CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL L. A. GEELHOED

apresentadas em 6 de Março de 2001 [1]

Os factos

1. No presente processo, o Governo espanhol pede a anulação da Decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 28 de Julho de 1999, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros, na medida em que esta decisão aplica ao Reino de Espanha as correcções financeiras referidas no recurso. Em concreto, trata-se duma correcção forfetária de 5% aplicada aos montantes declarados pelas autoridades espanholas ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (a seguir «FEOGA») relativa a despesas no sector do armazenamento público de carne de bovino. A Comissão conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso.

O âmbito jurídico

2. O financiamento da política agrícola comum é regulado pelo Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [2]. O artigo 3.º, n.º 1 prevê o financiamento de certas medidas pelo FEOGA.

3. O artigo 5.º, n.º 2, do regulamento, na versão alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 [3], dispõe:

«A Comissão, depois de consultar o Comité do Fundo,

[...]

c) Decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220. Actualmente substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 160, p. 103).

3 — JO L 125, p. 1. Actualmente: artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que as duas partes tentarão chegar a acordo sobre a atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as suas posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, e cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir tendo em conta, nomeadamente, a importância da verificação de não conformidade. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade.»

4. Para fins de aplicação deste artigo, importa igualmente considerar o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 [4], que obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA.

5. Esta obrigação é explicitada pelo artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 729/70, no que respeita ao processo de apuramento das contas FEOGA, secção «Garantia» [5]:

«Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efectuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa as suas verificações, as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras, bem como o cálculo de qualquer despesa cuja exclusão, em conformidade com o n.° 2, alínea c), do artigo 5.° do Regulamento 729/70 eventualmente proponha [...]».

6. O processo de conciliação a que se refere o artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70 encontra-se pormenorizado na 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» [6]. O seu artigo 2.°, n.° 2 dispõe:

«O pedido de conciliação só é admissível quando, de acordo com a comunicação

4 — Actualmente: artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1258/1999.

5 — JO L 158, p. 6.
6 — JO L 182, p. 45.

contestada da Comissão, a correcção financeira proposta para um número orçamental disser respeito a um montante que:

— exceda 0,5 milhão de ecus,

— corresponda a mais de 25% da despesa anual total do Estado-Membro a título desse número orçamental.

Se, quando da discussão bilateral referida no n.º 1, alínea a), do artigo 1.º, o Estado-Membro em causa tiver invocado e justificado devidamente que se trata de uma questão de princípio relativa à aplicação das regras comunitárias, o presidente do órgão pode declarar admissível o pedido de conciliação.»

O processo pré-contencioso

7. Em 12 de Junho de 1998, a Comissão notificou às autoridades espanholas uma comunicação a respeito do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95, baseada nas verificações feitas pelos seus serviços quando da fiscalização do respeito das normas comunitárias em matéria de armazenamento público de carne de bovino. Estas verificações demonstraram que os controlos exigidos em matéria de peso, de classificação, de apresentação e de temperatura no procedimento de inspecção dos quartos dianteiros não foram efectuados com o rigor exigido pelas normas comunitárias. A Comissão anunciou na sua comunicação a intenção de propor uma correcção forfetária de 5% dos montantes declarados pelo Reino de Espanha, no momento do apuramento das contas dos exercícios de 1996 e 1997, nas rubricas orçamentais 2111 (despesas técnicas), 2112 (despesas financeiras) e 2113 (outras despesas). A correcção dizia respeito «às aquisições e existências» de carne de bovino. A Comissão convidou igualmente as autoridades espanholas para que apresentassem um pedido de conciliação. O Governo espanhol não fez uso desta possibilidade.

8. Por decisão de 28 de Julho de 1999, a Comissão verificou que certas despesas deviam ser objecto duma correcção forfetária de 5%. Tratava-se, especialmente, das rubricas orçamentais referidas na comunicação de 12 de Junho de 1998.

Fundamentos e argumentos das partes

9. O Governo espanhol baseia o seu recurso em dois fundamentos. Em primeiro lugar, alega uma violação dos direitos de defesa e do princípio da segurança jurídica (as duas primeiras arguições). Em segundo lugar, alega uma violação do princípio da igualdade (terceira arguição).5

10. Apreciadas na sua totalidade, as arguições do Reino de Espanha podem ser resumidas da seguinte forma:

1) Não estando quantificado na comunicação o montante da correcção, e como esta correcção ficou sujeita ao envio de informações complementares, o Reino de Espanha estava impossibilitado de saber se estavam reunidas as condições exigidas pela Decisão 94/442 para pedir a intervenção do órgão de conciliação. De acordo com o Governo espanhol, a referência à decisão não constitui uma formalidade, mas deve permitir a um Estado-Membro solicitar a intervenção deste órgão.

