CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
L. A. GEELHOED
apresentadas em 14 de Outubro de 2004 [1]

I — Introdução

1. No presente processo, a República Helénica pede a anulação da Decisão 2002/881/CE da Comissão, de 5 de Novembro de 2002, 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» [2]. O presente recurso refere-se à recusa, por parte da Comissão, de reembolsar à República Helénica um montante no total de 36 761 035,91 euros.

II — Quadro jurídico

2. O quadro jurídico do financiamento da política agrícola comum e do apuramento das contas respeitantes ao FEOGA já foi, por diversas vezes, tratado de forma exaustiva em várias conclusões e acórdãos. Para uma exposição alargada sobre este quadro jurídico, remeto, nomeadamente, para as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 22 de Janeiro de 2004 e para o acórdão Alemanha/Comissão [3].

III — Matéria de facto

3. Através da Decisão 2002/881, a Comissão excluiu determinadas despesas dos Estados-Membros do financiamento pelo Fundo. Conforme resulta do artigo 1.º da Decisão 2002/881 e dos seus anexos, foram excluídas, na parte respeitante à República Helénica, as seguintes despesas de financiamento;

— 2 438 896,91 euros relativos ao sector frutas e produtos hortícolas para os exercícios de 1997 a 2001,

1 — Língua original: neerlandês.

2 — JO L 306, p. 26.

3 — Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 22 de Janeiro de 2004 no processo Grécia/Comissão (acórdão de 9 de Setembro de 2004, C-332/01, Colect., p. I-7699, n.os 4 a 9 e 18 a 22) e acórdão de 4 de Março de 2004, Alemanha/Comissão (C-344/01, Colect., p. I-2081, n.os 2 a 14).

— 11 352 868 euros relativos a prémios «animais» para os exercícios de 1999 a 2001,

— 22 969 271 euros relativos a prémios «animais» para os exercícios de 1998 a 1999.

4. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Janeiro de 2003, a República Helénica solicitou, nos termos do artigo 230.°, n.° 1, CE, a anulação ou a alteração da decisão controvertida, na parte em que esta impõe correcções aplicadas às ajudas no sector das frutas e produtos hortícolas e correcções fixas aplicadas aos prémios «animais».

IV — Ajudas no sector das frutas e produtos hortícolas

A — *Matéria de facto e fase pré-contenciosa*

5. Durante os controlos efectuados na Grécia de 23 a 26 de Fevereiro de 1999 e de 22 a 24 de Março de 1999, a Comissão detectou carências e lacunas importantes na gestão e controlo das ajudas no sector dos citrinos, sobretudo no que diz respeito aos seguintes aspectos:

— retenção de 3% sobre as ajudas pagas pelas associações de produtores;

— as ajudas foram pagas aos beneficiários por meio de um cheque;

— a organização de produtores «Dalamanares» não pagou a todos os membros as ajudas relativas ao exercício de 1997/1998;

— controlo insuficiente da entrega de determinados citrinos;

— não foram guardados documentos relativos à quantidade dos produtos entregues — os denominados «talões de pesagem».

6. Por carta de 24 de Outubro de 2001, os serviços da Comissão informaram oficialmente as autoridades gregas que tencionavam proceder a uma correcção financeira:

a) de 3% das ajudas relativas à transformação de laranjas relativamente aos exercícios de 1997 a 2000, em virtude da retenção de 3% das ajudas a pagar aos beneficiários;

b) de 2% no que diz respeito aos pedidos apresentados pela República Helénica relativamente aos exercícios de 1997 a 1999, em virtude da insuficiência dos controlos realizados pela República Helénica.

7. Por ofício de 18 de Dezembro de 2001, as autoridades helénicas recorreram ao organismo de conciliação.

8. No seu relatório final, datado de 17 de Abril de 2002, o organismo de conciliação considera não ser possível conciliar as posições das partes no prazo estipulado.

Retenção de 3%

9. O Governo grego pede a anulação da Decisão 2002/881 na parte em que esta impõe a exclusão do financiamento pelo Fundo do montante de 1 815 511,16 euros. Este montante corresponde a uma correcção de 3% da ajuda solicitada relativa à transformação de laranjas, para o período de Setembro de 1997 a Dezembro de 2000. De acordo com o relatório de síntese, a Comissão aplicou esta correcção pelo facto de o Governo grego não ter posto fim, até 1 de Janeiro de 2001, à retenção pelas associações de produtores, a título de quotizações de seguro, de 3% da ajuda.

