ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

10 de Setembro de 2008 *

No processo T-370/05,

República Francesa, representada inicialmente por G. de Bergues e A. Colomb e, seguidamente, por G. de Bergues e A.-L. During, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Nolin, na qualidade de agente,

recorrida,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão 2005/579/CE da Comissão, de 20 de Julho de 2005, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia (JO L 199, p. 84), na medida em que exclui do financiamento comunitário algumas despesas em virtude de uma correcção a respeito da determinação das superfícies elegíveis para a ajuda à reestruturação e à reconversão das vinhas a título do exercício de 2001/2003,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),

composto por: O. Czúcz, presidente, J. D. Cooke e I. Labucka (relatora), juízes,

secretário: C. Kristensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 14 de Maio de 2008,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 A regulamentação de base relativa ao financiamento da política agrícola comum (PAC) é constituída, no que respeita às despesas efectuadas a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) n.º 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da PAC (JO L 160, p. 103).

2 O artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999 estabelece o seguinte:

«A Comissão decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário previsto nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que essas despesas não foram efectuadas segundo as regras comunitárias.

Antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão e as respostas do Estado-Membro em causa serão objecto de comunicações escritas, após o que ambas as partes tentarão chegar a acordo quanto à atitude a adoptar.

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as posições respectivas num prazo de quatro meses; os resultados desse processo constarão de um relatório a transmitir à Comissão e a ser por ela analisado antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir, tendo em conta, nomeadamente, a importância do incumprimento. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como o prejuízo financeiro da Comunidade […]»

3 O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita

ao processo de apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia (JO L 158, p. 6), dispõe:

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

Essa comunicação fará referência ao presente regulamento. O Estado-Membro deve responder num prazo de dois meses, podendo a Comissão alterar a sua posição em conformidade com a resposta. Em casos justificados, a Comissão pode conceder um prolongamento do prazo.

Terminado o prazo de resposta, a Comissão convocará uma discussão bilateral, devendo ambas as partes tentar alcançar um acordo quanto às medidas a tomar e à avaliação da gravidade da infracção, bem como do prejuízo financeiro causado à Comunidade Europeia. Após essa discussão e passada qualquer data fixada pela Comissão, em consulta com o Estado-Membro, depois da discussão bilateral para a comunicação de informações suplementares, ou se o Estado-Membro não aceitar a convocação num prazo fixado pela Comissão, esta, decorrido esse prazo, comunicará formalmente as suas conclusões ao Estado-Membro, fazendo referência à Decisão 94/442/CE da Comissão. Sem prejuízo do disposto no quarto parágrafo do presente número, dessa comunicação constará uma avaliação das despesas que se prevêem excluir a título do n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70.

O Estado-Membro informará a Comissão, com a maior brevidade, das medidas de correcção que adoptar para assegurar o cumprimento das regras comunitárias, assim como da data efectiva da sua entrada em vigor. Se for caso disso, a Comissão adoptará uma ou mais decisões em aplicação do n.º 2, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70, no sentido de excluir, até à data de execução das medidas de correcção, as despesas implicadas pela não observância das regras comunitárias.»

4 O Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 179, p. 1, rectificativo JO L 271, p. 47), prevê, nomeadamente:

«*Artigo 11.º*

1. É criado um regime de reestruturação e reconversão das vinhas.

2. O regime tem por objectivo adaptar a produção à procura do mercado.

3. O regime abrange uma ou mais das seguintes vertentes:

a) A reconversão varietal, nomeadamente mediante sobreenxertia;

b) A relocalização de vinhas;

c) A melhoria das técnicas de gestão da vinha relacionadas com os objectivos do regime.

O regime não abrange a renovação normal das vinhas que cheguem ao fim do seu ciclo de vida natural.

[…]

Artigo 13.º

1. A concessão de apoio à reestruturação e à reconversão depende de planos elaborados e, eventualmente, aprovados pelos Estados-Membros. Esse apoio assumirá as seguintes formas:

a) Compensação dos produtores pela perda de receitas decorrente da execução do plano,

e

b) Contribuição para os custos de reestruturação e de reconversão.

2. A compensação dos produtores pela perda de receitas pode assumir uma das seguintes formas:

a) Autorização de coexistência de vinhas novas e velhas durante um período determinado não superior a três anos, sem prejuízo do disposto no capítulo I do presente título;

ou

b) Compensação financiada pela Comunidade.

3. A contribuição da Comunidade para os custos de reestruturação e reconversão não pode ser superior a 50% desses custos. Contudo, nas regiões classificadas como regiões do objectivo n.º 1, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais relativas aos fundos estruturais, a contribuição comunitária pode atingir 75%. Sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 14.º, os Estados-Membros nunca podem participar no financiamento.

[…]

Artigo 15.º

As regras de execução do presente capítulo são adoptadas nos termos do artigo 75.º

Essas regras podem incluir nomeadamente:

a) Uma superfície mínima para as vinhas em causa;

b) Disposições relativas ao exercício dos direitos de replantação em geral e de novos direitos de plantação concedidos no âmbito dos planos de melhoria material e aos jovens agricultores, no âmbito da aplicação dos programas;

c) Disposições destinadas a evitar um aumento da produção decorrente da aplicação do presente capítulo;

d) Montantes máximos de apoio por hectare.»

