ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

7 de Outubro de 2004 *

No processo C-153/01,

que tem por objecto um recurso de anulação parcial nos termos do artigo 230.º CE,

entrado em 9 de Abril de 2001,

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por S. Pardo Quintillán, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen e F. Macken (relatora), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas pelas partes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 6 de Maio de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, o Reino de Espanha pede a anulação parcial, no que lhe respeita, da Decisão 2001/137/CE da Comissão, de 5 de Fevereiro de 2001, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia (JO L 50, p. 9, a seguir «decisão impugnada»).

Enquadramento jurídico

Financiamento das despesas ao abrigo do FEOGA

2 O Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 729/70»), dispõe, nos seus artigos 1.º, n.º 2, alínea b), e 3.º, n.º 1, que a secção Garantia do FEOGA financia as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, empreendidas segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

3 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70:

«A Comissão [...]

[...]

c) Decidirá das despesas a excluir do financiamento comunitário referido nos artigos 2.º e 3.º, quando concluir que estas não foram efectuadas nos termos das regras comunitárias.

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

Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo para conciliar as suas posições respectivas dentro de um prazo de quatro meses, e cujos resultados serão objecto de um relatório transmitido à Comissão e analisado por esta antes de uma decisão de recusa de financiamento.

A Comissão avaliará os montantes a excluir tendo em conta, nomeadamente, a importância da verificação de não conformidade. Para o efeito, a Comissão tomará em consideração o tipo e a gravidade da infracção, bem como os prejuízos financeiros resultantes para a Comunidade.

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. [...]»

4 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 729/70:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.»

5 Resulta do artigo 8.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento que, na falta de recuperação integral, as consequências financeiras das irregularidades ou negligências imputáveis às administrações ou aos organismos dos Estados-Membros não são suportadas pela Comunidade.

6 Nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 729/70, a Comissão pode adoptar determinadas medidas para verificar e completar as informações e os documentos apresentados pelas autoridades dos Estados-Membros. Assim, pode providenciar verificações locais e os agentes mandatados pela Comissão para procederem a essas verificações têm acesso aos livros e a todos os outros documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo FEOGA.

7 O Regulamento (CE) n.º 1663/95 da Comissão, de 7 de Julho de 1995, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CEE) n.º 729/70 no que respeita ao processo de apuramento das contas do FEOGA, secção Garantia (JO L 158, p. 6), fixa, designadamente, as obrigações dos organismos de coordenação que são os únicos interlocutores do Estado-Membro em causa relativamente à Comissão. Os referidos organismos devem pôr à disposição da Comissão todos os elementos contabilísticos necessários de forma a que os serviços da Comissão possam realizar os controlos necessários.

8 O anexo do Regulamento n.º 1663/95 prevê as regras administrativas e contabilísticas que devem ser respeitadas pelos organismos pagadores dos Estados-Membros a fim de garantirem um controlo eficaz da elegibilidade dos pedidos de ajudas e da conformidade dos correspondentes pagamentos com a legislação comunitária.

9 O artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do referido regulamento dispõe:

«Quando, na sequência de um inquérito, a Comissão considerar que uma despesa não foi efectuada de acordo com as regras comunitárias, comunicará ao Estado-Membro em causa as suas verificações, as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância dessas regras, bem como o cálculo de qualquer despesa cuja exclusão, em conformidade com o n.º 5, alínea c), do artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70, eventualmente proponha. Essa comunicação fará referência ao regulamento actual. [...]»

10 O documento n.º VI/5330/97 da Comissão, de 23 de Outubro de 1997 (a seguir «documento n.º VI/5330/97»), contém as directrizes que a Comissão se propõe seguir para a aplicação das correcções financeiras no âmbito do processo de apuramento das contas do FEOGA. Nos termos das referidas directrizes, quando o nível real dos pagamentos irregulares não pode ser determinado e, consequentemente, não é possível quantificar o montante dos prejuízos financeiros sofridos pela Comunidade, a Comissão aplica correcções financeiras forfetárias que ascendem, em geral, a 2%, 5%, 10% ou 25% das despesas declaradas, em função da amplitude do risco de prejuízo.

11 Conforme resulta do referido documento, as directrizes distinguem as duas categorias de controlos seguintes:

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

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

12 A este respeito, o anexo 2 do documento n.º VI/5330/97 prevê:

«Quando um ou vários controlos-chave não são efectuados ou são efectuados de um modo tão deficiente ou tão pouco frequente que se tornam ineficazes para a determinação da elegibilidade do pedido ou a prevenção da irregularidade, justifica-se uma correcção de 10%, dado ser legítimo concluir ter existido um risco elevado de amplas perdas para o Fundo.

Quando todos os controlos-chave são realizados, mas não no número, frequência ou profundidade exigidos pelos regulamentos, justifica-se uma correcção de 5%, uma vez que se pode razoavelmente concluir que não proporcionam o nível esperado de garantia da regularidade dos pedidos e que o risco para o Fundo é significativo.

