ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

9 de Novembro de 2000 *

No processo C-148/99,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por A. Sutton, barrister, com domicílio escolhido na sede da embaixada do Reino Unido no Luxemburgo, 14, boulevard Roosevelt,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Oliver, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da 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

* Língua do processo: inglês.

Garantia Agrícola, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 61, p. 37), na parte em que exclui do financiamento comunitário despesas num montante de 869 283 GBP feitas pelo Estado-Membro recorrente no quadro do regime criado pelo 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 (JO L 121, p. 4),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, L. Sevón e P. Jann (relator), juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 29 de Março de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Maio de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 22 de Abril de 1999, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte interpôs, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro parágrafo, CE), recurso de anulação parcial da 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, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 (JO L 61, p. 37, a seguir «decisão recorrida»), na parte em que exclui do financiamento comunitário despesas num montante de 869 283 GBP feitas pelo Estado-Membro recorrente no quadro do regime criado pelo 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 (JO L 121, p. 4).

2 O referido montante explica-se pelo facto de as ajudas adiantadas pelo Reino Unido aos produtores de linho referentes a uma área de 1 903 hectares apenas terem sido reembolsadas pela Comissão quanto a 100 hectares.

Enquadramento jurídico

3 O Regulamento (CEE) n.° 1308/70 do Conselho, 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), prevê uma ajuda para o cultivo do linho destinado à produção de fibras. O seu artigo 4.°, na versão resultante do Regulamento (CEE) n.° 814/76 do Conselho, de 6 de Abril de 1976 (JO L 94, p. 4; EE 03 F10 p. 17), dispõe, nos seus n.os 1 e 2:

«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 destes produtos em toda a 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...

...»

4 Nos termos dos n.os 4 e 5 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1308/70, na redacção dada pelo Regulamento n.° 814/76, compete ao Conselho e à Comissão estabelecer as modalidades de concessão da ajuda. O artigo 12.° do Regulamento n.° 1308/70 estabelece o processo a seguir pela Comissão para tomar medidas sobre a matéria, processo que inclui a consulta de um comité de gestão do linho e do cânhamo.

5 No âmbito das competências que lhe foram conferidas, a Comissão adoptou o Regulamento n.° 1164/89.

6 O artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 dispõe:

«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.»

7 O segundo travessão do artigo 2.° tinha sido inserido pelo Regulamento (CEE) n.° 174/81 da Comissão, de 22 de Janeiro de 1981, que altera o Regulamento (CEE) n.° 771/74 no que diz respeito às modalidades de ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 20, p. 13; EE 03 F21 p. 28). O segundo considerando deste regulamento refere, quanto à alteração do antigo artigo 2.°, cujo âmbito de aplicação se limitava às sementes de variedades enumeradas em anexo, que «... em consequência de tal disposição são excluídos do benefício da ajuda as novas variedades de linho destinado principalmente à produção de fibras que estão a ser examinadas pelas autoridades dos Estados-Membros a fim de serem inscritas no catálogo das variedades; que tal situação pode desincentivar o desenvolvimento de novas variedades de linho; que, para evitar esse risco, se torna necessário adaptar a disposição em causa».

8 Em 1997, o segundo travessão foi suprimido pelo Regulamento (CE) n.° 624/97 da Comissão, de 8 de Abril de 1997, que altera o Regulamento n.° 1164/89 (JO L 95, p. 8).

9 A Directiva 72/180/CEE 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), enuncia as condições mínimas a que devem obedecer os exames oficiais prescritos em cada Estado-Membro para a inscrição de novas variedades das espécies de plantas agrícolas no catálogo nacional. No seu anexo II, alínea A, ponto 5.6, esta directiva determina as condições mínimas gerais aplicáveis aos exames referentes ao linho, quanto à sua distinção, estabilidade e homogeneidade, e prevê que tais exames devem ser realizados sobre pelo menos duas parcelas por ano.

Os antecedentes do litígio e o processo de apuramento do exercício de 1995

10 Em 1994, iniciou-se no Reino Unido a cultura, a título experimental, de uma nova variedade de linho têxtil, designada «Klasse», destinada a ser utilizada na produção de fibras de linho para a indústria automóvel. Para a respectiva inscrição no catálogo nacional do Reino Unido das variedades de linho especialmente destinadas à produção de fibras, a variedade «Klasse» foi objecto de vários exames. Foi inscrita no catálogo nacional no final de 1996. No entanto, não consta do anexo A do Regulamento n.° 1164/89.