2) A comunicação determinava que, em consequência de falhas no momento da aplicação das disposições relativas ao armazenamento de carne de bovino, o apuramento das contas relativas aos exercícios de 1996 e 1997 comportaria uma correcção financeira de 5% das despesas declaradas pelo Reino de Espanha em relação às rubricas orçamentais 2111, 2112 e 2113. No entanto, dado que as despesas declaradas a respeito da rubrica orçamental 2113 eram negativas, as autoridades espanholas consideraram que os serviços da Comissão não tiveram isso em conta no cálculo do montante total da correcção financeira. Os serviços da Comissão aplicaram simplesmente uma correcção sobre as aquisições de carne de bovino respeitantes à rubrica 2113 e não sobre o total — negativo — das despesas declaradas nesta rubrica em relação ao total do exercício. A correcção proposta foi, assim, bem mais elevada da que resulta do texto da comunicação.

3) As carências dos controlos do armazenamento da carne de bovino descritas no relatório de síntese são comparáveis às detectadas noutros Estados-Membros. Ora, nestes últimos, a correcção financeira foi apenas de 2%, enquanto que para o Reino de Espanha a Comissão previu uma correcção de 5%. Na sua petição, o Governo espanhol afirma que a situação espanhola pode ser comparada à de outros Estados-Membros, como o Reino Unido e a República Federal da Alemanha. Em síntese, trata-se nos três casos de falhas na inspecção preliminar das carcaças e as próprias falhas são igualmente comparáveis. Com efeito, em todos estes casos, não estava suficientemente garantida a independência dos agentes encarregados dos controlos.

11. O Governo espanhol não contesta os factos que conduziram à correcção financeira.

12. Na sua resposta à primeira arguição, a Comissão sublinha que, no momento da comunicação de 12 de Junho de 1998, os seus serviços não estavam em condições de fixar o montante exacto da correcção financeira, porque necessitavam de certas informações das autoridades espanholas quanto ao peso e ao valor da carne. Não obstante, a comunicação de 12 de Junho de 1998 continha, de facto, uma descrição

exacta das despesas que foram objecto da correcção. Um simples cálculo teria permitido às autoridades espanholas determinar o montante da correcção financeira referida na comunicação de 12 de Junho de 1998. A falta duma quantificação exacta nesta fase do procedimento é conforme com o artigo 8.° do Regulamento 1663/95, assim como com a prática estabelecida. Esta falta não constitui um obstáculo à intervenção do órgão de conciliação. Na sua comunicação de 12 de Junho de 1998, a Comissão convidou expressamente o Reino de Espanha para que recorresse a este órgão. Neste contexto, a Comissão assinala ainda que um pedido de conciliação só é inadmissível se o seu montante é inferior a 0,5 milhão de euros. No presente caso, o montante em causa é bem mais elevado. De resto, o limite de 0,5 milhão de euros não é aplicado de forma estrita.

13. Segundo a Comissão, a segunda arguição é materialmente inexacta. As deficiências verificadas ocorreram no momento da aquisição e do armazenamento de carne de bovino. A correcção só se aplica às despesas correspondentes. Para poder apreciar esta alegação em profundidade, o Tribunal de Justiça pediu à Comissão que lhe precisasse as despesas que a Comissão tomou efectivamente em conta relativamente a cada rubrica orçamental. Por carta de 15 de Janeiro de 2001, a Comissão especificou uma vez mais o cálculo da correcção financeira. Nesta ocasião, a Comissão reiterou que as falhas foram verificadas no momento da aquisição e do armazenamento e não no momento da venda da carne de bovino armazenada. No momento da inspecção não tinha ainda ocorrido a venda. A Comissão não tomou pois em conta o preço de venda no momento da fixação da correcção. A Comissão expõe ainda porque seria injusto — no âmbito duma sanção relativa à aquisição e ao armazenamento — tomar em conta o preço da venda. Acrescenta, não obstante, que tomou em conta a venda no momento da correcção da rubrica 2111. A incidência deste facto foi despicienda (sensivelmente 350 euros). Se o Tribunal de Justiça o considerar útil, a Comissão está disposta a rever o montante da correcção quanto a este ponto. A Comissão juntou uma série de anexos dos quais resulta que o montante inicialmente proposto para as correcções pode, de acordo com as reacções do Governo espanhol, ser considerado apropriado no seu conjunto.