10. O Governo grego apresenta, a título principal, os seguintes argumentos. Alega, em primeiro lugar, que a retenção de 3% sobre a contribuição apenas se refere a um caso isolado imputável a algumas autoridades fiscais locais que interpretaram erradamente a directiva. Em segundo lugar, tomou várias medidas no sentido de informar os interessados da proibição de retenção.

11. A título subsidiário, o Governo grego refere ainda que o período abrangido pela correcção deve limitar-se até Março de 1999, uma vez que a Comissão não apresentou qualquer prova relativamente ao período subsequente.

B — *Apreciação*

12. Em meu entender, estes argumentos do Governo grego não procedem.

13. O Governo grego não contestou que determinadas associações de produtores retinham 3% das ajudas a título de quotizações de seguro. Tal contraria o artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1169/97 [4]. Contesta, no entanto, a amplitude desta prática. Contudo, conforme observou a justo título a Comissão, as decisões gerais que o Governo grego tomou relativamente à retenção apontam para uma amplitude maior. Se apenas se tratasse de um caso isolado, o Governo grego podia ter-se contentado com uma acção contra as autoridades fiscais locais em causa. O Governo grego também não alegou quaisquer factos que demonstrassem uma amplitude diferente. Também não resulta das referidas decisões gerais que a prática de retenção tivesse efectivamente cessado ou que os montantes retidos tivessem sido reembolsados.

4 — Regulamento da Comissão, de 26 de Junho de 1997, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) n.º 2202/96 do Conselho que institui um regime de ajuda aos produtores de determinados citrinos (JO L 169, p. 15).

14. Relativamente ao argumento do Governo grego de que a prática de retenção tinha terminado no final de Março de 1999, importa referir que, de acordo com o relatório de síntese, a inspecção realizada em Março de 2000 pelo Tribunal de Contas aponta no sentido contrário.

15. Entendo, por conseguinte, que a recorrente não demonstrou que a Comissão tivesse cometido um erro de direito ao impor uma correcção de 3% relativamente às ajudas concedidas no sector das frutas e produtos hortícolas.

Retenção de 2%

16. O Governo grego pede a anulação da Decisão 2002/881 na parte em que esta impõe a exclusão do financiamento pelo Fundo do montante de 623 385,75 euros. Este montante corresponde a uma correcção fixa de 2% do montante das ajudas pagas durante as campanhas de 1997/1998 e 1998/1999.

17. O Governo grego apresentou, a título principal, os seguintes argumentos. Alega, em primeiro lugar, que o pagamento das ajudas por cheque não constitui para o

FEOGA qualquer perigo directo ou indirecto de perda de dinheiro. Invoca os anexos do Regulamento (CE) n.º 1663/95 [5] que permite a possibilidade de pagamento por cheque. Em segundo lugar, o não pagamento das ajudas não foi significativo uma vez que se referiu apenas a quatro produtores. Em terceiro lugar, o Governo grego surpreende-se com o facto de a decisão da Comissão de correcção se ter baseado, nomeadamente, na sua suspeita de existência de irregularidades relativas à aceitação dos carregamentos. Por último, o Governo grego chama a atenção para o facto de as disposições comunitárias não prescreverem a conservação dos talões de pesagem.

C — *Apreciação*

18. Parece-me que as duas primeiras objecções do Governo grego não podem proceder.

19. A recorrente não contesta, no essencial, as conclusões da Comissão relativas aos pagamentos efectuados por meio de cheque, nem a constatação de que as ajudas relativas à campanha de 1997/1998 não foram pagas a todos os membros da organização de produtores Dalamanares.

20. Como a Comissão observa, o artigo 15.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1169/97 tem por objectivo garantir que o montante de ajudas a conceder a que um beneficiário tem direito, lhe é efectivamente entregue. Esta norma deve ser seguida à letra, uma vez que a mesma se destina a combater a fraude e a utilização indevida. Por conseguinte, a falta de cumprimento desta norma não pode ser justificada pela eventual extensão do incumprimento. Estas objecções não podem, assim, ser aceites.

