

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 3 de Outubro de 2002¹

1. O Reino de Espanha pede ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que anule a Decisão 2000/449/CE da Comissão, de 5 de Julho de 2000, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia»² (a seguir «decisão impugnada»), na parte em que prevê uma correcção financeira aplicável às despesas declaradas pelo Reino de Espanha no que respeita à ajuda compensatória às bananas para as campanhas de 1995 e 1996.

[...]

b) apura antes do final do ano seguinte, com base nos documentos referidos na alínea b) do n.º 1, as contas dos serviços e organismos.»

3. Esse mesmo regulamento, na versão alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995⁴ (a seguir «Regulamento n.º 729/70»), dispõe no seu artigo 5.º, n.º 2, alíneas b) e c):

I — Enquadramento jurídico

2. O Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum³, prevê, no seu artigo 5.º, n.º 2, alínea b), que:

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

[...]

«A Comissão, depois de consultar o Comité do Fundo referido no artigo 11.º, [...]

b) apurará, antes de 30 de Abril do ano seguinte ao do exercício em causa, e

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 180, p. 49.

3 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

4 — JO L 125, p. 1.

com base nas informações referidas na alínea b) do n.º 1, as contas dos organismos pagadores.

4. O artigo 2.º do Regulamento n.º 1287/95 está assim redigido:

A decisão de apuramento das contas [...] não prejudica decisões posteriores nos termos da alínea c);

«1. [...]

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.

[O presente regulamento] é aplicável a partir do exercício que tem o seu início em 16 de Outubro de 1995.

[...]

2. As recusas de financiamento referidas no n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 não podem dizer respeito às despesas declaradas a título de um exercício anterior a 16 de Outubro de 1992, nem prejudicar as decisões de apuramento relativas a um exercício anterior à entrada em vigor do presente regulamento.»

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.

5. As orientações da Comissão em matéria de correcção financeira foram definidas no Documento VI/5330/97 de 23 de Dezembro de 1997. Quando as informações fornecidas pelo inquérito não permitirem avaliar os prejuízos sofridos pela Comunidade pode ser prevista uma correcção forfetária. As taxas de correcção aplicáveis são de 2%, 5% e 10% em função da amplitude do risco do prejuízo; em certos casos a taxa pode ser de 25% e mesmo superior podendo ir até 100% em casos excepcionais.

Não pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações. [...]

6. Os regulamentos que regem o sector em causa incluem, mais especificamente, o Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho, de 13 de Fevereiro de 1993, que estabelece a organização comum de mercado no sector das bananas⁵ e o Regulamento (CEE) n.º 1858/93 da Comissão, de 9 de Julho de 1993, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 404/93 do Conselho no que diz respeito ao regime de ajuda compensatória da perda de receitas de comercialização no sector das bananas⁶.

7. O Regulamento n.º 404/93 previu a atribuição de uma ajuda compensatória das eventuais perdas de receitas aos produtores na sequência da instituição da organização comum de mercado no sector das bananas.

8. Nos termos do artigo 12.º, n.ºs 1,2,3,4,5 e 7 do Regulamento n.º 404/93:

«1. Será concedida uma ajuda compensatória da eventual perda de receitas aos produtores comunitários membros de uma organização de produtores reconhecida que comercializem bananas que satisfaçam as normas comuns aplicáveis no mercado comunitário. [...]

2. A quantidade máxima de bananas comunitárias comercializadas elegível para a ajuda compensatória é fixada em 854 000 toneladas/peso líquido. Esta quantidade será repartida por região produtora da Comunidade do seguinte modo:

- 1) 420 000 toneladas para as ilhas Canárias;

[...]

3. A ajuda compensatória é calculada com base na diferença entre:

— a ‘receita forfetária de referência’ das bananas produzidas e comercializadas na comunidade

e

— a ‘receita média na produção’ obtida no mercado da Comunidade durante o ano em causa para as bananas produzidas e comercializadas na Comunidade.

⁵ — JO L 47, p. 1.

⁶ — JO L 170, p. 5.

4. A 'receita forfetária de referência' é determinada com base:

— na média dos preços das bananas produzidas na Comunidade e comercializadas durante um período de referência a determinar, anterior a 1 de Janeiro de 1993, e em conformidade com o processo previsto no artigo 27.º,

— deduzida dos custos médios de transporte e de colocação da mercadoria em condições FOB.

[...]

5. A 'receita média na produção' das bananas da Comunidade é determinada, para cada ano, com base:

— na média dos preços das bananas produzidas na Comunidade e comercializadas durante o ano em causa,

— deduzida dos custos médios de transportes e de colocação da mercadoria nas condições FOB.

[...]

7. Podem ser pagos adiantamentos com base na ajuda compensatória concedida no ano anterior, mediante a constituição de uma garantia.»

9. O artigo 4.º, n.ºs 1, 3 e 5 do Regulamento n.º 1858/93 dispõe:

«1. Os pedidos de adiantamentos serão apresentados de acordo com o calendário previsto no n.º 2 do artigo 7.º

[...]

3. O pagamento dos adiantamentos fica subordinado à constituição de uma garantia aquando da apresentação do pedido. O montante da garantia é fixado em 50% do montante do adiantamento.

[...]

5. A garantia será liberada no momento em que as autoridades competentes procederem ao pagamento da ajuda definitiva.»

II — Matéria de facto e tramitação pré-contenciosa

10. Quando de uma inspecção efectuada nas ilhas Canárias em Janeiro de 1997, os serviços da Comissão verificaram que facturas relativas a uma quantidade significativa de bananas destinadas ao mercado destas ilhas, emitidas por um determinado número de organizações de produtores, apresentavam preços que se podiam qualificar de simbólicos (1,2 ou 5 ESP/kg).

11. Dado que as explicações fornecidas aos serviços da Comissão, demonstraram que a fiscalização dessas operações não tinha ultrapassado um nível puramente administrativo, a Comissão considerou que existia um risco real de as referidas facturas corresponderem a bananas que não tinham sido efectivamente comercializadas ou a bananas de má qualidade. Os inspectores da Comissão entenderam que as autoridades espanholas deveriam ter procedido a controlos complementares.

12. Por carta de 8 de Julho de 1997, a Comissão transmitiu estes elementos ao Reino de Espanha.

13. Uma nova missão foi levada a cabo pelos serviços da Comissão em Novembro de 1997.

14. Numa reunião bilateral realizada em 31 de Março de 1998, a Comissão autorizou as autoridades da Comunidade Autónoma das Canárias a proceder a uma auditoria nas empresas que tinham comprado bananas a um preço reduzido durante o exercício financeiro de 1996. A auditoria realizou-se em Maio de 1998. O relatório da auditoria, transmitido à Comissão em 2 de Julho de 1998, não revelou nenhum lote comercializado inferior a 10 ESP/kg.

15. Os serviços da Comissão consideraram que esse relatório reforçava as suas apreciações.

16. Por carta de 15 de Junho de 1999, a Comissão propôs uma correcção financeira baseada na diferença entre a ajuda compensatória paga aos produtores espanhóis e aquela que lhes teria sido paga se as quantidades consideradas e os preços correspondentes tivessem sido excluídos, na totalidade ou em parte, do cálculo da ajuda média comunitária.

