CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 19 de Outubro de 2000 [1]

I — Introdução

1. Mediante o presente recurso, os Países Baixos solicitam a anulação da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) Secção «Garantia», exercício financeiro de 1994 [2], na medida em que, em relação à recorrente, exclui do financiamento comunitário 16 378 716,63 NLG relativos ao prefinanciamento de restituições à exportação.

2. A Comissão invoca lacunas que verificou no sistema de controlo aquando de verificações efectuadas nos Países Baixos entre os meses de Fevereiro e Maio de 1994 [3]. Assim, aplicou correcções financeiras. Relativamente aos Países Baixos, despesas correspondentes ao montante referido no recurso, efectuadas a título de prefinanciamento das restituições à exportação [4] nos sectores da carne de bovino e dos cereais, não foram reconhecidas por esse facto.

3. Em resumo, o Reino dos Países Baixos formula relativamente à Comissão seis críticas na seguinte ordem:

1) Na sua opinião, a Comissão não pode fazer reduções ao exercício de 1994 fundamentando-se em verificações relativas aos exercícios de 1992 e 1993. O número restrito de controlos e as irregularidades que foram verificadas não justificam, na opinião dos Países Baixos, as reduções aplicadas.

2) Infringiu o princípio da cooperação leal ao não tomar em consideração as explicações dadas pelos Países Baixos.

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 163, p. 28.

3 — Sobre as condições às quais o direito comunitário submete os controlos, v., a seguir, os n.os 26 e segs.

4 — Sobre o regime de prefinanciamento v., a seguir, os n.os 21 e segs.

3) O relatório de síntese da Comissão, em sua opinião, é inexacto, uma vez que as medidas de controlo aplicadas durante o período considerado estariam em conformidade com o direito comunitário.

4) Ao aplicar as reduções, a Comissão infringiu o princípio da segurança jurídica, na medida em que tinha prometido apenas tirar consequências financeiras das lacunas verificadas a partir de 1 de Julho de 1994.

5) A redução aplicada não está em conformidade com as directivas adoptadas pela Comissão e infringe igualmente o princípio da igualdade.

6) Por último, a obrigação de fundamentar não foi cumprida.

II — Os factos e os pedidos

4. Em 1994, a Comissão procedeu a controlos no âmbito do apuramento das contas dos exercícios de 1992 e 1993, concretamente:

a) no sector dos cereais

— em Fevereiro no Hoofdproductschap Akkerbouwproducten (serviços centrais de comercialização dos produtos agrícolas — a seguir «HPA») e

— em Abril nos mesmos serviços, na estância aduaneira de Waalhaven (Roterdão) e nas instalações da sociedade World Flour, na estância aduaneira de Zaandam e nas instalações da sociedade Flour Wessanem, bem como na estância aduaneira de Veendam e nas instalações da sociedade AVEBE BA;

b) no sector da carne de bovino

— em Fevereiro controlos no Productschap Vee en Vlees (serviços de comercialização do gado e da carne — a seguir «PVV») em Haia e

— em Maio na estância aduaneira de Winterswijk e nas instalações da sociedade NVC Internacional BV, bem como na estância aduaneira de Nijmegen e nas instalações da sociedade Kühne & Heitz NV.

A Comissão renunciou fazer os controlos previstos neste sector numa terceira empresa porque as autoridades neerlandesas tinham iniciado o seu próprio inquérito a essa empresa.

5. Em 12 de Outubro de 1994, a Comissão comunicou às autoridades neerlandesas o resultado a que chegou após essas verificações [5]. O Ministério da Agricultura neerlandês respondeu por ofício de 28 de Novembro de 1994 [6].

6. Em 7 de Julho de 1995 teve lugar uma reunião entre a Comissão e representantes das autoridades neerlandesas no decurso da qual os resultados das verificações dos serviços da Comissão foram evocados. Após essa reunião, a Comissão enviou, em 28 de Julho de 1995, uma comunicação oficial sobre os resultados dessa discussão e precisou nessa ocasião, pela primeira vez, que o período de referência eram os exercícios de 1993 e de 1994 [7].

7. Em 22 de Setembro de 1995, a Comissão elaborou um relatório de síntese sobre o resultado dos controlos para o apuramento das contas FEOGA, Secção «Garantia», para o exercício de 1992 [8]. Numa passagem [9] do capítulo relativo ao controlo das mercadorias na exportação, alterada várias vezes, a Comissão declarou que não proporia em caso algum correcções em relação ao exercício de 1992 e que reservava as correcções para os exercícios seguintes, em especial para 1993, no caso de outros controlos demonstrarem que os Estados-Membros não tinham adoptado as medidas exigidas. Já num ofício de 11 de Janeiro de 1994, a Comissão anunciara relativamente a essas exigências que os Estados Membros deviam transpô-las antes de 1 de Julho de 1994, uma vez que qualquer atraso na transposição teria consequências financeiras. As autoridades neerlandesas notificaram as medidas em questão por ofício de 13 de Abril de 1994 [10].

8. Em 28 de Junho de 1996, a Comissão notificou à representação permanente dos Países Baixos uma nova comunicação oficial sobre as conclusões definitivas retiradas dos controlos do processo de prefinanciamento nos Países Baixos [11]. Essa comunicação reiterava as críticas da Comissão, resumia a posição das autoridades neerlandesas e indicava as correcções que se impunham, na opinião da Comissão, no apuramento das contas para os exercícios de 1993 e de 1994, que ascendiam a mais de 16 milhões de NLG.

9. Assim, o Governo neerlandês solicitou por ofício de 6 de Setembro de 1996 [12] o processo de conciliação previsto no arti-

5 — Anexo 6 da petição.

6 — Reproduzida apenas, em parte, no anexo VIII da contestação.

7 — Anexo 8 da petição e anexo IX da contestação.

8 — Doc. VI/6355/95, extractos do anexo 9 da petição.

9 — V. anexos 10 e 11 da petição.

10 — Anexo 3 da petição.

11 — Anexo 12 da petição e anexo VI da contestação.

12 — Anexo 13 da petição.

go 2.°, n.° 1, da Decisão 94/442/CE [13]. O órgão de conciliação elaborou o relatório em 1 de Fevereiro de 1997 [14].

10. Em 31 de Dezembro de 1996, a Comissão já tinha elaborado um projecto do seu relatório de síntese para o exercício de 1993 [15], que se inspirava em larga medida nas considerações contidas nas conclusões de 28 de Junho de 1996. Continha já a proposta de corrigir também o apuramento das contas dos Países Baixos relativas ao exercício de 1994 em cerca de 16 milhões de NLG. Em 26 de Fevereiro de 1997, a Comissão apresentou uma primeira adenda a esse relatório que reproduzia, nomeadamente, a posição do órgão de conciliação e no qual determinava que as medidas propostas não deviam sofrer qualquer modificação [16]. Em 20 de Março de 1997, foi apresentada uma nova adenda, na qual a Comissão se referia, nomeadamente, a uma posição dos Países Baixos [17].

11. Depois de ter contactado novamente as autoridades neerlandesas em Julho de 1997, a Comissão elaborou em 24 de Novembro o relatório de síntese relativo ao exercício de 1994 [18]. Referindo-se ao relatório de síntese relativo ao exercício de 1993, este relatório reiterava a proposta de fazer uma correcção a cargo dos Países Baixos de cerca de 16 milhões de NLG novamente em relação ao exercício de 1994.

12. Em 6 de Maio de 1998, a Comissão finalmente adoptou a decisão impugnada. No sector dos cereais, foi decidida uma redução fixa de 10% das despesas declaradas em relação à Bélgica, à Alemanha, à França e aos Países Baixos. O prefinanciamento das restituições à exportação da carne de bovino foi sujeito a reduções de 5% em relação à França, à Alemanha, à Itália e aos Países Baixos e de 10% em relação à Bélgica. As correcções daí decorrentes elevaram-se a mais de 16 milhões de NLG em relação aos Países Baixos.

13. Após verificações em Maio de 1996, que deviam ser respeitantes aos controlos das mercadorias na exportação nos exercícios de 1994, 1995, e 1996, a Comissão expressara, entretanto, a sua satisfação quanto às medidas que as autoridades neerlandesas tinham adoptado na sequência das críticas que a Comissão tinha feito sobre os controlos das mercadorias feitos no âmbito do prefinanciamento, em especial, na exportação de carne de bovino [19].

13 — Decisão da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia» (JO L 182, p. 45).

14 — Anexo 14 da petição.

15 — Doc. VI/5210/96, extractos no anexo II da contestação e de uma versão posterior ao anexo 15 da petição.

16 — Anexo XI da contestação.

17 — Anexo XII da contestação.

18 — Doc. VI/7421/97, extractos no anexo 17 da petição.

19 — Ofício da Comissão de 18 de Dezembro de 1996, anexo 18 da petição.

