CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 12 de Julho de 2001 [1]

Índice

Introdução I-3010

O enquadramento jurídico I-3011

Disposições legislativas I-3011

As linhas orientadoras da Comissão I-3013

Ajudas no sector das culturas arvenses I-3014

Disposições legislativas I-3014

Resumo dos argumentos I-3016

Análise I-3018

Compensação pela retirada de terras I-3020

Disposições legislativas I-3020

Resumo dos argumentos I-3021

Análise I-3023

Prémio especial à carne de bovino e prémios às vacas aleitantes I-3024

Disposições legislativas I-3024

Resumo dos argumentos I-3025

Análise I-3027

Imposição suplementar a cargo dos produtores ou compradores de leite de vaca I-3028

Disposições legislativas I-3028

O pedido do recorrente I-3029

a) A imposição suplementar I-3030

— Resumo dos argumentos I-3030

— Análise I-3030

1 — Língua original: inglês.

b) Juros sobre a imposição suplementar I-3032
— Resumo dos argumentos I-3032
— Análise I-3033
Ajuda à produção de azeite I-3034
Disposições legislativas I-3034
Resumo dos argumentos I-3038
Análise I-3039
a) Primeira categoria de argumentos I-3039
b) Segunda categoria de argumentos I-3042
Vinho I-3043
Disposições legislativas I-3043
Resumo dos argumentos I-3043
Análise I-3044
Linho têxtil e cânhamo I-3045
Disposições legislativas I-3045
Resumo e análise dos argumentos I-3046
Pagamentos atrasados em diversos sectores I-3048
Observações finais I-3049
Conclusão I-3050

1. Nestes autos, a Espanha pede a anulação parcial da Decisão 1999/186/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, 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], e da Decisão 1999/187/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995 [3]. O recurso é relativo à recusa de reembolso de um montante global de 16 015 560 464 ESP.

2 — JO L 61, p. 34.

3 — JO L 61, p. 37.

Introdução

2. Verifica-se do artigo 1.° e do Anexo da Decisão 1999/187 que as despesas que o recorrente pretendia cobrar ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola FEOGA, Secção «Garantia» (a seguir «Fundo») abrangidas pelo apuramento de contas de 1995 correspondiam a 858 256 394 837 ESP. Destas, a Comissão reconhecia 833 321 278 217 ESP a pagar pelo Fundo, e 24 935 116 620 ESP a suportar pelo recorrente. De acordo com este, esse montante incluía um conjunto de verbas que a Comissão deveria ter reconhecido a cargo do Fundo:

— 1 471 398 749 ESP a título de ajudas no sector das culturas arvenses

— 215 011 390 ESP a título de compensação pela retirada de terras

— 1 393 983 000 ESP a título de prémio especial à carne de bovino e prémios às vacas aleitantes

— 4 484 785 615 ESP relativa à imposição suplementar a cargo dos produtores ou compradores de leite de vaca

— 4 317 179 696 ESP a título de ajudas à produção de azeite

— 730 638 679 ESP relativa ao vinho

— 42 616 276 ESP a título de ajuda ao linho têxtil e cânhamo

— 3 362 203 596 ESP relativa a pagamentos atrasados em diversos sectores.

3. O recorrente foi informado das correcções que a Comissão tencionava efectuar nas suas contas no decurso de discussões bilaterais que tiveram lugar antes da adopção da Decisão 1999/187. Os fundamentos das correcções introduzidas são expostos no Relatório de Síntese n.° VI/6462/98 de 12 de Janeiro de 1998 sobre o resultado das inspecções relativas ao apuramento de contas do FEOGA Garantia de 1995 («Relatório de Síntese») do qual se encontram excertos juntos à contestação da Comissão.

4. Pela Decisão 1999/186, a Comissão excluiu determinadas despesas dos Estados-Membros do financiamento ao abrigo do Fundo. Quanto a Espanha, a Comissão excluiu o montante de 5 754 750 215 ESP nos termos do apuramento de contas de 1996, correspondente à ajuda à produção concedida no sector do azeite. O recorrente impugna a legalidade dessa exclusão.

5. Antes de analisar as alegações do Governo espanhol e os seus argumentos em pormenor relativos aos oito sectores em causa, será útil analisar as principais características do enquadramento legislativo que rege o financiamento da política agrícola comum e o apuramento de contas do Fundo.

O enquadramento jurídico

Disposições legislativas

6. As regras básicas do financiamento da política agrícola comum constam do Regulamento n.º 729/70 [4] que dispõe que o Fundo financiará as acções comuns decididas com o fim de realizar os objectivos definidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 33.º, n.º 1, alínea a), CE), incluindo as restituições à exportação para países terceiros [5] e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas [6] concedidas ou empreendidas segundo regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

7. O artigo 5.º do Regulamento n.º 729/70 estabelece o apuramento das contas apresentadas pelos organismos nacionais habilitados a efectuar as despesas nessas actividades («organismos pagadores»). O n.º 2, alínea c), dessa disposição, com a redacção dada pelo Regulamento n.º 1287/95 [7], confere expressamente à Comissão o poder de excluir do financiamento comunitário as despesas que não tenham sido efectuadas de acordo com as regras comunitárias. Essas despesas podem ser excluídas pela Comissão nas decisões de apuramento anual de contas — que a Comissão adopta antes de 30 de Abril do ano seguinte ao exercício em causa [8] — ou por decisões

4 — Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 094 de 28 de Abril de 1970, p. 13; EE 03 F3 p. 220; alterado em diversas ocasiões, mais recentemente pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 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). O Regulamento n.º 729/70 foi substituído, com efeitos nas despesas a partir de 1 de Janeiro de 2000, pelo Regulamento (CE) nº 1258/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 160, p. 103).

5 — Artigo 2.º, n.º 1.

6 — Artigo 3.º, n.º 1.

7 — Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.º 729/90 relativo ao financiamento da política agrícola comum. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, as alterações introduzidas por este Regulamento ao artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70 aplicam-se às despesas apresentadas relativamente ao ano financeiro posterior ao exercício que teve o seu início em 16 de Outubro de 1992.

8 — Artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 729/70 na redacção alterada. O exercício financeiro anual do Fundo corre de 16 de Outubro a 15 de Outubro do ano seguinte.

separadas de «verificação de conformidade» relativas a montantes específicos e a um ou mais exercícios financeiros [9]. A Comissão avalia os montantes a excluir tendo em conta a importância da desconformidade verificada e, mais especificamente, o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros sofridos pela Comunidade.

8. O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 obriga os Estados-Membros a tomar medidas para assegurar a regularidade das operações financiadas pelo Fundo, evitar irregularidades e recuperar as importâncias perdidas por causa destas. Na maior parte dos sectores agrícolas, medidas comunitárias específicas estabelecem em pormenor as medidas que os Estados-Membros devem adoptar a fim de cumprirem as suas obrigações gerais previstas nos termos do artigo 8.°, n.° 1. Neste contexto, o Regulamento n.° 3508/92 [10] que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo (a seguir «SIGC»), aplicável em diversos sectores da agricultura, impõe aos Estados-Membros que procedam a controlos administrativos, controlos no local e, eventualmente, a verificações por teledetecção aérea ou espacial [11]. Contudo, mesmo que o Regulamento n.° 3508/92 ou normas comunitárias mais específicas não prevejam expressamente a adopção de medidas suplementares de fiscalização, o artigo 8.°, n.° 1, — que constitui uma expressão das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 5.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 10.° CE) [12] — impõe-lhes uma obrigação geral de tomar as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo, para prevenir e proceder judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências [13].

9. O artigo 8.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70 dispõe que, na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto «as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros». De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Regulamento n.° 729/70 «permite que a Comissão responsabilize o FEOGA apenas pelos montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos vários sectores dos produtos agrícolas, deixando a cargo dos Estados-Membros qualquer outro montante pago» [14]. Se um Estado-Membro, contrariamente ao

9 — Artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 na redacção alterada.

10 — Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários (JO L 355, p. 1).

11 — V., em particular, artigo 7.° do regulamento.

12 — Acórdão de 1 de Outubro de 1998, Reino Unido/Comissão (C-209/96, Colect., p. I-5655, n.° 43).

13 — Acórdão de 12 de Junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, Colect., I-2321, n.os 16 e 17).

14 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Países Baixos/Comissão (11/76, Recueil p. 245, n.os 8 e 9; Colect., p. 101), e mais recente, acórdão de 6 de Março de 2001 (C-278/98, Países Baixos/Comissão, n.° 38), ainda não publicado na Colectânea.

artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento ou a disposições mais específicas, não tomar as medidas necessárias a assegurar que as operações financiadas pelo Fundo são efectivamente e regularmente realizadas, a Comissão pode recusar o pagamento pelo Fundo das despesas efectuadas em relação a essas operações, quer total quer parcialmente [15].

10. Nos termos do artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70, a Comissão pode tomar diversas medidas para verificar e completar a informação e os documentos fornecidos pelas autoridades dos Estados-Membros. Pode, por exemplo, proceder a inspecções no local e tem acesso a todos os livros e documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo Fundo e efectuar ou associar-se ao Estado-Membro na realização de inquéritos e verificações.

As linhas orientadoras da Comissão

11. A Comissão, em 1993, estabeleceu orientações para o cálculo das correcções financeiras, ou rectificações, aplicáveis quando um Estado-Membro não cumprir a disposição geral do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 ou normas mais específicas como as do Regulamento n.° 3508/92. Essas orientações, constantes de um documento conhecido como Relatório Belle [16], têm como princípio de base o de que qualquer correcção financeira deve assentar na inobservância das normas comunitárias por um Estado-Membro susceptível de afectar as despesas da Comunidade. A escolha da taxa de correcção a aplicar decorre de um cálculo do risco. Sempre que possível, a Comissão calculará as reduções por extrapolação feita a partir de inspecções sobre amostras fiáveis. Se a informação disponível for insuficiente para admitir extrapolação a Comissão aplicará reduções a taxas uniformes: Será aplicada uma taxa de 10% «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 o FEOGA», uma redução de 5% «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» e uma redução de 2% «quando a deficiência se limitar a partes do sistema de controlo de menor importância ou à realização de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de tal modo que possa concluir-se com razoá-

15 — Acórdãos de 24 de Março de 1988, Reino Unido/Comissão (347/85, Colect., p. 1749, n.° 13), e de 1 de Outubro de 1998, Irlanda/Comissão (C-238/96, Colect., p. I-5801, n.° 36).

16 — Documento n.° VI/216/93 de 3 de Junho de 1993.

vel grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor» [17].

12. As orientações da Comissão foram revistas em 1997 [18]. Embora as novas orientações mantenham os princípios básicos, a definição das circunstâncias em que se aplicam as taxas de redução de 2%, 5% e 10% foram pormenorizadas e as orientações actuais prevêem expressamente uma taxa de redução de 25% se o sistema de controlo de um Estado-Membro for completamente inexistente ou gravemente deficiente.

13. Os critérios para a aplicação de correcções a taxas uniformes foram analisados pelo Tribunal de Justiça em diversas ocasiões. Decorre claramente dessa jurisprudência que o Tribunal de Justiça considera válidos esses critérios e também se verifica que a Comissão não se pode afastar dessas orientações num caso concreto a não ser que possa, eventualmente, demonstrar que esse afastamento se justifica pelas circunstâncias específicas do caso [19].

17 — Tal como traduzido da versão francesa do Relatório Belle no acórdão de 21 de Outubro de 1999, Bélgica/Comissão (C-242/97, Colect., p. I-3421, n.º 21).

18 — Documento n.º VI/5330/97 de 23 de Dezembro de 1997.

19 — V. acórdãos de 29 de Janeiro de 1998, Grécia/Comissão (C-61/95, Colect., p. I-207, n.º 21); de 1 de Outubro de 1998, Itália/Comissão (C-242/96, Colect., p. I-5863, n.os 43, 44 e 66); e Bélgica/Comissão, já referido na nota 17, n.os 19 a 21, 113, 120 e 121. Ver também as Conclusões do advogado-geral N. Fennelly apresentadas no processo Grécia/Comissão, C-50/94, Colect., (1996) p. I-3331, n.os 39 a 42 e as conclusões apresentadas em 6 de Março de 2001 pelo advogado-geral L. A. Geelhoed no processo Espanha/Comissão (C-375/99 acórdão de 13 de Setembro de 2001, n.os 17 a 25) Colect., p. I-5983, p. I-5986.

Ajudas no sector das culturas arvenses

Disposições legislativas

14. O Regulamento n.º 3887/92 [20] que estabelece as normas de execução do SIGC, estabelece os critérios e procedimentos técnicos para os controlos administrativos e no local que devem ser levados a cabo pelos Estados-Membros quanto às ajudas aos «animais» e às «superfícies». O artigo 6.º desse Regulamento dispõe:

«1. Os controlos administrativos e no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e dos prémios.

2. O controlo administrativo previsto no n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 3508/92 incluirá, nomeadamente, verificações cruzadas relativas às parcelas e aos animais declarados, a fim de evitar qualquer dupla concessão injustificada de ajuda a título do mesmo ano civil.