17. Por carta de 4 de Agosto de 1999, as autoridades espanholas pediram a abertura do processo de conciliação.

18. O 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»⁷ (a seguir «órgão de conciliação») apresentou o seu relatório final em 4 de Fevereiro de 2000. Refere que é muito difícil decidir a questão entre as partes na medida em que as suas posições assentam mais em deduções do que em factos demonstrados. Afirma que os elementos de que teve conhecimento não permitem excluir que a qualidade das bananas em causa seja inferior às normas, mas que é pouco provável que a falta de qualidade tenha afectado o conjunto das quantidades em causa. É igualmente possível que tenham existido fraudes relativas às quantidades realmente vendidas, mas não lhe foi apresentada nenhuma prova concreta nesse sentido.

19. Segundo o órgão de conciliação, a argumentação das autoridades espanholas é portanto igualmente plausível, segundo o órgão de conciliação. Em especial, é possível que quantidades reduzidas de bananas em conformidade com as normas tivessem sido escoadas a preços inferiores ao preço de custo, uma vez que a sua venda teria permitido aos produtores conseguir a ajuda compensatória que, se assim não fosse, teriam perdido. Tal prática não é proibida.

20. O órgão de conciliação conclui que não lhe foi possível aproximar as posições das duas partes. Todavia, convida a Comissão

a verificar os fundamentos da sua proposta de correcção financeira à luz das observações que lhe apresentou.

21. Em 15 de Maio de 2000, a Comissão adoptou o seu relatório de síntese. Conclui que as autoridades espanholas não conseguiram demonstrar que as vendas convertidas a preços extremamente baixos tinham sido efectivamente realizadas ou que preenchiam as condições prescritas. A Comissão indicou que propunha uma correcção financeira baseada no levantamento de um montante equivalente a 100% de ajuda compensatória correspondente às quantidades de bananas comercializadas a preço inferior a 5 ESP/kg e de um montante equivalente a 25% relativamente às quantidades de bananas comercializadas entre 5 e 10 ESP/kg; essa correcção implicava, além disso, um novo cálculo do montante compensatório após dedução da mercadoria assim considerada para efeitos de determinar o preço médio de saída do entreposto de acondicionamento e de evitar que as supostas «vendas» tivessem um impacto sobre o montante final da ajuda compensatória. O montante total da correcção atingia 428 882 534 ESP.

22. O processo terminou com a adopção, em 5 de Julho de 2000, da decisão impugnada, impondo a correcção financeira mencionada no relatório de síntese.

7 — JO L 182, p. 5.

III — Pedidos das partes

23. O Reino de Espanha conclui pedindo que o Tribunal de Justiça anule a decisão impugnada no que diz respeito à ajuda compensatória no sector das bananas em Espanha e condene a Comissão nas despesas.

24. A Comissão conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso e a recorrente condenada nas despesas.

IV — Apreciação

25. O Governo espanhol deduz três fundamentos.

26. Em primeiro lugar, ao recusar assumir as despesas realizadas no decurso do exercício financeiro de 1995, a Comissão cometeu um erro e violou os princípios da confiança legítima e da segurança jurídica.

27. Em segundo lugar, a Comissão cometeu um erro nos dados que utilizou para determinar a correcção financeira e tirou conclusões erradas dessas verificações.

28. Em terceiro lugar, a decisão impugnada está insuficientemente fundamentada.

A — Quanto ao primeiro fundamento: correcção alargada, erradamente, às despesas de 1995

29. O Governo espanhol alegou que a decisão impugnada se estende, erradamente, às despesas efectuadas em 1995, pois estas despesas já tinham sido apuradas por uma outra decisão, a saber, 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, para o exercício financeiro de 1995⁸. As únicas excepções ao apuramento no que se refere à Espanha dizem respeito às despesas «não reconhecidas» que figuram no n.º 1, alínea f), do anexo desta última decisão e às quantidades ditas «dissociadas» que figuram no n.º 1, alínea c), do mesmo anexo.

30. Os pagamentos relativos às bananas não fazem parte das quantidades dissociadas, mas das despesas reconhecidas e, portanto, terão sido apurados.

31. Ao recusar assumir essas despesas, a Comissão violou o princípio da confiança

8 — JO L 61, p. 37.

legítima em prejuízo da administração espanhola, assim como dos particulares beneficiários das ajudas compensatórias.

32. A Comissão violou igualmente o princípio da segurança jurídica. O Governo espanhol observou que é essencial que as instituições comunitárias respeitem o carácter intangível dos actos que adoptaram.

33. A Comissão entende que o primeiro fundamento invocado pelo Governo espanhol não procede. Sustenta que a Decisão 1999/187 não apurou os montantes pagos a título da ajuda compensatória em causa.

34. Segundo a Comissão, os pagamentos efectuados aos produtores durante a campanha de comercialização de 1995, que decorreu de 1 de Janeiro de 1995 a 31 de Dezembro de 1995, constituíam simples adiantamentos relativamente à ajuda compensatória final. Esta só pode ser considerada definitivamente recebida quando o saldo da ajuda tenha sido pago e a garantia liberada, o que só teve lugar durante o exercício financeiro de 1996, que decorreu de 16 de Outubro de 1995 a 15 de Outubro de 1996, e não durante o exercício de 1995.

35. A Comissão precisou que, para poder considerar que existe um direito à ajuda, como o prevê o Regulamento n.º 1858/93,

na versão alterada pelo Regulamento (CE) n.º 796/95 da Comissão, de 7 de Abril de 1995⁹, deve dispor de todos os dados relativos ao período anual de referência, correspondente à campanha de comercialização, que, no que diz respeito às bananas, corresponde ao calendário anual. Só quando estiver na posse desses dados, no final do ano, a Comissão verifica se ocorreram as circunstâncias que justificam o pagamento da ajuda, no sentido de que as receitas de produção são inferiores às receitas de referência, e fixa o montante da ajuda. Apenas nesse momento, a diferença pode ser paga e as garantias liberadas. Os montantes pagos anteriormente devem ser considerados simples prestações provisórias sujeitas a uma ulterior revisão. Até este momento, não existe direito à ajuda, não pode ser calculado o seu montante e, portanto, não se poderá considerar que haja um qualquer montante a apurar.

36. A Comissão sustenta portanto que, no que diz respeito às bananas comercializadas em 1995, tendo a ajuda sido definitivamente paga só em 1996, não podia a Decisão 1999/187, relativa ao exercício financeiro de 1995, apurar os montantes pagos relativamente à ajuda em causa.

37. Partilho a posição da Comissão, segundo a qual a Decisão 1999/187 não abrange as despesas corrigidas pela decisão impugnada.

⁹ — JO L 80, p. 17.

38. Resulta, com efeito, do anexo da decisão impugnada que as correcções contestadas pelo Reino de Espanha dizem respeito às despesas relativas aos exercícios de 1996 e 1997. Em contrapartida, a Decisão 1999/187 apurou as contas para o exercício de 1995. Tratando-se de exercícios diferentes, esta última decisão não diz respeito às despesas que foram objecto da decisão impugnada.

