CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO
apresentadas em 1 de Outubro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente recurso respeita à anulação parcial das decisões 85/465/CEE e 85/466/CEE da Comissão, de 28 de Agosto de 1985, relativas ao apuramento das contas apresentadas pelo Reino Unido a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, Secção Garantia, para os exercícios financeiros de 1980 e 1981, respectivamente (JO L 267, de 9.10.1985, p. 49 e seguintes).

2. O Reino Unido pede ao Tribunal que declare nulas estas duas decisões, na medida em que recusam imputar ao FEOGA montantes no total de 2 859 606,92 e 2 276 421,59 UKL, respectivamente, relativos a despesas efectuadas a título de subvenções para a manteiga destinada ao consumo directo, de armazenagem pública de leite em pó desnatado, de ajuda ao leite em pó desnatado destinado à alimentação de animais e de restituições à exportação.

3. Para recusar o financiamento das citadas despesas, a Comissão baseou-se nos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94 de 28.4.1970, p. 13; EE 03 F3 p. 220), por força dos quais só podem ser imputadas ao FEOGA as restituições à exportação para países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados que tenham sido concedidas ou empreendidas, respectivamente, «segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas». Segundo a Comissão, de facto, as somas em questão correspondem a aumentos de encargos do FEOGA que têm precisamente a sua origem nas práticas ilegais dos Milk Marketing Boards (MMB) britânicos e consistem:

a) na diferenciação do preço do leite gordo, consoante as modalidades de comercialização da manteiga obtida a partir deste leite e consoante a utilização do restante leite desnatado, após o fabrico de manteiga ou de natas, e

b) na diferenciação do preço do leite gordo, consoante alguns produtos acabados, obtidos a partir deste leite, sejam vendidos no interior ou no exterior da Comunidade.

4. O Reino Unido contrapõe à Comissão um conjunto de fundamentos e argumentos que, segundo a ordem por que são apresentados no requerimento inicial (ver exposição sucinta na p. 23), podem ser agrupados em quatro pontos, cada um dos quais apresenta um carácter subsidiário em relação ao precedente:

1) as diferenciações de preços praticadas pelos MMB não são incompatíveis com o direito comunitário;

2) a Comisão não conseguiu fazer prova juridicamente bastante da existência de uma relação causa-efeito entre estas práticas e as despesas insusceptíveis de financiamento comunitário;

3) a Comissão também não forneceu uma avaliação exacta e convincente das despesas em causa;

* Tradução do francês.

4) a Comissão não tomou em consideração as economias realizadas noutras rubricas de despesas nem o facto de não se ter registado qualquer aumento global das despesas comunitárias.

5. Por fim, o Reino Unido invoca ainda dois fundamentos baseados, respectivamente, na violação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica (5) e na insuficiente fundamentação das decisões impugnadas (6).

1. Quanto à incompatibilidade das práticas dos MMB em matéria de preços com o direito comunitário

6. As práticas dos MMB acima referidas na alínea a) foram objecto do acórdão do Tribunal de 2 de Dezembro de 1986 (Comissão/Reino Unido, 23/84, Colect. p. 3581), enquanto as referidas na alínea b) são objecto do processo 428/85, entre as mesmas partes (acórdão de 27 de Abril de 1988), não publicadó).

7. No acórdão de 2 de Dezembro de 1986, o Tribunal decidiu que,

«ao autorizar os Milk Marketing Boards:

1) a aplicar um sistema de preço duplo para o leite gordo utilizado no fabrico de manteiga, consoante esta se destine a ser vendida como manteiga de intervenção ou manteiga a granel, por um lado, ou como manteiga em placas vendida a retalho, por outro,

2) a praticar preços diferenciados para o leite gordo utilizado no fabrico de manteiga e de nata, consoante o leite desnatado resultante deste fabrico seja utilizado como alimento para animais ou transformado em leite em pó desnatado,

o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 10.° do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho, de 20 de Junho de 1978, e do artigo 6.° do Regulamento n.° 1565/79 da Comissão, de 25 de Julho de 1979» (tradução provisória).

8. Nas minhas conclusões de 15 de Abril de 1986, nesse mesmo processo, expressei a opinião de que o Reino Unido tinha igualmente faltado às suas obrigações ao praticar uma diferenciação do preço do leite gordo utilizado para o fabrico de manteiga e de natas, consoante o leite desnatado obtido aquando deste fabrico fosse destinado ao fabrico de leite em pó ou de caseínas e caseinatos. Considerando este pedido inadmissível, o Tribunal não se pronunciou quanto ao respectivo mérito.

9. Para efeitos do presente processo, mantenho essa afirmação, tanto mais que o raciocínio seguido pelo Tribunal em relação à diferenciação do preço do leite gordo praticada na hipótese de o leite desnatado ser utilizado como alimento para animais é integralmente transponível para o caso das caseínas e caseinatos (n.° 57 do acórdão de 2 de Dezembro de 1986, 23/84, já citado).