21. Em contrapartida, considero as terceira e quarta objecções do Governo grego mais fortes.

22. Na sua terceira objecção, o Governo grego suscita, em primeiro lugar, a questão de saber se a Comissão pode retirar da ocorrência de algumas circunstâncias fortuitas a conclusão geral da inexistência de um sistema de controlo fiável e operacional.

23. Segundo jurisprudência constante, quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas devido ao facto de as mesmas terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade de um Estado-Membro, deve provar a existência dessas infracções [6]. A Comissão tem a obrigação, por outras

5 — Regulamento 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).

6 — V., nomeadamente, acórdãos de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.º 19), de 6 de Outubro de 1993, Itália/Comissão (C-55/91, Colect., p. I-4813, n.º 13), e de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão (C-253/97, Colect., p. I-7529, n.º 6).

palavras, de justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa [7].

24. Todavia, a Comissão não está obrigada a demonstrar, de modo exaustivo, a insuficiência dos controlos efectuados pelas administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a estes controlos efectuados ou a estes dados [8].

25. Compete — em seguida — a este Estado demonstrar que estão reunidas as condições para obter o financiamento recusado pela Comissão [9]. O Estado-Membro em causa não pode, por outras palavras, pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo [10].

26. Esta atenuação da exigência da prova pela Comissão explica-se pelo facto de ser o Estado-Membro quem está melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA, incumbindo-lhe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se for caso disso, da inexactidão das afirmações da Comissão [11].

27. Conforme decorre da jurisprudência citada, para efeitos de presunção de irregularidades, a Comissão não está obrigada a demonstrá-las de modo exaustivo. Contudo, deverá apresentar um conjunto de factos apontando num mesmo sentido dos quais resulte a dúvida séria e razoável que tem quanto aos controlos. Estes factos devem

7 — V., nomeadamente, acórdãos de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., p. I-2321, n.º 23), de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão (C-278/98, Colect., p. I-1501, n.º 39), e de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão (C-349/97, Colect., p. I-3851, n.º 46).

8 — V., nomeadamente, acórdãos de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão (C-48/91, Colect., p. I-5611, n.º 17), de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.º 35), de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão (C-28/94, Colect., p. I-1973, n.º 40), de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, já referido na nota 7, n.º 40, de 20 de Setembro de 2001, Bélgica/Comissão (C-263/98, Colect., p. I-6063, n.º 36), e de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão, já referido na nota 7, n.º 47.

9 — V., nomeadamente, acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.º 14), de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido na nota 8, n.º 16, e de 20 de Setembro de 2001, Bélgica/Comissão, já referido na nota 8, n.º 36.

10 — V. acórdãos de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão, já referido na nota 6, n.º 7, e de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão, já referido na nota 7, n.º 48.

11 — V., nomeadamente, acórdãos de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão, já referido na nota 8, n.º 17, de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão, já referido na nota 8, n.º 35, de 18 de Março de 1999, Itália/Comissão (C-59/97, Colect., p. I-1683, n.º 55), de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, já referido na nota 7, n.º 41, de 20 de Setembro de 2001, Bélgica/Comissão, já referido na nota 8, n.º 37, de 24 de Janeiro de 2002, França/Comissão (C-118/99, Colect., p. I-747, n.º 37), e de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão, já referido na nota 7, n.º 49.

apresentar uma tal relação entre si que torne plausível a conclusão da ocorrência de irregularidades.

28. Se, por conseguinte, a Comissão pode apresentar factos que apontam para uma negligência sistemática nos controlos das medidas financiadas pelo FEOGA, o Estado-Membro deve fornecer provas da inexactidão das conclusões da Comissão.

29. No caso concreto, a Comissão baseou a prova da dúvida séria e razoável que tem quanto aos controlos nos seguintes factos. Em primeiro lugar, na época em causa apenas foram rejeitados dois carregamentos da fruta apresentada, sendo que o segundo carregamento foi rejeitado precisamente na altura em que se encontravam presentes auditores da Comissão. Em segundo lugar, durante o controlo efectuado no local, os representantes das autoridades gregas informaram os auditores da Comissão de que, relativamente à fruta pisada e à fruta podre, era permitida uma percentagem de tolerância de 5% e de 1%, respectivamente.

30. Estes factos não permitem concluir que os controlos efectuados pelo Estado-Membro em causa não tenham sido rigorosos e exaustivos. Não existem quaisquer elementos que apontem no sentido de uma irregularidade. Por outras palavras, uma prova suficiente não pode basear-se em simples factos que considerados também na sua relação entre si não permitem presumir a insuficiência sistemática do controlo das medidas financiadas pelo FEOGA. Em tal caso, o Estado-Membro — no caso concreto, o Governo grego — não precisa de fornecer provas da inexactidão das conclusões da Comissão.

31. A Comissão também não justificou por que motivo considera ser muito improvável a rejeição de apenas dois carregamentos. Também não apresentou quaisquer outros argumentos sobre a sua suspeita de irregularidade.

32. Por conseguinte, a Comissão violou a sua obrigação de apresentar esse elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto aos controlos efectuados, não tendo em conta, deste modo, as regras de produção de prova aplicáveis no âmbito do apuramento das contas do FEOGA.

33. Na sua quarta objecção, o Governo grego reage contra a obrigação imposta de conservação dos talões de pesagem.

34. Decorre do relatório de síntese e do articulado da Comissão que a maioria das empresas de processamento não conservaram os talões de pesagem na campanha de 1997/1998. De acordo com os serviços da

Comissão, este documento melhora o controlo da quantidade entregue. A Comissão afirma que, à luz da dúvida existente nessa matéria, os talões de pesagem constituem um meio de auxílio útil para verificar a fiabilidade dos controlos.

35. Todavia, o simples facto de que um determinado comportamento poderia ter simplificado a apreciação dos controlos efectuados, não o torna obrigatório. A obrigação de conservação dos talões de pesagem não é imposta por qualquer norma nacional ou comunitária. A Comissão também não alegou quaisquer normas comunitárias das quais possa resultar implicitamente uma tal obrigação. Por conseguinte, a Comissão não pode afirmar que os talões de pesagem deviam ter sido conservados. Também não pode ser associada ao incumprimento da suposta obrigação de conservação qualquer conclusão sobre a adequação do controlo efectuado.

36. Além disso, a Comissão não conseguiu demonstrar que a conservação dos talões de pesagem fosse necessária para a verificação das quantidades declaradas de fruta. Não refere qual seria a vantagem, em seu entender, destes talões de pesagem relativamente aos certificados de entrega elaborados nos termos do artigo 10.°, n.° 2, em conjugação com o artigo 18.°, n.° 3, alínea a), do Regulamento n.° 1169/97 com indicação, nomeadamente, do peso bruto e do peso líquido dos lotes entregues.

37. Por conseguinte, considero que esta objecção do Governo grego deverá igualmente proceder.

38. De acordo com o relatório de síntese, são excluídos 2% dos pedidos de financiamento comunitário devido à insuficiência dos controlos efectuados pelo Governo grego. Uma vez que tal insuficiência não se verifica em dois aspectos, a Decisão 2002/881 deve ser anulada na parte em que exclui do financiamento comunitário 2% dos pedidos relativos aos anos de 1997 a 1999, por fundamentação insuficiente.

V — Regime de prémios aos bovinos

A — *Matéria de facto e fase pré-contenciosa*

39. Durante um controlo efectuado na Grécia de 10 a 14 de Abril de 2000, a Comissão constatou as seguintes irregularidades graves na gestão e controlo do regime de prémios aos bovinos:

— as autoridades dos serviços nacionais estavam mal informadas sobre as alte-

rações das normas de execução do sistema integrado de gestão e controlo (SIGC);

— a base de dados não estava concluída, nem operacional [12];

— os registos dos efectivos de bovinos eram insuficientes;

— muitos animais jovens não estavam marcados e os nascimentos não eram registados;

— os passaportes dos bovinos não eram emitidos.

40. Durante um segundo controlo pelos serviços da Comissão, constataram-se, mais uma vez, as seguintes irregularidades:

— o funcionário que controlava administrativamente o pedido de ajuda fazia também uma selecção dos requerentes para efeitos de uma verificação no local e executava, depois, ele próprio a verificação no local;

— colaboração insuficiente entre os diferentes serviços;

— inexistência de controlo das cooperativas;

— análise insuficiente dos riscos;

— os dados estatísticos dos controlos e das sanções não estavam correctos e diferiam dos números fornecidos pelas entidades visitadas.