39. O Governo espanhol sustenta, no entanto, que determinadas despesas corrigidas pela Comissão cabem, na realidade, no exercício de 1995.

40. Considera, mais particularmente, que «a Comissão deve ter em conta unicamente os montantes pagos a título da ajuda compensatória para o sector das bananas no decurso do exercício de 1996 e não tomar em consideração os *pagamentos efectuados no decurso do exercício de 1995*, os quais [...], tinham sido já pagos»¹⁰.

41. Este argumento não pode, todavia, ser aceite.

42. Assim como observou, muito justamente, a Comissão, os «pagamentos efec-

tuados no decurso do exercício de 1995» são, no contexto dos Regulamentos n.ºs 404/93 e 1858/93, adiantamentos.

43. A este propósito, convém remeter para o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1858/93 nos termos do qual:

«[o]s pedidos devem ser apresentados:

- a) no que se refere *aos adiantamentos*, nos dez primeiros dias de Março, Maio, Julho, Setembro e Novembro, *relativamente às bananas efectivamente comercializadas no período de dois meses anterior ao do pedido*; [...]
- b) no que se refere ao *pagamento do saldo da ajuda*, nos dez primeiros dias do mês de Janeiro do ano seguinte àquele a título do qual a ajuda é pedida.

O saldo inclui:

- a ajuda relativa às bananas comercializadas no período compreendido entre Novembro e Dezembro,

¹⁰ — Sublinhado nosso.

— se for caso disso, o ajustamento dos montantes pagos relativamente às bananas comercializadas durante os períodos referidos na alínea a), com base no montante definitivo da ajuda»¹¹.

44. Resulta desta disposição que a comercialização de bananas dá lugar, durante o ano em que ocorre, ao pagamento de um adiantamento ao produtor. Só no ano seguinte é que este recebe a diferença da ajuda.

45. Esta interpretação é igualmente confirmada pelo sexto considerando do Regulamento n.º 1858/93 a que a Comissão se refere e que prevê que:

«[...] posto que a ajuda compensatória relativa a um dado ano só pode ser determinada e paga no início do ano seguinte, é necessário conceder adiantamentos, a fim de assegurar o escoamento normal dos produtos comunitários e atingir o objectivo da medida; que estes adiantamentos devem, todavia, ser pagos mediante a constituição de uma garantia, para o caso de a ajuda definitiva ser inferior ao total dos adiantamentos pagos».

11 — Sublinhado nosso. O Regulamento (CE) n.º 796/95 substituiu, com efeitos a partir de 8 de Abril de 1995, o texto do referido artigo 7.º, n.º 2, por um outro texto mantendo o princípio do pagamento de adiantamentos durante o ano x e o pagamento da diferença da ajuda durante o ano $x+1$.

46. Por conseguinte, se a Comissão constatou irregularidades na comercialização de bananas nos anos de 1995 e 1996, trata-se de comercializações para as quais os produtores só receberam adiantamentos durante esses mesmos anos. Em compensação, a diferença das ajudas só foi paga, respectivamente, em 1996 e 1997.

47. A Comissão observa muito judiciosamente que, só tendo o montante das ajudas sido fixado definitivamente em 1996 e 1997, as mesmas só são apuradas por ocasião dos processos relativos aos exercícios de 1996 e 1997 e não no momento do processo relativo ao exercício de 1995, objecto da Decisão 1999/187.

48. O processo de apuramento das contas diz respeito, com efeito, como aliás o confirma o título da Decisão 1999/187, às «despesas» financiadas pelo FEOGA.

49. Portanto, só existe despesa a cargo do FEOGA, a partir do momento em que a ajuda se tornou definitiva e em que a garantia foi liberada. Antes dessa data, a existência de tal despesa é, com efeito, meramente aleatória, podendo sempre o montante pago a título de adiantamento, na medida em que se verifica que a ajuda não é devida, ser recuperado pela perda da garantia.

50. O Governo espanhol questiona ainda qual o motivo porque, nesse caso, a Comissão não especificou na Decisão 1999/187 que não incluía as despesas relativas às ajudas compensatórias às bananas uma vez que o pagamento final não tinha sido efectuado antes de 1996, quando tinha expressamente indicado tal precisão na referida decisão, relativamente às ajudas aos produtores de certas culturas herbáceas.

51. Sou todavia de opinião que o simples facto de a Comissão se ter referido às culturas herbáceas, mas não às bananas, nos considerandos da Decisão 1999/187 não basta para concluir que esta decisão teria apurado os montantes pagos, a título de adiantamento, em 1995 aos produtores de bananas. A existência de uma despesa a cargo do FEOGA depende, com efeito, da regulamentação aplicável e não de um dos considerandos duma decisão da Comissão

52. O Governo espanhol considera igualmente que o ponto de vista segundo o qual os pagamentos efectuados em 1995 devem ser considerados prestações não é coerente se se tiver em conta o artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum¹², que se refere às ajudas ao desenvolvimento rural.

53. Com efeito, segundo o Governo espanhol, o legislador europeu introduziu uma distinção entre as ajudas ao desenvolvimento rural, referidas no citado artigo 7.º, e as outras. Relativamente às ajudas ao desenvolvimento rural, os pagamentos que precedem o pagamento final só constituem adiantamentos. Em contrapartida, quanto aos outros tipos de ajuda, tais como as ajudas compensatórias no sector das bananas, os diferentes pagamentos até ao pagamento final não devem ser considerados adiantamentos. Estes pagamentos fazem parte da ajuda compensatória concedida e podem ser objecto de uma liquidação. No caso concreto, foram liquidados pela Decisão 1999/187 relativa ao exercício financeiro de 1995.

54. A este propósito, cabe declarar que o artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, do Regulamento n.º 1258/1999 prevê que:

«[n]ão pode ser decidida uma recusa de financiamento de:

- a) Despesas referidas no artigo 2.º efectuadas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados dessas verificações;

¹² — JO L 160, p. 103.

b) Despesas relativas às acções referidas no artigo 3.º relativamente às quais o pagamento final foi efectuado mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados dessas verificações.»

58. É portanto por referência ao Regulamento n.º 1858/93 que importa definir o conceito de «despesa» na acepção do artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, alínea a), do Regulamento n.º 1258/1999 e não por referência ao artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, alínea b), deste último regulamento.

55. Ora, como observa muito justamente a Comissão, o Regulamento n.º 1258/1999, que substitui o Regulamento n.º 729/70, só se aplica, por força do seu artigo 20.º às despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 2000. Não se aplica às despesas em causa no presente processo e parece, portanto, difícil daí deduzir uma interpretação que as atinja.

59. Tendo em atenção o que foi referido, sou, portanto, de opinião que as despesas corrigidas pela decisão impugnada não se referem ao exercício de 1995 objecto da Decisão 1999/187.