10. Por outro lado, sobretudo, a diferenciação do preço do leite gordo em função da utilização do leite desnatado que sobra do fabrico de manteiga ou de natas não constitui uma diferenciação segundo o destino do *leite*, única autorizada nos termos do artigo 9.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 1422/78 do Conselho [1], mas segundo a utilização de *outro produto que não o leite*, no caso vertente, o *leite desnatado* (ver n.os 30 a 32 do acórdão de 2 de Dezembro de

1 — Regulamento n.° 1422/78 do Conselho, de 20 de Junho de 1978, relativo à concessão de certos direitos especiais a organizações de produtores de leite no Reino Unido (JO L 171, de 28.6.1978, p. 14; EE 03 F14 p. 158).

1986. Esta diferenciação constitui, portanto, incontestavelmente, uma violação do direito comunitário.

11. O que fica dito vale igualmente para a diferenciação do preço do leite gordo, consoante o destino geográfico de certos produtos obtidos a partir desse leite.

12. De facto, a diferenciação do preço do leite gordo, consoante a manteiga ou outra substância fabricada a partir deste leite seja vendida no mercado comunitário ou mundial, já não está apenas em função da utilização do leite pelo comprador, mas da que os comerciantes ou exportadores fazem de produtos obtidos a partir do leite gordo.

13. No decurso da audiência de 9 de Julho de 1987, o Tribunal foi, aliás, informado de que o Reino Unido aderira finalmente ao ponto de vista defendido pela Comissão no âmbito do processo 428/85 e aceitara que doravante uma tal diferenciação do preço do leite seria contrária ao direito comunitário.

14. Podemos portanto considerar assente que as práticas pelas quais a Comissão recusou parcialmente o apuramento das contas apresentadas pelo Reino Unido para os exercícios de 1980 e 1981 constituem efectivamente infracções ao Tratado.

2. Quanto à existência de um nexo de causa-efeito entre estas infracções e as despesas insusceptíveis de financiamento comunitário

15. Segundo o Reino Unido, cabe à Comissão provar que as práticas em causa provocaram como consequência directa e inevitável um aumento dos encargos comunitários, bem como justificar os montantes cujo financiamento é recusado. O recorrente considera que o *ónus da prova* recai inteiramente sobre a Comissão, o que esta contesta.

16. Em minha opinião, a resposta a esta questão pode ser encontrada no próprio sistema de financiamento da política agrícola comum, tal como foi instituído pelo Regulamento n.° 729/70 do Conselho, nomeadamente na parte relativa às despesas que se inserem na Secção «Garantia» do FEOGA.

17. Por força do n.° 2 do artigo 4.° deste regulamento, é a Comissão que põe à disposição dos Estados-membros os créditos necessários para o financiamento das despesas referidas nos artigos 2.° e 3.° Nos termos do artigo 5.°, n.° 2, alínea a), a Comissão concretiza-o por meio de adiantamentos, regidos em pormenor pelo Regulamento n.° 3184/83 da Comissão, de 31 de Outubro de 1983, relativo ao sistema de adiantamentos das despesas financiadas ao abrigo da Secção «Garantia» do FEOGA (JO L 320, de 17.11.1983, p. 1; EE 03 F29 p. 91).

18. Cabe então aos serviços e organismos designados pelos Estados-membros proceder ao pagamento das referidas despesas.

19. Por força do artigo 5.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 729/70, os Estados-membros transmitem periodicamente à Comissão as contas anuais e outros relatórios e resumos relativos aos pagamentos assim efectuados. As formas de apresentação e transmissão desses documentos são definidas em pormenor pelo Regulamento n.° 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia» (JO L 186 de 16.8.1972, p. 1; EE 03 F6 p. 70). É com base nesses dados que a Comissão toma as decisões de apuramento das contas, previstas no artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 729/70.

20. Ora, naturalmente, os Estados-membros só podem proceder ao pagamento das operações que preencham efectivamente as condições que dão direito ao financiamento pelo FEOGA.

21. Com efeito, por força do n.° 1 do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, devem assegurar-se da realidade e da regularidade das operações a financiar. Como o Tribunal salientou, em especial no acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor/ /Alemanha (processos apensos 205 a 215/82, Recueil, p. 2633), este artigo limita-se a confirmar expressamente uma obrigação que incumbe já aos Estados-membros por força do princípio da cooperação enunciado no artigo 5.° do Tratado (n.° 42), que é a de assegurar nos seus territórios a execução das regulamentações comunitárias, nomeadamente no âmbito da política agrícola comum (n.° 17).

22. Resulta em seguida dos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70 que apenas são susceptíveis de financiamento pelo FEOGA as restituições à exportação concedidas e as intervenções empreendidas «*segundo as regras comunitárias*, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas». Daí o Tribunal concluiu, nomeadamente no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (Países Baixos/ /Comissão, 11/76, Recueil, p. 245), que

«estas disposições só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos de acordo com as *regras estabelecidas nos diferentes sectores* dos produtos agrícolas, deixando como encargo dos Estados-membros qualquer outro montante pago, *nomeadamente os montantes que as autoridades nacionais se consideraram erradamente autorizadas a pagar no âmbito da organização comum de mercados*» (n.° 8 — tradução provisória).