Quando um Estado-Membro tiver executado adequadamente os controlos-chave, mas não tiver efectuado um ou mais controlos ancilares, justifica-se uma correcção de 2%, atendendo ao menor risco de perda para o Fundo e à menor gravidade da infracção.

[...]

Contudo, quando a aplicação de um sistema de controlo por um Estado-Membro estiver completamente ausente ou for gravemente deficiente, houver provas de amplas irregularidades e se verificar negligência na luta contra as práticas irregulares ou fraudulentas, justifica-se uma correcção de 25%, dado ser legítimo presumir que a liberdade de apresentar impunemente pedidos irregulares originará perdas excepcionalmente elevadas para o Fundo.»

O sector da produção de azeite

13 A fim de obter os elementos necessários ao conhecimento do potencial de produção de azeitona e azeite na Comunidade e de assegurar o melhor funcionamento do regime comunitário de ajudas a este produto, o Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 154/75, 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), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3788/85 do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, que adapta, em razão da adesão de Espanha e de Portugal, certos regulamentos no sector de matérias gordas (JO L 367, p. 1; EE 03 F40 p. 3, a seguir «Regulamento n.º 154/75»).

14 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 154/75 prevê que os Estados-Membros produtores de azeite organizarão um cadastro oleícola que abranja todas as explorações oleícolas situadas no seu território.

15 O artigo 1.º, n.º 2, terceiro parágrafo, segundo travessão, do referido regulamento fixou em 1 de Novembro de 1988 o prazo para a organização do cadastro oleícola em Espanha.

16 O Conselho adoptou, por outro lado, o Regulamento (CEE) n.º 2261/84, 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). O artigo 16.º, n.º 1, do referido regulamento esclarece que cada Estado-Membro produtor deve constituir e manter actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados oleícolas que devem conter diversas informações referidas na mesma disposição.

17 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, 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 (JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 98/89 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1989 (JO L 14, p. 14, a seguir «Regulamento n.º 3061/84»), os Estados-Membros procederão à inserção no ficheiro dos dados que constam do cadastro oleícola desde que estes estejam disponíveis.

18 O artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3061/84 dispõe que a criação operacional do ficheiro deve ser efectuada até 31 de Outubro de 1990.

O sector do consumo de azeite

19 As regras gerais relativas à ajuda ao consumo de azeite foram adoptadas através do Regulamento (CEE) n.º 3089/78 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978 (JO L 369, p. 12; EE 03 F15 p. 100), alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 3461/87 do Conselho, de 17 de Novembro de 1987 (JO L 329, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 3089/78»). Nos termos do artigo 4.º deste regulamento, a ajuda em causa é concedida para o azeite produzido na Comunidade que satisfaça determinadas condições previstas no mesmo regulamento.

20 Nos termos do artigo 7.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3089/78, os Estados-Membros instituirão um sistema de controlo que garanta que o produto para o qual é pedida a ajuda preenche as condições para beneficiar da mesma.

21 O Regulamento (CEE) n.º 2677/85 da Comissão, de 24 de Setembro de 1985 (JO L 254, p. 5; EE 03 F38 p. 10), estabelece as modalidades de aplicação do regime de ajuda ao consumo em relação ao azeite. O artigo 12.º do mesmo regulamento, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 571/91 da Comissão de 8 de Março de 1991 (JO L 63, p. 19, a seguir «Regulamento n.º 2677/85»), refere-se ao conteúdo dos controlos no local. O n.º 1, primeiro parágrafo, deste artigo prevê que, para efeitos dos controlos referidos no artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 3089/78, os Estados-Membros procederão à verificação da contabilidade das existências de todas as empresas aprovadas.

22 O artigo 12.º, n.º 6, do Regulamento n.º 2677/85 prevê que, quando, por decisão da autoridade competente, se verificar que o pedido de ajuda se refere a uma quantidade superior àquela para a qual foi reconhecido o direito à ajuda, o Estado-Membro revogará sem demora a aprovação sem prejuízo de outras sanções.

O sector do leite e produtos lácteos

23 Nos termos do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 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):

«É instituída, durante sete novos períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de Abril de 1993, uma imposição suplementar a cargo dos produtores de leite de vaca, sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite entregues a um

comprador ou vendidas directamente para consumo durante o período de doze meses em causa e que excedam uma quantidade a determinar.

A imposição é fixada em 115% do preço indicativo do leite.»

24 Nos termos do artigo 2.º, n.os 1 a 3, do Regulamento n.º 3950/92:

«1. A imposição é devida sobre todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas durante o período de doze meses em causa que excedam uma ou outra das quantidades referidas no artigo 3.º A imposição é repartida entre os produtores que contribuíram para o excedente.

