ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
8 de Maio de 2003 *

Índice

I — Enquadramento jurídico I-3952

A — Regulamentação geral I-3952

B — Regulamentações específicas I-3955

1. A regulamentação relativa às ajudas à produção de azeite I-3955

a) Disposições gerais I-3955

b) O regime de controlo I-3958

c) O cadastro olivícola e os ficheiros informatizados de dados olivícolas ... I-3960

2. A regulamentação relativa às ajudas ao consumo de azeite I-3962

3. A criação de um serviço de controlo para o sector do azeite I-3965

4. A regulamentação relativa às ajudas à produção de forragens secas I-3966

II — Quanto ao mérito I-3968

A — Quanto às ajudas à produção de azeite I-3968

1. A correcção forfetária de 10% das despesas totais declaradas no que respeita às ajudas à produção de azeite I-3968

a) Quanto à comunicação insuficiente entre a AAO e as comunidades autónomas I-3970

i) Argumentos das partes I-3970

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3971

b) Quanto à conclusão de que as comunidades autónomas não procedem à retirada da autorização dos lagares em 10% dos casos propostos pela AAO e em 50% dos casos no que respeita às OPR I-3972

i) Argumentos das partes I-3972

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3974

* Língua do processo: espanhol.

c) Quanto à inexistência de um cadastro olivícola operacional I-3976

i) Argumentos das partes I-3976

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3977

d) Quanto à inexistência do ficheiro informatizado I-3978

i) Argumentos das partes I-3979

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3981

e) Quanto aos controlos dos lagares I-3982

i) Argumentos das partes I-3983

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3986

f) Quanto aos rendimentos forfetários atribuídos aos produtores I-3988

i) Argumentos das partes I-3988

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3990

g) Quanto à produção de azeitonas de mesa I-3992

i) Argumentos das partes I-3992

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3994

h) Quanto à inexistência de prejuízo para o orçamento comunitário I-3996

i) Argumento das partes I-3996

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-3997

2. A correcção pontual por financiamento indevido de duas OPR I-3999

a) Argumentos das partes I-3999

b) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4001

3. A correcção pontual das despesas declaradas no que respeita ao cadastro olivícola I-4006

a) Quanto à recusa do financiamento dos lucros de 10% do montante contratual total dos trabalhos I-4007

i) Argumentos das partes I-4007

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4008

b) Quanto à recusa do financiamento das despesas gerais que excedam 2% do montante contratual total dos trabalhos I-4010

i) Argumentos das partes I-4010

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4011

c) Quanto à correcção forfetária de 10% do total das despesas elegíveis, pelo facto de os trabalhos terem sido atribuídos sem concurso público I-4012

i) Argumentos das partes I-4012

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4014

B — Quanto às ajudas ao consumo de azeite I-4015

1. Quanto à recusa do FEOGA em financiar a totalidade ou parte das ajudas ao consumo de azeite atribuídas às duas empresas de acondicionamento I-4015

a) A empresa J. S. Fernandez I-4016

i) Argumentos das partes I-4016

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4017

b) A empresa N. R. Sevillano I-4019

i) Argumentos das partes I-4019

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4020

2. Quanto à correcção forfetária de 2% das despesas totais declaradas pelo Reino de Espanha a título das ajudas ao consumo de azeite I-4021

a) Argumentos das partes I-4023

b) Apreciação do Tribunal de Justiça I-4026

C — Quanto à ajuda à produção de forragens secas I-4027

1. Argumentos das partes I-4028

2. Apreciação do Tribunal de Justiça I-4028

D — Quanto à violação dos princípios gerais do direito comunitário I-4031

1. Quanto à inexistência de prova I-4031

2. Quanto aos «princípios da audição» da outra parte e da boa administração .. I-4031

3. Quanto ao princípio da legalidade das sanções I-4032

4. Quanto ao princípio da proporcionalidade I-4032

Quanto às despesas I-4033

No processo C-349/97,

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por X. Lewis, na qualidade de agente, assistido por M. Carro, abogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação, na parte em que diz respeito ao Reino de Espanha, da Decisão 97/608/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, que altera a Decisão 97/333/CE relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativa às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 (JO L 245, p. 20),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken e N. Colneric (relatora), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Fevereiro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Outubro de 1997, o Reino de Espanha pede, nos termos do artigo 173.°, primeiro e segundo parágrafos, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.°, primeiro e segundo parágrafos, CE), a anulação, na parte em que lhe diz respeito, da Decisão 97/608/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, que altera a Decisão 97/333/CE 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 1993 (JO L 245, p. 20, a seguir «decisão impugnada»).

2 Segundo a decisão impugnada, uma parte das despesas declaradas pelo Reino de Espanha não respeitava as condições resultantes da regulamentação comunitária e não podia, portanto, ser financiada pelo FEOGA, Secção «Garantia», a saber, despesas relativas às ajudas à produção e ao consumo de azeite, bem como à produção de forragens secas. Foram impostas as seguintes correcções financeiras:

a) Ajuda à produção de azeite:

— correcção financeira forfetária de 10% da ajuda paga pelo Reino de Espanha durante a campanha de 1992/1993, ou seja, 5 939 261 511 ESP;

— correcção financeira de 224 414 161 ESP correspondente ao montante das ajudas concedidas a duas organizações de produtores reconhecidas e aos seus membros;

— correcção financeira de 217 007 368 ESP das despesas relativas ao cadastro olivícola.

b) Ajuda ao consumo de azeite:

— correcção de 26 849 245 ESP correspondente ao montante das ajudas concedidas a duas empresas de acondicionamento de azeite aprovadas;

— correcção forfetária de 2% da ajuda paga pelo Reino de Espanha durante a campanha de 1992/1993, ou seja, 811 514 867 ESP.

c) Ajuda à produção de forragens secas:

— correcção de 2% das despesas declaradas pela Espanha, ou seja, 384 545 035 ESP.

3 Os fundamentos específicos da irregularidade destas operações foram resumidos no relatório de síntese VI/5210/96, de 15 de Abril de 1997, relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», a título do exercício de 1993 (a seguir «relatório de síntese»).

I — Enquadramento jurídico

A — *Regulamentação geral*

4 O Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), dispõe, nos seus artigos 1.°, n.^{os} 1 e 2, e 3.°, que a Comunidade financia, através da Secção «Garantia» do FEOGA, as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

5 O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 dispõe que os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, para evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

6 Por força do artigo 8.°, n.° 2, do referido regulamento, na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros. As importâncias recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e inscritos por estes em diminuição das despesas financiadas pelo FEOGA.

7 Em conformidade com o artigo 9.°, n.° 1, do mesmo regulamento, os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomarão todas as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham adoptado em cumprimento dos actos comunitários que tenham relação com a política agrícola comum, desde que esses actos tenham uma incidência financeira para o FEOGA.

8 Em 21 de Dezembro de 1989, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 4045/89 relativo aos controlos, pelos Estados-Membros, das operações que fazem parte do sistema de financiamento pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia» , e que revoga a Directiva 77/435/CEE (JO L 338, p. 18; EE 03 F12 p. 230). Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, este regulamento diz respeito ao controlo da realidade e da regularidade das operações que façam directa ou indirectamente parte do sistema de financiamento pelo FEOGA, Secção «Garantia», com base nos documentos comerciais

dos beneficiários ou devedores, denominados «empresas». Segundo o artigo 2.°, n.° 1, do regulamento, os Estados-Membros procederão a controlos dos documentos comerciais das empresas, tendo em conta o carácter das operações a controlar. As modalidades destes controlos são reguladas pelos n.^{os} 2 a 4 deste artigo.

9 Quanto às consequências financeiras para o apuramento das contas da Secção «Garantia» do FEOGA em caso de deficiências nos controlos efectuados pelos Estados-Membros, um grupo inter-serviços da Comissão adoptou critérios que foram aprovados pela Comissão e comunicados a todos os Estados-Membros no âmbito do comité de gestão do FEOGA, onde foram favoravelmente recebidos (documento VI/216/93, de 1 de Junho de 1993, a seguir «documento VI/216/93»). Estes critérios prevêem três categorias de correcções segundo taxas forfetárias, que são as seguintes:

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

— 5% da despesa, quando a deficiência disser respeito a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante para a determinação da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA é significativo;

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

10 O documento VI/216/93 recorda que é possível recusar a totalidade da despesa e que, por conseguinte, em circunstâncias excepcionais, uma taxa de correcção superior pode ser considerada adequada.

B — *Regulamentações específicas*

1. A regulamentação relativa às ajudas à produção de azeite

a) Disposições gerais

11 Com o Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966 (JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214), com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 2046/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992 (JO L 215, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 136/66»), foi adoptada a organização comum de mercado no sector das matérias gordas.

12 O artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 136/66 instituiu um regime de ajuda à produção de azeite, destinado a contribuir para a obtenção de um rendimento equitativo para os produtores. O n.° 2 desta disposição prevê que a ajuda é concedida, por um lado, aos oleicultores cuja produção média seja de pelo menos 500 quilogramas de azeite por campanha, em função da quantidade de azeite efectivamente produzida e, por outro, aos outros oleicultores, em função do número e do potencial de produção das oliveiras que cultivam e dos rendimentos destas, fixados forfetariamente, e desde que as azeitonas produzidas tenham sido trituradas.

13 No que respeita a este último caso, o artigo 2.°, n.° 4, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores (JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232), com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 3500/90 do Conselho, de 27 de Novembro de 1990 (JO L 338, p. 3, a seguir «Regulamento n.° 2261/84»), precisa que a ajuda é igual à resultante da aplicação da média dos rendimentos em azeitonas e em azeite das quatro últimas campanhas, fixados forfetariamente, ao número de oliveiras em produção.

14 Com o Regulamento (CEE) n.° 1413/82 do Conselho, de 18 de Maio de 1982, que altera o Regulamento n.° 136/66 (JO L 162, p. 6; EE 03 25 p. 163), foi instituído um sistema específico baseado na acção das organizações de oleicultores ou das suas uniões, encarregadas de efectuar certas operações ligadas à aplicação do regime de ajuda. O oitavo considerando deste regulamento precisa que uma vez que a actividade das uniões deve assegurar um controlo reforçado da produção dos oleicultores membros das organizações ligadas a estas uniões, convém reservar a estas últimas uniões o benefício do adiantamento sobre o montante da ajuda.

15 Em conformidade com o artigo 20.°-C, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 136/66, as organizações de produtores reconhecidas (a seguir «OPR») devem estar em condições de verificar a produção de azeitonas e de azeite dos seus membros. Do mesmo modo, segundo o n.° 2, alínea b) da referida disposição, as uniões de OPR devem estar em condições de coordenar e verificar a actividade das organizações que as compõem. O n.° 3 da mesma disposição prevê que o reconhecimento de uma organização ou de uma união é retirado se as condições de reconhecimento não estiverem ou deixarem de estar satisfeitas.

16 O artigo 5.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2261/84 precisa, a este respeito, que as OPR declaram à autoridade competente, o mais tardar até 30 de Junho de cada ano, as eventuais modificações verificadas na sua estrutura depois do seu reconhecimento ou da sua última declaração anual e os eventuais

pedidos de exclusão e de adesão recebidos. Com base nesta declaração e nos resultados dos seus eventuais controlos, a autoridade competente verificará, nos termos do segundo parágrafo do mesmo número, se as condições requeridas para o reconhecimento continuam a ser respeitadas. Caso estas condições deixem de ser respeitadas ou a estrutura de uma organização não permita a verificação da produção dos seus membros, a referida autoridade deve, por força do terceiro parágrafo do referido número, proceder imediatamente, e o mais tardar antes do início da campanha seguinte, à retirada de reconhecimento, comunicando esta decisão à Comissão.

17 Nos termos do artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2261/84, os Estados-Membros certificam-se de que as verbas destinadas às uniões e às organizações de produtores em aplicação do n.° 1 da mesma disposição são utilizadas exclusivamente para fins de financiamento das actividades que lhes incumbem nos termos deste regulamento. O n.° 3 da referida disposição prevê que, se as verbas retidas por uma organização de produtores não forem utilizadas, no todo ou em parte, para fins de financiamento das actividades que lhes incumbem, são descontadas das despesas financiadas pelo FEOGA.

18 Nos termos do artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84, a ajuda é concedida mediante pedido apresentado pelos interessados ao Estado-Membro no qual o azeite foi produzido. O n.° 4, primeiro parágrafo, desta disposição prevê que, no caso de olivicultores cuja produção média seja de, pelo menos, 500 kg de azeite por campanha, a ajuda será concedida para a quantidade de azeite efectivamente produzida num lagar autorizado. Em conformidade com o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite (JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169), com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 928/91 da Comissão, de 15 de Abril de 1991 (JO L 94, p. 5, a seguir «Regulamento n.° 3061/84»), o pedido da ajuda, a apresentar por cada olivicultor, deve comportar certas indicações entre as quais constam, designadamente, o ou os lagares licenciados onde o azeite foi produzido, indicando, para cada um deles, a quantidade de azeitona laborada e a quantidade de azeite produzida. Tal pedido deve ser acompanhado por uma declaração do lagar que confirme as indicações do olivicultor.

19 Para efeitos da autorização, os lagares interessados devem respeitar um certo número de condições. O artigo 13.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2261/84 dispõe que, se uma das condições a que está sujeita a autorização deixar de estar preenchida, esta é retirada por um período com uma duração em função da gravidade da infracção. O n.° 6 da mesma disposição precisa que, caso a retirada da autorização de um lagar possa ter consequências graves sobre a capacidade de trituração numa determinada zona de produção, pode ser decidido autorizar esse lagar sob um regime de controlo especial. Para este efeito, e nos termos do artigo 9.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3061/84, o Estado-Membro deve apresentar um pedido justificado à Comissão, precisando o tipo de controlo que se compromete a exercer sobre o lagar em causa.

b) O regime de controlo

20 Segundo o artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2261/84, cada Estado-Membro produtor aplica um regime de controlos que garanta que o produto para o qual a ajuda é concedida tem direito ao benefício dessa ajuda.

21 O artigo 1.°, n.° 2, alíneas d) e e), do Regulamento n.° 3061/84 precisa, a este respeito, que a declaração de cultura apresentada por um olivicultor deve indicar, designadamente, o número de oliveiras em produção cujas azeitonas são utilizadas para a produção de azeite, bem como o número total de oliveiras, destinadas à produção de azeite, em produção. Segundo o n.° 5 deste artigo, a ajuda é paga proporcionalmente à azeitona destinada à produção de azeite, quando uma parte das azeitonas for utilizada para fins diferentes de produção de azeite.

22 O artigo 9.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3061/84 exige que a contabilidade-matéria dos lagares seja diária e padronizada e inclua certos dados específicos, entre os quais estão, designadamente, previstos, nas alíneas a) e e), respectivamente, as quantidades de azeite entradas, lote por lote, indicando o produtor e o

proprietário de cada lote e as quantidades de azeite saídas do lagar, lote por lote, com indicação do destinatário. Na sua versão aplicável aos factos em apreço, o referido artigo 9.°, n.° 2, alínea e), tem a seguinte redacção: «as quantidades de azeite saídas do lagar, lote por lote, com indicação do destinatário. Quando a quantidade de azeitonas trituradas for composta de vários lotes inferiores à quantidade mínima necessária para o carregamento normal da prensa, tanto nos lagares com ciclo de produção tradicional como nos lagares com ciclo de produção contínuo, a contabilidade 'física' ['contabilidade-matéria'] deve incluir a quantidade global de azeite saída do lagar, repartida pelos destinatários proporcionalmente à quantidade de azeitonas trituradas por cada um deles».

23 Segundo o artigo 14.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84, os Estados-Membros produtores controlam durante cada campanha a actividade e o registo de existências de uma certa percentagem de lagares autorizados. O n.° 3-A desta disposição precisa que, para efeitos de pagamento da ajuda aos olivicultores cuja produção média seja de, pelo menos, 500 kg de azeite por campanha, os Estados-Membros produtores controlarão a exactidão das declarações de cultura com base em critérios a determinar, a correspondência entre a quantidade de azeite indicada no pedido de ajuda e a resultante do registo de existências de lagares aprovados, e a compatibilidade entre a produção de azeitonas declarada por cada olivicultor como tendo sido triturada num lagar autorizado e os dados que resultem da sua declaração de cultura com base em critérios a determinar. Quanto aos olivicultores cuja produção média seja inferior a 500 kg de azeite por campanha, o artigo 14.°, n.° 4, do Regulamento n.° 2261/84 dispõe que o controlo deve permitir verificar a exactidão das declarações de cultura com base em critérios a determinar e a existência da prova de trituração das azeitonas num lagar autorizado.

24 Por força do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3061/84, o controlo referido no artigo 14.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84 incide sobre pelo menos 10% dos lagares aprovados que operem durante a campanha em causa. O n.° 3 da mesma disposição prevê que, tendo em vista o controlo da exactidão das declarações de cultura referidas no artigo 14.°, nos n.^{os} 3-A e 4, do Regulamento n.° 2261/84, os Estados-Membros produtores tomarão em consideração, designadamente, os dados resultantes do cadastro olivícola e dos ficheiros informatizados, os elementos resultantes dos controlos no local a que tenha sido submetido o olivicultor, os rendimentos em azeitona e em azeite fixados para a zona onde se encontrem a ou as explorações em causa.