14. O Governo neerlandês considera que a Comissão adoptou a decisão recorrida não tendo em conta:

1) o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 [20], na medida em que procedeu a correcções de despesas do exercício de 1994 fundamentando-se nas verificações que diziam respeito aos exercícios de 1992 e de 1993. Tendo em conta o número restrito de controlos efectuados pela Comissão durante o exercício 1994 e o número restrito de irregularidades verificadas nessa ocasião, a Comissão não pode, na opinião do Governo neerlandês, basear-se nas verificações do exercício de 1994 para considerar que o sistema de controlo neerlandês apresentou globalmente lacunas fundamentais que justificam uma correcção fixa de 10% no sector dos cereais e de 5% no sector da carne de bovino;

2) o artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 5.°, do Tratado CE (actual artigo 10.° CE) e o princípio do contraditório, porque não manteve um diálogo leal com as autoridades neerlandesas no processo de aprovação do apuramento das contas do exercício de 1994. A Comissão não invocou que os argumentos neerlandeses são inexactos ou irrelevantes — sem falar mesmo do facto de a Comissão ter de fundamentar essa posição — mas ignorou simplesmente esses argumentos;

3) o Regulamento (CEE) n.° 565/80 e o Regulamento (CEE) n.° 3665/87, na medida em que, contrariamente ao que considera a Comissão, o sistema neerlandês de controlo cumpria as disposições comunitárias em vigor na época; não havia qualquer razão para aplicar por antecipação o Regulamento (CE) n.° 2221/95;

4) o princípio da segurança jurídica porque, contrariamente à promessa que a Comissão tinha feito de apenas tirar consequências financeiras das lacunas verificadas a partir de 1 de Julho de 1994, mesmo assim adoptou as correcções financeiras para o exercício de 1994 e não teve em conta factores de ponderação;

5) o princípio da igualdade de tratamento ao afastar-se, sem fundamento, das suas orientações;

6) do artigo 190.° do Tratado CE (actual artigo 253.° CE) ao não fundamentar devidamente a sua decisão.

20 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13), alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1). Quanto à redacção do artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70, v. n.° 34.

15. Assim, o Reino dos Países Baixos interpôs recurso contra a Comissão e concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

1) anular a decisão da Comissão das Comunidades Europeias, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título de despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», para o exercício de 1994, na medida em que nesta e relativamente ao recorrente é excluído do financiamento comunitário um montante de 16 378 716,63 NLG de despesas referentes a pagamentos antecipados de restituições à exportação [notificada com a referência C(98) 1124 def.];

2) condenar a Comissão nas despesas.

16. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar improcedente o recurso dos Países Baixos;

2) condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

17. A Comissão considera que as lacunas que verificou no sistema de controlo neerlandês justificavam uma correcção fixa de 10% das despesas declaradas no sector dos cereais e de 5% no sector da carne de bovino. A correcção aplicada é de resto proporcional, em sua opinião, e não constitui uma desigualdade de tratamento.

18. Examinarei os outros argumentos das partes no capítulo «apreciação».

III — As disposições aplicáveis

19. A seguir, vou expor globalmente as disposições gerais de direito comunitário que interessam ao presente processo. As disposições especiais serão mencionadas — se necessário — quando abordar os diferentes fundamentos do recurso.

A — *O financiamento comunitário*

20. As disposições de base relativas ao financiamento da política agrícola comum

estão inseridas no Regulamento n.º 729/70[21]. É assim que as restituições à exportação para países terceiros pagas nos termos das disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas são financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1.

B — *Quanto ao prefinanciamento das exportações de carne de bovino e de cereais*

21. As regras de base da organização comum do mercado figuram no Regulamento (CEE) n.º 805/68[22] relativo à carne de bovino, no Regulamento (CEE) n.º 2727/75[23] relativo ao sector dos cereais. Em princípio, as restituições à exportação só podem ser pagas mediante a prova de exportação dos produtos para fora da Comunidade.

22. O Regulamento (CEE) n.º 565/80[24], em especial, prevê excepções a este princípio. Este regulamento estabelece as regras de base que permitem pagar antes da exportação um montante correspondente às restituições à exportação de carne de bovino ou de cereais[25].

23. O Regulamento (CEE) n.º 3665/87[26] organiza no seu título II, capítulo 3, o adiantamento da restituição no caso de uma transformação ou de uma armazenagem prévia à exportação e, portanto, antes da aplicação do Regulamento n.º 565/80.

24. O pagamento adiantado não pode dar vantagens aos beneficiários relativamente aos exportadores que só recebem as restituições na exportação. É por esse motivo que é necessário garantir que as mercadorias existam real e efectivamente no momento do pagamento adiantado e que não tenham outra utilização durante o período de prefinanciamento.

25. Nos termos do artigo 25.º do Regulamento n.º 3665/87, os diferentes procedimentos de pagamento adiantado exigem, assim, em princípio, que o exportador apresente às autoridades aduaneiras uma declaração (declaração de pagamento). Esta declaração de pagamento contém todos os dados necessários, quer dizer, em especial, as quantidades exactas de merca-

21 — Já referido na nota 20.

22 — Regulamento do Conselho, de 27 de Junho de 1968, relativo à organização comum dos mercados no sector da carne bovina (JO L 148, p. 24).

23 — Regulamento do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, relativo à organização comum dos mercados no sector dos cereais (JO L 281, p. 1).

24 — Regulamento do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento adiantado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5).

25 — Quanto aos pormenores do processo de prefinanciamento, v. as conclusões apresentadas em 21 de Outubro de 1999 no processo Bélgica/Comissão (acórdão de 18 de Maio de 2000, C-242/97, Colect., p. I-3421, n.ºs 25 e segs.).

26 — Regulamento da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

dorias a exportar. Nos termos do artigo 26.° do Regulamento n.° 3665/87, as mercadorias são colocadas sob controlo aduaneiro depois do dia da aceitação da declaração de pagamento até que deixem o território aduaneiro da Comunidade ou cheguem ao destino previsto.

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...»

C — *Quanto aos controlos*

26. Quanto às obrigações dos Estados-Membros, o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

27. Os Regulamentos (CEE) n.° 386/90 [27] e (CEE) n.° 2030/90 [28] foram adoptados para organizar os controlos aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes. O primeiro regulamento fixa nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1 «[...] certas modalidades de controlo da realidade e da regularidade das operações que dão direito ao pagamento das restituições e de todos os outros montantes ligados às operações de exportação».

28. Os artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 386/90 definem os controlos a que os Estados-Membros devem proceder.

27 — Regulamento do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1990, relativo ao controlo aquando da exportação de produtos agrícolas beneficiando de uma restituição ou de outros montantes (JO L 42, p. 6), alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.° 163/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 24, p. 2).

28 — Regulamento da Comissão, de 17 de Julho de 1990, que estabelece modalidades de aplicação do Regulamento n.° 386/90 relativo ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 186, p. 6).

29. O artigo 2.° tem a seguinte redacção:

«Os Estados-Membros procederão:

a) ao controlo físico das mercadorias nos termos do disposto no artigo 3.°, no momento do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação e antes da concessão da autorização de exportação das mercadorias com base nos documentos apresentados em apoio da declaração de exportação, e

b) a um controlo documental do processo de pedido de pagamento nos termos do artigo 4.°»

30. Segue-se então a disposição do artigo 3.° nos termos da qual:

«1. Sem prejuízo das disposições especiais que exijam um controlo mais aprofundado, o controlo físico referido na alínea a), do artigo 2.°, deve:

a) ser efectuado por amostragem, com frequência e inopinadamente;

b) [...]»

31. O conceito de «Warenkontrollen», na versão alemã, implica verificar directamente as mercadorias, o que resulta mais claramente dos conceitos de «fysieke controles» na versão neerlandesa e de «contrôles physiques» na versão francesa.

32. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2030/90, os controlos físicos devem ocorrer entre a apresentação da declaração de pagamento e o momento da concessão da autorização de exportação das mercadorias.

D — *Quanto à justificação do apuramento das contas*

33. Nos termos do artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, já referido, as

consequências financeiras das irregularidades ou das negligências imputáveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade. Na prática a Comissão corrige os apuramentos das contas dos Estados-Membros até ao limite dos montantes correspondentes.

34. O artigo 5.°, n.° 2, alínea c), deste regulamento, introduzido pelo Regulamento n.° 1287/95 [29], é a base jurídica, actualmente em vigor, de uma correcção. A disposição organiza, em especial, o processo no qual a Comissão decide sobre a correcção dos apuramentos das contas (a seguir «processo de correcção»). O artigo 2.° do Regulamento n.° 1287/95, que regula a aplicação desta disposição no tempo, será analisado mais adiante no quadro da apreciação jurídica [30].

35. Quando a Comissão conclui de um inquérito que foram pagos montantes concretos em prejuízo do FEOGA, deve ter em conta esse montante para proceder às correcções. Mas pode, também, proceder a correcções fixas quando apenas puder provar um risco de perdas.

36. O relatório Belle da Comissão, que os Estados-Membros aceitaram, estabelece as orientações para as correcções. O relatório Belle prevê, entre outras, as três seguintes categorias de correcções fixas:

«a) 2% das despesas, se a lacuna se limita a certos elementos do sistema de controlo de menor importância ou à execução de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de modo que pode razoavelmente ser concluído que o risco de perdas para o FEOGA era de pouca importância.

b) 5% da despesa, se a lacuna disser respeito a elementos importantes do sistema de controlo ou à execução de controlos que desempenham um papel importante para a determinação da regularidade da despesa, de modo que pode razoavelmente ser concluído que o risco de perdas para o FEOGA era significativo.

c) 10% da despesa, se a lacuna disser respeito ao conjunto ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou ainda à execução de controlos essenciais destinados a garantir a regularidade da despesa, de modo que pode razoavelmente ser concluído que existe um elevado risco de perdas generalizadas para o FEOGA».