20 — Regulamento (CEE) n.º 3887/92 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).

3. Os controlos no local incidirão, pelo menos, numa amostra representativa dos pedidos. Essa amostra deve representar, pelo menos:

— 10 % dos pedidos de ajudas 'animais' ou das declarações de participação,

— 5 % dos pedidos de ajudas 'superfícies'; esta percentagem é, no entanto, reduzida para 3 % para os pedidos de ajudas 'superfícies' para além de 700 000 por Estado-Membro e ano civil.

No caso de as visitas no local revelarem a existência de irregularidades significativas numa região ou parte de região, as autoridades competentes realizarão controlos suplementares durante o ano em curso e aumentarão a percentagem dos pedidos a controlar no ano seguinte em relação a essa região ou parte de região.

4. Os pedidos objecto de controlo no local serão determinados pela autoridade competente com base, designadamente, numa análise de riscos, bem como num elemento de representatividade dos pedidos de ajudas apresentados. A análise de riscos tomará em consideração:

— os montantes da ajuda,

— o número de parcelas, a superfície ou o número de animais objecto do pedido de ajudas,

— a evolução registada em relação ao ano anterior,

— as verificações efectuadas aquando dos controlos realizados nos anos anteriores,

— outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros.

5. Os controlos no local serão efectuados de modo inopinado e incidirão no conjunto das parcelas agrícolas ou dos animais abrangidos por um ou vários pedidos. Pode, no entanto, proceder-se à notificação prévia do controlo, com a antecedência estritamente necessária, que em regra geral não pode ultrapassar 48 horas.

Pelo menos 50% do número mínimo dos controlos dos animais serão efectuados durante o período de retenção. Fora do período de retenção só serão permitidos controlos em caso de disponibilidade do

registo previsto no artigo 4.° da Directiva 92/102/CEE do Conselho[21].

[...]»

15. Nos termos do artigo 12.° do Regulamento n.° 3887/92:

«Cada visita de controlo deve ser objecto de um relatório que indique, nomeadamente, os motivos da visita, as pessoas presentes, o número de parcelas visitadas, as parcelas medidas, as técnicas de medição utilizadas, o número e espécie dos animais verificados no local e, se for caso disso, o seu número de identificação.

O agricultor ou o seu representante tem a possibilidade de assinar o relatório, certificando, se for caso disso, a sua presença aquando do controlo ou indicando as suas observações a respeito do mesmo».

21 — Directiva 92/102/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, relativa à identificação e ao registo de animais, JO L 355, p. 32.

Resumo dos argumentos

16. O Governo espanhol pede a anulação da Decisão 1999/187 na medida em que exclui do financiamento pelo Fundo a quantia de 1 471 398 749 ESP. Esse montante corresponde a uma redução à taxa uniforme de 5% nas ajudas pagas pela região autónoma de Aragão às culturas arvenses. Verifica-se do Relatório de Síntese que a Comissão aplicou essa correcção com base no facto de que «enquanto na Andaluzia a situação era satisfatória, as verificações efectuadas em Aragão relativamente à colheita de 1994, e que apenas incidiram sobre os controlos no local, revelaram sérios problemas». Mais concretamente, a Comissão considerou a aplicação do SIGC em Aragão seriamente incorrecta em quatro pontos. Primeiro, a maior parte das explorações seleccionadas para controlos no local situavam-se em áreas onde os registos cadastrais tinham sido recentemente actualizados e onde o risco de fraude ou erro era, por isso, mais baixo do que em áreas com cadastro antigo e/ou deficiente. Desse modo, o processo de selecção não se baseou numa análise de riscos nem num elemento de representatividade na acepção do artigo 6.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92. Em segundo lugar, contrariamente ao artigo 6.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3887/92, os controlos efectuados no local não incluíam todas as parcelas agrícolas abrangidas por pedidos de ajuda, o que aconteceu mesmo quando os controlos de determinadas parcelas tinham revelado irregularidades. Em terceiro lugar, as autoridades não elaboraram relatórios de controlo em casos em que não tinham sido detectadas irregularidades.

Esta prática desrespeitava o artigo 12.° do Regulamento n.° 3887/92. Por último, uma inspecção levada a cabo por inspectores da Comissão revelou irregularidades em duas de doze explorações que tinham sido previamente controladas pelas autoridades de Aragão, levantando a dúvida sobre a qualidade geral dos controlos no local.

17. O Governo espanhol considera errados esses fundamentos. Em primeiro lugar, o artigo 6.°, n.° 4, dispõe, na versão espanhola, que os pedidos a submeter a controlo no local serão seleccionados *em especial* («principalmente») com base numa análise dos riscos e num elemento de representatividade e, expressamente, admite que sejam tomados em consideração «outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros». A selecção em Aragão, que teve em conta o número de pedidos e os montantes de ajuda concedidos, bem como considerações de ordem prática relativas a uma maior facilidade e eficiência na realização dos controlos em áreas com registos cadastrais actualizados, dessa forma respeitou o artigo 6.°, n.° 4, do regulamento. Em qualquer caso, o Governo espanhol considera que o risco de irregularidades não é maior em áreas com cadastro deficiente ou antigo. Mais, em 32% dos concelhos (*términos municipales*) seleccionados para controlos no local, o cadastro é anterior a 1960 e a afirmação da Comissão é, também por essa razão, infundada. Em segundo lugar, embora seja verdade que os inspectores em Aragão não elaboraram sistematicamente relatórios individuais de todos os controlos no local efectuados em 1994, existem registos de cada um dos controlos levados a cabo. O facto de não ter sido dada aos agricultores a possibilidade de assinarem esses relatórios é irrelevante uma vez que, nos termos do artigo 12.° do Regulamento n.° 3887/92, a assinatura pelo agricultor é facultativa. Além disso, foram dadas instruções para que os relatórios individuais fossem elaborados efectivamente para os controlos feitos a partir do início do ano agrícola de 1995. Em terceiro lugar, apesar de a visita dos inspectores ter revelado irregularidades em dois de doze casos, essas irregularidades eram de menor importância.

18. O Governo espanhol acrescenta a estes argumentos que a região autónoma de Aragão deu cumprimento integral à exigência de controlos sobre 5% da área total objecto de pedidos de ajuda, nos termos do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3887/92, e que a própria Comissão reconheceu [22] que o sistema de controlo no seu conjunto assegurava uma boa cobertura das áreas e pedidos de ajuda em 1994. Este sistema assegurava, portanto, uma efectiva verificação de conformidade com os termos da concessão de ajudas como exige o artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3887/92. Por último, refere que o órgão de conciliação, a quem o Governo espanhol recorreu, recomendou que a Comissão reconsiderasse a correcção de 5% à luz das explicações desse Governo [23]. Contrariamente a essa recomendação, a Comissão manteve a sua decisão.

22 — O Governo espanhol refere-se à carta n.° 10/199 de 3 de Março de 1995, anexa à petição.

23 — Recomendação notificada ao Governo espanhol por carta de 19 de Janeiro de 1999, anexa à petição.

Análise

19. Na minha opinião, não procedem as alegações do Governo espanhol.

20. Resulta claramente da redacção do artigo 6.°, n.° 4, do Regulamento n.° 3887/92 que a selecção das explorações para controlos no local devem basear-se em dois critérios: uma análise dos riscos e um elemento de representatividade. Na minha opinião — e aqui concordo com o Governo espanhol — estes não são os únicos critérios que os Estados-Membros podem aplicar. Isto não se baseia, no meu entender, no facto de o artigo 6.°, n.° 4, referir «outros parâmetros a determinar pelos Estados-Membros», uma vez que resulta claramente da sua redacção que esses «outros parâmetros» devem ter importância directa na análise dos riscos a efectuar. A possibilidade de tomar em consideração outros critérios para além do risco e da representatividade é, porém, apoiada pela redacção das versões dinamarquesa, neerlandesa, finlandesa, francesa, grega, italiana, portuguesa e espanhola do regulamento que dispõem que a selecção deve basear-se *em especial* («navnlig», «met name», «erityisesti», «notamment», «κυρίως», «in particolare», «designadamente», «principalmente») numa análise dos riscos e num elemento de representatividade. O facto de as versões inglesa, alemã e sueca não incluírem uma palavra equivalente não é, na minha opinião, decisivo. Contudo, os critérios usados para seleccionar as explorações não podem ser contrários à finalidade do regulamento. Assim, critérios que tenham o efeito de reduzir a probabilidade de os controlos efectuados revelarem irregularidades são, em qualquer caso, ilegais.

21. Ao tomar em consideração a vantagem administrativa dos controlos em áreas com cadastro actualizado, onde o risco de erros na concessão de ajudas é indubitavelmente menor do que em áreas com cadastro antigo e/ou deficiente, as autoridades de Aragão aplicaram um critério de selecção redutor da probabilidade de detecção das irregularidades. O facto de a concentração nessas áreas poder ter permitido às autoridades de Aragão aumentar o número total de controlos é, como salienta a Comissão, irrelevante. O que importa não é a quantidade mas sim a qualidade dos controlos efectuados e, desse modo, a capacidade do sistema de controlo de detectar irregularidades.

22. A não elaboração de relatórios individuais de controlo no local constitui também, na minha opinião, uma violação do artigo 12.° do Regulamento n.° 3887/92. A elaboração de registos puramente internos é insuficiente uma vez que esses registos não dão aos agricultores a oportunidade de ler e assinar o documento nem permitem à Comissão verificar a realidade dos controlos efectuados.

23. Além disso, o Governo espanhol não nega o facto de os controlos efectuados no local nem em todos os casos terem abrangido todas as parcelas relevantes ou o facto de os inspectores da Comissão terem encontrado irregularidades em duas de doze explorações que tinham sido previamente controladas pelas autoridades de Aragão.

24. Assim, na minha opinião, o recorrente não demonstrou que o sistema de controlo aplicado em Aragão em 1994 obedecia aos artigos 6.°, n.° 4, e 12.° do Regulamento n.° 3887/92 e que, portanto, a Comissão não podia corrigir o montante a cobrar ao Fundo. Ao contrário do que o recorrente alega, o direito da Comissão de proceder à correcção não pode ser afectado pelo facto de as autoridades de Aragão terem cumprido as suas obrigações previstas noutras disposições, como o artigo 6.°, n.° 1, e 6.°, n.° 3, desse regulamento. Quanto à alegação de a Comissão não ter seguido as recomendações do órgão de conciliação, basta dizer que, nos termos do artigo 1.°, n.° 2, alínea a), da Decisão 94/442/CE [24], a Comissão não está vinculada pelas recomendações desse órgão [25].

25. Visto que a Comissão podia proceder a uma correcção, coloca-se a questão de saber se a taxa uniforme de correcção de 5% que foi aplicada era, como alega o Governo espanhol, excessiva. De acordo com a contestação da Comissão, os erros detectados na aplicação do SIGC no seu conjunto revelam que existia um significativo risco de perda para o orçamento comunitário e que a redução era, portanto, completamente justificada. Esta apreciação dos factos pode afigurar-se demasiado rigorosa à luz das recomendações do órgão de conciliação e do facto de as irregularidades detectadas pelos inspectores do Fundo em duas de doze explorações serem, segundo as explicações detalhadas do Governo espanhol, de menor importância.

26. Contudo, não considero que o Tribunal de Justiça deva anular a correcção da Comissão. Embora, de acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, caiba à Comissão fazer prova de que as regras da organização comum dos mercados agrícolas foram violadas, é ao Estado-Membro que cabe demonstrar que a Comissão cometeu um erro quanto às consequências financeiras a extrair dessa violação [26]. Tal como o advogado-geral

24 — 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).

25 — Acórdão de 21 de Outubro de 1999, Alemanha/Comissão (C-44/97, Colect., p. I-7177, n.° 18).

26 — V., em particular, acórdão do processo 347/85, referido na nota 15, n.os 14 a 16. Ver ainda acórdão de 19 de Fevereiro de 1991, Itália/Comissão (C-281/89, Colect., p. I-347, n.° 19); acórdão de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão (C-48/91, Colect., p. I-5611, n.° 18); e, mais recente, acórdão do processo C-278/98, referido na nota 14, n.° 41.

Fennelly expôs no processo Grécia/Comissão [27], «O Estado-Membro atingido deve, seguindo o princípio *actori incumbit probatio* [28], provar, pelo menos com um razoável grau de certeza [29], que a Comissão errou».

27. Neste processo, o recorrente não forneceu qualquer prova de que a Comissão tomasse em consideração factos inexactos, nem demonstrou que as irregularidades identificadas na região de Aragão não afectavam o orçamento comunitário ou que o faziam numa dimensão consideravelmente menor do que a estimada pela Comissão. Na minha opinião, o recorrente não demonstrou, portanto, que ao aplicar uma correcção de 5% às ajudas às culturas arvenses, a Comissão cometeu um erro de direito.

28. Concluo no sentido de que o pedido do Governo espanhol quanto à não aceitação de despesas relativas às ajudas às culturas arvenses deve improceder.