Consoante a decisão do Estado-Membro, a contribuição dos produtores para o pagamento da imposição devida deve ser estabelecida, após eventual redistribuição das quantidades de referência não utilizadas, quer ao nível do comprador, em função do excedente subsistente depois de se terem repartido as quantidades de referência não utilizadas proporcionalmente às quantidades de referência de que dispõe cada um dos produtores, quer ao nível nacional, em função do excedente em relação à quantidade de referência de que cada um dos produtores dispõe.

2. No que diz respeito às entregas, o comprador responsável pela imposição pagará o montante em dívida ao organismo competente do Estado-Membro, antes de uma data e segundo regras a determinar; esse montante será deduzido pelo próprio comprador do preço do leite pago aos produtores devedores da imposição, e, se tal não for possível, será cobrado por qualquer outra forma adequada.

[...]

3. No que diz respeito às vendas directas, o produtor pagará a imposição devida ao organismo competente do Estado-Membro antes de uma data e de acordo com regras a determinar.»

25 O artigo 10.º do mesmo regulamento dispõe:

«A imposição é considerada parte integrante das intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas e será afectada ao financiamento das despesas do sector leiteiro.»

26 Nos termos do quinto considerando do 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):

«[...] a experiência adquirida demonstrou que os importantes atrasos verificados na transmissão dos dados relativos à recolha e à venda directa e no pagamento da imposição comprometiam a eficácia do regime; [...] importa extrair da experiência adquirida as conclusões necessárias e prever exigências estritas em matéria de prazos de comunicação e pagamento, bem como sanções para os casos de incumprimento».

27 Nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do mesmo regulamento:

«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 determinadas 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, a qual não pode ser inferior à taxa de juro aplicada por esse Estado-Membro em caso de repetição do indevido.»

28 O artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 536/93 dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas complementares necessárias para assegurar o pagamento da imposição devida à Comunidade no prazo estabelecido.

No caso de o relatório referido no n.º 5 do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 2776/88 da Comissão [...], que os Estados-Membros transmitem mensalmente à Comissão, revelar que esse prazo não foi respeitado, a Comissão procederá a uma redução dos adiantamentos sobre a tomada a cargo das despesas agrícolas, proporcional ao montante em dívida ou a uma estimativa do montante em dívida.

Os juros pagos for força do n.º 4 do artigo 3.º e do n.º 4 do artigo 4.º serão deduzidos pelos Estados-Membros das despesas do sector leiteiro.»

O sector das culturas arvenses e as consequências da não imposição da retirada extraordinária de terras

29 No que respeita ao regime de ajudas aplicável às culturas arvenses e à retirada de terras, o artigo 2.º, n.º 1, do 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), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 231/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 30, p. 2, a seguir «Regulamento n.º 1765/92»), dispõe que os produtores comunitários de culturas arvenses podem requerer um pagamento compensatório nas condições definidas nos artigos 2.º a 13.º do referido regulamento.

30 O artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92 prevê que o pagamento compensatório será concedido relativamente à superfície consagrada às culturas arvenses ou à retirada de terras que não exceda uma superfície de base regional.

31 A mesma disposição refere que a superfície de base regional é definida como o número médio de hectares de uma região que, em 1989, 1990 e 1991, foram ocupados com culturas arvenses ou, quando adequado, colocados em pousio em conformidade com um regime de ajudas públicas. Esclarece que, por «região», se deve entender um Estado-Membro ou uma região num Estado-Membro, à escolha do Estado-Membro interessado.

32 As superfícies de base regionais estão determinadas no anexo do Regulamento (CE) n.º 1098/94 da Comissão, de 11 de Maio de 1994, que fixa as superfícies de base regionais aplicáveis no âmbito do sistema de apoio aos produtores de certas culturas arvenses e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 845/93 (JO L 121, p. 12). O referido anexo fixa, no que respeita à Espanha, por um lado, uma superfície de base regional para cada comunidade autónoma no que se refere às culturas de sequeiro («secano») e, por outro, uma superfície de base regional no plano nacional no que respeita às culturas de regadio («regadío»).

33 O artigo 2.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92 dispõe, por último, que os produtores que requeiram o pagamento compensatório no âmbito do regime geral serão sujeitos à obrigação de retirar do cultivo parte das terras da sua exploração mediante uma compensação.

34 Por força do artigo 7.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, a obrigação de retirada das terras do cultivo é, no caso de uma superfície de base regional, fixada em proporção da superfície ocupada com culturas arvenses para as quais é apresentado um pedido e colocada em pousio.

35 Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, do mesmo regulamento, a obrigação de retirada de terras do cultivo, que deve ser baseada na rotação, é de 15% a partir da campanha de 1993/1994.

36 No mesmo Estado-Membro, um produtor pode transferir para outro produtor uma obrigação de retirada de terras, nos termos do artigo 7.°, n.° 7, do Regulamento n.° 1765/92. A percentagem de retirada referida no artigo 7.°, n.° 1, segundo parágrafo, do mesmo regulamento é, nestas circunstâncias, acrescida de cinco pontos percentuais.