37. Em caso de dúvida sobre a taxa de correcção a aplicar, as orientações permitem ter também em conta as seguintes

29 — Referido na nota 20.

30 — V. a seguir os n.os 83 e segs.

considerações, a título de factores de ponderação:

«— As autoridades nacionais adoptaram medidas eficazes para impedir as omissões a partir do momento que estas foram detectadas?

— As omissões provinham de dificuldades de interpretação dos textos comunitários?»

38. Nos termos das orientações fixadas nesse relatório, a taxa das correcções fixas deve ser estabelecida avaliando em primeiro lugar o risco de perdas para o FEOGA em função das lacunas verificadas. Para este efeito, é necessário verificar essencialmente a eficácia do sistema de controlo no seu conjunto, os elementos especiais de controlo ou a aplicação desse controlo. Há que ter igualmente em conta, a este respeito, a gravidade das lacunas bem como as medidas de luta contra a fraude.

IV — Observações sobre o procedimento de apuramento das contas — Princípios da jurisprudência

39. Em primeiro lugar, é necessário salientar que o procedimento de apuramento das contas deve garantir que os meios colocados à disposição dos Estados-Membros devem ser utilizados no respeito das regras comunitárias fixadas no âmbito da organização comum de mercado.

40. O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 [31], que determina neste domínio específico as obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do artigo 5.° do Tratado, estabelece, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios que a Comunidade e os Estados-Membros devem respeitar na aplicação das medidas agrícolas comunitárias de intervenção financiadas por fundos do FEOGA, bem como a luta contra as fraudes e as irregularidades ligadas a essas medidas. Impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para assegurar a aplicação das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como a luta contra a fraude e as irregularidades relacionadas com estas operações. Impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de uma medida de controlo específica [32].

31 — Referido na nota 20, quanto ao conteúdo da disposição, v. os n.os 26 e segs., *supra*.

32 — Comparar com os acórdãos de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Colect., p. I-2283, n.os 17 e 18), e de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão (C-235/97, Colect., p. I-7555, n.° 45).

41. Resulta da jurisprudência constante que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA certas despesas, porque foram provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, é obrigada não a demonstrar exaustivamente o carácter errado dos dados fornecidos pelos Estados-Membros, mas a apresentar um elemento de prova de dúvidas sérias e razoáveis que tem em relação aos controlos efectuados pelas autoridades nacionais [33]. Se a Comissão recusar assumir certas despesas invocando a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, é obrigada a justificar a sua decisão e indicar como foi demonstrada a ausência ou as falhas dos controlos aplicados pelo Estado-Membro em causa [34]. O mesmo acontece quando a Comissão corrige de modo fixo as despesas devido a lacunas gerais do sistema de controlo num Estado-Membro [35].

42. Assim, é ao Estado-Membro que compete demonstrar a inexactidão dos cálculos e das verificações da Comissão e fazer no mesmo contexto a prova mais pormenorizada e completa da realidade dos seus dados e dos seus números [36]. O Estado-Membro em questão não pode pôr em causa através de simples afirmações a constatação feita pela Comissão — como resulta do referido acórdão — mas deve, pelo contrário, indicar os elementos concretos susceptíveis de provar por exemplo o carácter viável e exequível do sistema de controlo. (Esta facilitação da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de que é o Estado que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários para o apuramento das contas do FEOGA).

43. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas, as verificações da Comissão constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à implementação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo [37].

44. Quando recusa tomar a cargo despesas a título dos fundos concedidos pelo FEOGA, a Comissão não é, em princípio,

33 — Neste sentido, acórdão de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão (C-28/94, Colect., p. I-1973, n.º 40, e jurisprudência citada).

34 — Acórdãos de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão (C-242/96, Colect., p. I-5863, n.º 58), e 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.º 23).

35 — Comparar com o acórdão Países Baixos/Comissão (já referido na nota 33, n.ºs 38 e segs.).

36 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 35).

37 — Comparar com os acórdãos Itália/Comissão e de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (ambos já citados na nota 34).

obrigada a provar a ocorrência de um prejuízo concreto. Quando não for possível provar tais casos, é suficiente a prova de um risco de prejuízo para o FEOGA.

V — Apreciação

A — *Primeiro fundamento: violação do Regulamento n.º 729/70*

45. Os Países Baixos dividem este primeiro fundamento em três partes. As duas primeiras criticam a Comissão de ter infringido o artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, na medida em que, por um lado, as verificações efectuadas não permitem proceder às correcções por um conjunto de razões expostas em pormenor e, por outro, a Comissão violou o princípio da cooperação leal e do contraditório. A terceira parte censura-lhe ter infringido os Regulamentos n.º 565/80 e n.º 3665/87, na medida em que declara um certo número de lacunas quando os controlos neerlandeses estariam em conformidade com as disposições comunitárias aplicáveis. Há que examinar em primeiro lugar a terceira parte deste fundamento, porque diz respeito às lacunas especiais verificadas nos controlos que condicionam as correcções impugnadas.

1) Quanto à terceira parte do primeiro fundamento: violação dos Regulamentos n.º 565/80 e n.º 3665/87 [38]

a) O sector dos cereais

i) Desconhecimento do local de armazenagem

46. A Comissão declarou no seu relatório de síntese para o exercício de 1993, para o qual remetia o relatório de síntese para o exercício 1994, que as autoridades neerlandesas ignoravam onde a empresa Wessanem armazenava os cereais que deram origem aos prefinanciamentos.

47. Os Países Baixos argumentaram que se tratava de um caso isolado. Esta prática, em sua opinião, foi modificada a partir de Novembro de 1993. Concluem que não pode deduzir-se daí uma deficiência geral.

48. A Comissão expõe que durante anos a Wessanen limitou-se a indicar vagamente os seus dez armazéns repartidos pelo território neerlandês, em vez de precisar com exactidão o local de armazenagem. Em 1992 esta empresa recebeu 30 milhões de NLG de restituições à exportação, dos quais 18 milhões de NLG a título de

38 — Sobre estes regulamentos v. os n.ºs 22 e segs. *supra*.

prefinanciamento. As autoridades neerlandesas teriam continuado a tolerar essa prática, pelo menos, até ao início do exercício de 1994.

Daqui o risco de as duas empresas receberem prefinanciamentos para os mesmos lotes de cereais.

49. Além disso, há pelo menos uma outra empresa, que recorreu a essa forma de proceder, que recebeu, segundo a Comissão, prefinanciamentos até, pelo menos, ao início do exercício de 1994.

52. Os Países Baixos sustentam que também se trata de um caso isolado não representativo porque na altura as duas empresas levavam a cabo uma operação de fusão que já tinha sido implementada no plano da armazenagem.

50. Os factos estabelecidos pela Comissão e não contestados pelos Países Baixos constituem sem qualquer dúvida uma lacuna nos controlos neerlandeses, na medida em que por não se conhecer o local exacto da armazenagem é impossível proceder a um controlo inopinado. Segundo os princípios acima expostos da jurisprudência, não é suficiente argumentar que se trata de um caso isolado para pôr em causa a conclusão negativa que daí é tirada em relação à globalidade do sistema de controlo neerlandês. Além disso, a Comissão pode citar lacunas análogas verificadas aquando do controlo de uma outra empresa que ainda nunca tinha sido objecto de verificações.

53. De resto, a Comissão refere que, em 1992, as duas empresas teriam já recebido em conjunto 40% dos prefinanciamentos. Quanto ao resto, as duas empresas agiram separadamente em relação ao prefinanciamento.

ii) Misturas de cereais de duas empresas

54. Esses factos devem também ser qualificados de lacunas no sistema de controlo dos Países Baixos. Na verdade, não há qualquer razão para considerar que esses factos fossem representativos de lacunas análogas na globalidade do sistema dos controlos neerlandeses, uma vez que a própria Comissão refere que é necessário encontrar a sua origem nas circunstâncias específicas próprias da armazenagem dos cereais no porto de Roterdão. Do mesmo modo, também demonstram que o sistema neerlandês dos controlos no sector dos cereais não estava concebido de modo a poder controlar em qualquer momento as quantidades prefinanciadas.

51. Além disso, o relatório de síntese criticou o facto de as empresas Wessanen e World Flour terem utilizado o mesmo armazém sem separar as suas existências.

iii) Lacunas nos controlos no porto de Roterdão

55. No porto de Roterdão, as instruções dos serviços aduaneiros impõem controlos físicos durante o período de prefinanciamento. Todavia, como não estavam todos sujeitos ao prefinanciamento, os cereais de diferentes empresas estavam armazenados em 333 silos ligados entre si. Assim, era impossível proceder a um controlo físico de diferentes lotes durante o armazenamento. A Comissão criticou o facto de os Países Baixos só terem procedido a controlos *a posteriori* em vez de recorrer a um outro método de controlo também eficaz.