25 O artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2161/84 dispõe que, sempre que os controlos referidos nos artigos 13.° e 14.° deste regulamento não permitam confirmar os dados que figuram no registo de existências de um lagar autorizado, o Estado-Membro em causa, sem prejuízo das sanções eventualmente aplicáveis ao lagar em questão, determinará a quantidade de azeite admissível à ajuda para cada produtor cuja produção média seja de, pelo menos, 500 kg de azeite por campanha e que tenha mandado triturar a sua produção de azeitonas no referido lagar. Segundo o n.° 4 desta disposição, com vista à determinação da quantidade admissível à ajuda, o Estado-Membro tomará em consideração, nomeadamente, os rendimentos em azeitonas e em azeite estabelecidos forfetariamente em conformidade com o artigo 18.° do referido regulamento, que prevê uma fixação por zonas homogéneas de produção.

c) O cadastro olivícola e os ficheiros informatizados de dados olivícolas

26 Tendo em vista, por um lado, obter os dados necessários para o conhecimento na Comunidade do potencial de produção de azeitona e de azeite e, por outro, assegurar um melhor funcionamento do regime comunitário de ajuda para este último produto, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.° 154/75, de 21 de Janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite (JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72), com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 3788/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que adapta, em razão da adesão de Espanha e de Portugal, certos regulamentos no sector de matérias gordas (JO L 367, p. 1; EE 03 F20 p. 3, a seguir «Regulamento n.° 154/75»).

27 O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 154/75 prevê que os Estados-Membros produtores de azeite organizarão um cadastro olivícola que abranja todas as explorações olivícolas situadas no seu território. Nos termos do artigo 1.°, n.° 2, terceiro parágrafo, segundo travessão, do referido regulamento, o prazo para a organização deste cadastro terminou, no caso do Reino de Espanha, em 1 de Novembro de 1986.

28 Através do Regulamento (CEE) n.° 2276/79 da Comissão, de 16 de Outubro de 1979 (JO L 262, p. 11; EE 03 F16 p. 309), com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 1279/89 da Comissão, de 10 de Maio de 1989 (JO L 127, p. 24, a seguir «Regulamento n.° 2276/79»), foram adoptadas as modalidades de aplicação para o estabelecimento de um cadastro oleícola [olivícola] nos Estados-Membros produtores de azeite. Por força do artigo 6.°-A do Regulamento n.° 2276/79, os Estados-Membros produtores assegurarão, de acordo com o processo previsto no artigo 6.°, n.° 1, do mesmo regulamento, a actualização anual do cadastro olivícola, tendo em conta as eventuais alterações das declarações de cultura apresentadas pelos olivicultores. O artigo 6.°-B, n.° 1, do referido regulamento dispõe que os Estados-Membros produtores que aderiram à Comunidade após a entrada em vigor deste regulamento podem investigar, por intermédio de ensaios, a metodologia melhor adaptada à situação da olivicultura nesses Estados-Membros. Para esse efeito, os Estados-Membros em causa transmitirão à Comissão para aprovação um programa de ensaios antes de 31 de Dezembro de 1988. Segundo o artigo 6.°-B, n.° 2, a Comissão comunicará ao Estado-Membro a sua decisão relativamente ao programa apresentado, se for caso disso, acompanhada das alterações que considerar oportunas. Após aprovação pela Comissão, o programa será executado, o mais depressa possível, sob a responsabilidade do Estado-Membro em causa.

29 Em conformidade com o artigo 3.°, n.° 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 154/75, o financiamento do cadastro oleícola, mediante uma diminuição da ajuda à produção, é realizado segundo o mesmo procedimento previsto para as despesas referidas nos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70. Por força do artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75 são elegíveis as despesas decorrentes dos contratos celebrados entre a autoridade competente do Estado-Membro produtor e as pessoas singulares ou colectivas encarregadas da execução dos trabalhos ou dos custos que não sejam os de gestão e controlo dos trabalhos, sempre que o Estado-Membro faça esses trabalhos através dos seus próprios serviços. O Estado-Membro informa previamente a Comissão do conteúdo dos contratos ou cadernos de encargos, ou das estimativas dos custos dos trabalhos.

30 O artigo 16.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2261/84 impõe, além disso, a cada Estado-Membro produtor que constitua e mantenha actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas. O último considerando deste regulamento enuncia que, a fim de resolver os problemas que coloca a execução

pontual e eficaz dos controlos e das verificações, torna-se necessário constituir, em cada Estado-Membro produtor, um ficheiro informatizado que compreenda todos os elementos adequados para facilitar as operações de controlo e de investigação rápida das irregularidades. Nos termos do artigo 17.°, n.° 2, do referido regulamento, os ficheiros devem ser compatíveis com o sistema informático utilizado para o cadastro olivícola.

31 O artigo 14.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2261/84 obriga os Estados-Membros a utilizar tais ficheiros para a realização dos controlos e verificações previstos neste regulamento. Segundo o seu artigo 16.°, n.° 2, os referidos ficheiros devem conter todos os elementos adequados para facilitar as operações de controlo e a busca rápida de irregularidades, incluindo informações sobre a produção dos lagares. Além disso, o artigo 11.°, n.° 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3061/84 prevê que os Estados-Membros procederão à introdução no ficheiro dos dados de base do cadastro olivícola, logo que os mesmos estejam disponíveis.

32 O artigo 11.°, n.° 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3061/84 previa que a introdução operacional do conjunto dos elementos do ficheiro informatizado devia ser efectuada até 31 de Outubro de 1990.

2. A regulamentação relativa às ajudas ao consumo de azeite

33 As regras gerais relativas à ajuda ao consumo para o azeite foram adoptadas pelo Regulamento (CEE) n.° 3089/78 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978 (JO L 369, p. 12; EE 03 F15 p. 100), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3461/87 do Conselho, de 17 de Novembro de 1987 (JO L 329, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 3089/78»). Segundo o seu artigo 4.°, esta ajuda é concedida para o azeite produzido na Comunidade que satisfaça determinadas condições. O

artigo 1.° deste regulamento dispõe que a ajuda ao consumo para o azeite só é concedida às empresas de acondicionamento de azeite aprovadas. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do referido regulamento, a aprovação só é dada pelo Estado-Membro em causa às empresas que tenham uma capacidade mínima de acondicionamento a determinar, exerçam a actividade de acondicionamento durante um período mínimo a fixar, mantenham uma contabilidade-matéria de acordo com as prescrições a determinar e aceitem submeter-se a qualquer controlo previsto no âmbito da aplicação do regime de ajuda. Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, do mesmo regulamento, a aprovação é retirada se, excepto caso de força maior, uma das condições de aprovação previstas no artigo 2.°, n.° 1, do regulamento já referido deixar de estar preenchida. Segundo o n.° 2 deste artigo, o Estado-Membro interessado decide a suspensão temporária da aprovação a qualquer empresa de acondicionamento que tenha pedido a ajuda para uma quantidade de azeite superior à quantidade para a qual o direito à ajuda foi reconhecido.

34 Por força do artigo 7.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3089/78, os Estados-Membros instituem um sistema de controlo que garanta que o produto para o qual é pedida a ajuda preenche as condições para beneficiar da mesma. Nos termos do segundo parágrafo desta disposição, esse controlo deve nomeadamente permitir verificar a correspondência entre a quantidade de azeite para a qual é pedida a ajuda e a quantidade de azeite de origem comunitária entrada na empresa de acondicionamento, bem como a quantidade de azeite de origem comunitária saído da empresa depois de ter sido acondicionado, em conformidade com as prescrições do artigo 4.°, n.° 1, alínea b), do referido regulamento, e colocado no mercado da Comunidade.

35 Através do Regulamento (CEE) n.° 2677/85 da Comissão, de 24 de Setembro de 1985 (JO L 254, p. 5; EE 03 F38 p. 10), foram determinadas as modalidades de aplicação do regime de ajuda ao consumo em relação ao azeite. O artigo 1.° deste regulamento dispõe que, para efeitos da aprovação prevista no artigo 2.° do Regulamento n.° 3089/78, qualquer empresa de acondicionamento deve ter uma capacidade de acondicionamento pelo menos igual a seis toneladas de óleo [azeite] por dia de trabalho de oito horas. O artigo 2.° do Regulamento n.° 2677/85 precisa as condições exigidas para a concessão da aprovação. O artigo 3.° deste regulamento dispõe que qualquer empresa de acondicionamento manterá uma contabilidade das existências diária com determinadas indicações,

incluindo, segundo as alíneas d) e e), o número das embalagens de uso imediato que tenham entrado na empresa e o número de embalagens de uso imediato utilizadas, discriminadas segundo a sua capacidade. O artigo 6.°, n.° 1, do referido regulamento dispõe que, para poder beneficiar da ajuda, o azeite deve estar acondicionado numa embalagem com um conteúdo líquido que não exceda cinco litros. Os artigos 9.° e 11.° do referido regulamento determinam as modalidades segundo as quais os pedidos da ajuda devem ser apresentados e o pagamento desta. Assim, segundo o artigo 9.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2677/85, com a redacção do Regulamento (CEE) n.° 643/93 da Comissão, de 19 de Março de 1993 (JO L 69, p. 19), o Estado-Membro pagará o montante da ajuda nos 150 dias seguintes à apresentação do pedido respeitante às quantidades relativamente à quais tiver sido reconhecido o direito à ajuda, na sequência dos controlos no local. Contudo, o prazo pode ser prorrogado no caso de os controlos efectuados exigirem investigações suplementares.

36 O artigo 12.° do Regulamento n.° 2677/85, com a redacção resultante do Regulamento (CEE) n.° 571/91 da Comissão, de 8 de Março de 1991 (JO L 63, p. 19), respeita ao conteúdo dos controlos. O n.° 1, primeiro parágrafo, deste artigo dispõe que, para efeitos dos controlos referidos no artigo 7.° do Regulamento n.° 3089/78, os Estados-Membros procederão à verificação da contabilidade das existências de todas as empresas aprovadas. Verificarão igualmente, por amostragem, os documentos financeiros comprovativos das operações realizadas por essas empresas. Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2677/85, com a redacção do Regulamento n.° 571/91, aquando das visitas referidas no primeiro parágrafo, os Estados-Membros verificarão a correspondência entre, por um lado, as quantidades globais de azeite a granel e acondicionadas, bem como das embalagens vazias existentes fisicamente no recinto da empresa e no seu local de armazenagem e, por outro, os dados resultantes da contabilidade das existências. Segundo o artigo 12.°, n.° 1, quarto parágrafo, do Regulamento n.° 2677/85, com a redacção do Regulamento n.° 571/91, em caso de dúvida quanto à exactidão dos dados que constam dos pedidos de ajuda, os Estados-Membros verificarão igualmente a contabilidade financeira das empresas aprovadas.

37 O artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 571/91, previa que, quando, por decisão da autoridade competente, se verificasse que o pedido de ajuda se referia a uma quantidade superior àquela para a qual tivesse sido reconhecido o direito à ajuda, o Estado-Membro revogaria sem demora a aprovação por um período que podia ir

de um a cinco anos, em função da gravidade da infracção, sem prejuízo de outras sanções. Contudo, na sua versão resultante do Regulamento n.° 643/93, esta disposição prevê que a sanção aplicada à empresa seja de três a oito vezes o montante da ajuda indevidamente solicitada. Nos termos do segundo parágrafo deste número, quando a quantidade relativamente à qual a ajuda tiver sido indevidamente solicitada exceder em, pelo menos, 20% a quantidade controlada relativamente à qual for reconhecido o direito à ajuda, o Estado-Membro, para além da aplicação da sanção pecuniária, retirará igualmente a aprovação por um período de um a três anos, consoante a gravidade da infracção.

3. A criação de um serviço de controlo para o sector do azeite

38 O artigo 1.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 2262/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que prevê medidas especiais no sector do azeite (JO L 208, p. 11; EE 03 F21 p. 240), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 593/92 do Conselho, de 3 de Março de 1992 (JO L 64, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 2262/84»), prevê que cada Estado-Membro produtor criará, de acordo com a sua ordem jurídica, um serviço específico encarregado de determinadas actividades e dos controlos das ajudas comunitárias no sector do azeite, com excepção das restituições à exportação. O n.° 2 deste artigo dispõe, nomeadamente, que, com vista a assegurar a correcta aplicação do regime de ajuda à produção, o serviço:

— verifica a conformidade das actividades das organizações de produtores e respectivas uniões com o Regulamento n.° 2261/84,

— verifica a exactidão dos dados que figuram nas declarações de cultura e nos pedidos de ajuda, sem prejuízo dos controlos efectuados pelo Estado-Membro por força do artigo 14.° do Regulamento n.° 2261/84,

— controla os lagares aprovados, e

— controla as empresas de acondicionamento aprovadas, em conformidade com o artigo 7.° do Regulamento n.° 3089/78, bem como, se for caso disso, os organismos profissionais reconhecidos ao abrigo do artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 136/66.

39 Em conformidade com o artigo 1.°, n.° 4, quarto e quinto parágrafos, do Regulamento n.° 2262/84, os Estados-Membros darão seguimento, no mais curto prazo, às verificações efectuadas pelo serviço e transmitirão periodicamente à Comissão um relatório indicando o seguimento dado e as sanções aplicadas na sequência das verificações efectuadas pelo serviço ao efectuar os seus controlos.

40 Em Dezembro de 1987, a Espanha criou a Agência para el Aceite de Oliva (agência para o azeite, a seguir «AAO»), cujas funções são, nomeadamente, a verificação da conformidade das actividades das organizações de produtores com a regulamentação comunitária.

41 Por seu lado, o Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), actualmente Fondo Español de Garantia Agraria (a seguir «FEGA»), é o organismo ao qual incumbe proceder aos pagamentos directos das ajudas, bem como dos adiantamentos, mediante depósito da caução exigida, e aplicar as eventuais sanções.

4. A regulamentação relativa às ajudas à produção de forragens secas

42 Através do Regulamento (CEE) n.° 1117/78 do Conselho, de 22 de Maio de 1978 (JO L 218, p. 1; EE 03 F14 p. 57), alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 2275/89 do Conselho, de 24 de Julho de 1989 (JO L 218, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 1117/78»), foi instituída uma organização comum de mercado no sector das forragens secas. Entre os produtos visados por este regulamento, o seu artigo 1.° distingue entre as forragens que são objecto de secagem artificial e as que são

secas de outro modo, ou seja, secas ao sol, sendo estas últimas abrangidas pelo referido artigo 1.°, alínea b), segundo e quarto travessões. Para os produtos objecto de secagem artificial, o artigo 5.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1117/78 prevê a concessão de uma ajuda quando o preço-objectivo, que é fixado para cada campanha, for superior ao preço médio do mercado mundial. Nos termos do artigo 5.°, n.° 2, primeiro parágrafo, esta ajuda é igual a uma percentagem a determinar da diferença entre esses dois preços. Por força do segundo parágrafo da mesma disposição, para os produtos secos ao sol, esta ajuda é diminuída de um montante fixado tendo em conta a diferença dos custos de produção dos produtos secos artificialmente e dos secos ao sol.

43 O artigo 4.°, segundo parágrafo, do Regulamento (CEE) n.° 1528/78 da Comissão, de 30 de Junho de 1978, que estabelece regras de aplicação do regime de ajuda para as forragens secas (JO L 179, p. 10; EE 03 F14 p. 171), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 810/93 da Comissão, de 2 de Abril de 1993 (JO L 118, p. 1), a seguir «Regulamento n.° 1528/78», estabeleceu o montante da diferença prevista no artigo 5.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1117/78.

44 Nos termos do artigo 5.°, primeiro parágrafo, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1417/78 do Conselho, de 19 de Junho de 1978, relativo ao regime de ajuda para as forragens secas (JO L 171, p. 1; EE 03 F14 p. 152), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 1110/89 do Conselho, de 27 de Abril de 1989 (JO L 118, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 1417/78»), a ajuda referida no artigo 5°. do Regulamento n.° 1117/78 é concedida, a pedido do interessado, para as forragens secas saídas da empresa de transformação cujo teor máximo em humidade se situe entre 11% e 14% e pode ser diferenciado conforme os modos de apresentação do produto. O artigo 6.° do Regulamento n.° 1417/78 dispõe que esta ajuda só é concedida às empresas de transformação que:

«a) Tenham uma contabilidade-matéria que inclua, pelo menos, a indicação:

— das quantidades de forragens frescas e, sendo caso disso, secas ao sol, elaboradas; todavia, pode ser admitido, quando a situação especial da

empresa o exija, que as quantidades sejam estimadas com base nas superfícies semeadas;

— das quantidades de forragens secas produzidas assim como das quantidades e da qualidade destas forragens saídas da empresa;

b) Forneçam, sendo caso disso, os outros documentos justificativos necessários para o controlo do direito à ajuda.»

II — Quanto ao mérito

A — *Quanto às ajudas à produção de azeite*

1. A correcção forfetária de 10% das despesas totais declaradas no que respeita às ajudas à produção de azeite

45 A título liminar, importa recordar que o FEOGA só financia as intervenções empreendidas com respeito pelas disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (v., designadamente, acórdãos de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colect., p. I-1501, n.° 38, e de 20 de Setembro de 2001, Bélgica/Comissão C-263/98, Colect., p. I-6063, n.° 35).

46 A este respeito, há que sublinhar que cabe à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas (v. acórdãos de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão, C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19; de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão, C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 13, e de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colect., p. I-7529, n.° 6). Por conseguinte, a Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa (v. acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 23).

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

48 O Estado-Membro em causa, por seu turno, não pode pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo (v. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido, n.° 7).

49 Esta atenuação da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado-Membro que está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, incumbindo-lhe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se for caso disso, da inexactidão das afirmações da Comissão (acórdãos já referidos de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, n.° 35, e de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão, n.° 41).

50 É a luz destas considerações que importa examinar os elementos de prova apresentados pelo Governo espanhol em relação às conclusões em que a Comissão fundamentou a decisão impugnada.

a) Quanto à comunicação insuficiente entre a AAO e as comunidades autónomas

51 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.1. do relatório de síntese, que as relações entre a AAO e as comunidades autónomas, responsáveis pela gestão das ajudas à produção de azeite em Espanha, eram demasiado limitadas. A AAO desconhece, por exemplo, os limites utilizados pelas diferentes comunidades autónomas para definir os produtores que tiveram um rendimento anormal, bem como o método e a extensão das verificações que estão na base da eventual proposta de retirada de reconhecimento feita pela AAO.

i) Argumentos das partes

52 O Reino de Espanha alega que a própria Comissão examinou uma lista, comunicada à AAO pelas comunidades autónomas em relação à campanha de 1992/1993, de 1 8000 casos nos quais se suspeitava de um rendimento excessivo. Em sua opinião, só este dado permite ter a noção da fluidez das relações entre as instituições competentes.

53 Além disso, a AAO recebe em cada campanha informações escritas a respeitos dos olivicultores que declaram ter obtido rendimentos por árvore ou em azeite superiores aos limites fixados. Este dado demonstra, por si só, que a AAO tem sempre conhecimento dos limites fixados em matéria de rendimento.

54 A Comissão replica que uma das deficiências que tinha denunciado era o facto de serem as comunidades autónomas a decidir unilateralmente os casos que comunicam à AAO, de forma que nem esta última nem o FEGA têm a possibilidade de saber se os produtores que, segundo as comunidades autónomas, estão em situação «regular» o estão na realidade e se os controlos efectuados por estas para determinar o carácter regular ou não da referida situação são eficazes.

55 Além disso, a Comissão precisa que o que considera uma deficiência do sistema é, por um lado, o facto de os limites de tolerância dos rendimentos serem fixados unilateralmente pelas comunidades autónomas, sem qualquer concertação prévia com a AAO nem com o FEGA, e, por outro, que estes limites sejam estabelecidos sem qualquer comparação com os rendimentos representativos das zonas homogéneas de produção. A fixação unilateral destes limites pelas comunidades autónomas prejudica, portanto, a sua decisão posterior relativamente a um rendimento anormal e, consequentemente, a maioria dos controlos que efectua a AAO.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

56 O Reino de Espanha não contesta que os critérios utilizados pelas comunidades autónomas para identificar os produtores com um rendimento anormal eram fixados por estas últimas sem qualquer concertação prévia com a AAO.

57 Tendo em conta que a definição destes critérios é um elemento-chave do controlo que a AAO é obrigada a efectuar, a inexistência de uma concertação basta, por si só, para justificar a conclusão da Comissão segundo a qual as relações entre a AAO e as comunidades autónomas eram muito limitadas.

b) Quanto à conclusão de que as comunidades autónomas não procedem à retirada da autorização dos lagares em 10% dos casos propostos pela AAO e em 50% dos casos no que respeita às OPR

58 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.2. do relatório de síntese, que, por um lado, em 10% dos casos, as propostas de retirada da aprovação dos lagares feitas pela AAO não são aplicáveis pelas diferentes comunidades autónomas. Na prática, só quando é detectada «a intenção de fraude» é que a retirada é aplicada. Por outro lado, em 50% dos casos, as comunidades autónomas abstêm-se de dar seguimento às propostas da AAO de retirada da aprovação às OPR. Um período de três meses é concedido para que a OPR em causa possa colmatar as irregularidades detectadas e, em numerosos casos, a recondução do período de tolerância repete-se *ad libitum*.

i) Argumentos das partes

59 O Reino de Espanha alega que o fundamento invocado pela Comissão para proceder à correcção financeira consiste quase exclusivamente no facto de os incumprimentos declarados pela AAO não terem levado à retirada do reconhecimento de várias OPR, Aproliva, Oparagon, Orpoaragon e Agroles.

60 No que respeita à Aproliva, sublinha que a AAO não propôs a retirada do reconhecimento, mas sugeriu que lhe fosse feita uma advertência; com efeito, as deficiências detectadas pela referida agência foram pontuais e não justificavam a retirada. Depois de 1994, verificou-se até que estas deficiências tinham sido corrigidas. Quanto às três outras OPR, foram objecto de um acompanhamento pelas comunidades autónomas para verificar se as lacunas detectadas justifica-

vam a retirada do reconhecimento. Concluiu-se que não só esta medida não era justificada, como, além do mais, os incumprimentos tinham sido corrigidos a partir das campanhas seguintes.

61 Além disso, o Reino de Espanha alega que a Comissão aplicou por duas vezes a sanção da correcção, baseando-se em argumentos semelhantes: por um lado, para fundamentar a correcção forfetária, e, por outro, para justificar uma correcção pontual em relação à APROL-JJAA (Badajoz) e OPROL (Toledo).

62 Considera que a qualidade do controlo exercido pela AAO sobre as OPR cumpria as exigências da regulamentação comunitária, como o próprio FEOGA tinha assinalado no seu relatório relativo à visita da AAO, efectuada entre 22 e 26 de Maio de 1995, e na carta de 3 de Junho de 1996.

63 A Comissão recorda que todas as propostas de retirada do reconhecimento feitas pela AAO se baseiam na existência de irregularidades graves e no desrespeito das exigências e das condições às quais a regulamentação sujeita a concessão do reconhecimento e são o resultado das inspecções que esta agência efectua às OPR e aos lagares de azeite. Segundo a Comissão, foi demonstrado e não contestado pelo Reino de Espanha que, na sequência dos controlos efectuados pelo FEOGA, foi detectado que, no caso das OPR, as comunidades autónomas acatam menos de 50% das recomendações de retirada emitidas pela AAO e, no caso dos lagares de azeite, não as acatam em 10% dos casos. Assim, as comunidades autónomas não cumprem sistematicamente as suas obrigações de retirada do reconhecimento ou da aprovação por meras razões de oportunidade, apesar de não disporem de qualquer margem discricionária a este respeito. Limitam-se a proceder a um «acompanhamento» até que a OPR em causa sane as deficiências detectadas, mesmo que isto implique que as irregularidades e as infracções persistem durante várias campanhas.

64 A Comissão sublinha que as insuficiências detectadas pela AAO no que respeita à Aproliva são, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, de considerável gravidade; com efeito, verificou-se que o cálculo da ajuda era efectuado sem deduzir as árvores destinadas à produção de azeitonas de mesa, o que constitui uma violação manifesta da regulamentação comunitária. Segundo a Comissão, isto significa que a OPR não garante, através dos controlos que está obrigada a efectuar, a aplicação correcta da regulamentação comunitária.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

65 Segundo o artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento 2261/84, a autoridade competente «deve proceder imediatamente, e o mais tardar antes do início da campanha seguinte», à retirada do reconhecimento de uma OPR no caso de as condições exigidas para o reconhecimento deixarem de ser respeitadas e comunicar esta decisão à Comissão.

66 O Governo espanhol não contesta a acusação da Comissão segundo a qual, em 10% dos casos, as propostas de retirada da aprovação feitas pela AAO não foram aplicadas. Também não sustenta que as propostas desta última a este respeito não eram justificadas. Assim, neste contexto, está demonstrada uma insuficiência dos controlos efectuados pela Administração espanhola.

67 No que respeita às OPR, o Governo espanhol também não contesta que, em pelo menos 50% dos casos, as recomendações da AAO não foram acatadas.

68 Alega que as deficiências imputadas à Aproliva, à Orpoaragon e à Agroles não justificavam a retirada do reconhecimento. Contudo, não demonstrou as razões

pelas quais as propostas da AAO em relação às três últimas OPR estavam erradas. Uma correcção das lacunas detectadas nas campanhas seguintes em nenhum caso pode justificar a renúncia às retiradas de reconhecimentos no momento em que a obrigação de retirada nasce.

69 Em geral, o Governo espanhol não refutou a conclusão da Comissão segundo a qual todas as propostas de retirada feitas pela AAO se baseavam na existência de irregularidades graves e no desrespeito das exigências e das condições a que a regulamentação comunitária sujeita o reconhecimento.

70 Além disso, foi correctamente que a Comissão considera uma insuficiência grave, que deve ser punida pela retirada do reconhecimento, uma violação da regulamentação comunitária como a que consiste em efectuar o cálculo da ajuda à produção de azeite sem deduzir as árvores destinadas à produção de azeitonas de mesa.

71 Resulta do que precede que a Comissão também demonstrou uma grave insuficiência dos controlos devido à inexistência de retirada, em vários casos, do reconhecimento das OPR.

72 No que diz respeito à tese do Governo espanhol segundo a qual o argumento baseado na falta de retirada do reconhecimento não pode ser utilizado para uma correcção pontual e ao mesmo tempo para uma correcção forfetária, basta recordar que a inexistência do carácter sistemático da retirada do reconhecimento faz parte da conclusão de uma insuficiência do sistema de controlo, ao passo que as correcções pontuais devem ser abordadas caso a caso.

c) Quanto à inexistência de um cadastro olivícola operacional

73 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.3. do relatório de síntese, que o objectivo do cadastro oleícola [olivícola] é o de permitir o controlo administrativo exaustivo dos pedidos de ajuda, mas que este controlo não é realizado no caso em apreço. O cadastro oleícola espanhol enfrenta muitas dificuldades de exploração que põem em questão a possibilidade da sua utilização. Aliás, os dados do cadastro oleícola ainda não tinham sido validados à data do relatório de síntese. Por conseguinte, não eram oponíveis aos produtores.

i) Argumentos das partes

74 O Reino de Espanha alega que a Comissão tinha aprovado, em 10 de Maio de 1989, o programa de ensaios metodológicos para o estabelecimento do cadastro oleícola, programa esse apresentado nos termos do artigo 6.°-B do Regulamento n.° 2276/79. Os serviços da Comissão tinham um conhecimento perfeito do desenrolar dos planos anuais e do prazo fixado para o termo definitivo dos trabalhos, ou seja, 1998.

75 O cadastro oleícola é fundamental para facilitar certas tarefas de controlo, mas a sua inexistência ou o seu funcionamento imperfeito não permitem concluir pela inexistência de controlos. Em Espanha, a maioria dos pedidos de ajudas são de olivicultores cuja produção média é igual ou superior a 500 kg e aos quais a ajuda é concedida para a quantidade de azeite efectivamente produzida. Esta apenas pode ser verificada pelo controlo do lagar em que são esmagadas as azeitonas produzidas na exploração em causa. Foi por esta razão que o controlo dos lagares foi o objectivo prioritário dos programas de actividade da AAO.

76 A Comissão recorda que o cadastro oleícola devia estar completamente elaborado e em condições de funcionar plenamente durante a campanha agrícola correspondente ao apuramento das contas do FEOGA relativas ao exercício de 1993.

77 A Comissão refere, além disso, que o facto de a sua colaboração técnica ter levado à aprovação dos planos de implementação do cadastro oleícola não pode sanar a violação da regulamentação comunitária pelo Reino de Espanha e menos ainda ser interpretada como a aceitação implícita pela Comissão deste atraso ou das consequências que ele provoca no regime das ajudas.

78 A Comissão sustenta igualmente que o cadastro oleícola constitui o instrumento fundamental dos processos de controlo previstos pela regulamentação comunitária. O regime de ajuda à produção de azeite não assenta essencialmente no controlo dos lagares, uma vez que não são estes, mas os olivicultores, que recebem as ajudas. Se, na sequência de um controlo, fosse detectado que o lagar de azeite tinha cometido uma fraude, os produtores que o tivessem utilizado para triturar a sua produção de azeite continuariam a receber a ajuda à produção, ainda que o montante desta fosse calculado forfetariamente, com base numa quantidade de azeite determinada pelo Estado-Membro. O controlo dos lagares de azeite não permite, portanto, garantir a regularidade do montante total das ajudas concedidas.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

79 Nos termos do artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 154/75, os Estados-Membros produtores de azeite devem organizar um cadastro olivícola que abranja todas as explorações olivícolas situadas no seu território. Resulta do n.° 2, alínea b), desta disposição, que o cadastro olivícola devia estar em condições de funcionar plenamente em 1 de Novembro de 1992 no que se refere ao Reino de Espanha.

80 O Governo espanhol não contesta que o cadastro olivícola não estava terminado nessa data.

81 Dado que nenhuma disposição comunitária autoriza a Comissão a dispensar o Reino de Espanha do respeito do referido prazo, este não pode invocar o facto de a Comissão ter tido conhecimento dos planos anuais de implementação do cadastro olivícola e de ter dado uma ajuda técnica a este respeito.

82 Quanto às repercussões do carácter defeituoso do cadastro olivícola nos controlos a efectuar, há que sublinhar a importância dos dados neste contidos, designadamente no que respeita ao número de oliveiras a ter em conta. Por um lado, a determinação das quantidades de azeite produzidas susceptíveis de beneficiar da ajuda depende, no que diz respeito aos olivicultores cuja produção média não atinge 500 kg por campanha, dos rendimentos em azeitonas e em azeite fixadas forfetariamente, o que supõe um conhecimento preciso do número de oliveiras. Por outro lado, este número constitui a base a partir da qual são efectuados os controlos cruzados.

83 Resulta do que precede que o Reino de Espanha não apresentou elementos susceptíveis de pôr em causa as conclusões da Comissão em relação ao cadastro olivícola.

d) Quanto à inexistência do ficheiro informatizado

84 Segundo o ponto 4.7.2.2.4. do relatório de síntese, o FEOGA concluiu pela inexistência de um ficheiro informatizado. Assim, não pode ser efectuada qualquer verificação eficaz, dado o elevado número de beneficiários.

i) Argumentos das partes

85 Antes de mais, o Governo espanhol alega que a inexistência de ficheiros informatizados é apenas parcial. Com efeito, o conteúdo dos ficheiros previstos pelo artigo 16.° do Regulamento n.° 2261/84 já estava incluído nos ficheiros parciais que continham os resultados dos controlos efectuados, os dados relativos às declarações de cultura e os contidos nos programas de zonas homogéneas.

86 Por outro lado, o Regulamento n.° 3061/84 previa um prazo de seis anos para a instalação do ficheiro. Assim, era lógico que o Reino de Espanha também beneficiasse de um prazo equivalente, a contar da sua adesão às Comunidades Europeias, para elaborar um ficheiro.

87 Além disso, as autoridades competentes dispunham, para o exercício de 1993, de todos os elementos que deveriam constar dos ficheiros.

88 O Reino de Espanha refere-se em seguida à conclusão da Comissão, no ponto 4.7.2.2.4. do relatório de síntese, segundo a qual a maioria dos lagares espanhóis emitem certificados de trituração apenas no final da campanha e repartem a quantidade global de azeite obtida entre os olivicultores proporcionalmente à quantidade de azeitonas individualmente fornecidas, o que tem por consequência que o rendimento em azeite por produtor é um parâmetro que perde significado, uma vez que o rendimento de todos os produtores que mandaram triturar num mesmo lagar é idêntico. Na sua opinião, estas circunstâncias verificam-se apenas num pequeno número de casos, a saber, em pequenos lagares de zonas montanhosas que esmagam as azeitonas de um grupo reduzido de agricultores da região.

89 O Reino de Espanha sublinha, por último, que a maior parte dos lagares fixam para cada produtor um rendimento que está directamente ligado ao rendimento em azeite de cada um dos seus lotes. Por razões técnicas, o rendimento não poderá ser calculado de maneira a poder isolar (no processo industrial estabelecido) cada lote de oliveiras e a pesar o azeite produzido por este lote. A grande mudança que se verificou no plano tecnológico nos lagares espanhóis e na aplicação do sistema de extracção em contínuo, juntamente com outras circunstâncias, torna tecnicamente impossível este processo. Contudo, os progressos tecnológicos permitiram pôr em prática métodos para determinar de forma mais precisa o azeite correspondente a cada lote e para obter em definitivo um rendimento diferente e diferenciado para cada produtor.

90 A Comissão alega, antes de mais, que, ao admitir a inexistência «parcial» dos ficheiros informatizados, o Reino de Espanha reconhece a violação dos artigos 16.° do Regulamento n.° 2261/84 e 11.° do Regulamento n.° 3061/84. Esta inexistência parcial impede um controlo sistemático e prévio de todas as declarações de cultura e de todos os pedidos de ajuda.

91 Os registos informáticos dos relatórios dos controlos efectuados durante as campanhas de 1992/1993 e de 1993/1994, apresentados pelo Reino de Espanha, não infirmam a existência das infracções constatadas na medida em que, para além de se referirem unicamente a controlos realizados nos lagares de azeite, não permitem verificar se todos os dados que devem ser reunidos nos termos do artigo 16.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2261/84 estavam realmente disponíveis. Assim, por exemplo, os dados relativos à contabilidade-matéria não constavam dos referidos registos.

92 A Comissão refere em seguida que os controlos administrativos efectuados para justificar os rendimentos anormais são insuficientes e não comportam análises de verosimilhança globais dos rendimentos obtidos por OPR, por zona homogénea de produção e por lagar de azeite, análises que são, no entanto, essenciais. Contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, a maior parte dos lagares de azeite apenas emite a totalidade dos certificados de trituração no final da

campanha, com base no azeite globalmente produzido durante todo o período, o que significa que todos os produtores que utilizam este lagar de azeite obtêm um rendimento igual. Nestas condições, o parâmetro do rendimento em azeite perde o seu significado.

93 A Comissão recorda, por último, que o artigo 9.° do Regulamento n.° 3061/84 exige, no seu n.° 2, que a contabilidade-matéria dos lagares seja diária e padronizada e inclua certos dados específicos. Embora esta disposição, na alínea e), preveja que, entre estes dados, figurem as quantidades de azeite saídas do lagar, lote por lote, com indicação do destinatário e, quando a quantidade de azeitonas trituradas for composta de vários lotes inferiores à quantidade mínima necessária para o carregamento normal da prensa, a contabilidade física [contabilidade-matéria] deva incluir a quantidade global de azeite saída do lagar, repartida pelos destinatários proporcionalmente à quantidade de azeitonas trituradas por cada um deles, esta última hipótese, que é invocada pelo Reino de Espanha, não suprime a obrigação de organizar a contabilidade-matéria diária.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

94 Nos termos do artigo 16.° do Regulamento n.° 2261/84, cada Estado-Membro produtor é obrigado a constituir e manter actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas. O último considerando do referido regulamento precisa que «a experiência mostrou que, tendo em conta o número de olivicultores a controlar e apesar de se ter criado no plano normativo um grande número de controlos específicos, se colocam problemas à execução pontual e eficaz dos controlos e das verificações; que, a fim de resolver estes problemas, se torna necessário constituir, em cada Estado-Membro produtor, um ficheiro informatizado que compreenda todos os elementos adequados para facilitar as operações de controlo e de investigação rápida das irregularidades».

95 Segundo o artigo 11.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3061/84, a introdução operacional do conjunto dos elementos do ficheiro informatizado devia ser

efectuada até 31 de Outubro de 1990. A regulamentação comunitária não prevê um prazo adicional para o Reino de Espanha. Assim, o argumento deste último que consiste em pedir o benefício de um prazo adicional de seis anos para a instalação de um ficheiro informatizado não pode ser acolhido.

96 Durante o exercício de 1993 unicamente os ficheiros parciais estavam disponíveis, como o Reino de Espanha reconheceu. Além disso, os ficheiros informáticos dos relatórios dos controlos efectuados nos lagares de azeite durante as campanhas de 1992/1993 e de 1993/1994, apresentados pelo Reino de Espanha a título de prova, não contêm todos os dados que devem estar reunidos nos termos do artigo 16.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2261/84. Assim, os dados que devem constar da contabilidade-matéria não constam dos referidos ficheiros.

97 Resulta do que precede que o Reino de Espanha não apresentou elementos susceptíveis de pôr em causa a conclusão da Comissão segundo a qual não existia um ficheiro central informatizado como previsto no Regulamento n.° 2261/84.

98 Ainda que as partes no litígio tenham abordado, neste contexto, o problema de saber se a quantidade global de azeite obtida foi repartida proporcionalmente à quantidade de azeitonas fornecidas por cada um dos produtores, esta argumentação refere-se a uma alegação distinta que será examinada mais adiante no ponto f).

e) Quanto aos controlos dos lagares

99 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.5. do relatório de síntese, que os controlos efectuados nos lagares eram deficientes no que diz respeito à determinação da

amostra a controlar — devido à indisponibilidade dos ficheiros informatizados — assim como no que diz respeito à preparação do controlo, uma vez que apenas se recorria aos antecedentes de controlos anteriores efectuados pela própria AAO. O número dos controlos cruzados foi demasiado reduzido.

100 Segundo o FEOGA, na ausência de cadastro oleícola [olivícola] e de ficheiros informatizados, o Estado-Membro deveria ter procedido a um aprofundamento dos controlos junto dos lagares. De resto, segundo o FEOGA, «os lagares pertencentes às cooperativas que possuem diversos interesses e actividades no sector do azeite apresentam, *a priori*, um grau de risco mais elevado do que os lagares de actividade única».

i) Argumentos das partes

101 O Reino de Espanha entende, em primeiro lugar, que a gestão de um lagar cooperativo apresenta, em princípio, menos risco de irregularidades que possam dar lugar ao recebimento de ajudas indevidas em razão, designadamente, do controlo permanente efectuado pelos próprios associados e da participação destes últimos na tomada de decisão através de órgãos específicos, bem como dos diferentes controlos administrativos e das inspecções sistemáticas e periódicas pelas instituições oficiais que atribuem créditos às associações.

102 Em segundo lugar, o Reino de Espanha contesta a afirmação da Comissão segundo a qual a inexistência de ficheiro central informatizado impede a determinação correcta da amostra dos lagares a controlar e, consequentemente, a verificação da verosimilhança da relação entre a quantidade de azeitonas trituradas por um lagar e a quantidade de azeitonas ou de árvores declaradas pelos produtores.

103 Por um lado, os critérios que permitem determinar os lagares a controlar são indicados nos programas de actividade de cada campanha que são transmitidos à Comissão. Por outro lado, a importância dos critérios adoptados para seleccionar um amostra está, em qualquer caso, dependente do tamanho da amostra. Ora, tendo em conta que, em cada campanha, entre 40% a 60% do número total de lagares é objecto de um controlo, há que admitir que a totalidade dos lagares é controlada de dois em dois ou de três em três anos.

104 Segundo o Reino de Espanha, ao querer estabelecer uma relação entre as quantidades de azeitonas prensadas num lagar e o número de árvores declaradas pelos produtores, a Comissão escolheu um critério de verosimilhança que não é de maneira nenhuma satisfatório, uma vez que a maior parte dos produtores de uma certa envergadura (cujas explorações estão geograficamente muito dispersas) leva as sua azeitonas para lagares diferentes em cada campanha, sendo a escolha feita em função do preço, da distância, das circunstâncias, etc.

105 Em terceiro lugar, o Reino de Espanha reconhece a importância dos controlos cruzados, visando, designadamente, o destino do azeite produzido e, em caso de dúvida, a contabilidade financeira. Contudo, contesta que o consumo de energia eléctrica seja um critério que permita verificar a produção de um lagar, designadamente devido ao facto de os lagares utilizarem esta energia para numerosas actividades diferentes, que não estão todas ligadas à trituração de azeitonas. Por outro lado, o relatório de controlo elaborado em 19 de Abril de 1996, na sequência da visita da Comissão (Direcção-Geral XX, competente em matéria de controlo financeiro), que ocorreu nos serviços da AAO entre 22 e 25 de Maio de 1995 (a seguir «relatório de 19 de Abril de 1996»), confirmou que os controlos e verificações eram realizados «de acordo com as indicações do 'expendiente' [documento de trabalho da inspecção] que abrange todos os controlos e verificações exigidos pela regulamentação».

106 A Comissão replica, antes de mais, que a inexistência de cadastro olivícola e de ficheiros informatizados exigia a realização de controlos mais exaustivos nos lagares de azeite e, designadamente, certos tipos de controlos cruzados. O sistema

de controlos aplicado pelo Reino de Espanha não alcançava quantitativa nem qualitativamente o nível necessário para suprir esta inexistência. Era este o caso, em concreto, para os lagares que pertenciam a cooperativas, para os quais era evidente que existia um risco de fraude mais importante. Com efeito, neste caso, o produtor e o proprietário do lagar são uma única e a mesma pessoa, o que implica uma identidade de interesses que facilita o «empolamento» fictício das quantidades de azeite.

107 A Comissão confirma, em seguida, a sua tese segundo a qual a inexistência de ficheiros informatizados não permite determinar correctamente a amostra de lagares a controlar nem preparar eficazmente os controlos uma vez que era necessário basear-se unicamente nos controlos anteriormente efectuados pela AAO.

108 No que respeita aos critérios de selecção da amostra, a Comissão refere que foram definidos no programa de actividades para a campanha de 1995/1996 e não podem, portanto, servir para refutar a sua argumentação no que respeita ao exercício de 1993. Na sua opinião, também não se pode admitir que o tamanho da amostra supra os defeitos da sua determinação. Ora, embora o Reino de Espanha sustente, sem apresentar a prova, que 40% a 60% dos lagares são controlados cada ano e daqui deduza que o controlo abrange a totalidade dos lagares de dois em dois ou de três em três anos, não está garantido que se verifique uma rotação dos controlos. Pode acontecer, portanto, que os lagares de azeite controlados anualmente sejam sempre os mesmos e que não coincidam necessariamente com os que apresentam o maior risco de fraude no ano em causa.

109 Por último, a Comissão refere que a alegada complexidade do controlo de verosimilhança (verificação da regularidade do pagamento utilizando conjuntamente e cruzando os dados relativos aos seguintes parâmetros: parcela — número de árvores — declaração de cultura — azeite obtido — pedido de ajuda) é unicamente devida à inexistência de cadastro olivícola e de ficheiros informatizados. Os dados que devem ser fornecidos pelos produtores e pelos lagares de azeite, nos termos dos artigos 13.° do Regulamento n.° 2261/84 e 9.°

do Regulamento n.º 3061/84, disponibilizam às autoridades todas as informações necessárias para proceder aos controlos cruzados. Estes são indispensáveis uma vez que o recurso a uma fonte de prova externa constitui um princípio de base da auditoria e do controlo em geral. É incontestável que o Reino de Espanha não forneceu ao FEOGA uma lista dos controlos cruzados efectuados no local pela AAO a partir da campanha de 1992/1993 e que, portanto, não apresentou à Comissão qualquer prova demonstrando que os controlos foram efectivamente efectuados. As listagens informáticas apresentadas pelo referido Estado-Membro demonstram que a quase totalidade dos controlos são efectuados nas empresas de armazenamento, o que não é suficiente para satisfazer as exigências da regulamentação comunitária.

110 Segundo a Comissão, a leitura que o Reino de Espanha faz do relatório de 19 de Abril de 1996 é parcial e errada, uma vez que este relatório indica, entre outras coisas, que, com base nos dados que os lagares de azeite devem transmitir às comunidades autónomas, a referida agência devia coordenar e informatizar todas as informações, estabelecendo sinais de alerta que permitiriam orientar e preparar determinados controlos. O referido relatório precisa igualmente que é necessário aprofundar e ampliar os controlos no que se refere à verificação contabilística, financeira e fiscal dos lagares de azeite, particularmente no que respeita aos que têm uma produção superior a 500 000 kg.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

111 Como resulta dos n.os 73 a 98 do presente acórdão, não existe um cadastro olivícola em condições de funcionar plenamente nem um ficheiro informático conforme com as regra comunitárias aplicáveis. Daí que não possa ser contestada a necessidade de proceder a um aprofundamento dos controlos nos lagares de azeite.

112 A este respeito, há que referir que, nas campanhas de 1992/1993 e 1993/1994, a quantidade dos controlos respeitantes aos lagares aprovados era muito elevada à

luz da regra prevista no artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3061/84, nos termos da qual estes controlos devem abranger pelo menos 10% dos lagares aprovados em funcionamento durante a campanha em causa. Contudo, o Reino de Espanha não provou que os critérios adoptados para determinar a amostra a controlar respondiam à exigência de um aprofundamento dos controlos. Não demonstrou, designadamente, que os critérios adoptados na sequência de uma reflexão aprofundada, previstos no programa de actividades para a campanha de 1995/1996, já eram aplicados durante as campanhas de 1992/1993 e de 1993/1994.

113 Quanto ao argumento segundo o qual o grande tamanho da amostra relativiza a definição dos critérios de determinação desta, há que referir, como faz o advogado-geral no n.° 174 das suas conclusões, que, apesar da possibilidade de proceder à verificação da totalidade dos lagares de dois em dois ou de três em três anos, as irregularidades mais flagrantes, detectadas a partir dos dados centralizados desde a primeira campanha, correm o risco, face à inexistência destes, de não ser identificadas desde o início.

114 Quanto aos controlos cruzados, os únicos documentos que o Reino de Espanha apresentou são as listagens informáticas constantes do anexo 5 da réplica. Ora, estas demonstram que a quase totalidade dos controlos deste tipo são efectuados nas empresas de acondicionamento. Um ficheiro informático que integrasse os dados de base do cadastro olivícola teria permitido proceder com facilidade a outros controlos cruzados. Os controlos cruzados efectuados pelas autoridades espanholas não podem sanar esta lacuna que foi, por outro lado, referida no relatório de 19 de Abril de 1996.

115 Tendo em conta esta conclusão de uma reduzida eficácia dos controlos, há que abordar a questão de saber se, como sustenta a Comissão, a estrutura cooperativa da maioria dos lagares de azeite espanhóis aumenta o risco de fraude.

116 Resulta do que precede que o Reino de Espanha não apresentou elementos susceptíveis de pôr em causa a conclusão de que os controlos dos lagares de azeite não alcançavam um nível satisfatório.

f) Quanto aos rendimentos forfetários atribuídos aos produtores

117 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.6. do relatório de síntese, que «a abordagem adoptada pelas autoridades espanholas que visa permitir a atribuição das quantidades de azeite produzidas por cada oleicultor, de forma forfetária e no final da campanha [...], cria uma situação na qual o controlo sistemático e eficaz do ficheiro 'parcela — número de árvores — declarações de cultura — azeite obtido — pedido de ajuda' a nível de cada produtor, com o cruzamento dos dados reais do terreno (cadastro) e de trituração (contabilidade diária dos lagares) se torna impossível de realizar, donde provêm os riscos de fraudes importantes.»

i) Argumentos das partes

118 O Reino de Espanha alega que a maioria dos lagares não atribuem os mesmos rendimentos a todos os produtores, mas fixam para cada um deles um rendimento que é consequência directa do rendimento em azeite de cada um dos seus lotes. A título de prova, invoca, por um lado, o relatório da visita dos serviços do FEOGA, de 30 de Janeiro a 3 de Fevereiro de 1995, ao lagar Pedro Valera García, do qual resulta que nenhum certificado indica o mesmo rendimento. Por outro lado, cita o relatório de 19 de Abril de 1996, que refere que, «na maioria dos lagares, o rendimento é determinado em laboratório para

cada entrada, corrigido por um coeficiente de adaptação da quantidade de azeite assim determinada à quantidade efectivamente produzida». Dado que continha a menção «confidencial», este relatório não foi comunicado, mas foi dado a conhecer ao referido Estado-Membro sob a forma de simples «reflexões», o que viola, à luz da correcção financeira, o princípio da audição das partes.

119 Por outro lado, ainda que, por razões técnicas, o rendimento não possa ser atribuído de forma a isolar cada lote de azeitonas e a pesar o azeite produzido por esse lote, isto não significa que o rendimento global obtido no lagar seja atribuído a todos os produtores. Com efeito, determina-se para cada lote o «rendimento gordo teórico ou de laboratório». No final da campanha, é fixado o rendimento industrial do lagar, o que permite aplicar um coeficiente redutor a aplicar aos rendimentos gordos teóricos.

120 Em contrapartida, a Comissão afirma ter verificado que alguns lagares de azeite espanhóis tinham atribuído o mesmo rendimento a todos os produtores. O Reino de Espanha não apresentou, nem durante o procedimento contraditório nem no presente recurso, a menor prova contrária demonstrando que se tratava de um facto isolado e que não era, portanto, uma prática habitual da totalidade ou da maioria dos lagares de azeite. A visita dos serviços do FEOGA ao lagar Pedro Valera García referia-se à campanha de 1994/1995. Quanto ao relatório de 19 de Abril de 1996, invocado pelo Reino de Espanha, a Comissão indica que este corresponde a uma visita efectuada aos serviços da AAO e não a um lagar de azeite. Em qualquer caso, a leitura deste relatório demonstra que a frase citada pelo Reino de Espanha está dissociada do seu contexto.

121 A Comissão alega que a correcção financeira efectuada não se fundamentou em nenhum elemento nem em nenhuma conclusão dos relatórios da DG XX que não tenham sido oficial e formalmente comunicados às autoridades espanholas durante o procedimento contraditório. De facto, os elementos mais importantes destes relatórios foram comunicados às autoridades espanholas pela carta n.º 23271, de 15 de Junho de 1995. A este respeito, a afirmação do Reino de Espanha segundo a qual uma informação que qualifica de «confidencial» terá

sido utilizada como fundamento de uma correcção financeira, informação essa que não lhe terá sido comunicada, é totalmente errada e não pode ser aceite. Por outro lado, a frase do relatório de 19 de Abril de 1996 citada pelo Reino de Espanha está dissociada do seu contexto. Com efeito, em relação aos controlos dos lagares de azeite foram detectados inúmeros problemas durante as visitas.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

122 Resulta do artigo 9.°, n.° 2, alíneas a) e e), do Regulamento n.° 3061/84 que as quantidades de azeitona entradas num lagar autorizado e as quantidades de azeite obtidas a partir dessas azeitonas devem ser identificadas com precisão e contabilizadas, de modo a que cada lote de azeitonas seja associado ao correspondente lote de azeite. Os rendimentos de cada um dos produtores em questão devem assim poder ser avaliados.

123 O artigo 9.°, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 3061/84 restringe a excepção a este princípio aos casos em a quantidade de azeitonas trituradas é composta de vários lotes inferiores à quantidade mínima necessária para o carregamento normal da prensa, tanto nos lagares com ciclo de produção tradicional como nos lagares com ciclo de produção contínuo. Nesses casos, a contabilidade física [contabilidade-matéria] deve incluir a quantidade global de azeite saída do lagar, repartida pelos destinatários proporcionalmente à quantidade de azeitonas trituradas por cada um deles.

124 Importa referir que a Comissão apresentou uma dúvida séria e razoável quanto ao respeito do artigo 9.°, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 3061/84. Segundo o relatório de 10 de Janeiro de 1995, elaborado na sequência da missão de controlo no local efectuada de 20 a 24 de Junho de 1994, apurou-se que os certificados de trituração de certos lagares eram emitidos no final da campanha e que o rendimento médio era o mesmo para os olivicultores (ponto 7.3.2. do referido

relatório). O relatório de 22 de Janeiro de 1995, redigido na sequência da missão de controlo realizada no local de 30 de Janeiro a 3 de Fevereiro de 1995 indica, no que respeita ao lagar La Rentilla SC: «Os certificados de trituração, um por produtor e por campanha, são emitidos depois do final campanha com um rendimento médio que é o mesmo para a maioria dos olivicultores, a saber, 21% para a campanha de 1993/1994.»

125 Incumbia, portanto, ao Reino de Espanha demonstrar que se tratava de incidentes isolados e não de uma prática generalizada durante a campanha referente ao exercício de 1993. Contudo, esta prova não foi apresentada pelo referido Estado-Membro.

