Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

13 de fevereiro de 2020*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção "Garantia", Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) — Despesas excluídas do financiamento da União Europeia — Despesas efetuadas pela República Helénica — Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Regulamento (CE) n.º 796/2004 — Regime de ajudas "superfícies" — Conceito de "pastagens permanentes" — Correções financeiras forfetárias»

No processo C-252/18 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 6 de abril de 2018,

República Helénica, representada por G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou e E. Chroni, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por D. Triantafyllou e A. Sauka, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

Reino de Espanha, representado por S. Jiménez García, na qualidade de agente,

interveniente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por: S. Rodin, presidente de secção, D. Šváby (relator) e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: grego.

Acórdão

1 Com o presente recurso, a República Helénica pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 1 de fevereiro de 2018, Grécia/Comissão (T-506/15, não publicado, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:53), que negou provimento ao recurso interposto da Decisão de Execução 2015/1119/UE da Comissão, de 22 de junho de 2015, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO 2015, L 182, p. 39; a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Regulamento (CE) n.º 1782/2003

2 Os considerandos 3, 4, 21 e 24 do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 e (CE) n.º 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1), enunciavam:

«(3) A fim de evitar o abandono das terras agrícolas e assegurar que sejam mantidas em boas condições agrícolas e ambientais, é necessário estabelecer normas que podem basear-se ou não em disposições dos Estados-Membros. Convém, por conseguinte, estabelecer um quadro comunitário para a adoção, pelos Estados-Membros, de normas que tenham em conta as características específicas das zonas em questão, nomeadamente as condições edafoclimáticas, assim como os sistemas de exploração (utilização das terras, rotação das culturas, práticas agrícolas) e as estruturas agrícolas existentes.

(4) Uma vez que as pastagens permanentes têm um efeito ambiental positivo, é conveniente adotar medidas que incentivem a manutenção das pastagens permanentes existentes a fim de evitar a sua conversão maciça em terras aráveis.

[…]

(21) Os regimes de apoio existentes no âmbito da política agrícola comum preveem um apoio direto ao rendimento, nomeadamente para assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. Esse objetivo está estreitamente relacionado com a manutenção das zonas rurais. Para evitar a atribuição incorreta dos fundos comunitários, não deverão ser efetuados quaisquer pagamentos aos agricultores que tenham criado artificialmente as condições necessárias à obtenção desses pagamentos.

[…]

(24) O reforço da competitividade da agricultura comunitária e a promoção da qualidade dos alimentos e das normas ambientais implicam necessariamente uma redução dos preços institucionais dos produtos agrícolas e um aumento dos custos de produção das explorações agrícolas da Comunidade. Para atingir esses objetivos e promover uma agricultura mais orientada para o mercado e sustentável, é necessário completar a transição do apoio à produção para o apoio ao produtor, introduzindo um sistema de apoio ao rendimento, dissociado, para cada exploração agrícola. A dissociação, embora não afete os montantes efetivamente pagos aos agricultores, aumentará de modo significativo a eficácia da ajuda ao rendimento. Assim, é

conveniente condicionar o pagamento único por exploração ao cumprimento de normas ambientais, de segurança dos alimentos e de saúde e bem-estar dos animais, bem como à manutenção da exploração em boas condições agrícolas e ambientais.»

3 Esse regulamento continha um título III, intitulado «Regime de pagamento único», no qual figurava um capítulo 3, relativo aos «[d]ireitos aos pagamentos». A secção 1 desse capítulo, relativa aos «[d]ireitos aos pagamentos baseados na superfície», incluía o artigo 43.º do mesmo regulamento, intitulado «Determinação dos direitos aos pagamentos», segundo o qual:

«1. Sem prejuízo do artigo 48.º, cada agricultor beneficia de um direito por hectare, calculado pela divisão do montante de referência pela média trienal do número total de hectares que, no período de referência, tenha dado direito aos pagamentos diretos referidos no anexo VI.

O número total de direitos é igual ao número médio de hectares acima referido.

[…]

2. O número de hectares referido no n.º 1 inclui, além disso:

[…]

b) A totalidade da superfície forrageira durante o período de referência.

3. Para efeitos da alínea b) do n.º 2 do presente artigo entende-se por "superfície forrageira" a superfície da exploração disponível durante todo o ano civil, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 2419/2001 da Comissão, [de 11 de dezembro de 2001, que estabelece normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias, estabelecido pelo Regulamento (CEE) n.º 3508/92 (JO 2001, L 327, p. 11)], para a criação de animais, incluindo as superfícies utilizadas em comum e as sujeitas a cultura mista. Não se incluem nesta superfície:

– os edifícios, os bosques, os lagos e os caminhos,

– […]»

4 O artigo 44.º do Regulamento n.º 1782/2003, relativo à "[u]tilização dos direitos de pagamento", indicava, no seu n.º 2:

«Por "hectare elegível", entende-se a superfície agrícola da exploração ocupada por terras aráveis e pastagens permanentes, com exceção das superfícies ocupadas por culturas permanentes ou florestas, ou afetadas a atividades não agrícolas.»

Regulamento n.º 796/2004

5 O artigo 2.º, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 796/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, que estabelece regras de execução relativas à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo previstos nos Regulamentos (CE) n.º 1782/2003 e (CE) n.º 73/2009 do Conselho, bem como à condicionalidade prevista no Regulamento (CE) n.º 479/2008 do Conselho

(JO 2004, L 141, p. 18), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 380/2009 da Comissão, de 8 de maio de 2009 (JO 2009, L 116, p. 9) (a seguir «Regulamento n.º 796/2004»), tinha a seguinte redação:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

1A) "Parcela agrícola": uma superfície contínua de terras na qual um único agricultor cultiva um único grupo de culturas; contudo, quando, no âmbito do presente regulamento, seja exigida uma declaração separada da utilização de uma superfície num grupo de culturas, essa utilização específica limitará a parcela agrícola;

[…]

2. "Pastagens permanentes": as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, quer cultivadas (semeadas) quer naturais (espontâneas), que não tenham sido incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a cinco anos, com exceção das terras sujeitas a regimes de retirada da produção nos termos do n.º 6 do artigo 107.º do Regulamento (CE) n.º 1782/2003, das superfícies retiradas da produção em conformidade com o Regulamento (CEE) n.º 2078/92 do Conselho[, de 30 de junho de 1992, relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da proteção do ambiente e à preservação do espaço natural (JO 1992, L 215, p. 85)], das superfícies retiradas da produção em conformidade com os artigos 22.º, 23.º e 24.º do Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do Conselho[, de 17 de maio de 1999, relativo ao apoio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural e que altera e revoga determinados regulamentos (JO 1999, L 160, p. 80),] e das superfícies retiradas da produção em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho[, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1)];

2A) "Erva ou outras forrageiras herbáceas": todas as plantas herbáceas tradicionalmente presentes nas pastagens naturais ou normalmente incluídas nas misturas de sementes para pastagens ou prados no Estado-Membro em causa (sejam ou não utilizados para apascentar animais). Os Estados-Membros podem incluir plantas indicadas no anexo IX do [Regulamento n.º 1782/2003];

[…]»

6 A este respeito, o considerando 1 do Regulamento (CE) n.º 239/2005 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 42, p. 3), que alterou o Regulamento n.º 796/2004 na sua versão inicial, enunciava:

«Torna-se necessário clarificar determinadas definições constantes do artigo 2.º do Regulamento [n.º 796/2004]. É, nomeadamente, necessário clarificar a definição de "pastagens permanentes" constante do n.º 2 desse artigo e também introduzir uma definição do termo "erva ou outras forrageiras herbáceas" utilizado. No contexto em causa importa, porém, ter em conta que os Estados-Membros necessitam de uma certa flexibilidade, para poderem atender às condições agronómicas locais.»