56. Os Países Baixos invocam os seus controlos sistemáticos. Estes teriam consistido nas seguintes medidas:

— uma autorização para colocar um lote sob controlo aduaneiro;

— uma verificação da declaração de pagamento para saber se a quantidade declarada de cereais é armazenada no local declarado em nome da empresa que fez a declaração;

— controlos físicos por amostragem em conformidade com a regulamentação comunitária;

— verificações na base da administração das existências que permitam, com vista a assegurar uma melhor gestão das capacidades de armazenagem no sector dos cereais, a armazenagem em comum de lotes diferentes, e

— um controlo administrativo *a posteriori.*

57. Esta crítica visa o problema já evocado da armazenagem no porto de Roterdão que complica claramente o controlo dos lotes de cereais que já foram objecto de um prefinanciamento. Como as autoridades neerlandesas admitiam que os cereais sujeitos ao controlo aduaneiro fossem armazenados desse modo, deveriam assegurar uma forma de controlo que fosse, pelo menos, tão eficaz como os controlos físicos impostos pela regulamentação comunitária. Nessas condições, quando a Comissão acusa os Países Baixos de não ter controlos adequados, é aos Países Baixos que compete demonstrar a existência de tal sistema de controlo [39]. Ao remeter para o sistema geral dos controlos os Países Baixos não dão as explicações exigidas, porque esse sistema, precisamente, não tinha em conta a situação específica no porto de Roterdão. Com

39 — V. *supra* n.° 42.

efeito, previa controlos físicos por amostragem que precisamente não eram possíveis nesse local. O facto de as instruções de controlo imporem às autoridades aduaneiras que procedam aos controlos físicos manifestamente impossíveis demonstra também que a situação específica não fora tomada em consideração. Deste modo, os Países Baixos não refutaram as censuras da Comissão.

iv) Os controlos à empresa AVEBE

58. Os Países Baixos alegam na réplica que a Comissão reconheceu que a empresa AVEBE foi sujeita a um número suficiente de controlos físicos.

59. Esta afirmação não é exacta. Como a Comissão o expôs, resulta do relatório de controlo que os controlos físicos não ocorreram durante o período de prefinanciamento, mas apenas após a declaração de exportação.

b) O sector da carne de bovino

60. Em primeiro lugar, os Países Baixos sustentam que a crítica da Comissão apenas visa a estância aduaneira de Winterswijk. Todavia, a Comissão refere-se justificadamente ao seu relatório de inquérito [40] relativo à estância aduaneira de Nijmegen que tinha lacunas análogas até ao momento do anúncio do controlo. Segundo o mesmo relatório, foram anunciados os controlos no sector dos cereais às estâncias aduaneiras de Roterdão e de Veendam.

i) Quanto ao conceito de controlo inopinado

61. Os Países Baixos consideram que o conceito de controlo inopinado referido no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 386/90 apenas foi interpretado no sentido de que proíbe também avisar o armazenista da iminência do controlo a partir do Regulamento (CE) n.° 2221/95 [41] que não era (ainda) aplicável ao exercício de 1994. Foi apenas o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2221/95 que expressamente estabeleceu que os controlos anunciados não podem ser considerados controlos na acepção do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 386/90. Seria incompatível com o princípio da não retroactividade preconizar uma interpretação tão estrita já relativa ao exercício de 1994. No plano conceptual, os Países Baixos fazem a distinção entre o termo «onverwacht» utilizado no Regulamento n.° 386/90, que se traduz por «inopinado», e o termo «onaangekondigd», que pode perfeitamente traduzir-se por «imprevisto» mas não é utilizado em nenhum dos dois regulamentos.

40 — Relatório de 24 de Outubro de 1994, anexo IV da contestação.

41 — Regulamento da Comissão, de 20 de Setembro de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.° 386/90 do Conselho no que diz respeito ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição (JO L 224, p. 13).

62. É um facto que a versão alemã «unangemeldet» ou inglesa «without prior warning» exclui qualquer anúncio mais claramente do que o termo neerlandês «onverwacht» e também o termo francês «inopiné». No entanto, o anúncio de controlos é incompatível com o objectivo de efectuar um controlo eficaz, o que já era evidente antes da adopção do Regulamento n.º 2221/95. O artigo 5.º, n.º 2, deste regulamento apenas clarifica este aspecto sem reduzir o conceito de controlo que figura no Regulamento n.º 386/90. As autoridades neerlandesas também o deveriam reconhecer. Assim, não se trata de modo algum de retroactividade. Tanto é assim que a Comissão tinha já criticado o anúncio de controlos num relatório publicado em 1993 [42].

63. De resto, os Países Baixos alegam que os anúncios eram de tal modo próximos dos controlos que qualquer abuso era excluído. Todavia, no sector dos cereais faz parte do relatório de inquérito acima evocado um atraso de trinta minutos a uma hora na estância aduaneira de Roterdão.

64. Na estância aduaneira de Winterswijk o anúncio era feito, na prática, de tal maneira que o armazenista comunicava pelo telefone à estância aduaneira a entrega das mercadorias e que em 5% dos casos esta proibia a armazenagem enquanto não tivesse procedido a um controlo. Não temos claramente a percepção do tempo que decorria até que o controlo fosse efectuado, mas como, em princípio, qualquer anúncio reduz o efeito surpresa de um inquérito e permite abusos, competia aos Países Baixos demonstrar que a maneira como anunciavam os controlos não dava origem a esses abusos. Considerando, em especial, outras lacunas do sistema de controlo, não é suficiente alegar que esse risco não existiu.

ii) O carácter superficial dos controlos

65. O relatório de síntese censurou o carácter superficial dos controlos às autoridades neerlandesas.

66. Os Países Baixos referem que o Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau (serviço de compra e venda dos alimentos, a seguir «VIB») já submete os bovinos machos a um controlo regular aquando do abate. É por esta razão que as autoridades aduaneiras poderiam limitar-se, na opinião dos Países Baixos, a controlos visuais. Segundo os Países Baixos, só havia lacunas em Winterswijk e em Junho de 1994 melhoraram uma vez mais o seu procedimento.

67. Todavia, a Comissão expõe que as autoridades aduaneiras não procederam uma única vez aos controlos visuais exigidos, mas limitavam-se, frequentemente, aos documentos do VIB sem os comparar com o conteúdo das caixas. De resto, a Comis-

42 — Relatório complementar relativo à aplicação do Regulamento n.º 386/90 (JO 1993, C 218, p. 14, ponto 2.4).

são refere que os controlos do VIB não tinham o mesmo objectivo que os controlos aqui em questão, feitos durante o período de prefinanciamento, que deveriam sobretudo impedir uma substituição dos produtos durante esse período. Os controlos do VIB não o poderiam garantir. Esta prática existiu tanto em Winterswijk como em Nijmegen. Os melhoramentos já exigidos antes dos inquéritos só foram feitos no último trimestre do exercício de 1994.

68. É um facto assente que os controlos feitos durante o período de prefinanciamento não foram efectuados na forma exigida. Os Países Baixos não conseguiram demonstrar que os controlos do VIB justificavam limitar os controlos feitos durante o período de prefinanciamento na forma descrita. Deste modo, não há nada a contrapor a esta censura da Comissão.

iii) Controlos com base numa telecópia

69. O relatório de síntese criticava o facto de os controlos feitos em Winterswijk não terem sido feitos com base no original da declaração de pagamento, mas simplesmente com base numa telecópia. O armazenista enviava essa telecópia à estância aduaneira na altura em que a carne era armazenada. A própria declaração de pagamento só era enviada 24 horas mais tarde.

70. Os Países Baixos sublinham que este método apenas serviu para diminuir o trabalho. A telecópia continha as mesmas informações que a declaração de pagamento e permite detectar rapidamente imprecisões e basear as declarações formais em dados verificados pelas autoridades aduaneiras.

71. Todavia, a Comissão refere que este método permitia às empresas, em caso de controlo, corrigir impunemente na declaração oficial dados falsos (quer dizer, exagerados em prejuízo da Comunidade). Na ausência de controlo, a empresa poderia receber acréscimos de pagamentos com base em falsos dados tendo em conta a prática descrita acima que era seguida nos controlos.

72. A fundamentação deste método apresentada pelos Países Baixos mostra que o mesmo reduz o risco para as empresas de lhe serem aplicadas sanções em caso de um controlo. Assim, esta maneira de proceder prejudica a eficácia dos controlos. De resto, resulta do artigo 25.°, do Regulamento n.° 3665/87 que o prefinanciamento é exclusivamente baseado na declaração de pagamento [43]. O processo de prefinanciamento não se inicia antes da sua apresentação. Conclui-se que não há nada a contrapor à censura da Comissão.

43 — V. o n.° 25 *supra*.

iv) A imprecisão dos relatórios de controlo

73. O relatório de síntese critica o facto de os relatórios de controlos não permitirem reconhecer o que é concretamente controlado e, em especial, se se procedeu a um controlo físico completo.