56. Além disso, o facto de, no que se refere às ajudas ao desenvolvimento rural, o prazo de vinte e quatro meses correr a partir do pagamento final, não significa que, para as ajudas previstas no referido artigo 7.º, n.º 4, quarto parágrafo, alínea a), cada pagamento, seja definitivo ou não, deva ser considerado uma «despesa», começando a contagem do prazo de vinte e quatro meses.

60. A premissa em que se baseia o primeiro fundamento do Governo espanhol que declara, no essencial, que há um cruzamento entre a Decisão 1999/187, por um lado, e a decisão impugnada por outro, não é, portanto, correcta.

57. Como sublinha, com efeito, muito justamente a Comissão, «o facto de os pagamentos parciais serem considerados despesas a apurar ou de se aguardar o pagamento da diferença depende exclusivamente das características da ajuda e do sector, bem como do regime jurídico para este previsto».

61. Daí decorre que a Decisão 1999/187 não podia criar nenhuma confiança legítima quanto ao facto de as despesas em causa na decisão impugnada nunca serem corrigidas. Sendo o sistema lógico e coerente, também não foi lesado o princípio da segurança jurídica.

62. Estas constatações bastam para concluir pela improcedência do primeiro fundamento do Governo espanhol.

63. Numa preocupação de exaustividade, convém, todavia, examinar ainda o argumento adiantado, a título subsidiário, pela Comissão e segundo o qual, mesmo que o exercício financeiro de 1995 devesse ser considerado um exercício pertinente, a Decisão 1999/187 de apuramento relativa a este exercício não teria podido apurar todas as despesas efectuadas nesse exercício.

64. Em especial, a Comissão refere-se ao último considerando da Decisão 1999/87 nos termos do qual este «[...] não prejudica as consequências financeiras que a Comissão tirará, no âmbito de um apuramento de contas ulterior, de inquéritos em curso à data da presente decisão [...]», isto é, em 3 de Fevereiro de 1999.

65. Ora, a Comissão afirma que se os inquéritos sobre as ajudas compensatórias controvertidas não estavam encerrados nessa data, tal se devia ao facto de ainda não ter comunicado o seu resultado final ao Governo espanhol.

66. Além disso, a Comissão refere-se no décimo segundo considerando da Decisão 1999/187 segundo o qual «[...] o n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 [na versão alterada pelo Regulamento 1287/95] prevê que a Comissão pode recusar o financiamento das despesas efectuadas durante o período de vinte e quatro meses que precede a sua comunicação por escrito dos resultados dos

controles aos Estados-Membros em causa; que a Comissão comunicou os resultados de determinados controles aos Estados-Membros em causa entre Maio e Setembro de 1997; que podem advir consequências financeiras desses controles e que essas consequências podem afectar as despesas declaradas no exercício de 1995; [...] que a presente decisão não prejudica o direito da Comissão de, através de uma decisão ulterior, excluir do financiamento comunitário despesas efectuadas no exercício de 1995 que considere não estarem em conformidade com a regulamentação comunitária».

67. A este propósito, importa, em primeiro lugar, referir o n.º 30 do acórdão de 29 de Janeiro de 1998, Grécia/Comissão¹³, em que o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«[...] A Comissão, depois de consultar o Comité do FEOGA, apura, antes do final do ano seguinte, com base nas contas anuais, as contas dos serviços e organismos. Todavia, se as informações a fornecer pelos Estados-Membros e os controles que a Comissão considerar útil levar a cabo não conduzirem a resultados definitivos, a Comissão pode fechar as contas, com base nas informações adquiridas no processo de apuramento, reservando-se a possibilidade de corrigir essa decisão no quadro de um apuramento posterior»¹⁴.

13 — C-61/95, Colect., p. I-207.

14 — V. também, acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão (C-130/99, Colect., p. I-3005, n.º 164).

68. Ora, daí resulta, em meu entender, que a Comissão pode efectivamente reservar-se a possibilidade de efectuar correcções num quadro de apuramento posterior se lhe faltarem certas informações, por exemplo, pelo facto de haver inquéritos ainda em curso.

69. Em segundo lugar, contrariamente ao que sustenta o Governo espanhol, o facto de a Comissão adoptar a Decisão 1999/187 não lhe retirou a possibilidade de ainda proceder a correcções que afectem as despesas referentes ao exercício de 1995.

70. Concretamente, o Governo espanhol entende que o artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, na redacção do Regulamento n.º 1287/95, em que assenta a decisão impugnada, não se podia aplicar às despesas efectuadas em 1995 porque, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1287/95, esta primeira disposição só entrou em vigor a partir do exercício de 1996.

71. Todavia, como observa muito justamente a Comissão, esta tese do Governo espanhol está em contradição com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

72. Com efeito, o Tribunal de Justiça, declarou no n.º 82 do acórdão de 6 de Março de 2001, Países-Baixos/Comissão¹⁵, que, «[A] fim de dar uma interpretação útil ao artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1287/95, o processo de correcção deve ser considerado como tendo vocação a aplicar-se aos exercícios posteriores a 16 de Outubro de 1992 que não teriam sido objecto de uma decisão de apuramento antes da entrada em vigor desse regulamento».

73. Aliás, no n.º 81 do acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/Comissão¹⁶, o Tribunal de Justiça daí deduziu que, «[...] para o apuramento das contas do exercício de 1995, a Comissão devia aplicar o processo referido no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, [na versão alterada pelo Regulamento n.º 1287/95]».

74. No entanto, o Governo espanhol respondeu que, ainda que se admita que o processo de correcção possa abranger as despesas do exercício de 1995, aplicar-se-ia o prazo de vinte e quatro meses, previsto no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento 729/70, na versão alterada pelo Regulamento 1287/95.

75. Concretamente, esse prazo deve, segundo o Governo espanhol, ser calculado

15 — C-278/98, Colect., p. I-1501.

16 — C-373/99, Colect., p. I-9619.

a contar da carta de 8 de Julho de 1997 que constitui a primeira comunicação da Comissão ao Reino de Espanha do resultado dos seus controlos. As despesas anteriores a 8 de Julho de 1995 não podem, portanto, ser tomadas em conta para a correcção.

76. Ora, nesta data, segundo o Governo espanhol, uma boa parte das despesas do exercício financeiro de 1995 relativas às colheitas do mesmo ano tinham já sido feitas.

77. Compartilho o ponto de vista do Governo espanhol segundo o qual o prazo de vinte e quatro meses previsto no artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, na versão alterada pelo Regulamento n.º 1287/95, se aplica no caso vertente.

78. A decisão impugnada assenta, com efeito, nesta disposição que fixa, no seu quinto parágrafo, o prazo de vinte e quatro meses nos seguintes termos:

«Não pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações.[...]»

79. A importância do prazo de vinte e quatro meses, que tem por objectivo, nos termos do sexto considerando do Regulamento n.º 1287/95, «determinar o período máximo a que podem respeitar as consequências dos resultados dessas mesmas auditorias[efectuadas pela Comissão]», já foi sublinhada pela jurisprudência¹⁷ do Tribunal de Justiça.