7 O artigo 8.º do Regulamento n.º 796/2004, com a epígrafe «Princípios gerais relativos às parcelas agrícolas», dispunha, no seu n.º 1:

«Sem prejuízo do n.º 2 do artigo 34.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009, uma parcela agrícola com árvores será considerada uma superfície elegível para efeitos dos regimes de ajudas "superfícies" se as atividades agrícolas ou, se for o caso, a produção prevista[…] puderem ser realizadas em condições comparáveis às das parcelas não arborizadas da mesma região.»

8 O título III do Regulamento n.º 796/2004, relativo aos «[c]ontrolos», incluía o artigo 27.º, com a epígrafe «Seleção da amostra de controlo». O n.º 1 desse artigo dispunha:

«1. As amostras de controlo para os controlos *in loco* em conformidade com o presente regulamento serão selecionadas pela autoridade competente com base numa análise de risco e de modo a serem representativas dos pedidos de ajudas apresentados. A eficácia da análise do risco deve ser avaliada e atualizada anualmente:

a) Pela determinação da pertinência de cada fator de risco;

b) Pela comparação dos resultados da amostra baseada no risco e da amostra por seleção aleatória referida no segundo parágrafo;

c) Tendo em conta a situação específica do Estado-Membro.

Para garantir esse elemento de representatividade, os Estados-Membros selecionarão aleatoriamente entre 20 % e 25 % do número mínimo de agricultores a submeter a controlos *in loco*, conforme previsto nos n.os 1 e 2 do artigo 26.º

[…]»

9 No mesmo título III figurava o artigo 30.º desse regulamento, intitulado «Determinação das superfícies». Nos termos do n.º 2 desse artigo:

«Pode ser tida em conta a superfície total de uma parcela agrícola, desde que seja integralmente utilizada de acordo com as normas usuais do Estado-Membro ou da região em causa. Nos outros casos, será tida em conta a superfície efetivamente utilizada.

Nas regiões em que determinados elementos, nomeadamente sebes, valas e muros, façam tradicionalmente parte das boas práticas agrícolas de cultivo ou exploração, os Estados-Membros podem decidir que a superfície correspondente seja considerada parte integrante da superfície integralmente utilizada, desde que não seja excedida uma largura total a determinar pelos Estados-Membros. Esta largura deve corresponder à largura tradicional na região em causa e não pode exceder 2 metros.

[…]»

Regulamento (CE) n.º 1290/2005

10 Sob o título IV, intitulado «Apuramento das contas e fiscalização pela Comissão», do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 2005, L 209, p. 1), figurava o artigo 31.º, por sua vez com a epígrafe «Apuramento da conformidade». Os n.os 2 e 4 desse artigo tinham a seguinte redação:

«2. A Comissão avalia os montantes a excluir, tendo nomeadamente em conta a importância da falta de conformidade constatada. A Comissão toma em consideração a natureza e a gravidade da infração, bem como o prejuízo financeiro para a Comunidade.

3. Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão, bem como as respostas do Estado-Membro em causa, são objeto de comunicações escritas, após o que ambas as partes tentarão chegar a acordo quanto às medidas a adotar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode solicitar o início de um procedimento para conciliação das respetivas posições num prazo de quatro meses; os resultados desse procedimento constarão de um relatório a apresentar à Comissão, que o analisará antes de se pronunciar sobre uma eventual recusa de financiamento.

4. A recusa de financiamento não pode incidir em:

a) Despesas a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º efetuadas mais de 24 meses antes de a Comissão comunicar por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados das verificações;

[…]»

Regulamento (CE) n.º 885/2006

11 O Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do Regulamento n.º 1290/2005 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO 2006, L 171, p. 90, e retificação no JO 2007, L 291, p. 30), incluía um artigo 11.º, com a epígrafe «Apuramento da conformidade». Este artigo dispunha, nos seus n.os 1 a 3:

«1. Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efetuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa as suas verificações e indicará as medidas corretivas necessárias para garantir a futura observância dessas regras.

Essa comunicação fará referência ao presente artigo. O Estado-Membro deve responder num prazo de dois meses a contar da receção da comunicação, podendo a Comissão alterar a sua posição em conformidade com a resposta. Em casos justificados, a Comissão pode prorrogar o prazo de resposta.

Terminado o prazo de resposta, a Comissão convocará uma reunião bilateral, devendo ambas as partes tentar alcançar um acordo quanto às medidas a tomar e à avaliação da gravidade da infração e do prejuízo financeiro causado ao orçamento comunitário.

2. No prazo de dois meses após a data de receção da ata da reunião bilateral prevista no n.º 1, terceiro parágrafo, o Estado-Membro transmitirá as informações solicitadas durante essa reunião ou quaisquer outras informações que considere úteis para o exame em curso.

Em casos justificados, a Comissão pode, mediante pedido fundamentado do Estado-Membro, autorizar uma prorrogação do prazo mencionado no primeiro parágrafo. O pedido será enviado à Comissão antes do termo desse prazo.

Após o prazo referido no primeiro parágrafo, a Comissão comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro com base nas informações recebidas no âmbito do procedimento de apuramento da conformidade. Na comunicação será efetuada uma avaliação das despesas que a Comissão prevê excluir do financiamento comunitário a título do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1290/2005] e será feita referência ao n.º 1 do artigo 16.º do presente regulamento.

3. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas corretivas que tenha adotado para assegurar a observância das regras comunitárias, assim como da data efetiva da sua aplicação.

A Comissão, depois de examinar quaisquer relatórios elaborados pelo órgão de conciliação em conformidade com o capítulo 3 do presente regulamento, adotará, se necessário, uma ou mais decisões a título do artigo 31.º do Regulamento [n.º 1290/2005], a fim de excluir do financiamento comunitário as despesas afetadas pela inobservância das regras comunitárias, até que o Estado-Membro aplique efetivamente as medidas corretivas.

Quando da avaliação das despesas a excluir do financiamento comunitário, a Comissão pode ter em conta informações facultadas pelo Estado-Membro após o termo do prazo referido no n.º 2, se tal for necessário para uma melhor estimativa do prejuízo financeiro causado ao orçamento comunitário, desde que a transmissão tardia das informações se justifique por circunstâncias excecionais.