Compensação pela retirada de terras

Disposições legislativas

29. O Regulamento n.º 1765/92 [30] institui um sistema de pagamentos compensatórios, ou ajuda, aos produtores de culturas arvenses. Os produtores podem pedir esses pagamentos relativamente a áreas sujeitas a retirada de terras nos termos do artigo 7.º do regulamento [31]. As áreas sujeitas a retirada normalmente ficam de pousio. O artigo 7.º, n.º 4, contudo dispõe que:

«A terra retirada da produção pode ser utilizada na produção de matérias para a manufactura comunitária de produtos não destinados primariamente ao consumo humano ou animal, desde que sejam aplicados sistemas de controlo eficazes.»

30. O Regulamento n.º 334/93 estabelece normas de execução dessa disposição. [32] O

27 — Processo Grécia/Comissão, C-50/94, referido na nota 19, n.º 16 das conclusões.

28 — Este princípio é referido pelo advogado-geral J. Mischo nas suas conclusões apresentadas no processo C-281/89, referido na nota 26, n.º 18.

29 — V. conclusões do advogado-geral Gand apresentadas no processo Acciaierie e Ferriere Pugliese/Haute Autorité, 8/65, Recueil., [1966] p. 1, Colect., [1965-1968] p. 301, n.º 12.

30 — Regulamento (CEE) n.º 1765/92 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).

31 — V. título I do regulamento, em especial, artigo 2.º, n.º 2.

32 — Regulamento (CEE) n.º 334/93 da Comissão, de 15 de Fevereiro de 1993, que estabelece normas de execução para a utilização de terras retiradas para a produção de matérias destinadas ao fabrico, na Comunidade, de produtos não destinados primariamente ao consumo humano ou animal (JO L 38, p. 12).

quinto considerando do preâmbulo deste regulamento declara que: «[...] por razões de controlo, é necessário exigir que a matéria-prima cultivada seja objecto de um contrato entre o produtor agrícola, a seguir denominado requerente, e o primeiro transformador ou colector, antes da sementeira da matéria-prima em causa; que este contrato deve contribuir significativamente para o equilíbrio do mercado [...]».

31. Em conformidade com essa declaração no preâmbulo, o artigo 3.°, n.° 3, do Regulamento n.° 334/93 dispõe:

«O requerente deve entregar toda a matéria-prima colhida e o colector ou o primeiro transformador deve recebê-la e garantir a utilização de uma quantidade equivalente da mesma matéria-prima no fabrico, na Comunidade, de um ou vários produtos finais constantes do Anexo II.»

32. Nos termos do artigo 6.°, n.° 1, do Regulamento n.° 334/93, o requerente, juntamente com o seu pedido de compensação, «apresentará à autoridade competente [...] um contrato, com data anterior à sementeira da matéria-prima em questão, celebrado entre o requerente e o primeiro transformador ou o colector». Esse contrato deve incluir determinados dados específicos incluindo, nos termos da alínea e), «a quantidade prevista para cada espécie e variedade e as condições aplicáveis à sua entrega. Esta quantidade respeitará, pelo menos, o rendimento considerado representativo para a matéria-prima em causa pela autoridade competente. Este rendimento terá em conta, nomeadamente, o rendimento médio eventualmente fixado para a região em questão».

33. O artigo 7.°, n.^{os} 2 e 3, dispõe, na parte relevante para o efeito:

«2. No caso de o requerente não poder fornecer a matéria-prima especificada no contrato, este pode ser adaptado ou anulado. Neste caso, as autoridades competentes de ambas as partes serão previamente informadas a fim de permitir a aplicação das medidas de controlo necessárias [...]

3. O requerente declarará à respectiva autoridade competente a quantidade total de matéria-prima colhida, discriminada por espécie e variedade, e confirmará a parte a quem a entregou.»

Resumo dos argumentos

34. O pedido do recorrente, de anulação da Decisão 1999/187, diz respeito à exclusão

do financiamento comunitário de 215 011 390 ESP, equivalentes a uma taxa uniforme de correcção de 5% nas despesas relativas à ajuda compensatória pela retirada de terras concedida a grandes produtores em determinadas regiões espanholas [33]. De acordo com o Relatório de Síntese, a Comissão aplicou essa correcção porque tinha detectado numerosas deficiências no sistema de controlo existente em Espanha. As autoridades competentes não tinham fixado rendimentos representativos para as matérias-primas produzidas em terras sujeitas a retirada nem verificado se as quantidades previstas nos contratos entre os requerentes e os colectores/transformadores eram realistas de acordo com os rendimentos representativos. Acresce que as autoridades não verificaram através de controlos no local se os requerentes efectivamente entregaram aos colectores/transformadores as quantidades previstas. A Comissão considerou, tal como expõe na contestação, que a Espanha, por esses motivos, não tinha aplicado «sistemas de controlo eficazes» como impõe o artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1765/92 nem dado cumprimento às suas obrigações mais específicas previstas nos artigos 6.° e 7.° do Regulamento n.° 334/93. Em resultado dessas omissões, grandes quantidades de matérias-primas produzidas em terras sujeitas a retirada tinham — contrariamente à finalidade do Regulamento n.° 1765/92 — sido desviadas para o mercado em matérias para consumo humano e animal. Esta conclusão foi confirmada, em particular, por uma visita de controlo dos inspectores do Fundo a uma empresa transformadora na região da Andaluzia e por dados — fornecidos pelo Governo espanhol — relativos às quantidades de matérias entregues nos termos de contratos do regime de retirada noutras partes de Espanha.

35. O recorrente contesta essas alegações com base, essencialmente, em quatro fundamentos. Em primeiro lugar, o artigo 6.°, n.° 1, alínea e), do Regulamento n.° 334/93 não impõe uma obrigação de fixar rendimentos representativos; os Estados-Membros devem controlar a verosimilhança das quantidades previstas constantes nos contratos entre os requerentes e os colectores/transformadores apenas numa base casuística. Em segundo lugar, o Regulamento n.° 334/93 não impõe expressamente que os controlos no local destinados a verificar as quantidades entregues sejam efectuados nas áreas sujeitas a retirada de terras. As medidas de controlo apenas devem ser levadas a cabo, nos termos do artigo 7.°, n.° 2, do regulamento, se o contrato for anulado ou alterado. Em terceiro lugar, a correcção feita pela Comissão baseou-se unicamente numa visita dos inspectores do Fundo a uma única empresa transformadora e não levou em conta a seca de 1994 que levou a uma redução das colheitas nas áreas sujeitas a retirada de terras. Por último, o governo espanhol insiste em que mesmo que determinados agricultores espanhóis não tivessem entregue aos colectores/transformadores as quantidades previstas isso não teria causado qualquer prejuízo financeiro ao Fundo.

33 — Regiões em que a Comissão verificou que o rendimento da terra cultivável sujeita a retirada foi inferior a 70% do rendimento de terra semelhante não sujeita a retirada.

36. Com base nestes argumentos, o recorrente considera que a correcção aplicada

pela Comissão às ajudas à retirada de terras é ilegal e, de qualquer forma, excessiva.

Análise

37. Não considero convincentes os argumentos do recorrente.

38. Resulta do Relatório de Síntese que a Comissão baseou a correcção que efectuou em vários fundamentos. Um desses fundamentos era, ao contrário do alegado pelo recorrente, o de que as autoridades competentes em Espanha não tinham controlado caso a caso a verosimilhança das previsões constantes dos contratos celebrados entre os requerentes e os colectores/transformadores. O recorrente não juntou prova de que tais controlos tivessem efectivamente sido efectuados. Pode-se, portanto, concluir, sem que seja necessário decidir se a alegada omissão de fixação de rendimentos gerais representativos constitui uma violação do direito comunitário, que o recorrente não cumpriu as suas obrigações decorrentes do artigo 6.°, n.° 1, alínea e), do Regulamento n.° 334/93.

39. O argumento do recorrente baseado na inexistência no Regulamento n.° 334/93 de uma obrigação específica de efectuar controlos no local também não deve proceder. O artigo 3.°, n.° 3, do regulamento dispõe que o requerente deve entregar ao colector/transformador toda a matéria-prima colhida e, de modo a garantir o cumprimento dessa condição, apresentar uma declaração às autoridades competentes [34]. A eficácia dessas normas, que têm por fim garantir o cumprimento das condições previstas no artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1765/92, seria prejudicada se as autoridades competentes não procedessem a controlos no local quando as declarações apresentadas pelos agricultores levantassem a suspeita de fraude ou de irregularidades. Concordo, pois, com a Comissão em que o regime do Regulamento n.° 334/93 no seu conjunto prevê que se proceda a controlos no local. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou repetidamente que os Estados-Membros têm a obrigação geral, nos termos do artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 e do artigo 10.° do Tratado, de tomar as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mesmo que a lei comunitária não preveja expressamente a adopção de medidas particulares de controlo [35]. Na minha opinião, o recorrente não demonstrou que as autoridades competentes em Espanha tivessem cumprido essa obrigação geral.

40. Quanto à alegação de a decisão da Comissão se ter baseado numa visita a uma

34 — V. ainda o sexto considerando do Regulamento n.° 393/93.

35 — V., em particular, acórdãos proferidos nos processos C-8/88, referido na nota 13, n.os 16 e 17 e C-242/96, referido na nota 19, n.° 114.

única empresa transformadora na região da Andaluzia, há que lembrar que, de acordo com a jurisprudência, o importante não é o número dos controlos por amostragem efectuados pela Comissão, mas a frequência e a eficácia dos controlos da responsabilidade do Estado-Membro [36]. De qualquer forma, resulta do Relatório de Síntese e da contestação da Comissão que a decisão de aplicar uma correcção de 5% não se baseou numa extrapolação dos resultados do controlo na Andaluzia e que a Comissão teve em conta os dados relativos às entregas de matéria-prima em diversas regiões espanhola referindo-se ao controlo apenas a título de exemplo. A decisão da Comissão também não foi afectada pelo facto de ter ocorrido uma seca nalgumas partes de Espanha no ano agrícola de 1994. Verifica-se na exposição detalhada no Relatório de Síntese que a Comissão levou essa circunstância em conta e, tal como assinala a Comissão, a existência da seca, de qualquer forma, não pode explicar a verificação de diferenças consideráveis entre o rendimento médio de terras sujeitas a retirada e o rendimento de outras terras.

41. Por último, o argumento do recorrente de que a falta de controlos adequados em Espanha não expôs o Fundo a qualquer risco de prejuízo financeiro também não pode ser acolhido. A não realização de controlos adequados permitiu a agricultores, como a Comissão afirmou, desviar matéria-prima produzida em terra sujeita a retirada para os mais lucrativos mercados de matérias para consumo humano. Por sua vez, isso reduziu a possibilidade de as normas comunitárias regularem o mercado como pretendido, criou distorções na concorrência entre agricultores e, talvez mais importante, levou ao pagamento de ajudas à retirada de terras em circunstâncias em que essas ajudas não deviam ser concedidas uma vez que não tinham sido respeitadas as condições relativas ao uso de matérias-primas previstas no artigo 7.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1765/92.

42. Concluo no sentido de que o Governo espanhol não demonstrou que a correcção de 5% aplicada pela Comissão à ajuda à retirada de terras foi injustificada ou excessiva, devendo improceder o seu pedido.

Prémio especial à carne de bovino e prémios às vacas aleitantes

Disposições legislativas

43. As ajudas ao sector dos bovinos estão sujeitas às disposições do Regulamento

36 — Acórdão referido na nota 19, C-242/96, n.° 66.

n.º 3887/92 acima referido[37]. As disposições seguintes são também relevantes.

Resumo dos argumentos

44. O Regulamento n.º 3508/92[38] dispõe, no artigo 2.º, que o SIGC inclui, nomeadamente, uma base de dados informatizada e um sistema alfanumérico de identificação e registo dos animais. O artigo 8.º, n.º 1, do regulamento dispõe que os Estados-Membros procederão a um controlo administrativo dos pedidos de ajudas completados por controlos no local que incidam sobre uma amostra das explorações agrícolas.

45. A Directiva 92/102[39] relativa à identificação e ao registo de animais, no seu artigo 4.º, n.º 1, prevê a manutenção de um registo que indique o número de animais presentes em cada exploração agrícola e que deve incluir uma indicação actualizada de todos os nascimentos, mortes e deslocações de animais. Nos termos do artigo 5.º da Directiva, as marcas auriculares — que devem ser aprovadas pelas autoridades, à prova de falsificação e legíveis durante toda a vida do animal — devem ser aplicadas antes de os animais abandonarem a sua exploração de nascimento e nenhuma marca pode ser retirada ou substituída sem autorização da autoridade competente. O prazo para a aplicação das disposições da Directiva 92/102 aplicáveis aos bovinos expirou antes do ano financeiro de 1994[40].