11 No decurso do exercício de 1995, as autoridades do Reino Unido, com base no artigo 2.°, segundo travessão, do Regulamento n.° 1164/89, concederam ajudas aos cultivadores da variedade «Klasse» para uma superfície total de 1 903 hectares.

12 Em 1995 e 1996, os serviços da Comissão procederam a inspecções locais. Por carta de 26 de Julho de 1996, dirigida ao Governo do Reino Unido e

acompanhada do relatório da inspecção, a Comissão afirmou que a justificação dada para a sementeira da variedade «Klasse» em importantes superfícies era a prossecução de testes industriais, não previstos na regulamentação comunitária, pelo que a ajuda susceptível de ser concedida deveria, verosimilmente, limitar-se a superfícies que pudessem ser identificadas, sem dúvida alguma, como culturas experimentais e que por isso se encaravam ajustamentos financeiros.

13 Por fax dirigido em 18 de Julho de 1997 às autoridades do Reino Unido, a Comissão esclareceu que, não havendo prova da transformação das colheitas, a compensação limitar-se-ia a uma centena de hectares, superfície máxima, segundo ela, para um teste industrial.

14 Considerando que não existe base jurídica que justifique um limite a 100 hectares da superfície elegível para a ajuda, o Governo do Reino Unido, por carta de 4 de Dezembro de 1997, pediu a intervenção do órgão de conciliação, instituído pela Decisão 94/442/CE da Comissão, 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). No seu relatório final, de Maio de 1998, o órgão de conciliação afirmou a sua compreensão pela «perplexidade das autoridades britânicas perante a proposta dos serviços da Comissão de limitar retroactivamente a 100 hectares a superfície a considerar elegível para a ajuda de uma variedade em exame». Verificou que uma ajuda que financiasse todas as despesas da produção da variedade «Klasse» seria provavelmente exagerada e que poderia justificar-se «uma correcção relativamente elevada para a ajuda em questão».

15 A Comissão, no entanto, manteve a respectiva posição de que a área de 100 hectares era largamente suficiente para os ensaios experimentais em causa. Na decisão recorrida, recusou reconhecer o montante de 869 283 GBP, correspondentes a 1 803 hectares de superfícies plantadas. É desta decisão que foi interposto o recurso.

O recurso

16 O Governo do Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal se digne anular a decisão recorrida na medida em que exclui do financiamento comunitário o montante de 869 283 GBP correspondente aos montantes concedidos pelas autoridades do Reino Unido no quadro do regime instituído pelo Regulamento n.° 1164/89 e condenar a Comissão nas despesas.

17 A Comissão conclui que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso do Reino Unido e condená-lo nas despesas da instância.

18 O Governo do Reino Unido invoca quatro fundamentos em apoio do pedido de anulação:

— a decisão recorrida era contrária ao disposto no Regulamento n.° 1164/89 por este não conter qualquer justificação para a limitação a 100 hectares da ajuda a pagar com base no regime em causa;

— era ilegal na medida em que a Comissão não era competente para limitar o âmbito do Regulamento n.° 1164/89 sem respeitar os procedimentos previstos no artigo 12.° do Regulamento n.° 1308/70;

— era arbitrária e desprovida de fundamentação;

— constituía na realidade um acto regulamentar com efeito retroactivo, contrário aos princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

19 A Comissão considera que nenhum destes fundamentos procede.

Quanto aos primeiro, segundo e quarto fundamentos

20 Nos primeiro, segundo e quarto fundamentos, que devem ser examinados conjuntamente, o Governo do Reino Unido sustenta que a decisão recorrida é contrária ao Regulamento n.° 1164/89, dado que este não contém qualquer elemento que permita justificar a limitação a determinada superfície das ajudas devidas no quadro do regime em causa. Na medida em que a variedade «Klasse» foi incontestavelmente objecto de exames para a sua inscrição no catálogo nacional e em que não se verificou, da parte dos cultivadores, qualquer abuso, as ajudas em questão que lhes foram pagas pelas autoridades do Reino Unido nos termos das disposições comunitárias em vigor deveriam ser integralmente reembolsadas pela Comissão.