[…]»

Regulamento (CE) n.º 73/2009

12 Os considerandos 7 e 23 do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos n.º 1290/2005, (CE) n.º 247/2006 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento n.º 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16), referiam:

«(7) O Regulamento [n.º 1782/2003] reconheceu o efeito positivo das pastagens permanentes [para o ambiente]. Deverão ser mantidas as medidas desse regulamento destinadas a incentivar a manutenção das pastagens permanentes existentes, a fim de prevenir a sua conversão maciça em terras aráveis.

[…]

(23) A experiência adquirida com a aplicação do regime de pagamento único mostra que foi por vezes concedido apoio dissociado ao rendimento a beneficiários cujas atividades agrícolas constituem apenas uma parte insignificante das suas atividades económicas globais ou cujo objetivo comercial não era, ou só era marginalmente, o exercício de uma atividade agrícola. A fim de prevenir a concessão de apoio ao rendimento agrícola a tais beneficiários e garantir que o apoio comunitário seja inteiramente utilizado para assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola, os Estados-Membros deverão ser autorizados a não conceder pagamentos diretos a essas pessoas singulares e coletivas ao abrigo do presente regulamento em tais situações.»

13 O Regulamento n.º 73/2009 continha um título II, com a epígrafe «Disposições gerais sobre os pagamentos diretos», que incluía um capítulo 4 relativo ao «[s]istema integrado de gestão e de controlo». Esse capítulo continha um artigo 19.º, com a epígrafe «Pedidos de ajuda», cujo n.º 1 dispunha:

«O agricultor apresenta anualmente um pedido de pagamentos diretos, indicando, se for caso disso:

a) Todas as parcelas agrícolas da exploração e, quando o Estado-Membro aplique o n.º 3 do artigo 15.º, o número de oliveiras e a sua posição na parcela;

b) Os direitos ao pagamento declarados para ativação;

c) Quaisquer outras informações previstas no presente regulamento ou pelo Estado-Membro em questão.

[…]»

14 No título III, com a epígrafe «Regime de pagamento único», do referido regulamento figurava o artigo 34.º, relativo à «[a]tivação de direitos ao pagamento por hectare elegível». Nos termos do n.º 2 desse artigo:

«Para efeitos do presente título, entende-se por "hectare elegível":

a) Qualquer superfície agrícola da exploração, bem como as superfícies exploradas em talhadia de rotação curta […], utilizada para uma atividade agrícola […], e

b) Qualquer superfície que dê direito a pagamentos ao abrigo do regime de pagamento único ou do regime de pagamento único por superfície em 2008 e que

[…]

ii) ao longo do correspondente período de compromisso do agricultor, esteja florestada nos termos do artigo 31.º do [Regulamento n.º 1257/1999] ou o artigo 43.º do [Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho, de 20 de setembro de 2005, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO 2005, L 277, p. 1),] ou ao abrigo de um regime nacional cujas condições respeitem os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 43.º desse regulamento, […]

[…]»

15 Com a epígrafe «Confirmação dos direitos ao pagamento», o artigo 137.º do Regulamento n.º 73/2009 fazia parte do capítulo 1, com a epígrafe «Disposições de execução», do título VII desse regulamento. Esse artigo tinha a seguinte redação:

«1. Os direitos de pagamento atribuídos aos agricultores até 1 de janeiro de 2009 são considerados legais e conformes a partir de 1 de janeiro de 2010.

2. O n.º 1 não se aplica aos direitos ao pagamento atribuídos a agricultores com base em pedidos factualmente incorretos, exceto nos casos em que o erro não possa razoavelmente ter sido detetado pelo agricultor.

3. O n.º 1 do presente artigo não prejudica o direito da Comissão de tomar as decisões referidas no artigo 31.º do Regulamento [n.º 1290/2005] relativamente a despesas efetuadas com pagamentos concedidos a título de qualquer ano civil até 2009, inclusive.»

Regulamento (CE) n.º 1120/2009

16 O artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1120/2009 da Comissão, de 29 de outubro de 2009, que estabelece normas de execução do regime de pagamento único previsto no título III do Regulamento n.º 73/2009 (JO 2009, L 316, p. 1), tinha a seguinte redação:

«Para efeitos do título III do Regulamento [n.º 73/2009] e do presente regulamento, entende-se por:

[…]

c) "Pastagens permanentes": as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, naturais (espontâneas) ou cultivadas (semeadas), que não tenham sido incluídas no sistema de rotação de culturas da exploração por um período igual ou superior a cinco anos, com exceção das superfícies retiradas da produção em conformidade com o Regulamento [n.º 2078/92], com os artigos 22.º, 23.º e 24.º do Regulamento [n.º 1257/1999] ou com o artigo 39.º do Regulamento [n.º 1698/2005]; para este efeito, entende-se por "erva ou outras forrageiras herbáceas" todas as

plantas herbáceas tradicionalmente presentes nas pastagens naturais ou normalmente incluídas nas misturas de sementes para pastagens ou prados no Estado-Membro em causa (sejam ou não utilizados para apascentar animais). Os Estados-Membros podem incluir as culturas arvenses constantes da lista do anexo I;

[…]»

Regulamento (CE) n.º 1122/2009

17 O Regulamento (CE) n.º 1122/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que estabelece regras de execução do Regulamento n.º 73/2009 no que respeita à condicionalidade, à modulação e ao sistema integrado de gestão e de controlo, no âmbito dos regimes de apoio direto aos agricultores previstos no referido regulamento, bem como regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho no que respeita à condicionalidade no âmbito do regime de apoio previsto para o setor vitivinícola (JO 2009, L 316, p. 65), incluía um título II relativo aos «[p]edidos de ajuda». Sob este título, o seu capítulo I, relativo ao «[p]edido único», incluía o artigo 11.º, com a epígrafe «Data de apresentação do pedido único». Nos termos do n.º 2 desse artigo:

«O pedido único é apresentado até uma data a fixar pelo Estado-Membro, mas não posterior a 15 de maio. Todavia, a Estónia, a Letónia, a Lituânia, a Finlândia e a Suécia podem fixar uma data ulterior, não posterior a 15 de junho.

[…]»

18 O artigo 31.º do referido regulamento dizia respeito à «[s]eleção da amostra de controlo» e previa, nos n.os 1 e 2:

«1. As amostras de controlo para os controlos *in loco* em conformidade com o presente regulamento são selecionadas pela autoridade competente com base numa análise de risco e de modo a serem representativas dos pedidos de ajuda apresentados.

Para garantir esse elemento de representatividade, os Estados-Membros selecionam aleatoriamente entre 20 % e 25 % do número mínimo de agricultores a submeter a controlos *in loco*, conforme previsto no artigo 30.º, n.os 1 e 2.

No entanto, se o número de agricultores a submeter a controlos *in loco* exceder o número mínimo de agricultores a submeter a controlos *in loco* previsto no artigo 30.º, n.os 1 e 2, a percentagem de agricultores selecionados aleatoriamente na amostra adicional não excede 25 %.