126 Quanto ao relatório da visita efectuada ao lagar Pedro Valera García, apenas contém dados relativos à campanha de 1994/1995. No que respeita ao relatório de 19 de Abril de 1996, este averiguou, designadamente, os métodos de controlo da AAO. É neste contexto que se insere a seguinte frase: «A verificação do certificado de trituração do lagar faz-se, em geral, com base na campanha precedente, porque os certificados são emitidos no final da campanha e na maioria dos lagares produtores, o rendimento é obtido com base no rendimento de laboratório de cada entrada corrigido por um coeficiente tendo em vista adaptar o azeite teoricamente entrado no lagar com o azeite produzido.» Por um lado, esta conclusão não resulta de uma inspecção dos próprios lagares. Por outro, implica que há outros lagares que não procedem da maneira descrita na frase citada. A questão de saber se o método empregue nos outros lagares está em conformidade com a regulamentação comunitária não é abordada no referido relatório.

127 Na medida em que o Reino de Espanha alega que o princípio da audição das partes foi violado devido à falta de comunicação do relatório de 19 de Abril de 1996, importa referir que ele próprio o utilizou na sua defesa contra a acusação segundo a qual teria permitido a atribuição de rendimentos forfetários aos produtores. Neste contexto, não se percebe em que é que o Reino de Espanha é afectado por este relatório. O princípio da audição das partes não foi violado.

128 Resulta do que precede que o Reino de Espanha não apresentou elementos susceptíveis de pôr em causa a conclusão segundo a qual as autoridades espanholas não tomaram medidas suficientes para assegurar que a atribuição de rendimentos forfetários aos produtores não fosse efectuada em violação do artigo 9.°, n.° 2, alínea e), do Regulamento n.° 3061/84.

g) Quanto à produção de azeitonas de mesa

129 A Comissão afirma, no ponto 4.7.2.2.7. do relatório de síntese, que a Comunidade Autónoma da Andaluzia paga indevidamente uma ajuda para as azeitonas de mesa, uma vez que paga sem abatimento em relação aos pequenos produtores que comercializam uma parcela da sua colheita como azeitonas de mesa. O pedido do FEOGA para que esta ajuda fosse de novo calculada não teve qualquer efeito.

i) Argumentos das partes

130 Segundo o Reino de Espanha, o FEOGA suscita a questão dos pagamentos indevidos a favor dos pequenos olivicultores que comercializaram uma parte das suas azeitonas como «azeitonas de mesa», devido à violação do artigo 1.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3061/84, nos termos do qual «a ajuda é paga proporcionalmente à azeitona destinada à produção de azeite». De acordo com o Reino de Espanha, o pagamento foi feito com base no número de árvores declaradas e do rendimento na zona homogénea (média das quatro últimas campanhas). O FEOGA pediu, contudo, às autoridades espanholas que previssem a obrigação de indicar o destino da produção na declaração de cultura, e que efectuassem um novo cálculo das ajudas pagas aos pequenos produtores durante os exercícios financeiros de 1992, 1993 e 1994 com base nas declarações de cultura e nos certificados dos lagares.

131 Segundo o Reino de Espanha, não é possível fixar o destino da produção na declaração de cultura. Com efeito, em cada campanha e em função dos preços de mercado, o olivicultor decide — nesse preciso momento — a quem vender ou entregar as suas azeitonas. Consequentemente, é-lhe impossível indicar num documento de carácter permanente, como a declaração de cultura, qual será a sua decisão nos próximos anos.

132 Também não é possível efectuar um novo cálculo das ajudas pagas aos pequenos produtores, dado que os processos de pagamento só têm em conta, como prevê a regulamentação comunitária, o número de árvores e o rendimento estimado da zona homogénea, o que torna as informações contidas no certificado do lagar inúteis para o cálculo da ajuda.

133 O Reino de Espanha alega que propôs alterar a regulamentação comunitária no sentido de todos os olivicultores receberem uma ajuda pelo azeite efectivamente produzido, porque os pequenos olivicultores recebiam — em geral e segundo a regulamentação em vigor — uma ajuda «forfetária» que é independente da produção efectivamente obtida na sua exploração.

134 Por outro lado, o Reino de Espanha sustenta que a colheita das azeitonas verdes, destinadas à produção de azeitonas de mesa, ocorre antes da colheita das que são destinadas «ao lagar» e antes do cálculo das parcelas representativas, para efeitos das estimativas do rendimento das zonas homogéneas. Assim, as «azeitonas de mesa» — excepto em circunstâncias muito excepcionais — já não são tidas em conta no pedido de ajuda.

135 Além disso, em Espanha, cada olivicultor deve declarar o destino das azeitonas colhidas na sua exploração.

136 A Comissão alega que o montante da ajuda à produção de azeite concedida pelas autoridades espanholas viola os artigos 2.° do Regulamento n.° 2261/84 e 1.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3061/84, na medida em que inclui a parte da colheita comercializada como azeitonas de mesa e que, portanto, não é destinada à produção de azeite. Ainda que as autoridades espanholas tenham reconhecido a presença de numerosas irregularidades no contexto das ajudas concedidas aos pequenos olivicultores pela Comunidade Autónoma da Andaluzia, não efectuaram, contudo, qualquer controlo no que respeita às referidas disposições regulamentares.

137 Ao argumentar que existe em Espanha uma obrigação normativa, imposta a todos os olivicultores, de declarar o destino dado à colheita de azeite durante cada campanha e que as azeitonas de mesa são colhidas antes de efectuar as estimativas dos rendimentos nas zonas homogéneas que são em seguida utilizadas para determinar a ajuda, o Reino de Espanha demonstra que as autoridades deste Estado-Membro poderiam ter fornecido ao FEOGA o cálculo da ajuda paga que este tinha pedido.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

138 Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2261/84, a ajuda à produção é concedida ao azeite. Resulta desta disposição e do artigo 1.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3061/84 que esta ajuda não pode ser concedida para a produção de azeitonas utilizadas para fins diferentes da produção de azeite e que, no caso de uma parte das azeitonas ter sido utilizada para esses fins, a ajuda é paga proporcionalmente às azeitonas destinadas apenas à produção de azeite. O

artigo 1.°, n.° 2, alínea d), do Regulamento n.° 3061/84 prevê que a primeira declaração de cultura apresentada por um olivicultor deve indicar o número de oliveiras em produção cujas azeitonas são utilizadas para a produção de azeite.

139 Na medida em que o Reino de Espanha sustenta que não é possível fixar o destino da produção na declaração de cultura, o raciocínio invocado em apoio desta tese mais não é, na realidade, do que uma argumentação de oportunidade.

140 Se a obrigação de indicar não apenas o número total de oliveiras em produção, mas igualmente o número de oliveiras em produção cujas azeitonas são utilizadas para a produção de azeite, não tiver sido respeitada, é, com certeza, difícil de voltar a calcular o montante da ajuda efectivamente devida. Ora, mesmo que se demonstrasse que este cálculo é impossível de realizar, o Reino de Espanha deveria suportar as respectivas consequências.

141 O argumento do Reino de Espanha baseado nos momentos diferentes em que são efectuadas a colheita das azeitonas de mesa e a colheita das azeitonas utilizadas para a produção de azeite não pode justificar o incumprimento por este Estado-Membro da regulamentação comunitária.

142 Resulta do que precede que o Reino de Espanha não apresentou elementos susceptíveis de pôr em causa as conclusões do FEOGA relativas à violação da obrigação de não conceder a ajuda à produção de azeite para a produção de azeitonas utilizadas para fins diferentes, tal como resulta dos artigos 2.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2261/84, e 1.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3061/84.

h) Quanto à inexistência de prejuízo para o orçamento comunitário

i) Argumento das partes

143 O Reino de Espanha alega que a pretensa insuficiência dos controlos quanto à ajuda à produção de azeite não causou prejuízo ao orçamento comunitário. Sustenta que o total da ajuda na campanha em causa foi pago relativamente a uma quantidade inferior à quantidade total de azeite e de bagaço produzidos, o que, em sua opinião, exclui qualquer possibilidade de fraude no sector, suprime qualquer possibilidade de risco para o orçamento comunitário e retira qualquer fundamento à correcção financeira estabelecida para o referido Estado-Membro.

144 Todos os números fornecidos a este respeito foram detalhados em várias cartas. Quanto ao argumento da Comissão segundo o qual as informações apresentadas pelas autoridades espanholas foram fornecidas depois de 29 de Fevereiro de 1996, quer dizer, depois de terminado o prazo para o envio das informações complementares relativas ao apuramento das contas do FEOGA, o Reino de Espanha sustenta que a Comissão recusou várias vezes, durante todo o procedimento, as explicações apresentadas pelas referidas autoridades.

145 A Comissão recorda que o fundamento da correcção financeira efectuada se encontra no documento VI/216/93. Refere que os números de produção de azeite apresentados pelo Reino de Espanha não podem constituir uma prova suficiente da inexistência de um prejuízo. Além disso, tem sérias dúvidas quanto à fiabilidade destes dados.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

146 Como já resulta do n.º 45 do presente acórdão, o FEOGA só financia as intervenções empreendidas com respeito pelas disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. A Comissão não está obrigada a demonstrar a existência de um prejuízo, podendo limitar-se a apresentar indícios sérios nesse sentido. Para os casos difíceis em que o montante do prejuízo sofrido não pode ser conhecido com precisão, a perda deve ser determinada por uma avaliação do risco ao qual estão expostos os fundos comunitários em consequência da deficiência do controlo (v., neste sentido, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Irlanda/Comissão, C-238/96, Colect., p. I-5801, n.º 31).

147 Embora incumba à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, uma vez provada esta violação, compete ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu um erro relativamente às consequências financeiras que daí advêm. Incumbe-lhe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos números e, se for caso disso, da inexactidão dos cálculos da Comissão.

148 O Governo espanhol baseia a sua objecção no que respeita à efectiva existência de um prejuízo para o orçamento comunitário nos elementos fornecidos à Comissão pela carta n.º 14973 do FEGA, de 29 de Maio de 1997, na sequência da recolha de informações, por parte da AAO, provenientes dos lagares que participaram na campanha de 1992/1993, bem como em dados detalhados apresentados na carta n.º 25002 do mesmo organismo, de 30 de Setembro de 1997.

149 Ora, os elementos de prova apresentados pelo Reino de Espanha em matéria de ajuda à produção não são susceptíveis de infirmar a conclusão da Comissão segundo a qual os controlos das autoridades espanholas eram deficientes.

150 Como a Comissão referiu correctamente, os números a partir dos quais o Reino de Espanha pretende demonstrar que a quantidade total de azeite produzida é superior à que foi objecto dos pedidos de ajuda apresentados pelos produtores referem-se ao azeite que os lagares de azeite declararam ter certificado durante a campanha de 1992/1993, dando seguimento a um pedido efectuado pela AAO quatro anos mais tarde. Na falta de ficheiro informatizado, como foi referido no n.° 97 do presente acórdão, estes números não demonstram que este azeite tenha sido o que foi «efectivamente produzido». As irregularidades apuradas nos diferentes lagares obstam a que se admita que a quantidade de azeite produzida segundo os certificados de trituração corresponda à quantidade que foi efectivamente produzida. Uma vez que foi nesta base não fiável que se baseou tanto a carta n.° 14973 do FEGA, de 29 de Maio de 1997, recebida pela Comissão depois de terminado o prazo fixado por esta última às autoridades espanholas, como a carta n.° 25002 do referido organismo, de 30 de Setembro de 1997, que se refere ao apuramento das contas correspondentes aos exercícios de 1994 e de 1995, mas contém igualmente dados relativos às campanhas de 1992/1993 e de 1993/1994, estas cartas não podem pôr em causa a conclusão segundo a qual as deficiências do sistema de controlo aplicado pelas autoridades espanholas em matéria de ajuda à produção de azeite demonstram a existência de um risco importante de prejuízo para o orçamento da Comunidade.

151 Consequentemente, já não é necessário pronunciar-se sobre a consequência do prazo imposto pela Comissão às autoridades espanholas para apresentarem as informações pedidas.

152 Resulta do conjunto das considerações precedentes que o fundamento baseado na irregularidade da correcção financeira forfetária da ajuda à produção de azeite deve ser julgado improcedente.

2. A correcção pontual por financiamento indevido de duas OPR

153 Segundo o ponto 4.7.2.4. do relatório de síntese, a retirada da aprovação [reconhecimento] às OPR é objecto de uma avaliação por parte das comunidades autónomas na qual não participam o FEGA nem a AAO. Apesar do pedido reiterado de informações pormenorizadas respeitantes às actividades de verificação posteriores que deveriam ter sido encetadas, as autoridades nacionais limitaram-se a enviar ao FEOGA uma carta para reafirmar a competência das comunidades autónomas nesta matéria. Nestas condições, a Comissão recusou-se a financiar a ajuda paga às OPR OPROL e APROL-JJAA, bem como à paga através destas mesmas OPR.

a) Argumentos das partes

154 O Reino de Espanha admite que as notificações da AAO nem sempre implicam uma retirada automática do reconhecimento da OPR em causa. Invoca, contudo, o argumento segundo o qual, com efeito, qualquer proposta de retirada do reconhecimento de uma OPR submetida pela AAO a uma comunidade autónoma apenas pode ser adoptada no termo de um procedimento administrativo previsto na lei, que comporta um inquérito sobre os incumprimentos apurados pela referida agência, a recolha de provas, a audição do interessado e a decisão de retirar ou não o reconhecimento.

155 Por outro lado, a retirada do reconhecimento é uma medida relativamente grave que não deve ser adoptada quando o incumprimento é de reduzida importância, na medida em que esta retirada equivaleria a aniquilar numerosos anos de esforços para criação de estruturas associativas agrícolas. No caso em apreço, as inspecções da AAO não apuraram qualquer incumprimento nem, *à fortiori*, um incumprimento muito grave.

156 O Reino de Espanha alega igualmente, além disso, que o único caso em que a legislação comunitária previu o desconto de verbas, reduzindo as despesas financiadas pelo FEOGA, é o caso em que se confirme que as verbas de que a OPR beneficiou não tenham sido utilizadas, no todo ou em parte, para o financiamento das actividades que lhe incumbem, nos termos do artigo 11.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84.

157 O referido Estado-Membro alega igualmente que os regulamentos comunitários, que fazem parte da ordem jurídica nacional, atribuem às OPR e aos seus membros o direito de receber verbas em dinheiro, verificadas determinadas condições. Alargar as consequências de uma irregularidade apurada numa OPR à ajuda recebida por todos os seus membros violaria o princípio da personalidade da pena e seria, aliás, desproporcionado e não conforme às disposições do artigo 7.° do Regulamento (CE, Euratom) n.° 2988/95 do Conselho, de 18 de Dezembro de 1995, relativo à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, p. 1). Seria tanto mais desproporcionado quanto, como no caso em apreço, as verificações efectuadas pela a AAO revelaram que, numa amostra de 26 olivicultores associados à OPR APROL-JJAA, 22 não tinham cometido qualquer irregularidade que tivesse dado lugar ao pagamento indevido da ajuda. A atitude da Comissão foi arbitrária pelo facto de, durante o exercício precedente, a correcção efectuada pelo mesmo motivo se ter referido a um montante recebido para o financiamento da OPR em cinco casos e apenas ter sido aplicada à ajuda recebida pelos olivicultores num caso.

158 A Comissão alega, em primeiro lugar, que a regulamentação comunitária não deixa qualquer margem de apreciação às autoridades competentes para retirar o reconhecimento das OPR, quando as condições às quais esta está sujeita deixam de ser respeitadas. Neste contexto, sublinha que uma decisão de retirada do reconhecimento não tem carácter de sanção.

159 Refere que, como resulta das inspecções efectuadas pela AAO, os incumprimentos e irregularidades detectados eram de especial gravidade. Além disso, a retirada não estava sujeita à importância da exigência, da condição ou da obrigação que a OPR deixou de preencher.

160 No caso da APROL-JJAA, as irregularidades são enumeradas na carta n.º 23271 do FEOGA, de 15 de Junho de 1995. No que respeita à OPROL, a Comissão observa que o reconhecimento expresso da existência de irregularidades pelo Reino de Espanha basta para confirmar que esta OPR já não preenchia as condições durante o exercício de 1993 e que, por esta razão, as ajudas recebidas não deveriam nunca ter sido concedidas. Neste contexto, atribui uma «gravidade máxima» ao facto de ter decorrido um prazo inadmissível de dois anos entre, por um lado, a constatação das infracções e a proposta de retirada emanada da AAO e, por outro, a retirada propriamente dita, tal como decidida por despacho de 25 de Abril de 1995.

161 A Comissão alega, em segundo lugar, que as graves irregularidades detectadas nas duas OPR visadas pela correcção financeira implicam que os associados não puderam ser eficazmente sujeitos aos controlos aos quais estas organizações estavam obrigadas a proceder em aplicação da regulamentação comunitária, o que justifica que a correcção efectuada abranja as ajudas recebidas por estes associados. Quanto aos controlos efectuados pela AAO sobre uma amostra de 26 olivicultores membros da APROL-JJAA, tiveram lugar em Junho ou Julho de 1995, o que não prova de forma alguma que não tenham sido cometidas irregularidades durante a campanha correspondente ao exercício de 1993. Além disso, as irregularidades foram detectadas em quatro casos constantes da amostra definida, o que implica necessariamente consequências financeiras para o FEOGA.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

162 Há que recordar que, em conformidade com o artigo 20.º-C, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 136/66, as OPR devem estar em condições de verificar a produção de azeitonas e de azeite dos seus membros. Segundo o n.º 3 desta disposição, o reconhecimento de uma organização ou de uma união é retirado se as condições de reconhecimento não estiverem ou deixarem de estar satisfeitas.