5 Os n.os 1, 2 e 4 do artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 1227/2000 da Comissão, de 31 de Maio de 2000, que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1493/1999 do Conselho que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola, no referente ao potencial de produção (JO L 143, p. 1), prevêem designadamente o seguinte:

«1. As autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão uma dimensão mínima das parcelas que podem beneficiar de ajudas à reestruturação e reconversão e uma dimensão mínima das parcelas resultantes da reestruturação ou reconversão.

2. As autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão:

a) Uma definição das medidas a constar dos planos;

b) Prazos de execução, não superiores a cinco anos;

c) A obrigação de fazer constar de todos os planos, relativamente a cada exercício financeiro, as medidas a executar nesse exercício financeiro e a área abrangida por cada medida;

d) Procedimentos de fiscalização da execução das medidas. […]

4. As autoridades competentes dos Estados-Membros estabelecerão disposições reguladoras do âmbito (especificado em pormenor) e dos montantes das ajudas a conceder. Sem prejuízo do disposto no […] Regulamento (CE) n.º 1493/1999 e no presente capítulo, essas disposições podem, designadamente, prever o pagamento de montantes forfetários, o pagamento de montantes máximos de ajuda por hectare ou a modulação da ajuda com base em critérios objectivos. As referidas disposições devem, nomeadamente, prever a concessão de montantes de ajuda superiores, a um nível apropriado, nos casos em que sejam utilizados na execução do plano direitos de replantação resultantes do arranque previsto no mesmo.»

6 O artigo 15.ºA do Regulamento n.º 1227/2000, que foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 1342/2002 da Comissão, de 24 de Julho de 2002 (JO L 196, p. 23), que altera o referido Regulamento n.º 1227/2000, dispõe:

«1. Em derrogação do artigo 15.º, os Estados-Membros podem prever que a ajuda seja paga após verificação da execução da totalidade das medidas constantes do pedido de ajuda. Se, no âmbito da verificação, se constatar que a totalidade das medidas constantes do pedido de ajuda não se encontra totalmente executada, mas foi executada em mais de 80% das superfícies em causa nos prazos previstos, a ajuda será paga após dedução de um montante igual ao dobro da ajuda adicional que seria atribuída pela execução da totalidade das medidas na totalidade das superfícies.

2. Em derrogação do n.º 1, os Estados-Membros podem prever o pagamento antecipado da ajuda aos produtores, relativamente à totalidade das medidas constantes do pedido de ajuda, antes da execução da totalidade das medidas, desde que a execução das mesmas já tenha sido iniciada e que o produtor tenha constituído uma garantia de

montante igual a 120% da ajuda. Para efeitos do Regulamento (CEE) n.º 2220/85, a obrigação incidirá sobre a execução da totalidade das medidas no prazo de dois anos a contar do pagamento antecipado.

Este prazo pode ser adaptado pelo Estado-Membro se:

a) As superfícies em causa fizerem parte de áreas que tenham sofrido uma calamidade natural reconhecida pelas autoridades competentes do Estado-Membro;

b) Um organismo reconhecido pelo Estado-Membro tiver comprovado a existência de problemas sanitários, respeitantes à matéria vegetal, que impeçam a realização da medida prevista.

Se, no âmbito da verificação, se constatar que a totalidade das medidas constantes do pedido de ajuda e objecto de pagamento antecipado não se encontra totalmente executada, mas que essas medidas foram executadas em mais de 80% das superfícies em causa nos prazos previstos, a garantia será liberada após dedução de um montante igual ao dobro da ajuda adicional que seria atribuída pela execução da totalidade das medidas na totalidade das superfícies.

Se o produtor renunciar à antecipação do pagamento, num prazo estabelecido pelo Estado-Membro em causa, a garantia será liberada em 95% do seu montante. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão o prazo que estabelecerem em aplicação do presente parágrafo.

Se o produtor renunciar à execução da totalidade das medidas constantes do pedido de ajuda, num prazo estabelecido pelo Estado-Membro em causa, reembolsará o pagamento antecipado, se este já tiver sido efectuado, e a garantia será então liberada em 90% do seu montante. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão o prazo que estabelecerem em aplicação do presente parágrafo.

3. Na aplicação do presente artigo, aplicar-se-á uma tolerância de 5% na verificação das superfícies abrangidas.»

Antecedentes do litígio

Método aplicado pela República Francesa para o cálculo da ajuda

7 Foram impostas correcções financeiras à República Francesa pela Decisão 2005/579/CE da Comissão, de 20 de Julho de 2005, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia (JO L 199, p. 84, a seguir «decisão controvertida»), por a Comissão ter considerado que a República Francesa tinha incluído superfícies inelegíveis nos cálculos dos custos das operações de reestruturação e de reconversão das vinhas.

8 Como resulta dos autos e, mais especificamente, do relatório do órgão de conciliação e dos decretos interministeriais relativos às condições de concessão da ajuda à reestruturação e à reconversão das vinhas para as campanhas de 2000/2001 e 2001/2002 (v. *Journal officiel de la République française*, respectivamente, de

24 de Maio de 2001 e de 5 de Abril de 2002), as autoridades francesas tinham optado pelo pagamento de montantes forfetários. As ajudas foram pagas por cada hectare da superfície da parcela reestruturada (euros por hectare).

9 O cálculo dos custos toma em conta superfícies de vinha que incluem as cabeceiras, isto é, os espaços laterais e no fim das linhas de videiras que são necessários à passagem e à viragem do equipamento de cultura da vinha, como os tractores e as máquinas de vindima.