23. Aliás, o Tribunal precisou várias vezes[2] que

«o objecto de uma decisão da Comissão relativa ao apuramento das contas a título de despesas financiadas pelo FEOGA é o de verificar e reconhecer que as despesas foram efectuadas pelos serviços nacionais em conformidade com as disposições comunitárias» (tradução provisória).

24. Assim, cabe aos Estados-membros, os únicos que dispõem de todos os dados referentes às operações empreendidas e aos pagamentos respectivos, justificar a regularidade e o fundamento das despesas. São ainda obrigados a conservar os documentos justificativos das despesas financiadas pelo FEOGA, pelo menos até ao encerramento do processo de controlo pelas instâncias comunitárias (ver o terceiro considerando e o n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1723/72).

25. Foi o que o Tribunal claramente deixou entender no acórdão de 12 de Julho de 1984 (Luxemburgo/Comissão, 49/83, Recueil, p. 2931), quando declarou que, a fim de obter o financiamento pelo FEOGA de determinadas despesas relativas a ajudas à armazenagem privada de vinhos de mesa, o Estado-membro em causa estava obrigado a demonstrar que as condições de concessão dessas ajudas tinham sido efectivamente respeitadas (ver n.os 28, 29 e 30). Igualmente, nos acórdãos de 27 de Fevereiro de 1985, Itália/Comissão (55/83 e 56/83, Recueil, p. 683 e 703), declarou que apenas devem ser colocadas a cargo do FEOGA as despesas em relação às quais o organismo de intervenção nacional possa provar que foram

2 — Ver, a título de exemplo, os acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, processos apensos 15 e 16/76, Recueil, p. 321, n.° 9, e de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/ /Comissão, 819/79, Recueil, p. 21, n.° 8.

executadas em conformidade com as pertinentes disposições de direito comunitário (ver os n.os 24 e 25).

26. Se o Estado-membro em causa não o conseguir provar, a Comissão não pode deixar de recusar a assunção destas despesas pelo FEOGA. Com efeito, no acórdão de 7 de Fevereiro de 1979 (França/Comissão, processos apensos 15 e 16/76, Recueil, p. 321), o Tribunal decidiu expressamente que

«o processo de apuramento das contas... no actual estádio do direito comunitário, (...) visa igualmente a correcta repartição entre os Estados-membros e a Comunidade dos encargos financeiros resultantes da política agrícola comum, não tendo a Comissão, a este respeito, um poder de apreciação que lhe permita derrogar as normas que regem esta repartição de encargos» (n.° 28 — tradução provisória).

27. O Reino Unido sustenta, no entanto, que o problema se coloca em termos diferentes nos casos em que, como no presente processo, a recusa da Comissão não se baseia numa violação das disposições que regulam directamente as despesas em questão, mas na inobservância de disposições superiores do direito comunitário. Em tais casos, que o Estado-membro recorrente qualifica de «secundários», uma vez que estão reunidas as condições «primárias» de assunção pelo FEOGA, caberia à Comissão provar a existência de um nexo de causalidade entre a violação das regras em causa e as despesas cujo financiamento recusa.

28. Ora, entendo que, no caso em apreço, a questão de saber sobre quem recai o ónus da prova constitui, na realidade, um falso problema.

29. O Reino Unido apresentou os seus pedidos de apuramento das contas baseando-se evidentemente na sua própria tese, segundo a qual as diferenciações de preços efectuadas estavam em conformidade com a regulamentação comunitária relativa aos Milk Marketing Boards e a regularidade das despesas daí resultantes não podia dar lugar a críticas, pois estava provado que eram verídicas e que as ajudas ou as restituições em causa tinham sido concedidas com observância das disposições aplicáveis.

30. A Comissão, por seu turno, ao instaurar dois processos de infracção e ao recorrer ao Tribunal, tomou a iniciativa de fazer reconhecer que a regulamentação sobre os MMB não tinha sido, na realidade, respeitada. A exactidão do ponto de vista da Comissão foi confirmada pelo Tribunal, no que se refere à diferenciação de preços no mercado interno, e admitida pelo Reino Unido, no que se refere à diferenciação de preços na exportação para países terceiros.

31. A Comissão, por outro lado, esforçou-se por provar, mediante números, que as infracções em causa tinham provocado distorções da concorrência e gerado numa evolução económica diferente daquela a que se teria assistido se estas infracções não se tivessem verificado, pelo que tinham acarretado para o FEOGA encargos diferentes daqueles que normalmente teria de suportar. *A Comissão assumiu, na realidade, o ónus da prova.* A questão de saber se a sua demonstração é suficientemente convincente constitui outro problema, que caberá ao Tribunal resolver, nomeadamente à luz dos argumentos contrários apresentados pelo Reino Unido.