14. Na sua resposta à terceira arguição, a Comissão contesta que as falhas nos controlos censuradas ao Reino de Espanha sejam comparáveis às dos outros Estados-Membros, aos quais foi aplicada uma correcção forfetária de 2%. A este propósito, a Comissão remete para o relatório de síntese. A Comissão aplicou os critérios enunciados no seu documento de 23 de Outubro de 1997, VI/5330/97, que fixa as directrizes para o cálculo das consequências financeiras das falhas do ponto de vista do FEOGA. A Comissão acrescenta que um Estado-Membro tem sempre a oportunidade de demonstrar que o risco de perda real para o FEOGA é inferior à correcção proposta. No entanto, o Reino de Espanha deveria contestar a importância e as consequências das falhas verificadas pela Comissão e não o nível da correcção. Diferentemente dos Governos do Reino Unido e do Governo alemão, o Governo espanhol não terá apresentado argumentos convincentes que demonstrem que os riscos de perdas reais para o FEOGA são inferiores àquilo a que corresponderia a percentagem de redu-

ção aplicada. Por fim, a Comissão observa que o efeito da correcção não é de tal modo diferente em Espanha do que o é na Alemanha, já que a redução de 2% aplica-se na Alemanha para o total das despesas relativas ao armazenamento de carne de bovino, enquanto que a redução de 5% em Espanha só se aplica a certas rubricas.

15. Na sua réplica, o Governo espanhol censura a Comissão por não ter tido o cuidado de refutar os dados transmitidos pelo Reino de Espanha e de se ter limitado aos aspectos gerais. Afirma igualmente não ter sido informado da interpretação defendida pela Comissão no que respeita à intervenção do órgão de conciliação. A réplica aborda igualmente a questão (da determinação do montante) das rubricas orçamentais nas quais foi aplicada a correcção.

16. Na tréplica, a Comissão faz uma nova síntese do procedimento a seguir. A Comissão considera-se obrigada a demonstrar uma violação do direito comunitário. Logo que esta violação esteja demonstrada, a Comissão considera que dispõe dum amplo poder discricionário para fixar a percentagem de redução com base na sua apreciação da gravidade da infracção. A Comissão não dispunha dos meios necessários para determinar o prejuízo real para os recursos comunitários. O Estado-Membro podia, em seu entender, contestar o montante da percentagem de redução. Para tal, não deveria apenas ater-se à qualificação da gravidade da infracção, mas demonstrar igualmente que o alcance do prejuízo possível não é proporcional à percentagem de redução aplicada.

A política da Comissão

17. Em matéria de correcções financeiras, a Comissão aplica uma política que foi estabelecida pela primeira vez num documento de trabalho de 1 de Junho de 1993, denominado relatório Belle [7]. Este documento foi já por diversas vezes invocado no Tribunal de Justiça. Nas suas conclusões no processo Grécia/Comissão [8], o advogado-geral Fennelly analisa as circunstâncias da sua adopção e a sua natureza. Em 1992, a Comissão criou um grupo de estudo interno, encarregado da elaboração dum método relativo à imposição de sanções aos Estados-Membros que fazem uma aplicação incorrecta do direito comunitário. As normas desenvolvidas por este grupo foram aprovadas pela Comissão e pelos representantes dos Estados-Membros no Comité do FEOGA. Estas normas não foram concebidas com carácter vinculativo. A percentagem da redução deve ser escolhida com base numa avaliação dos riscos para os recursos comunitários que resultam das deficiências nos controlos realizados pelos Estados-Membros. O grupo de estudo fixou três níveis de redução forfetária do reembolso: 2%, 5% e 10%. O relatório Belle foi depois substituído por um documento de trabalho da Comissão, de 23 de

7 — Documento VI/216/93, de 1 de Junho de 1993.

8 — Acórdão de 4 de Julho de 1996 (C-50/94, Colect., p. I-3331).

Dezembro de 1997, com o n.º VI/5330/97, que fixa as novas directrizes para o cálculo das consequências financeiras. Este novo documento não traz modificações importantes aos critérios do relatório Belle, mas acrescenta uma nova categoria: uma percentagem de redução de 25% em caso de faltas graves. A decisão da Comissão em litígio no presente processo baseia-se nas directrizes estabelecidas neste último documento de trabalho.