37 O artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2836/93 da Comissão, de 18 de Outubro de 1993, que estabelece normas de execução do Regulamento n.° 1765/92 no que respeita à gestão das superfícies de base regionais (JO L 260, p. 3), prevê que, para efeitos de verificação de uma eventual superação das superfícies de base regionais, a autoridade competente do Estado-Membro terá em conta, por um lado, a superfície de base regional fixada e, por outro, o somatório das superfícies relativamente às quais tiverem sido apresentados pedidos de ajuda para a região em causa.

38 No que respeita às consequências da referida superação, o artigo 2.°, n.° 6, do Regulamento n.° 1765/92 referia, na versão aplicável aos pedidos de ajudas relativos à campanha de 1994/1995:

«[...] quando o somatório das superfícies individuais para que é pedida uma ajuda ao abrigo do regime de produtores de culturas arvenses [...] exceder a superfície de base regional, é aplicável o seguinte na região em questão:

— durante a mesma campanha de comercialização, a superfície elegível por produtor será proporcionalmente reduzida em relação a todas as ajudas concedidas ao abrigo do presente título,

— na campanha de comercialização seguinte, será pedido aos produtores no regime geral que façam, sem compensação, uma retirada de terras extraordinária. A taxa percentual para a retirada extraordinária deve ser igual à percentagem em que a base regional foi excedida. Esta será adicionada à exigência de retirada de terras prevista no artigo 7.º

As superfícies objecto de uma retirada extraordinária nos termos do segundo travessão do parágrafo anterior não serão tidas em consideração na aplicação do presente número.»

39 O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 1422/97 do Conselho, de 22 de Julho de 1997, que altera o Regulamento n.º 1765/92 (JO L 196, p. 18), aditou ao artigo 2.º, n.º 6, do referido regulamento um terceiro parágrafo com a seguinte redacção:

«Se condições climáticas excepcionais, que tenham afectado a produção da campanha em que se verificou uma ultrapassagem, tiverem como consequência a diminuição dos rendimentos para um nível muito inferior ao normal e causarem a ultrapassagem em causa, a Comissão, sob reserva da situação orçamental, pode [...]

isentar total ou parcialmente os produtores das regiões afectadas de uma ou das duas medidas aplicáveis a título do presente número.»

40 Por força do artigo 2.°, segundo parágrafo, do Regulamento n.° 1422/97, esta alteração será aplicável a partir da campanha de 1995/1996.

41 O Regulamento (CE) n.° 1040/95 da Comissão, de 10 de Maio de 1995, que estabelece medidas transitórias adicionais para a gestão das superfícies de base em Espanha (JO L 106, p. 4), que entrou em vigor em 12 de Maio de 1995, prevê, no artigo 1.°:

«No que respeita à campanha de comercialização de 1994/1995, o n.° 6 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 não é aplicável em relação à superfície cultivada com cereais, proteaginosas e sementes de linho, à correspondente retirada de terras obrigatória e a todas as retiradas voluntárias na superfície de base regional de regadio em Espanha prevista no Regulamento (CE) n.° 1098/94.»

O sector das culturas arvenses e a Comunidade Autónoma da Andaluzia

42 O sétimo considerando do Regulamento (CEE) n.° 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), prevê:

«o respeito das disposições em matéria de ajudas comunitárias deve ser controlado de um modo eficaz [...]».

43 Nos termos do oitavo considerando do mesmo regulamento, é conveniente estabelecer as condições de utilização da teledetecção enquanto instrumento de controlo no local e prever que, em caso de dúvida, sejam exigidos controlos físicos.

44 O artigo 6.º, n.ºs 1 a 5, do referido 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 [...] declarad[a]s, a fim de evitar qualquer dupla concessão injustificada de ajuda a título do mesmo ano civil.

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

[...]

— 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 controlos 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 [...] 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 [...] abrangid[a]s 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.

[...]»

45 Por último, o artigo 7.°, n.° 1, dispõe:

«No caso de decidir controlar por teledetecção, total ou parcialmente, a amostra referida no n.° 3 do artigo 6.°, o Estado-Membro procederá:

— à foto-interpretação de imagens ou de fotografias aéreas com vista a reconhecer a cobertura vegetal e medir a superfície de todas as parcelas a controlar,

— ao controlo físico de todos os pedidos relativamente aos quais a foto-interpretação não permita concluir da exactidão da declaração a contento da autoridade competente.»

Matéria de facto e tramitação processual

46 As causas da irregularidade das operações referidas na decisão impugnada estão resumidas no relatório de síntese da Comissão de 16 de Outubro de 2000, relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, secção Garantia relativo aos exercícios de 1996 a 1998 (a seguir «relatório de síntese»).