21 Na realidade, a Comissão, a coberto de uma decisão administrativa, criou uma disposição regulamentar que tem por efeito limitar o âmbito do Regulamento n.° 1164/89. Ora, a decisão recorrida é ilegal porque a Comissão não tinha competência para restringir o âmbito deste regulamento sem respeitar os procedimentos previstos para o efeito no Regulamento n.° 1308/70, isto é, a consulta do comité de gestão do linho e do cânhamo. A Comissão nunca iniciou este procedimento.

22 Além disso, a decisão recorrida, dada a sua retroactividade, desrespeita os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima. O limite de

100 hectares foi referido pela primeira vez no fax da Comissão de 18 de Julho de 1997, ao passo que as ajudas em causa haviam já sido concedidas aos cultivadores, de boa fé e em conformidade com a legislação aplicável, entre 1994 e 1995.

23 O Governo do Reino Unido reporta-se ao acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Outubro de 1998, Dinamarca/Comissão (C-233/96, Colect., p. I-5759, n.º 38), segundo o qual a Comissão não pode optar, no momento do apuramento das contas do FEOGA, por uma interpretação que se afasta do sentido habitual das palavras empregues. Sendo os termos do Regulamento n.º 1164/89 claros quanto à não previsão de limitação, a decisão recorrida, de alcance retroactivo, infringe os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima.

24 A Comissão considera, antes de mais, que tinha o direito de limitar as ajudas em questão. Em seu entender, a sementeira de 1 903 hectares para fins pretensamente experimentais constitui um abuso e não pode ser coberta pela Secção «Garantia» do FEOGA. Sendo embora verdade que o Regulamento n.º 1164/89 não limita expressamente a superfície máxima semeada a título experimental, é claro que os produtores não podem produzir, a este título, quantidades ilimitadas, devendo a superfície semeada ser razoável e proporcional às necessidades científicas. Neste contexto, há que ter em conta a Directiva 72/180, que prevê condições mínimas de semeadura para a obtenção de dados fiáveis e estabelece que dois hectares de superfície experimental bastam para o efeito.

25 Além disso, segundo a Comissão, o Regulamento n.º 1164/89 tinha em vista experiências científicas e não testes industriais. Não era por isso obrigada a reembolsar qualquer montante. Por isso, a decisão de conceder uma ajuda para

testes industriais até ao montante de um máximo de 100 hectares deveria ser tida como uma concessão voluntária.

26 A Comissão sublinha, por fim, que o linho em causa nunca foi transformado, tendo ficado nos campos onde apodreceu. Os testes não foram por isso concludentes, o que foi aceite pelo Governo do Reino Unido em carta de 4 de Dezembro de 1997. Não havia, portanto, que conceder ajudas comunitárias em tais circunstâncias, sendo a obrigação de transformar a colheita «inerente» ao artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89.

27 A Comissão sustenta que a decisão recorrida podia ser tomada por via administrativa e nos limites da sua competência na matéria, contestando ter agido na qualidade de legislador.

28 Na audiência, a Comissão esclareceu que já não punha em causa que testes industriais pudessem ser abrangidos pelo Regulamento n.° 1164/89.

29 Sustentou, no entanto, que a limitação das ajudas em causa a uma superfície de 100 hectares tinha sido objecto de acordo entre o Reino Unido e a Comissão, o que resultava do fax de 18 de Julho de 1997 que enviou às autoridades do Reino Unido.

30 O Reino Unido, admitindo embora que tenha efectivamente havido discussões entre as duas partes, contestou que tivesse havido acordo sobre o princípio de

uma limitação a 100 hectares. O fax da Comissão constitui uma tomada de posição unilateral a que o Governo do Reino Unido não deu o seu acordo.

31 Quanto a este último ponto, que deve ser examinado em primeiro lugar, basta verificar que o fax em litígio apenas constitui uma tomada de posição unilateral e que a Comissão não apresentou outras provas para demonstrar a existência de um acordo. O argumento da Comissão da existência de um tal acordo deve por isso ser desatendido. Aliás, o recurso ao órgão de conciliação pelo Governo do Reino Unido em Dezembro de 1997 corrobora o entendimento de que o Governo do Reino Unido não consentiu na limitação das ajudas pela Comissão em Julho de 1997.