10 Assim, este cálculo foi efectuado com base num descritivo de uma parcela-tipo, definida como sendo uma vinha de 1 hectare, de forma rectangular e em planície, que compreende as cabeceiras necessárias à operação das máquinas agrícolas na medida de 10% da superfície, ou seja, 6 metros no fim das linhas.

11 Para ter em conta a forma de parcelas diferentes e as topografias específicas, um ábaco, isto é, um quadro de margens, foi definido para o procedimento de cálculo das superfícies. Este fixa uma percentagem máxima admissível de superfícies não plantadas de vinhas, que é, por exemplo, de 30% para as parcelas cuja superfície plantada de vinhas é inferior a 35 ares e de 5% para as parcelas cuja superfície plantada de vinhas é superior a 15 hectares.

12 Os vários custos da plantação de uma vinha foram individualizados por rubricas, como a aquisição das plantas, os tratamentos fitossanitários e a mão-de-obra. Acresce que foram unicamente os custos sistemáticos, ou seja, os não ocasionais, que foram incluídos no cálculo do montante forfetário. Os dados sobre os custos foram transmitidos pelas direcções regionais de agricultura e reactualizados se necessário.

13 A taxa de indemnização foi modulada em função de quatro critérios: participação num agrupamento de produtores, a qualidade de jovem agricultor, a subscrição de um contrato territorial de exploração (CTE) e a origem dos direitos de exploração. A taxa máxima corresponde a uma plantação realizada, com direitos originados num arranque de vinhas efectuado numa exploração após 31 de Julho de 2000, por um jovem agricultor membro de um agrupamento de produtores e que tenha assinado um CTE.

14 A fim de assegurar que, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1493/1999, a ajuda não exceda 50% dos custos de reestruturação, os valores dos montantes forfetários foram fixados de forma a garantir que o montante que foi fixado para a ajuda mais elevada não exceda 50% do custo menos elevado de uma plantação.

Procedimento que conduziu à decisão controvertida

15 Os serviços da Comissão procederam a um inquérito em França, de 23 a 27 de Setembro de 2002, a respeito do sistema de concessão da ajuda à reestruturação e à reconversão das vinhas.

16 Em 10 de Fevereiro de 2003, na sequência deste inquérito, a Comissão enviou uma comunicação às autoridades francesas em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95.

17 Em 20 de Maio de 2003, as autoridades francesas responderam a esta comunicação.

18 Em 30 de Setembro de 2003, a Comissão organizou uma reunião bilateral com as autoridades francesas.

19 Em 22 de Julho de 2004, na sequência desta reunião, a Comissão dirigiu às autoridades francesas uma comunicação formal nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1663/95, na qual confirmava a sua posição de que a concessão das ajudas à reestruturação e à reconversão da vinha não tinha sido efectuada em conformidade com as regras comunitárias no respeitante aos exercícios de 2001 e seguintes. A Comissão fazia mais especificamente referência aos resultados do controlo realizado a seu pedido sobre uma amostra aleatória de 50 processos que foram objecto de um pagamento a título do exercício de 2001, o qual demonstrou que a superfície realmente ocupada pelas cepas representava em média apenas 90% da superfície reconhecida como elegível. Os serviços da Comissão consideraram, pois, que a diferença de 10% da superfície correspondia à parte não elegível das despesas efectuadas para a reestruturação da vinha. Por conseguinte, a Comissão concluiu que devia ser aplicada uma correcção financeira de 10% no respeitante às despesas declaradas durante o período que foi objecto do inquérito comunitário.

20 Em 4 de Outubro de 2004, as autoridades francesas recorreram para o órgão de conciliação, o qual se reuniu em 2 de Março de 2005 e apresentou o seu relatório em 21 de Março de 2005. O órgão de conciliação concluiu que era possível, sobretudo no caso das pequenas vinhas, que a ajuda tivesse sido atribuída a superfícies que ainda não tinham suportado despesas de reestruturação. Constatou ainda que, no prazo que lhe tinha sido fixado, não fora possível conciliar as posições das duas partes.

21 Na sequência da reunião do órgão de conciliação, mas demasiado tarde para que este órgão pudesse tomar em conta esta informação, as autoridades francesas comunicaram informação adicional a respeito do alegado risco de ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário. Esta informação versava, mais especificamente, sobre os resultados de cálculos que demonstravam que, mesmo partindo de uma hipótese extrema no âmbito do sistema de ajudas francês, o montante máximo da ultrapassagem dos custos no respeitante ao conjunto do território francês seria de 2 294 euros e, para a campanha vitícola de 2000/2001, a taxa média da ajuda seria de 4 751 euros por hectare,

ou seja, um montante bem inferior a 7 716 euros por hectare, correspondendo este último valor a 50% do custo de uma operação de reestruturação. Para as campanhas vitícolas de 2001 e de 2002, os valores seriam, respectivamente, de 6 197 euros por hectare e de 8 371 euros por hectare.

22 Em 4 de Maio de 2005, a Comissão enviou um ofício às autoridades francesas, no qual expunha a sua posição final.

23 Em 20 de Julho de 2005, a Comissão tomou a decisão controvertida, na qual, nomeadamente, impôs à República Francesa uma correcção pontual de 10% a respeito da parte da superfície reestruturada ou reconvertida.