41. O Governo grego pede a anulação da Decisão 2002/881 na parte em que esta impõe a exclusão do financiamento pelo Fundo do montante de 11 352 868 euros. Este montante corresponde a uma correcção fixa de 10% dos montantes pedidos relativos ao prémio às vacas em aleitamento, ao prémio especial para os bovinos machos e ao prémio à produção extensiva relativamente aos anos de 1998 e 1999. De acordo

12 — Não tinham sido realizados controlos cruzados informáticos dos números de identificação dos bovinos.

com o relatório de síntese, a Comissão impôs estas correcções pelo facto de ter constatado um grande número de irregularidades na gestão e controlo do regime de prémios aos bovinos. As objecções do Governo grego relativamente à correcção fixa de 10% dividem-se em três partes.

Argumentos relativos à primeira parte

42. A República Helénica apresentou, a título principal, os seguintes argumentos. Em primeiro lugar, o Governo grego enumerou as várias medidas por si adoptadas a fim de dar a conhecer aos interessados as normas de execução. Em segundo lugar, não foi, com efeito, introduzida a utilização da base de dados, motivo pelo qual não foram efectuados os controlos cruzados informáticos dos números de identificação dos bovinos, mas os registos de exploração manuscritos continham os dados necessários para registar um bovino na base de dados. Estes registos estão em conformidade com a Directiva 92/102/CEE [13]. Em terceiro lugar, a percentagem de animais jovens que não tinham sido marcados uma única vez era de 5%. Por último, os passaportes eram, efectivamente, manuscritos, mas eram documentos oficiais que continham toda a informação prescrita pelo Regulamento (CE) n.º 2629/97 [14].

43. O Governo grego acrescenta ainda que, embora os regulamentos comunitários imponham a criação do SIGC e do sistema de identificação e de registo dos bovinos antes de 1 de Janeiro de 1997, também é verdade que a aplicação efectiva e o integral desenvolvimento e funcionamento dos mesmos, imediatamente e ao nível nacional, se tornaram mais difíceis devido às especificidades da Grécia, ou seja, à predominância das zonas montanhosas e ao afastamento dos criadores de gado relativamente aos centros urbanos, o que implicava a necessidade de prazos mais dilatados para a formação e a instrução dos criadores de gado com vista à aplicação dos processos previstos pelo SIGC.

B — *Apreciação*

44. Os argumentos do Governo grego não me convencem.

13 — Directiva do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais (JO L 355, p. 32).

14 — Regulamento da Comissão, de 29 de Dezembro de 1997, que estabelece disposições de aplicação do Regulamento (CE) n.º 820/97 do Conselho no que respeita a marcas auriculares, registos das explorações e passaportes no âmbito do regime de identificação e registo dos bovinos (JO L 354, p. 19).

45. Como a Comissão referiu a justo título no respectivo articulado, as circulares, com instruções detalhadas sobre a alteração dos procedimentos a seguir no âmbito dos controlos, só foram enviadas aos inspectores dois a quatro meses após a entrada em vigor dos regulamentos. A observação do Governo grego de que a informação necessária já foi fornecida aos inspectores num seminário antes da data de entrada em vigor parece-me improvável e não constitui qualquer garantia de que os controlos foram efectivamente executados tendo em conta os novos regulamentos.

46. O Governo grego também não cumpriu as obrigações que decorrem do Regulamento (CE) n.º 820/97 [15]. Conforme salientou a Comissão, não foi introduzida a utilização da base de dados e o regime de registo dos bovinos não estava em conformidade com o Regulamento n.º 820/97. Os registos dos bovinos e os passaportes fornecidos também não satisfaziam os requisitos estabelecidos. Os animais também não tinham todos, no prazo de vinte dias a contar do seu nascimento, uma marca auricular.

47. As normas sobre essa matéria que decorrem, nomeadamente, do Regulamento n.º 820/97 devem ser cumpridas. As disposições do Regulamento n.º 820/97 devem ser interpretadas e seguidas de forma estrita. Estas disposições têm, nomeadamente, por objectivo melhorar a rastreabilidade dos animais de tal forma que, em caso de surto de doenças, a saúde pública e a saúde dos animais possam ser melhor protegidas. Por conseguinte, a falta de cumprimento destas normas não pode ser eventualmente justificada pela adopção efectiva de outras medidas. Com base nestas considerações, os argumentos da República Helénica devem ser rejeitados.