32 Em segundo lugar, quanto ao argumento de que a decisão recorrida estava viciada de ilegalidade por a Comissão não ter competência para limitar unilateral e retroactivamente as ajudas em causa a uma superfície máxima de 100 hectares, há, em primeiro lugar, que ter em conta os termos do Regulamento n.° 1164/89. Nem o artigo 2.°, segundo travessão, deste regulamento, por força do qual a ajuda é concedida para o linho produzido a partir das sementes de variedades em exame pelas autoridades dos Estados-Membros para a sua inscrição no catálogo nacional das variedades, nem outras disposições do mesmo regulamento prevêem qualquer limite das superfícies semeadas elegíveis para a ajuda em causa.

33 Pelo contrário, resulta da história do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89, como recordado nos n.os 5 a 8 do presente acórdão, que o segundo travessão deste artigo foi incluído explicitamente para encorajar o desenvolvimento de novas variedades de linho mediante o emprego de sementes experimentais, sob o controlo das autoridades nacionais. Se é possível, como sublinhou a Comissão na audiência, que os volumes de produção para experiência tenham atingido um nível demasiado elevado, razão que levou à retirada do segundo travessão do artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 em 1997, não é menos verdade que esta

disposição era aplicável aos factos em apreço, que se reportam ao exercício financeiro de 1995.

34 A limitação das superfícies para efeitos de experiências também não resulta de outras disposições jurídicas aplicáveis aos factos dos autos. Em especial, a Directiva 72/180, referente à fixação dos caracteres e condições mínimas para exame das variedades susceptíveis de serem inscritas no catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas, não tem qualquer nexo com as ajudas concedidas para plantações experimentais e não se refere de modo algum à limitação destas plantações.

35 Se é verdade que o Regulamento n.° 1164/89 não permite a concessão das ajudas em causa para sementeiras experimentais de área ilimitada, há, no entanto, que sublinhar que as ajudas são geridas sob o controlo do Estado-Membro em causa, que deve velar para que não haja abusos e para que as sementeiras se efectuem num limite razoável atento o exame em vista. Ora, nas circunstâncias do caso em apreço, nada indica que o Reino Unido tenha desrespeitado esta obrigação e que as plantações do linho da variedade «Klasse» tenham atingido uma área manifestamente excessiva para os exames a que se destinavam. Em especial, a acusação genérica da Comissão de que houve abuso por parte dos cultivadores não se provou nem mesmo foi explicitada.

36 Quanto ao argumento da Comissão de que o linho deveria ser transformado para que as sementeiras pudessem beneficiar das ajudas, não tem apoio nas disposições aplicáveis. Aquela obrigação não é «inerente» ao artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89 pois resulta claramente dos artigos 3.° a 8.° deste regulamento, que definem detalhadamente as condições de concessão da ajuda, que esta é concedida para as superfícies semeadas e não para a transformação da colheita, que apenas se verifica, em geral, vários anos mais tarde. Além disso, se são concedidas ajudas para as sementeiras em causa, há sempre um certo risco de que os exames tenham resultados negativos, sendo inerente a esta noção que não

possa haver transformação. Este argumento da Comissão deve por isso ser rejeitado.

37 Resulta do que antecede que a decisão impugnada é ilegal, na parte em que exclui do financiamento comunitário despesas no montante de 869 283 GBP suportadas pelo Reino Unido a título de ajuda ao linho têxtil, como tendo sido adoptado em infracção ao disposto no artigo 2.° do Regulamento n.° 1164/89. A decisão recorrida deve por isso ser anulada nesta medida.

Quanto ao terceiro fundamento

38 Tendo o exame dos primeiro, segundo e quarto fundamentos levado à anulação parcial da decisão recorrida, não há que examinar o terceiro fundamento.

Quanto às despesas

39 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo o Reino Unido requerido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) É anulada 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, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995, na parte em que exclui do financiamento comunitário despesas no montante de 869 283 GBP suportadas pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte no quadro do regime estabelecido pelo 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) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Edward Sevón Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola