CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 6 de Julho de 2000 [1]

I — Introdução

1. Com o presente recurso, a República Helénica pede a anulação da Decisão 98/358/CE da Comissão, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1994 [2], na medida em que esta decisão, que respeita à recorrente, exclui do financiamento comunitário o montante de 8 093 595 532 GRD correspondente a despesas relativas às culturas arvenses, à carne de bovino, a frutos e a produtos hortícolas e ao vinho. Quanto ao sistema de controlo e de gestão na Grécia, a Comissão invoca a existência de graves irregularidades verificadas em inspecções efectuadas em 1994 e 1995.

2. A República Helénica considera que a decisão impugnada da Comissão deve ser anulada ou, pelo menos, alterada, com o fundamento de que tem por base erros de facto, bem como uma motivação errada ou, pelo menos, insuficiente. Em seu entender, ao adoptar esta decisão, a Comissão excedeu os limites do seu poder discricionário, ao passo que, especialmente em matéria de destilação obrigatória de vinho, a correcção imposta tem base jurídica insuficiente.

II — Pedidos das partes

3. A República Helénica interpôs, portanto, recurso contra a Comissão, que conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar o recurso admissível;

2) anular ou, pelo menos, alterar a Decisão C(1998) 1124 fin. da Comissão, de 6 de Maio de 1998, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) Secção «Garantia», exercício de 1994.

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

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 163, p. 28.

1) negar provimento ao recurso da República Helénica;

2) condenar a República Helénica nas despesas.

terceiros e — como no presente caso concreto — as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas. A Secção «Orientação» financia (nos termos do n.º 3 do artigo 1.º) as acções comuns com o fim de realizar os objectivos da política agrícola como definidos no artigo 39.º, n.º 1, alínea a), do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 33.º, n.º 1, alínea a), CE) — bem como as medidas com vista à realização das alterações de estruturas.

III — Observações gerais no que toca às regras do FEOGA e às disposições aplicáveis

7. No que respeita ao pagamento das ajudas, o n.º 2 do artigo 4.º estipula que:

A — *Regras gerais*

5. As disposições fundamentais relativas ao financiamento da política agrícola comum encontram-se no Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [3], alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 [4].

«A Comissão põe à disposição dos Estados-Membros os créditos necessários para que os serviços e organismos designados procedam, de acordo com as regras comunitárias e a legislação nacional, aos pagamentos...»

6. O financiamento é feito por intermédio do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, que (nos termos do n.º 1 do artigo 1.º) compreende duas secções, ou seja, a Secção «Garantia» e a Secção «Orientação». A Secção «Garantia» financia (nos termos do n.º 2 do artigo 1.º) as restituições à exportação para países

8. Em conformidade com as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, estes serviços transmitem à Comissão as previsões e as contas anuais, acompanhadas dos documentos necessários.

9. A Comissão, depois de consultar o Comité do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, apura, em confor-

3 — JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220.

4 — Regulamento do Conselho de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1).

midade com o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º, «... antes do final do ano seguinte, com base nos documentos referidos na alínea b) do n.º 1, as contas dos serviços e organismos.»

10. A fim de garantir a regularidade dos pagamentos, os Estados-Membros estão obrigados a tomar ainda outras medidas. A este respeito, o n.º 1 do artigo 8.º estipula 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 Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...»

11. A isto acresce que os Estados-Membros estão, nos termos do artigo 9.º, obrigados a colaborar quando dos controlos e a fornecer informações.

12. Quando um Estado-Membro infringe as disposições comunitárias ou não cumpre as suas obrigações, a Comissão deve recusar a tomada a cargo das despesas em causa, dado que, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, as consequências financeiras resultantes «de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros» não são suportadas pela Comunidade.

13. Nos termos do n.º 4 do artigo 1.º, também são excluídas da tomada a cargo as «despesas respeitantes aos custos administrativos e ao pessoal suportadas pelos Estados-Membros e pelos beneficiários da contribuição do Fundo...».

14. As reduções necessárias podem ser calculadas de forma concreta em função do prejuízo causado ou de maneira uniforme através da aplicação de diferentes taxas. A este respeito, a Comissão estabeleceu, no «relatório Belle» (documento n.º VI/216/93, de 1 de Junho de 1993), as linhas directrizes nesta matéria, aprovadas

pelos Estados-Membros. Mais precisamente, o relatório Belle prevê três categorias de correcções uniformes:

«A. 2% da despesa — quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância, ou a 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 foi menor.

B. 5% da despesa — quando a deficiência estiver ligada a elementos importantes do sistema de controlo ou à realização de controlos que desempenham um papel importante na garantia da regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi significativo.

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

15. As linhas directrizes prevêem ainda que, quando exista uma dúvida sobre a correcção a aplicar, ter-se-ão em conta os aspectos seguintes (como circunstâncias atenuantes):

«— as autoridades nacionais tomaram medidas efectivas para remediarem as deficiências logo que estas foram detectadas?

— as deficiências decorreram de dificuldades de interpretação dos textos comunitários»?

16. Em conformidade com as linhas directrizes estabelecidas neste relatório, quando se trate da questão de saber qual a taxa das correcções uniformes a aplicar quando não for possível determinar as quantias que concretamente foram pagas em detrimento do FEOGA, importa, portanto e em primeiro lugar, avaliar o risco das perdas para o FEOGA à luz das deficiências verificadas. A este respeito, o critério essencial é o da eficácia ou da integridade do sistema de controlo, dos seus diferentes elementos ou da aplicação do controlo. Também convém ter em conta a gravidade das deficiências, bem como as medidas tomadas para combater as fraudes.

17. No que respeita à decisão de apuramento das contas, o artigo 8.°, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1723/72 [5] estipula que:

«a decisão de apuramento das contas referidas na alínea b) do n.° 2 do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 implica:

a) a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado-Membro durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção Garantia;

...»

B — *Disposições especiais*

18. A fim de proporcionar uma leitura mais cómoda e facilitar a compreensão das regras especiais, estas não são citadas em bloco no presente título, mas sim passo a passo e relativamente aos diferentes sectores que entram em linha de conta. Remeto, por conseguinte, para os seguintes n.os 25 a 28 (sector das culturas arvenses e da carne de bovino), 57 a 59 (sector das frutas e dos produtos hortícolas) e 85 a 94 (sector do vinho).

C — *Princípios da jurisprudência referente ao processo de apuramento das contas*

19. Importa referir em primeiro lugar que o processo de apuramento das contas se destina a garantir a utilização dos meios postos à disposição dos Estados-Membros no respeito das disposições comunitárias aplicáveis no âmbito da organização comum de mercado.

20. O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 — ver n.° 11 *supra* —, que constitui, neste domínio específico, uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE), define, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a execução das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA, bem como o combate à fraude e às irregularidades relacionadas com estas operações. Impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para se certificarem da veracidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, prevenirem e perseguirem as irregularidades e recuperarem os montantes perdidos como consequência de irregularidades ou negligências,

5 — Regulamento da Comissão de 26 de Julho de 1972 relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia» (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70), alterado pela última vez pelo Regulamento (CEE) n.° 295/88 da Comissão, de 1 de Fevereiro de 1988 (JO L 30, p. 7).

mesmo quando o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção de medidas de controlo particulares [6].

21. Resulta de uma jurisprudência constante que, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária imputáveis a um Estado-Membro, ela não é obrigada a provar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelos Estados-Membros, mas a apresentar elementos de prova comprovando a existência de uma dúvida séria e razoável quanto aos controlos efectuados pelas autoridades nacionais [7]. Se, quando da recusa da tomada a cargo de determinadas despesas, a Comissão invocar a existência de uma violação das regras de organização comum de mercados agrícolas, está obrigada a justificar a sua decisão e a indicar como foram verificadas a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa [8].

22. É então ao Estado-Membro que cabe demonstrar a inexactidão dos cálculos ou das verificações da Comissão e apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus próprios números [9]. Ao fazê-lo, o Estado-Membro em causa não pode — como resulta do acórdão já referido — infirmar as verificações da Comissão através de simples alegações, mas deve referir os elementos concretos que permitam, por exemplo, demonstrar a existência de um sistema fiável e operacional de controlo.

23. Se o Estado-Membro em causa não conseguir demonstrar que são inexactas, as verificações da Comissão constituem elementos susceptíveis de originar dúvidas sérias quanto à instituição de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e controlo [10].

24. Quando da recusa da tomada a cargo de despesas no âmbito da atribuição dos fundos pelo FEOGA, a Comissão não está, em princípio, obrigada a provar a ocorrência de um prejuízo concreto. Quando não seja possível demonstrar a existência de tal prejuízo, basta que se demonstre que existe um risco (abstracto) de perdas para o FEOGA.

6 — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de Junho de 1994, Exportslachterijen van Oordegem (C-2/93, Colect., p. I-2283, n.os 17 e 18), e de 19 de Novembro de 1998, França/Comissão (C-235/97, Colect., p. I-7555, n.º 45).

7 — V. acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão (C-28/94, Colect., p. I-1973, n.º 40), com as referências jurisprudenciais complementares.

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

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

10 — V. acórdãos Itália/Comissão, já referido na nota 8, e de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão, já referido na nota 8.

IV — Análise

A — *Correcções no sector das culturas arvenses e no da carne de bovino*

25. Nestes sectores, os montantes não reconhecidos pela Comissão são num total de 1 877 531 872 GRD (que correspondem a 2% dos montantes declarados) [11]. A Comissão justificou essencialmente estas correcções pela circunstância de, na República Helénica, as organizações de produtores terem, a fim de cobrir os seus próprios custos, procedido a uma retenção média de 2% sobre os montantes compensatórios e os prémios que devem ser pagos aos produtores (membros ou não das organizações).

1. Disposições especiais

26. Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 1765/92 [12], os produtores comunitários de culturas arvenses podem requerer um pagamento compensatório nas condições fixadas no título I deste regulamento.

27. No que toca à medida dos pagamentos compensatórios, o artigo 15.º, n.º 3, estipula que:

«Os pagamentos previstos no presente regulamento serão *integralmente* pagos aos beneficiários» [13].

28. O Regulamento (CE) n.º 2066/92 [14] redefiniu as condições de concessão de um prémio aos produtores de carne de bovino e inseriu o artigo 30.º-A no Regulamento (CEE) n.º 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino [15]. Este artigo tem o seguinte teor:

«Os montantes a pagar nos termos do presente regulamento sê-lo-ão *integralmente* [16] aos beneficiários».

11 — Trata-se, mais precisamente, dos montantes declarados de 1 732 138 831 GRD para o sector das culturas arvenses e de 145 393 041 GRD para o sector da carne de bovino.

12 — Regulamento do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses (JO L 181, p. 12).

13 — Sublinhado meu.

14 — Regulamento do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.º 805/68, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino, e revoga o Regulamento (CEE) n.º 468/87 que estabelece as regras de execução do regime do prémio especial concedido aos produtores de carne de bovino, bem como o Regulamento (CEE) n.º 1357/80, que instaura um sistema de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 215, p. 49).

15 — JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157.

16 — Sublinhado meu.

2. Relatório de síntese

29. No seu relatório de síntese, a Comissão avança as seguintes observações no que respeita às correcções no sector das culturas arvenses e no da carne de bovino:

a) Sector das culturas arvenses

30. Nos termos das verificações da Comissão, as associações de cooperativas agrícolas (a seguir «ACA») estão encarregadas do registo informático dos pedidos e da execução dos pagamentos a todos os beneficiários, isto é, membros ou não de uma ACA. A Comissão refere que, na sequência de um acordo nacional, as ACA cobram, a título de encargos, cerca de 2% do montante das ajudas. Refere, contudo, que esta forma de proceder é contrária ao artigo 15.° do Regulamento n.° 1765/92, nos termos do qual os pagamentos devem ser efectuados integralmente aos beneficiários.

31. O relatório refere que resulta, por um lado, da decisão conjunta dos ministros da Economia e da Agricultura gregos de 10 de Novembro de 1993 que as ACA pagam as várias ajudas ao beneficiários e, por outro, que as direcções de agricultura estão encarregadas do acompanhamento dos pagamentos efectuados pelas ACA. Conclui que na Grécia as direcções regionais transmitiam, na realidade, os pedidos, após recepção, às ACA, que, por seu turno, estavam encarregadas do registo dos dados, dos controlos dos pedidos de ajuda, do estabelecimento das listas informáticas de pagamento e do pagamento das ajudas aos beneficiários. Embora admita que a direcção regional tem uma autoridade de controlo, o relatório nota que esta não parece, contudo, cumprir esta missão e autoriza as listas de pagamento sem ter efectuado um controlo efectivo. Sublinha que, para os exercícios de 1993 e 1994, não se verificou um acompanhamento eficaz, dado que as direcções regionais não dispunham dos equipamentos técnicos necessários e, portanto, não tinham acesso à base de dados das ACA.

32. O relatório avança que as ACA desempenham uma missão de serviço público cujo custo não devia, todavia, ser imputado aos agricultores gregos. Daí deduz que convém, portanto, concluir por uma violação do artigo 15.° do Regulamento n.° 1765/92. Acrescenta que esta forma de proceder viola, além disso, o artigo 1.°, n.° 4, do Regulamento n.° 729/70, na medida em que as despesas administrativas ou os custos de execução são repercutidos no âmbito da concessão das ajudas comunitárias.

33. Seguidamente, a Comissão informou a República Helénica que, caso não pusesse termo à sua prática actual, lhe moveria uma acção por incumprimento. Por outro lado, comunicou à República Helénica que

a Comissão tinha a intenção de propor uma correcção à taxa de 2%.

34. Resulta do relatório de síntese que, no quadro do pedido de conciliação, a República Helénica informou que a situação legal existente seria alterada e que se devia aguardar pelos resultados do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Jensen e Kom- og Foderstofkompagniet [17] e que era essencial para o presente caso concreto. A Comissão teve em conta o primeiro destes argumentos e renunciou a intentar uma acção por incumprimento. Quanto ao segundo argumento, a Comissão considerou que não o podia atender, por o acórdão proferido no processo Jensen e Kom- og Foderstofkompagniet não poder ser transposto para o presente caso concreto. A Comissão invocou que, nesse processo, tratava-se da questão da legalidade de uma compensação no âmbito da atribuição das ajudas, ao passo que, no caso em apreço, trata-se do financiamento indirecto das despesas administrativas e de gestão nacionais, das quais uma parte importante estava confiada às ACA.

35. Por ocasião da conciliação, a República Helénica apresentou novos argumentos. Assim, a retenção litigiosa não terá sido cobrada com base na Lei helénica n.º 1409/83, mas por força de um acordo voluntário. Contudo e mesmo após estes argumentos, de resto apresentados fora de prazo segundo a Comissão, esta última manteve o seu ponto de vista de que as ACA desempenham a gestão das ajudas e preenchem, portanto, missões de serviço público. A Comissão recorda que os encargos que se prendem com este serviço não devem ser repercutidos nos produtores gregos. Em seu entender e pelo contrário, é ao Estado-Membro que incumbe remunerar os serviços fornecidos.

36. O relatório de síntese também refere a afirmação das autoridades helénicas competentes no sentido da retenção praticada poder variar de uma cooperativa para outra. Contudo, não terá sido apresentada qualquer prova nesse sentido.

b) Correcções no sector da carne de bovino

37. Tal como para o sector das culturas arvenses, o relatório de síntese refere que a Comissão verificou, no sector da carne de bovino, que as várias organizações de produtores retiveram pelo menos 2% das ajudas a título de reembolso das despesas administrativas. Segundo a Comissão, esta retenção é, todavia, contrária ao artigo 30.º-A do Regulamento n.º 80568 [18], nos termos do qual os montantes são integralmente pagos aos beneficiários. É deste modo que a Comissão justifica a aplicação, para os exercícios de 1993 e

17 — Acórdão de 19 de Maio de 1998 (C-132/95, Colect., p. I-2975).

18 — V. n.º 28 *supra*.

1994, de uma correcção de 2% no quadro do apuramento das contas do exercício de 1994.

38. No âmbito da conciliação, as autoridades helénicas invocaram que a retenção praticada pelos organismos de produtores se baseava num acordo voluntário entre estes últimos e os beneficiários e que o montante da retenção variava de 0,5% a 2%. Segundo o relatório de síntese, o organismo de conciliação chegou, contudo, à conclusão de que as autoridades helénicas não forneceram elementos de prova no sentido dessa afirmação. Foi por esta razão que o organismo de conciliação partiu do princípio de que se justificava proceder a uma correcção à taxa de 2%.