32. Uma vez que, doravante, a exactidão da base do raciocínio da Comissão — a saber, a irregularidade das práticas dos MMB em matéria de preços — não poderá voltar a ser posta em causa, apenas são ainda admissíveis os argumentos com que o Reino Unido tenta demonstrar que as infracções em questão não tiveram consequências financeiras para o FEOGA ou que essas consequências são diferentes das calculadas pela Comissão.

33. O problema reconduz-se, pois, à questão de saber qual das duas partes forneceu elementos de prova mais convincentes para corroborar as suas teses.

3. Quanto à avaliação das despesas insusceptíveis de financiamento comunitário

34. Para quantificar as despesas que recusou imputar ao FEOGA, a Comissão seguiu, em relação a cada uma das diferentes categorias de medidas, um raciocínio por fases, que consiste em determinar, sucessivamente:

1) o nível a que teria sido fixado o preço do leite, se não tivesse havido diferenciação de preços;

2) a medida em que o utilizador do leite teria repercutido, quer a alta quer a baixa do preço do leite daí resultante sobre os diversos operadores económicos que se situam a jusante, até ao consumidor final;

3) as incidências que esta alta ou baixa, tendo em consideração uma suposta taxa de elasticidade dos preços na procura, teriam tido sobre o consumo, a utilização e a exportação dos produtos de transformação em causa;

4) o montante das despesas assim efectuadas, referentes às diversas medidas de intervenção em causa (ajuda para a manteiga de consumo, despesas de armazenagem pública do leite em pó desnatado, ajudas para o leite em pó desnatado destinado à alimentação animal) e às restituições à exportação.

35. Para o Reino Unido, tudo isto são séries complexas de hipóteses que não passam de pura «especulação retrospectiva» e nenhuma das quais é sustentável, pelo que não podem constituir fundamento jurídico bastante para a decisão de recusa da Comissão. Que pensar?

36. É certo, antes de mais, como já sublinhei nas conclusões do processo 23/84, que uma avaliação exacta do que se teria passado, se tivesse sido aplicado outro sistema de preços, é impossível, por força das circunstâncias.

37. As próprias partes o reconhecem, mas apenas quando parece ser do seu interesse. Nas respostas à questão colocada pelo Tribunal para saber em que medida os dados estatísticos relativos aos anos de 1984, 1985 e 1986, em que as diferenciações de preços em litígio tinham sido abandonadas, confirmam ou infirmam as hipóteses formuladas pela Comissão, as partes são obrigadas a reconhecer que «as indicações obtidas não podem ser objectivamente consideradas como índices reveladores do que teria sido a situação se um sistema de preço único tivesse funcionado em 1980 e 1981» (Comissão, p. 3) ou que «é arriscado pretender tirar conclusões definitivas sobre o que poderia ter sido a situação... em 1980 e 1981 se o preço do leite nestes anos tivesse sido fixado ao nível do preço...» preconizado pela Comissão (Reino Unido, ponto 3.2).

38. Verifica-se em seguida que, enquanto a Comissão se esforça por apresentar um raciocínio económico decerto hipotético, mas coerente, o Reino Unido limita-se a criticar este raciocínio e a apresentá-lo como «inverosímil, duvidoso, improvável», sem procurar minimamente demonstrar com o auxílio de dados alternativos o que, segundo ele, se teria efectivamente passado se as práticas ilegais em matéria de preços não tivessem existido. Por mim, cheguei à conclusão de que o Reino Unido não conseguiu demonstrar de modo convincente que a Comissão, no seu esforço com vista a avaliar as consequências financeiras prováveis das práticas em causa, teria utilizado critérios económicos desrazoáveis ou se teria baseado em suposições irrealistas.

39. Por outro lado, não é certo que a Comissão tenha razão, no que se refere ao conjunto das suposições e extrapolações por ela feitas. Parece aliás estar consciente desse facto, uma vez que ela própria nos diz que, «dado que os cálculos são teóricos, as hipóteses apresentadas não são necessariamente as únicas possíveis» (tréplica, p. 2).

40. Estamos, por conseguinte, em presença de uma situação praticamente idêntica à que caracterizava o processo 16/76, França/Comissão (processo apenso ao processo 15/76 e que foi objecto, juntamente com este último, de um acórdão único com data de 7 de Fevereiro de 1979, Recueil, p. 321), no qual o Tribunal de Justiça se encontrou igualmente diante da impossibilidade de fixar com certeza o que se teria passado se certas medidas nacionais não tivessem sido tomadas. Estavam em causa, nesse processo, ajudas nacionais que o Governo francês tinha criado como complemento de ajudas comunitárias destinadas à destilação de vinho. Nesse processo, o Governo francês tinha considerado que, em relação à totalidade do vinho destilado, a Comissão só deveria ter recusado a parte das ajudas correspondente à ajuda suplementar francesa, ficando a cargo do FEOGA a parte correspondente aos valores fixados pela regulamentação comunitária.

