ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
1 de Outubro de 1998 *

No processo C-27/94,

Reino dos Países Baixos, representado por J. W. de Zwaan e J. S. van den Oosterkamp, consultores jurídicos adjuntos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por T. van Rijn, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: H. Ragnemalm, presidente de secção, R. Schintgen, G. F. Mancini (relator), P. J. G. Kapteyn e G. Hirsch, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Maio de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Janeiro de 1994, o Reino dos Países Baixos requereu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE, a anulação parcial da Decisão 93/659/CE da Comissão, de 25 de Novembro de 1993, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros quanto às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», com respeito ao exercício financeiro de 1990 (JO L 301, p. 13, a seguir «decisão impugnada»), na parte em que exclui do financiamento comunitário o montante de 3 317 344,26 HFL (a seguir «montante controvertido»).

A legislação comunitária

2 Resulta do artigo 2.°, n.° 1, do 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), que as restituições à exportação para países terceiros são financiadas pela Secção «Garantia» do FEOGA, desde que sejam concedidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

3 O artigo 8.°, n.° 1, do mesmo regulamento exige que os Estados-Membros se assegurem da regularidade e da realidade das operações financiadas pelo Fundo, e que evitem e procedam judicialmente no que respeita às irregularidades. Nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros não devem ser suportadas pela Comunidade.

4 Nos termos do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1),

«1. Por dia de exportação entende-se a data em que o serviço aduaneiro aceita a declaração de exportação em que se indica que será pedida uma restituição.

2. A data de aceitação da declaração de exportação determina:

a) A taxa de restituição aplicável, se não tiver havido fixação antecipada da restituição;

b) Os ajustamentos a efectuar, se for caso disso, nas taxas de restituição, se tiver havido fixação antecipada da restituição.

3. É equiparado à aceitação da declaração de exportação qualquer acto com os mesmos efeitos jurídicos que essa aceitação.

4. O dia da exportação é determinante para estabelecer a quantidade, natureza e características do produto exportado.

5. O documento utilizado aquando da exportação para beneficiar de uma restituição deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição e, nomeadamente:

a) A designação dos produtos, de acordo com a nomenclatura utilizada para as restituições;

b) A massa líquida desses produtos ou, se for caso disso, a unidade de medida a ter em consideração no cálculo da restituição;

c) Desde que tal seja necessário para o cálculo da restituição, a composição dos produtos considerados ou uma referência a essa composição.

...

6. No momento dessa aceitação ou desse acto, os produtos ficam sob controlo aduaneiro até à sua saída do território aduaneiro da Comunidade.»

5 Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87, sem prejuízo do disposto nos artigos 5.° e 16.°, o pagamento da restituição fica subordinado à apresentação da prova de que os produtos para os quais foi aceite uma declaração de exportação deixaram, no mesmo estado, o território aduaneiro da Comunidade, o mais tardar, no prazo de 60 dias a contar da data dessa aceitação.

6 O artigo 47.°, n.° 1, do mesmo regulamento prevê que a restituição só é paga, a pedido escrito do exportador, pelo Estado-Membro em cujo território tiver sido aceite a declaração de exportação.

7 Nos termos do n.° 3, segundo parágrafo, da mesma disposição:

«Os documentos justificativos a apresentar aquando do pedido de equivalência devem compreender:

a) Quando tiver sido emitido um exemplar de controlo para provar que os produtos deixaram o território aduaneiro da Comunidade:

— o documento de transporte e

— um documento que prove que o produto foi apresentado numa estância aduaneira de um país terceiro, ou um ou vários dos documentos referidos nos n.os 1, 2 e 4 do artigo 18.°;

b) No caso de aplicação dos artigos 34.°, 42.° ou 38.°: uma confirmação da estância aduaneira competente para o controlo do destino em causa, estabelecendo que foram preenchidas as condições para a anotação, pela referida estância aduaneira, do exemplar de controlo.»

O litígio

8 Em 1991, a Comissão efectuou controlos ao organismo encarregado, pelo ministro da Agricultura, da Gestão do Património Natural e da Pesca dos Países Baixos, de proceder aos pagamentos, ou seja, o Hoofproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

9 No seu relatório n.° VI/002020, de 14 de Janeiro de 1992, a Comissão verificou que, no que respeita à exportação de 18 250 230 kg de cevada para a Rússia (dossier B 867163), a declaração de exportação foi recebida, em 27 de Novembro de 1989, pelas autoridades aduaneiras neerlandesas em Terneuzen, apesar de a referida mercadoria ter deixado o território da Comunidade, a bordo do navio Kapitan Stankov, em 25 de Novembro anterior. No entender da Comissão, o referido atraso criou dúvidas sobre se as mercadorias tinham sido declaradas à exportação dentro dos prazos previstos e se as autoridades aduaneiras neerlandesas tinham podido fiscalizar os mesmos produtos.