47 Em primeiro lugar, no que se refere às ajudas à produção de azeite, foram efectuadas fiscalizações em Espanha, designadamente, na Estremadura em Dezembro de 1998, em Castela-Mancha em Março de 1999 e em Madrid e na Catalunha em Junho de 1999 pelos serviços da Comissão. Estas fiscalizações revelaram, em primeiro lugar, que o cadastro oleícola continha lacunas significativas, em segundo lugar, que o problema da resolução das divergências entre o referido cadastro e as declarações de cultivo estava longe de ser resolvido e, por último, que o mesmo cadastro não era operacional como instrumento de controlo.

48 Por outro lado, em Janeiro de 2000, dado que as autoridades espanholas mantinham a sua posição segundo a qual o cadastro oleícola bem como os ficheiros informatizados estavam operacionais na maior parte das regiões, os serviços da Comissão procederam novamente ao controlo na Andaluzia, região de produção mais importante, que representa mais de 80% da produção total.

49 Este controlo evidenciou um certo número de lacunas. Por exemplo, em mais de 50% dos casos analisados, pelo menos uma parcela constante da declaração de cultivo correspondente não figurava no cadastro oleícola. Estes resultados revelaram-se piores que os dos controlos realizados em 1999. Confirmavam que os ficheiros informatizados não estavam operacionais. Nestas condições, a Comissão aplicou uma correcção financeira de 5% das despesas declaradas relativamente aos exercícios de 1997 e 1998, ou seja, um montante de 11 826 116 171 ESP.

50 Em segundo lugar, no que respeita às ajudas ao consumo de azeite, a Comissão, na sequência de uma missão realizada pelos seus serviços de 18 a 22 de Novembro de 1996, constatou carências nos sistemas espanhóis de gestão de pagamentos e controlo e na aplicação de sanções neste sector. Consequentemente, aplicou uma correcção financeira de 10% sobre as despesas declaradas relativamente ao exercício de 1996, no montante de 832 182 856 ESP.

51 Em terceiro lugar, no que respeita ao sector do leite e produtos lácteos, as correcções financeiras foram propostas no quadro de um controlo realizado pela Comissão, do qual resultou que a ultrapassagem da quota de leite em Espanha durante a campanha de 1995/1996 atingiu 136 261 218 litros. Apesar de o montante da imposição suplementar correspondente a esta quantidade ser de 8 020 335 291 ESP, foi creditado ao FEOGA o montante de 7 193 208 113 ESP, pelo que o saldo restante devido se elevava 827 127 178 ESP. No entender da Comissão, eram igualmente devidos juros pelo pagamento tardio da referida imposição suplementar. Dado que os juros já creditados ao FEOGA através das declarações anuais de 1996, 1997, 1998 e 1999 e das declarações mensais de 2000 (até ao mês de Agosto) totalizavam o montante de 22 270 689 ESP, a correcção adicional efectuada pela Comissão a título de juros de mora foi fixada em 2 426 259 870 ESP.

52 Em quarto lugar, no que respeita ao sector das culturas arvenses, resulta do processo que, quando da campanha de 1994/1995 em Espanha, as superfícies de base fixadas através do Regulamento n.º 1098/94 foram ultrapassadas. Esta ultrapassagem, no que respeita a culturas de sequeiro, respeitava às superfícies de três Comunidades Autónomas (Aragão, Castela-Leão e País Basco) e, no que respeita a culturas de regadio, à superfície de base regional fixada a nível nacional. Na hipótese de uma ultrapassagem deste tipo, o artigo 2.º, n.º 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 1765/92 prevê que, durante a campanha seguinte, os produtores que beneficiam do regime geral deverão, sem qualquer compensação, proceder a uma retirada extraordinária de terras. Dado que as autoridades espanholas não aplicaram esta medida de retirada extraordinária sem compensação durante a campanha de 1995/1996, a Comissão procedeu a uma correcção financeira de 27 823 775 209 ESP.

53 Por último, no que respeita à Comunidade Autónoma da Andaluzia, a Comissão aplicou correcções financeiras com fundamento na inobservância do artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92 relativamente aos controlos no local para o regime de culturas arvenses. Quanto à campanha de 1995/1996, a Comissão procedeu a uma correcção financeira de 5% das despesas declaradas em relação ao regime de culturas arvenses nos termos do Regulamento n.º 1765/92, correcção essa motivada pelos atrasos de execução dos referidos controlos. Quanto à campanha de 1996/1997, procedeu a uma correcção financeira de 5% dos pedidos que foram objecto de controlos físicos no local. Esta correcção foi motivada pela persistência dos atrasos de execução dos controlos em determinadas províncias bem como pela insuficiência dos que foram realizados em colaboração com a unidade de apuramento das contas. Por outro lado, a Comissão procedeu a uma correcção financeira de 2% dos pedidos que foram objecto de controlo no local através de teledetecção. Esta correcção foi motivada pelo facto de que, embora as exigências em matéria de verificação através de teledetecção, que são parte integrante das técnicas de controlo físico, tivessem em geral sido respeitadas, os referidos controlos foram realizados com atraso. Por todos estes erros, a Comissão aplicou, assim, uma correcção forfetária do montante de 2 668 866 704 ESP.