Argumentos relativos à segunda parte

48. O Governo grego apresenta, a título principal, os seguintes argumentos. Em primeiro lugar, explica que os controlos administrativos e a análise de risco foram efectuados por outros inspectores sem ser nos controlos efectuados no local. Em segundo lugar, a troca de relatórios de inspecção entre as direcções para o desenvolvimento rural e as direcções veterinárias não era, de facto, possível até 1999; contudo, a partir de 2000, passou a funcionar melhor. Além disso, os diferentes serviços elaboraram conjuntamente uma circular. Em terceiro lugar, também não há falta de supervisão. Os pedidos de ajudas são, de facto, confiados às associações de cooperativas agrícolas, mas sempre sob a supervisão e o controlo estritos das unidades departamentais responsáveis pelas intervenções e pelas subvenções. Em quarto lugar, a República Helénica confirma que a análise de risco não está informatizada, mas a análise executada manualmente estava em conformidade com

15 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1997, que estabelece um regime de identificação e registo de bovinos e relativo à rotulagem da carne de bovino e dos produtos à base de carne de bovino (JO L 117, p. 1).

os critérios definidos no Regulamento (CEE) n.º 3887/92 [16] e na legislação nacional. Na audiência, o Governo grego salientou que existiam, de facto, problemas técnicos sobre os dados estatísticos, mas que os números totais estavam correctos.

C — *Apreciação*

49. Em meu entender, os argumentos apresentados pelo Governo grego não podem ser aceites.

50. Resulta claramente dos relatórios dos serviços da Comissão que, por falta de pessoal, nos *nomos* de Salónica e Larissa, uma única pessoa estava encarregada das diferentes tarefas de execução do controlo. O Governo grego não demonstrou o contrário nem apresentou um elemento de prova de onde resultasse o contrário.

51. Esta prova também não foi apresentada relativamente à colaboração entre os diferentes serviços. O facto de os serviços terem elaborado uma circular não constitui, em si mesmo, garantia de que os mesmos colaborem na medida necessária. Sobretudo, porque o próprio Governo grego reconheceu que a troca de relatórios de inspecção entre os serviços não era possível até 1999. Além disso, o Governo grego não apresentou qualquer prova de que fosse efectivamente exercida a supervisão das associações de cooperativas agrícolas. Como a Comissão alegou nos seus articulados, o organismo helénico que, em última análise, é responsável perante o FEOGA e que deve controlar e verificar todos os dados sobre os pedidos, não conseguiu apresentar quaisquer dados que demonstrem que os pedidos foram controlados.

52. As autoridades gregas confirmaram que as análises de risco foram executadas de forma deficiente. A Comissão alegou, no seu articulado, que tal poderia ter sido em parte remediado através da realização de controlos no local em 100% dos pedidos de ajudas. Uma vez que, em 1998, apenas foi conseguida uma percentagem de 65% e, em 1999, uma percentagem de 75%, é forçoso concluir que o Governo grego não conseguiu remediar as deficiências.

53. Como a Comissão, entendo que a afirmação do Governo grego sobre os dados estatísticos incorrectos não é fácil de compreender. Nomeadamente, o Governo grego não esclarece totalmente o modo como controla, verifica e filtra os erros nos dados estatísticos. A falta de números fiáveis relativos ao controlo implica um grande risco de perdas para o orçamento comunitário.

16 — Regulamento da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitárias (JO L 391, p. 36).

54. Tendo em conta as observações antecedentes, verifica-se que os argumentos apresentados pelo Governo grego não podem ser aceites.

Argumentos relativos à terceira parte

55. O Governo grego apresentou, a título principal, os seguintes argumentos. O Governo grego acusa a Comissão de não ter tido em conta, na sua apreciação, as orientações que decorrem do documento n.º VI/5330/97 de 23 de Dezembro de 1997. A Comissão só pode proceder a uma correcção fixa se existir uma carência significativa na aplicação das regras comunitárias pelo Estado-Membro e se essa carência expuser o FEOGA a um risco real de perdas. Esta interpretação é corroborada, segundo o Governo grego, pelo texto do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.º 729/70 [17], na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 [18].