46. O recorrente impugna a recusa da Comissão de reembolso, relativamente aos anos financeiros de 1994 e 1995, de 1 393 983 000 ESP a título de prémio especial à carne de bovino e prémios às vacas aleitantes. Esse montante corresponde a reduções às taxas uniformes de 2%, 5% e 10% aplicadas consoante a frequência dos controlos efectuados em cada uma das províncias espanholas. De acordo com o Relatório de Síntese, a Comissão aplicou essas reduções uma vez que o sistema de controlo aplicado pelas autoridades espanholas competentes ficava aquém, em muitos aspectos, das condições impostas pelo direito comunitário. Em primeiro lugar, a base de dados informatizada prevista no artigo 2.º do Regulamento n.º 3508/92 não estava completamente operacional. Assim, os controlos cruzados anuais e regionais de animais não tinham sido efectuados como exigido pelo artigo 8.º, n.º 1, desse regulamento e pelo artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3887/92. Em segundo lugar, a selecção de pedidos para controlos no local assentava mais em informação contida em pedidos feitos em anos anteriores do que em informação actualizada, não se baseando, assim, numa análise do risco na acepção do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92. Em terceiro lugar, o registo de animais tinha, pelo menos até 1996[41], sido inapropriado, surgindo no registo muitos animais sem data de nascimento e/ou indicação precisa do lugar de origem. Em quarto lugar, uma grande parte

37 — V. n.ºs 14 e 15, *supra*.
38 — Referido na nota 10.
39 — Referida na nota 21.
40 — Artigo 11.º, n.º 1, da Directiva.
41 — Altura em que a Espanha tomou as medidas para dar cumprimento às disposições da Directiva 92/102.

dos controlos no local levados a cabo pelas autoridades espanholas tinham sido efectuados fora do período de retenção apesar de só se poder efectuar controlos fora do período de retenção se o registo previsto no artigo 4.° da Directiva 92/102 estiver disponível [42]. Em quinto lugar, os bovinos não tinham marcas auriculares facilmente legíveis e à prova de falsificação como previsto nos artigos 4.° e 5.° da Directiva 92/102. Em sexto lugar, os inspectores que levavam a cabo os controlos no local tinham certificado a exactidão de informações apresentadas pelos agricultores sem controlar se os animais estavam efectivamente presentes nas explorações. Em sétimo lugar, o respeito dos limites de idade aplicáveis a animais sujeitos a ajuda comunitária [43] não foi controlado adequadamente. Por último, em certas províncias espanholas, as autoridades não tinham procedido ao controlo de 10% de todos os pedidos como exigido pelo artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3887/92.

47. O Governo espanhol impugna a maioria, mas não todas, dessas conclusões. Em primeiro lugar, embora aceitando que a base de dados criada pelas autoridades competentes não lhes permitia, em 1994 e 1995, proceder a verificações cruzadas anuais e regionais dos pedidos de ajuda, o recorrente afirma que as autoridades tinham desenvolvido e aplicado um «sistema de identificação animal» (*sistema de identificación animal: controles administrativos cruzados y creación de una base de dados sobre identificación*). Em segundo lugar, sem contestar o facto de a selecção de pedidos para controlos no local assentar em informações não actualizadas, o recorrente afirma que apesar disso se procedeu a uma análise do risco em cada uma das regiões autónomas espanholas desde 1993. Em terceiro lugar, em relação aos controlos efectuados fora do período de retenção, o recorrente alega — novamente sem contestar os factos apurados pela Comissão — que esses controlos não foram menos eficazes do que os levados a cabo dentro desse período. Por último, o recorrente alega que o cumprimento da exigência de controlos de 10% de todos os pedidos prevista no artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3887/92 deve ser aferido por referência aos controlos efectuados no conjunto do Estado-Membro ou, eventualmente, em cada uma das regiões autónomas de Espanha responsável pela aplicação do direito comunitário agrícola. Assim, o facto de certas províncias tomadas só por si, poderem não ter cumprido o objectivo de 10% não constitui uma violação do direito comunitário.

48. A acrescer a estes argumentos, o recorrente alega, por um lado, que a Comissão baseou as suas conclusões nos resultados de visitas dos inspectores do Fundo a algumas das 17 regiões autónomas espanholas e que fez uma extrapolação injustificada do resultado dessas visitas para a totalidade

42 — É ponto assente que esse registo não estava disponível em Espanha em 1994 e 1995.

43 — Esses limites constam do artigo 4.°B, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 805/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector de carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

de Espanha e, por outro, que a Comissão deu garantias — durante ou depois de findo o procedimento de conciliação — de que iria recalcular a correcção.

Análise

49. Antes do mais, há que notar que o recorrente não impugna as conclusões da Comissão relativas ao registo inadequado dos animais, aos problemas relativos à marcação auricular e à falta de fiabilidade dos certificados de inspecção. Tal como assinala a Comissão, esse fundamento só por si teria justificado uma correcção ao pedido de reembolso apresentado pelo recorrente relativamente às ajudas no sector dos bovinos.

50. Além disso considero pouco convincente a impugnação pelo recorrente das razões expostas no Relatório de Síntese. O recorrente não apresentou qualquer informação detalhada sobre a natureza e eficácia do «sistema de identificação animal» e resulta da contestação da Comissão — o que não é contestado na réplica do recorrente — que esse sistema não estava operacional em 1994 e 1995. Relativamente à realização de uma análise do risco na selecção de pedidos, aceito a perspectiva da Comissão de que uma análise do risco baseada em informação que data de anos agrícolas anteriores não garante uma verificação efectiva do cumprimento das condições da concessão de ajudas e, portanto, não preenche os requisitos previstos no artigo 6.°, n.os 1 e 4, do Regulamento n.° 3887/92. A alegação do Governo espanhol de que os controlos no local efectuados fora do período de retenção são tão ou mais eficazes do que os controlos dentro desse período deve igualmente improceder. A redacção do artigo 6.°, n.° 5, do Regulamento n.° 3887/92 é clara ao prever os controlos no período de retenção e o Tribunal de Justiça tem repetidamente considerado que quando um regulamento institui medidas específicas de controlo, não há que apreciar o fundamento da tese defendida pelos Estados-Membros segundo a qual um sistema de controlo diferente seria mais eficaz [44].

51. Por último, a alegação de que a correcção controvertida se baseou numa extrapolação dos resultados de certas visitas de controlo é infundada. Resulta claramente do Relatório de Síntese e da contestação da Comissão neste processo que embora a Comissão tivesse em conta as visitas de controlo, não extrapolou a partir de factos individuais ou números obtidos durante essas visitas para calcular o prejuízo sofrido pelo Fundo. A correcção controvertida

44 — V. acórdãos de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão (819/79, Recueil., p. 21, n.° 21); de 21 de Fevereiro de 1991, Alemanha/Comissão (C-28/89, Colect., p. I-581, n.° 9); de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão (C-54/91, Colect., p. I-3399, n.° 38).

baseou-se numa estimativa dos prejuízos sofridos calculados de acordo com o sistema de reduções a taxas uniformes constante do Relatório Belle. Quanto à alegada promessa da Comissão de proceder a novo cálculo, basta notar que o Governo espanhol nunca apresentou à Comissão números que lhe tivessem permitido proceder a esse novo cálculo.

52. Por estes motivos, considero que deve improceder o pedido do Governo espanhol relativo aos prémios especiais à carne de bovino e aos prémios às vacas aleitantes.

53. Em face desta conclusão, não se me afigura necessário expressar uma opinião sobre se, como o recorrente alega, a exigência constante do artigo 6.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3997/92 é cumprida quando o número de controlos efectuados *no conjunto* de um Estado-Membro for equivalente a 10% de todos os pedidos de ajuda ou se, como alega a Comissão, o cumprimento do artigo 6.°, n.° 3, se deve verificar não só no Estado-Membro como um todo mas também em cada uma das regiões, províncias ou outras unidades geográficas responsáveis pelo controlo dos pedidos de ajuda nos termos da lei nacional.

Imposição suplementar a cargo dos produtores ou compradores de leite de vaca

Disposições legislativas

54. O artigo 5.°-C do Regulamento n.° 804/68 [45], introduzido pelo Regulamento n.° 856/84 [46], institui uma imposição suplementar a cargo dos produtores ou dos compradores de leite de vaca com o objectivo de conter o crescimento da produção de leite na Comunidade [47].

55. Nos termos dessa disposição a imposição suplementar aplicar-se-á em cada região dos Estados-Membros de acordo com uma de duas fórmulas específicas. Nos Estados-Membros que optem pela «Fórmula A», a imposição deve ser paga por todos os produtores de leite sobre as quantidades de leite (e/ou de equivalente de leite) que entreguem a um comprador e que, durante o período de doze meses em causa, excedam uma quantidade de referência a determinar. Nos Estados-Membros

45 — Regulamento (CEE) n.° 804/68 do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 148, p. 13; EE 03 F2 p. 146).

46 — Regulamento (CEE) n.° 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.° 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90, p. 10; EE 03 F30 p. 61).

47 — O regime instituído pelo Regulamento n.° 856/84 deveria expirar em 31 de Março de 1993 mas a sua vigência foi prorrogada por um período de sete anos com efeitos a partir de 1 de Abril de 1993 pelo Regulamento (CEE) n.° 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 405, p. 1).

que optem pela «Fórmula B», a imposição deve, em princípio, ser paga por todos os compradores sobre as quantidades de leite (ou de equivalente de leite) que lhes tiverem sido entregues pelos produtores e que — durante o período de doze meses em causa — excedam a quantidade de referência. No entanto, de acordo com esta fórmula, o comprador tem a obrigação de recuperar a imposição através do preço que paga aos produtores.

56. O Regulamento n.º 536/93 [48] fixa regras de execução da imposição suplementar sobre o leite e produtos lácteos. O artigo 3.º, n.º 4, desse regulamento dispõe:

«Antes de 1 de Setembro de cada ano, o comprador devedor da imposição pagará ao organismo competente o montante devido, em conformidade com as normas determinados pelo Estado-Membro.

Em caso de não cumprimento do prazo de pagamento, o montante em dívida vencerá um juro anual à taxa fixada pelo Estado-Membro, o qual não pode ser inferior à taxa de juro aplicada por esse Estado-Membro em caso de repetição do indevido.»

48 — Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 57, p. 12). Este regulamento — que substituiu o Regulamento (CEE) n.º 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 139, p. 12) — tem sido aplicável desde o período de doze meses que teve início em 1 de Abril de 1993.

57. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 536/93, os juros pagos for força do n.º 4 do artigo 3.º serão deduzidos dos pedidos de recuperação de despesas do sector leiteiro apresentados ao Fundo pelos Estados-Membros.

O pedido do recorrente

58. O recorrente pede ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão 1999/187 na medida em que exclui do financiamento comunitário o montante de 4 484 785 615 ESP relativo à imposição suplementar a cargo dos produtores ou compradores de leite de vaca. De acordo com os Relatórios de Síntese de 1994 e 1995, a Comissão excluiu esse montante por duas razões. Em primeiro lugar, excluiu um montante de 3 129 240 958 ESP devido ao facto de as autoridades espanholas se terem abstido de cobrar aos produtores e compradores a imposição suplementar devida nos termos do Regulamento n.º 804/68, na versão alterada, relativamente a 55 707 toneladas de leite entregue em excesso relativamente à quota de referência nacional. Em segundo lugar, a Comissão excluiu um montante de 1 355 544 657 ESP a título de juros devidos pelos compradores por essa imposição, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 536/93. Esses montantes eram relativos ao ano financeiro de 1994 mas tinham sido excluídos da decisão de apuramento de contas relativa a esse ano para proporcionar ao Governo espanhol a oportunidade de submeter o assunto ao órgão de conciliação.

59. Convém apreciar separadamente os dois aspectos da decisão impugnada.

a) A imposição suplementar

— Resumo dos argumentos

60. O recorrente não contesta que, em princípio, a Comissão pode proceder a uma correcção quando um Estado-Membro não cobra a imposição suplementar devida nos termos do artigo 5.° C do Regulamento n.° 804/68, na versão alterada. Contudo, considera ilegal a correcção aplicada pela Comissão na Decisão 1999/187, por duas razões. Em primeiro lugar, os produtores e compradores de produtos lácteos em Espanha, ao contrário do que a Comissão afirma, não excederam a quantidade de referência atribuída a Espanha. Embora seja verdade que se verificou um excesso no âmbito das entregas a comerciantes, os produtores espanhóis não esgotaram a quantidade de referência específica atribuída para vendas directas ao consumo de produtos lácteos [49]. Teria sido possível, de acordo com o direito comunitário, transferir esta quantidade para entregas comerciais, assim colocando as entregas totais de leite em Espanha dentro da quantidade de referência nacional e só devido a dificuldades práticas essa transferência não foi feita no período relevante. Em segundo lugar, o recorrente alega que a Comissão concordou, no decurso de negociações com as autoridades espanholas e numa carta enviada a essas autoridades, que a imposição suplementar a cargo de Espanha no ano financeiro de 1994 seria calculada com base num excesso não superior a 30 000 toneladas de leite. Ao aplicar a correcção com base num excesso de 55 707 toneladas, contrariamente a esse acordo, a Comissão violou o princípio da confiança legítima.