18. O relatório Belle e o documento de trabalho acima referido contêm, pois, as directrizes relativas às situações em que as correcções financeiras devem ser aplicadas a um Estado-Membro. Para os casos difíceis, prevêem a aplicação duma percentagem forfetária [9]:

«Dado que a abordagem das auditorias dos sistemas tem sido mais amplamente aplicada, o FEOGA tem recorrido cada vez mais à avaliação dos riscos de deficiência dos sistemas. Dada a natureza específica das auditorias *a posteriori*, é raramente possível determinar, no momento da sua realização, se um determinado pedido era válido no momento do respectivo pagamento [...] As perdas para os fundos comunitários devem por conseguinte ser determinadas através de uma avaliação dos riscos que correram por deficiências de controlo, que poderão dizer respeito tanto à natureza ou qualidade como à quantidade dos controlos efectuados [...]»

O relatório propõe três taxas forfetárias de correcção:

«a) 2% da despesa — quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância ou à realização de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor.

b) 5% da despesa — quando a deficiência estiver ligada a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante na garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi significativo.

c) 10% da despesa — quando a deficiência se referir à totalidade ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou à realização de controlos essenciais para a garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que houve um risco elevado de amplas perdas para o FEOGA [...]».

19. Seguidamente, o relatório prevê que em caso de dúvida sobre a escolha da catego-

9 — A citação seguinte é retirada do relatório Belle.

ria, podem ser tomados em consideração os seguintes pontos como factores de ponderação:

«— as autoridades nacionais tomaram medidas efectivas para remediarem as deficiências logo que estas foram detectadas?

— as deficiências decorreram de dificuldades de interpretação dos textos comunitários?»

20. O relatório Belle é o resultado duma prática já antiga que consiste, para a Comissão, em aplicar correcções financeiras no âmbito do reembolso aos Estados-Membros das despesas que efectuaram para a aplicação da política agrícola comum. De acordo com a Comissão, os critérios do relatório Belle constituem «uma base de acordo comum no sentido de que, se se verificar ser impossível determinar exactamente o montante das correcções, é seguida uma via média, escolhendo-se um montante fixo, o que permite simultaneamente o respeito do direito comunitário e a boa gestão dos recursos comunitários e satisfazer a vontade compreensível dos Estados-Membros, que desejam evitar correcções desmesuradas e desproporcionadas» [10].

10 — V. acórdão de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão, já referido na nota 8, n.º 24.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esta política

21. A prática das correcções forfetárias e a tradução que dela foi feita no relatório Belle, assim como no documento de trabalho que lhe sucedeu, foram várias vezes analisadas pelo Tribunal de Justiça e ainda, recentemente, no acórdão Grécia/Comissão [11]. A exemplo do acórdão Itália/Comissão [12], este acórdão confirma que o Tribunal de Justiça não contesta os critérios contidos no relatório Belle. Estes critérios constituem também o ponto de partida da apreciação do Tribunal de Justiça.

22. A abordagem do Tribunal de Justiça é então a seguinte. Como resulta especialmente do acórdão Reino Unido/Comissão [13], a Comissão deve demonstrar que um Estado-Membro infringiu as normas da política agrícola comum, por exemplo — como no presente caso — ao não fiscalizar suficientemente as despesas. Após ter feito esta demonstração, a Comissão deve intervir. No entanto, quanto à escolha das sanções a aplicar, a Comissão dispõe duma ampla margem de apreciação. O Estado-Membro em causa deve demonstrar que os factos constatados pela Comissão são inexactos e que esta tirou consequências inapropriadas, ao aplicar, por exemplo, uma correcção forfetária demasiado ele-

11 — Acórdão de 13 de Julho de 2000 (C-243/97, Colect., p. I-5813).

12 — Acórdão de 1 de Outubro de 1998 (C-242/96, Colect., p. I-5863).

13 — Acórdão de 24 de Março de 1988 (C-347/85, Colect., p. 1749, n.º 16). Este acórdão contém longos desenvolvimentos sobre o ónus da prova. V. igualmente o acórdão Itália/Comissão, referido na nota 12, n.º 58.

vada. O acórdão Grécia/Comissão [14], acima referido, dispõe:

«26 É conveniente recordar, em primeiro lugar, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] na hipótese de se revelar impossível estabelecer com segurança em que medida uma actuação nacional incompatível com o direito comunitário provocou um aumento das despesas que figuram numa rubrica orçamental do FEOGA, a Comissão não tem outra alternativa senão recusar o financiamento da totalidade das despesas em questão.