54 Pela decisão impugnada, a Comissão excluiu do financiamento comunitário os montantes referidos nos n.^{os} 49 a 53 do presente acórdão, por não estarem em conformidade com o direito comunitário.

55 No seu recurso, o Reino de Espanha pede a anulação parcial ou, pelo menos, a alteração da decisão impugnada na medida em que lhe aplica as referidas correcções financeiras. Requer ainda a condenação da Comissão nas despesas.

56 A Comissão pede que seja negado provimento ao recurso e que o Reino de Espanha seja condenado nas despesas.

Quanto à correcção relativa às ajudas à produção de azeite

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quarto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70

Argumentos das partes

57 O Governo espanhol contesta a correcção financeira da Comissão relativa às deficiências que esta constatou, tais como os pagamentos efectuados, os rendimentos forfetários atribuídos aos produtores e a ausência de controlo do cadastro oleícola e dos ficheiros informatizados.

58 Em primeiro lugar, baseia-se na posição que tomou nos processos que deram lugar aos acórdãos de 21 de Março de 2002 e 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão (C-130/99, Colect., p. I-3005, e C-349/97, Colect., p. I-3851) relativos, respectivamente, aos exercícios de 1993, 1995 e 1996. Acrescenta que foram realizados ajustamentos do cadastro oleícola através da aplicação dos mecanismos previstos no Decreto real n.º 1972/1999, de 23 de Dezembro de 1999.

59 Em segundo lugar, afirma que o orçamento comunitário não sofreu qualquer prejuízo. Realça que a quantidade total de azeite produzido em Espanha durante as campanhas em causa foi igual ou superior à quantidade de azeite que beneficiou de ajudas.

60 A Comissão afirma que as suas fiscalizações de 1998, 1999 e 2000 confirmaram que nem o cadastro oleícola nem os ficheiros informatizados estavam operacionais. Salienta que qualquer auxílio indevidamente pago prejudica necessariamente o orçamento comunitário. Em seu entender, as actuais lacunas no sistema de controlo do regime espanhol de ajudas à produção de azeite não permitem garantir que todas as ajudas foram concedidas de modo justificado.

Apreciação do Tribunal de Justiça

61 Em primeiro lugar, verifica-se que o Reino de Espanha era obrigado, por um lado, a elaborar o cadastro oleícola o mais tardar até 1 de Novembro de 1988, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 154/75 e, por outro, a criar o ficheiro informatizado dos dados oleícolas até 31 de Outubro de 1990, nos termos dos Regulamentos n.^{os} 2261/84 e 3061/84.

62 Ora, resulta do processo que os prazos assim fixados não foram respeitados, continuando o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado a não existirem durante os exercícios de 1995 e 1996.

63 Nestas condições, a Comissão não é obrigada a apresentar em relação aos exercícios de 1997 e 1998, em causa no presente processo, outras provas da inexistência do cadastro oleícola e do ficheiro informatizado do que as que reuniu para o efeito no que respeita aos exercícios de 1995 e 1996 (v. acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, n.^{os} 137 a 139). Incumbia ao Estado-Membro em causa demonstrar que, após os referidos exercícios, foram efectivamente criados o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado (v., neste sentido, acórdão de 9 de Setembro de 2004, Grécia/Comissão, C-332/01, Colect., p. I-7699, n.º 61).

64 Essas provas não foram apresentadas no caso em apreço pelo Reino de Espanha. Pelo contrário, como correctamente concluiu a Comissão no que respeita, em especial, ao cadastro oleícola, os ajustamentos previstos no Decreto real n.º 1972/1999 demonstram que o referido cadastro oleícola não estava ainda totalmente operacional. Desta forma, justificava-se a este respeito uma correcção financeira.

65 No que respeita às outras carências do sistema de controlo relacionadas, designadamente, com os pagamentos efectuados, os rendimentos forfetários atribuídos aos produtores e a ausência de outros controlos, o Governo espanhol limita-se a referir a sua tomada de posição nos processos que deram lugar aos acórdãos, já referidos, Espanha/Comissão. A este respeito, basta realçar que os argumentos invocados no âmbito destes processos apenas se referiam aos exercícios de 1993, 1995 e 1996, enquanto o presente processo respeita aos exercícios de 1997 e 1998. Em qualquer caso, nos dois acórdãos já referidos, o Tribunal de Justiça rejeitou todos os argumentos do Governo espanhol relativamente às restantes carências.