Tramitação processual e pedidos das partes

24 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 30 de Setembro de 2005, a República Francesa interpôs o presente recurso.

25 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal (Quarta Secção) decidiu dar início à fase oral.

26 Foram ouvidas as alegações orais das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 14 de Maio de 2008.

27 A República Francesa concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão controvertida, na medida em que exclui do financiamento comunitário a quantia de 13 519 122,05 euros, nos termos de uma correcção a respeito da determinação das superfícies elegíveis para a ajuda à reestruturação e à reconversão das vinhas a título do exercício de 2001/2003;

— condenar a Comissão nas despesas.

28 A Comissão concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a República Francesa nas despesas.

Questão de direito

Argumentos das partes

29 A República Francesa invoca dois fundamentos, relativos, o primeiro, à violação do Regulamento n.º 1258/1999 e, o segundo, à violação do dever de fundamentação.

30 No tocante ao primeiro fundamento, relativo à violação do Regulamento n.º 1258/1999, a República Francesa sustenta que a Comissão excluiu do financiamento comunitário despesas que, porém, tinham sido efectuadas em conformidade com as regras comunitárias e que, em todo o caso, estas despesas não tinham causado qualquer

prejuízo ao orçamento comunitário. Por esta razão, a Comissão infringiu as disposições do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999.

31 Na audiência e em conformidade com o que tinha sido constatado pelo órgão de conciliação, a Comissão salientou que a questão principal que se suscita no presente caso respeita ao método de cálculo aplicado pela República Francesa, estando os riscos de um prejuízo causado ao orçamento comunitário limitado a um ou dois casos pontuais que podem ter conduzido a uma ultrapassagem da margem do financiamento comunitário.

Quanto à alegação de que as despesas foram efectuadas em conformidade com as regras comunitárias

32 A República Francesa salienta que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça em matéria do apuramento das contas dos Estados-Membros a título das despesas financiadas pelo FEOGA, Secção Garantia, embora incumba à Comissão a prova da existência de uma violação das regras comunitárias, uma vez demonstrada esta violação, cabe ao Estado-Membro demonstrar, eventualmente, que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a daí retirar. No caso em apreço, a Comissão não provou a existência de uma violação das regras comunitárias.

33 A República Francesa considera que a definição da superfície elegível, na qual se apoia a Comissão e segundo a qual a superfície a tomar em conta para o financiamento comunitário é a superfície ocupada pelas cepas, não pode ser deduzida da regulamentação comunitária. Nestas condições, a única obrigação que incumbe ao

Estado-Membro é a de assegurar que a participação da Comunidade no financiamento dos custos da reestruturação e da reconversão não exceda 50% destes custos.

34 A República Francesa sustenta que o artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1227/2000 autoriza que os Estados-Membros prevejam o pagamento de montantes forfetários. Ao que acresce que a regulamentação comunitária não precisa as modalidades de cálculo destes montantes, nem define o conceito de superfície elegível. Compete, pois, aos Estados-Membros estabelecer estas definições, apenas com a condição de a ajuda à reconstrução e à reconversão das vinhas não exceder 50% destes custos. A República Francesa considera que definiu o conceito de superfície elegível de modo coerente com o conjunto das disposições que regem a organização comum do mercado vitivinícola.

35 A República Francesa contesta a alegação da Comissão de que diminuiu o montante forfetário da ajuda e compensou esta diminuição pela concessão da ajuda a uma superfície não elegível, tomando ilegalmente também em conta as cabeceiras, quando só são elegíveis as cepas. Sustenta ainda que o sistema de financiamento também não visa estabelecer uma qualquer compensação entre beneficiários. Pelo contrário, calculou um montante forfetário com base nos custos reais, que aplicou às superfícies que considerava elegíveis, referindo-se para tal ao conjunto das disposições aplicáveis à organização comum do mercado vitivinícola.

36 Quanto às considerações de ordem prática, a República Francesa refere que, entre as várias rubricas das despesas de uma operação de plantação, só o fornecimento das plantas de vinha depende exclusivamente da superfície ocupada pelas cepas. As outras rubricas, como a preparação do solo, que implica a drenagem e a terraplanagem, incluem igualmente as cabeceiras.

37 A República Francesa acrescenta que as mobilizações de meios técnicos e humanos, e portanto os custos globais calculados em termos de hectares, aumentam à medida que a superfície diminui e que a proporção das cabeceiras é tanto maior quanto menor for a superfície.

38 A República Francesa refere ainda que, se, a título da reestruturação das vinhas, apenas fosse tomada em conta a superfície ocupada pelas cepas, os viticultores ficariam tentados a reduzir ao máximo a superfície não ocupada, acrescentando cepas, o que teria como consequência um aumento do potencial de produção.

39 Ao que acresce que a não tomada em conta das cabeceiras para a concessão da ajuda não se traduz necessariamente numa diminuição das despesas. Efectivamente, a ajuda forfetária, calculada por referência aos custos de reestruturação de uma parcela de um hectare, incluindo as cabeceiras, seria doravante afectada a uma superfície mais pequena. A diminuição da superfície indemnizada seria então compensada pelo aumento da taxa de indemnização.