80. Assim, no n.º 133 do acórdão Espanha/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que «[...] [e]sta limitação tem o objectivo de proteger os Estados-Membros da falta de segurança jurídica que existiria se a Comissão pudesse pôr em causa despesas efectuadas vários anos antes da adopção de uma decisão sobre a conformidade».

81. Daí decorre que, embora as despesas corrigidas pela decisão impugnada estejam efectivamente abrangidas pelo exercício de 1995, já não podem ser objecto de uma correcção desde que tenham sido efectuadas antes de 8 de Julho de 1995.

82. As partes não contestam, com efeito, que a comunicação escrita, na acepção do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, alte-

17 — V. acórdãos Espanha/Comissão, já referido, n.ºs 133 a 135, e de 13 de Junho de 2002, Luxemburgo/Comissão (C-158/00, Colect., p. I-5373, n.ºs 22 a 24).

rado pelo Regulamento n.º 1287/95, foi efectuada em 8 de Julho de 1997. O prazo de vinte e quatro meses conta-se portanto até 8 de Julho de 1995.

87. Proponho, portanto, que seja declarado improcedente o primeiro fundamento invocado pelo Governo espanhol.

83. Resulta do que antecede que o argumento invocado pela Comissão a título subsidiário e baseado nos considerandos da Decisão 1999/187 só opera parcialmente.

B — *Quanto ao segundo fundamento: erro nos dados utilizados e erro de interpretação*

84. Apesar das reservas, emitidas pela Comissão nesses considerandos, quanto às correcções que ainda podiam afectar as despesas abrangidas pelo exercício de 1995, esta não estava, efectivamente, autorizada a corrigir as despesas efectuadas antes de 8 de Julho de 1995.

88. O segundo fundamento do Governo espanhol divide-se, essencialmente, em duas vertentes. O Governo espanhol critica, com efeito, a Comissão por se ter baseado, por um lado, em dados errados e por outro, por ter tirado conclusões erradas desses dados.

Quanto à utilização de dados errados

85. Com efeito, o simples facto de ter emitido reservas nos considerandos de uma decisão de apuramento não isenta a Comissão da obrigação de respeitar o prazo de vinte e quatro meses previsto no artigo 5.º n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70.

89. O Governo espanhol sustenta que a Comissão utilizou, erradamente, os dados de comercialização relativos aos exercícios financeiros de 1996 e 1997, aplicando-os às campanhas de comercialização de 1995 e 1996, que são anos civis e não coincidem no tempo com os exercícios financeiros escolhidos. Esta prática é não só ilógica como igualmente errada.

86. Lembro, no entanto, que o referido argumento, invocado pela Comissão a título subsidiário, não é pertinente para a solução do litígio uma vez que está provado, em meu entender, que a decisão impugnada não abrange as despesas do exercício de 1995.

90. O Governo espanhol argumenta que quando os serviços da Comissão pediram

às autoridades espanholas para lhe fornecer esses dados utilizaram a expressão «anos de 1995 e 1996», correspondendo a expressão «ano» em matéria de liquidação de contas, ao ano financeiro. Refere que as autoridades espanholas forneceram estes números indicando expressamente os períodos bimestrais de pedido de ajuda que correspondem a cada um dos exercícios FEOGA de modo a não existir qualquer confusão. Em nenhum momento, no entanto, os serviços da Comissão indicaram que os dados que lhe tinham sido fornecidos não estavam correctos.

91. A Comissão objecta que utilizou os dados que as autoridades espanholas lhe comunicaram e argumentou que propôs às autoridades espanholas, inúmeras vezes, que lhe fornecessem dados mais precisos indicando que estaria disposta a refazer os cálculos. A Comissão menciona, a este propósito, a sua carta de 15 de Junho de 1999, assim como a proposta que formulou posteriormente e que o órgão de conciliação lembra no seu relatório.

92. A este propósito, convém lembrar que a correcção se baseia em verificações, efectuadas pela Comissão, segundo as quais, nos anos de 1995 e 1996, quantidades significativas de bananas, tomadas em conta para o cálculo da ajuda compensatória, tinham sido vendidas no mercado local das Canárias a preços extremamente baixos, a menos de 10 ESP/kg e podendo atingir o preço simbólico de 1 ESP/kg.

93. Embora as irregularidades que a Comissão daí deduziu atinjam, pelas razões já explicadas atrás, as despesas dos exercícios de 1996 e 1997, os dados materiais em que se baseia a conclusão de que existe uma irregularidade cabem nos anos de 1995 e 1996.

94. Ora, resulta designadamente da carta acima referida de 15 de Junho de 1999 que a Comissão se deixou efectivamente guiar pelos dados materiais que abrangem os anos de 1995 e 1996. Assim, nesta carta, refere-se às médias de preços dos referidos anos.

95. De resto, como observa justamente a Comissão, esta carta permitiu ao Governo espanhol corrigir os dados que ela utilizou. Assim, a nota de pé de página n.º 1 do anexo à carta de 15 de Junho de 1999 prevê que «se a administração espanhola dispõe de dados mais específicos para esse cálculo, é convidada a fornecê-los».

96. O Governo espanhol não provou, portanto, que a Comissão teria utilizado dados errados ou teria induzido as autoridades espanholas em erro quanto aos dados a fornecer.

97. Sou, portanto, de opinião que a primeira vertente do segundo fundamento não procede.

quantidades de bananas são, respectivamente, 0,48% e 0,4% do volume total de bananas para as quais a ajuda compensatória foi pedida no decurso do exercício de 1995, e 0,9 e 0,5, respectivamente, desse mesmo volume total para o exercício de 1996.

Quanto à interpretação errada dos dados

98. O Governo espanhol considera igualmente que as verificações efectuadas pela Comissão quando dos seus controlos não justificam as correcções controvertidas.

99. O Governo espanhol não aceita as conclusões da Comissão baseadas na verificação de preços de venda extremamente baixos. Contesta que os serviços espanhóis se tenham limitado a controlos meramente administrativos e que existia um risco real de que as facturas emitidas correspondam a bananas que não foram efectivamente comercializadas ou a bananas de má qualidade.

100. Em primeiro lugar, o Governo espanhol sublinha que os «preços reduzidos» só dizem respeito a quantidades muito reduzidas. Relativamente aos preços situados entre 1 e 5 ESP/kg e entre 5 e 10 ESP/kg, as

101. Em segundo lugar, Governo espanhol argumenta que o respeito pelas normas de qualidade é assegurado pela aplicação das disposições do Regulamento (CE) n.º 2898/95 da Comissão, de 15 de Dezembro de 1995, que estabelece disposições relativas ao controlo do respeito das normas de qualidade no sector das bananas¹⁸ e por diferentes controlos por amostragem. Outros controlos foram realizados na sequência de problemas de conjuntura, de queixas ou com base em índices de irregularidade. Além disso, foi implementado um sistema de «alarme automático», implicando controlos específicos quando os relatórios elaborados pelos serviços competentes indiquem que os preços caíram abaixo do limiar fixado.