66 Em segundo lugar, no que respeita ao argumento do Governo espanhol segundo o qual o orçamento comunitário não sofreu qualquer prejuízo, deve realçar-se que o FEOGA apenas financia as intervenções efectuadas em conformidade com as disposições comunitárias no quadro da organização comum dos mercados agrícolas. A Comissão não é obrigada a averiguar a existência de um prejuízo real, podendo limitar-se a apresentar indícios sérios nesse sentido. No que respeita aos casos difíceis em que o montante do prejuízo sofrido não pode ser conhecido com precisão, a perda deve ser determinada por uma avaliação do risco ao qual estão expostos os fundos comunitários em consequência da deficiência do controlo (v., neste sentido, acórdão de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão, já referido, n.º 46).

67 Embora incumba à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas, uma vez provada esta violação, compete ao Estado-Membro demonstrar, sendo caso disso, que a Comissão cometeu

um erro relativamente às consequências financeiras que daí advêm. Incumbe-lhe, consequentemente, apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos números e, se for caso disso, da inexactidão dos cálculos da Comissão (acórdão de 8 de Maio de 2003, Espanha/Comissão, já referido, n.º 147).

68 A este respeito, o Governo espanhol baseia a sua contestação da realidade de um prejuízo para o orçamento comunitário nas indicações contidas na sua carta de 17 de Março de 2000 à Comissão bem como nos dados pormenorizados contidos no documento do Ministério da Agricultura espanhol de 16 de Dezembro de 1999 relativos às campanhas de 1995/1996 e de 1996/1997. Em seu entender, estes elementos demonstram que a quantidade total de azeite produzido em Espanha nas referidas campanhas era igual ou superior à quantidade de azeite que beneficiou de ajudas.

69 Contudo, os referidos elementos não prejudicam a conclusão da Comissão de que os controlos das autoridades espanholas não se verificaram. Na falta de ficheiro informatizado, como foi referido no n.º 64 do presente acórdão, estes elementos não demonstram que o azeite que beneficiou de ajudas foi o efectivamente produzido. Daqui resulta que os documentos invocados não podem pôr em causa a conclusão de que as deficiências do sistema de controlo instituído pelas autoridades espanholas em matéria de ajudas à produção de azeite demonstram a existência de um risco significativo de prejuízos para o orçamento da Comunidade.

70 Daqui resulta que improcede o primeiro fundamento relativo às ajudas à produção de azeite.

Quanto ao segundo fundamento, assente no carácter injustificado do montante da correcção financeira

Argumentos das partes

71 O Governo espanhol alega, por um lado, que, uma vez que a Comissão verificou uma melhoria do sistema de controlo e de pagamento das ajudas à produção de azeite relativamente aos exercícios anteriores, deveria ter reduzido a percentagem de correcção financeira de 5% para 2%. Por outro lado, afirma que a Comissão não teve em conta as outras actividades de controlo da ajuda à produção de azeite susceptíveis de compensar as inevitáveis insuficiências da utilização do cadastro oleícola, isto é, as verificações e o acompanhamento a que o governo procedeu no que respeita aos lagares.

72 Segundo a Comissão, embora determinados elementos do sistema de controlo tivessem sido satisfatórios, as melhorias efectuadas não justificam, porém, qualquer redução do montante da correcção financeira em relação aos exercícios de 1997 e 1998. A Comissão realça que, enquanto os dois principais elementos de controlo, ou seja, o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado, não forem criados, o risco de prejuízos para a Comunidade será elevado e, consequentemente, justificar-se-ão as correcções.

Apreciação do Tribunal de Justiça

73 Quanto à percentagem de 5% aplicada pela Comissão para cálculo da correcção relativa às ajudas à produção de azeite, refira-se, por um lado, que o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado constituem elementos fundamentais do sistema

comunitário de controlo das ajudas. Enquanto estes elementos não estiverem criados, justifica-se, em princípio, a aplicação da taxa de correcção de 10% prevista nas directrizes da Comissão, conforme constam do seu documento n.º VI/5330/97 (v. acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 70).

74 Contudo, a Comissão admitiu que determinados elementos do sistema de controlo em Espanha eram satisfatórios, embora não fossem de eficácia equivalente ao sistema de controlo exigido pela legislação comunitária. Consequentemente, entendeu adequado aplicar uma taxa de correcção de 5%.

75 Em conformidade com as directrizes da Comissão, não será admissível reduzir a taxa de correcção abaixo de 5% enquanto não estiverem criados o cadastro oleícola e o ficheiro informatizado, na medida em que estes constituem elementos-chave do sistema de controlo comunitário. Improcedem, por isso, os argumentos do Governo espanhol em sentido contrário.

76 Por outro lado, no que respeita à afirmação do Governo espanhol de que foi criado um sistema de outras formas de controlo de ajuda à produção de azeite, designadamente verificações dos lagares, basta recordar que, segundo jurisprudência assente, quando um regulamento institui medidas específicas de controlo, os Estados-Membros são obrigados a aplicá-las, sem que seja necessário apreciar o fundamento da sua tese segundo a qual um sistema de controlo diferente seria mais eficaz (v. acórdãos de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão, C-54/91, Colect., p. I-3399, n.º 38, e de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, n.º 87).