40 Contrariamente ao que sustenta a Comissão, apesar de a ajuda à reestruturação revestir a forma de uma participação nos custos da reestruturação, não será possível dissociá-la do conceito de «superfície de vinha com direitos de plantação». Com efeito, resulta das disposições do artigo 15.º do Regulamento n.º 1493/1999 e do artigo 13.º do Regulamento n.º1227/2000 que os Estados-Membros estão encarregados de fixar as dimensões de uma superfície mínima que possa beneficiar de uma ajuda à reconstrução e à reconversão. O artigo 15.º-A do Regulamento n.º 1227/2000 define as consequências financeiras da execução parcial das medidas que figuram no pedido de ajuda, estabelecendo como limiar para a realização dos pagamentos os trabalhos executados em mais 80% do território.

41 De igual modo, existe manifestamente uma relação entre o regime da ajuda e o cadastro vitícola. Tanto no tocante ao cadastro como para a concessão da ajuda à reconversão e à reestruturação das vinhas, é tomada em conta a superfície plantada. No tocante à elaboração do cadastro, a parcela de vinhas está definida no artigo 2.º, alínea f), do Regulamento (CEE) n.º 649/87 da Comissão, de 3 de Março de 1987, que adopta as regras de execução relativas ao estabelecimento do cadastro vitícola comunitário (JO L 62, p. 10), como «uma porção contínua de terreno tal como delimitada na matriz predial rústica».

42 Segundo a República Francesa, decorre do conjunto das precedentes considerações que foi erradamente que a Comissão excluiu do financiamento comunitário a quantia de 13 519 122,05 euros, pois esta soma corresponde a despesas efectuadas em conformidade com as regras comunitárias.

43 A Comissão contrapõe que a determinação do montante da ajuda responde a critérios autónomos diferentes dos critérios da elegibilidade das superfícies para a referida ajuda. Entende que foi apenas devido às autoridades francesas terem diminuído o montante forfetário da ajuda que puderam aumentar na mesma proporção as superfícies elegíveis, respondendo estas duas fases do procedimento a critérios bem específicos e a «regras diferentes». Para corroborar esta afirmação, a Comissão remete, por analogia, para a distinção entre os critérios de selecção e os critérios de adjudicação no domínio dos contratos públicos (acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Junho de 2003, GAT, C-315/01, Colect., p. I-6351).

44 No plano prático, a Comissão lembra que, em certos casos, a ajuda é concedida para a totalidade da superfície reivindicada pelo produtor, ao passo que a superfície efectivamente ocupada pelas cepas representa apenas 70% da referida superfície. Trata-se manifestamente de uma «sobrecompensação», que vai muito além do que foi referido pelas autoridades francesas.

45 A Comissão contesta igualmente a equiparação dos direitos de plantação ao regime de reestruturação e de reconversão e, portanto, a contabilização segundo o mesmo método das superfícies que beneficiam de direitos de plantação e das superfícies que beneficiam da ajuda. Remete a este respeito para o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1493/1999, que estabelece que o apoio a favor da reestruturação e da reconversão reveste a forma de uma participação nos custos da reestruturação e da reconversão, ao passo que a ajuda expressa em direitos de replantação faz referência a uma superfície.

46 O mesmo vale a respeito da equiparação do cadastro vitícola informatizado ao referido regime, tanto mais quanto, por força do artigo 2.º, alínea f), do Regulamento n.º 649/87, a parcela é definida como uma porção contínua de terreno tal como delimitada na matriz predial rústica, estando, pois, incluídas as cabeceiras. A Comissão remete para o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2729/2000 da Comissão, de 14 de Dezembro de 2000, que estabelece normas de execução relativas aos controlos no sector vitivinícola (JO L 316, p. 16), o qual prevê, nomeadamente, que o abandono definitivo e as reestruturações e reconversões que beneficiem de uma participação comunitária serão objecto de verificações sistemáticas no local. Segundo a Comissão, esta disposição introduziu uma distinção formal e explícita entre os aspectos gerais do potencial de produção e as medidas específicas relativas ao abandono e à reestruturação e reconversão. Para estas últimas, para as quais existe uma participação financeira comunitária, é obrigatório o controlo sistemático no local. Ora, este controlo versa sobre os dois elementos substantivos do regime, a saber, a medição das superfícies e a existência das acções que beneficiem de participação financeira.

47 No tocante ao argumento da República Francesa relativo aos riscos de aumento das quantidades efectivamente colhidas, a Comissão indica que a legislação comunitária impõe que os Estados-Membros assegurem que não se verifique um aumento global do potencial de produção. A Comissão contesta ainda o argumento da República Francesa relativo ao risco do aumento das despesas, invocando que aprova anualmente uma decisão que fixa as dotações financeiras indicativas atribuídas aos Estados-Membros e que esta atribuição inicial limita o reembolso por parte do FEOGA.

Quanto à alegação de que o método de cálculo aplicado pelas autoridades francesas não causa prejuízo ao orçamento comunitário

48 A República Francesa considera que a Comissão não apresentou indícios sérios que demonstrassem que o método aplicado em França podia causar um prejuízo ao orçamento comunitário. A República Francesa contesta a alegação da Comissão, que consta da nota de 17 de Fevereiro de 2005 apresentada no órgão de conciliação, segundo a qual, num determinado caso, a ajuda paga atingiu 51,6% e a ultrapassagem foi, pois, de 1,6%.