3. Argumentos da recorrente

39. Em primeiro lugar, o Governo helénico invoca que a retenção litigiosa é voluntária e que não se aplica a todos os produtores. Precisa que, após 1993, esta retenção já não se baseia na Lei n.º 1409/83, mas resulta de um acordo celebrado entre as organizações de produtores e os seus membros. Donde conclui que a retenção não era aplicada com base numa disposição legal e que não se destinava a cobrir as despesas que se prendem com o funcionamento da gestão das ajudas, mas que constituía a contrapartida dos serviços gerais fornecidos pelas organizações de produtores que não cumprem uma missão de serviço público. O Governo helénico conclui que as correcções a que procedeu a Comissão se baseiam numa apreciação errada da natureza das retenções praticadas.

40. Em segundo lugar, o Governo helénico sustenta que, no âmbito do apuramento das contas, a Comissão não está habilitada a proceder a uma correcção financeira. Em seu entender, o apuramento das contas tem carácter preventivo e não permite a aplicação de sanções aos Estados-Membros. Considera que, para tal, a Comissão deveria ter seguido a via de acção por incumprimento, mas que não estará autorizada a verificar um incumprimento ao Tratado e a aplicar sanções financeiras aos Estados-Membros no quadro do apuramento das contas.

41. Em terceiro lugar, o Governo helénico invoca, a título subsidiário, que as disposições comunitárias em vigor não se opõem à sua forma de proceder. Indica que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça [19], uma retenção sobre as ajudas a pagar é permitida quando corresponda às despesas reais e às despesas normais que, noutros casos, podem ser repercutidas nos termos da legislação nacional e quando esta retenção não seja, em razão do seu montante, de natureza a dissuadir os beneficiários de participar no programa de ajudas ou a

19 — O Governo helénico invoca, a este respeito, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de Novembro de 1978, Bussone (31/78, Recueil, p. 2429; Colect. 1978, p. 863), e de 15 de Setembro de 1982, Denkavit Futtermittel (233/81, Recueil, p. 2933).

comprometer o funcionamento da organização comum de mercado.

42. O Governo helénico considera que nem o Regulamento n.º 805/68 nem o Regulamento n.º 1765/92 contêm disposições expressas que proíbam as retenções sobre as ajudas a pagar. Invoca que as disposições citadas pela Comissão, ou seja, o artigo 15.º do Regulamento n.º 1765/92 ou artigo 30.º-A do Regulamento n.º 805/68, foram adoptadas após ter sido proferido o acórdão no processo Denkavit Futtermittel [20], sem que o legislador comunitário tenha expressamente proibido toda e qualquer cobrança a título de despesas administrativas. Segundo o Governo helénico, as diferenças a nível do teor dos artigos referidos permitem também concluir pela ausência de normas gerais, nos termos das quais seria proibido praticar as retenções sobre as ajudas a pagar. Considera que o legislador comunitário pretendeu simplesmente evitar que o beneficiário suporte despesas que não se prendam com a atribuição das ajudas. Para o Governo helénico, a única conclusão que se tira, portanto, dos dois artigos referidos é que a ajuda deve ser paga ao beneficiário e não a um terceiro, que ao beneficiário não devem ser impostas contribuições parafiscais ou outras taxas que não tenham qualquer relação com a atribuição da ajuda e que o funcionamento da organização comum de mercado não deve ser entravada.

43. Em quarto lugar, e também a título subsidiário, o Governo helénico alega que as retenções praticadas pelas ACA variaram de 0,5 a 2% da ajuda a pagar. Donde conclui que a Comissão deveria, portanto, se limitar à aplicação de uma taxa de correcção de 1,25%.

44. Em quinto lugar, o Governo helénico indica que a Lei helénica n.º 2538/97, entrada em vigor em 1 de Dezembro de 1997, proíbe desde então a aplicação das retenções litigiosas às quantias a pagar por conta do FEOGA.

4. Argumentos da recorrida

45. A Comissão rejeita a acusação de que terá examinado mal a retenção praticada pelas ACA e alega que, ao autorizar as ACA a reterem 2% das ajudas a pagar a título de despesas administrativas, a República Helénica causa um prejuízo ao FEOGA e, por esse facto, viola, designadamente, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e do artigo 30.º-A do Regulamento n.º 805/68. A Comissão refere que a Lei helénica n.º 1409/83 era aplicável ao exercício de 1994 e permitiu às ACA procederem a uma retenção de 2% sobre as ajudas a pagar. Considera que os acordos invocados, celebrados entre as organizações de produtores e os produtores, se limitam a retomar as condições previstas pela lei. Segundo a Comissão, as despesas que se prendem com o pagamento de ajudas não devem, em última análise, ser postas a cargo do FEOGA. Considera que, mesmo na falta de uma disposição legal

20 — Já referido na nota 19.

aplicável, como a do artigo 2.° da Lei n.° 1409/83, a República Helénica, que confiou uma missão de serviço público às ACA, deveria ter impedido estas últimas de reterem uma certa percentagem das ajudas. Por último, a Comissão sublinha que o argumento do carácter voluntário da retenção só foi invocado dois anos após a Comissão ter formulado as suas críticas e, portanto, após o termo do prazo previsto para este argumento ser tomado em conta.

46. Quanto ao argumento de que o Regulamento n.° 729/70 não constitui um fundamento jurídico adequado para uma correcção financeira, a Comissão invoca que, no âmbito do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), não está obrigada a iniciar uma acção por incumprimento por toda e qualquer infracção ao direito comunitário. Em seu entender, está habilitada a tomar em consideração estas infracções no quadro do apuramento das contas. A Comissão considera que, como está também encarregada de velar por que apenas as despesas regulares sejam postas a cargo do FEOGA, está também obrigada, quando verifique violações ao direito comunitário no que toca ao reconhecimento de despesas, a corrigir as despesas comunicadas pelo Estado-Membro.

47. Quanto ao terceiro argumento do Governo helénico, de que o direito comunitário não se opõe à aplicação de uma retenção sobre as ajudas, este argumento é rejeitado pela Comissão pela razão de a jurisprudência citada pela República Helénica não ser pertinente no presente caso. A Comissão sublinha que as disposições comunitárias aplicáveis à época não comportavam qualquer regulamentação correspondente ao artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 ou ao artigo 30.°-A do Regulamento n.° 805/68. Em seu entender, resulta, todavia, destas duas disposições que está proibido aos Estados-Membros deduzirem as despesas administrativas das ajudas comunitárias a pagar.

48. No que respeita, por último, ao montante da correcção, a Comissão invoca que resulta do seu inquérito que, nos casos em que exerceu a sua fiscalização, as retenções correspondiam a pelo menos 2% das ajudas em causa. Em seu entender, as autoridades helénicas não apresentaram a prova, no caso em apreço, da aplicação de uma taxa menos elevada.

5. Apreciação

49. Nos termos do artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 e do artigo 30.°-A do Regulamento n.° 805/68, na versão resultante do Regulamento n.° 2066/92, os diferentes pagamentos devem ser efectuados «integralmente» aos beneficiários.

50. No segundo considerando do Regulamento n.° 1765/92, indica-se de forma expressa que os pagamentos compensatórios se destinam a compensar as perdas de rendimento provocadas pela redução dos preços institucionais no quadro do novo

regime de apoio que foi introduzido pela política agrícola comum em benefício dos produtores de certas culturas arvenses. Nos termos do terceiro considerando do Regulamento n.º 2066/92, o objectivo dos prémios em causa consiste em compensar substancialmente as consequências que, a nível dos produtores, resultam da diminuição do preço de intervenção no sector da carne de bovino.

51. O objectivo de uma compensação das perdas de rendimento resultantes da redução dos preços institucionais só pode, portanto, ser atingido caso os pagamentos compensatórios sejam integralmente efectuados aos agricultores que são implicados pela reforma da política agrícola comum.

52. No que respeita a esta questão, o Tribunal de Justiça, no acórdão proferido nos processos apensos Kellinghusen e Ketelsen [21], decidiu que «os artigos 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1765/92 e 30.º-A do Regulamento n.º 805/68, inserido pelo Regulamento n.º 2066/92, proíbem as autoridades nacionais de efectuarem qualquer dedução nos pagamentos efectuados ou de exigir o pagamento de despesas administrativas relativas aos pedidos que tenham por efeito diminuir o montante das ajudas».

21 — Acórdão de 22 de Outubro de 1998 (C-36/97 e C-37/97, Colect., p. I-6337, n.º 21).

53. A jurisprudência do Tribunal de Justiça citada pelo Governo helénico [22] não é relevante para os presentes autos. O Regulamento (CEE) n.º 1725/79 [23], que devia ser interpretado nesses processos, não continha qualquer disposição referente ao custo dos controlos que deviam ser efectuados pelos Estados-Membros. À luz do seu teor, este regulamento não proibia que os Estados-Membros efectuassem controlos a título gratuito, mas também não lhes proibia que exigissem das empresas em causa o reembolso dos custos destes controlos.