— Análise

61. O primeiro argumento do recorrente não deve, em minha opinião, ser julgado procedente. Embora seja verdade que teria sido possível transferir quantidades de referência das vendas directas para as vendas comerciais, o Governo espanhol nunca apresentou um pedido nesse sentido. A Comissão não estava, pois, em condições de proceder à transferência pois teria violado as normas de processo e os prazos e posto em risco a igualdade de tratamento entre Estados-Membros no âmbito do processo de fecho de contas. Além disso, as partes parecem concordar em que a Comissão não tem o poder de transferir quotas com efeito retroactivo.

62. Quanto ao segundo argumento do recorrente — que alega que a Comissão não cumpriu um acordo com o recorrente

49 — De acordo com o recorrente, ficaram por utilizar 131 574 toneladas dessa quantidade.

relativo ao montante da imposição suplementar que devia ser cobrado em Espanha — há que lembrar que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Itália/Comissão [50] que uma decisão de apuramento de contas pode ser declarada inválida com base numa violação da confiança legítima se se demonstrar que a decisão se afasta de uma declaração ou posição que a Comissão comunicou ao Estado-Membro e na qual este Estado podia razoavelmente confiar.

63. No caso presente, o recorrente invoca negociações entre a Comissão e o Governo espanhol durante as quais, conforme alegado, a Comissão aceitou que as autoridades espanholas apenas estavam obrigadas a cobrar a imposição suplementar relativamente a 30 000 toneladas de produtos lácteos. A Comissão não nega que essas negociações tiveram lugar nem que tentou uma solução de compromisso com as autoridades espanholas quanto à cobrança da imposição suplementar mas realça que, na medida em que se tivesse chegado a qualquer entendimento, este estaria sujeito à condição de as autoridades espanholas se esforçarem activamente para cobrar a totalidade da imposição suplementar a cargo dos produtores espanhóis de leite pela quantidade de 30 000 toneladas em excesso. Contudo, as autoridades espanholas cobraram apenas uma pequena parte (menos de 3,5%) dessa imposição e a Comissão, assim, nunca celebrou qualquer acordo definitivo.

50 — Acórdão de 14 de Novembro de 1989, Itália/Comissão (14/88, Colect., p. 3677, n.os 28 a 30).

64. Na falta de depoimentos das partes envolvidas, é difícil determinar com precisão o que foi acordado durante essas negociações. Na minha opinião, as explicações da Comissão revelam-se plausíveis; custa-me a crer que fosse dada ao recorrente qualquer garantia clara e incondicional de que a quantidade em excesso seria calculada na base de 30 000 toneladas quando, claramente, não era do interesse da Comissão dar tal garantia nessa fase do processo.

65. Este entendimento é concordante com a carta da Comissão de 18 de Janeiro de 1995 e assinada pelo Director Geral da Direcção Geral VI da Comissão, da qual o recorrente também tenta prevalecer-se. Na versão espanhola da carta invocada pelo recorrente, o Director Geral referia: «Para la campaña 1993/94, la percepción de la tasa será exigida sobre la producción excedentaria respecto a la cantidad nacional garantizada, que se cifra en unas 30 000 toneladas. No se prevé ninguna corrección a este respecto». Considero que esta formulação não constitui uma garantia precisa e específica que possa criar uma expectativa legítima de que não seria aplicada qualquer correcção adicional se a quantidade de referência nacional fosse ultrapassada em mais de 30 000 toneladas. Por um lado, a primeira frase dessa passagem reafirma claramente a obrigação do Estado espanhol, nos termos das normas comunitárias aplicáveis, de cobrar a imposição suplementar correspondente à quantidade de leite entregue em excesso relativamente à quantidade nacional de referência garan-

tida. Por outro lado, ao afirmar que a quantidade em excesso em Espanha se cifrava em «unas 30 000 toneladas» (umas 30 000 toneladas), a Comissão indicou que o número apresentado não era definitivo. Esta interpretação está de acordo com o facto de a Comissão não saber o número definitivo em Janeiro de 1995. A formulação «No se prevé ninguna corrección a este respecto» reforça, do meu ponto de vista, o carácter preliminar da declaração, na medida em que implica que embora a Comissão nesse momento não previsse qualquer correcção — em face das negociações que continuavam com o Governo espanhol -, ainda não tinha sido tomada uma decisão definitiva sobre a questão.

66. Por estes motivos, concluo que o pedido do recorrente quanto ao pagamento da imposição suplementar relativa a um excesso de 55 707 toneladas de produtos lácteos é improcedente.

b) Juros sobre a imposição suplementar

— Resumo dos argumentos

67. No Relatório de Síntese, a Comissão referiu que a sua decisão de recusa de reembolso de um montante equivalente a essa parte dos juros devidos pelos compradores espanhóis relativamente à entrega em excesso de 55 707 toneladas que não tinham sido cobrados pelas autoridades competentes se justificava de acordo com o artigo 3.°, n.° 4, do Regulamento n.° 536/93. Na sua opinião — exposta mais completamente nas peças processuais que apresentou ao Tribunal de Justiça do que no Relatório de Síntese — essa disposição não só obriga os compradores a pagar juros às autoridades competentes mas também obriga o Estado-Membro a garantir que todas as quantias devidas são cobradas em cada ano até 1 de Setembro. Ao cobrar apenas, de acordo com o cálculo da Comissão, 3,13% de toda a imposição em dívida em 1 de Setembro de 1994 e ao não cobrar quaisquer juros relativos à imposição suplementar que continuava por pagar depois dessa data, as autoridades espanholas claramente incumpriram essa obrigação. A Comissão podia, pois, reduzir o pedido de reembolso do Governo espanhol em montante equivalente ao dos juros que deviam ter sido cobrados [51]. Neste contexto, a Comissão sublinha que a eficácia do regime da imposição suplementar seria prejudicada se os Estados-Membros não tivessem a obrigação de cobrança da imposição e dos juros devidos nos termos do Regulamento n.° 804/68 na versão alterada e do Regulamento n.° 536/93. Além disso, ao não cobrarem quantias devidas, os Estados-Membros expõem o Fundo a um risco financeiro visto que, nos termos do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 536/93, as quantias cobradas são deduzidas das despesas do sector leiteiro reembolsadas pelo Fundo.

68. O recorrente contesta a interpretação dada pela Comissão ao artigo 3.°, n.° 4, do

51 — Há que lembrar que o artigo 3.°, n.° 4, do regulamento (referido no n.° 56), prevê o pagamento de juros a partir de 1 de Setembro em caso de atraso no pagamento da imposição suplementar.

Regulamento n.º 536/93. Alega, no essencial, que essa disposição impõe aos compradores uma obrigação de pagamento de juros, mas não uma obrigação de os Estados-Membros garantirem que as somas devidas são cobradas. Por conseguinte, o facto de um Estado-Membro não cobrar as quantias devidas pelos compradores não permite, *só por si*, à Comissão recusar o reembolso dessas quantias. A recusa de reembolso só se justifica se estiverem preenchidas as condições previstas na norma geral constante do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70, isto é, se a Comissão puder demonstrar que a falta de cobrança determinadas quantias é imputável à negligência das autoridades administrativas ou outros organismos do Estado-Membro. Referindo-se ao acórdão do Tribunal de Justiça, Deutsche Milchkontor [52], o recorrente alega que as autoridades espanholas não foram negligentes visto que a cobrança das quantias devidas nos termos do regime da imposição suplementar é feita de acordo com as mesmas regras administrativas e judiciais e sob os mesmos processos que as outras cobranças fiscais abrangidas pela lei espanhola. O facto de o processo de cobrança poder ser longo na prática não revela, de acordo com o recorrente, qualquer negligência da parte das autoridades espanholas.

— Análise

69. O artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 536/93 não impõe expressamente que os Estados-Membros tomem as medidas para assegurar que os compradores cumpram a sua obrigação de pagar a imposição suplementar sobre os produtos lácteos e juros sobre a mesma. Do meu ponto de vista — e aqui concordo com o Governo espanhol — daí resulta que a Comissão não pode recusar o reembolso apenas pelo facto de determinadas quantias devidas não terem sido pagas nem cobradas. O facto de determinadas quantias ficarem por pagar, ou terem sido pagas com atraso, não constitui *só por si* uma violação das obrigações impostas aos Estados-Membros pelo direito comunitário. Considero este entendimento reforçado pela exposição detalhada dada pelo advogado-geral Albert nas conclusões que apresentou no processo França/Comissão [53]. Embora essas conclusões fossem relativas ao artigo 15.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1546/88 [54], as razões dadas pelo advogado-geral Albert aplicam-se também, na minha opinião, no âmbito do Regulamento n.º 536/93. Assim, a Comissão só pode aplicar uma correcção se puder demonstrar, de acordo com o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70, que o Fundo sofreu um prejuízo em resultado de as autoridades nacionais negligentemente não terem cobrado as quantias em causa.

70. A fim de determinar a validade da correcção aplicada pela Comissão neste caso, há que analisar se existe prova de

52 — Acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor GmbH (205/82 a 215/82, Colect., p. 2633).

53 — C-277/98, n.ºs 66 a 81 das conclusões apresentadas em 29 de Março de 2001, (acórdão de 13 de Novembro de 2001, Colect., p. I-8453, p. I-8455).

54 — Regulamento (CEE) n.º 1546/88 da Comissão, de 3 de Junho de 1988, que fixa as regras de execução da imposição suplementar referida no artigo 5.º-C do Regulamento (CEE) n.º 804/68 (JO L 139, p. 12), revogado pelo Regulamento n.º 536/93, referido na nota 48. O artigo 15.º, n.º 4, dispunha:
«Os compradores referidos nos n.ºs 1, 2 e 3, nos três meses seguintes ao final de cada período de doze meses, pagarão o montante da imposição eventualmente devido ao organismo competente.
Todavia, no caso referido no n.º 3, este pagamento é efectuado, no mesmo prazo de três meses, pelos agrupamentos de produtores e suas uniões.»

negligência na acepção do artigo 8.°, n.° 2, e, se assim for, quais as consequências financeiras que a Comissão daí podia extrair.

71. De acordo com os cálculos da Comissão, as autoridades espanholas cobraram apenas 3,13% da imposição suplementar devida pelas entregas em excesso de 55 707 toneladas de produtos lácteos no ano agrícola de 1993/1994. Além disso, a Comissão afirmou — sem que o Governo espanhol o impugnasse — que as autoridades espanholas competentes não cobraram quaisquer juros sobre a imposição em dívida, assim ficando por pagar juros no valor de 1 355 544 657. Concordo com a Comissão em que esses números parecem indiciar que as autoridades espanholas por negligência deixaram de cobrar as quantias em causa. Considero, pois, que a Comissão podia aplicar uma correcção. Contudo, meros indícios não bastam. A questão é a de saber se a Comissão demonstrou, de acordo com os padrões relativos à prova normalmente exigidos, se existiu negligência na acepção do artigo 8.°, n.° 2. Não analisarei ou emitirei uma opinião sobre a questão porque, do meu ponto de vista, a decisão da Comissão é, de qualquer forma, ilegal pelas seguintes razões.

72. Tal como resulta claramente dos factos acima descritos, a Comissão recusou o reembolso da totalidade dos juros em dívida (1 355 544 657 ESP). Verifica-se, pois, que a Comissão não tentou determinar *qual a parte* dos juros em dívida imputável à falta de procedimentos eficazes para cobrança das quantias em dívida. Por exemplo, a Comissão não teve em conta que podia ter sido objectivamente impossível às autoridades espanholas cobrarem determinadas quantias por circunstâncias alheias a qualquer negligência ou omissões da sua parte. Considero que, ao não ter em conta essa possibilidade, a Comissão ultrapassou os poderes que lhe são conferidos pelo artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70.

73. Por estes motivos, concluo que o pedido do recorrente no sentido da anulação da recusa da Comissão de reembolso de 1 355 544 657 ESP relativamente a juros devidos por força do regime da imposição suplementar sobre os produtos lácteos deve ser julgado procedente.

Ajuda à produção de azeite

Disposições legislativas

74. Pelo Regulamento n.° 136/66[55], o legislador comunitário instituiu a organi-

55 — Regulamento n.° 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO B 172 p. 3025; EE 03 F 1 p. 214), posteriormente alterado em diversas ocasiões, mais recentemente pelo Regulamento (CE) n.° 2826/2000 do Conselho, de 19 de Dezembro de 2000, relativo a acções de informação e promoção a favor dos produtos agrícolas no mercado interno (JO L 328, p. 2).

zação comum de mercado das matérias gordas. O artigo 5.° desse regulamento, na versão alterada, dispõe que será concedida uma ajuda à produção de azeite com o fim de estabelecer um rendimento equitativo para os produtores. Uma percentagem do montante da ajuda à produção será retida, nos termos do artigo 20.° D, para contribuir para o financiamento das actividades das organizações de produtores reconhecidas.

75. O Regulamento n.° 154/75 estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite [56]. Nos termos do artigo 1.° desse regulamento, o cadastro deve abranger todas as explorações olivícolas e conter determinadas informações específicas devendo ser regularmente actualizado.