49 A República Francesa indica que, para que a ajuda não possa em caso algum exceder 50% dos custos da reestruturação e da reconversão, montantes forfetários foram fixados por forma a assegurar que a taxa fixada para a ajuda mais elevada não exceda 50% do custo menos elevado de uma plantação. Assim e para a campanha vitícola de 2000/2001, sendo o custo menos elevado constatado a respeito da reconstrução e da reconversão de 15 432 euros, o limiar a não exceder ascendeu a 7 716 euros e o montante máximo da indemnização foi fixado em 7 170 euros. Na campanha de 2001/2002, sendo o custo menos elevado constatado de 16 743 euros, o limiar a não exceder ascendeu a 8 371 euros e o montante máximo da indemnização foi fixado em 8 000 euros. Por conseguinte e devido ao carácter forfetário da ajuda, a grande maioria dos viticultores que procederam a uma operação de reestruturação ou de reconversão da sua vinha receberam ajudas que não atingiram 50% dos custos suportados.

50 A República Francesa acrescenta que, mesmo partindo da hipótese extrema de uma taxa máxima de 7 170 euros por hectare, comparando-a com o custo de plantação do Languedoc-Roussillon, que tem o custo de plantação mais baixo do conjunto das regiões francesas, e para uma parcela inferior a 80 ares, cujas cabeceiras são de 25%, o risco da ultrapassagem do limite máximo de 50% dos custos de reestruturação pode ser estimado em 3,2% em média e respeita unicamente a 10 hectares no conjunto do território francês. Por conseguinte, o valor máximo da ultrapassagem dos custos no tocante ao conjunto deste território resulta da seguinte fórmula: 10 hectares x 0,032 x 7 170 euros por hectare = 2 294 euros.

51 Segundo a República Francesa, este fraco montante deve ainda ser relativizado face às ajudas inferiores a 50% que foram pagas em diferentes situações. Por conseguinte, considera que, mesmo devendo ser tomada em consideração esta hipótese extrema da qual partiu a Comissão, as consequências financeiras para o orçamento da Comunidade são, em qualquer caso, inexistentes.

52 A Comissão responde que é absolutamente indiferente que o montante da indemnização máxima tenha sido fixado abaixo do custo menos elevado de uma plantação. Segundo ela, o facto de as autoridades francesas terem minimizado o montante da ajuda forfetária não lhes permitia a seguir financiar superfícies não elegíveis. Em apoio dos seus argumentos, invoca o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Julho de 2006, Bélgica/Comissão (T-221/04, não publicado na Colectânea), alegando que, neste acórdão, foi enunciado que qualquer pagamento irregular de um auxílio conduz a um recebimento em excesso e, portanto, a um prejuízo para o FEOGA.

53 A Comissão refere que o exemplo que deu, que provava que a respeito de uma parcela a taxa de subvenção tinha sido de 51,6%, foi utilizado apenas como exemplificação e que as autoridades francesas não podiam, em caso algum e com base neste exemplo, justificar o facto de não ter existido um prejuízo para o orçamento comunitário. Por conseguinte, a Comissão considera que o cálculo do prejuízo indicado na petição, que se baseia num excesso de 1,6%, não pode ser tomado em consideração.

54 A Comissão expõe que, em contrapartida, e com base na amostra de 50 processos nos quais a parcela reestruturada foi de novo medida pelas autoridades francesas a seu pedido, se constatou que cerca de 10% de superfícies não elegíveis beneficiaram da ajuda. É incontestável que isso causou um prejuízo ao orçamento comunitário.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

— Quanto ao conceito de superfície elegível

55 Importa salientar que a regulamentação comunitária, mais especificamente, o artigo 13.º do Regulamento n.º 1227/2000, prevê expressamente que compete exclusivamente aos Estados-Membros estabelecer as disposições reguladoras do âmbito e das taxas das ajudas a conceder, nomeadamente, as que prevejam o pagamento de montantes forfetários, os montantes máximos de ajuda por hectare ou a modulação da ajuda com base em critérios objectivos.

56 Decorre da descrição do método fixado pelas autoridades francesas para o cálculo da ajuda à reestruturação e à reconversão (v. n.os 8 a 15, *supra*) que estas últimas puseram em prática um sistema que preenche cabalmente os critérios regulamentares anteriormente referidos. Há ainda que salientar que a regulamentação comunitária não define o conceito de «superfície elegível», o que a Comissão não contesta.

57 Por conseguinte, não existe fundamento legal para proibir a República Francesa de incluir as cabeceiras nas superfícies de referência para efeitos da determinação dos pagamentos. Contrariamente ao que, em substância, sustenta a Comissão, o artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1493/1999 nada regula a respeito desta questão.

58 Resta, pois, examinar se, tendo-o feito, o sistema francês criou efectivamente um risco de prejuízo para o orçamento comunitário.

— Quanto ao risco de ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário

59 A título liminar e a respeito da remissão feita pela Comissão para o acórdão Bélgica/ /Comissão, já referido (n.º 86), no qual se enunciou que qualquer pagamento irregular de um auxílio conduz a um recebimento em excesso e, portanto, a um prejuízo para o FEOGA, há que salientar que, não sendo o sistema de concessão das ajudas à reestruturação e à reconversão das vinhas estabelecido em França contrário à regulamentação comunitária, como realçado nos n.os 56 e 57, *supra*, a solução consagrada nesse acórdão não se aplica no caso em apreço.