2. A eficácia da análise de risco deve ser avaliada e atualizada anualmente:

a) Pela determinação da pertinência de cada fator de risco;

b) Comparando os resultados da amostra baseada no risco e da amostra constituída por seleção aleatória, referida no n.º 1, segundo parágrafo;

c) Tendo em conta a situação específica do Estado-Membro.»

19 O artigo 34.º do mesmo regulamento, com a epígrafe «Determinação das superfícies», previa, nos seus n.os 2 e 4:

«2. Pode ser tida em conta a superfície total de uma parcela agrícola, desde que seja integralmente utilizada de acordo com as normas usuais do Estado-Membro ou da região em causa. Nos outros casos, é tida em conta a superfície efetivamente utilizada.

Nas regiões em que determinados elementos, nomeadamente sebes, valas e muros, façam tradicionalmente parte das boas práticas agrícolas de cultivo ou exploração, os Estados-Membros podem decidir que a superfície correspondente seja considerada parte integrante da superfície integralmente utilizada, desde que não seja excedida uma largura total a determinar pelos Estados-Membros. Esta largura deve corresponder à largura tradicional na região em causa e não pode exceder 2 metros.

[…]

4. Sem prejuízo do artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento [n.º 73/2009], uma parcela agrícola com árvores é considerada uma superfície elegível para efeitos dos regimes de ajuda "superfícies" se as atividades agrícolas ou, se for o caso, a produção prevista puderem ser realizadas em condições comparáveis às das parcelas não arborizadas da mesma região.»

20 Sob a epígrafe «Elementos dos controlos *in loco*», o artigo 53.º do Regulamento n.º 1122/2009 dispunha, no seu n.º 6:

«Os controlos *in loco* relacionados com a amostra prevista no artigo 50.º, n.º 1, são realizados no ano civil de apresentação dos pedidos das ajudas.»

Regulamento (UE) n.º 1307/2013

21 O artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento n.º 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608), na sua versão inicial, continha a seguinte definição:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

h) "Prados permanentes e pastagens permanentes" (globalmente denominados "prados permanentes"): as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas, quer cultivadas (semeadas) quer naturais (espontâneas), não incluídas no sistema de rotação das culturas da exploração há pelo menos cinco anos; pode incluir outras espécies adequadas para pastagem, como arbustos e/ou árvores, suscetíveis de servir de pasto, desde que a erva e outras forrageiras herbáceas se mantenham predominantes; os prados permanentes podem incluir, caso os Estados-Membros assim decidam, terras suscetíveis de servir de pasto que façam parte das práticas locais estabelecidas e em que a erva e outras forrageiras herbáceas não sejam tradicionalmente predominantes.»

22 Esta disposição, conforme alterada pelo Regulamento (UE) 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017 (JO 2017, L 350, p. 15), tem a seguinte redação:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[…]

h) "Prados permanentes e pastagens permanentes" (globalmente denominados "prados permanentes") as terras ocupadas com erva ou outras forrageiras herbáceas naturais (espontâneas) ou cultivadas (semeadas) que não tenham sido incluídas no sistema de rotação da exploração por um período igual ou superior a cinco anos e, caso os Estados-Membros assim o decidam, não tenham sido lavradas durante pelo menos cinco anos; podem incluir outras espécies, tais como arbustos e/ou árvores, suscetíveis de servir de pasto, e, caso os Estados-Membros assim o decidam, outras espécies, como arbustos e/ou árvores que produzam alimentos para animais, desde que a erva e outras forrageiras herbáceas se mantenham predominantes. Os Estados-Membros podem igualmente decidir considerar como prados permanentes:
   i) terras suscetíveis de servir de pasto que façam parte das práticas locais estabelecidas quando a erva e outras forrageiras herbáceas não predominarem tradicionalmente nas zonas de pastagem, e/ou
   ii) terras suscetíveis de servir de pasto quando a erva e outras forrageiras herbáceas não predominarem ou não existirem nas zonas de pastagem.»

Antecedentes do litígio

23 Entre junho de 2010 e junho de 2012, a Comissão efetuou duas rondas de investigações relativas às despesas efetuadas pela República Helénica, por um lado, com as ajudas «superfícies» nos anos de pedido de 2009 a 2011 e, por outro, ao abrigo do regime da condicionalidade relativamente aos mesmos anos de pedido.

24 Na sequência dessas investigações, a Comissão enviou as suas observações à República Helénica por ofício de 24 de novembro de 2011, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 885/2006 (a seguir «primeira comunicação de 24 de novembro de 2011»). Esse Estado-Membro respondeu em 24 de janeiro de 2012.

25 No que diz respeito às ajudas «superfícies», na sequência da primeira comunicação de 24 de novembro de 2011 e das respostas da República Helénica, realizou-se uma reunião bilateral em 23 de maio de 2013. Em 14 de junho de 2013, a Comissão enviou à República Helénica as suas conclusões, às quais esta respondeu em 19 de setembro de 2013.

26 Por ofício de 18 de fevereiro de 2014, a Comissão informou a República Helénica da sua proposta de excluir do financiamento da União Europeia um montante de 302 577 561,08 euros, por desconformidade da aplicação do regime de ajudas «superfícies» com as regras da União para os anos de pedido de 2009 a 2011.

27 Por ofício de 8 de abril de 2014, a República Helénica remeteu o processo para o órgão de conciliação, que deu o seu parecer em 22 de outubro de 2014.

28 Em 27 de janeiro de 2015, a Comissão adotou a sua posição final em que propunha excluir do financiamento um montante bruto final de 313 483 531,71 euros.

29 No que respeita ao regime da condicionalidade, na sequência da primeira comunicação de 24 de novembro de 2011 e das respostas dadas pela República Helénica, este foi igualmente objeto da reunião bilateral de 23 de maio de 2013, referida no n.º 25 do presente acórdão. Em 14 de junho de 2013, a Comissão enviou à República Helénica as suas conclusões, às quais esta respondeu em 13 de novembro de 2013.

30 Por ofício de 1 de abril de 2014, a República Helénica remeteu igualmente o processo para o órgão de conciliação, que deu o seu parecer em 24 de setembro de 2014.

31 Em 4 de fevereiro de 2015, a Comissão adotou a sua posição final propondo excluir do financiamento um montante bruto final de 16 060 573,95 euros.

32 Com a decisão controvertida, adotada em 22 de junho de 2015, a Comissão aplicou correções forfetárias relativas aos anos de pedido de 2009 a 2011, no montante líquido de 302 577 561,08 euros, no caso dos pagamentos diretos «superfícies», e no montante líquido de 15 383 972,53 euros, no caso do regime da condicionalidade.

33 A Comissão justificou a aplicação das correções forfetárias com os fundamentos expostos no relatório de síntese anexo à decisão controvertida e que constam dos n.os 16 a 34 do acórdão recorrido.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

34 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de agosto de 2015, a República Helénica interpôs recurso de anulação da decisão controvertida, invocando, em substância, seis fundamentos.