54. Por conseguinte, não se pode considerar que, no âmbito dos Regulamentos n.º 1765/92 e 805/68, os Estados-Membros estejam autorizados a reduzir os pagamentos compensatórios, cobrando despesas administrativas, dado que tal conduziria a uma compensação desigual das perdas de rendimentos dos agricultores. Para tal, pouco importa, num primeiro momento, saber se as cobranças praticadas foram efectuadas nos termos de uma disposição da legislação nacional ou ao abrigo de um acordo celebrado entre os produtores e as organizações de produtores. Em todo o caso, os Estados-Membros estão obrigados a zelar por que os beneficiários recebam integralmente os pagamentos compensatórios a que têm direito.

55. Conclui-se, portanto, que os argumentos do Governo helénico são infundados e que não devem ser acolhidos.

22 — Citada na nota 19.

23 — Regulamento da Comissão, de 26 de Julho de 1979, relativo às regras de concessão de ajudas ao leite desnatado transformado em alimentos compostos e ao leite em pó desnatado destinado à alimentação dos vitelos (JO L 199, p. 1; EE 03 F16 p. 181).

B — *Sector das frutas e produtos hortícolas*

56. Neste sector, a Comissão procedeu a uma correcção num montante total de 5 138 253 067 GRD [24], justificando-a pelas deficiências do sistema de gestão e de controlo helénico e de funcionamento das organizações de produtores.

1. Disposições especiais

57. As disposições fundamentais da organização comum de mercado no sector das frutas e produtos hortícolas encontram-se no Regulamento (CEE) n.° 1035/72 do Conselho, de 18 de Maio de 1972 [25].

58. No que respeita às organizações de produtores, o artigo 13.°, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 3284/83 [26], determina que:

«1. Na acepção do presente regulamento, entende-se por 'organização de produtores' qualquer organização de produtores de frutas e produtos hortícolas:

a) que tenha sido criada por iniciativa dos próprios produtores, com a finalidade, nomeadamente, de:

— promover a concentração da oferta e a regularização dos preços na fase de produção relativamente a um ou vários dos produtos referidos no artigo 1.°,

— colocar à disposição dos produtores os meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa;

b) que represente para os produtores associados a obrigação:

— de vender, por intermédio da organização de produtores, o conjunto da sua produção relativa ao produto ou produtos no âmbito dos quais eles aderiram, podendo a organização, todavia, autorizar os produtores a não se submeterem a esta obrigação relativamente a certas quantidades,

24 — Trata-se, mais especialmente, de uma correcção de 10% (ou 448 497 124 GRD) no sector dos citrinos e de uma correcção dos 10% no total (ou 4 689 755 943 GRD) no sector dos pêssegos e nectarinas. Neste último sector, 20% das despesas não foram reconhecidas no que toca ao *Nomos* de Pella.

25 — JO L 118, p. 1; EE 03 F5 p. 258.

26 — Regulamento do Conselho, de 14 de Novembro de 1983, que altera o Regulamento n.° 1035/72 (JO L 325, p. 1; EE 03 F29 p. 112).

— aplicar, em matéria de produção e comercialização, as regras adoptadas pela organização de produtores para melhorar a qualidade dos produtos e adoptar às exigências do mercado o volume da oferta,

— fornecer as informações pedidas pela organização no domínio das colheitas e das disponibilidades,

e

c) que tenha sido reconhecida pelo Estado-Membro em causa por força do n.° 2.

2. Os Estados-Membros concederão às organizações em causa, a seu pedido, o reconhecimento referido na alínea c) do n.° 1 se:

— oferecerem garantia suficiente quanto à duração e eficácia da respectiva acção, nomeadamente no que diz respeito às tarefas referidas no n.° 1,

— tiverem contabilidade específica relativamente às actividades objecto do reconhecimento, a contar da data deste.

Os Estados-Membros:

— concederão o reconhecimento no prazo de três meses a contar da apresentação do pedido,

— comunicarão à Comissão, no prazo de dois meses, qualquer decisão de concessão, recusa ou anulação do reconhecimento,

— elaborarão em cada ano um relatório sobre a aplicação do presente artigo...»

59. No que toca às retiradas dos produtos[27] enumerados no Anexo II deste regulamento, o artigo 15.°, n.° 1, alterado pelo Regulamento (CEE) n.° 1154/78[28], prevê que, para determinados produtos, as organizações de produtores ou as associações destas organizações podem fixar um preço

27 — Trata-se dos produtos sujeitos ao regime dos preços e das intervenções.

28 — Regulamento do Conselho, de 30 de Maio de 1978, que altera o Regulamento n.° 1035/72 e o Regulamento (CEE) n.° 2601/69 que prevê medidas especiais tendo em vista favorecer o recurso à transformação para certas variedades de laranja (JO L 144, p. 5; EE 03 F14 p. 71).

de retirada abaixo do qual as organizações de produtores não porão à venda os produtos entregues pelos seus membros. Em semelhante caso e para os produtos que respondam às normas de qualidade, as organizações de produtores ou as associações destas organizações concedem aos produtores um subsídio para as quantidades de produtos não vendidas. Em caso de aplicação das regras de comercialização destinadas a limitar o volume da oferta dos produtos, as organizações de produtores podem decidir não pôr à venda os produtos que, apesar de serem conformes às normas de qualidade, não correspondem às regras de comercialização antes referidas. Nesse caso, o subsídio calculado em função do preço de retirada é concedido aos produtores associados para as quantidades não colocadas à venda. Para o financiamento destas medidas de retirada, os produtores associados constituem um fundo de intervenção. Este é alimentado pelas cotizações pagas com base nas quantidades colocadas à venda.

2. Relatório de síntese

60. No seu relatório de síntese, a Comissão indica que, por ocasião de várias inspecções, verificou importantes deficiências no sistema de gestão e de controlo da República Helénica no sector das frutas e produtos hortículas.

61. Nos termos deste relatório, as inspecções levadas a cabo na Macedónia no que diz respeito aos pêssegos e às nectarinas em Agosto de 1994 e em Agosto de 1995 revelaram que tinha sido dado o reconhecimento a organizações de produtores que não dispunham de instalações técnicas necessárias para a comercialização dos produtos em causa nem de fundos de intervenção e que o coeficiente utilizado para a determinação do preço de retirada era incorrecto. Precisa que uma nova inspecção foi efectuada no ano seguinte nos *nomos* (distritos) de Pella e de Imathia. Indica que, por ocasião desta inspecção, os inspectores comunitários se concentraram sobre as organizações de produtores às quais às autoridades helénicas tinham, num primeiro momento, recusado conceder o reconhecimento.

62. Segundo o relatório, isto conduziu a um resultado globalmente satisfatório no que respeita a Imathia. Todavia, indica que, em Pella, um grande número de organizações de produtores não deveriam ter sido reconhecidas devido às insuficiências das suas instalações técnicas.

63. O relatório também refere numerosas deficiências reveladas pela Comissão no que toca aos citrinos. Assim, considera que o sistema de gestão e de controlo dos processos de reconhecimento e de controlo das organizações de produtores revela deficiências preocupantes. Assinala que, de resto, a inspecção de uma grande organização de produtores em Arta revelou um certo número de irregularidades. A Comissão pediu às autoridades helénicas que procedessem a um inquérito a propósito

da retirada de laranjas no *nomos* de Arta; mas, afirma, não foi realizado qualquer inquérito deste tipo de forma satisfatória. A Comissão propôs, portanto, tanto para os citrinos como para os pêssegos e as nectarinas, uma correcção de 10%, ao passo que considerou apropriado uma correcção de 20% para o *nomos* de Pella.

64. O relatório refere que, no quadro das negociações bilaterais, as autoridades helénicas indicaram que, após a campanha de comercialização de 1996, foram introduzidas melhorias no sistema. A Comissão assinalou, contudo, que o problema principal respeita aos processos de reconhecimento e de controlo das organizações de produtores e que as melhorias referidas não tinham produzido qualquer efeito no sistema em vigor em 1994. Segundo a Comissão, o órgão de conciliação, ao qual recorreram as autoridades helénicas, apenas teve dúvidas no que respeita à correcção de 20% proposta para o *nomos* de Pella. A Comissão afirma só ter submetido a inspecção as organizações de produtores que tinham sido já objecto de críticas no quadro das inspecções nacionais. Considera, contudo, que não podia rever a correcção proposta. Assim, indica que, num primeiro momento, tinha a intenção de reduzir de 50% a totalidade das despesas declaradas e de proceder da mesma forma para as campanhas de 1992 a 1994. Segundo o relatório, a Comissão propôs contudo, a fim de fazer um gesto positivo a favor das autoridades helénicas e de premiar os seus esforços, uma correcção de apenas 10%, salvo no que respeita ao *nomos* de Pella. Com efeito, segundo a Comissão, as deficiências verificadas neste *nomos* são mais importantes do que as reveladas noutros *nomos*.