60 De igual modo, no tocante aos resultados do controlo da amostra aleatória de 50 processos que foram objecto de um pagamento a título do exercício de 2001, que teria demonstrado que a superfície elegível, que inclui os espaços entre os bardos, isto é, uma largura equivalente a metade da distância entre as cepas, representa em média apenas 90% da superfície elegível, há que salientar que, como antes se concluiu, a regulamentação comunitária não impõe que os Estados-Membros excluam as cabeceiras das superfícies de referência para efeitos da determinação dos pagamentos. Portanto, o argumento da Comissão que invoca os resultados do controlo efectuado com vista a demonstrar a ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário não é, por si só, relevante.

61 Decorre das precedentes considerações que, estando excluída a presunção automática de uma ilegalidade das despesas efectuadas no quadro do sistema de pagamento francês, há que apreciar o risco real de ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário incorrido pelo FEOGA.

62 Durante a audiência, a Comissão sustentou principalmente que a regulamentação comunitária tem em vista o financiamento dos custos, de modo que as cabeceiras, que não criam despesas de reestruturação e de reconversão, não são elegíveis para financiamento comunitário.

63 No tocante a este argumento, há que concluir que não resulta dos elementos dos autos que as partes tenham examinado em pormenor a questão de saber se as cabeceiras podiam efectivamente originar alguns custos indemnizáveis pelos fundos comunitários no quadro das operações de reestruturação e de reconversão.

64 Acresce que, na comunicação de 10 de Fevereiro de 2003, enviada às autoridades francesas em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95 (v. n.º 17, *supra*), a Comissão referiu que «[a] análise dos custos necessários às operações de reestruturação e de reconversão da vinha mostra que a ajuda forfetária concedida se relaciona principalmente com a superfície efectivamente ocupada pelas cepas». A mesma declaração consta do ofício de 22 de Julho de 2004 da Comissão, que constitui a comunicação formal na acepção do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1663/95 e do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Decisão 94/442/CE da Comissão, de 1 de Julho de 1994, relativa à criação de um processo de conciliação no quadro do apuramento das contas do FEOGA, Secção Garantia (JO L 182, p. 45).

65 Decorre, pois, destes dois ofícios antes referidos que, quando aprovou a decisão controvertida, a Comissão não excluiu que as cabeceiras pudessem efectivamente originar despesas no âmbito do exercício de reestruturação e de reconversão.

66 Embora a Comissão tenha defendido durante a audiência uma posição diferente, negando que as cabeceiras possam originar despesas elegíveis para a ajuda em questão, não é possível excluir que os custos da preparação do solo, entre os quais a drenagem e a terraplanagem, aos quais se refere a República Francesa, incluam igualmente as cabeceiras. Estes trabalhos, e por conseguinte os custos que implicam, podem estar relacionados com as acções abrangidas pelo regime de reestruturação e de reconversão das vinhas, na acepção do artigo 11.º do Regulamento n.º 1493/1999.

67 Uma vez que foi apenas na fase da audiência que a Comissão contestou a existência de despesas relacionadas com as cabeceiras, não se pode censurar a República Francesa de não ter apresentado provas pormenorizadas que permitissem demonstrar o contrário. Tendo em conta o facto de não ser possível excluir que as cabeceiras possam originar despesas elegíveis para a ajuda à reestruturação e à reconversão, este argumento da Comissão deve, consequentemente, ser rejeitado.

68 De resto e no plano prático, é pouco provável que o viticultor explore a sua vinha à luz das diversas funções das várias parcelas. É bastante mais provável que o montante bruto dos custos suportados pelo viticultor seja dividido pelo número de hectares da sua propriedade. É portanto correctamente que a República Francesa refere que a exclusão das cabeceiras para a concessão da ajuda não se traduz necessariamente numa diminuição das despesas. Efectivamente, o montante forfetário da ajuda, que é calculado por referência aos custos de reestruturação de uma parcela de um hectare, incluídas as cabeceiras, seria doravante afectado a uma superfície mais pequena. A diminuição da superfície indemnizada seria então compensada pelo aumento da taxa de indemnização.

69 Por conseguinte, preconizando uma distinção estrita entre as várias superfícies da vinha, a Comissão visa criar um conceito artificial e inútil, o qual, de resto, não resulta da regulamentação comunitária aplicável.

70 Importa ainda salientar o seguinte no que respeita à questão de saber se o sistema de pagamento francês reveste as garantias necessárias para efeitos de assegurar que não é ultrapassado o limite máximo do financiamento comunitário.

71 Em primeiro lugar, resulta dos autos que as despesas tomadas em conta pela República Francesa para determinar os montantes a pagar aos viticultores são bem reais, tendo sido colhidos os respectivos dados pelos organismos regionais agrícolas.

72 Em segundo lugar, a República Francesa tomou duas medidas a fim de garantir que a participação da Comunidade no financiamento dos custos da reestruturação e da reconversão não exceda 50% destes custos, a saber, que só os custos sistemáticos entram no cálculo do montante forfetário, estando assim excluídos todos os custos ocasionais suportados pelos viticultores, e que os montantes forfetários são fixados de forma a assegurar que a taxa da ajuda mais elevada não exceda 50% do custo menos elevado de uma plantação.