35 Os dois primeiros fundamentos diziam respeito à correção de 25 % aplicada por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes e eram relativos, respetivamente, por um lado, à interpretação e aplicação erradas do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 e, por outro, a uma interpretação e aplicação erradas do documento VI/5330/97 da Comissão, de 23 de dezembro de 1997, intitulado «Orientações para o cálculo das consequências financeiras na preparação da decisão de apuramento de contas do FEOGA-Garantia» (a seguir «documento VI/5330/97»), relativas ao preenchimento dos pressupostos para a aplicação de uma correção financeira de 25 %, a falta de fundamentação, ao desrespeito dos limites do poder de apreciação da Comissão e à violação simultânea do princípio da proporcionalidade.

36 O terceiro fundamento era relativo à interpretação e aplicação erradas do documento VI/5330/97 quanto à aplicação de uma correção financeira de 5 %, ao desrespeito dos limites do poder de apreciação da Comissão e à violação do princípio da proporcionalidade.

37 O quarto fundamento era relativo à interpretação e aplicação erradas do artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1122/2009 e do artigo 27.º do Regulamento n.º 796/2004 e ainda à violação do princípio da confiança legítima.

38 O quinto e sexto fundamentos diziam respeito ao regime da condicionalidade e, no caso do quinto fundamento, a uma interpretação e aplicação erradas do artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006 e do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, a uma fundamentação insuficiente e a erro de apreciação quanto à correção forfetária de 2 % para o ano de pedido de 2011 e, no caso do sexto fundamento, a uma violação dos artigos 266.ºe 280.º TFUE, relativos à obrigação da Comissão de tomar as medidas necessárias à execução do Acórdão de 6 de novembro de 2014, Grécia/Comissão (T-632/11, não publicado, EU:T:2014:934), e a falta de fundamentação quanto ao não reembolso à República Helénica do montante de 10 460 620,42 euros, na sequência desse acórdão.

39 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso.

Pedidos das partes em segunda instância

40 A República Helénica pede que o Tribunal de Justiça:

– anule o acórdão recorrido;

– anule a decisão controvertida; e

– condene a Comissão nas despesas.

41 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça julgue improcedente o presente recurso. Pede ainda a condenação da República Helénica nas despesas.

42 O Reino de Espanha pede que o Tribunal de Justiça anule o acórdão recorrido e condene a Comissão nas despesas.

Quanto ao presente recurso

43 A República Helénica apresenta cinco fundamentos de recurso. Os dois primeiros fundamentos dizem respeito à correção financeira de 25 % aplicada às ajudas por superfície para as pastagens. O terceiro fundamento é relativo a uma correção financeira de 5 % aplicada por deficiências no sistema de identificação de parcelas para o ano de pedido de 2009. O quarto fundamento é relativo a uma correção financeira de 2 % devido à ineficácia da análise de risco para o ano de pedido de 2010. O quinto fundamento diz respeito à correção financeira de 2 % para o ano de pedido de 2011 com base na condicionalidade.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

44 Com o seu primeiro fundamento, a República Helénica acusa, no essencial, o Tribunal Geral de ter interpretado e aplicado erradamente, nos n.os 49 a 84 do acórdão recorrido, o artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, que definem «pastagens permanentes», e de não ter cumprido o seu dever de fundamentação, nos termos do artigo 296.º TFUE.

45 A República Helénica critica o Tribunal Geral por ter seguido, nos n.os 55, 56, 68 e 74 do acórdão recorrido, um critério errado relativo ao tipo de vegetação que cobre as superfícies tidas em consideração pela Comissão para determinar se essas superfícies constituíam efetivamente «pastagens permanentes» na aceção do direito da União. Afirma que, com efeito, o Tribunal Geral limitou a qualificação de «pastagens permanentes» unicamente às superfícies cobertas com erva ou outras plantas forrageiras herbáceas, com exceção das superfícies cobertas por arbustos e vegetação lenhosa, que caracterizam as pastagens ditas «de tipo mediterrânico». Ora, para a recorrente, o Tribunal Geral deveria ter seguido outro critério, no sentido de constituírem «pastagens permanentes» as superfícies integradas em práticas locais estabelecidas, tradicionalmente utilizadas para pastagem e nas quais não predominam a erva e a vegetação forrageira herbácea. Por conseguinte, a predominância de vegetação lenhosa nas zonas em questão não pode ser utilizada como indicador do abandono das atividades agrícolas.

46 Segundo a República Helénica, esta interpretação é autorizada pela redação do artigo 2.º do Regulamento n.º 796/2004, bem como pelo contexto e pelos objetivos prosseguidos por esse regulamento. Sublinha assim que esta conceção lata do conceito de «pastagens permanentes» resulta tanto do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento n.º 1307/2013 como do Guia destinado a fornecer aos Estados-Membros orientações sobre as melhores formas de respeitar as disposições legais em vigor relativas à política agrícola comum (PAC), publicado pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão, em 2 de abril de 2008, bem como do plano de ação elaborado, em outubro de 2012, pelas autoridades helénicas em colaboração com a Comissão, compreendendo a avaliação da admissibilidade das pastagens por foto de imagens por satélite ao nível da parcela de referência (unidade) e a aplicação de um sistema de cálculo proporcional (*pro rata*) nos casos em que existem arbustos difusos (a seguir «plano de ação de 2012»).

47 Em apoio deste argumento, o Reino de Espanha alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o critério relevante era o do tipo de vegetação presente na superfície em questão e ao proceder posteriormente ao seu exame à luz desse critério. Segundo esse Estado-Membro, o critério relevante não se baseia no tipo de vegetação presente nessa superfície, mas sim na utilização agrícola efetiva desta última.

48 A Comissão propõe que este fundamento seja julgado improcedente. Essa instituição entende que o Tribunal Geral interpretou e aplicou corretamente o conceito de «pastagens permanentes» que consta do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009. Entende que resulta dessa definição que o critério relativo à natureza da vegetação que cobre a superfície agrícola em causa é determinante. Afirma ainda que nem as orientações referidas no n.º 46 do presente acórdão, nem esse plano de ação de 2012, nem o Regulamento n.º 1307/2013, aplicável desde 1 de janeiro de 2015 e que contém uma definição alargada do conceito de «pastagens permanentes», são relevantes para a interpretação do direito aplicável no momento dos factos do caso presente ou para apreciar a correção financeira decidida pela Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

49 Com o seu primeiro fundamento, a República Helénica alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na interpretação do conceito de «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, ao considerar, no n.º 56 do acórdão recorrido, que só as superfícies cobertas com erva e plantas forrageiras herbáceas são abrangidas por esse conceito, excluindo as superfícies cobertas com plantas lenhosas ou arbustivas, características das pastagens ditas «de tipo mediterrânico». Com efeito, segundo a República Helénica, o critério relativo à natureza da vegetação que cobre a superfície agrícola em causa não é determinante para a qualificação das «pastagens permanentes».