163 O artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84 precisa as modalidades da retirada, que deve efectuar-se segundo o seguinte procedimento. As OPR são obrigadas a informar anualmente a autoridade competente sobre as eventuais modificações verificadas na sua estrutura depois do seu reconhecimento, bem como sobre os resultados dos eventuais controlos. Com base nesta declaração e nos referidos resultados, a autoridade competente verificará se as condições requeridas para o reconhecimento continuam a ser respeitadas. Caso estas condições deixem de ser respeitadas ou se a estrutura de uma organização não permitir a verificação da produção dos seus membros, a autoridade competente deve proceder imediatamente, e o mais tardar antes do início da campanha seguinte, à retirada do reconhecimento, comunicando esta decisão à Comissão.

164 Resulta destas disposições que, para assegurar um controlo reforçado da produção dos olivicultores e, portanto, para garantir uma gestão eficaz do regime de ajuda, a constatação de uma insuficiência de capacidade de uma OPR para verificar a produção de azeitonas e azeite dos seus membros basta para justificar a retirada do reconhecimento de que beneficia.

165 A Comissão acusa o Reino de Espanha de não ter respeitado os artigos 20.°-C do Regulamento n.° 136/66 e 5.° do Regulamento n.° 2261/84. A este respeito, o argumento do Reino de Espanha, segundo o qual a Comissão não tem o direito de proceder a uma correcção fora das situações em que esteja demonstrado que as verbas destinadas às OPR não foram utilizadas para o financiamento das actividades que lhes incumbiam, não pode ser aceite. Com efeito, como resulta do n.° 45 do presente acórdão, o FEOGA só financia as intervenções empreendidas com respeito pelas disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Ora, a não retirada do reconhecimento representa uma violação das regras comunitárias em vigor nesta matéria.

166 No que respeita às irregularidades cometidas, há que referir que não é contestado, no caso em apreço, que as operações de verificação que incumbiam às OPR em causa eram deficientes e que as irregularidades detectadas no funcionamento e na

gestão destas afectavam as suas tarefas de controlo dos associados. Como o advogado-geral referiu nos n.os 74 a 83 das suas conclusões, a realidade e a antiguidade das acusações feitas a estas organizações e, portanto, a existência das irregularidades estão amplamente demonstradas.

167 Concretamente, resulta dos autos que, quanto à APROL-JJAA, no momento das inspecções dos serviços da Comunidade Autónoma da Estremadura (3 e 10 de Março de 1994), tinham sido detectadas determinadas insuficiências particulares, referentes, designadamente, à contabilidade específica de gestão, à inexistência de cópias dos títulos de propriedade e aos relatórios trimestrais, e à impossibilidade de verificar o respeito dos prazos fixados para o pagamento das ajudas aos produtores para determinadas campanhas. Estas insuficiências já tinham sido detectadas durante uma inspecção efectuada em 23 de Setembro de 1993 pela AAO, que tinha proposto, em 24 de Janeiro de 1994, a retirada do reconhecimento. No que respeita à OPROL, o próprio Governo espanhol não contesta que o reconhecimento só tenha sido retirado pelas autoridades competentes depois 25 de Abril de 1995, depois de um ano de acompanhamento não ter levado a qualquer melhoria. Uma vez que a existência de irregularidades anteriores à data da retirada do reconhecimento foi expressamente reconhecida pelas autoridades espanholas, a procedência da acusação da Comissão não pode ser seriamente contestada.

168 Quanto às condições da retirada do reconhecimento, importa, antes de mais, recordar que, segundo o artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento n.° 2261/84, a autoridade competente deve proceder a esta retirada imediatamente, e o mais tardar antes do início da campanha seguinte. O Reino de Espanha admite que as autoridades competentes não procediam à retirada imediata da aprovação. Embora seja certo que, como o referido Estado-Membro sustenta sem que a Comissão o contradiga neste ponto, uma retirada de reconhecimento exige a aplicação de um procedimento administrativo, não é menos verdade que a competência reconhecida aos Estados-Membros em matéria de procedimento de retirada do reconhecimento é limitada pela obrigação enunciada no referido artigo de se proceder imediatamente à medida de retirada. Compete ao Estado-Membro assegurar que esta obrigação de resultado é satisfeita no prazo fixado e, eventualmente, adaptar os seus procedimentos internos para os pôr em conformidade com as disposições acima referidas e pode, assim, aplicá-las no âmbito do limite assim fixado.

169 De resto, a regulamentação comunitária não prevê margem de apreciação para a retirada do reconhecimento no caso de uma das condições a que esta está sujeita deixar de estar preenchida.

170 Decorre do que precede que o reconhecimento de que beneficiavam a APROL-JJAA e a OPROL deveria ter sido retirado antes da campanha de 1994/1995.

171 Quanto às consequências da não retirada no prazo previsto no artigo 5.°, n.° 3, terceiro parágrafo, do Regulamento n.° 2261/84, o Reino de Espanha sustenta que a correcção financeira deve ser limitada, em qualquer caso, à ajuda de que beneficiou a OPR para o seu financiamento e não deve abranger todos os olivicultores que são associados desta.

172 A este respeito, há que sublinhar que o Estado-Membro em causa não pode infirmar as conclusões da Comissão relativas aos olivicultores sem fundamentar as sua próprias alegações em elementos que demonstrem a existência de um sistema de controlo fiável e operacional. Ora, o Reino de Espanha não satisfez esta exigência. É certo que os controlos feitos sobre uma amostra de 26 olivicultores membros da APROL-JJAA, efectuados em Junho e em Julho de 1995 e referentes à campanha de 1993/1994, apenas demonstraram a existência de irregularidades em relação a quatro olivicultores. Contudo, esta constatação é suficiente para concluir pela deficiência da obrigação de controlo.

173 A correcção financeira pontual das ajudas pagas a OPR é a consequência do facto de as suas despesas não terem sido efectuadas em conformidade com as regras comunitárias. Não se trata de uma medida restritiva de direitos individuais na relação entre os olivicultores e a Comunidade, como parece pretender o Reino de Espanha.

174 As OPR desempenham uma missão de controlo da produção, pelo que a existência de deficiências graves no exercício deste controlo implica uma probabilidade elevada de disfunções importantes na actividade dos produtores. Quando o controlo é deficiente, a Comunidade fica privada do meio de se certificar de que as condições que justificam o financiamento do sector agrícola em causa estão satisfeitas. A exclusão do financiamento das OPR em falta constitui a medida mais adequada para evitar que as ajudas sejam utilizadas para fins diferentes daqueles a que está sujeita a sua atribuição, salvo se for demonstrado que os olivicultores membros das referidas OPR não estão na origem de qualquer irregularidade susceptível de pôr em causa no todo ou em parte o financiamento comunitário.

175 É certo que resulta do artigo 7.° do Regulamento n.° 2988/95 que as medidas e sanções administrativas comunitárias podem ser aplicadas às pessoas singulares ou colectivas que tenham cometido uma irregularidade, às que tenham participado na execução da irregularidade e às pessoas que tenham de responder pela irregularidade ou evitar que ela seja praticada. Contudo, o contencioso relativo ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo FEOGA não visa determinar as responsabilidades dos operadores económicos nacionais, salvo na medida que estas sirvam para caracterizar as irregularidades imputáveis às autoridades nacionais competentes. As medidas financeiras tomadas contra um Estado-Membro não prejudicam a atribuição da responsabilidade final da correcção financeira entre os operadores em causa. Esta deve, de qualquer modo, ser conforme ao princípio consagrado no referido artigo 7.°, desde que esta disposição seja aplicável na data dos factos em questão.

176 A extensão da correcção financeira aos olivicultores não afecta, portanto, o princípio da proporcionalidade.

177 Importa igualmente rejeitar o argumento do Reino de Espanha, segundo o qual as correcções aplicadas pela Comissão têm carácter arbitrário uma vez que, contrariamente ao exercício controvertido, a extensão das correcções financeiras

aos olivicultores não foi efectuada no exercício precedente, excepto num caso. A este respeito, convém recordar que o facto de a Comissão não extrair consequências financeiras da verificação de deficiências num exercício não pode privá-la do direito de o fazer em exercícios posteriores, sobretudo se as referidas deficiências tiverem persistido e que, além disso, deficiências detectadas mais recentemente podem, também elas, ser tomadas em conta para determinar o nível da correcção forfetária (v., designadamente, acórdãos de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/Comissão, C-44/97, Colect., p. I-7177, n.° 14, e de 13 de Setembro de 2001, Espanha/Comissão, C-374/99, Colect., p. I-5943, n.° 26). No caso em apreço, a extensão da correcção à totalidade das despesas efectuadas através das duas OPR em causa era justificada tendo em conta a gravidade e a importância das irregularidades detectadas.

178 Resulta do que precede que o fundamento baseado na irregularidade da correcção financeira pontual das ajudas pagas à OPROL e a APROL-JJAA não é procedente.

3. A correcção pontual das despesas declaradas no que respeita ao cadastro olivícola

179 Resulta do ponto 4.7.2.5. do relatório de síntese que, em primeiro lugar, as despesas declaradas no âmbito do exercício financeiro de 1993 incluem uma percentagem de lucro igual a 10% do montante contratual dos trabalhos de realização do cadastro oleícola [olivícola], percentagem que não foi aceite pelo FEOGA.

180 Em segundo lugar, o total das despesas relativas ao cadastro oleícola [olivícola] inclui uma taxa de «despesas gerais» igual a 15% do orçamento total. Uma vez que a percentagem destas despesas relativa a outros trabalhos efectuados em nome da ou por contrato com a Comissão foi de 2%, foi aplicada uma correcção de 13%.

181 Em terceiro lugar, devido ao facto de os trabalhos terem sido atribuídos à Empresa de Transformación Agraria SA (a seguir «Tragsa»), sem concurso, o FEOGA aplicou uma correcção forfetária de 10% do total das despesas elegíveis por ausência de concorrência na atribuição dos trabalhos.

a) Quanto à recusa de financiamento dos lucros de 10% do montante contratual total dos trabalhos

i) Argumentos das partes

182 O Reino de Espanha contesta a tese segundo a qual as empresas públicas que realizam trabalhos são serviços da Administração. Embora o seu capital seja público, as empresas que participaram (Tragsa) ou participam (Tecnologias y servicios agrarios SA, a seguir «Tragsatec») nos trabalhos relativos à realização do cadastro olivícola são sociedades anónimas cujo funcionamento é regulado por normas de direito privado, designadamente comercial. Assim, estão submetidas à lei aplicável às sociedades anónimas. É evidente que os critérios fixados no artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75 apenas excluem as despesas de gestão e de controlo dos trabalhos relativas ao pessoal das unidades pertencentes à Administração Pública de um Estado-Membro. Estes critérios não podem, em caso algum, ser utilizados para excluir as despesas ligadas à execução material de uma obra ou de um trabalho atribuído a uma sociedade anónima de tipo comercial, com personalidade jurídica, cujo funcionamento seja inteiramente financiado pelos seus lucros.

183 A Comissão alega que a regulamentação comunitária não prevê o financiamento de um lucro de empresa igual a 10% do montante contratual dos trabalhos de realização, pelo que este lucro não pode ser financiado pelo FEOGA. A existência deste lucro e a sua declaração como despesas são tanto mais irregulares quanto,

designadamente, se trata de uma empresa pública. Segundo a ordem jurídica espanhola, Tragsa é um serviço técnico comum das administrações espanholas do Estado e autónomas e é, portanto, uma Administração Pública. Deve, assim, considerar-se que os trabalhos do cadastro olivícola efectuados por esta entidade ou pela sua filial Tragsatec foram efectuados pelos próprios serviços do Estado e, consequentemente, o artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75 é integralmente aplicável.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

184 O artigo 3.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 154/75 define as despesas consideradas elegíveis em função da qualificação jurídica do operador encarregado da execução dos trabalhos de criação do cadastro olivícola, que pode ser uma entidade contratada pela Administração ou a própria Administração. Assim, podem ser financiadas quer as despesas decorrentes dos contratos celebrados com os operadores privados, quer os custos que não sejam custos de gestão e de fiscalização dos trabalhos quando estes são executados pelos próprios serviços da Administração.

185 Consequentemente, a recusa em financiar o lucro do adjudicatário é justificada se for demonstrado que este último, na realidade, age como serviço da Administração Pública espanhola.

186 A este respeito, importa recordar que a Tragsa, ainda que constituída sob a forma de sociedade anónima sujeita às normas do direito privado,

— é considerada, segundo o artigo 88.°, n.° 4, da Lei espanhola n.° 66/97, de 30 de Dezembro de 1997, relativa a medidas fiscais, administrativas e de

ordem social (BOE n.° 313, de 31 de Dezembro de 1997, p. 39589), que confirma o regime especial aplicável a esta empresa desde a sua criação, um «meio instrumental» («medio proprio instrumental») e um «serviço técnico da Administração» («servicio técnico de la Administración»);

— nos termos da mesma disposição nacional, «incumbe-lhe efectuar, a título exclusivo, por si própria ou através das suas filiais, os trabalhos que lhe sejam confiados pela Administração Geral do Estado, pelas comunidades autónomas e pelos organismos públicos delas dependentes [...]»;

— é dotada de capital público.

187 Um organismo deste tipo, que está, apesar da sua autonomia financeira e contabilística, integralmente sujeito ao controlo do Estado, deve ser considerado um dos serviços próprios da Administração espanhola na acepção do artigo 3.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 154/75.

188 Consequentemente, só são admissíveis os custos que não sejam custos de gestão e de fiscalização dos trabalhos. O financiamento pelo FEOGA de um lucro de empresa de 10% do montante contratual dos trabalhos não faz parte dos custos admissíveis assim definidos.

189 Resulta do que precede que o fundamento baseado na recusa de financiar os lucros de 10% do montante contratual total dos trabalhos não é procedente.

b) Quanto à recusa do financiamento das despesas gerais que excedam 2% do montante contratual total dos trabalhos

i) Argumentos das partes

190 O Reino de Espanha recorda, antes de mais, que, segundo o artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75, são elegíveis para financiamento comunitário as despesas decorrentes dos contratos celebrados entre a autoridade competente do Estado-Membro produtor e as pessoas singulares ou colectivas encarregadas da execução dos trabalhos de criação do cadastro olivícola. O procedimento habitual de apuramento das contas do FEOGA não se aplica a estas despesas. Em seguida, alega que todos os elementos necessários (contratos, cadernos de encargos e custos unitários) foram dados a conhecer à Comissão para autorização dos trabalhos e das despesas necessárias, antes da sua execução. A Comissão deu a sua autorização considerando que as despesas propostas pelo Ministério da Agricultura (entre as quais constavam as despesas gerais) satisfaziam os critérios previstos no artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75. O Reino de Espanha sustenta, por último, que uma percentagem das despesas gerais de 15% é geralmente admitida para este género de trabalhos e que a inexistência de compatibilidade por projecto não pode justificar a recusa desta percentagem das referidas despesas gerais.

191 A Comissão entende que o instrumento previsto pelo artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75 não introduz um regime contabilístico e financeiro especial para as despesas ligadas aos trabalhos de criação do cadastro olivícola. Estas são, portanto, apuradas de acordo com o processo habitual de apuramento das contas do FEOGA. O acordo manifestado pela Comissão à informação fornecida pelo Estado-Membro em aplicação deste regulamento apenas respeita à conformidade «técnica» com os critérios previstos no artigo 5.°, n.° 3, do Regulamento n.° 154/75, não podendo ser interpretado como uma aprovação do montante das despesas declaradas com vista a serem financiadas pelo FEOGA.

192 A Comissão considera que as despesas gerais foram declaradas excessivas devido ao facto de serem muito superiores às que estavam previstas para outros trabalhos equivalentes em nome da Comissão ou por contrato com esta última. O Reino de Espanha nunca apresentou uma justificação. A este respeito, a Comissão refere que, segundo apurou, a empresa que realizou os trabalhos, a saber, a Tragsatec, não tem uma contabilidade analítica por projecto, o que impede de conhecer a afectação das despesas declaradas. As autoridades espanholas não efectuaram um controlo das facturações entre a Tragsatec (bem como outras empresas às quais foram subcontratados pequenos trabalhos) e a Tragsa, empresa adjudicatária dos trabalhos e que é proprietária a 100% da Tragsatec, para verificar a inexistência de eventuais encargos suplementares relativos aos trabalhos de subcontratação.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

193 Segundo o artigo 3.°, n.os 1 e 3, do Regulamento n.° 154/75, uma parte da ajuda à produção é destinada a financiar o estabelecimento do cadastro olivícola. Nos termos do segundo parágrafo do referido n.° 3, o procedimento aplicável é o previsto para as despesas referidas nos artigos 2.° e 3.° do Regulamento n.° 729/70.

194 Como foi recordado no documento VI/216/93, as despesas certificadas pelos organismos de pagamento em nome do FEOGA devem decorrer de operações reais e os pagamentos devem ter sido recebidos pelos beneficiários legítimos ou pelos seus cessionários.

195 A qualidade de serviço próprio da Administração espanhola da Tragsa torna possível que o FEOGA financie os custos que não sejam custos de gestão e de fiscalização dos trabalhos, bem como as despesas gerais apresentadas para a realização do projecto de criação do cadastro olivícola. Contudo, o financia-

mento das despesas decorrentes destes encargos deve ser justificado de maneira concreta na medida em que sejam mais elevadas do que as despesas gerais habitualmente aceites.

196 Ora, o Reino de Espanha não demonstrou a verosimilhança do nível elevado alcançado pelas despesas gerais inerentes à realização do cadastro olivícola. Aliás, não contesta a inexistência de compatibilidade analítica por projecto por parte da Tragsatec, empresa que gere cerca de 200 projectos.