3. Argumentos da recorrente

65. A República Helénica critica à Comissão ter tomado uma decisão nesta matéria com base numa apreciação errada dos factos e excedendo os limites do poder discricionário de que goza nos termos do artigo 5.°, n.° 2, alínea b), do Regulamento n.° 729/70.

66. A República Helénica recorda que a Comissão começou por anunciar que iria proceder a uma correcção à taxa de 50% para os exercícios de 1992 a 1994. Após ter recebido, por parte da República Helénica, notificação de uma série de medidas tomadas em 1994, a Comissão abandonou as reservas que tinha formulado para as despesas referentes às campanhas de comercialização de 1992 e 1993. Contudo, a República Helénica considera que, como as medidas com vista à melhoria do sistema de gestão e de controlo já tinham produzido os seus efeitos em 1994, a correcção aplicada pela Comissão no quadro do apuramento das contas do exercício de 1994 é errada.

67. A República Helénica considera que as deficiências verificadas não justificavam a correcção aplicada e que esta é, de resto,

arbitrária, pelo que a Comissão exorbitou do seu poder discricionário. Segundo a República Helénica, a Comissão só pode efectuar uma redução de 10% caso se possa concluir pela existência de um elevado risco de perdas para o FEOGA. A República Helénica indica que, quando procede a correcções, a Comissão deve ter em conta a natureza e a gravidade das infracções, bem como o prejuízo financeiro causado à Comunidade. Refere que, no que toca às laranjas, a Comissão se limitou a controlar um *nomos* dos 52 *nomos* que conta, no total, o território helénico. Quanto aos pêssegos e às nectarinas, nota que a Comissão só controlou 2 (de um total de 52) *nomos* e que, por ocasião deste controlo, se limitou às organizações de produtores cuja forma de proceder tinha sido já criticada pelas autoridades helénicas. A República Helénica considera que a correcção à taxa de 20%, aplicada para o *nomos* de Pella, também não se justifica, dado que, neste *nomos*, a Comissão só controlou oito organizações de produtores, cujo reconhecimento tinha sido já objecto de críticas por parte das autoridades helénicas.

68. A República Helénica alega ainda que os altos funcionários encarregados de efectuarem os controlos estão vinculados por directivas que têm em vista uma execução correcta e eficaz dos controlos. Precisa que estas directivas respeitavam o controlo da qualidade, o funcionamento correcto das organizações de produtores e o procedimento correcto de retirada. A República Helénica daí deduz que o funcionamento das organizações de produtores não é criticável, o que de resto é confirmado pelo facto de a Comissão ter abandonado as suas reservas no que toca aos exercícios de 1992 e 1993. Indica que, no domínio dos pêssegos e das nectarinas, foram dadas instruções similares no que toca ao reconhecimento de certas organizações de produtores e aos controlos a efectuar. Sublinha também a criação de um formulário informatizado para os membros das organizações de produtores, a fim de verificar a sua produtividade e rentabilidade. No que respeita à pretensa falta de instalações técnicas suficientes e de fundos de intervenção, a República Helénica assinala que o Regulamento n.º 1035/72 não exige que as organizações de produtores disponham das suas próprias instalações técnicas, pelo que também é possível arrendar estas instalações. Alega ainda que este regulamento não fixa um montante mínimo para o fundo de intervenção e que a simples eventualidade da existência de fundos financeiros insuficientes nas organizações de produtores não pode fundamentar a recusa do seu reconhecimento.

69. No que respeita à organização de produtores da Arta, a República Helénica salienta a criação de um registo informatizado dos membros, a reorganização da contabilidade e a adaptação dos estatutos. É do entendimento de que, embora estas alterações tenham produzido efeitos no funcionamento da organização de produtores, não se verificou qualquer pagamento

injustificado das ajudas comunitárias. Entende que as deficiências referidas pela Comissão e respeitantes à inscrição dos membros no registo não tiveram consequências.

70. No que tocas às pretensas irregularidades respeitantes à retirada de laranjas no *nomos* de Arta, a República Helénica assinala que os pagamentos foram imediatamente suspensos, foram dirigidas instruções suplementares às autoridades locais e foi constituído um grupo especial de inquérito, grupo que, contudo, chegou à conclusão de que, no caso em apreço, não se verificaram irregularidades.

4. Argumentos da recorrida

71. A Comissão começa por recordar que o apuramento das contas do exercício de 1994 cobre o período compreendido entre 16 de Outubro de 1993 e 15 de Outubro de 1994. Em seu entender, tendo em conta que a campanha de comercialização para os pêssegos e as nectarinas decorre de 1 de Maio a 31 de Outubro, e a das laranjas de 1 de Outubro a 15 de Julho, as compensações financeiras para as retiradas de pêssegos e nectarinas requeridas em Agosto de 1994 só podem ser examinadas no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1995.

72. A Comissão afirma que propôs a correcção à luz dos inquéritos que efectuou. Indica que estes inquéritos revelaram um certo número de irregularidades. A Comissão alega que os seus funcionários verificaram, durante o inquérito efectuado em Agosto de 1994 em matéria de pêssegos e nectarinas, que determinadas organizações de produtores não punham à disposição dos seus membros os meios técnicos necessários à comercialização dos produtos, que outros não dispunham de um fundo de intervenção, que o coeficiente de retirada tinha sido aplicado de forma errada e que a obrigação de calibragem dos frutos não tinha sido respeitada. A Comissão explica que foi a partir destas verificações que propôs uma correcção de 50% para as campanhas de comercialização de 1992 a 1994. Refere que, apesar de as autoridades helénicas terem tomado medidas com vista ao melhoramento do sistema de gestão e de controlo, novos inquéritos revelaram, contudo, a persistência de irregularidades importantes, a nível, designadamente, do acondicionamento e da calibragem obrigatória dos frutos. A Comissão sustenta que o sector dos citrinos apresenta as mesmas irregularidades que o dos pêssegos. Precisa que estas irregularidades dizem respeito ao reconhecimento das organizações de produtores, ao controlo do seu funcionamento e à existência de fundos de intervenção. A Comissão considera que, apesar de não ter procedido a correcções para as campanhas de comercialização de 1992 e 1993, a existência das referidas irregularidades justifica a redução de 10% proposta para a campanha de comercialização de 1994.

73. Quanto à crítica de que terá exorbitado do seu poder discricionário, a Comissão alega que uma correcção de 10% sobre as despesas declaradas para os citrinos, bem

como para os pêssegos e as nectarinas, se justifica em razão das irregularidades verificadas e do risco de perdas daí resultante para o FEOGA. Afirma que, em todo o caso, as perdas sofridas pelo FEOGA são mais importantes do que a correcção efectuada pela Comissão.

74. No que respeita à crítica da pretensa não representatividade dos controlos, a Comissão replica que os controlos que efectuou em matéria de pêssegos e nectarinas nos *nomos* de Pella e Imathia abrangeram 95% da produção helénica de pêssegos e nectarinas, bem como 93,5% da totalidade dos montantes pagos à República Helénica. A Comissão sublinha também o carácter representativo dos controlos efectuados no domínio dos citrinos — o controlo abrangeu os *nomos* de Argolida, Arta e Lefkada —, dado que 74% da totalidade dos pagamentos foram efectuados a este sector durante o exercício de 1994. Por último, a Comissão sustenta que os controlos efectuados no *nomos* de Pella revelaram que 48% das organizações de produtores não dispunham das instalações técnicas necessárias à comercialização das frutas.

75. Segundo a Comissão, uma correcção de 20% justifica-se no que toca ao *nomos* de Pella, dado que as irregularidades verificadas neste *nomos* são mais graves do que as verificadas noutros *nomos*.