27 Há que salientar, em seguida, que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, compete a este Estado-Membro demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento, recusado pela Comissão [...].

28 Ora, embora, no âmbito da sua missão de apurar contas, a Comissão se esforce, em lugar de recusar o financiamento da totalidade das despesas, por estabelecer regras destinadas a distinguir consoante o grau de risco que apresentam, para o FEOGA, os diferentes níveis de falta de controlo, o Estado-Membro deve demonstrar que estes critérios são arbitrários e injustos [...]»

23. Remeto ainda para o acórdão Países Baixos/Comissão [15], que precisa a repartição do ónus da prova entre a Comissão e o Estado-Membro. No n.º 17 deste acórdão o Tribunal de Justiça declara: «A Comissão está efectivamente obrigada não a demonstrar de modo exaustivo a irregularidade [...], mas a apresentar elementos de prova da existência de uma dúvida séria e razoável [...]. Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de [...] ser o Estado que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA e ao qual incumbe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus números e, se necessário for, da inexactidão dos cálculos da Comissão». O Tribunal de Justiça repetiu esta fórmula em vários acórdãos posteriores [16].

24. Como observei, a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça mostra que a Comissão dispõe duma ampla margem de apreciação na aplicação de sanções quando um Estado-Membro não tenha controlado de forma bastante precisa as suas despesas no âmbito da política agrícola comunitária. A Comissão pode recusar qualquer reembolso, mas pode igualmente aplicar uma percentagem de redução, como no presente caso. É evidente que as percentagens men-

14 — Acórdão de 4 de Julho de 1996, referido na nota 8, n.ºs 26 e segs.

15 — Acórdão de 10 de Novembro de 1993 (C-48/91, Colect., p. I-5611).

16 — V., especialmente, o acórdão de 18 de Maio de 2000, Bélgica/Comissão (C-242/97, Colect., p. I-3421, n.º 104).

cionadas no relatório Belle, a saber, 2%, 5% e 10%, constituem uma sanção ainda mais moderada do que a recusa pura e simples de reembolsar as despesas.

25. Quanto ao ónus da prova, há que referir o seguinte. Como resulta especialmente do acórdão Grécia/Comissão [17], incumbe ao Estado-Membro que contesta a sanção imposta produzir prova sobre um certo número de pontos:

a) o direito a obter o reembolso pelo FEOGA das despesas efectuadas pelo Estado-Membro;

b) a justeza dos dados em que se baseia a Comissão;

c) a justeza dos critérios aplicados pela Comissão no momento da imposição da redução. Se os critérios são os do relatório Belle [18], beneficiam duma presunção de validade. Mas, como não se trata de normas vinculativas, penso que o Estado-Membro tinha o direito de demonstrar que, relativamente a ele, os critérios do relatório Belle produzem efeitos arbitrários ou injustos;

d) o modo de aplicação destes critérios.

A apreciação do litígio

A chave do sistema

26. O financiamento pelo FEOGA da execução da política agrícola comum pelos Estados-Membros deu já lugar a abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça. O tratamento dum litígio como o do presente processo pode pois, em larga medida, ser assegurado com base na jurisprudência existente — e muitas vezes assente — do Tribunal de Justiça.

27. No meu ponto de vista, a chave do sistema — e da jurisprudência do Tribunal de Justiça — é constituída pelo facto de serem os Estados-Membros que asseguram no presente caso a aplicação dum regime financiado pela Comunidade. É sobre eles que recai a obrigação de justificar de forma detalhada as despesas feitas neste âmbito. São igualmente os Estados-Membros que dispõem dos dados relativos às despesas reais. A Comissão deve limitar-se a um controlo (por amostra) para o qual depende largamente dos números fornecidos pelos Estados-Membros. Um tal sistema, eminentemente frágil, requer um amplo poder discricionário da Comissão para poder impor sanções quando verifique irregularidades. Visto que a Comissão não pode ela

17 — Acórdão de 4 de Julho de 1996, referido na nota 8.

18 — No presente processo, trata-se do documento de 23 de Dezembro de 1997.

própria dispor de todos os dados, as reduções forfetárias são indispensáveis. Por outro lado, bem entendido, é necessário naturalmente evitar qualquer arbitrariedade na aplicação do regime pelos serviços da Comissão. A Comissão deve agir diligentemente, tanto no momento da verificação e da qualificação dos factos que podem dar lugar à aplicação de correcções, como no momento da aplicação das próprias correcções.