56. A título subsidiário, o Governo grego refere que a percentagem da correcção financeira em causa é desproporcionada em relação à gravidade das deficiências constatadas. O Governo grego entende que as imputações da Comissão se referem todas aos controlos ancilares descritos no documento n.º VI/5330/97. Mesmo no caso de não ter sido dado cumprimento integral aos controlos-chave, não se justifica uma correcção de 10% ou de 5% porque durante as verificações efectuadas no local pela Comissão não se apurou ter existido um risco elevado de amplas perdas para o Fundo. Assim, as correcções propostas devem ser anuladas ou reduzidas para 2%.

D — *Apreciação*

57. As orientações relativas às correcções fixas estão previstas no documento n.º VI/5330/97. A percentagem de correcção aplicada depende da importância das deficiências constatadas na execução dos controlos. A Comissão distingue duas categorias de controlos:

— Os controlos-chave são os controlos físicos e administrativos requeridos para verificar os elementos de fundo, designadamente a realidade do objecto do pedido, a quantidade e as condições qualitativas, incluindo o cumprimento dos prazos, as exigências de colheita, os períodos de retenção, etc. São efectuados no local através de verificações cruzadas com dados independentes, tais como registos cadastrais.

17 — Regulamento do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F1 p. 27).

18 — Regulamento do Conselho, de 22 de Maio de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.º 729/90 relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 125, p. 1).

— Os controlos ancilares são as operações administrativas requeridas para tratar correctamente os pedidos, tais como a verificação do cumprimento dos prazos para a sua apresentação, a identificação de pedidos em duplicado com o mesmo objecto, a análise de risco, a aplicação de sanções e a supervisão adequada dos procedimentos.

58. De acordo com o documento n.º VI/5330/97, a Comissão aplica as seguintes percentagens de correcção fixas: quando um ou vários controlos-chave não são efectuados ou são efectuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade do pedido ou a prevenção da irregularidade, justifica-se uma correcção de 10%, dado ser legítimo concluir-se ter existido um risco elevado de amplas perdas para o Fundo. Quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correcção de 5%, uma vez que se pode razoavelmente concluir que não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco para o Fundo é significativo. Quando um Estado-Membro tiver executado adequadamente os controlos-chave, mas não tiver efectuado um ou mais controlos ancilares, justifica-se uma correcção de 2%, atendendo ao menor risco de perda para o Fundo e à menor gravidade da infracção.

59. Resulta claramente dos n.os 39 e seguintes que, em primeiro lugar, o Governo grego não executou ou executou de forma insuficiente tanto os controlos-chave como os controlos ancilares. Em segundo lugar, não conseguiu demonstrar a inexactidão das apreciações da Comissão nem a existência de um sistema adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo. Em terceiro lugar, o Governo grego não demonstrou que as irregularidades apuradas não tiveram qualquer influência ou só tiveram uma influência de somenos no orçamento comunitário. Entendo, por conseguinte, que a Comissão não cometeu um erro de direito ao impor uma correcção de 10% sobre as ajudas concedidas no sector dos bovinos.

60. Concluo, portanto, pela improcedência do pedido do Governo grego.

VI — A correcção relativa aos prémios aos ovinos e caprinos

A — *Matéria de facto e fase pré-contenciosa*

61. Durante os controlos efectuados na Grécia de 10 a 14 de Abril de 2000, a

Comissão constatou as seguintes irregularidades no regime dos ovinos e dos caprinos:

— inexistência de um sistema de registo permanente das alterações nos efectivos ovinos e caprinos;

— as estatísticas dos controlos não estavam correctas e diferiam dos números fornecidos pelas entidades visitadas;

— atraso no processamento de dados;

— não foi feita uma análise de risco;

— o local onde eram guardados os animais não foi, muitas vezes, comunicado de forma adequada;

— a entidade competente não foi informada da redução dos animais em causa.

62. Já em 1997 e em 1998, os serviços da Comissão tinham constatado imperfeições no regime dos ovinos e dos caprinos. Posteriormente, em Abril de 2000, foram enviados inspectores a Salónica e a Larissa. Em Abril de 2001, foram realizadas inspecções em Kozani e, por último, em Outubro de 2001, foram efectuados controlos em Rodopi e Drama. Durante estes controlos no local, os inspectores não constataram quaisquer melhoramentos relativamente às deficiências já anteriormente apuradas.