50 A este respeito, refira-se, por um lado, que o artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009 contém uma definição do conceito de «pastagens permanentes» em termos análogos aos do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004. Por outro lado, resulta do Acórdão de 15 de maio de 2019, Grécia/Comissão (C-341/17 P, EU:C:2019:409), no qual o Tribunal de Justiça interpretou o conceito de «pastagens permanentes» que consta do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004, que o critério determinante para a definição de «pastagens permanentes» não é o tipo de vegetação que cobre a superfície agrícola, mas sim a utilização efetiva dessa superfície para uma atividade agrícola típica com vista a «pastagens permanentes». Por conseguinte, a presença de plantas lenhosas ou arboríferas não pode, enquanto tal, obstar à qualificação de uma superfície de «pastagens permanentes», desde que essa presença não vá contra a utilização efetiva da referida superfície para uma atividade agrícola (Acórdão de 15 de maio de 2019, Grécia/Comissão, C-341/17 P, EU:C:2019:409, n.º 54).

51 Por conseguinte, ao declarar no n.º 56 do acórdão recorrido que o critério relevante era o tipo de vegetação presente na superfície em causa e ao proceder seguidamente ao seu exame à luz desse critério, o Tribunal Geral incorreu num erro de direito na interpretação e na aplicação do conceito de «pastagens permanentes», conforme resulta do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009. Daqui decorre que é errada a consideração do Tribunal Geral, que figura no n.º 65 do acórdão recorrido, segundo a qual a República Helénica não demonstra a inexatidão das apreciações da Comissão.

52 Consequentemente, há que julgar procedente o primeiro fundamento da República Helénica. Há que anular, portanto, o n.º 1 da parte decisória do acórdão recorrido, na parte em que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da República Helénica relativamente à correção forfetária de 25 % imposta pela decisão controvertida quanto aos anos de pedido de 2009 a 2011, por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes.

Quanto ao segundo fundamento

53 Com o seu segundo fundamento, a República Helénica alega, no essencial, que o Tribunal Geral interpretou e aplicou erradamente o documento VI/5330/97 no que respeita ao preenchimento dos quatro pressupostos necessários para a aplicação de uma taxa de correção de 25 %.

54 Uma vez que este fundamento diz respeito à correção de 25 % imposta por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes e dado que, como resulta do n.º 52 do presente acórdão, deve ser anulado o n.º 1 da parte decisória do acórdão recorrido, não há que conhecer deste fundamento, que não leva a uma anulação mais ampla do acórdão recorrido.

Quanto ao terceiro fundamento

Argumentos das partes

55 O terceiro fundamento do presente recurso pode, apesar de pouco estruturado, ser entendido como dividido em duas partes.

56 Na primeira parte, a República Helénica alega, em substância, que o Tribunal Geral violou os princípios da legalidade, da boa administração e dos direitos de defesa, bem como o princípio da proporcionalidade, nos n.ºs 141 a 162 do acórdão recorrido, ao ignorar o seu argumento de que a alteração do estatuto das superfícies não elegíveis para superfícies elegíveis no ano de pedido de 2009 tinha sido sujeita a controlos, pelo que essa alteração de estatuto não tinha gerado qualquer risco para o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA).

57 Na segunda parte, a República Helénica alega, em substância, que, no que respeita ao seu fundamento de recurso no Tribunal Geral, relativo ao facto de a Comissão a ter acusado de ter cometido erros manifestos nas alterações aos pedidos de 2009, o Tribunal Geral violou o seu dever de fundamentação e o princípio da proporcionalidade. Alega, com efeito, nos n.ºs 158 e 162 do acórdão recorrido, que o Tribunal Geral confirmou erradamente a apreciação da Comissão que extrapolava a existência de um risco de prejuízo para o FEAGA com base em casos isolados.

58 A Comissão conclui pela inadmissibilidade parcial e pela improcedência parcial deste fundamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

59 No que respeita à primeira parte do terceiro fundamento, há que lembrar que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, de acordo com o artigo 256.º, n.º 1, TFUE e com o artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso de segunda instância é limitado às questões de direito. Por conseguinte, só o Tribunal Geral é competente para apurar e apreciar os factos relevantes, bem como para apreciar os elementos de prova. A apreciação dos factos e da prova não constitui, portanto, exceto no caso da sua desvirtuação, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça em sede de recurso de decisão do Tribunal Geral (Acórdão de 28 de novembro de 2019, LS Cable & System/Comissão, C-596/18 P, não publicado, EU:C:2019:1025, n.º 24 e jurisprudência aí referida).

60 Ora, no caso, a pretexto de alegadas violações dos princípios da legalidade, da boa administração e dos direitos de defesa, a República Helénica limita-se, na realidade, a impugnar a apreciação dos factos feita pelo Tribunal Geral, nomeadamente no n.º 149 do acórdão recorrido, quanto às irregularidades no controlo da alteração do estatuto das superfícies não elegíveis para as superfícies elegíveis no ano de pedido de 2009.

61 Por outro lado, na medida em que a República Helénica acusa o Tribunal Geral de violação do princípio da proporcionalidade por não ter tido em conta os dados quantificados que ela apresentou, há que observar que essa alegação diz respeito à apreciação do Tribunal Geral quanto à exatidão dos dados, sendo, portanto, relativa a uma apreciação de natureza factual.

62 Há que julgar inadmissível, portanto, a primeira parte do terceiro fundamento.

63 Quanto à segunda parte desse fundamento, há que observar, a título preliminar, que a República Helénica, embora se refira aos n.ºs 158 a 162 do acórdão recorrido, circunscreve, em substância, as suas alegações de violação do princípio da proporcionalidade e de falta de fundamentação ao n.º 159 do referido acórdão.

64 A esse respeito, refira-se desde logo que, nos n.ºs 149 a 151 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que as irregularidades detetadas pela Comissão no que respeitava ao estatuto das superfícies no sistema de identificação das parcelas agrícolas e ao tratamento dos erros com ele relacionados deviam ser qualificadas de deficiências relativas a controlos-chave, em conformidade com o anexo 2 do documento VI/5330/97.

65 Em segundo lugar, nos n.ºs 152, 153 e 156 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, de acordo com o documento VI/5330/97, que se justificava a aplicação de uma taxa de correção forfetária de 5 % à luz das irregularidades detetadas e da prova apresentada.