41. No já citado acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, o Tribunal declarou que

«é impossível verificar em que medida o efeito total das medidas comunitária e nacional combinadas se deve a uma ou outra componente» e, nomeadamente, «estabelecer com exactidão que quantidade de vinho teria sido levada à destilação em França na hipótese de não ter sido tomada a medida nacional» (n.os 32 e 33 — tradução provisória).

Daí concluiu que,

«nestas circunstâncias, a Comissão não teve outra solução, senão recusar imputar ao FEOGA as despesas feitas pelas autoridades francesa» (n.° 35 — tradução provisória).

42. Após ter apresentado este processo, numa primeira fase, como um processo «secundário», comparável ao presente (requerimento, n.os 5.6 e 5.7), o Reino Unido sustenta na réplica (n.os 3.5 e 5.22) que, dada a existência de «uma ligação manifesta entre a ajuda nacional directa paga pela República Francesa e o aumento das despesas a cargo do FEOGA, (...) a Comissão não tinha... necessidade... de fazer uma avaliação

das incidências económicas da infracção praticada pela França para determinar se tinha havido aumento das despesas em causa».

43. Em minha opinião, esta afirmação precisa pelo menos de ser matizada. De facto, não restavam quaisquer dúvidas de que a ajuda nacional francesa havia implicado despesas suplementares. Estas despesas não tinham podido ser contabilizadas exactamente, nem mesmo avaliadas aproximadamente. Foi precisamente por esta razão que o Tribunal considerou que a Comissão podia recusar a imputação ao FEOGA da *totalidade* das despesas efectuadas, incluindo as correspondentes às quantidades de vinho que teriam sido destiladas mesmo sem uma ajuda nacional suplementar, cujo nível poderia ter sido eventualmente determinado mediante uma avaliação económica hipotética.

44. Pela lógica deste acórdão, a Comissão podia ter recusado o apuramento da totalidade das rubricas das contas do FEOGA afectadas pela aplicação de preços diferenciados do leite, uma vez que concluira que daí tinha resultado uma perturbação do funcionamento normal dos mecanismos financeiros da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. A Comissão, no entanto, não foi tão longe, embora tenha procedido às avaliações económicas complexas descritas no relatório para audiência, que a levaram a recusar a assunção de 5 milhões de UKL, em vez de 300 milhões (tréplica, ponto I).

45. Lembremos ainda que, noutras alturas, o Tribunal aceitou que a recusa de financiar algumas operações pudesse fazer-se, por assim dizer, de modo global, com base na constatação de que essas operações estavam viciadas por irregularidades.

46. Tratava-se de processos [3] em que o Tribunal deu razão à Comissão, quando esta se recusou a financiar determinadas despesas por intermédio do FEOGA, unicamente devido ao facto de não terem sido observadas simples formalidades de prova, sem se preocupar com a questão de saber se o desrespeito das disposições aplicáveis de direito comunitário teria efectivamente provocado despesas injustificadas. O Tribunal excluiu mesmo expressamente que a regularização *a posteriori* de tais formalidades probatórias [4] ou a substituição, por outros, dos meios de prova previstos [5] pudessem ser susceptíveis de viciar a recusa da Comissão de colocar as despesas a cargo do FEOGA. Fiel à mesma lógica, recusou igualmente conceder qualquer pertinência ao facto de um sistema nacional de controlo, diferente do sistema previsto pela legislação comunitária, poder eventualmente ser mais eficaz [6].

47. A conclusão que se retira destes acórdãos não me parece poder ser infirmada pelos acórdãos de 27 de Fevereiro de 1985 (Itália/Comissão 55/83 e 56/83, Recueil, p. 683 e 703), invocados pelo recorrente.

48. Estes processos referiam-se a uma medida fiscal italiana, que a Comissão considerava contrária à organização comum do

3 — Ver, a título de exemplo, os acórdãos de 27 de Fevereiro de 1985, Itália/Comissão, 55/83 e 56/83, Recueil, p. 683 e p. 703, n.° 21. Remeto, por outro lado, para os acórdãos de 15 de Março de 1983, Itália/Comissão, 61/82 e 62/82, Recueil, p. 655 e 687, nos quais o Tribunal não acolheu o argumento do Governo italiano de que, «em substância, para além de eventuais lacunas formais, a ajuda foi paga para uma armazenagem efectiva e real, relativamente à qual todos os controlos necessários tinham sido anteriormente efectuados» (Recueil 1983, p. 667 e 697).

4 — Ver acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão, processos apensos 15 e 16/76, Recueil, p. 321, n.° 11.

5 — Ver acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Alemanha/Comissão, 18/76, Recueil, p. 343, n.os 20 e 22.

6 — Ver acórdão de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão, 819/79, Recueil, p. 21, n.° 10.

mercado vitivinícola, pois seria susceptível de incidir no processo de formação dos preços, de comprometer a igualdade de tratamento dos operadores económicos e de modificar as condições de concorrência (n.° 10).