10 Em resposta a uma carta de 14 de Janeiro de 1992, na qual a Comissão solicitava informações adicionais susceptíveis de esclarecer as referidas dúvidas, as autoridades neerlandesas, por cartas de 25 de Junho e 17 de Julho de 1992, informaram que a estância aduaneira de Terneuzen esteve fechada durante o fim-de-semana de 25 a

26 de Novembro de 1989, mas que a declaração tinha sido entregue no serviço aduaneiro encarregado do desalfandegamento das mercadorias. Segundo as mesmas autoridades, o navio Kapitan Stankov estava atracado em Terneuzen em 25 de Novembro de 1989, e os agentes aduaneiros recolheram amostras que foram *seguidamente* analisadas por peritos da administração; a declaração foi processada no primeiro dia útil seguinte, ou seja, em 27 de Novembro de 1989.

11 Considerando que esta resposta não era apoiada por qualquer documento ou outra prova, a Comissão, numa reunião bilateral que teve lugar em 3 de Novembro de 1992, solicitou às autoridades neerlandesas que apresentassem prova de que a declaração de exportação tinha sido efectivamente apresentada em 25 de Novembro de 1989 no serviço aduaneiro encarregado do desalfandegamento e de que as amostras tinham sido recolhidas.

12 Pela Decisão 92/2645/CE, de 6 de Novembro de 1992, a Comissão fixou, em 15 de Dezembro de 1992, a data-limite para a comunicação pelos Estados-Membros de informações complementares no que respeita ao apuramento das contas do exercício financeiro de 1990.

13 Em resposta ao pedido de informação complementar da Comissão, as autoridades neerlandesas, em carta de 14 de Dezembro de 1992, reiteraram a sua argumentação no que respeita aos movimentos do navio Kapitan Stankov e comprometeram-se a remeter, em apoio do afirmado, o extracto do registo da capitania dos diques e do porto de Terneuzen. Invocaram ainda as anotações efectuadas à mão, pelo funcionário aduaneiro competente, no impresso do serviço aduaneiro relativo ao desalfandegamento da mercadoria em causa.

14 Contudo, os referidos documentos só foram enviados à Comissão entre 19 e 22 de Julho de 1993, ou seja, após o termo do prazo fixado pela Comissão na decisão de 6 de Novembro de 1992.

15 No seu relatório de síntese n.° VI/119/93, de 1 de Outubro de 1993, a Comissão verificou que a declaração de exportação relativa a 18 250 230 kg de cevada, com destino à Rússia, foi recebida pelas autoridades aduaneiras de Terneuzen em 27 de Novembro de 1989, apesar de a referida mercadoria ter já deixado o território da Comunidade em 25 de Novembro de 1989. Além disso, a Comissão verificou que a consulta do registo de movimentos de navios da Lloyds mostrou que o navio Kapitan Stankov não veio a Terneuzen, tendo directamente abandonado o território da Comunidade a partir de Gand.

16 Com base no referido relatório, a Comissão, em 25 de Novembro de 1993, adoptou a decisão impugnada.

O recurso

17 O Governo neerlandês invoca dois fundamentos contra a decisão impugnada.

Quanto ao primeiro fundamento

18 No primeiro fundamento, o Governo neerlandês afirma que a decisão impugnada é contrária às disposições conjugadas do artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 e dos artigos 3.°, 4.° e 47.° do Regulamento n.° 3665/87.

19 As autoridades nacionais cumpriram as obrigações que lhes incumbiam por força do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, zelando para que a restituição seja concedida dentro do respeito de todas as condições estabelecidas na regulamentação comunitária e, em especial, das condições previstas nos artigos 3.°, 4.° e 47.° do Regulamento n.° 3665/87.

20 A Comissão afirma não ter aplicado o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 ao adoptar a decisão impugnada. As verdadeiras questões que o presente processo levanta são, por um lado, saber se o navio Kapitan Stankov se encontrava em Terneuzen em 25 de Novembro de 1989, se foram efectuados controlos pelas autoridades neerlandesas e, em caso afirmativo, quais e, por outro, se foram apresentadas pelas autoridades neerlandesas provas concretas para este efeito, em tempo útil, ou seja, dentro do prazo fixado pela Comissão na decisão de 6 de Novembro de 1992, que terminou em 15 de Dezembro de 1992.

21 A Comissão afirma ainda que, em qualquer caso, e mesmo pressupondo que seja aplicável o artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, as autoridades neerlandesas evidenciaram negligência, uma vez que demoraram dezoito meses para enviar à Comissão os documentos que esta por diversas vezes solicitou.

22 A este respeito, deve lembrar-se, antes de mais, que, à luz dos princípios que regulam o processo de apuramento das contas do FEOGA, consagrados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, apenas são financiadas pelo FEOGA as restituições concedidas «segundo as regras comunitárias», no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (acórdão de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão, 347/85, Colect., p. 1749, n.° 11).