76. O artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 2261/84 que adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores [57], dispõe:

«A ajuda é concedida aos olivicultores estabelecidos nos Estados-Membros. Na acepção do presente regulamento, entende-se por olivicultor o agricultor que explora um olival que produz azeitonas destinadas à produção de azeite.»

77. De acordo com o artigo 11.°, n.° 2, desse regulamento:

«Os Estados-Membros produtores certificam-se que as verbas destinadas às uniões e às organizações de produtores em aplicação do n.° 1 são utilizadas exclusivamente para fins de financiamento das actividades que lhes incumbem nos termos do presente regulamento.»

78. O artigo 14.° estabelece regras relativas à fiscalização e controlo das ajudas:

«1. Cada Estado-Membro produtor aplica um regime de controlos que garanta que o produto para o qual a ajuda é concedida tem direito ao benefício dessa ajuda.

2. Os Estados-Membros produtores controlarão a actividade de cada organização de produtores e de cada união e, nomeadamente, as operações de controlo efectuadas por estes organismos.

3. No decurso de cada campanha e, nomeadamente, no decurso do período de trituração, os Estados-Membros produtores controlam no local a actividade e o registo de existências numa percentagem de lagares autorizados a determinar.

56 — Regulamento (CEE) n.° 154/75 do Conselho, de 21 de Janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite (JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72).

57 — Regulamento (CEE) n.° 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984, que adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores (JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232).

Os lagares escolhidos devem ser representativos das capacidades de trituração de uma zona de produção.

4. No que se refere ao azeite referido no ponto 1, anexo do Regulamento n.º 136/66/CEE e produzido por olivicultores que não sejam membros de uma organização de produtores, o controlo é efectuado por sondagem, no local, e deve permitir verificar:

— a exactidão das declarações de cultura,

— o destino das azeitonas colhidas para a produção de azeite e, se possível, a transformação efectiva dessas azeitonas em azeite.

Os controlos incidem sobre uma percentagem de olivicultores a determinar e tendo em conta, nomeadamente, a dimensão das explorações.

5. Para a realização dos controlos e verificações referidas, o Estado-Membro utiliza, entre outros meios, os ficheiros informatizados, referidos no artigo 16.º

Estes ficheiros são utilizados para orientar os controlos a efectuar por força dos n.ºs 1 a 4.»

79. Por último, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2261/84 dispõe que os Estados-Membros constituirão e manterão actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas. As informações que devem constar desses ficheiros são enunciadas no artigo 16.º, n.º 2.

80. O segundo considerando do Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite [58], declara que os controlos a efectuar pelos Estados-Membros «devem incidir sobre um número suficientemente representativo de declarações de cultura dos olivicultores membros de organizações».

81. O artigo 1.º, n.º 5, desse regulamento está redigido da seguinte forma:

«Quando uma parte das azeitonas for utilizada para fins diferentes de produção de azeite, a ajuda é paga proporcionalmente à azeitona destinada à produção de azeite».

58 — Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984 (JO L 288, p. 52; EE 03 F 32 p. 169).

82. Nos termos do artigo 5.°, n.° 1:

«O pedido da ajuda, a apresentar por cada olivicultor, deve comportar, pelo menos, as seguintes indicações:

a) os nomes, apelidos e morada do olivicultor;

b) a quantidade de azeite virgem produzido;

c) a localização das explorações onde a azeitona foi colhida, com referência à declaração de cultura;

d) o ou os lagares licenciados onde o azeite foi produzido, indicando, para cada um deles, a quantidade de azeitona laborada e a quantidade de azeite produzido.

A referida ajuda deve ser acompanhada por uma declaração do lagar, com a forma e o conteúdo a adoptar pelos Estados-Membros, que confirme as indicações referidas na alínea d).»

83. Resulta do artigo 8.° que, quando um agrupamento ou uma união, após ter desempenhado todas as suas tarefas previstas pela regulamentação comunitária, não tiver utilizado totalmente a soma resultante do financiamento referido artigo 20.° D do Regulamento n.° 136/66 e no n.° 1, alínea a), do artigo 11.° do Regulamento (CEE) n.° 2261/84, deve repartir o saldo entre as organizações de produtores de que é composta.

84. O artigo 9.°, n.° 2, com a redacção dada pelo Regulamento n.° 828/90 [59] dispõe:

«A contabilidade-matéria diária padronizada, referida no n.° 1, alínea d), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 2261/84, deve compreender:

a) As quantidades de azeite entradas, lote por lote, indicando o produtor e o proprietário de cada lote;

b) As quantidades de azeitona trituradas;

c) As quantidades de azeite obtido;

59 — Regulamento (CEE) n.° 828/90 da Comissão, de 30 de Março de 1990, que altera o Regulamento (CEE) n.° 3061/84 que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite (JO L 86, p. 18).

d) As quantidades de bagaço obtidas, determinadas forfetariamente

— pesadas lote por lote, nos casos em que o lagar dispuser de uma báscula

e) As quantidades de azeite saídas do lagar, lote por lote, com indicação do destinatário. Quando a quantidade de azeitonas trituradas for composta de vários lotes inferiores à quantidade mínima necessária para o carregamento normal da prensa, tanto nos lagares com ciclo de produção tradicional como nos lagares com ciclo de produção contínuo, a contabilidade física deve incluir a quantidade global de azeite saída do lagar, repartida pelos destinatários proporcionalmente à quantidade de azeitonas trituradas por cada um deles;

f) As quantidades de bagaço de azeitona saídas do lagar:

— determinadas lote por lote, com indicação do destinatário, em caso de venda a um estabelecimento de extracção,

— determinadas forfetariamente, com indicação do destinatário, nos outros casos,

[...]»

Resumo dos argumentos

85. Pela Decisão 1999/186, a Comissão excluiu do financiamento pelo Fundo o montante de 5 754 750 215 ESP, correspondente a uma redução à taxa uniforme de 5% das despesas declaradas por Espanha no processo de apuramento de contas de 1996 relativas à ajuda à produção de azeite e relativas à constituição do cadastro olivícola. A Decisão 1999/187 recusou o reembolso do montante de 4 317 179 696 ESP correspondente a uma redução à taxa uniforme de 10% das despesas declaradas quanto período do ano agrícola de 1992/1993 e anteriores e uma redução de 5% das despesas declaradas quanto aos anos agrícolas posteriores.

86. Resulta dos Relatórios de Síntese de 1994 e 1995 e de outros documentos dos autos que a Decisão 1999/186 e a Decisão 1999/187 se basearam essencialmente nos mesmos fundamentos. Depois de duas visitas dos inspectores do Fundo a Espanha em 1996 e 1997, a Comissão considerou

inadequado o controlo das despesas no sector do azeite. Em particular, o cadastro olivícola previsto no Regulamento n.º 154/75 e os ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas previstos no Regulamento n.º 2261/84 tinham estado incompletos e inoperacionais pelo menos até ao final de 1998. Os controlos efectuados pelas autoridades espanholas para compensar a falta de cadastro e de ficheiros informatizados eram inadequados. As investigações da Comissão tinham, assim, revelado certos problemas, incluindo duplos pagamentos de ajudas por explicar, inadequados controlos de lagares no local, inexistência de resposta adequada em casos de fraude, número insignificante de controlos no local aos produtores de azeite e concessão da ajuda à produção por azeitona vendida como azeitona de mesa. Com base nisto, a Comissão considerou que as deficiências eram relativas a elementos fundamentais do sistema de controlo e a controlos essenciais para garantir a regularidade das despesas e que o Fundo tinha sido exposto a um significativo risco de perdas generalizadas. Contudo, reconhecendo que as autoridades espanholas tinham melhorado o sistema ao longo dos anos, a Comissão aplicou uma redução a uma taxa uniforme mais baixa quanto aos anos agrícolas posteriores a 1992/1993.

87. O recorrente alega que as exclusões e reduções decididas pela Comissão devem ser anuladas e invoca vários argumentos a favor da sua posição. Para uma melhor análise, esses argumentos devem ser divididos em duas categorias.

Análise

a) Primeira categoria de argumentos

88. Pela primeira categoria de argumentos, o recorrente pretende demonstrar que a Comissão violou determinados princípios e disposições do direito comunitário.

89. Na petição, o recorrente refere-se a uma carta dirigida às autoridades espanholas em que a Comissão alegadamente declara que a situação em Espanha tinha melhorado e que o seu sistema de controlo era superior ao existente em alguns dos outros Estados-Membros. Não obstante essas diferenças, a Comissão aplicou a mesma taxa uniforme de correcção que a esses Estados-Membros. O recorrente parece, assim, sugerir que a Comissão violou o princípio da igualdade de tratamento. Contudo, uma vez que o Governo espanhol não apresentou qualquer informação relativa à situação verificada nos outros Estados-Membros nem qualquer prova do conteúdo da carta da Comissão, este argumento deve ser rejeitado.

90. O recorrente alega também que a Comissão violou os artigos 5.º e 190.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 10.º e 253.º CE) por não ter

respondido nem refutado de forma convincente, no Relatório de Síntese de 1994, todos os argumentos e factos apresentados pelas autoridades espanholas durante o processo que precedeu esse Relatório e a adopção da Decisão 1999/187. Na apreciação destas alegações, há que ter presente que o Governo espanhol estava proximamente envolvido no processo de elaboração das decisões impugnadas e que estava bem consciente das razões que levaram a Comissão a seguir o entendimento de que os montantes em causa não deviam ser cobrados ao Fundo [60]. Nestas circunstâncias, ao não responder a determinados argumentos e ao não refutar determinadas alegações de facto, a Comissão não violou as disposições do Tratado invocadas pelo recorrente.

91. Remetendo para o acórdão Grécia/Comissão [61], o recorrente alega ainda que as decisões impugnadas são ilegais uma vez que era impossível cumprir os prazos previstos para a constituição do cadastro olivícola e dos ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas. Não tendo o recorrente apresentado qualquer informação relativa às alegadas dificuldades com que se depararam as autoridades espanholas, este argumento dever ser, em qualquer caso, rejeitado.

92. Por último, quanto à Decisão 1999/186, que exclui determinadas despesas relativamente ao ano financeiro de 1996, o recorrente alega que a Comissão violou o artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 com a redacção dada pelo Regulamento n.° 1287/95 [62]. Desta disposição consta que «antes de qualquer decisão de recusa de financiamento, os resultados das verificações da Comissão [...] serão objecto de comunicações escritas» e que «não pode ser decidida uma recusa de financiamento quanto às despesas efectuadas antes dos vinte e quatro meses anteriores à comunicação escrita da Comissão ao Estado-Membro em causa dos resultados das referidas verificações» [63]. O recorrente refere a carta da Comissão, datada de 10 de Março de 1998 e recebida na representação espanhola na União Europeia em 12 de Março de 1998, pela qual notificava as autoridades espanholas das conclusões finais das suas investigações sobre o sistema de controlo existente em Espanha em 1994 e nos anos seguintes. Essa carta deve, na opinião do recorrente, ser considerada uma «comunicação escrita» na acepção do artigo 5.°, n.° 2, com a consequência de a Comissão não poder recusar o pagamento pelo Fundo das despesas efectuadas antes de 12 de Março de 1996.

93. A Comissão não aceita este argumento. Salienta que os problemas que afectavam o sistema espanhol de controlo no sector do azeite, que existia desde 1990, eram bem conhecidos das autoridades espanholas e que tinham sido o objecto de discussões e

60 — V. acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Países Baixos/Comissão (C-22/89, Colect., p. I-4799, n.° 18).

61 — C-50/94, referido na nota 19, n.° 39.

62 — Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995, que altera o Regulamento (CEE) n.° 729/90 relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 125, p. 1).

63 — Contudo, esta norma não é aplicável às consequências financeiras de: «casos de irregularidades na acepção do n.° 2 do artigo 8.°» ou «de auxílios de Estado ou de infracções em relação aos quais tenham sido iniciados os procedimentos referidos nos artigos 93.° e 169.° do Tratado».

de cartas trocadas entre a Comissão e as autoridades. Nestas circunstâncias, as autoridades espanholas não podem invocar o artigo 5.°, n.° 2, alínea c).

94. O artigo 5.°, n.° 2, alínea c), foi introduzido no Regulamento n.° 729/70 pelo Regulamento n.° 1287/95 que estabeleceu o processo de apuramento de contas actualmente em vigor. De acordo com esse processo, a Comissão adopta decisões anuais de apuramento de contas e, se necessário, decisões plurianuais de verificação de conformidade a excluir do financiamento comunitário despesas que, de acordo com as suas verificações, não tenham sido efectuadas no cumprimento das normas comunitárias [64]. Ao introduzir este procedimento, o legislador comunitário teve em vista reduzir os atrasos verificados no processo de apuramento de contas anteriormente em vigor [65]. Contudo, uma vez que as decisões de verificação de conformidade não estão ligadas à execução do orçamento de um ano financeiro em particular, o legislador comunitário considerou «necessário determinar o período máximo a que podem respeitar as consequências dos resultados [das] auditorias [de conformidade da Comissão]» [66]. Resulta desta declaração e das explicações da Comissão no presente processo que o objectivo da limitação temporal do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), é proteger os Estados-Membros da insegurança jurídica que se poderia verificar se a Comissão pudesse pôr em causa despesas efectuadas vários anos antes da adopção de uma decisão de verificação de conformidade.