76. Quanto aos argumentos avançados pelas autoridades helénicas no respeitante ao funcionamento das organizações de produtores, a Comissão alega que não foi fornecida qualquer precisão no que toca às directivas dadas às associações de produtores com o fim de melhorar os controlos de qualidade. A Comissão lamenta ainda a ausência de uma relação entre as medias adoptadas e as irregularidades verificadas no momento de um controlo realizado em Abril de 1994, controlo que revelou a existência de organizações de produtores que não dispunham de uma lista oficial dos seus membros e aos quais era ainda possível aderir mesmo após o termo do prazo de adesão fixado no artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 2602/90[29]. Tendo em conta estas irregularidades, as autoridades competentes deveriam ter retirado o reconhecimento às organizações de produtores em causa. A Comissão sublinha que os melhoramentos invocados pela República Helénica só foram decididos em Junho de 1995 e não podiam, portanto, produzir qualquer efeito durante a campanha de comercialização de 1994. Segundo a Comissão, resulta dos inquéritos efectuados no *nomos* de Pella que 48% das organizações de produtores não dispunham nem de instalações próprias nem de instalações arrendadas para o acondicionamento e a comercialização dos seus produtos.

77. A Comissão invoca que, apesar de terem contestado a realização de uma retirada de laranjas no *nomos* de Arta, as autoridades helénicas não foram capazes de

29 — Regulamento da Comissão, de 7 de Setembro de 1990, que estabelece as normas de execução relativas às organizações de produtores no sector dos citrinos (JO L 145, p. 13).

demonstrar que esta retirada não foi efectuada.

5. Apreciação

78. Importa, antes de mais, referir que, em conformidade com o artigo 13.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1035/72, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 3284/83 — ver n.° 58 *supra* —, os Estados-Membros concedem o reconhecimento às organizações de produtores apenas caso estas ofereçam uma garantia suficiente quanto à duração e à eficácia da sua acção. Segundo o artigo 13.°, n.° 1, deste regulamento, as missões de uma organização de produtores incluem, designadamente, a colocação à disposição dos produtores associados dos meios técnicos adequados para o acondicionamento e a comercialização dos produtos em causa.

79. No presente caso, o Governo helénico não foi capaz de demonstrar o carácter insuficiente das verificações feitas pela Comissão, nos termos das quais as organizações de produtores ou os produtores não dispunham do equipamento técnico necessário. Contudo, dado que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça [30], incumbe ao Estado-Membro demonstrar a inexactidão das verificações da Comissão e apresentar a prova mais detalhada e completa possível da realidade dos seus próprios números e dados, não basta apresentar simples alegações. O Estado-Membro deve, pelo contrário, citar elementos concretos que permitam, por exemplo, estabelecer a existência de um sistema fiável e operacional de controlo.

80. O Governo helénico também não fez prova de que as organizações de produtores reconhecidas dispunham dos fundos de intervenção necessários para o financiamento, em conformidade com o disposto no n.° 1 do artigo 15.° do Regulamento n.° 1035/72, com a redacção dada pelo Regulamento n.° 1154/78 [31], das medidas tomadas no domínio da retirada de determinados produtos.

81. Embora a Comissão não tenha efectuado correcções financeiras para as campanhas de comercialização de 1992 e 1993, tal não significa que não esteja autorizada a efectuar, com base nas mesmas insuficiências do sistema de gestão e de controlo, correcções no que toca ao exercício de 1994. O Tribunal de Justiça já tomou posição sobre esta matéria. A este respeito, decidiu no processo Itália/Comissão [32]:

«... O facto de a Comissão não ter procedido à rectificação devida durante o exercício precedente, tendo tolerado as irregu-

30 — V. n.° 22 *supra*.

31 — V. n.° 59 *supra*.

32 — Acórdão de 6 de Outubro de 1993 (C-55/91, Colect., p. I-4813, n.° 67).

laridades por razões de equidade, não implica que o Estado-Membro adquira o direito de exigir a mesma atitude para as irregularidades do exercício seguinte com base nos princípios da segurança jurídica ou da confiança legítima.»

82. No que toca à representatividade dos controlos efectuados pela Comissão, importa referir que os referidos controlos respeitaram, no que toca aos *nomos* de Pella e Imathia, 95% da produção helénica de pêssegos e nectarinas, bem como 93,5% da totalidade dos pagamentos compensatórios feitos. Os controlos em matéria de citrinos respeitaram, no total, a 74% dos pagamentos compensatórios feitos neste sector durante o exercício de 1994. No respeitante ao *nomos* de Pella, a Comissão verificou finalmente que 48% das organizações de produtores controladas não dispunham do equipamento técnico necessário.

83. Como a Comissão, importa, pois, pressupor que as irregularidades verificadas diziam respeito à totalidade ou ao essencial do sistema de controlo ou, pelo menos, à execução dos controlos que são fundamentais para a garantia da regularidade das despesas. Assim, pode-se concluir que existia um risco de perdas muito importantes em detrimento do FEOGA. Por conseguinte, as correcções a que procedeu a Comissão no presente caso justificam-se. A invocação feita pelo Governo helénico das melhorias introduzidas no sistema não pode ter influência nesta análise, dado que estas melhorias foram decididas só em Junho de 1995 e não podiam, portanto, ter produzido efeitos durante a campanha de comercialização de 1994.

C — *O sector do vinho*

84. Neste sector, as despesas não reconhecidas pela Comissão são, no total, de 629 212 616 GRD [33]. Esta correcção funda-se, por um lado, nas deficiências do sistema de gestão e controlo no que toca ao abandono definitivo de superfícies vitícolas e, por outro, no desrespeito da obrigação de destilação de uma determinada quantidade de vinho.

1. Disposições especiais

a) Abandono definitivo de superfícies vitícolas

85. O Regulamento (CEE) n.° 1442/88 [34] contém as disposições de base referentes à concessão de prémios de abandono definitivo de superfície vitícolas para as campa-

33 — Mais precisamente, trata-se de despesas não reconhecidas de 8,64% (ou de 456 768 848 GRD) no que toca ao abandono definitivo de superfícies vitícolas, e de 172 443 768 GRD no âmbito da destilação obrigatória.

34 — Regulamento do Conselho, de 24 de Maio de 1988, relativo à concessão, para as campanhas vitícolas de 1988/1989 a 1955/1996, de prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas (JO L 132, p. 3).

nhas vitícolas de 1988/1989 a 1995/1996. Nos termos do terceiro considerando deste regulamento, é conveniente incentivar o abandono das superfícies vitícolas por intermédio da concessão de prémios cujo montante será modelado em função da produtividade das superfícies em questão, de modo a ter em conta tanto o custo da operação de arranque e da perda do direito de replantação como a perda de rendimentos futuros.

86. Em conformidade com o n.º 3 do artigo 2.º, o rendimento por hectare das superfícies será determinado com base no rendimento médio declarado para a exploração do beneficiário e com base na verificação no local antes do arranque, pelo organismo competente do Estado-Membro, da capacidade produtiva da vinha a arrancar.

87. Nos termos do n.º 2 do artigo 4.º, a concessão do prémio fica subordinada a uma declaração escrita na qual o requerente se compromete a proceder ou a mandar proceder, antes de 15 de Maio do ano seguinte ao da apresentação do pedido, ao arranque das videiras nas superfícies para as quais o prémio foi pedido.

88. O Regulamento (CEE) n.º 2729/88 [35] fixou as regras de execução do Regulamento n.º 1442/88. No que toca aos objectivos do regulamento, os quarto e sexto considerandos referem que:

«considerando que é indispensável, a fim de assegurar a eficácia e o controlo do regime, precisar as indicações que devem constar dos pedidos de concessão dos prémios e prever a verificação da exactidão dessas informações;»

«considerando que é conveniente, antes do pagamento do prémio ou antes da liberação da garantia, em caso de pagamento de um adiantamento, constatar a capacidade produtiva das superfícies a arrancar e que se procedeu efectivamente ao arranque das referidas superfícies...»

89. Após a recepção do pedido de prémio, o organismo competente deve, em conformidade com o n.º 2 do artigo 4.º, verificar as indicações que constam no pedido, constatar a capacidade produtiva da vinha a arrancar com base, nomeadamente, na idade, no estado de conservação e na proporção dos pés que faltem, determinar o rendimento por hectare dessas superfícies e notificar o requerente do montante do prémio que lhe é reconhecido após lhe ter permitido apresentar as respectivas observações.

90. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, o organismo competente está obrigado, a pedido do interessado, a constatar, nos dois

35 — Regulamento da Comissão, de 31 de Agosto de 1988, que fixa as regras de execução do Regulamento n.º 1442/88 (JO L 241, p. 108).

meses seguintes ao arranque total das vinhas, que esta foi efectivamente efectuada e comprovará a época em que se procedeu a esse arranque.