66 No n.º 159 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral limitou-se a referir que as deficiências detetadas pela Comissão e lembradas nos n.ºs 146 a 149 do acórdão recorrido eram suscetíveis de fundar suspeitas de irregularidades de maior extensão e permitiam à Comissão duvidar da qualidade dos controlos-chave. Além disso, no referido n.º 159, o Tribunal Geral salientou igualmente que a República Helénica não tinha apresentado qualquer prova capaz de refutar essas conclusões da Comissão. Ao fazê-lo, nesse mesmo n.º 159, o Tribunal Geral mais não fez do que aplicar as regras constantes relativas ao ónus da prova no domínio em causa, que recordou aliás nos n.ºs 143 a 145 do acórdão recorrido, segundo as quais, no que diz respeito à Comissão, esse ónus se limita a conseguir apresentar provas que fundamentem as suas dúvidas sérias e razoáveis quanto à insuficiência dos controlos efetuados pelas Administrações nacionais ou à irregularidade dos valores por elas transmitidos, cabendo ao Estado-Membro em causa demonstrar a inexatidão das avaliações da Comissão ou a inexistência de risco de perda ou de irregularidade para o FEAGA com base num sistema de controlo fiável e eficaz.

67 Resulta do exposto que, contrariamente ao que alega a República Helénica, por um lado, o Tribunal Geral não violou o princípio da proporcionalidade e, por outro, o acórdão recorrido está correta e suficientemente fundamentado.

68 Consequentemente, improcede a segunda parte do terceiro fundamento.

69 Daqui resulta que o terceiro fundamento deve ser julgado parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Quanto ao quarto fundamento

Argumentos das partes

70 Com o seu quarto fundamento, a República Helénica critica o Tribunal Geral por, nos n.os 163 a 183 do acórdão recorrido, ter julgado improcedente o seu fundamento relativo à ineficácia da análise de risco para o ano de pedido de 2010. Mais em particular, alega que o Tribunal Geral violou o seu direito de acesso aos tribunais devido a um formalismo excessivo. Com efeito, no n.º 181 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a República Helénica não tinha fundamentado suficientemente o seu argumento de violação do princípio da proteção da confiança legítima, pelo facto de esse Estado-Membro se ter limitado a afirmar que o seu método de seleção aleatória das amostras de controlo estava em conformidade com as especificações técnicas fixadas num documento emitido pela Comissão em 2010, sem precisar que parte dessas especificações tinha respeitado e sem que o seu argumento fosse fundamentado de modo a permitir ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização. A República Helénica alega que, ao recusar ter em conta essas especificações técnicas, o Tribunal Geral violou de forma desproporcionada o seu direito de acesso a um tribunal.

71 A Comissão conclui pela improcedência deste fundamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

72 Refira-se que, no n.º 181 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, em substância, que, em apoio do seu argumento, a República Helénica apenas tinha apresentado um documento de um organismo nacional, que por sua vez se referia a especificações técnicas estabelecidas para o ano de 2012 e não de 2010. O Tribunal Geral concluiu daí que, não tendo a República Helénica permitido ao Tribunal Geral verificar se as especificações técnicas estabelecidas pela Comissão para o ano de 2010 continuavam as mesmas estabelecidas para o ano de 2012 nem especificado que parte dessas especificações tinha respeitado, esse argumento não estava fundamentado de modo a permitir ao Tribunal Geral exercer a sua fiscalização, razão pela qual o rejeitou a esse respeito.

73 Consequentemente, essa apreciação do Tribunal Geral baseada no facto de a parte que, embora invoque o conteúdo de um ato, não o apresenta em juízo e, portanto, o impede de verificar o seu conteúdo não resulta de um «formalismo excessivo» por parte desse órgão jurisdicional, mas sim de uma boa administração da justiça, pelo que não se pode validamente afirmar que, ao proceder dessa forma, o Tribunal Geral violou o próprio conteúdo do direito a uma proteção jurisdicional efetiva da parte cujo fundamento foi julgado improcedente por esse motivo.

74 Consequentemente, improcede esse fundamento.

Quanto ao quinto fundamento

Argumentos das partes

75 Com este fundamento, a República Helénica critica o Tribunal Geral por, nos n.os 184 a 198 do acórdão recorrido, ter considerado que a primeira comunicação de 24 de novembro de 2011, referida no n.º 24 do presente acórdão, cumpria os requisitos decorrentes do artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006 e que, consequentemente, essa comunicação cumpria a sua função de advertência, nos termos do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005.

76 Mais especificamente, a República Helénica alega, em substância, que a investigação do regime da condicionalidade abrangia apenas os anos de pedido de 2009 e 2010, pelo que a primeira comunicação de 24 de novembro de 2011 não se podia aplicar também ao ano de pedido de 2011. Com efeito, a República Helénica alega que, no dia dessa comunicação, não pôde corrigir as irregularidades detetadas pela Comissão e evitar a aplicação de uma correção adicional para o ano de pedido de 2011. Entende que, ao não retirar as conclusões necessárias do facto de a República Helénica não ter podido tomar medidas corretivas para o ano de pedido de 2011, o Tribunal Geral violou o artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006 e o artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, bem como os artigos 11.º, n.º 2, e 53.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1122/2009. De qualquer modo, o acórdão recorrido não está suficientemente fundamentado.

77 A Comissão conclui pela improcedência deste fundamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

78 Refira-se, desde logo, que o Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) financia em gestão partilhada entre os Estados-Membros e a União as despesas efetuadas em conformidade com o direito da União. No âmbito dessa gestão partilhada, a Comissão é responsável pela execução do apuramento da conformidade, de acordo com o artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005. A este respeito, o artigo 31.º, n.º 4, alínea a), deste regulamento dispõe que uma recusa de financiamento não pode incidir em despesas efetuadas mais de 24 meses antes de a Comissão ter comunicado por escrito ao Estado-Membro em causa os resultados das verificações.

79 Seguidamente, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a decisão final e definitiva sobre o apuramento das contas deve ser tomada no final de um processo contraditório específico em que o Estado-Membro em causa deve dispor de todas as garantias necessárias para apresentar o seu ponto de vista (v., neste sentido, Acórdão de 29 de janeiro de 1998, Grécia/Comissão, C-61/95, EU:C:1998:27, n.º 39 e jurisprudência aí referida).

80 Neste contexto, o artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006 concretiza o procedimento de apuramento da conformidade, aprovando as várias fases do procedimento e instituindo as garantias processuais que permitam ao Estado-Membro em causa apresentar o seu ponto de vista. Assim, por um lado, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006, a Comissão deve, na sequência de um inquérito e se considerar que as despesas não foram efetuadas em conformidade com o direito da União, comunicar as suas conclusões ao Estado-Membro em causa e indicar-lhe as medidas corretivas necessárias para garantir o cumprimento dessas regras no futuro.

81 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, quando as irregularidades que justificam a aplicação de uma correção financeira persistem depois da data da comunicação escrita dos resultados das verificações, a Comissão pode e tem mesmo a obrigação de ter essa situação em conta quando determina o período sobre o qual deve incidir a correção financeira em causa (Acórdão de 9 de janeiro de 2003, Grécia/Comissão, C-157/00, EU:C:2003:5, n.º 45).