73 Há que salientar que, tendo adoptado o método do pagamento forfetário, a existência de uma certa margem entre as despesas reais e a ajuda concedida é inevitável. As cabeceiras não dependem da dimensão de uma parcela, mas da sua forma e dos imperativos da cultura e da passagem das máquinas agrícolas. Donde resulta que, quanto mais pequena for a parcela, mais elevada será a percentagem da superfície não ocupada pelas cepas. É possível que o proprietário de uma pequena vinha com uma forma irregular receba um montante proporcionalmente mais elevado do que o proprietário de uma grande vinha de forma rectangular e em planície, que inclua cabeceiras que representam 5% ou menos da sua superfície. Porém, o Regulamento n.º 1493/1999 reconhece expressamente a legitimidade dos pagamentos forfetários, que implicam necessariamente que sejam um tanto aproximativas as indemnizações pagas aos vários viticultores, os quais se encontram todos numa situação diferente. Esta imprecisão, que é inevitável no quadro dos cálculos de montantes forfetários, não pode ser vista, em si mesma, como causando um prejuízo ao orçamento comunitário.

74 No respeitante ao risco de ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário, a República Francesa juntou informação exaustiva no tocante a dois aspectos pertinentes para o caso em apreço.

75 Em primeiro lugar, as autoridades francesas tinham informado o órgão de conciliação que, para a campanha vitícola de 2000/2001, os montantes da ajuda para as operações de reestruturação e de reconversão variaram entre 1 680 euros por hectare e 7 170 euros por hectare, em função de critérios atinentes ao requerente e à origem dos direitos de plantação utilizados. O montante médio foi de 4 751 euros por hectare, ou seja, um montante consideravelmente inferior a 7 716 euros por hectare (montante que corresponde a 50% do custo de uma operação de reestruturação estimado em 15 432 euros/hectare). No tocante à campanha vitícola de 2001/2002, os montantes da ajuda

variaram entre 2 170 e 8 000 euros por hectare e o montante médio foi de 6 197 euros por hectare, ou seja, um montante inferior a 8 371 euros por hectare (montante que corresponde a 50% do custo de uma operação de reestruturação estimado em 16 743 euros por hectare). Por conseguinte, e segundo os dados apresentados pela República Francesa, o montante médio da ajuda concedida foi bem inferior ao correspondente à taxa máxima de 50% prevista pelo Regulamento n.º 1493/1999.

76 Em segundo lugar, as autoridades francesas demonstraram que, num caso teórico de aplicação de parâmetros quase extremos, isto é, do montante máximo da ajuda concedido para a campanha de 2000/2001, comparado com o mais baixo custo de plantação da região francesa do Languedoc-Roussillon e a respeito de uma parcela de 80 ares na qual as cabeceiras representam 25% da sua superfície, o risco de ultrapassagem do limite máximo é excessivamente fraco e corresponde a um montante de 2 294 euros para o conjunto do território francês.

77 No que concerne às objecções da Comissão a respeito da admissibilidade deste argumento (v. n.º 53, *supra*), há que constatar que a República Francesa transmitiu a informação em causa em resposta a um cálculo apresentado como exemplo pela Comissão numa nota enviada ao órgão de conciliação. Além disso, e tendo em conta o facto de que para este cálculo foram utilizados os parâmetros quase extremos que caracterizam o sistema de pagamento francês, o exemplo assim fornecido pelas partes é suficientemente revelador para ser tomado em consideração.

78 Por dever de exaustividade, saliente-se que, embora esta informação tenha sido comunicada tardiamente ao órgão de conciliação, a Comissão tinha-a na sua posse no momento em que tomou a decisão controvertida. Em todo o caso, e nos termos do artigo 1.º da Decisão 94/442, «a posição tomada pelo órgão [de conciliação] não prejudicará a decisão definitiva da Comissão». Portanto, a Comissão estava em condições de tomar em consideração esta informação.

79 Importa ainda constatar que a própria Comissão admite que a ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário, a ter ocorrido, respeitava apenas a um ou dois casos pontuais.

80 Por último, e uma vez que foi já demonstrado de forma jurídica bastante que o sistema francês está em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1493/1999 e no artigo 13.º do Regulamento n.º 1227/2000, os argumentos avançados pelas partes a respeito da pretensa equiparação dos direitos de plantação ao regime de reestruturação e de reconversão não são relevantes para efeitos da decisão do presente litígio.

81 Tendo em conta o conjunto das precedentes considerações, há que concluir que o sistema francês de concessão de ajudas à reestruturação e à reconversão das vinhas é conforme com a regulamentação comunitária e que não existe um risco real de ultrapassagem do limite máximo do financiamento comunitário na acepção do artigo 13.º do Regulamento n.º 1493/1999.

82 Consequentemente, tendo excluído do financiamento comunitário despesas que foram efectuadas em conformidade com as regras comunitárias, a Comissão violou as disposições do artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1258/1999.

83 Portanto, deve ser acolhido o presente fundamento.

84 Donde decorre que, sem que seja necessário examinar o segundo fundamento, a decisão controvertida deve ser anulada.

Quanto às despesas

85 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, como pedido pela República Francesa.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) A Decisão 2005/579/CE da Comissão, de 20 de Julho de 2005, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção Garantia, é anulada na medida em que exclui do financiamento comunitário o montante de 13 519 122,05 euros, nos termos de uma correcção imposta à República Francesa referente à determinação das superfícies elegíveis para a ajuda à reestruturação e à reconversão das vinhas a título do exercício de 2001/2003.

2) A Comissão é condenada nas despesas.

Czúcz Cooke Labucka

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 10 de Setembro de 2008.

O secretário O presidente

E. Coulon O. Czúcz