95. A interpretação do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), feita pela Comissão — de acordo com a qual a limitação temporal não se aplica se o Estado-Membro em causa estiver consciente de que a Comissão considera deficiente o seu sistema de controlo — não está de acordo, na minha opinião, com esse objectivo. O artigo 5.°, n.° 2, alínea c), só pode proporcionar segurança jurídica aos Estado-Membros se estes puderem determinar com precisão a data a partir da qual o limite temporal deve ser calculado. Além disso resulta claramente da redacção do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), que a data a ter em conta é aquela em que a Comissão notifica por «comunicação escrita» formal os resultados das suas verificações relativas aos anos financeiros em questão. Assim, para dar cumprimento ao artigo 5.°, n.° 2, alínea c), a Comissão apenas tem que proceder às verificações e notificar os respectivos resultados num período de 24 meses após a despesa ter sido efectuada pelo Estado-Membro, não se exige que termine o processo de apuramento de contas nesse período. Na minha opinião, este sistema não impõe à Comissão um encargo desprovido de razoabilidade antes estabelecendo um equilíbrio razoável entre, por um lado, a necessidade de segurança jurídica dos Estados-Membros e, por outro, os interesses financeiros da Comunidade. Considero que a interpretação seguida pela Comissão é também problemática na medida em que pressupõe que se determine — em todos os casos em que aplicar o prazo do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), — se o Estado-Membro em causa sabia que o seu sistema de controlo

64 — V. n.° 7, *supra*.

65 — V. quarto e quinto considerandos do Regulamento n.° 1287/95.

66 — V. sexto considerando do Regulamento n.° 1287/95.

era deficiente. Essa determinação poderia dar origem a dificuldades de prova e coloca várias questões de difícil solução, como por exemplo o grau de conhecimento exigido.

96. No presente processo, concordo com o recorrente em que a notificação teve lugar em 12 de Março de 1998. Foi no documento recebido nessa data que a Comissão fez constar as conclusões finais que a Comissão tinha retirado, quanto aos anos financeiros abrangidos pela Decisão 1999/186, das verificações efectuadas em 1996 e 1997. Se as autoridades espanholas estavam, como alega a Comissão, ou não em condições de deduzir de anteriores decisões de apuramento de contas e das trocas de informação ocorridas antes de Março de 1998 o que essas conclusões iriam ser é, na minha opinião, irrelevante.

97. Considero, portanto, que a Decisão 1999/186 é contrária ao artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70 na versão modificada na medida em que a decisão excluiu despesas efectuadas pelo Reino de Espanha anteriores a 12 de Março de 1996. Esta conclusão não é afectada pelo argumento da Comissão de que as deficiências do sistema espanhol de controlo estavam demonstradas por verificações efectuadas — cujos resultados foram comunicados às autoridades espanholas — em anos financeiros anteriores a 1994 e que, depois disso, não tinha havido outras verificações, com excepção de algumas visitas de inspecção de pequena importância e encontros bilaterais. Do meu ponto de vista, este argumento assenta numa interpretação indevidamente restritiva do termo «verificações». No âmbito do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), esse termo deve ser interpretado no sentido de que se refere não só a visitas de inspecção mas também a controlos financeiros e estatísticos levados a cabo pela Comissão. De qualquer forma, resulta claramente dos documentos apresentados pela Comissão que uma equipa de inspectores do Fundo efectuou visitas de inspecção em Espanha em 1996 e em 1997 e que a Decisão 1999/186 se baseou em grande medida nas conclusões constantes dos relatórios dessas inspecções.

b) Segunda categoria de argumentos

98. A segunda categoria de argumentos do recorrente visa, no essencial, refutar a afirmação constante do Relatório de Síntese de que o sistema de controlo levado a cabo em Espanha era deficiente. Embora o recorrente admita que existia atraso na constituição do cadastro olivícola e na progressão do trabalho de criação e actualização dos ficheiros informatizados de dados olivícolas, alega que os controlos levados a cabo em Espanha não eram, porém, menos eficazes e que, por isso, o Fundo não sofria qualquer prejuízo. As correcções aplicadas pela Comissão devem, portanto, ser anuladas.

99. Do meu ponto de vista, não é necessário apreciar o mérito destes detalhados argumentos. Entendo que, simplesmente, não se pode considerar que existe um sistema de controlo realmente eficaz enquanto o cadastro olivícola e os ficheiros

informatizados previstos no direito comunitário não estiverem completos e não forem utilizados para se proceder a controlos cruzados das ajudas a todos os níveis. Este entendimento é reforçado pela exposição da Comissão e pelo acórdão Grécia/Comissão [67], no qual o Tribunal de Justiça considerou que a falta do Estado-Membro na constituição dos ficheiros informatizados no sector olivícola «de qualquer modo [...] não pode ser justificad[a] através de um reenvio geral para os controlos suplementares, cuja extensão e intensidade não foram especificadas e cuja eficácia foi aliás contestada pela Comissão».

100. Em face destas observações, concluo no sentido de que a Decisão 1999/186 deve ser anulada na parte em que exclui do financiamento comunitário as despesas relativas à ajuda à produção de azeite efectuadas pelo recorrente antes de Março de 1996.

Vinho

Disposições legislativas

101. Os artigos 6.°, 7.° e 8.° do Regulamento n.° 822/87, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola, proíbem a plantação de novas vinhas e prevêem um procedimento de autorização administrativa para o arranque e replantação de vinhas [68]. Nos termos dos artigos 6.°, n.° 3, e 7.°, n.° 4, a uva proveniente de vinhas plantadas em infracção a essas normas não pode ser usada na produção de vinho de mesa e os produtos provenientes destas uvas só podem ser postos em circulação com destino às destilarias.

Resumo dos argumentos

102. O recorrente pede a anulação da recusa da Comissão de reembolso de um total de 730 638 679 ESP relativo ao abandono definitivo de áreas de vinha (424 652 236 ESP) e à ajuda à destilação preventiva de vinho (305 986 443 ESP) [69]. De acordo com o Relatório de Síntese, a Comissão aplicou essa correcção porque as autoridades nacionais competentes não tinham efectuado suficientes controlos e aplicado as sanções previstas para garantir o cumprimento dos artigos 6.°, 7.° e 8.° do Regulamento n.° 822/87. Devido a essas omissões, que tinham sido confirmadas quando os inspectores do Fundo visitaram Espanha em 1996, as autoridades tinham sido incapazes de travar a plantação e a replantação ilegais de vinha e de impedir a venda de produtos de uva proveniente dessas vinhas para fins diferentes da destilação. O facto de várias regiões espanholas

67 — Acórdão de 29 de Janeiro de 1998 (C-61/95, Colect., p. I-207, n.° 13).

68 — Regulamento (CEE) n.° 822/87 do Conselho, de 16 de Março de 1987, que estabelece a organização comum do mercado vitivinícola (JO L 84, p. 1).

69 — A disposição básica relativa a esta ajuda é o artigo 38.° do Regulamento n.° 822/87.

terem tomado medidas legislativas e práticas para regularizar as plantações ilegais demonstrava a seriedade desses problemas.

103. Embora não conteste as conclusões de facto em que se baseou a correcção aplicada pela Comissão, o recorrente pede ao Tribunal de Justiça a anulação dessa correcção. No essencial, invoca três argumentos.

104. Em primeiro lugar o recorrente alega que a decisão da Comissão é injusta uma vez que as autoridades regionais espanholas não podem ser culpabilizadas por levarem a cabo um processo de regularização das vinhas ilegais. Esse processo era uma necessidade jurídica e social dado o grande número de plantações ilegais existentes em Espanha e tinha tido por efeito uma redução com algum significado da capacidade de produção dos agricultores espanhóis. Segundo o recorrente, estes argumentos são reforçados pelo facto de recentes propostas de reforma da regulamentação comunitária no sector do vinho projectarem um sistema muito semelhante ao regime já adoptado em determinadas regiões espanhola. Em segundo lugar, embora a Comissão estivesse a par do processo de regularização desde 1992, não tomou qualquer medida até que — depois da inspecção efectuada em 1996 — notificou Espanha formalmente para parar o processo e anular as decisões específicas tomadas ao abrigo do mesmo. Em terceiro lugar, mesmo admitindo que a regularização de plantações ilegais era contrária ao direito comunitário, esse processo não teve efeitos na concessão de ajudas comunitárias não expondo, pois, o Fundo a qualquer risco de perdas financeiras.

Análise

105. As críticas que o recorrente faz à correcção impugnada são, na minha opinião, infundadas.

106. A decisão de aplicar uma correcção baseou-se, tal como assinala a Comissão, na falta de controlo por parte das autoridades espanholas do respeito pela proibição e pelos procedimentos previstos nos artigos 6.°, 7.° e 8.° do Regulamento n.° 822/87. Assim, o facto de as autoridades espanholas se terem visto obrigadas a regularizar plantações ilegais revelava a extensão e a seriedade dessa falta, não constituía o fundamento da decisão. Os argumentos do recorrente, que apenas dizem respeito à regularização de plantações ilegais, não são susceptíveis de pôr em causa a legalidade da correcção impugnada.

107. De qualquer forma não considero convincentes esses argumentos. Os problemas jurídicos e sociais emergentes da existência de um vasto número de plantações ilegais são em grande medida, como refere a Comissão, o resultado da própria omissão das autoridades espanholas de accionarem os meios de controlo e coercivos necessários a garantir o cumprimento

das disposições do Regulamento n.º 822/87. A decisão da Comissão não é, pois, injusta. Quanto à alegada passividade da Comissão, o recorrente não explicou com base em princípios jurídicos estabelecidos como pode a mesma afectar a legalidade da decisão impugnada. Por último, é certo — tal como a própria Comissão afirmou no Relatório de Síntese — que não existe qualquer sistema comunitário de ajuda à produção de vinho. Portanto, a falta de controlo e coercividade em Espanha não conduziram a uma concessão ilegal de ajuda à produção. Contudo, considero convincente o entendimento da Comissão exposto no Relatório de Síntese e na contestação: a difusão de plantações e replantações de vinha contrárias às normas do Regulamento n.º 822/87, resultante das omissões das autoridades espanholas, prejudicaram a eficácia dos regimes relativos à ajuda ao abandono definitivo da áreas de vinha e à destilação preventiva de vinho. Uma vez que esses regimes são financiados pelo Fundo, a Comissão podia aplicar uma correcção com base no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70.

Linho têxtil e cânhamo

Disposições legislativas

108. O Regulamento n.º 619/71 fixa as regras gerais de concessão da ajuda para o linho e o cânhamo [70]. O artigo 4.º deste regulamento dispõe:

«1. Os Estados-Membros instauram um regime de controlo administrativo que garanta que o produto para o qual a ajuda é pedida corresponda às condições exigidas para a concessão deste.

2. Com a finalidade deste controlo, os Estados-Membros instauram um regime de declarações das superfícies semeadas e colhidas».

109. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 619/71, os Estados-Membros devem verificar a exactidão das declarações das áreas semeadas e colhidas e dos pedidos de ajuda apresentados pelos produtores por meio de controlos no local.

110. O Regulamento n.º 1164/89 contém normas de execução relativas à ajuda ao linho e ao cânhamo [71]. Nos termos do artigo 4.º, alínea a), desse regulamento só será concedida a ajuda relativamente a áreas que tenham sido completamente semeadas e colhidas e em relação às quais tenham sido efectuados os trabalhos nor-

70 — Regulamento (CEE) n.º 619/71 do Conselho, de 22 de Março de 1971, que fixa as regras gerais de concessão da ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 72 p. 2; EE 03 F4 p. 153).

71 — Regulamento (CEE) n.º 1164/89 da Comissão, de 28 de Abril de 1989, relativo às normas de execução no que respeita à ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 121, p. 4).

mais de cultura [72]. O artigo 6.°, n.° 1, dispõe que o controlo previsto no artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 619/71 incidirá em, pelo menos, 5 % das declarações das superfícies semeadas e numa percentagem significativa dos pedidos de ajuda. Em caso de irregularidades significativas relativas a 6 %, ou mais, dos controlos efectuados, os Estados-Membros — nos termos do artigo 6.°, n.° 2 — devem informar a Comissão referindo as medidas que tiverem adoptado. Por último, o artigo 7.°, alínea b), do Regulamento n.° 1164/89 estabelece as sanções administrativas em casos em que o controlo no local revelar que um produtor declarou uma área superior à efectivamente semeada. Nesses casos, a ajuda é calculada com base na área efectivamente semeada, tal como verificada pelas autoridades, reduzida da diferença entre a área declarada e a verificada. Contudo, se o Estado-Membro em causa considerar justificada a diferença entre as áreas declarada e semeada, a ajuda é calculada com base na área semeada sem outra redução.