28. A Comissão deve, se for caso disso, ser capaz de provar — na sequência duma inspecção por si efectuada — que ocorreu uma irregularidade; deve igualmente indicar em que consiste essa irregularidade. Em seguida, pode propor uma sanção. Para tanto, a Comissão não está obrigada a provar, mas deve ao menos revelar indícios de que a sanção proposta corresponde à natureza, à gravidade e à amplitude da irregularidade verificada. É ao Estado-Membro que compete então provar — com base nos dados de que só ele dispõe — que a Comissão fez uma apreciação errada dos factos, ou que os qualificou de forma injusta, e que a sanção proposta não é adequada à natureza ou à gravidade e ao alcance da irregularidade verificada.

Tendo em conta o carácter pouco preciso dos critérios que a Comissão aplica neste momento, atribuo uma grande importância ao processo de conciliação previsto por este regime. Este processo permite às partes proceder a uma troca adequada de argumentos e de informações.

O alcance do litígio

29. Um outro elemento essencial no presente caso é que o Governo espanhol não nega ter infringido as disposições da política agrícola comum ao efectuar um controlo insuficiente das despesas no sector do armazenamento público de carne de bovino. A Comissão podia pois, por si própria, tomar uma medida que previsse a aplicação duma correcção financeira às despesas do Governo espanhol. O único ponto controvertido é pois o alcance da redução aplicada pela Comissão.

30. Visto que está estabelecido que o Governo espanhol incumpriu as suas obrigações de controlo das despesas no âmbito da política agrícola comum, importa reter — à luz das considerações que precedem — que a Comissão tem uma ampla margem de apreciação no momento da aplicação da sanção e que incumbe ao Estado-Membro refutar as suas verificações e conclusões. No que respeita ao ónus da prova, remeto para o n.º 25, *supra*. O presente litígio circunscreve-se às alíneas b) e d) deste número. O Governo espanhol duvida da exactidão dos dados nos quais a Comissão se baseia, afirmando que é incorrecta a correcção aplicada à rubrica orçamental 2113. Em seguida, contesta o modo de aplicação dos critérios, que teriam conduzido à aplicação indevida ao Reino de Espanha duma percentagem de redução de 5%, quando a República Federal da Alemanha e o Reino Unido só foram objecto de sanção na ordem dos 2%.

Quanto à primeira arguição

31. A primeira arguição do Governo espanhol censura à comunicação escrita formal de 12 de Junho de 1998 o facto de não ter indicado o montante da correcção financeira. Este facto terá impedido o Reino de Espanha de recorrer ao órgão de conciliação.

32. Antes de mais, a questão é a de saber se a comunicação deveria conter uma quantificação exacta do montante ao qual deveria aplicar-se a percentagem de redução.

33. É com razão que a Comissão se refere na sua contestação ao texto do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95. Segundo este artigo, a Comissão «comunicará ao Estado-Membro em causa as suas verificações, as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras, bem como o cálculo de qualquer despesa cuja exclusão, em conformidade com o n.º 5, alínea c) do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70, eventualmente proponha». Visto que este artigo refere «cálculo» das despesas, considero, tal como a Comissão, que não é necessária uma quantificação exacta.

34. É igualmente corroborado por certos elementos da jurisprudência do Tribunal de Justiça o ponto de vista segundo o qual a comunicação não deve necessariamente conter uma quantificação exacta da irregularidade verificada. Foi assim que o Tribunal de Justiça julgou no seu acórdão Países Baixos/Comissão [19] que é o Estado-Membro que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento de contas do FEOGA. Para o Tribunal de Justiça, incumbe pois ao Estado-Membro a prova dos dados quantificados. Importa igualmente sublinhar que o Tribunal de Justiça aceita a aplicação pela Comissão duma redução forfetária quando esta última não tenha a possibilidade de determinar o montante do prejuízo sofrido pelo FEOGA [20]. Isto indica que não é necessária uma quantificação exacta da irregularidade pela Comissão. De um modo mais geral, o sistema com base no qual o Tribunal de Justiça exerce o seu controlo equivale a exigir à Comissão que forneça os indícios que tornam plausível uma infracção das disposições da política agrícola comum [21], entendendo-se que os dados mais precisos deverão ser fornecidos pelos Estados-Membros.