74. Os Países Baixos consideram que a obrigação de elaborar relatórios detalhados só resulta do Regulamento n.° 2221/95 que não se aplicava ainda ao exercício de 1994.

75. Na réplica, os Países Baixos expõem, em primeiro lugar, que a Comissão examinou a deficiência dos *dossiers* na estância aduaneira de Winterswijk. Estes não podiam de modo algum conter os dados exigidos, porque em tais casos não houve nenhum controlo físico, mas apenas controlos administrativos. Embora a sua atenção tenha sido chamada para esse aspecto, a Comissão não teve em conta, segundo os Países Baixos, essa indicação. Em contrapartida, na estância aduaneira de Nijmegen, a Comissão examinou *dossiers* correctos e daí tirou conclusões positivas. A Comissão salienta que este fundamento é alegado tardiamente.

76. A Comissão refere que os Estados-Membros são obrigados a demonstrar a qualidade dos seus controlos e que isso figura também expressamente, segundo a Comissão, no artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2030/90 [44]. Independentemente do carácter tardio desse fundamento, a distinção entre os diferentes tipos de actos não tem, segundo a Comissão, fundamento no direito comunitário.

77. Na réplica, os Países Baixos renunciaram manifestamente à tese contrária ao direito comunitário segundo o qual os relatórios detalhados de controlo só seriam exigidos a partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 2221/95. O artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2030/90 exige expressamente que se elabore uma documentação adequada em cada controlo.

78. Pode dizer-se que o argumento segundo o qual a Comissão examinou *dossiers* deficientes é intempestivo. O artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo proíbe, em princípio, que sejam suscitados novos fundamentos no decurso da instância excepto se forem fundados em elementos de direito e de facto que se revelem durante o processo. O argumento relativo a duas categorias distintas de *dossiers* que foram elaborados na estância aduaneira de Winterswijk procede de uma alegação de facto que ainda não tinha sido suscitada até então e que as autoridades neerlandesas todavia deveriam conhecer há muito tempo antes do início do procedimento. Conclui-se que este argumento é extemporâneo [45].

44 — Esta disposição enuncia: «Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias a fim de poderem demonstrar, se for caso disso, que as estâncias aduaneiras efectuaram o controlo físico mínimo referido nos n.os 1 e 2 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 386/90.»

45 — Comparar com o acórdão Bélgica/Comissão (já referido na nota 25, n.os 115 e segs.).

79. Esta alegação não é, de resto, concludente na medida em que os *dossiers* demonstraram claramente que os relatórios de controlo não dizem respeito a controlos físicos. Então, não se compreende por que razão os Países Baixos sustentaram na petição que os relatórios de controlos não deveriam ser tão exaustivos no momento dos controlos.

80. Se a Comissão tivesse efectivamente examinado os *dossiers* deficientes por erro, o princípio da cooperação leal deveria então obrigar as autoridades neerlandesas a corrigir esse erro. Se — como o asseguram — as autoridades neerlandesas efectiva e realmente o fizeram, coloca-se a questão de saber por que razão o Governo neerlandês não o alegou numa fase qualquer do processo e só o evocou tardiamente.

81. Assim, há que rejeitar a terceira parte do primeiro fundamento.

2) Quanto à primeira parte do primeiro fundamento: correcções irregulares

82. A primeira parte do primeiro fundamento é baseada em duas censuras distintas que os Países Baixos qualificam de violação do procedimento de correcção nos termos do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70[46]. Por um lado, a Comissão não pode, na opinião dos Países Baixos, fundamentar correcções ao exercício de 1994 nos controlos referentes aos exercícios 1992 e 1993, por outro, esses controlos não justificam as correcções feitas. Todavia, a Comissão coloca a questão de saber, em primeiro lugar, se afinal de contas a disposição invocada é realmente aplicável.

a) O artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/79, inserido pelo Regulamento n.° 1287/95, é aplicável?

83. A Comissão sustenta que o procedimento de correcção nos termos do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 não é aplicável no caso em apreço. A disposição só foi introduzida no Regulamento n.° 729/70 pelo Regulamento n.° 1287/95. Ela só é aplicável, segundo a Comissão, a partir do exercício de 1995. Mesmo admitindo que a Comissão se comprometeu a respeitar regras desta ordem, tratam-se ainda de simples promessas políticas cujo não cumprimento não justifica a anulação de uma decisão da Comissão.

84. Os Países Baixos sustentam que o procedimento de correcção se limita a precisar no processo do apuramento das contas a obrigação de cooperação leal que existe sempre entre a Comissão e os Estados-Membros em virtude da lealdade

46 — Sobre esta disposição v. *supra* n.° 34.

comunitária. O relatório Belle reconheceu-o expressamente e a Comissão admitiu estar sujeita a essa obrigação.

85. Nos termos do seu artigo 2.°, n.° 1, o Regulamento n.° 1287/95 só se aplica ao exercício que começa em 16 de Outubro de 1995, quer dizer, ao exercício de 1996. Conclui-se que um entrave ao procedimento de correcção instaurado por esse regulamento não deve ser tomado em consideração em relação a uma decisão relativa ao apuramento das contas para o exercício de 1994. O n.° 2 dessa disposição enuncia todavia:

«2. As recusas de financiamento referidas no n.° 2, alínea c), do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 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.»

86. Esta regra relativa à aplicação no tempo do procedimento de correcção foi redigida de modo infeliz. Apenas permite apreciar a que situações anteriores ao exercício de 1996 deve aplicar-se o procedimento de correcção para que o artigo 2.°, n.° 2 possa ter efeitos práticos. É também de salientar que a Comissão tenha invocado o seu carácter inaplicável pela primeira vez no presente processo quando considerou no recurso análogo C-242/97 interposto pela Bélgica, que dizia respeito ao exercício de 1993, que o procedimento de correcção era aplicável [47].

87. Todavia, pode-se deixar pairar a dúvida sobre a aplicação do procedimento de correcção às correcções que são objecto do recurso. Como resulta das restantes considerações, os termos do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 não interessam para a solução do litígio. Os fundamentos dos Países Baixos assentam em princípios gerais que têm vocação para ser aplicados independentemente do procedimento de correcção.

b) As correcções podem fundamentar-se nas verificações de Fevereiro, Abril e Maio de 1994?

Argumentos das partes

88. O Governo neerlandês critica, antes de tudo, o facto de as verificações serem respeitantes aos exercícios de 1992 e 1993, segundo o anúncio que foi feito e o relatório de inquérito. Por falta de verificações adequadas referentes ao exercício de 1994, a Comissão simplesmente extrapolou os resultados das verificações feitas. A

47 — Comparar com o acórdão Bélgica/Comissão (referido na nota 25, n.° 29 e segs.), que pressupõe manifestamente que o procedimento de correcção é aplicável.

Comissão não está autorizada, segundo o Governo neerlandês, a fazer uma correcção nessa base puramente hipotética. O relatório de síntese relativo ao exercício de 1993 compreende, segundo o Governo neerlandês, já as propostas de correcções para o exercício de 1994. Considera que esse relatório não é fundamentado nas verificações relativas ao exercício de 1994.

89. Embora as correcções ao exercício 1994 tenham sido fundamentadas nas verificações ocorridas em 1994, estas, de qualquer modo, não tiveram em consideração as medidas que foram instauradas durante o exercício atendendo à critica da Comissão. De resto, foi só na fase da contestação que a Comissão apoiou com documentos de trabalho o âmbito dessas verificações, infringindo deste modo os direitos de defesa dos Países Baixos.

90. Além disso, a Comissão corrigiu o apuramento das contas relativo aos exercícios de 1993 e 1994 com base nas mesmas verificações, retirando por isso desse facto, por duas vezes, um argumento para as lacunas constatadas.

91. Por último, a Comissão reconheceu em 1996 após verificações que diziam expressamente respeito ao exercício 1994 que as medidas neerlandesas eram suficientes. Essas verificações eram expressamente respeitantes aos controlos físicos referentes ao prefinanciamento. Os controlos feitos em 1994 tinham na verdade outros objectivos, mais vastos, mas a Comissão centrou precisamente a sua crítica nos controlos físicos.

92. A Comissão sublinha que os controlos em questão ocorreram durante o exercício de 1994 que começou em Outubro de 1993 e terminou em Outubro de 1994. As práticas que os Países Baixos seguiam nos controlos em 1994 foram também objecto dessas verificações. A Comissão faz referência aos controlos feitos de 11 a 15 de Abril de 1994 na estância aduaneira de Waalhaven (Roterdão) e de 16 a 20 de Maio de 1994 na estância aduaneira de Nijmegen, que ambos tinham expressamente dito respeito ao nível da informação e às práticas das autoridades neerlandesas. De resto, resulta dos documentos elaborados no âmbito dos controlos que as situações especiais controladas eram respeitantes a maior parte das vezes ao exercício de 1994. O relatório de síntese abrangeu expressamente esses controlos e não o relatório relativo ao exercício de 1993.

93. A circunstância de o exercício 1994 não ter sido imediatamente mencionado nos anúncios dos controlos [48] não pode de modo algum ser suficiente para excluir a utilização dos resultados para o exercício de 1994.