63. O Governo grego pede a anulação da Decisão 2002/881 na parte em que esta impõe a exclusão do financiamento pelo Fundo do montante de 22 969 271,00 euros. Este montante corresponde a uma correcção fixa de 5% dos montantes solicitados relativos a prémios aos ovinos e aos caprinos (em regiões montanhosas ou desfavorecidas) relativamente aos anos de 1998 e 1999. De acordo com o relatório de síntese, a Comissão impôs esta correcção pelo facto de ter constatado um grande número de irregularidades (v. n.º 61) relativamente ao regime dos ovinos e dos caprinos [19].

Argumentos

64. O Governo grego apresentou, a título principal, os seguintes argumentos. O

19 — Regulamento (CE) n.º 21/2004 do Conselho, de 17 de Dezembro de 2003, que estabelece um sistema de identificação e registo de ovinos e caprinos e que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 e as Directivas 92/102/CE e 64/432/CEE (JO L 5, p. 8).

Governo grego contesta, em primeiro lugar, a crítica da Comissão de que não foram constatados quaisquer melhoramentos na gestão e controlo. Enumera um conjunto de medidas adoptadas para melhorar a actual situação [20]. Em segundo lugar, o Governo grego observa que os inspectores gregos são muito experientes e especializados e, por conseguinte, não aceita qualquer dúvida quanto à qualidade da contagem dos animais. Em terceiro lugar, o Governo grego alega que a fiscalização realizada pelas secções para o desenvolvimento rural deve ser considerada suficiente.

B — *Apreciação*

65. Os argumentos apresentados pela recorrente relativamente à recusa de determinadas despesas no âmbito dos prémios aos ovinos e aos caprinos não devem, na minha perspectiva, ser aceites.

66. Como decorre da contestação da Comissão — que não foi contrariada na réplica pela recorrente —, o sistema de registo permanente relativo às alterações não estava, em todo o caso, operacional de 1995 a 1997. Tal contraria o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2700/93 [21]. Também decorre do relatório de síntese que a contagem dos animais decorreu de forma pouco precisa. A simples referência pelo Governo grego das boas qualificações dos controladores gregos não me parece uma prova convincente de que a contagem dos animais tenha sido bem efectuada.

67. Além disso, o processamento dos dados foi atrasado, não foi feita uma análise de risco, o local onde eram guardados os animais não foi, muitas vezes, comunicado de forma adequada e a entidade competente não foi informada da redução dos animais em causa. A multitude de argumentos ou justificações e eventuais melhoramentos, utilizados frequentemente pelo Governo grego a este propósito, não reforça a sua posição. Antes pelo contrário. Os melhoramentos não suprimem as deficiências constatadas, nem tão-pouco procede o argumento do Governo grego de que a aplicação é difícil devido às especificidades da Grécia, ou seja, à predominância das zonas montanhosas e ao afastamento dos criadores relativamente aos centros urbanos.

68. Com base nestas considerações, entendo que os argumentos apresentados pela República Helénica devem ser rejeitados.

20 — Em primeiro lugar, informou os criadores de gado da sua obrigação de manterem um registo da exploração bem como das condições que tal registo deverá satisfazer. Em segundo lugar, foi elaborado um projecto-lei para imposição de sanções aos criadores de ovelhas e de cabras que não marquem os seus animais. Além disso, as autoridades gregas iniciaram a aplicação de um novo modelo de registo de empresas e um novo modelo de marcas auriculares para ovelhas e cabras, onde constará, no futuro, o número de registo de cada novo animal.

21 — Regulamento da Comissão, de 30 de Setembro de 1993, que estabelece normas de execução do prémio em benefício dos produtores de carnes de ovino e caprino (JO L 245, p. 99).

VII — Conclusão

69. No presente processo, concluo que a recorrente deve obter vencimento apenas num ponto. Uma vez que, em meu entender, o recurso deve, na parte restante, ser julgado improcedente, a recorrente deverá ser condenada nas despesas.

70. Tendo em conta o que acima se disse, proponho ao Tribunal de Justiça que:

«1) anule a Decisão 2002/881/CE da Comissão, de 5 de Novembro de 2002, 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', na parte em que esta aplica a correcção de 2% em matéria de financiamento comunitário no que diz respeito aos pedidos de contribuição apresentados pela República Helénica no sector das frutas e produtos hortícolas devido à insuficiência dos controlos em matéria de entrega de determinados citrinos;

2) julgue o recurso improcedente quanto ao restante;

3) condene a recorrente nas despesas».