35. Isto é corroborado pelo facto de a Comissão, segundo a sua contestação, ter agido no presente caso seguindo uma prática habitual. Isto não obsta naturalmente nada ao facto de a comunicação dever conter indicações apropriadas quanto aos sectores em relação aos quais a correcção se refere. No meu ponto de vista, a carta de 12 de Junho de 1998 é suficientemente precisa, visto que menciona as rubricas orçamentais em causa e indica,

19 — Acórdão referido na nota 15.

20 — V., especialmente, o acórdão Itália/Comissão, referido no n.º 21.

21 — No acórdão Países Baixos/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça declara que é suficiente a prova de uma dúvida séria e razoável. No mesmo sentido, v. o acórdão Bélgica/Comissão, referido na nota 16.

além disso, a que partes (quartos) da carne de vaca [22] armazenada se referem as correcções. Tal como a Comissão justamente observa, o próprio Governo espanhol pode calcular o montante da correcção.

36. A segunda questão é a de saber se a comunicação infringe o direito do Governo espanhol a um processo adequado. Observo que, na comunicação de 12 de Junho de 1998, a Comissão referiu expressamente a possibilidade de se recorrer ao órgão de conciliação. No meu ponto de vista, nas circunstâncias do presente processo, o Governo espanhol é o único responsável de não ter recorrido a esta possibilidade. Em primeiro lugar, mesmo em caso de dúvida quanto à admissibilidade, o Governo espanhol teria podido apresentar um pedido de conciliação a título cautelar. Em segundo lugar, teria podido eliminar todas as dúvidas calculando ele próprio os montantes por rubrica orçamental. Com efeito, dispunha dos dados necessários para efectuar estes cálculos ou, ao menos, para fazer uma avaliação séria. Em terceiro lugar, parece que, como a Comissão refere na sua contestação, o órgão de conciliação não aplica estritamente o limiar de admissibilidade. Na verdade, não sei com certeza se o Governo espanhol estava informado desta política do órgão de conciliação. Talvez mesmo nem estivesse. No entanto, resulta do texto do artigo 2.°, n.° 2, da decisão da Comissão, de 1 de Julho de 1994, que criou o órgão de conciliação, que o presidente deste órgão dispõe duma certa margem de poder discricionário na apreciação da admissibilidade. Com efeito, quando se colocam questões de princípio, o órgão pode declarar admissíveis mesmo os pedidos de conciliação que não preenchem os critérios quantitativos estabelecidos na decisão.

37. Por fim, o Governo espanhol alega igualmente uma violação do princípio da segurança jurídica. No direito comunitário, este princípio implica que uma regulamentação possa ser conhecida com certeza e que a sua aplicação seja previsível para o interessado, no presente processo, para o Governo espanhol. «Este imperativo de segurança jurídica impõe-se com especial vigor quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras, a fim de permitir aos interessados que conheçam com exactidão o alcance das obrigações que a mesma lhes impõe», segundo o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Dinamarca/ /Comissão [23]. Serei breve no que respeita à alegada violação do princípio da segurança jurídica. Tendo em conta as considerações feitas anteriormente, considero que o Governo espanhol estava plenamente em condições de conhecer o alcance das suas obrigações e dos seus direitos.

38. Concluo portanto que a primeira arguição improcede.

22 — Trata-se dos dois quartos posteriores, visto que, de acordo com a carta da Comissão, os quartos anteriores não podem ser objecto duma intervenção.

23 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1987 (C-348/85, Colect., p. 5225, n.° 19). O Tribunal de Justiça considera-o jurisprudência assente.

Quanto à segunda arguição

39. Esta arguição está estreitamente ligada à precedente. Também aqui o Governo espanhol invoca uma violação dos direitos de defesa e do princípio de segurança jurídica. Não creio ser necessário voltar a abordar estas questões. No entanto, há uma diferença importante relativamente à primeira alegação. Enquanto que, nesta última, se censurou a comunicação da Comissão por ser demasiado vaga, aqui trata-se do mérito da comunicação e da Decisão da Comissão de 28 de Julho de 1999.