94. De resto, segundo a jurisprudência constante, a Comissão só pode assumir as despesas a que se comprometeram os

48 — Telecópias de 3 de Fevereiro, 30 de Março e 4 de Maio de 1994, anexo 7 da petição.

Estados-Membros em conformidade com as regras aplicáveis [49]. O contexto no qual a Comissão determina que um Estado-Membro infringiu essas regras é, ao invés, de ordem secundária.

95. Os controlos na base dos quais a Comissão reconheceu em 1996 que as medidas neerlandesas eram suficientes tinham um outro objectivo, isto é, não o prefinanciamento no sector dos cereais e da carne de bovino, mas os controlos físicos efectuados pelas autoridades aduaneiras. Também não houve sobreposição temporal entre esses dois controlos porque, embora o exercício de 1994 tenha sido na verdade mencionado no contexto dos controlos feitos em 1996, os controlos disseram prática e exclusivamente respeito aos exercícios de 1995 e de 1996.

96. Por último, a Comissão afirma que também não houve uma dupla sanção pela mesma lacuna. As lacunas eram também efectivamente respeitantes tanto ao exercício de 1993 como de 1994 e necessitavam, assim, das correcções relativas aos dois exercícios.

Tomada de posição

97. Como o órgão de conciliação já o tinha referido [50], foi em 1994 que a Comissão efectuou os seus controlos. Estes incluíam também as práticas de controlo seguidas até então pelas autoridades neerlandesas. É na verdade lamentável que isto tenha sido indicado em epígrafe nos anúncios dos controlos, mas as autoridades neerlandesas deviam reconhecer na altura dos factos, e o mais tardar no momento dos controlos, que eram também respeitantes ao exercício de 1994. A Comissão podia assim utilizar os resultados dos controlos para tomar uma decisão relativa à correcção do apuramento das contas relativas ao exercício de 1994.

98. Na verdade, a Comissão utiliza esses controlos para as correcções do apuramento das contas relativas aos anos de 1993 e de 1994, mas não há dupla sanção das mesmas lacunas. As lacunas verificadas aquando dos controlos permitiam tirar antes conclusões sobre as práticas que as autoridades neerlandesas seguiram nos controlos efectuados durante os exercícios de 1993 e de 1994. Assim, era necessário corrigir os apuramentos das contas dos dois anos.

99. O reconhecimento feito no ofício de 18 de Dezembro de 1996 ao qual fiz alusão não contradiz afinal o resultado do controlo do exercício 1994. Independentemente do objectivo da verificação — em 1996 foram os controlos físicos ligados à exportação que foram verificados, em 1994 foram os controlos ligados ao prefinanciamento —, as conclusões estabelecem expressamente que os Países Baixos apenas tinham adoptado as medidas julgadas positivas pela Comissão após a crítica por esta feita. Na medida em que esse documento

49 — Acórdão Países Baixos/Comissão (referido na nota 33, n.° 50).

50 — Ponto 16 do parecer de 13 de Fevereiro de 1997.

contém dados cronológicos sobre a instauração das medidas, não se vê claramente que estas já diziam respeito ao exercício de 1994. Conclui-se que os resultados dos controlos de 1994 não são contestados.

c) Quanto à justificação das correcções

100. Os Países Baixos criticam o facto de os controlos não serem suficientemente representativos, em sua opinião, para poder extrair das lacunas verificadas conclusões sobre o conjunto dos controlos neerlandeses ligados aos prefinanciamentos no sector dos cereais e da carne de bovino. Além disso, as verificações não justificavam a conclusão relativa a um grande risco financeiro.

i) Quanto à representatividade dos controlos

Argumentos das partes

101. Os Países Baixos referem, em primeiro lugar, que as correcções não são fundamentadas nos prejuízos efectivamente ocorridos, mas numa extrapolação de lacunas nos controlos neerlandeses alegadamente verificadas por amostragem, que envolviam um risco de prejuízo.

102. Os Países Baixos consideram que a Comissão controlou um número muito restrito de estâncias aduaneiras. A escolha das estâncias também não seria mais representativa. Quanto a este ponto, os Países Baixos invocam também uma passagem do relatório de conciliação que é totalmente desta opinião [51].

103. Além disso, as directivas da Comissão limitam expressamente a fixação de correcções à parte do território do Estado-Membro em que a lacuna foi verificada quando não haja indícios suficientes que essas lacunas dizem respeito à totalidade do território do Estado-Membro em causa. Por último, a Comissão assinalou na sua comunicação, de 28 de Julho de 1995, que as autoridades neerlandesas responderam suficientemente às suas questões relativas à estância aduaneira de Veendam e que se comprometeram a dar comprimento às recomendações em relação à estância aduaneira de Zaandam. Conclui-se que duas das três estâncias aduaneiras não apresentavam lacunas no sector dos cereais.

104. A Comissão refere que as empresas que controlou em 1992 receberam 57%

51 — N.° 20 do relatório de conciliação de 13 de Fevereiro de 1997: «O órgão de conciliação observa, contudo, que não está completamente demonstrado que esse risco tenha sido maior, dado o pequeno número de controlos feitos pelos serviços da Comissão e o reduzido número de irregularidades observadas por ocasião desses controlos.»

dos prefinanciamentos no sector dos cereais e 39,67% dos prefinanciamentos no sector da carne de bovino. As verificações também não tinham sido respeitantes a todos os controlos ligados à exportação, mas unicamente aos controlos ligados ao prefinanciamento. Todavia, a Comissão verificou-os exaustivamente, quer dizer, não só no plano dos controlos físicos.

105. No sector da carne de bovino, a pedido das autoridades neerlandesas, a Comissão renunciou controlar uma empresa que ela tinha seleccionado. As outras duas empresas receberam em 1994 mais de 16% dos prefinanciamentos no sector da carne de bovino — a terceira empresa, em contrapartida, não recebeu qualquer prefinanciamento.

106. Quanto ao HPA ao PVV a Comissão avaliou, no início das verificações, os procedimentos e os controlos que deviam ser aplicados em todas as estâncias aduaneiras neerlandesas. Em seguida, controlou as estâncias aduaneiras seleccionadas — nas quais as empresas controladas apresentavam as declarações de pagamento —, os armazéns a elas referentes e as empresas. Segundo a Comissão, as estâncias aduaneiras estão repartidas pela totalidade do território neerlandês.

107. No que diz respeito à estância aduaneira de Zaandam, o facto de as autoridades neerlandesas terem cumprido as recomendações não demonstra que não tinha havido anteriormente uma lacuna, mas o contrário.

Tomada de posição

108. Para apreciar se as amostragens são representativas, não é necessário apenas considerar o número de estâncias aduaneiras controladas; é suficiente que os prefinanciamentos controlados sejam suficientemente importantes em percentagem em relação ao total para permitir daí tirar conclusões sobre a situação geral [52]. O Tribunal de Justiça, no acórdão que proferiu no processo C-242/97, determinou que controlos relativos a empresas que obtiveram 22,8% do prefinanciamento e às estâncias aduaneiras que efectuaram mais de 25% dos prefinanciamentos no sector da carne de bovino e que controlos relativos a 32,3% das despesas no sector dos cereais são já suficientemente representativos para permitir uma extrapolação [53].

109. Conclui-se que, pelo menos, os controlos no sector dos cereais (57% dos prefinanciamentos em 1992) são suficientemente representativos.

52 — Conclusões apresentadas em 21 de Outubro de 1999 no processo Bélgica/Comissão (referido na nota 25, n.° 152).

53 — Acórdão referido na nota 25, n.° 106.

110. Em contrapartida, no sector da carne de bovino, a situação não é tão clara. Neste sector só se conhece a proporção das empresas seleccionadas para o controlo (39% dos prefinanciamentos em 1992). Assim, um controlo dessas três empresas seria suficientemente representativo. A proporção das empresas que foram efectivamente controladas depois de a Comissão ter renunciado controlar uma das empresas seleccionadas não é conhecida em relação a 1992 mas apenas em relação a 1994. Durante esse exercício as duas empresas receberam 16% dos prefinanciamentos, ao passo que a terceira empresa não recebeu prefinanciamentos. Esta proporção demonstra precisamente ainda ser suficiente para justificar uma extrapolação quanto à situação geral.

ii) A Comissão renunciou controlar uma empresa no sector da carne de bovino

111. Apesar disso, e a título complementar, devo ainda colocar a questão de saber se os Países Baixos podem invocar a limitação do controlo que decorre do facto de a Comissão ter renunciado controlar uma empresa.

112. Os Países Baixos sustentam que a Comissão poderia, sem problema, seleccionar uma outra empresa.

113. A Comissão responde que apenas respeitou um desejo que as autoridades neerlandesas tinham expresso nesse sentido. Anunciou muito tempo antes a sua intenção de controlar essa empresa e tinha já alargado a essa empresa as verificações feitas no PVV. Foi só no final das verificações feitas no PVV que as autoridades neerlandesas a informaram das diligências de instrução em curso desde há muito tempo. Deste modo, não foi possível, em sua opinião, seleccionar uma outra empresa.