91. O Regulamento (CEE) n.º 2392/86[36] contém disposições referentes ao cadastro vitícola comunitário[37]. Nos termos do décimo primeiro considerando, o cadastro vitícola, pelas informações que contém, constitui um instrumento indispensável de gestão e de controlo.

92. Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º desse regulamento, o cadastro vitícola devia, inicialmente, ser estabelecido na sua totalidade o mais tardar em 27 de Julho de 1992. Este prazo foi seguidamente prolongado até 31 de Dezembro de 1996 devido a dificuldades técnicas em certos Estados-Membros[38]. O n.º 4 do artigo 4.º[39], determina que os Estados-Membros que, em 1 de Julho de 1995 ainda não tenham estabelecido o cadastro vitícola ou só o tenham estabelecido parcialmente, procederão, antes de 31 de Dezembro de 1988, ao estabelecimento de uma base geográfica de referência que cubra o conjunto do perímetro das superfícies cultivadas com vinha.

93. O Regulamento (CEE) n.º 2048/89, que estabelece regras gerais relativas aos controlos no sector vitivinícola[40], comporta, no título II, medidas destinadas ao aperfeiçoamento dos controlos a efectuar pelos Estados-Membros. Os princípios na matéria estão enunciados no artigo 3.º:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para melhorar o controlo do cumprimento da regulamentação vitivinícola, designadamente nos domínios específicos referidos no anexo.

2. Os controlos nos domínios referidos no anexo serão executados quer sistematicamente quer por amostragem. No caso dos controlos por amostragem, os Estados-Membros certificar-se-ão, pelo número, natureza e frequência dos controlos, de que estes são representativos do conjunto do seu território e correspondentes à importância do volume dos produtos vitivinícolas comercializados ou destinados à comercialização.

Os Estados-Membros velarão por que os serviços competentes disponham de agentes cujo número, qualificações e experiência sejam adequados à realização eficaz dos

36 — Regulamento do Conselho, de 24 de Julho de 1986, que estabelece o cadastro vitícola comunitário (JO L 208, p. 1).

37 — No que toca ao objectivo deste cadastro vitícola, indica-se no segundo considerando:
«considerando que esse cadastro é necessário para a obtenção das informações indispensáveis sobre o potencial e a evolução da produção, a fim de garantir o bom funcionamento da organização comum de mercado vitivinícola, e, em especial, nos regimes comunitários de intervenção e de plantação, bem como das medidas de controlo».

38 — Regulamento (CE) n.º 1549/95 do Conselho, de 29 de Junho de 1995, que altera o Regulamento n.º 2392/86 (JO L 148, p. 37).

39 — Acrescentado pelo Regulamento n.º 1549/95 e alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1596/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996, que altera o Regulamento n.º 2392/86 (JO L 206, p. 38).

40 — Regulamento do Conselho de 19 de Junho de 1989 (JO L 202, p. 32).

controlos vitícolas referidos, em particular, no anexo.»

b) Destilação obrigatória

94. A destilação obrigatória foi introduzida por ser considerada como constituindo a medida mais eficaz para reabsorver os excedentes de vinhos de mesa no mercado [41]. É por esta razão que o n.º 1 do artigo 39.º do Regulamento n.º 822/87 prevê que, quando, para uma campanha vitícola, o mercado dos vinhos de mesa e dos vinhos aptos a dar vinhos de mesa apresentar uma situação de grave desequilíbrio será decidida uma destilação obrigatória de vinho de mesa. É à Comissão que incumbe fixar as quantidades que devem ser entregues para destilação obrigatória a fim de se eliminarem os excedentes de produção e se restabelecer assim uma situação normal do mercado, nomeadamente no que respeita aos níveis das disponibilidades previsíveis em fim de campanha e aos preços. Seguidamente, a quantidade total a destilar será repartida entre as diferentes regiões de produção da Comunidade reagrupadas por Estado-Membro. A quantidade a destilar é então repartida entre os diferentes produtores de vinho de mesa de cada região de produção. Para tal, os Estados-Membros comunicarão à Comissão as quantidades de vinho de mesa produzidas em cada região de produção limitada. Com base nesta comunicação, procede-se à fixação da quantidade total a destilar na Comunidade.

41 — V. o quadragésimo quarto considerando do Regulamento (CEE) n.º 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1).

2. Relatório de síntese

a) Abandono definitivo de superfícies vitícolas

95. No relatório de síntese, a Comissão alega que, durante controlos efectuados em Setembro de 1995, verificou várias irregularidades no sistema de gestão e de controlo no que toca ao abandono definitivo de superfícies vitícolas. Indica que, tendo em conta a ausência, na Grécia, de cadastro vitícola e de cadastro fundiário, não foram adoptadas as medidas necessárias com vista à garantia de um sistema de controlo regular no respeitante à determinação e à medição das parcelas. Segundo o relatório de síntese, a remedição de diversas parcelas indicou que as estimativas dos controladores gregos eram, em média, superiores em 10% às superfícies realmente existentes. Segundo o relatório, não foi possível apresentar qualquer precisão no que toca aos métodos de medição para determinação das superfícies. Indica que, como os controladores gregos confirmaram no local, não se procede à medição após o arranque. O relatório também refere a discordância entre a declaração de produção e o rendimento reconhecido. Indica que as disposições aplicáveis não prevêem a possibilidade de utilizar a média de uma região para a determinação do rendimento, mas que há que fazer referência, caso a caso, à parcela arrancada em questão. Segundo o relatório, resulta também dos controlos no local que as superfícies não foram arrancadas em conformidade com as disposições comunitárias. Além disso, ter-se-á verificado que certos controlos após o arranque foram executados após os prazos previstos para

este efeito. A Comissão daí deduz que se justifica uma correcção de 8,64% das despesas.

b) Destilação obrigatória

96. Segundo o relatório de síntese, a correcção neste domínio resulta do apuramento das contas de 1991, que permitiu verificar que vários Estados-Membros (entre os quais a República Helénica) não cumpriram as suas obrigações na matéria de destilação obrigatória e subavaliaram sistematicamente as existências de final de campanha. Assim, segundo o relatório, foram objecto da destilação obrigatória volumes insuficientes, o funcionamento da organização comum do mercado de vinho foi afectado e o custo da armazenagem privada aumentou.

97. Resulta também do relatório de síntese que, no respeitante à destilação obrigatória, a Comissão partiu, inicialmente, de um défice de volume de 153 000 hectolitros. Segundo o relatório, a Comissão, no âmbito do processo de conciliação requerido pelas autoridades helénicas, corrigiu este número tendo em conta os documentos fornecidos por estas últimas e, futuramente, baseia-se num défice de 135 569 hectolitros.

3. Argumentos da recorrente

a) Abandono definitivo de superfícies vitícolas

98. Segundo a República Helénica, a correcção de 8,64% não se justifica, tendo em conta a eficácia e a fiabilidade do sistema de controlo. Alega que os controlos no local, que foram efectuados sobre 100% dos pedidos apresentados, foram confiados a peritos agrónomos especializados e efectuados tanto antes como após o arranque.

99. A República Helénica indica que os controlos efectuados antes do arranque versaram sobre a superfície, a produtividade e os rendimentos das diferentes parcelas. Afirma que os resultados do controlo, bem como os dados que figuram nos pedidos, foram publicados. Precisa que o sistema helénico prevê duas instâncias para a verificação dos dados e os resultados do controlo. Por último, a República Helénica indica que, após o arranque, procedeu a um novo controlo no local e a uma remedição da superfície, sendo os dados assim recolhidos comparados com os dados anteriores.

100. No que toca à identificação e à medição das superfícies, o Governo helénico alega que o sistema existente obriga o

requerente a declarar se explora individualmente ou em conjunto com outro agricultor a parcela em causa ou se esta última é arrendada. Segundo o Governo helénico, as autoridades competentes encontram-se, assim, sempre na possibilidade de determinar qual é o proprietário de uma parcela. Indica que os problemas verificados pela Comissão no que toca à medição das superfícies resultam do facto de, na República Helénica, não existirem títulos de propriedade bem definidos. Precisa que os títulos existentes não são acompanhados de esquemas topográficos e que a unidade de medida utilizada para a avaliação da superfície ou parcela é o *stremma*. O Governo helénico explica as imprecisões criticadas às medições efectuadas no *nomos* de Achaïa pela circunstância de, neste *nomos*, a medição se referir a grandes superfícies cujos limites não podem ser determinados de forma precisa, pelo que as medições em questão foram efectuadas através de fita métrica e não de instrumentos topográficos.