49. O Tribunal começou por lembrar que, atentas as competências conservadas pelos Estados-membros, no estádio actual do direito comunitário, em matéria fiscal, apenas as medidas nacionais que fossem susceptíveis de perturbar o funcionamento dos mecanismos previstos pelas organizações comuns de mercado e, nomeadamente, exercessem uma influência sensível no nível de preços do mercado, constituiriam uma violação do direito comunitário (n.os 11 e 12).

50. Ora, foi precisamente por não resultar das peças do processo nem dos debates que a referida medida italiana tivesse exercido uma influência no nível de preços no mercado do álcool vínico ou pudesse comprometer os objectivos e o funcionamento da organização comum do mercado vitivinícola, que o Tribunal anulou por fim a decisão da Comissão de recusa de inscrição como encargo do FEOGA das despesas efectuadas pelo organismo de intervenção italiano (n.° 16).

51. No presente processo, pelo contrário, as práticas dos MMB foram ao mesmo tempo contrárias ao direito comunitário e perturbadoras do normal funcionamento da organização comum de mercado. Com base na jurisprudência do Tribunal, a Comissão teria podido recusar a assunção da totalidade das despesas constantes das rubricas em causa. Ao esforçar-se por quantificar o melhor possível as despesas resultantes das práticas dos MMB e ao limitar-se a recusar o financiamento desses montantes, a Comissão adoptou, em minha opinião, uma decisão razoável, que não seria justificado anular.

4. Quanto à ausência de um aumento global líquido das despesas comunitárias

52. Segundo o Reino Unido, a Comissão apenas inferiu, do raciocínio hipotético que seguiu, uma parte das conclusões que dele necessariamente decorrem: por um lado, teve em conta um crescimento das despesas, mas omitiu a tomada em consideração, por outro lado, das economias que seriam obrigatoriamente realizadas se as suas próprias hipóteses estivessem correctas.

53. O relatório para audiência, no ponto III.4, cita exemplos do tipo de economias a que o Reino Unido se refere e devo confessar que o caso do leite desnatado me impressionou deveras.

54. Se o Reino Unido tivesse praticado um preço mais baixo para o leite desnatado destinado à alimentação de animais, diz-nos a Comissão, a ajuda concedida para este efeito teria sido mais eficaz e importantes quantidades suplementares de leite desnatado teriam sido consumidas pelos animais. Em vez disso, esse leite teve de ser transformado em pó, para ser em seguida armazenado e beneficiar de outros tipos de ajudas.

55. O Reino Unido replica que, se os animais tivessem absorvido mais leite desnatado líquido, os montantes suplementares que teriam sido afectados à ajuda para a alimentação de animais ultrapassariam de longe os que a Comissão agora se recusa a aceitar. As práticas dos MMB, portanto, permitiram ao FEOGA economizar.

56. Tudo indica que este raciocínio é correcto, mas pode daí retirar-se a consequência de que foi erradamente que a Comissão recusou colocar a cargo do FEOGA os montantes em questão? A resposta a esta questão deverá ser positiva, se o objectivo da recusa de apuramento das contas tiver sido unicamente o de fazer suportar pelos Estados-membros os *aumentos líquidos dos encargos do FEOGA* resultantes de práticas não conformes com o direito comunitário.

57. Pelo contrário, a resposta deverá ser negativa, se o objectivo da recusa tiver sido o de *colocar a cargo dos Estados-membros as consequências financeiras de todo e qualquer comportamento faltoso.* Parece-me que toda uma série de razões milita a favor desta última perspectiva.

58. a) O processo de apuramento das contas do FEOGA respeita às despesas efectuadas pelos Estados-membros na gestão da política agrícola comum. Só podem ser financiadas pelo FEOGA as «despesas efectuadas pelos serviços nacionais, em conformidade com as disposições comunitárias», ou ainda os «montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas» (ver acórdão do processo 11/76, Recueil 1979, p. 245, n.° 22). Por definição, em caso de «economias», nenhuma despesa foi efectuada, pelo que nenhuma pode ser tomada em conta.

59. b) «Os montantes que as autoridades nacionais se consideraram erradamente autorizadas a pagar no âmbito da organização comum de mercados» (processo 11/76) constituem despesas injustificadas e imprevistas. As correspondentes «economia» constituem igualmente «não despesas» injustificadas e imprevistas. De facto, não devemos esquecer que as operações, que assim não foram realizadas, foram criadas pelo legislador comunitário, e que as despesas que, em princípio, daí devem decorrer, são despesas desejadas, correspondendo a objectivos da política agrícola comum.

60. c) No processo 45/82, Países Baixos/ /Comissão, o Governo neerlandês tinha pedido a anulação de uma decisão de recusa de apuramento baseada no desrespeito de certas condições de qualidade e de composição às quais estava subordinada a concessão de ajudas comunitárias ao leite em pó desnatado destinado à alimentação de animais. No acórdão de 15 de Março de 1983 (45/82, Recueil, p. 631), o Tribunal rejeitou expressamente o argumento do Governo neerlandês segundo o qual, não obstante esta falta de qualidade do alimento fabricado, o fim da regulamentação comunitária tinha sido atingido, porque «esta tem por objectivo, não apenas o escoamento de um produto e o descongestionamento do mercado leiteiro, mas também a utilização do produto para fins económicos úteis...» (n.° 17).