114. A obrigação de cooperar lealmente com as autoridades nacionais — em particular com o Ministério Público [54] — impunha à Comissão renunciar controlar essa empresa. Ao invés, sobre este assunto, as autoridades neerlandesas não cumpriram as obrigações que lhe incumbem de cooperar lealmente com a Comissão. Não se vê qualquer razão justificativa para as autoridades neerlandesas só a informarem no último momento das diligências de instrução em curso. As autoridades neerlandesas sabiam desde 3 de Fevereiro de 1994 que a Comissão queria controlar essa empresa [55]. Os Países Baixos sublinham expressamente que esse controlo tinha sido decidido antes de a Comissão ter anunciado os seus controlos [56]. Uma informação dada atempadamente teria permitido à Comissão seleccionar uma outra empresa antes da visita ao PVV e orientar os controlos prévios relativos a essa empresa. Ao contrário, no caso em apreço, a reorientação do controlo para uma outra empresa exigiria uma nova visita ao PVV. Os Países Baixos

54 — Comparar com o despacho de 13 de Julho de 1990, Zwartveld e o. (C-2/88, Colect., p. I-3365, n.os 17 e segs.).

55 — Telecópia de 3 de Fevereiro de 1994, p. 2, anexo 7 da petição.

56 — Ofício de 7 de Março de 1997, p. 2, anexo 1 da réplica.

não podem agora fundamentar o seu recurso nas consequências dessa negligência que lhes é imputável [57]. Conclui-se que o grau suficiente da representatividade dos controlos já resulta também da selecção inicial feita pela Comissão.

iii) Quanto ao risco financeiro

115. Os Países Baixos alegam, observando a apreciação feita pelo órgão de conciliação, que a Comissão não demonstrou a existência de um risco financeiro significativo para a Comunidade decorrente das lacunas verificadas. Segundo os Países Baixos, a correcção aplicada exige a sua demonstração.

116. A Comissão invoca a importância dos montantes em jogo nos prefinanciamentos. O órgão de conciliação referiu simplesmente que a existência de um grande risco não foi totalmente demonstrada. As linhas orientadoras da Comissão determinaram que a permeabilidade do sistema em questão às fraudes indicia o risco a que conduzem as lacunas verificadas. O prefinanciamento nos sectores da carne de bovino e dos cereais envolve por natureza os seguintes riscos:

— armazenagem e exportação de produtos de qualidade inferior à indicada;

— a declaração de quantidades que ainda não existem, conduz a créditos injustificados a favor da empresa;

— a obtenção injustificada de restituições fixadas antecipadamente;

— não cumprimento dos prazos impostos;

— obtenção injustificada de vantagens das regras de equivalência.

O Ministério da Justiça neerlandês reconheceu-o igualmente.

57 — Comparar com o acórdão de 5 de Abril de 1979, Ratti (148/78, Recueil, p. 1629, n.° 22), e as conclusões que o advogado geral Sir Gordon Slynn apresentou em 18 de Novembro de 1981 no processo Becker (acórdão de 19 de Janeiro de 1982, 8/81, Recueil, pp. 53, 80).

117. A Comissão considera que daí decorre um grande risco que consiste em especial no facto de:

— a estância aduaneira não saber onde estão armazenadas as mercadorias prefinanciadas;

— os controlos serem efectuados na base de uma telecópia e que, em caso de resultado negativo, é suficiente indicar o peso correcto na declaração sem haver uma sanção;

— o exportador saber se vai ser controlado pela estância aduaneira;

— os diferentes exportadores armazenarem os seus cereais em conjunto sem separar as suas quantidades;

— as caixas de carne de bovino não serem abertas, etc.

118. De resto, a Comissão remete para a jurisprudência segundo a qual a Comissão deve demonstrar as lacunas quando é ao Estado-Membro que incumbe refutar as conclusões que a Comissão extraiu relativas aos riscos financeiros daí resultantes [58]. Os Países Baixos não formulam argumentos quanto a este ponto.

119. Tendo em conta a permeabilidade do sistema dos prefinanciamentos e das lacunas verificadas nos controlos, é, em princípio, justificado admitir a existência de um grande risco financeiro para a Comunidade. Não se vê em que é que o órgão de conciliação se baseia para considerar que o número restrito de estâncias controladas e as lacunas constatadas não justificam esta presunção. Como já o expus, as estâncias controladas são suficientemente representativas. Assim, há que rejeitar a primeira parte do primeiro fundamento.

3) Quanto à segunda parte do primeiro fundamento: o princípio da cooperação leal e do contraditório

120. O Governo neerlandês sustenta que a Comissão infringiu o princípio da cooperação leal na medida em que não esperou o relatório do órgão de conciliação, mas elaborou imediatamente o seu relatório de síntese relativo a 1993. Em sua opinião, a Comissão também recusou iniciar um diálogo leal com as autoridades neerlandesas sobre as correcções relativas ao exercício de 1994, o que o órgão de conciliação também

58 — A Comissão invoca os acórdãos de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect., p. I-5655, n.º 52, e Países Baixos/Comissão, referido na nota 33, n.º 75).

referiu. A Comissão apenas expôs os melhoramentos e as contrapropostas feitas pelas autoridades neerlandesas, mas não as refutou e nem daí tirou qualquer consequência.

121. Os Países Baixos sublinham, em especial, que não foi tomada em consideração a aplicação rápida das medidas que a Comissão exigira em 11 de Janeiro de 1994.

122. A Comissão invoca os contactos efectuados com as autoridades neerlandesas que evoquei acima, no contexto dos quais diz ter perfeitamente tomado em consideração o seu ponto de vista. Em sua opinião, também cooperou com o órgão de conciliação. Refere que o relatório citado pelos Países Baixos apenas foi um projecto. A elaboração desse projecto não se opõe à actividade do órgão de conciliação. Nos termos do artigo 2.°, n.° 2, da Decisão 94/442 [59], este exige uma proposta quantificada da correcção. Além disso, a Comissão diz ter dado a todas as partes a oportunidade de se pronunciarem sobre o relatório de conciliação. Foi só a seguir, depois de ter tomado em conta o relatório de conciliação bem como as posições dos Estados-Membros, que o Comité FEOGA deliberou definitivamente o relatório de síntese relativo a 1993. Quanto às correcções para o exercício 1994, diz ter em seguida contactado novamente as autoridades neerlandesas.

59 — A decisão é referida na nota 13, a disposição referida tem a seguinte redacção: «O pedido de conciliação só é admissível quando, de acordo com a comunicação contestada da Comissão, a correcção financeira proposta para um número orçamental disser respeito a um montante que:
— exceda 0,5 milhão de ecus [...].»

Tomada de posição

123. Quanto à cooperação leal com o órgão de conciliação, é necessário dar razão à Comissão quando ela refere que a Decisão 94/442 exige uma proposta de correcção da Comissão. Além disso, esta decisão parte manifestamente da ideia que a Comissão pode ter já adoptado a sua proposta de decisão do apuramento das contas em causa no momento em que o órgão de conciliação adopta o seu relatório [60]. Conclui-se que a Comissão pode conceber um projecto de decisão definitiva durante a conciliação se esperar o relatório do comité de conciliação antes de adoptar a sua decisão definitiva [61]. No caso em apreço, foi só em 6 de Maio de 1998 que a Comissão adoptou a Decisão definitiva 98/358, isto é, muito tempo depois do relatório definitivo do órgão de conciliação. Além disso, a Comissão demonstrou na adenda I ao relatório de síntese relativo ao exercício de 1993, de 26 de Fevereiro de 1997 [62], que o relatório de síntese integra as conclusões do órgão de conciliação que levaram à sua convicção.

60 — O artigo 2.°, n.° 6, da Decisão 94/442 dispõe: «Todo o relatório [...] é comunicado:
[...]
— à Comissão *aquando da proposta da decisão de apuramento das contas em causa*» (sublinhado nosso).

61 — Comparar, quanto à consulta do Parlamento antes de uma decisão do Conselho, os acórdãos de 10 de Maio de 1995, Parlamento/Conselho (C-417/93, Colect., p. I-1185, n.os 10 e segs.), e 5 de Julho de 1995, Parlamento/Conselho (C-21/94, Colect., p. I-1827, n.os 17 e segs.).

62 — Anexo XI da contestação.

124. Quanto ao princípio da cooperação leal, ele não implica que uma parte deva aderir a todas as ideias da outra parte. A cooperação leal também não impõe que se responda em pormenor e expressamente em todas as fases do processo a cada alegação da outra parte. Em vez disso, admite-se em fases avançadas do processo que se limite a responder expressamente só aos argumentos novos.

125. Além disso, resulta da importante troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades neerlandesas, junta aos articulados, que estas últimas foram informadas muito cedo das lacunas criticadas no sistema de controlo. Esta troca de correspondência demonstra que se tratou de uma troca activa de informações. Na verdade, esta troca não levou a Comissão a rever a sua posição sobre as insuficiências existentes, mas demonstra, contudo, que a Comissão examinou os diferentes aspectos. Deste modo, não houve distorção ao princípio da cooperação leal.