Resumo e análise dos argumentos

111. O Governo espanhol impugna a decisão da Comissão de aplicar uma taxa uniforme de correcção de 10% ao seu pedido de reembolso da ajuda concedida no sector do linho têxtil e do cânhamo durante os anos financeiros de 1994 e 1995, excluindo assim do financiamento comunitário a quantia de 42 616 276 ESP. De acordo com o Relatório de Síntese, esta decisão baseou-se no facto de as autoridades espanholas não terem efectuado os controlos previstos no direito comunitário: [73] contrariamente ao disposto no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 619/71, as autoridades não procederam a controlos administrativos das declarações de áreas e dos pedidos; os controlos no local efectuados não eram conformes ao artigo 5.° do Regulamento n.° 619/71 uma vez que os relatórios elaborados pelos inspectores locais eram imprecisos e visto não terem sido feitas tentativas de controlar as quantidades de linho têxtil e cânhamo colhidas e vendidas; o mecanismo previsto no artigo 7.°, alínea b), do Regulamento n.° 1164/89 não tinha sido aplicado correctamente; verificou-se uma inexistência geral de controlos destinados a verificar se os contratos de fornecimento apresentados pelos requerentes da ajuda tinham sido efectivamente aplicados e as autoridades centrais não tinham coordenado nem controlado os esforços das diversas regiões autónomas assim aumentando o risco de perdas para o Fundo. A Comissão também criticou que as autoridades espanholas não tivessem utilizado os dados recolhidos para que o SIGC procedesse a controlos administrativos cruzados das declarações de áreas semeadas. Embora aceitando que as regras específicas relativas ao linho têxtil e ao cânhamo não prevejam tais controlos, considerou que ao não usar meios de controlo disponíveis e eficazes, as autoridades espanholas tinham violado as suas obrigações gerais decorrentes do artigo 8.°,

72 — O artigo 4.°, alínea a), foi alterado por diversas ocasiões. Embora nenhuma delas tenha aplicação directa neste caso, pode-se referir que o artigo 4.°, alínea a), foi alterado, em particular e com efeitos sobre os produtos colhidos a partir de 1994 pelo Regulamento (CE) n.° 1469/94 da Comissão, de 27 de Junho de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1164/89 relativo às normas de execução no que respeita à ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 159, p. 12). Com a redacção dada por esse regulamento, o artigo 4.° dispõe que, para serem consideradas colhidas, as superfícies devem ter sido submetidas a uma operação realizada após a formação das sementes destinada a pôr termo ao ciclo vegetativo da planta e realizada com o objectivo de valorizar o caule, se for caso disso sem as sementes.

73 — Os motivos da Comissão constam, em maior detalhe, do Relatório de Síntese de 1994, anexo, na parte relevante, à contestação.

n.º 2, do Regulamento n.º 729/70. Por último, a Comissão afirmou numa carta dirigida às autoridades espanholas e na contestação apresentada no Tribunal de Justiça, embora não no Relatório de Síntese, que, ao não detectarem nem actuarem em relação ao uso de quantidades de semente invulgarmente baixas e em relação aos rendimentos muito baixos, havia razões para crer que as autoridades espanholas tinham concedido ajuda, contrariamente ao disposto no artigo 4.º, alínea a), do Regulamento n.º 1164/89, em relação a áreas que não tinham sido completamente semeadas e colhidas e em que não tinham sido efectuados os trabalhos normais de cultura.

112. A impugnação da decisão da Comissão por parte do recorrente baseia-se, essencialmente, em três argumentos. Em primeiro lugar, salienta que o artigo 4.º, alínea a), do Regulamento n.º 1164/89 não define o que se deve entender por trabalhos normais de cultura [74]. Assim, o uso de baixas quantidades de semente e de métodos de cultivo alegadamente inapropriados era irrelevante. Em segundo lugar, reafirma que não existia obrigação de proceder a controlos cruzados tomando como referência as informações recolhidas para o SIGC uma vez que essa possibilidade só é referida no Regulamento n.º 154/97 [75] que ainda não estava em vigor à época dos factos. Em terceiro lugar, o recorrente refere que cumpriu integralmente a obrigação, prevista no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1164/89, de controlar mais de 5% dos pedidos.

113. Resulta claramente destes argumentos que o recorrente não contesta as principais conclusões de facto em que se baseou a decisão da Comissão.

114. Os três argumentos avançados pelo recorrente, além disso, não são convincentes, do meu ponto de vista. Em primeiro lugar, concordo inteiramente com a Comissão em que o uso de baixas quantidades de semente e o baixo rendimento podem gerar uma suspeita de ter sido concedida ajuda relativa a áreas que não tinham sido devidamente cultivadas. Em segundo lugar, a falta de qualquer disposição específica que imponha um dever de proceder a controlos cruzados não afecta a validade da correcção impugnada, uma vez que a

74 — Neste contexto, o recorrente alega que o Regulamento (CE) n.º 624/97 da Comissão, de 8 de Abril de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1164/89 relativo às normas de execução no que respeita à ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 95, p. 8) estabelece as condições que devem ser preenchidas por áreas a considerar como colhidas. Essas condições, que, de qualquer forma, são irrelevantes no presente processo, foram na realidade introduzidas pelo Regulamento (CE) da Comissão n.º 1469/94, referido na nota 72, com efeitos sobre os produtos colhidos a partir de 1994.

75 — O Regulamento (CE) n.º 154/97 do Conselho, de 20 de Janeiro de 1997, que altera o Regulamento (CEE) n.º 619/71 que fixa as regras gerais de concessão da ajuda para o linho e o cânhamo (JO L 027, p. 1) substituiu, com efeitos a partir do ano agrícola de 1997/1998, o artigo 5.º do Regulamento n.º 619/71 pela seguinte disposição:
«1. Os Estados-Membros procedem ao controlo, por sondagem no local, da exactidão das declarações das superfícies semeadas e colhidas e dos pedidos de ajuda apresentados pelos produtores, bem como da execução dos contratos e do respeito dos compromissos de transformação e das condições de aprovação.
2. As regras de execução relativas às medidas de controlo são adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 1308/70, podendo essas medidas prever a utilização de determinados elementos do sistema integrado de gestão e de controlo».
O terceiro considerando do Regulamento n.º 154/97 refere ainda que «a eficácia [dos] controlos pode ser aumentada através da utilização de determinados elementos do sistema integrado de gestão e controlo e que, portanto, se deve prever essa possibilidade».

decisão da Comissão está, em qualquer caso, amplamente justificada pelos muitos outros fundamentos constantes do Relatório de Síntese. Por último, o facto de as autoridades terem procedido a um número suficiente de controlos no local é irrelevante visto que a crítica da Comissão diz respeito à qualidade e não à quantidade desses controlos.

115. Assim, entendo que deve improceder o pedido do recorrente relativo à ajuda ao linho têxtil e ao cânhamo.

Pagamentos atrasados em diversos sectores

116. Resulta do Relatório de Síntese que a Comissão recusou o reembolso de 3 362 203 596 ESP com fundamento em atrasos nos pagamentos em diversos sectores. De acordo com o artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 296/96 [76], parte desse montante (1 951 844 235 ESP) foi deduzido de adiantamentos pagos pela Comissão às autoridades espanholas quanto aos meses de Novembro a Agosto do ano financeiro em causa [77]. O remanescente (1 410 359 361 ESP) não tinha sido deduzido dos adiantamentos relativos a Setembro e Outubro desse ano mas sim na decisão de apuramento de contas de 1994 tal como dispõe o artigo 4.°, n.° 3, do Regulamento n.° 296/96 [78]. Devido ao facto de o Governo espanhol ter impugnado algumas das reduções aplicadas pela Comissão junto do órgão de conciliação, que ainda não tinha terminado os seus trabalhos quando a Decisão 1999/187 foi adoptada, a Comissão inseriu na decisão uma «reserva negativa» pela qual se reservava a faculdade de rever as reduções à luz do resultado do processo de conciliação.

117. O Governo espanhol aceita que a Comissão possa proceder a reduções com base em atraso nos pagamentos e que pode inserir «reservas negativas» nas decisões de apuramento de contas [79]. Contudo, alega que, uma vez que o processo de conciliação ainda não estava terminado, a Comissão não devia ter deduzido no âmbito do processo de apuramento de 1995 os mon-

76 — Regulamento (CE) n.° 296/96 da Comissão, de 16 de Fevereiro de 1996, relativo aos dados a transmitir pelos Estados-Membros e à contabilização mensal das despesas financiadas a título da Secção «Garantia» do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA) e que revoga o Regulamento (CEE) n.° 2776/88 (JO L 39, p. 5).

77 — Desde que o procedimento de apuramento de contas foi alterado em 1987, os pagamento mensais têm sido feitos pela Comissão apenas relativamente a montantes já pagos pelos Estados-Membros. Contudo, uma vez que a Comissão mantém o poder de recusar o eventual financiamento desses montantes na decisão de apuramento de contas adoptada depois do final do ano financeiro ou numa decisão posterior de verificação de conformidade, os pagamentos mensais são ainda referidos como «adiantamentos» em vez de reembolsos.

78 — Tal como exposto na nota 8, o ano financeiro do Fundo corre de 16 de Outubro a 15 de Outubro do ano seguinte.

79 — O uso de reservas negativas foi aceite pelo Tribunal de Justiça. V. acórdão Grécia/Comissão (C-61/95, referido na nota 19, n.° 30). V. ainda as conclusões do advogado-geral La Pergola apresentadas nesse processo, n.os 53 a 55 e as conclusões do advogado-geral S. Alber no processo C-238/96, referido na nota 15, n.° 44.

tantes que não tinham sido deduzidos dos adiantamentos mensais (1 410 359 361 ESP). Alega que a decisão sobre o reembolso desse montante deveria ter sido adiada até ao resultado do processo de conciliação e tratada numa decisão de apuramento de contas posterior. A decisão da Comissão, que excluiu esse montante sob reserva de uma eventual reapreciação, foi, assim, ilegal.

118. Na contestação, a Comissão esclarece que, se não tivesse excluído esse montante na decisão de apuramento de contas de 1995, teria que o reembolsar às autoridades espanholas de imediato. Se o órgão de conciliação tivesse confirmado o entendimento da Comissão de que esse montante não era reembolsável, o Governo espanhol teria que o devolver à Comissão. Foi para evitar essa complicação e para garantir que todas as reduções baseadas em atrasos nos pagamentos eram resolvidas na mesma decisão de apuramento que a Comissão excluiu esse montante sob reserva negativa.

119. Considero convincente a explicação da Comissão. Há que ter presente que — tal como a Comissão assinalou sem impugnação do recorrente — as correcções propostas são, na maioria dos casos, confirmadas pelo órgão de conciliação. O procedimento seguido pela Comissão neste processo é, portanto, mais prático do que o defendido pelo recorrente. Além disso, o primeiro não prejudica a posição do Estado-Membro visto que uma decisão de apuramento sujeita a reserva negativa não é final; a Comissão não só tem a faculdade como, no meu entender, tem também a obrigação de rever essa decisão se o facto determinante especificado na reserva se concretizar [80].

120. Este entendimento não é afectado pelo argumento do recorrente de que a prática normal da Comissão é aguardar o resultado do processo de conciliação antes de decidir sobre os montantes a exigir em decisões de apuramento de contas. Embora se verifique que a Comissão geralmente segue essa prática, não se demonstrou que alguma vez a mesma tenha sido aplicada a correcções baseadas em pagamentos atrasados. De qualquer forma, concordo com a Comissão em que existem razões convincentes para não se aguardar o resultado do processo de conciliação neste contexto específico.

121. Considero, assim, que deve improceder o pedido do recorrente relativo aos pagamentos atrasados.

Observações finais

122. A título de conclusão, o Governo espanhol alega que demonstrou que a

80 — V., ainda a este respeito, acórdão de 28 de Janeiro de 1986, Itália/Comissão (129/84, Colect., p. 309, n.º 42).

Comissão violou vários princípios gerais tais como o direito à defesa, o princípio da boa administração, o princípio da previsão legal das sanções e o princípio da proporcionalidade. Na minha opinião, não há que apreciar essas alegações que apenas reformulam os argumentos mais detalhados do recorrente sem acrescentar novos elementos que possam por em causa a legalidade da Decisão 1999/186 ou da Decisão 1999/187.

Conclusão

123. Neste processo cheguei à conclusão de que o pedido deve ser julgado procedente apenas em dois pontos. Uma vez que, na minha opinião, o pedido é improcedente em todos os demais fundamentos, o recorrente deverá ser condenado no pagamento das despesas.

124. Em face das observações anteriores, considero que o Tribunal de Justiça deve:

1) anular a Decisão 1999/186/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, 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 a Comissão não imputou ao Fundo as despesas efectuadas pelo Reino de Espanha antes de 12 de Março de 1996 no âmbito da ajuda à produção de azeite;

2) anular a Decisão 1999/187/CE da Comissão, de 3 de Fevereiro de 1999, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia», exercício financeiro de 1995, na parte em que a Comissão não imputou ao Fundo o montante de 1 355 544 657 ESP relativo a juros devidos nos termos do regime da imposição suplementar sobre os produtos lácteos;

3) julgar improcedente o recurso quanto ao demais;

4) condenar o recorrente nas despesas.