61. O Tribunal não teve, portanto, em conta os efeitos «benéfico» dessas operações relativamente aos encargos do FEOGA, mas exclusivamente o facto de as despesas correspondentes às ajudas em causa estarem precisamente «programadas» para um fim bem determinado, que não fora respeitado.

62. Do mesmo modo, ao confirmar, no acórdão já citado de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão (15 e 16/76, Recueil, p. 321), que a Comissão podia recusar integralmente as despesas efectuadas pelas autoridades francesas, o Tribunal não teve em consideração o efeito favorável que as excessivas ajudas à destilação tinham exercido no mercado vinícola, nem a redução de despesas que daí resultara para o FEOGA quer nas despesas de armazenagem privada do vinho (pois o vinho, se não tivesse sido

destilado, teria que ser armazenado mediante contratos de armazenagem privada), quer nas restituições à exportação que eventualmente teriam de ser pagas (tréplica, p. 4).

63. d) Por outro lado, como o Tribunal já salientou várias vezes, devido à própria finalidade do Regulamento n.° 729/70, impõe-se uma *interpretação estrita* das condições de tomada a cargo das despesas pelo FEOGA, pois

«a gestão da política agrícola comum em condições de igualdade entre os operadores económicos dos Estados-membros obsta a que as autoridades nacionais de um Estado-membro, por meio de uma interpretação lata de uma determinada disposição, favoreçam os operadores desse Estado em detrimento dos operadores dos outros Estados-membros, onde se mantém uma interpretação mais estrita» (tradução provisória).

64. O que vale para uma interpretação lata em relação a uma interpretação estrita vale *a fortiori* para uma aplicação incorrecta do direito comunitário.

65. O Tribunal acrescentou que

«semelhante distorção de concorrência entre os Estados-membros, se se verificar, mau grado os meios disponíveis para assegurar a aplicação uniforme do direito comunitário no conjunto da Comunidade, não só não pode ser financiada pelo FEOGA, como deve, *em qualquer caso*, permanecer a cargo do Estado-membro respectivo»[7] (tradução provisória).

66. De facto, como salientou o advogado-geral Capotorti nas conclusões conjuntas dos processos 11/76, 15 e 16/76 e 18/76, numa tal situação,

«não se trata simplesmente de evitar que o orçamento do FEOGA seja obrigado a suportar uma despesa maior do que aquela a que provavelmente teria de fazer face, se não fossem as medidas tomadas unilateralmente (no caso em questão) pelo Governo francês; trata-se sobretudo de evitar que a Comunidade ratifique uma acção contrária ao equilíbrio do sistema e aos princípios que regem o funcionamento do mercado comum» (Recueil 1979, p. 319, parte final do n.° 19 — tradução provisória).

67. No caso em apreço, o desrespeito pelo Reino Unido das disposições pertinentes dos regulamentos n.ºs 1422/78 do Conselho e 1565/79 da Comissão provocou efectivamente perturbações no normal funcionamento da organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos.

68. Ora, essas perturbações, pela sua natureza, podem ter implicado despesas que não teriam sido feitas, ou que pelo menos não teriam sido feitas da mesma maneira se essas perturbações não existissem.

69. e) Por fim, lembremos ainda que, segundo o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, relativo ao financiamento da política agrícola comum, os montantes perdidos na sequência de irregularidades ou negligências imputáveis às administrações ou organismos dos Estados-membros, permanecem a cargo destes últimos, se não puderem ser recuperados. Logo, o Conselho não previu de modo algum que os montantes em questão pudessem ser compensados com as economias feitas paralelamente pelo FEOGA, por exemplo as despesas de armazenagem economizadas graças a uma exportação de manteiga que beneficiou erradamente de uma restituição.

7 — Ver acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão, 11/76, e Alemanha/Comissão, 18/76, Recueil, p. 245 n.° 9, e p. 343, n.° 8.

70. Resumindo, pode portanto concluir-se que um Estado-membro não deve poder eximir-se às consequências financeiras de uma violação do direito comunitário, sob o pretexto de que contribui assim para reduzir de outro modo as despesas comunitárias. Se o FEOGA não se limitasse a financiar apenas as despesas efectuadas em conformidade com o direito comunitário, mas igualmente, na medida em que não fossem superiores a estas, as despesas resultantes de acções unilaterais nacionais, o princípio da aplicação uniforme do direito comunitário em todos os Estados-membros e os próprios fundamentos da política agrícola comum seriam postos em causa.

5. Quanto ao fundamento baseado na violação dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica

71. O Reino Unido alega ainda que, ao recusar-se a colocar a cargo do FEOGA as despesas em litígio, a Comissão aplicou em 1985, em relação a factos que se passaram em 1980 e 1981, novas regras de alcance bem mais amplo do que anteriormente, antes de as levar ao conhecimento dos interessados e em circunstâncias que não permitiam prever a sua adopção. Além disso, a Comissão autorizou os MMB através do Regulamento n.° 1565/79, de 25 de Julho de 1979 [8], quando estava ao corrente da prática seguida em matéria de diferenciação do preço do leite e só tardiamente formulou objecções em relação a ela.