102. Além destes controlos, a Intervención General de la Administración del Estado e o Servicio de Inspección Financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias efectuem controlos *a posteriori* aos beneficiários da ajuda compensatória.

18 — JO L 304, p. 17.

103. No que diz respeito ao exercício FEOGA 1995, foram efectuados controlos à COPLACA, a Félix Santiago Melián e à Compañía Agrícola de Tenerife SA, que são produtores beneficiários.

104. No decurso do exercício FEOGA 1996, foram controlados os inscritos na Sociedad Cooperativa San Lorenzo (COSLO) assim como diversos beneficiários da SAT Plátanos Taburiente.

105. Tanto a COPLACA como a SAT Plátanos Taburiente apresentaram facturas a «preços reduzidos» para o período objecto de fiscalização. Todos os relatórios de controlo indicam que as operações comerciais foram efectivamente realizadas no decurso do período de referência. Estas operações foram correctamente mencionadas na contabilidade das empresas. A quantidade de bananas fornecidas e embaladas coincidia com a quantidade de bananas para a qual a ajuda foi recebida. Os controlos de qualidade estão certificados por documentos escritos. Os documentos justificativos correspondentes demonstram finalmente que o volume de bananas para o qual aquela ajuda foi pedida foi efectivamente comercializado no mercado das ilhas Canárias e na Península Ibérica.

106. Em terceiro lugar, o Governo espanhol remete para a observação do órgão de conciliação, segundo o qual é pouco pro-

vável que as bananas de uma qualidade inferior às normas tenham sido colocadas à venda numa situação em que a oferta é excedentária.

107. Em quarto lugar, o fraco nível dos preços no mercado insular poderá explicar-se por diversas razões: a oferta é excedentária no mercado continental; outros frutos de substituição propostos a preços mais baixos apareceram no mercado; bananas não comunitárias entraram em número excessivo no mercado espanhol; determinados factores relacionados com o clima estão na origem de um aumento da oferta no mercado.

108. Em quinto lugar, o Governo espanhol refere um outro comentário do órgão de conciliação, a saber, que é perfeitamente possível que quantidades reduzidas de bananas conformes às normas de qualidade tenham sido comercializadas a preços inferiores ao preço de custo (colheita, embalagem e transporte) uma vez que a sua venda permitiu aos produtores receber a ajuda compensatória que doutro modo não teriam podido receber.

109. Na réplica, o Governo espanhol referiu-se às listas dos preços semanais praticados pelos grossistas no mercado das Canárias, que tinha anteriormente apresentado ao órgão de conciliação, bem como a

um gráfico sobre a evolução do preço dos frutos. Esses documentos juntos em anexo à réplica, permitiriam apreciar as enormes variações que se produzem ao longo do ano, variações perfeitamente compatíveis com uma actividade real de produção.

110. O Governo espanhol refere-se igualmente a um relatório de auditoria interna relativo à campanha de 1996, apresentado em anexo à réplica, que conclui pela efectividade das vendas realizadas e à sua elegibilidade à ajuda compensatória.

111. Por fim, quanto ao nível da correcção, o Governo espanhol sustenta que os critérios de correcção fixados e que constam do documento VI/5330/97 não estão de modo algum preenchidos no caso vertente.

112. A Comissão rejeita o argumento do Governo espanhol segundo o qual a correcção financeira não era justificada, dado que foram efectuados controlos suficientes e que os preços extremamente baixos se podiam explicar, em especial, por razões conjunturais.

113. A Comissão sustenta que a necessidade de uma correcção financeira decorre

das conclusões a que chegaram os seus serviços depois de terem procedido a um controlo aleatório numa amostragem de mais de 100 processos de pagamento. Alguns dos preços verificados — os inferiores a 5 ESP ou situados entre 5 e 10 ESP — podiam, segundo a Comissão, ser qualificados de «simbólicos». A Comissão realça que, comparativamente, o preço anual médio de comercialização das bananas atingiu 16 ESP/kg em 1995 e a 22,7 ESP/kg em 1996; semanalmente, a média mais baixa em 1995 foi de 10 ESP/kg e de 18 ESP/kg, embora na 14.ª semana tenha sido observada uma queda até 9,47 ESP/kg.

114. As explicações fornecidas pelas autoridades das Canárias revelaram que os controlos das operações de vendas não tinham ultrapassado um nível puramente administrativo e superficial. Além disso, os elementos verificados revelaram que as capacidades de controlo de que dispunham os serviços regionais de agricultura, foram pouco utilizados para este tipo de operações.

115. A Comissão refere que, em face destes elementos, considerou que os preços simbólicos correspondiam a vendas fictícias ou a vendas de produtos abaixo das normas exigidas, não obstante admitir que pudesse existir uma dúvida razoável relativamente às quantidades comercializadas entre 5 e 10 ESP/kg, mas que não podia haver a menor dúvida quanto às quantidades comercializadas a menos de 5 ESP/kg.

116. A Comissão sustenta que a recorrente não conseguiu produzir a prova da comercialização efectiva desses frutos. A Comissão precisou que, no decurso de uma reunião bilateral, aceitou que as autoridades das Canárias procedessem a uma auditoria com o objectivo de comparar as compras de bananas por intermediários e as posteriores vendas dessas bananas por estes. O relatório elaborado na sequência desta auditoria relativa aos meses de Julho e Agosto de 1996, período no decurso do qual os preços têm contudo tendência a baixar, revelou que os preços das bananas de segunda escolha, ou seja, de qualidade inferior, se mantiveram num leque compreendido entre 10 e 50 ESP/kg. Em consequência, o relatório não conseguiu demonstrar, segundo a Comissão, a efectividade das vendas inferiores a 10 ESP. Os esclarecimentos sobre este relatório comunicados ulteriormente pela Espanha também não provaram a efectividade das vendas, razão pela qual a Comissão entendeu manter as suas conclusões iniciais e aplicar a correcção preconizada.

117. A Comissão responde em seguida às cinco observações apresentadas pelo Governo espanhol.

118. Em primeiro lugar, a Comissão refere que compartilha o ponto de vista do Governo espanhol segundo o qual as quantidades de bananas vendidas a preços anormalmente baixos eram «muito fracas». Todavia, acrescenta que é precisamente por isso que a correcção é reduzida e só diz respeito a essas quantidades.

119. Em segundo lugar, relativamente à qualidade dos controlos, a Comissão sublinha que a existência de bananas comercializadas a preços anormalmente baixos não implicou verificações complementares no terreno. Quanto ao sistema dito «de alarme automático», apenas entrou em vigor em 1997, quando é certo que as campanhas objecto do apuramento abrangiam os anos de 1995 e 1996 e estavam, pois, terminadas.

120. Em terceiro lugar, a Comissão rejeita o argumento do Governo espanhol segundo o qual é improvável que tenham existido vendas de bananas de má qualidade não conformes devido à falta de interesse comercial dos intermediários em efectuar tais vendas. A Comissão considera, pelo contrário, que um dos principais critérios comerciais dos intermediários é o preço que podia incitá-los à realização de tais vendas.