82 Além disso, de acordo com jurisprudência igualmente constante do Tribunal de Justiça, a comunicação escrita referida no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006 deve dar ao Estado-Membro em causa pleno conhecimento das reservas da Comissão, para poder cumprir a função de advertência conferida por essa disposição. Daí resulta que essa disposição exige que a irregularidade imputada ao Estado-Membro em causa figure de forma suficientemente precisa nessa comunicação escrita, de modo a que o Estado-Membro dela tenha perfeito conhecimento (v., neste sentido, Acórdão de 3 de maio de 2012, Espanha/Comissão, C-24/11 P, EU:C:2012:266, n.ºs 27, 28 e jurisprudência aí referida).

83 Por outro lado, refira-se que o artigo 11.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006 obriga a Comissão, após um eventual procedimento de conciliação, a excluir do financiamento da União, nos termos do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, as despesas que não estejam em conformidade com o direito da União «até que o Estado-Membro aplique efetivamente as medidas corretivas».

84 Resulta da conjugação destas disposições que, por um lado, o procedimento de apuramento da conformidade institui um diálogo entre a Comissão e o Estado-Membro em causa e visa, em substância, em primeiro lugar, permitir-lhes trocar informações, em segundo lugar, dar a esse Estado-Membro a possibilidade de exercer o seu direito de defesa, em terceiro lugar, permitir-lhe demonstrar a inexatidão das considerações da Comissão e, em último e quarto lugar, permitir a esse Estado-Membro informar a Comissão das medidas corretivas aplicadas para garantir o cumprimento da regulamentação da União.

85 Por outro lado, é irrelevante o facto de o Estado-Membro em causa não estar em condições de corrigir as irregularidades detetadas pela Comissão na sua comunicação escrita referida no artigo 11.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 885/2006, uma vez que essas irregularidades estavam abrangidas pelo período sujeito a exame da Comissão. Com efeito, a tese contrária levaria e deixar sem substância o artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005 e o artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006, ao permitir que um Estado-Membro pudesse invocar uma alegada impossibilidade de tomar medidas corretivas antes da adoção da decisão que aprova a correção financeira para poder subtrair-se à aplicação dessa correção forfetária.

86 No caso, no n.º 193 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral começou por observar que, na primeira comunicação de 24 de novembro de 2011, a Comissão tinha indicado que a investigação abrangia os anos de pedido de 2009 e seguintes. Por conseguinte, no exercício do seu poder de apreciação dos factos e da prova, considerou que o ano de pedido de 2011 estava abrangido pelo período sujeito a exame da Comissão.

87 Seguidamente, nos n.ºs 194 e 195 do acórdão recorrido, contrariamente ao que alega a República Helénica, foi após uma avaliação exaustiva do conteúdo da primeira comunicação de 24 de novembro de 2011 e do seu anexo que o Tribunal Geral considerou que a Comissão tinha identificado deficiências relativas à condicionalidade para os anos de pedido de 2009 a 2011, pelo que podia considerar validamente que a Comissão tinha identificado os anos de pedido em causa com precisão suficiente e que a República Helénica tinha tido a oportunidade de apresentar os seus meios de defesa em resposta às irregularidades detetadas relativamente ao ano de pedido de 2011.

88 Consequentemente, ao decidir, no n.º 199 do acórdão recorrido, que a primeira comunicação de 24 de novembro de 2011 respeitava os requisitos do artigo 11.º do Regulamento n.º 885/2006 e cumpria a sua função de aviso à luz do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, o Tribunal Geral não cometeu qualquer erro de direito nem deixou de cumprir o seu dever de fundamentação.

89 Improcede, portanto, o quinto fundamento do presente recurso.

90 Resulta de todas estas considerações que, tendo sido julgado procedente o primeiro fundamento, há que anular o n.º 1 da parte decisória do acórdão recorrido, na parte em que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da República Helénica sobre a correção forfetária de 25 % aplicada por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes, e negar provimento ao presente recurso quanto ao restante.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

91 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie, ou decidir ele próprio definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

92 No presente caso, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, que está em condições de ser julgado.

93 Conforme resulta do n.º 50 do presente acórdão, para determinar se a superfície em causa deve ser qualificada de «pastagens permanentes», na aceção do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, o critério decisivo a ter em conta não é o tipo de vegetação que cobre essa superfície, mas sim a sua utilização efetiva para uma atividade agrícola típica de «pastagens permanentes».

94 Ora, há que observar que, no que respeita às ajudas «superfícies» para os anos de pedido de 2009 a 2011, a Comissão justificou, no seu relatório de síntese anexo à decisão controvertida, a aplicação de uma taxa de correção forfetária de 25 % relativamente a uma série de irregularidades relacionadas com a definição e o controlo das pastagens permanentes, que, no seu conjunto, lhe permitiram concluir que a aplicação do sistema de controlo destinado a garantir a exatidão das despesas era gravemente deficiente e tinha provavelmente resultado em perdas extremamente elevadas para o FEAGA.

95 Na medida em que, por um lado, a correção forfetária de 25 % se baseou num conjunto de irregularidades, uma das quais, no entanto, se baseia numa interpretação errada do artigo 2.º, primeiro parágrafo, ponto 2, do Regulamento n.º 796/2004 e do artigo 2.º, alínea c), do Regulamento n.º 1120/2009, e, por outro lado, que essa interpretação errada pode ter tido influência na apreciação da Comissão relativamente às outras deficiências detetadas pela Comissão, é necessário, neste contexto, proceder a uma nova avaliação global para verificar se essa taxa de correção continua a ser justificada.

96 Daí resulta que há que julgar procedente o primeiro fundamento do recurso interposto pela República Helénica no Tribunal Geral e, consequentemente, anular a decisão controvertida na medida em que aplica uma correção financeira forfetária de 25 % para as ajudas «superfícies» para os anos de pedido de 2009 a 2011 por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes.

Quanto às despesas

97 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso de segunda instância tiver provimento e o próprio Tribunal de Justiça decidir definitivamente a causa, decidirá sobre as despesas.

98 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do referido regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

99 Tendo a República Helénica e a Comissão sido vencidas em um ou mais pedidos, suportarão as suas próprias despesas relativas ao processo em primeira instância e ao presente recurso.

100 Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

101 O Reino de Espanha, enquanto interveniente no presente recurso, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Nona Secção) decide:

1) **São anulados os n.os 1 e 2 da parte decisória do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 1 de fevereiro de 2018, Grécia/Comissão (T-506/15, não publicado, EU:T:2018:53), na parte em que, por um lado, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da República Helénica sobre a correção forfetária de 25 % aplicada pela Decisão de Execução 2015/1119/UE da Comissão, de 22 de junho de 2015, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader), quanto aos anos de pedido de 2009 a 2011, por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes, e, por outro, em que decidiu das despesas.**

2) **Nega-se provimento ao recurso no restante.**

3) **É anulada a Decisão de Execução 2015/1119 na parte em que aplica à República Helénica uma correção financeira forfetária de 25 % nas ajudas «superfícies» para os anos de pedido de 2009 a 2011, por deficiências na definição e no controlo das pastagens permanentes.**

4) **A República Helénica e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas no processo em primeira instância e no presente recurso.**

5) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas no processo em primeira instância e no presente recurso.**

Assinaturas