197 Ainda que a carta n.° 34278, de 18 de Outubro de 1993, do FEOGA, invocada pelo Reino de Espanha e pela qual as autoridades espanholas foram informadas de que a despesa prevista era conforme com os critérios enunciados no artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75, fosse considerada uma autorização geral prévia, uma carta deste tipo não dispensava o referido Estado-Membro de demonstrar posteriormente, detalhando-as, a realidade e a natureza das despesas feitas. É tanto mais assim quanto a carta do Ministerio da Agricultura, Pescas y Alimentation de 8 de Setembro de 1993, bem como os anexos desta juntos aos autos, a que se refere o FEOGA, não mencionam explicitamente as despesas gerais.

198 Consequentemente, o fundamento baseado na recusa de financiamento das despesas gerais que excedam 2% do montante contratual total dos trabalhos deve ser considerado improcedente.

c) Quanto à correcção forfetária de 10% do total das despesas elegíveis, pelo facto de os trabalhos terem sido atribuídos sem concurso público

i) Argumentos das partes

199 O Reino de Espanha alega que a adjudicação directa dos trabalhos realizou-se com base na legislação espanhola em vigor em matéria de contratos públicos que

prevê que este processo de adjudicação pode ser aplicado pelo órgão competente (o Conselho de Ministros) por razões técnicas ou devido a circunstâncias excepcionais. No caso em apreço, o órgão competente entendeu que a natureza confidencial das informações comunicadas para a criação do cadastro olivícola era constitutiva de circunstâncias excepcionais que justificavam a dispensa de concurso. Em qualquer caso, o Reino de Espanha sustenta que, ainda que o Estado-Membro em causa viole as disposições do direito comunitário aplicáveis aos contratos públicos, estas não prevêem uma sanção em matéria de apuramento das contas do FEOGA.

200 A Comissão refere que o facto de a Tragsa ser um serviço da própria Administração não significa que não haja infracção à regulamentação comunitária relativa aos concursos públicos.

201 A Comissão considera que a Directiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público (JO 1977, L 13, p. 1; EE 17 F1 p. 29), é aplicável no caso em apreço e que, designadamente, o Reino de Espanha não respeitou as disposições do artigo 9.° desta directiva, que deve ser lida em conjugação com o artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75.

202 No caso em apreço, o Reino de Espanha não transmitiu à Comissão as informações previstas no artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 154/75 nem qualquer comunicação nos termos do artigo 9.° da Directiva 77/62. A atribuição directa dos trabalhos do cadastro olivícola à Tragsa, em especial devido ao carácter confidencial dos dados, também não se justifica. A este respeito, segundo a Comissão, é pelo menos permitido duvidar da conformidade da explicação apresentada pelo Reino de Espanha com a regulamentação comunitária.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

203 Há que recordar que o FEOGA só financia as intervenções empreendidas com respeito pelas disposições comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Embora seja certo que uma violação de disposições diferentes das relativas à referida organização não implica automaticamente uma correcção financeira relativamente ao apuramento das contas do FEOGA, como sustenta o Governo espanhol, não é menos verdade que, por força do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, os Estados-Membros devem assegurar a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA. A este respeito, não podem ser consideradas regulares as operações efectuadas em violação das disposições da regulamentação comunitária relativas aos concursos públicos. Daqui decorre que a violação desta é, em princípio, susceptível de justificar uma correcção financeira.

204 No que respeita às consequências do facto de a Tragsa dever ser considerada parte da Administração Pública, há que recordar que o Tribunal de Justiça admitiu uma excepção à aplicação das directivas em matéria de adjudicação de contratos públicos, chamada «In House Providing», referente aos contratos celebrados por uma entidade adjudicante com determinados organismos públicos a ela ligados. Os limites desta excepção foram explicitados, designadamente, nos acórdãos de 18 de Novembro de 1999, Teckal (C-107/98, Colect., p. I-8121, n.° 50), e de 7 de Dezembro de 2000, ARGE Gewässerschutz (C-94/99, Colect., p. I-11037, n.° 40). Resulta desses acórdãos que, na falta de uma excepção explícita, basta, em princípio, para haver um contrato público, que o contrato tenha sido celebrado entre, por um lado, uma colectividade territorial e, por outro, uma pessoa juridicamente distinta desta última. Só pode ser de outra maneira quando, ao mesmo tempo, a colectividade territorial exerce sobre a pessoa em causa um controlo análogo ao que efectua sobre os seus próprios serviços e quando esta pessoa realiza o essencial da sua actividade com a ou as colectividades territoriais que a detêm.

205 É esta a situação no caso em apreço. Com efeito, nos termos do artigo 88.°, n.° 4, da Lei n.° 66/97, de 30 de Dezembro de 1997, incumbe à Tragsa, como meio instrumental e serviço técnico da Administração espanhola, efectuar, a título

exclusivo, por si própria ou através das suas filiais, os trabalhos que lhe sejam confiados pela Administração Geral do Estado, pelas comunidades autónomas e pelos organismos públicos delas dependentes. Segundo os n.os 1 e 2 deste artigo, a Tragsa é uma sociedade do Estado, em cujo capital social as comunidades autónomas podem participar através da aquisição de acções.

206 Assim, as autoridades espanholas tinham o direito de confiar os trabalhos relativos à criação do cadastro olivícola à Tragsa, sem recorrer ao processo do concurso público.

207 Consequentemente, há que anular a decisão impugnada no que respeita à correcção forfetária de 10% do total das despesas elegíveis para a criação do cadastro olivícola.

B — *Quanto às ajudas ao consumo de azeite*

1. Quanto à recusa do FEOGA em financiar a totalidade ou parte das ajudas ao consumo de azeite atribuídas às duas empresas de acondicionamento

208 Resulta do ponto 4.7.3.2., primeiro parágrafo, do relatório de síntese que, em conformidade com a posição adoptada pelo FEOGA relativamente ao exercício de 1992 e de acordo com o que já tinha sido comunicado às autoridades espanholas no âmbito do mesmo exercício, o FEOGA aplicou uma correcção financeira pontual respeitante a duas empresas de acondicionamento. Trata-se das empresas J. S. Fernandez e N. R. Sevillano.

a) A empresa J. S. Fernandez

209 Uma vez que os controlos efectuados pelo FEOGA detectaram falhas na contabilidade-matéria da empresa J. S. Fernandez (a seguir «Fernandez»), foi aplicada uma correcção financeira de 10% por este motivo.

i) Argumentos das partes

210 O Reino de Espanha refere que existe uma única irregularidade, a saber, a falta de correspondência entre as existências físicas e as existências contabilísticas das embalagens vazias. A maior diferença detectada respeita às embalagens vazias de 25 l (11 358 kg). Contudo, estas embalagens não eram utilizadas para o azeite que beneficiava da ajuda; foi por esta razão que a empresa não as tinha registado na contabilidade e tinha precisado que se tratava de sobras da sua actividade anterior à sua participação no regime de ajudas ao consumo. As outras diferenças relativas à ajuda ao consumo eram de 202 l e respeitavam às embalagens vazias de 1 l e de 0,5 l, e de 26 l para os azeites engarrafados. O facto de a falta de correspondência entre as existências respeitar unicamente a 202 l de azeite que beneficiaram da ajuda não pode ser considerado de uma gravidade que possa justificar a exclusão da empresa do regime das ajudas. Esta quantidade apenas representa 0,01% das ajudas pagas à Fernandez para a campanha de 1992/1993.

211 A Comissão sublinha que o Reino de Espanha reconhece a existência de irregularidades. Recorda que a correcção financeira em causa constitui o prolongamento da que já tinha sido aplicada no exercício de 1992. Os fundamentos e argumentos pelos quais tinha julgado necessário efectuar essa correcção persistiram durante o exercício de 1993. A importância da diferença detectada na missão de controlo deveria ser avaliada em função do conjunto das existências controladas durante esta visita e não da totalidade destas durante toda

a campanha em causa. Uma diferença relativamente pequena durante uma inspecção efectuada numa data precisa poderia significar que as diferenças seriam importantes e muito graves em relação ao total da campanha.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

212 Importa recordar que, segundo o artigo 7.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3089/78, os Estados-Membros instituem um sistema de controlo que garanta que o produto para o qual é pedida a ajuda preenche as condições para beneficiar da mesma.

213 O artigo 12.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2677/85, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 571/91, dispõe que, para efeitos dos controlos referidos no artigo 7.° do Regulamento n.° 3089/78, os Estados-Membros procederão à verificação da contabilidade de existências de todas as empresas aprovadas. Verificarão igualmente, por amostragem, os documentos financeiros comprovativos das operações realizadas por essas empresas.

214 O mesmo artigo 12.°, n.° 1, prevê, nos seus terceiro e quarto parágrafos, que, aquando das visitas referidas no primeiro parágrafo, os Estados-Membros verificarão a correspondência entre, por um lado, as quantidades globais de azeite a granel e acondicionadas, bem como das embalagens vazias existentes fisicamente no recinto da empresa e no seu local de armazenagem, na acepção do artigo 7.° do mesmo regulamento e, por outro, os dados resultantes da contabilidade de existências. Em caso de dúvida quanto à exactidão dos dados que constam dos pedidos de ajuda, os Estados-Membros verificarão igualmente a contabilidade financeira das empresas aprovadas.

215 Deve também recordar-se que, nos termos do artigo 3.°, primeiro parágrafo, alíneas a), b) e f), do Regulamento n.° 2677/85, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 571/91, qualquer empresa de acondicionamento manterá, a partir da data da sua aprovação, uma contabilidade das existências [contabilidade-matéria] diária que inclua indicações relativas às existências de azeite, discriminadas segundo a sua origem e a sua apresentação, existentes na data de aprovação e no início de cada campanha, à quantidade e à qualidade, por lote, do azeite que tenha entrado na empresa, discriminadas segundo a sua origem e a sua apresentação, bem como à quantidade e à qualidade de azeite acondicionado. Nos termos da mesma disposição, alíneas d) e e), da contabilidade das existências [contabilidade-matéria] diária constam igualmente as indicações relativas ao número das embalagens de uso imediato que tenham entrado na empresa, discriminadas segundo a sua capacidade, e ao número de embalagens de uso imediato utilizadas, discriminadas segundo a sua capacidade.

216 No caso em apreço, o Reino de Espanha não contesta a existência de uma diferença entre as existências físicas e as existências contabilísticas das embalagens vazias.

217 Assim, a contabilidade-matéria não estava de acordo com a regulamentação comunitária. Embora seja certo que a irregularidade em relação às embalagens vazias de 1 l e de 0,5 l, bem como em relação às de 26 l de azeite acondicionado, pode ser considerada mínima, não é menos verdade que a diferença mais significativa foi detectada nas embalagens de 25 l que, segundo o Reino de Espanha, não eram utilizadas para o azeite que beneficiava da ajuda.

218 Ora, o legislador comunitário não excluiu as embalagens cujo conteúdo ultrapassa os 5 l da obrigação de constarem da contabilidade-matéria, como resulta do artigo 3.°, alíneas d) e e), do Regulamento n.° 2677/85.

219 Resulta do que precede que as anomalias detectadas no momento da comparação das existências físicas com as existências contabilísticas das embalagens vazias justificavam uma correcção financeira de 10% do montante da ajuda paga à Fernández.

220 Consequentemente, o fundamento baseado na correcção financeira de 10% do montante da ajuda paga à Fernández deve ser considerado improcedente.

b) A empresa N. R. Sevillano

221 Tendo os controlos efectuados pelo FEOGA detectado que o pedido de ajudas apresentado pela empresa N. R. Sevillano (a seguir «Sevillano») se referia a uma quantidade superior àquela para a qual o direito à ajuda tinha sido reconhecido, foi aplicada uma correcção financeira de 100%.

i) Argumentos das partes

222 O Reino de Espanha recorda que, no caso em apreço, a AAO informou a SENPA de que deduzia 274 kg devido a vendas anteriores ao compromisso obtido pela Sevillano e 4 kg por um erro na contabilidade-matéria desta última. Contesta que a retirada da aprovação possa ser a consequência do facto de a quantidade de azeite que foi objecto de um pedido de ajuda ser superior à que dá direito a essa ajuda. Alega, designadamente, que o artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85, que foi alterado em Março de 1993, prevê que a sanção aplicada à empresa seja de três e oito vezes o montante da ajuda indevidamente solicitada ou que, quando a quantidade relativamente à qual a ajuda tiver sido indevidamente solicitada exceder em, pelo menos, 20% a quantidade controlada relativamente à qual for reconhecido o direito à ajuda, o Estado-Membro, para além da aplicação da sanção pecuniária, retirará igualmente a aprovação por um período de um a três anos. A Sevillano solicitou a ajuda no mês de Fevereiro de 1992 para 15 371 kg e a AAO reconheceu um direito a ajuda relativamente a 15 097 kg, o que significa um excedente de 274 kg, ou seja, de 1,81% unicamente em relação à quantidade susceptível de beneficiar da ajuda. O Reino de Espanha conclui que a correcção financeira viola manifestamente o princípio da proporcionalidade.

223 A Comissão sustenta que o pedido de ajuda para uma quantidade de azeite superior àquela a que a Sevillano tinha direito devia implicar a retirada imediata de aprovação desta empresa. Com efeito, no momento em que a irregularidade do pedido de ajuda foi detectada, a alteração do referido n.° 6 pelo Regulamento n.° 643/93 ainda não tinha entrado em vigor.

224 A Comissão sustenta que tinham sido detectadas inúmeras irregularidades numa visita de controlo, que não se limitam às referidas pelo Reino de Espanha.

ii) Apreciação do Tribunal de Justiça

225 É pacífico que a quantidade para a qual a ajuda ao consumo foi indevidamente pedida ascende a 278 kg.

226 Resulta do n.° 52 do acórdão de 6 de Julho de 2000, Espanha/Comissão (C-45/97, Colect., p. I-5333), relativo ao artigo 12.°, n.° 6, do Regulamento n.° 2677/85 na sua versão inicial, que a autoridade competente, obrigada a tomar em consideração a gravidade da infracção cometida, se encontra, precisamente por essa razão, obrigada a respeitar o princípio da proporcionalidade. No n.° 54 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que a versão do referido artigo 12.°, n.° 6, resultante do Regulamento n.° 643/93, limita-se a precisar os critérios que, segundo a Comissão, devem guiar a aplicação do princípio da proporcionalidade em caso de aplicação das sanções previstas. Na nova versão da referida disposição, a sanção da retirada de aprovação apenas se aplica quando a quantidade para a qual a ajuda foi indevidamente pedida ultrapassa em, pelo menos, 20% a quantidade controlada para a qual o direito à ajuda foi reconhecido.

227 Resulta do que precede que exceder em 1,81% a quantidade reconhecida como dando direito à ajuda não pode, em caso algum, justificar a retirada da aprovação.

228 Ora, a correcção financeira de 100% das ajudas declaradas é essencialmente baseada na interpretação errada segundo a qual a irregularidade do pedido de ajuda, devido ao excesso de 278 kg da quantidade para a qual o direito à ajuda foi reconhecido, devia implicar a retirada da aprovação concedida à Sevillano. Ora, a Comissão não demonstrou de forma circunstanciada a existência de outras irregularidades que justificassem uma correcção de 100%.

229 Consequentemente, há que anular a decisão impugnada na medida em que prevê uma correcção forfetária de 100% das ajudas declaradas em relação à Sevillano.

2. Quanto à correcção forfetária de 2% das despesas totais declaradas pelo Reino de Espanha a título das ajudas ao consumo de azeite

230 A Comissão afirma, no ponto 4.7.3.2. do relatório de síntese, que uma missão realizada de 22 a 26 de Janeiro de 1996 visando a aplicação correcta do Regulamento n.° 4045/89 revelou uma série de incumprimentos constantes da carta n.° 14826, de 3 de Abril de 1996, designadamente a ausência de contabilidade financeira, a manutenção incompleta da contabilidade-matéria e o nível reduzido dos controlos cruzados.

231 Mais concretamente, a verificação de uma amostra de documentos comerciais constantes da contabilidade-matéria limitava-se à constatação da sua existência,

quando teria sido necessário, para garantir a eficácia dessa verificação, alargá-la ao registo da contabilidade financeira, o que é um princípio de auditoria internacional. O facto de a inexistência da contabilidade financeira poder escapar aos controlos da AAO realça a necessidade de melhorar a eficácia dos referidos controlos.

232 No relatório da inspecção efectuada pela AAO em 27 de Janeiro de 1994 nas instalações da empresa Corporación Industrial Andalusa SA (a seguir «Andalusa»), os inspectores da referida agência limitaram-se a tomar nota do local onde se encontrava a contabilidade financeira. Ora, deveria ter sido exigido que a contabilidade financeira da empresa em causa fosse disponibilizada durante os controlos da AAO.

233 Resulta igualmente do ponto 4.7.3.2.4. do referido relatório de síntese que o nível e a qualidade dos controlos cruzados efectuados pela AAO são anormalmente baixos. Assim, num caso concreto, a AAO concluiu que as capacidades teóricas de trituração e de armazenagem da empresa visitada «parecem ser compatíveis com a produção mensal constante da contabilidade física [contabilidade-matéria], admitindo [...] que a empresa tenha trabalhado com mais do que um turno de oito horas por dia». Ora, este facto devia ser sistematicamente verificado e confirmado pela referida agência, por exemplo, com recurso às folhas de vencimento dos operários, a fim de cumprir as obrigações de controlo previstas no artigo 7.° do Regulamento n.° 3089/78.