121. Em quarto lugar, a Comissão considera que nem a oferta excedentária, nem a presença de produtos de substituição no mercado, nem razões relacionadas com o clima explicam preços tão baixos.

122. Em quinto lugar, a Comissão reconhece que determinados produtores

podiam querer vender a sua produção independentemente do preço com o objectivo de obter uma ajuda compensatória que, de outro modo, estaria perdida. Acrescenta todavia que uma tal venda deve, em qualquer circunstância, ser efectiva e dizer respeito às bananas de qualidade controlada. Ora, aos preços que foram constatados, não lhe parece possível que estejam reunidas estas duas condições.

vendas e os preços praticados entre produtores e compradores intermediários. A mesma crítica vale no que se refere ao relatório de auditoria interna apresentado pelo Governo espanhol na réplica.

123. Na tréplica, a Comissão alegou que os seus argumentos não são de modo algum contrariados pelas estatísticas de preços juntas pelo Governo espanhol na réplica. Estas mostram importantes flutuações do preço das bananas das ilhas Canárias mas não explicam no entanto os preços de venda excepcionalmente baixos constatados pela Comissão.

126. Por fim, quanto ao método utilizado para determinar a correcção financeira, a Comissão considera que não está errada, contrariamente ao que é afirmado pelo Governo espanhol.

127. A Comissão sustenta que as referências feitas pela recorrente a determinados critérios enunciados no documento VI/5330/97 não são pertinentes pois visam correcções forfetárias, possibilidade que a Comissão não utilizou no caso vertente visto que estava em condições de avaliar o prejuízo efectivamente sofrido.

124. Aliás, o gráfico de preços apresentado pela recorrente refere-se a preços de grossista, enquanto que a correcção decidida se baseia em preços de venda entre produtores e grossistas.

128. Que pensar destes argumentos?

125. A Comissão considera que o Reino de Espanha teve oportunidade de demonstrar a realidade das vendas e não o fez, limitando-se unicamente a apresentar estatísticas e uma documentação sobre as vendas praticadas pelos intermediários e os preços aplicados aos retalhistas, mas não sobre as

129. Convém começar a apreciação por uma referência ao acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/Comissão, já referido, no qual o Tribunal de Justiça se pronunciou da seguinte maneira sobre a repartição do ónus da prova entre a Comissão e o Estado-Membro respectivo relativamente

à existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas:

«10. Cabe à Comissão provar a existência de violação das regras da organização comum de mercados agrícolas. Por conseguinte, a Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa (v., designadamente, acórdão de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.º 7, e jurisprudência citada).

11. Todavia, a Comissão está obrigada não a provar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos mas a *apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a estes controlos ou a estes dados* (v. acórdãos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 35; de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão, C-28/94, Colect., p. I-1973, n.º 40; e Grécia/Comissão, já referido, n.º 8).

12. Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apura-

mento das contas do FEOGA, *incumbindo-lhe, conseqüentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se necessário for, da inexactidão das afirmações da Comissão* (acórdãos, já referidos, de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, n.º 35; Países Baixos/Comissão, n.º 41; e Grécia/Comissão, n.º 9)»¹⁹.

130. Ora, à luz desta jurisprudência, sou de opinião que a Comissão apresentou suficientes «elementos de prova da dúvida séria e razoável que tem» acerca do respeito pelas regras de organização comum do mercado das bananas e, mais particularmente, do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93 nos termos do qual:

«Será concedida uma ajuda compensatória da eventual perda de receitas aos produtores comunitários membros de uma organização de produtores reconhecida *que comercializem bananas que satisfaçam as normas comuns aplicáveis no mercados comunitário*. [...]»²⁰.

131. Se se comparar, como fez a Comissão, os preços controvertidos constatados

19 — Sublinhado nosso.

20 — Sublinhado nosso.

quando dos controlos aos preços geralmente praticados nas ilhas Canárias em 1995 e 1996, existe, com efeito, uma «dúvida séria e razoável» sobre se os primeiros preços, que eram extremamente baixos, ou mesmo simbólicos, correspondiam efectivamente a vendas reais de bananas conformes às normas de qualidade fixadas.

132. Aliás, o Governo espanhol não apresentou, por seu turno, «a prova mais detalhada e completa [...] da inexactidão das afirmações da Comissão».

133. Por um lado, como observa muito justamente a Comissão, a existência de bananas comercializadas a preços anormalmente baixos não implicou, durante as referidas campanhas, verificações ou inspecções suplementares no terreno, apesar da suspeita de irregularidade que tais preços suscitavam.

134. Além disso, podemos-nos interrogar quanto ao carácter exaustivo dos controlos *ex post* efectuados pelas autoridades espanholas. Assim como explica a Comissão na réplica, o relatório de auditoria interna a que se refere o Governo espanhol na sua réplica «tem unicamente em conta [a] realidade [das vendas] entre intermediários e retalhistas e não entre produtores e intermediários. A Comissão questiona-se

sobre o motivo que levou os inspectores a controlar unicamente as facturas de venda, sem se interessarem pelos dados de compras dessas empresas. Uma vez que os inspectores foram aos locais tal não teria colocado grandes dificuldades e teria permitido ao Reino de Espanha dispor de dados dignos de crédito na matéria».

135. Sendo a ajuda, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 404/93, concedida aos produtores de bananas, convém, com efeito, determinar ao nível destes, e não ao dos intermediários, a existência de uma venda de bananas que cumpram as normas de qualidade.

136. Por outro lado, o Governo espanhol não contesta as explicações da Comissão segundo as quais

«na reunião bilateral com as autoridades espanholas, os serviços da Comissão mostraram-se dispostos a aceitar as provas que aquelas lhes pudessem apresentar e estavam mesmo disponíveis a aceitar como prova os resultados de uma verificação destinada a comparar e a aproximar as compras de bananas pelos intermediários e as posteriores vendas por estes.

Ora, não obstante o relatório de verificação se ter baseado num período bimestral

(Julho-Agosto 1996) no qual os preços da banana têm tendência a baixar devido ao aumento da oferta, tanto no plano da variedade como da quantidade, como o próprio relatório sublinha, neste se afirmava que os preços das bananas de ‘segunda escolha’, isto é, de qualidade inferior, se mantiveram num intervalo compreendido entre 10 e 50 ESP».

137. É com razão, em meu entender, que a Comissão daí deduziu que o relatório de auditoria elaborado pelas próprias autoridades espanholas não conseguiu provar a efectividade das vendas a menos de 10 ESP.

138. É certo que o Governo espanhol contesta esta dedução referindo-se a diferentes circunstâncias conjunturais, tais como a presença de uma oferta excedentária no mercado ou factores relacionados com o clima que, em seu entender, puderam explicar o nível de preços constatados.

139. Admito, com o Governo espanhol, que as circunstâncias conjunturais por este indicadas têm uma influência no preço e que é precisamente devido a tais circunstâncias que os preços flutuam.

140. Todavia, se as circunstâncias conjunturais explicam as flutuações normais dos

preços, compartilho o ponto de vista da Comissão segundo o qual essas circunstâncias não justificam no entanto que os preços baixem até a um nível anormalmente baixo, ou mesmo simbólico.