126. Pode-se concluir do relatório final do órgão de conciliação, que globalmente diz respeito ao processo de conciliação com a Itália, a Alemanha, os Países Baixos, a Bélgica e a França, que os Países Baixos pretenderam simplesmente poder opor às censuras da Comissão relatórios de controlos que demonstram que o conteúdo das caixas de carne de bovino foi examinado aquando dos controlos feitos durante o período do prefinanciamento. Independentemente do facto de esta alegação apenas ser respeitante a uma parte muito restrita das críticas da Comissão, a sua veracidade não pode ser controlada através dos documentos apresentados. Segundo o relatório de conciliação, durante o processo de conciliação, os Países Baixos não refutaram as conclusões essenciais da Comissão. A crítica dos Estados-Membros abrangidos pela correcções limitou-se a sustentar que as verificações da Comissão não foram representativas, que o risco de fraude foi sobreavaliado e que os controlos exigidos pela Comissão não têm bases legais apropriadas. O órgão de conciliação já considerara que os controlos feitos pelos Estados-Membros não eram suficientes. As verificações feitas pela Comissão são representativas e as lacunas reveladas foram a tal ponto significativas e gerais que só se pode concluir que se tratam de simples excepções aos controlos normalmente praticados nos Estados-Membros. Isso deu origem a um risco de prejuízo para o FEOGA. Na verdade, não foi completamente demonstrado que se tratava sempre de um elevado risco de prejuízo e os Estados-Membros tinham, por seu turno, também anunciado medidas destinadas a melhorar os controlos. Apesar disso, a posição da Comissão é convincente quando sabemos que já teceu críticas idênticas ou análogas nos anos anteriores.

127. Isto mostra que já durante o processo de conciliação os Países Baixos não conseguiram pôr em causa as conclusões de facto da Comissão, apesar de já as conhecer. Assim, a censura feita à Comissão de não

ter cooperado com as autoridades neerlandesas é desprovida de fundamento.

B — *Segundo fundamento: violação do princípio da segurança jurídica*

1) A Comissão não cumpriu os seus compromissos

128. O Governo neerlandês salienta que, no seu ofício de 11 de Janeiro de 1994 e no relatório de síntese relativo ao exercício de 1992, a Comissão deu aos Estados-Membros um último prazo que expirava em 1 de Julho de 1994 para aplicarem as medidas preconizadas pela Comissão. Segundo o Governo neerlandês, a Comissão teria ameaçado só tirar consequências financeiras no caso desse prazo não ser respeitado. A Comissão agiu sem ter em conta esse compromisso, ao fixar sanções em relação a todo o exercício de 1994, com base em verificações feitas antes de 1 de Julho de 1994.

129. Há que salientar, a este respeito, que esse compromisso só era respeitante aos controlos físicos na exportação quando, ao invés, as correcções foram feitas devido a lacunas nos controlos feitos no âmbito do regime do prefinanciamento. Conclui-se que esse compromisso não pode impedir as correcções em causa.

2) Quanto aos factores de ponderação

130. O Governo neerlandês sustenta ter informado várias vezes a Comissão dos melhoramentos dos controlos. Segundo esse governo, como o órgão de conciliação também reconheceu, foram factores de ponderação, na acepção do relatório Belle, que a Comissão não teve em consideração.

131. No processo C-242/97, o Tribunal de Justiça determinou:

«Deve lembrar-se, por um lado, que, no que respeita ao montante da correcção financeira, a Comissão pode até recusar-se a imputar ao FEOGA a totalidade das despesas efectuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes. Por outro lado [...] o FEOGA só pode assumir as intervenções efectuadas em conformidade com o direito comunitário no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Uma vez [...] que o Estado em causa está melhor colocado para apresentar os elementos necessários ao apuramento das contas do FEOGA e para verificar esses elementos, é ao mesmo que compete demonstrar do modo mais detalhado e completo a exactidão dos seus números e, sendo caso disso, o carácter incorrecto das estimativas da Comissão» [63].

63 — Acórdão Bélgica/Comissão, referido na nota 25, n.os 122 e segs.

132. O Governo neerlandês não conseguiu demonstrar que os critérios aplicados pela Comissão eram arbitrários e não equitativos.

133. Deve-se salientar a este respeito, por um lado, que as linhas orientadoras da Comissão só prevêem tomar em conta factores de ponderação no caso de dúvida quanto ao montante da taxa de correcção a aplicar. No caso em apreço, não há dúvidas quanto a este ponto. Pelo contrário, no sector da carne de bovino, a Comissão não fixou a taxa de 10% que lhe era permitida pelas linhas orientadoras, mas a taxa inferior de 5%, apesar de a eficácia dos controlos ser também altamente duvidosa no sector da carne de bovino.

134. De resto, os melhoramentos prometidos pelo Governo neerlandês dizem respeito a uma parte dos controlos físicos na exportação que acabo de referir e que a Comissão criticara há muito tempo já antes das verificações que são objecto do recurso. Em relação à outra parte, os melhoramentos não ocorreram de qualquer modo imediatamente, como exige o relatório Belle, mas com grandes atrasos.

C — *Terceiro fundamento: violação do princípio da igualdade*

135. O Governo neerlandês refere que, segundo a jurisprudência, a Comissão viola simultaneamente o princípio da igualdade ao não respeitar os seus compromissos e linhas orientadoras.

136. Como já foi demonstrado que a Comissão não cumpriu os seus compromissos nem as suas linhas orientadoras — mais exactamente os termos do relatório Belle —, este fundamento também é desprovido de fundamento.

D — *Quarto fundamento: violação da obrigação de fundamentar*

137. Através deste fundamento, o Governo neerlandês critica sobretudo o facto de nem a decisão litigiosa nem os contactos com a Comissão terem demonstrado a razão pela qual os argumentos das autoridades neerlandesas não foram tomados em consideração. Esta falta de fundamentação não permitiu aos Países Baixos defenderem-se com conhecimento de causa. Menciona os seguintes aspectos em relação aos quais a Comissão não indicou as razões pelas quais

os argumentos neerlandeses não foram acolhidos:

— a não tomada em conta dos melhoramentos introduzidos;

— a extensão das correcções ao exercício de 1994, quando as verificações disseram respeito aos exercícios de 1992 e de 1993;

— a consideração de alegadas lacunas que as autoridades neerlandesas contestaram devidamente;

— o não cumprimento do compromisso de 11 de Janeiro de 1994;

— a elaboração do relatório de síntese para o exercício de 1993 antes da adopção do relatório de conciliação;

— a não tomada em consideração da conclusão do órgão de conciliação no sentido de que o número restrito de controlos não justifica concluir no sentido de um grande risco financeiro;

— a não tomada em consideração de factores de ponderação e as negligências que a Comissão cometeu ao adoptar regras concretas de controlo sob a forma do Regulamento n.° 2221/95.

138. No acórdão que proferiu no processo C-242/97, o Tribunal de Justiça declarou recentemente:

«A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, no contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida» [64].

139. Há que concluir do diálogo permanente entre a Comissão e um Estado-Membro que este possui todas as informações necessárias de que necessita para se defender das críticas que lhe faz a Comis-

64 — Acórdão referido na nota 25, n.° 95.

são. Apesar disso, é evidente que o presente recurso tem a sua origem na censura feita à Comissão da falta de verdadeiro diálogo no caso em apreço, apesar dos contactos frequentes entre a Comissão e as autoridades neerlandesas. Em vez disso, a Comissão simplesmente ignorou todos os argumentos dos Países Baixos. Se a Comissão se tivesse comportado dessa maneira, havia logo uma distorção ao princípio da cooperação leal e também uma violação da obrigação de fundamentar.

140. Contudo, tal censura só pode contrariar a impressão de um diálogo permanente se os Países Baixos a tivessem desenvolvido devidamente ponto por ponto na altura em que apresentou argumentos sobre os quais a Comissão alegadamente não se pronunciou antes de adoptar a decisão.

141. Os Países Baixos não cumpriram essa obrigação. Limitam-se a reproduzir em larga medida os argumentos expostos no contexto dos outros fundamentos do recurso. De resto, os Países Baixos alegam simples e globalmente que esses argumentos foram já apresentados à Comissão durante contactos anteriores e que a Comissão os teria ignorado. Esta alegação não é suficiente para refutar a impressão de que as informações foram suficientes através de um diálogo permanente e apoiado pela troca de correspondência, tanto mais que a Comissão pôde demonstrar esses argumentos no processo jurisdicional.

142. A descrição feita pelos Países Baixos é contraditada pelos documentos, pelo menos em parte. É assim que encontramos traços dos argumentos dos Países Baixos no relatório de conciliação, pelo menos em parte. Além disso, o ofício da Comissão, de 28 de Junho de 1996, contém uma posição sobre a não tomada em consideração dos melhoramentos feitos no intervalo, mesmo que, segundo a descrição feita pelos Países Baixos, a Comissão sempre tivesse ignorado esse argumento. Não foi apresentado nenhum documento susceptível de apoiar a grave censura formulada pelos Países Baixos.

143. Assim, há também que rejeitar este fundamento.

VI — Despesas

144. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido, o Reino dos Países Baixos deve ser condenado no pagamento das despesas.

VII — Conclusão

145. Pelos fundamentos expostos, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

«1) O recurso é julgado improcedente.

2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.»