234 A necessidade urgente de melhorar o sistema de controlo já tinha sido realçada na carta do FEOGA n.° 22778, de 13 de Junho de 1995, relativa ao exercício financeiro de 1992. A carta do FEOGA n.° 18759, de 13 de Junho de 1996, refere uma série de melhorias introduzidas a título dos exercícios de 1995 e seguintes. Contudo, as despesas efectuadas pelo Reino de Espanha relativamente à ajuda ao consumo de azeite e declaradas a título do exercício de 1993 foram efectuadas sob um sistema de controlo que enfermava de deficiências em relação a diversos elementos importantes para a determinação da regularidade da despesa. As falhas evidenciadas aquando dos apuramentos anteriores e as reveladas durante a missão realizada de 22 a 26 de Janeiro de 1996 e referentes à correcta aplicação do Regulamento n.° 4045/89 levam a concluir que existe um risco real de prejuízo para o FEOGA.

a) Argumentos das partes

235 O Reino de Espanha refere, em primeiro lugar, que o FEOGA impôs a correcção financeira sem ter procedido a uma visita ao local no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1993, nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, o que retira qualquer fundamento jurídico à aplicação da sanção. Concretamente, O FEOGA não fez qualquer visita de controlo em 1993. A referida sanção baseia-se, portanto, em visitas correspondentes ao apuramento das contas do exercício de 1992.

236 O Reino de Espanha refere, em seguida, que o alcance dos controlos instituídos pela AAO com o objectivo de verificar a exactidão dos dados que constavam dos pedidos de ajuda ao consumo apresentados pelas empresas de acondicionamento não pode ser comparado com os controlos realizados no âmbito do Regulamento n.° 4045/89 por outros organismos, tanto nacionais como comunitários. A referida agência deveria proceder aos controlos necessários para verificar os dados, respeitando os prazos de carácter geral previstos no artigo 9.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2677/85, bem como as obrigações impostas pelo seu artigo 12.°, n.° 1, no que respeita ao número de visitas às empresas de acondicionamento e ao conteúdo do programa de actividade para cada campanha. Tendo em conta a variedade dos elementos a examinar, a AAO deveria concentrar-se, durante as suas visitas, nos aspectos mais significativos. Assim, não pode fazer uma auditoria completa da contabilidade financeira das empresas de acondicionamento para verificar cada um dos pedidos de ajuda apresentados. O nível mais ou menos aprofundado dos controlos deveria ser programado de forma aleatória nos casos em que nenhum comportamento anormal fosse detectado na empresa visitada.

237 O Reino de Espanha acrescenta que a correcção se apoia, fundamentalmente, nas irregularidades detectadas na empresa Andalusa, que não recebeu ajudas ao consumo imputadas ao exercício de 1993.

238 Até 1996, a contabilidade-matéria das empresas de acondicionamento apenas deveria ter sido sujeita a verificação em caso de dúvida. Os resultados das verificações efectuadas na empresa Andalusa foram sempre considerados suficientes — tendo em conta o facto de se tratar da primeira visita realizada depois da autorização dada a essa empresa para operar no âmbito do regime da ajuda ao consumo — para estabelecer a correspondência entre a quantidade de azeite para a qual a ajuda era pedida e as quantidades entradas e saídas da referida empresa, nos termos do artigo 7.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 3089/78.

239 Por último, quanto à capacidade de acondicionamento e de armazenagem da empresa referida no ponto 4.7.3.2.4. do relatório de síntese, o Reino de Espanha alega que esta capacidade foi posta em dúvida com base nas folhas de salário fornecidas pelo director desta empresa. Ora, na região em causa, é fácil recorrer a pessoal temporário para as tarefas de acondicionamento, devido à grande taxa de desemprego dos operários. É facilmente compreensível que o proprietário, para evitar problemas de responsabilidade social ligados a estes empregos temporários, não reconheça que empregou este pessoal e não apresente as folhas de salário correspondentes aos salários efectivamente pagos; mas isto não constitui uma prova suficiente de que os trabalhos de acondicionamento não foram efectuados em horas suplementares, fora do horário de oito horas.

240 Quanto aos melhoramentos do sistema de controlo da AAO que foram pedidos pelo FEOGA, o Reino de Espanha precisa que as recomendações contidas na carta n.° 22798, de 13 de Junho de 1995, do referido fundo foram integradas nos procedimentos de controlo da agência depois da recepção desta carta em Junho de 1995.

241 A Comissão alega que o FEOGA constatou que as autoridades espanholas não introduziram qualquer modificação nos seus mecanismos de controlo depois de terem sido detectadas deficiências graves no âmbito do apuramento do exercício

de 1992. Resulta da carta n.º 14826 do FEOGA, de 3 de Abril de 1996, que este, durante a missão que decorreu de 22 a 26 de Janeiro de 1996, «além disso», visitou duas empresas, a saber, a Andalusa e a Olior Porcuna SA (a seguir «Porcuna»). Esta carta detalhava as diversas e graves irregularidades detectadas numa e noutra empresa.

242 Estas duas inspecções permitiram igualmente ao FEOGA obter a confirmação de que os controlos efectuados pela AAO foram gravemente ineficazes e deficientes. Os relatórios de inspecção elaborados pela AAO no termo dos controlos feitos às referidas empresas demonstram que a maior parte das irregularidades cometidas nem sequer tinham sido detectadas.

243 A este respeito, a Comissão sustenta que as graves irregularidades que foram detectadas no sistema de controlo instituído pelas autoridades espanholas constituem uma infracção geral à regulamentação aplicável que pode ser verificada em qualquer empresa — independentemente de receber ou não uma ajuda durante uma campanha determinada — que disponha da aprovação necessária e que esteja, por esta razão, sujeita ao regime de controlo. Em qualquer caso, existe sempre entre o momento em que uma ajuda é pedida e o momento do seu pagamento um lapso de tempo equivalente ao que existe entre a campanha de comercialização e o exercício financeiro.

244 No que respeita à capacidade de acondicionamento e de armazenamento, a Comissão refere que o Reino de Espanha utiliza para a defesa da empresa controlada argumentos e justificações que a própria empresa não invocou. Segundo a Comissão, se a capacidade de acondicionamento da empresa é impossível à luz das folhas de salários apresentadas pelo chefe da empresa, é a este que cabe, eventualmente, explicar esta irregularidade. Nada indica nem prova que o argumento relativo à contratação temporária corresponda à realidade. Não é, portanto, possível garantir que a referida irregularidade não seja devida a uma fraude sobre a capacidade de acondicionamento declarada.

b) Apreciação do Tribunal de Justiça

245 Como resulta dos n.os 46 e 47 do presente acórdão, embora caiba à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, não está contudo obrigada a demonstrar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas incumbe-lhe apresentar um elemento de prova susceptível de demonstrar uma dúvida séria e razoável quanto a esses controlos ou a esses dados.

246 Na carta n.º 22798 do FEOGA, de 13 de Junho de 1995, relativa ao exercício de 1992, este último detectou irregularidades no sistema de controlo aplicado durante o procedimento de apuramento das contas deste exercício e fez recomendações com vista a melhorar os controlos. O FEOGA referiu, face à inexistência dessa melhoria, que em exercícios posteriores deviam ser aplicadas correcções financeiras com natureza forfetária. Contudo, apenas verificou a existência de melhorias em relação aos exercícios de 1995 e seguintes.

247 O Reino de Espanha não refutou esta conclusão. Com efeito, na sua réplica, precisou que as recomendações constantes da referida carta foram integradas nos procedimentos de controlo da AAO, para que estes ficassem em conformidade com as exigências do FEOGA depois da recepção desta carta em Junho de 1995. Contudo, não sustenta que as referidas recomendações tenham sido aplicadas às verificações efectuadas em relação ao exercício de 1993. Resulta assim que as deficiências graves do regime de controlo detectadas durante o período de apuramento das contas correspondentes ao ano de 1992 não foram corrigidas no que respeita à campanha correspondente ao exercício de 1993.

248 Esta conclusão é válida independentemente da avaliação da eficácia dos controlos efectuados pelos serviços da AAO nas empresas Andalusa e Porcuna.

249 Consequentemente, a acusação do Reino de Espanha relativa ao carácter injustificado da correcção forfetária de 2% das despesas totais declaradas por este Estado-Membro em relação à ajuda ao consumo de azeite deve ser considerada improcedente.

C — *Quanto à ajuda à produção de forragens secas*

250 Segundo o ponto 4.7.5.1. do relatório de síntese, o FEOGA verificou um espectacular crescimento das quantidades de forragens secas produzidas e dos pedidos de ajuda durante as últimas campanhas, enquanto os efectivos espanhóis não conheceram a mesma evolução. Esta conclusão bem como o rápido desaparecimento das forragens secas ao sol em proveito dos produtos artificialmente desidratados e o aparecimento de novas empresas de desidratação especialmente prósperas nos últimos anos revelaram a necessidade de efectuar uma verificação da correcta aplicação da regulamentação comunitária em Espanha.

251 Na sequência da referida verificação, o FEOGA constatou que o controlo do facto gerador da ajuda, a saber, o abandono das forragens da empresa, limitava-se à existência da factura de venda e ao título de pesagem emitido pela própria empresa.

252 O FEOGA verificou também, durante várias missões no local, que era prática corrente em Espanha a aceitação de uma taxa de humidade à entrada entre 20% e 25% (o mínimo observado era de 16%). Estes produtos possuíam as características de forragens secas ao sol. Consequentemente, as autoridades espanholas

deviam ter considerado estes produtos como produtos secos ao sol e pago as ajudas correspondentes. As referidas autoridades deviam ter tomado medidas eficazes para combater o risco que representa para os fundos comunitários o facto de uma forragem seca ao sol ser declarada como uma forragem seca artificialmente (a taxa da ajuda duplica de 1 para 2).

1. Argumentos das partes

253 O Reino de Espanha alega que o argumento principal segundo o qual, devido ao grau de humidade das forragens à entrada das fábricas, as autoridades espanholas deveriam ter considerado estes produtos secos ao sol, não tem qualquer pertinência. Segundo o Reino de Espanha, uma vez que a legislação comunitária não fixou a percentagem mínima de humidade no momento da entrada do produto no processo de desidratação, esta condição não pode ser exigida unilateralmente pelo FEGA. Com efeito, a regulamentação comunitária apenas fixou uma condição quanto à riqueza em proteínas e à taxa de humidade à saída. Assim, não se justifica a aplicação de nenhuma correcção baseada em condições diferentes.

254 A Comissão contrapõe que a não fixação, pelas autoridades espanholas, de uma taxa mínima de humidade das forragens como medida de controlo da ajuda em questão constitui uma infracção à regulamentação comunitária, como indicam o objectivo e a finalidade da ajuda à produção destas forragens.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

255 Importa recordar que o artigo 1.°, do Regulamento n.° 1117/78 distingue entre as forragens que são objecto de secagem artificial e as que são secas de outro modo,

ou seja, secas ao sol, sendo estas últimas abrangidas pela alínea b), segundo e quarto travessões, da referida disposição. A ajuda concedida aos produtos secos ao sol é igual à dos produtos objecto de secagem artificial, diminuída de um montante fixado tendo em conta a diferença dos custos de produção destes últimos produtos e dos produtos secos ao sol (artigo 5.°, n.° 2, segundo parágrafo, do referido regulamento).

256 O Reino de Espanha não contesta o crescimento sensível das quantidades produzidas objecto de pedidos de ajuda sem aumento paralelo do efectivo nem o desaparecimento rápido das forragens secas ao sol a favor de produtos desidratados artificialmente, nem sequer o aparecimento de novas empresas de desidratação particularmente prósperas nos últimos anos. À luz destas constatações, é verosímil que, na realidade, uma parte das forragens alegadamente secas artificialmente tenha podido ser escoada, sem ter sido objecto de uma desidratação artificial efectiva.

257 Em conformidade com o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, para evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

258 Como o advogado-geral correctamente referiu no n.° 360 das suas conclusões, o sistema de controlo instituído pelos Estados-Membros deve, portanto, permitir detectar as fraudes que consistem, para as empresas de transformação, em receber ajudas à produção de forragens secas artificialmente, quando as forragens produzidas tiverem sido secas ao sol, pelo que a operação de secagem artificial foi simbólica, ou mesmo inexistente, da mesma maneira que os custos gerados por tal operação.

259 A fixação de um limite mínimo de humidade, destinado a facilitar a identificação destas práticas fraudulentas através da determinação de um critério objectivo, mensurável fisicamente, é susceptível de constituir um meio para lutar contra os riscos de atribuição de ajudas indevidas à produção de forragens secas, ainda que não esteja previsto pela regulamentação comunitária.

260 Contudo, contrariamente ao que sustenta a Comissão, esta medida não constitui o único meio possível de evitar a fraude. A inexistência deste limite não pode, portanto, permitir concluir pela existência de uma violação do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70.

261 Não é menos verdade que é da responsabilidade do Estado-Membro em causa assegurar a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA.

262 O Reino de Espanha não demonstrou que o seu sistema de controlo, a saber, a utilização exclusiva de títulos de pesagem e de facturas emitidas pela empresa de transformação, tenha efectivamente reduzido o risco de introdução de produtos já praticamente secos nas instalações de secagem artificial.

263 A este respeito, há que sublinhar que a prevenção da fraude tem uma importância fundamental. A realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA devem ser asseguradas de maneira efectiva, mesmo em circunstâncias em que a regulamentação comunitária não preveja meios precisos para este efeito.

264 Decorre do que precede que a acusação de violação da regulamentação comunitária relativa à ajuda à produção de forragens secas deve ser considerada improcedente.

D — *Quanto à violação dos princípios gerais do direito comunitário*

265 O Reino de Espanha sustenta, em geral, que a decisão impugnada se fundamenta em considerações incorrectas e subjectivas e viola nomeadamente os princípios da audição da outra parte, da boa administração, da legalidade da sanção e, a título subsidiário, da proporcionalidade. Além disso, constata a inexistência de prova das acusações invocadas.

1. Quanto à inexistência de prova

266 No que respeita ao fundamento baseado numa alegada inexistência de prova das acusações invocadas pela Comissão, basta referir que o Tribunal de Justiça exerce o seu controlo quanto aos elementos que justificam a correcção financeira assegurando a repartição do ónus da prova no âmbito de um recurso de anulação interposto por um Estado-Membro de uma decisão da Comissão em matéria de apuramento das contas do FEOGA. Neste contexto, a questão de saber se foram ou não apresentados elementos de prova foi já objecto da apreciação dos fundamentos invocados pelo Reino de Espanha e analisados *supra*; a inexistência de prova não pode ser suscitada como fundamento específico desprovido de qualquer ligação com uma situação precisa.

2. Quanto aos «princípios da audição» da outra parte e da boa administração

267 O Reino de Espanha acusa essencialmente a Comissão de se ter recusado a tomar em consideração os seus argumentos não os tendo nem contestado nem refutado.

268 A este respeito, há que assinalar que, embora incumba à Comissão examinar escrupulosamente os argumentos e os elementos invocados pelo Estado-Membro em causa, para verificar, à luz dos elementos apresentados, a razão de ser da decisão a adoptar, não é menos certo que não tem a obrigação de os contestar ou refutar explicitamente.

3. Quanto ao princípio da legalidade das sanções

269 A este respeito, basta recordar que, como resulta do n.º 45 do presente acórdão, o disposto nos artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 729/70 só permite à Comissão suportar, através do FEOGA, os montantes pagos em conformidade com as regras comunitárias. Consequentemente, as correcções aplicadas no caso em apreço não podem ser consideradas sanções, mas constituem a consequência necessária dos pagamentos efectuados pelo Reino de Espanha.

270 Quanto à exigência prévia de demonstrar a eventualidade de um prejuízo grave para o orçamento comunitário, há que recordar, como já resulta do n.º 146 do presente acórdão, que a Comissão não está obrigada a demonstrar a existência de um prejuízo, podendo limitar-se a apresentar indícios sérios nesse sentido (acórdão Irlanda/Comissão, já referido, n.º 29).

4. Quanto ao princípio da proporcionalidade

271 A este respeito, importa recordar que o princípio da proporcionalidade deve ser observado ao aplicar as correcções financeiras, para que estas se limitem ao que é efectivamente necessário tendo em conta a gravidade dos incumprimentos

detectados. Quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade em matéria de ajuda à produção paga a duas OPR, bem como a uma empresa de acondicionamento, em matéria de ajuda ao consumo, já foi examinado aquando da análise das acusações invocadas a este respeito pelo Reino de Espanha.

272 No que respeita, em geral, ao regime de ajuda à produção e ao consumo de azeite, ou à produção de forragens secas, o Governo espanhol considera ter demonstrado que não existem, no sistema de controlo em Espanha, deficiências com a importância como a alegada pela Comissão.

273 A este respeito, basta recordar que é jurisprudência assente que, no que respeita ao montante da correcção financeira, a Comissão pode recusar-se a imputar ao FEOGA a totalidade das despesas efectuadas se constatar que não existem mecanismos de controlo suficientes (v. acórdão de 18 de Maio de 2000, Bélgica/ /Comissão, C-242/97, Colect., p. I-3421, n.° 122).

274 Decorre do que precede que o fundamento baseado na violação dos princípios gerais do direito comunitário deve ser considerado improcedente.

Quanto às despesas

275 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido no essencial dos seus fundamentos, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **A Decisão 97/608/CE da Comissão, de 30 de Julho de 1997, que altera a Decisão 97/333/CE 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 1993, é anulada no que respeita, por um lado, à correcção forfetária de 100% das ajudas declaradas em relação à empresa N. R. Sevillano e, por outro, à correcção forfetária de 10% do total das despesas elegíveis para a criação do cadastro olivícola.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao mais.**

3) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Puissochet Gulmann Skouris

Macken Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Maio de 2003.

O secretário O presidente

R. Grass J.-P. Puissochet