72. Este segundo argumento que, por questões de lógica, queria analisar em primeiro lugar, tinha sido já invocado no processo 23/84. No acórdão de 2 de Dezembro de 1986, o Tribunal rejeitou-o, declarando que «a Comissão exprimiu desde o início as suas reservas quanto à conformidade de um sistema de diferenciação de preços com o direito comunitário» (n.° 16) e que, apesar das tomadas de posição por vezes equívocas dos serviços da Comissão, «não foi dada às autoridades britânicas qualquer garantia que lhes permitisse considerar que a autorização que lhes era concedida pelo Regulamento n.° 1422/78 tinha o amplo alcance que o Governo britânico actualmente lhe atribu» (n.° 39 — tradução provisória).

73. Ora, é jurisprudência constante que, «aquando do apuramento das contas apresentadas pelos Estados-membros, a Comissão não é obrigada a imputar ao FEOGA as despesas efectuadas com base numa interpretação errada do direito comunitário, a não ser que esta possa ser imputada a uma instituição da Comunidade» [9] (tradução provisória).

74. Quanto ao primeiro argumento, cabe observar que o Reino Unido não podia ignorar que só as restituições concedidas ou as intervenções feitas segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas, podem ser objecto de um financiamento pelo FEOGA.

75. Ora, uma vez que a Comissão tinha dado a conhecer ao Reino Unido, desde 1979, as suas reservas relativamente a algumas formas de diferenciação dos preços, este Estado-membro não podia depositar uma confiança legítima na imputação ao FEOGA das despesas resultantes das práticas em questão.

8 — Regulamento n.° 1565/79 da Comissão, de 25 de Julho de 1979, que fixa as regras de aplicação do Regulamento n.° 1422/78, relativo à concessão de certos direitos especiais a organizações de produtores de leite no Reino Unido (JO L 188, de 26.7.1979, p. 29; EE 03 F16 p. 169).

9 — Ver acórdãos de 25 de Novembro de 1980, Bélgica/Comissão, 820/79, Recueil, p. 3537, n.° 15, e de 27 de Janeiro de 1981, Itália/Comissão, 1251/79, Recueil, p. 205, n.° 17. A citação é do n.° 2 do sumário destes dois acórdãos.

76. Por outro lado, é da própria natureza do processo de apuramento das contas do FEOGA que a Comissão apenas o examine após terem sido efectuadas as despesas que dele constam.

77. Por fim, a não imputação de determinadas despesas ao FEOGA nada tem a ver com sanções penais, mas é apenas a consequência legalmente prevista para a hipótese de essas despesas não terem sido efectuadas «segundo as regras comunitárias, no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas».

6. Quanto à fundamentação das decisões impugnadas

78. O próprio facto de o Reino Unido ter interposto o presente recurso e, sobretudo, a amplitude e o carácter circunstanciado dos argumentos que desenvolveu contra as decisões impugnadas, provam que estava perfeitamente informado quanto à respectiva fundamentação.

79. Assim, não me parece minimamente necessário afastarmo-nos, neste ponto, da jurisprudência do Tribunal em relação à fundamentação das decisões em matéria de apuramento das contas do FEOGA, segundo a qual uma decisão deste tipo «não exige uma fundamentação detalhada, na medida em que o governo interessado esteve estreitamente associado ao processo de elaboração da decisão, conhecendo assim a razão pela qual a Comissão considera não dever imputar ao FEOGA o montante em litígio» [10] (tradução provisória).

80. Assim foi no caso vertente, pois travou-se um determinado número de discussões bilaterais entre o Reino Unido e a Comissão e foi trocada uma abundante correspondência. Na sequência de trocas de pontos de vista, a Comissão foi mesmo levada a rever determinados números. Os métodos de cálculo seguidos pela Comissão estão expostos em pormenor num «relatório de síntese» e num «documento de trabalho» de que o Reino Unido teve conhecimento. Assim sendo, a fundamentação das duas decisões impugnadas deve ser considerada suficiente.

Conclusão

81. Tendo assim chegado à conclusão de que não procede nenhum dos fundamentos invocados pelo Reino Unido, embora subsistam dúvidas, que nunca desaparecerão, a respeito do que se teria passado se o sistema de diferenciação dos preços não tivesse sido aplicado como foi, só posso propor ao Tribunal que julgue o recurso improcedente e condene o Reino Unido nas despesas.

10 — Ver acórdãos de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão, 819/79, Recueil, p. 21, n.os 20 e 21, e de 27 de Janeiro de 1981, Itália/Comissão, 1251/79, Recueil, p. 205, n.os 20 e 21. A citação é do n.° 4 do sumário do acórdão de 14 de Janeiro de 1981.