23 Ora, nos termos do artigo 2.° da Directiva 81/177/CEE do Conselho, de 24 de Fevereiro de 1981, relativa à harmonização dos procedimentos de exportação das mercadorias comunitárias (JO L 83, p. 40; EE 02 F7 p. 253), a exportação de mercadorias para fora do território aduaneiro da Comunidade está condicionada à entrega de uma declaração de exportação numa estância aduaneira.

24 Por outro lado, nos termos do artigo 3.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3665/87, o documento utilizado «... deve conter todos os dados necessários para o cálculo do montante da restituição». Nos termos do n.° 6 do mesmo artigo, no momento da aceitação da declaração de exportação, os produtos ficam sob controlo aduaneiro até à sua saída do território aduaneiro da Comunidade.

25 Resulta de todas estas disposições que a declaração de exportação deve ser feita por escrito, designadamente, para permitir verificar se as indicações fornecidas pelo exportador correspondem às mercadorias apresentadas destinadas a exportação, e que a referida declaração deve ser entregue antes de as mercadorias saírem do território aduaneiro.

26 Em segundo lugar, deve recordar-se que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas, devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária, da responsabilidade de um Estado-Membro, compete a este Estado demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado (v., designadamente, acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.° 14).

27 Esta regra é também aplicável num caso como o presente, em que a Comissão, com base em controlos efectuados pelos seus serviços, considera que o Estado-Membro em questão não realizou os controlos necessários antes de as mercadorias saírem do território aduaneiro (v., igualmente, neste sentido, acórdão de 6 de Junho de 1996, Itália/Comissão, C-198/94, Colect., p. I-2797, n.° 36).

28 Por outro lado, o artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de tomar as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, para prevenir e proceder judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências (acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colect., p. I-2321, n.° 17).

29 No presente caso, há que concluir que as autoridades neerlandesas não foram capazes, pelo menos até ao termo do prazo fixado pela Comissão na decisão de 6 de Novembro de 1992, de demonstrar que era incorrecto o verificado por esta instituição.

30 Ora, como o advogado-geral correctamente afirmou nos n.os 25 a 27 das conclusões que apresentou, as cartas das autoridades neerlandesas de 25 de Junho e 17 de Julho de 1992 contêm apenas esclarecimentos adicionais sobre os acontecimentos do fim-de-semana de 25 e 26 de Novembro de 1989 e, assim, não podem ser consideradas como meios de prova bastantes. Quanto à carta de 14 de Dezembro de 1992, também não contém novas provas susceptíveis de apoiar as afirmações das autoridades neerlandesas.

31 Consequentemente, deve considerar-se que as verificações da Comissão, no que respeita à apresentação da declaração de exportação e ao controlo das mercadorias em questão, constituem elementos susceptíveis de fundamentar sérias dúvidas quanto à veracidade da referida declaração e quanto aos controlos efectuados pelas autoridades aduaneiras neerlandesas em Terneuzen.

32 Atentas estas considerações, improcede o fundamento de recurso relativo à violação das disposições conjugadas do artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 e dos artigos 3.°, 4.° e 47.° do Regulamento n.° 3665/87.

Quanto ao segundo fundamento

33 No segundo fundamento, o Governo neerlandês alega que a decisão impugnada viola o artigo 190.° do Tratado CE, por insuficiência de fundamentação.

34 A Comissão, em contrapartida, afirma que resulta claramente do processo que houve abundante correspondência entre os seus serviços e as autoridades neerlandesas, na qual, desde o início, a Comissão fez saber que tinha necessidade de provas no que respeita à operação em causa. O Governo neerlandês tinha, assim, conhecimento dos fundamentos da decisão impugnada.

35 A este respeito, deve salientar-se que, segundo jurisprudência constante, o alcance do dever de fundamentar, consagrado no referido artigo, depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado (acórdão de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.° 10).

36 No contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Países Baixos/Comissão, C-22/89, Colect., p. I-4799, n.° 18).

37 No presente caso, como a Comissão afirma, resulta do processo que o Governo neerlandês esteve associado ao processo de elaboração da decisão impugnada e que as dúvidas que se levantaram à Comissão, no que respeita às circunstâncias que rodearam a exportação de cevada controvertida, foram por diversas vezes levadas ao conhecimento das autoridades neerlandesas.

38 Em especial, deve salientar-se que a Comissão, no seu relatório de síntese, indicou as razões que a levaram a indeferir o apuramento do montante controvertido. Acresce que, por carta de 14 de Janeiro de 1992, a Comissão solicitou às autoridades neerlandesas informações adicionais susceptíveis de dissipar as suas dúvidas sobre se as mercadorias tinham sido declaradas, para efeitos de exportação, dentro dos prazos, e se a alfândega pôde controlar os mesmos produtos.

39 Nestas condições, a fundamentação da decisão impugnada deve ser considerada suficiente.

40 Dado que o segundo fundamento improcede igualmente, deve ser negado provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

41 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Reino dos Países Baixos sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

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

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 1 de Outubro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

H. Ragnemalm