141. Quando muito, tais preços, se não ocultam irregularidades, podiam explicar-se por uma circunstância conjuntural excepcional e de grande envergadura. O Governo espanhol, todavia, não indicou uma única. Aliás, é duvidoso que tal circunstância tenha podido passar despercebida.

142. Quanto à observação do órgão de conciliação segundo a qual é pouco provável que as bananas de uma qualidade inferior às normas tenham sido colocadas à venda numa situação em que a oferta é excedentária, convém lembrar, primeiramente, que «a Comissão, quando adopta a sua decisão, não está vinculada pelas conclusões do órgão de conciliação»²¹.

143. Em seguida, tal como o observa, com razão, a Comissão, na medida em que o preço de compra aos produtores é suficien-

21 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 39. V., também, acórdão de 13 de Setembro de 2001, Espanha/Comissão (C-374/99, Colect., p. I-5943, n.º 9), e de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/Comissão (C-44/97, Colect., p. I-7177, n.º 18).

temente baixo, ou mesmo simbólico, para bananas não conformes às normas de qualidade, alguns intermediários podem sentir-se incitados a comercializá-las mesmo face a uma oferta excedentária de bananas de boa qualidade.

que duvidoso que as bananas em causa sejam conformes às normas de qualidade.

144. Abordo agora outro comentário do órgão de conciliação segundo o qual «é perfeitamente possível que quantidades, aliás reduzidas, de bananas conformes às normas tenham sido escoadas a preços que não cobrem os custos da apanha, de acondicionamento e de transporte, uma vez que a sua venda permite aos produtores obter a ajuda compensatória que, se assim não fosse, teriam perdido. Mas essa prática não pode ser considerada proibida por uma regulamentação que não prevê preços mínimos e com um mecanismo de limitação das quantidades que podem beneficiar da ajuda compensatória».

147. Por último, convém constatar que, a partir de 1997, o Governo das Canárias instaurou um sistema «de alarme automático» que actua logo que os preços caem abaixo de um determinado limiar. Parece reconhecer assim que a presença de preços excessivamente baixos não pode ser reduzida à simples expressão de uma ou outra circunstância conjuntural.

148. Sou, portanto, de opinião que a Comissão forneceu elementos suficientes no sentido de provar uma violação das regras de organização comum do mercado das bananas.

145. Considero estar aqui em presença de uma consideração que reveste certo peso. O facto de a regulamentação comunitária não prever preço mínimo constitui uma lacuna manifesta, mas não se pode censurar os operadores económicos por daí retirarem proveito.

149. No quadro da segunda vertente do segundo fundamento, o Governo espanhol, contesta, no entanto, não só a existência de uma violação das regras da organização comum do mercado das bananas mas também o nível da correcção a que procedeu a Comissão.

146. No entanto, penso poder perfilhar a posição da Comissão segundo a qual, em face de preços de tal forma baixos, é mais

150. A este respeito, resulta de jurisprudência constante, «[...] que, embora caiba à Comissão provar a existência da violação

das regras da organização comum dos mercados agrícolas (v., nomeadamente, acórdão de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colect., p. I-1501, n.º 39, e jurisprudência aí referida), incumbe ao Estado-Membro demonstrar, se necessário, que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a retirar dessa violação (v. acórdão de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão, C-235/97, Colect., p. I-7555, n.º 39)»²².

151. Ora, tratando-se da impugnação do nível da correcção, o Governo espanhol limita-se a citar determinadas passagens do documento VI/5330/97.

152. Todavia, como observa muito justamente a Comissão, essas passagens dizem respeito à correcção forfetária enquanto que, no caso vertente, a Comissão calculou a correcção não de modo forfetário, mas tendo por base quantidades viciadas por irregularidades.

153. Por outro lado, sou de opinião que, em qualquer caso, a Comissão não cometeu qualquer erro ao fixar o nível da correcção.

154. Com efeito, apesar de as próprias autoridade espanholas não terem constatado preços inferiores a 10 ESP/kg para as bananas de segunda escolha, a Comissão calculou ainda uma margem de plausibilidade importante que atinge 75% para as bananas comercializadas entre 5 e 10 ESP/kg. Foi deste modo que corrigiu um montante equivalente a 25% da ajuda compensatória correspondente às quantidades comercializadas a um preço que se situa entre 5 e 10 ESP/kg. Apenas para as quantidades comercializadas a menos de 5 ESP/kg, a Comissão corrigiu um montante equivalente a 100% da ajuda compensatória.

155. Por todas as razões que antecedem, concluo pela improcedência da segunda vertente do segundo fundamento invocado pelo Governo espanhol.

C — Quanto ao terceiro fundamento: falta de fundamentação

156. O Governo espanhol sustenta que a decisão impugnada está insuficientemente fundamentada. A Comissão não explicou nem na decisão impugnada nem no decurso do procedimento prévio à sua adopção as razões pelas quais as percentagens de

²² — Acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, n.º 42.

bananas excluídas do financiamento comunitário são, por um lado, 100% para as bananas comercializadas a um preço inferior a 5 ESP/kg e, por outro, 25% para as bananas comercializadas a um preço situado entre 5 e 10 ESP/kg. A decisão impugnada não apresenta qualquer fundamentação quanto a este aspecto, o que impede o Governo espanhol de conhecer a justificação da medida adoptada.

dever de fundamentação da Comissão, tal como este decorre do artigo 190.º do Tratado CE (actual artigo 253.º CE), no contexto específico da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve ser considerada suficiente desde que o Estado destinatário tenha estado estreitamente associado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida (v. acórdão Alemanha/Comissão, já referido, n.º 21)»²³.

157. A Comissão contesta o fundamento avançado pelo Reino de Espanha. Lembra que a jurisprudência não exige uma fundamentação minuciosa, uma vez que o Estado-Membro está estreitamente ligado ao processo de elaboração da decisão. Refere que, no caso vertente, o Reino de Espanha sabia desde 15 de Junho de 1999 e mesmo antes que o motivo da correcção era o nível excepcionalmente baixo dos preços de venda.

160. Ora, não oferece contestação, em face dos factos acima descritos, que as autoridades espanholas estiveram estreitamente associadas ao processo de elaboração da decisão impugnada.

158. A Comissão salienta, além disso, que em nenhum momento do procedimento, o Reino de Espanha contestou o método de determinação das percentagens da correcção e sempre compreendeu a sua justificação.

161. Aliás, o relatório de síntese, adoptado pela Comissão de 15 de Maio de 2000, contém explicações claras acerca dos motivos da correcção e do seu cálculo.

162. Proponho, pois, que o terceiro fundamento seja declarado improcedente.

159. A este propósito, convém lembrar que «[...] segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativamente ao alcance do

23 — Acórdão de 22 de Novembro de 2001, Itália/Comissão (C-147/99, Colect., p. I-8999, n.º 57).

V — Conclusões

163. Tendo em atenção as considerações que antecedem, proponho:

- negar provimento ao recurso;

- condenar o Reino de Espanha nas despesas.