101. No que toca à pretensa discordância entre a declaração de produção e o rendimento reconhecido, o Governo helénico alega que o rendimento médio de uma parcela é determinado de forma muito precisa a partir da idade das videiras, o modo de frutificação, o vigor da videira e a partir das possibilidades de irrigação. Precisa que, com vista ao cálculo dos pagamentos compensatórios, o rendimento de uma parcela é, seguidamente, comparado com os rendimentos dos anos anteriores. O Governo helénico assinala ainda que as declarações de colheita não são utilizadas para a avaliação do rendimento máximo de uma parcela com vista ao cálculo dos pagamentos compensatórios.

102. O Governo helénico invoca ainda que os controlos efectuados são suficientes, e isto tanto mais que, com base na recomendação dos serviços do FEOGA, os controlos foram reforçados no decurso do período de 1993/1994.

103. O Governo helénico critica também a correcção efectuada pela Comissão no âmbito do apuramento das contas do exercício de 1994 pela razão da referida correcção também ter em conta as campanhas de comercialização de 1992/1993 e 1994/1995.

104. Por último, e a título subsidiário, o Governo helénico afirma que a correcção de 8,64% é arbitrária e injustificada, devido às indicações referentes às superfícies para as quais foram concedidos pagamentos compensatórios só excederem 3,38% das superfícies que foram efectivamente objecto de arranque.

b) Destilação obrigatória

105. Segundo o Governo helénico, não existe qualquer fundamento jurídico para a aplicação de uma correcção financeira no domínio da destilação obrigatória. Afirma

que as disposições aplicáveis não impõem ao Estado-Membro a destilação de uma quantidade determinada, sendo o destinatário destas disposições, pelo contrário, o produtor individual. Em seu entender, os Estados-Membros encontram-se na impossibilidade de forçar os produtores a submeter uma parte determinada da sua produção à destilação obrigatória, dado que tal constituiria uma violação do princípio da liberdade económica. Afirma ainda que, no caso em apreço, o FEOGA não sofreu qualquer prejuízo, dado que não foi paga qualquer ajuda indevida. Em apoio dos seus argumentos, o Governo helénico assinala que nenhum dos produtores que participaram na destilação obrigatória recebeu ajudas no quadro da armazenagem privada.

4. Argumentos da recorrida

a) Abandono definitivo de superfícies vitícolas

106. A Comissão recorda, por um lado, que as deficiências do sistema de controlo respeitantes ao abandono definitivo de superfícies vitícolas foram já identificadas na sequência do apuramento das contas dos exercícios de 1992 e 1993. A Comissão considera que as explicações da República Helénica não são de natureza a dissipar as suas dúvidas no que toca à existência de um sistema eficaz de reconhecimento e de determinação das superfícies. Invoca que os controlos que efectuou permitiram verificar que os controladores nacionais não podiam justificar as superfícies através de dados objectivos ou determinar a situação jurídica exacta das parcelas do ponto de vista da propriedade.

107. Por outro lado, a Comissão assinala que, nos exercícios de 1992 e 1993, as correcções financeiras propostas eram na ordem de 2%. Alega que, nos controlos efectuados com vista ao apuramento das contas do exercício de 1994, verificou que, apesar das deficiências existentes, os controladores nacionais não tinham revelado qualquer irregularidade. Nos *nomos* de Achaïa e Iraklio, a Comissão verificou, contudo, a existência de dificuldades na localização das parcelas, na sua medição e na determinação dos rendimentos. Em seu entender, não existem outros controlos para verificar a boa execução das operações de arranque. Sublinha as diferenças importantes que se verificam entre as superfícies para as quais foram reconhecidas ajudas e as superfícies nas quais foi efectivamente executado o arranque. A Comissão acrescenta ainda que os processos referentes ao abandono definitivo de superfícies vitícolas estavam incompletos. Por último, a Comissão assinala que as autoridades nacionais não procederam a uma redução das ajudas pagas, mesmo quando o arranque não foi efectuado dentro dos prazos.

108. É deste modo que a Comissão explica a sua intenção inicial de aplicar, para o exercício de 1993/1994, uma correcção de

17%. Precisa que as informações fornecidas pelas autoridades helénicas na sequência deste projecto inicial levaram-na a proceder finalmente a uma correcção de 8,64%.

b) Destilação obrigatória

109. Segundo a Comissão, resulta do quadragésimo sétimo considerando do Regulamento n.° 822/87 que os Estados-Membros são responsáveis pelo controlo e a execução da destilação obrigatória. Considera que os Estados-Membros estão obrigados a tomar as medidas necessárias para impor que os produtores destilem as quantidades exigidas. De onde deduz que os Estados-Membros estão obrigados a efectuar os controlos necessários a fim de atingir, no seu território nacional respectivo, o objectivo geral do regulamento. A Comissão indica, todavia, que resulta dos controlos no local que as autoridades helénicas não foram capazes de fornecer um registo dos produtores controlados ou dos produtores que não apresentaram à destilação obrigatória a quantidade exigida.

110. No que toca ao eventual prejuízo causado ao FEOGA, a Comissão alega que, tendo em conta o facto de uma certa quantidade de vinho de mesa não ter sido objecto da destilação obrigatória, importa pressupor que tal conduziu a um aumento das despesas de armazenagem privada da campanha de comercialização seguinte.

5. Apreciação

a) Abandono definitivo de superfícies vitícolas

111. Nos termos do n.° 3 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1442/88, o organismo competente do Estado-Membro está obrigado a verificar a capacidade produtiva da vinha a arrancar. É por esta razão que importa, antes do pagamento do prémio, verificar a capacidade produtiva das superfícies que foram objecto de arranque e verificar se se procedeu efectivamente ao arranque. Por força do n.° 1 do artigo 6.° do Regulamento n.° 2729/88, o organismo competente também está obrigado a verificar, após o arranque completo das vinhas nas parcelas, que tal foi realmente efectuado e a atestar o momento a que se procedeu a tal.

112. Nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 2048/89, os Estados-Membros estão obrigados a tomar as medidas necessárias para melhorar o controlo do respeito da regulamentação vitivinícola.

113. Nos controlos que efectuou, a Comissão verificou a existência de dificuldades na identificação, na medição e na determinação dos rendimentos das várias parcelas. Além disso, verificaram-se diferenças entre

as superfícies que foram objecto de uma declaração de arranque e as superfícies que foram efectivamente objecto de um arranque. Verificou, designadamente, que não existiam, uma vez mais, os equipamentos técnicos necessários.

114. A argumentação do Governo helénico não é de natureza a demonstrar a inexactidão das verificações da Comissão, dado que o Governo helénico não apresentou a prova mais detalhada e completa possível da realidade dos seus próprios números e dados. O Governo helénico não pôde citar elementos concretos que permitissem estabelecer a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. De igual modo, no que toca à importância da correcção aplicada pela Comissão, o Governo helénico não pôde demonstrar a inexactidão do cálculo.

115. Não colhem, portanto, os pedidos do Governo helénico com base nestes argumentos.

b) Destilação obrigatória

116. Nos termos do Regulamento n.° 822/87, o controlo da aplicação da destilação obrigatória incumbe aos Estados-Membros. Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça [42], os Estados-Membros estão obrigados a tomar as medidas necessárias para garantir a realidade e a regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo quando não exista um acto comunitário específico que preveja expressamente a adopção de tal ou tal medida de controlo.

117. Contudo e como incontestavelmente não foi respeitada a quantidade fixada pela Comissão em conformidade com o disposto no artigo 39.° do Regulamento n.° 822/87 para a destilação obrigatória, importa pressupor que a República Helénica violou as disposições conjugadas do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 e do artigo 5.° do Tratado.

118. A Comissão só pôde calcular o risco eventual para o FEOGA com base no vinho mantido em armazenagem. É certo que não existe uma relação automática entre as quantidades armazenadas e as quantidades de vinho não destiladas, mas seria muito difícil partir de uma outra base de cálculo [43]. Além disso, o Governo helénico não apresentou prova de quaisquer erros concretos de cálculo.

119. Por conseguinte, não colhem as críticas formuladas a este respeito pelo Governo helénico.

42 — V. n.° 20 *supra*.

43 — A este respeito, v. também o acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão (C-253/97, Colect., p. I-7529, n.° 96).

V — Despesas

120. Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se tal tiver sido requerido. Como a Comissão requereu a condenação da República Helénica nas despesas e esta última foi vencida, importa condenar esta última nas despesas.

VI — Conclusão

121. Pelos fundamentos expostos, proponho que se decida do seguinte modo:

«1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.»