40. É especialmente posta em causa a correcção efectuada relativamente às despesas que resultam da rubrica orçamental 2113. Neste contexto, o Tribunal de Justiça pediu à Comissão que lhe desse explicações detalhadas. Parece-me que a Comissão foi suficientemente clara quanto às razões pelas quais a correcção só incide sobre a aquisição e o armazenamento da carne de bovino e não sobre a venda. Como justamente sublinha a Comissão, no momento da inspecção era impossível ter em conta a venda. Por outro lado, a exemplo da Comissão, considero que a imposição duma sanção por deficiências nos controlos de aquisição e armazenamento de carne de bovino não exige que se tenha em conta o preço da venda. É uma questão totalmente diferente o facto de, ao que tudo indica, ter sido efectivamente tomada em conta a venda no que respeita à rubrica 2111. Visto que este ponto não está em litígio, limitar-me-ei a uma observação supérflua. A meu ver, é evidente que a Comissão compensará ao Reino de Espanha a diferença — ademais reduzida — mesmo que este ponto não seja considerado pelo Tribunal de Justiça.

41. Por conseguinte, a segunda arguição improcede igualmente.

Quanto à terceira arguição

42. Na sua terceira arguição, o Governo espanhol censura à Comissão uma desigualdade de tratamento entre os diferentes Estados-Membros, que é constitutiva duma violação do princípio da igualdade. A percentagem de redução aplicada à República Federal da Alemanha e ao Reino Unido, onde foram verificadas falhas comparáveis, é de 2% e não de 5%.

43. Antes de mais, realço que a ampla margem de apreciação de que a Comissão dispõe na aplicação das percentagens de redução não pode ser interpretada no sentido de que situações comparáveis possam ser tratadas diferentemente.

44. No seu acórdão Bélgica/Comissão [24] o Tribunal de Justiça observou o seguinte a propósito do princípio da igualdade:

«A este respeito, deve desde logo salientar-se que cada caso deve, em princípio, ser apreciado separadamente a fim de apurar se o Estado-Membro em questão, quando da realização das operações financiadas pelo FEOGA, respeitou ou não as exigências do direito comunitário e, se não foi o caso, em que medida [...] Isso não significa que um Estado-Membro não esteja autorizado a invocar a violação do princípio da igualdade de tratamento. Contudo, só o pode fazer na medida em que os casos invocados sejam pelo menos equiparáveis, tendo em conta o conjunto dos elementos que os caracterizam, entre os quais se contam, designadamente, o período durante o qual as despesas foram efectuadas, os sectores em causa e a natureza das irregularidades imputadas [...] Deve ainda recordar-se que, segundo jurisprudência constante, só pode existir uma discriminação proibida no caso de situações equiparáveis serem tratadas de maneira diferente, a menos que esse tratamento se justifique objectivamente (v., designadamente, acórdão de 18 de Maio de 1994, Cordoniu/ /Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.° 26).»

45. No presente caso, no meu ponto de vista, a aplicação destes critérios obriga a comparar as irregularidades verificadas em Espanha com as verificadas no Reino Unido e na Alemanha, antes de comparar as sanções impostas.

46. No meu ponto de vista, o relatório de síntese indica de forma irrefutável que a comparação com o Reino Unido não colhe. Com efeito, a acusação imputada ao Reino Unido respeita apenas a um aspecto isolado do controlo, enquanto que as censuras imputadas ao Reino de Espanha se referem a todo um conjunto de diferentes aspectos (o peso, a classificação, a apresentação e a temperatura).

47. Quanto à comparação com a Alemanha, observarei o seguinte. A Comissão, no decurso da fase de comunicação formal, propôs a mesma percentagem de redução para a República Federal da Alemanha que para o Reino de Espanha, a saber, 5%. Diferentemente das autoridades espanholas, as autoridades alemãs recorreram então ao órgão de conciliação. Na sequência das verificações efectuadas por este órgão, a percentagem de redução foi finalmente fixada em 2%. A este respeito, parece-me determinante que, de acordo com o relatório do órgão de conciliação, o Governo alemão tenha invocado argumentos que podem razoavelmente justificar uma percentagem de redução menos elevada. Com efeito, estes argumentos tornam plausível a existência na Alemanha dum regime de inspecção duma qualidade globalmente suficiente. Em compensação, o Governo

24 — Acórdão referido na nota 16, n.os 129 e segs.

espanhol nunca invocou argumentos semelhantes, nem mesmo durante o processo no Tribunal de Justiça. A título redundante, acrescentei que o efeito da redução não é de tal modo diferente na Alemanha do que o é em Espanha, atendendo às observações da Comissão, pois que a redução de 2% na Alemanha se aplica a todas as despesas do sector, enquanto que em Espanha a redução de 5% só se aplica a certas rubricas orçamentais.

48. A terceira arguição deve ser também julgada improcedente.

Conclusão

49. Com base no exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene o Reino de Espanha nas despesas, em conformidade com o artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.