77 Consequentemente, improcede o segundo fundamento relativo às ajudas à produção de azeite.

78 Resulta das considerações que antecedem que deve ser julgado improcedente o pedido do Governo espanhol no que se refere à recusa de imputação ao FEOGA de determinadas despesas ligadas às ajudas à produção de azeite.

Quanto à correcção relativa às ajudas ao consumo de azeite

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quarto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70

Argumentos das partes

79 O Governo espanhol conclui que a Comissão baseou a correcção financeira em causa nos mesmos fundamentos que deram lugar às correcções da Comissão no que respeita aos exercícios de 1994 e 1995. Consequentemente, remete para os fundamentos invocados no recurso que interpôs das referidas correcções e que deu lugar ao acórdão de 13 de Setembro de 2001, Espanha/Comissão (C-374/99, Colect., p. I-5943).

80 A Comissão refere que, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça julgou improcedentes todos os argumentos do Governo espanhol relativos à correcção financeira efectuada pela Comissão com base nas deficiências verificadas em relação aos exercícios de 1994 e 1995.

Apreciação do Tribunal de Justiça

81 Quanto à tomada de posição do Governo espanhol no processo que deu lugar ao acórdão de 13 de Setembro de 2001, Espanha/Comissão, já referido, basta referir que os argumentos invocados pelo Governo espanhol nesse processo respeitavam apenas aos exercícios de 1994 e 1995, enquanto o presente processo se refere ao exercício de 1996. Em qualquer caso, no n.º 36 do acórdão invocado, o Tribunal de Justiça julgou improcedentes, na totalidade, os fundamentos do Governo espanhol invocados contra as correcções aplicadas em matéria de ajuda ao consumo de azeite.

82 Daqui resulta que improcede o primeiro fundamento invocado.

Quanto ao segundo fundamento, assente na violação do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70

Argumentos das partes

83 No âmbito do segundo fundamento, o Governo espanhol formula uma primeira crítica baseada no facto de a carta da Comissão de 3 de Novembro de 1997 não poder ser considerada «comunicação escrita» dos resultados das verificações da Comissão, na acepção do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70. Afirma que, uma vez que esta carta refere a possibilidade de proceder a correcções financeiras em relação aos exercícios de 1994 e 1995, de modo algum constitui uma notificação expressa no que se refere ao exercício de 1996. Acresce que, segundo o Governo espanhol, a referida carta não se refere aos resultados das verificações da Comissão relativamente a esse exercício nem ao Regulamento n.º 1663/95.

84 No âmbito do mesmo fundamento, o Governo espanhol formula uma segunda crítica baseada no facto de a carta de 17 de Agosto de 1998 da Comissão, recebida pelo Governo espanhol em 21 de Agosto seguinte, também não constituir uma «comunicação escrita», na acepção do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, na medida em que não faz qualquer referência ao Regulamento n.º 1663/95. Caso esta carta fosse considerada a comunicação escrita em causa, só poderia respeitar às despesas em questão relativas ao exercício de 1996 efectuadas nos 24 meses anteriores à data da sua recepção, ou seja, as efectuadas a partir de 21 de Agosto de 1996.

85 A Comissão responde que, por um lado, a sua carta de 3 de Novembro de 1997 constitui, na acepção do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, a comunicação escrita dos resultados das verificações realizadas em Novembro de 1996. Afirma que esta carta refere os resultados definitivos da missão de controlo realizada de 18 a 22 de Novembro de 1996 bem como as correcções financeiras que poderiam ser propostas. A mesma carta indica que os resultados das verificações respeitavam aos exercícios de 1994 e seguintes. A carta em causa abrangia expressamente o exercício de 1996. Resulta da correspondência trocada posteriormente entre a Comissão e o Governo espanhol bem como das reuniões bilaterais organizadas que a carta em causa foi igualmente interpretada neste sentido pelas autoridades espanholas.

86 Por outro lado, no entender da Comissão, a carta de 17 de Agosto de 1998 não constitui a comunicação escrita a que se refere a referida disposição, mas representa apenas a comunicação formal das conclusões.

87 Além disso, a Comissão alega que, no que respeita à ausência de referência expressa ao Regulamento n.º 1663/95, o Governo espanhol tinha plena consciência de que, enquanto as deficiências em questão persistissem, as despesas pelo mesmo efectuadas continuariam a ser objecto de correcções financeiras pelos mesmos motivos. Desta forma, não podia invocar uma pretensa violação do princípio da segurança jurídica que o artigo em causa visa proteger.

Apreciação do Tribunal de Justiça

88 Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), quinto parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, «[n]ão 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 [...]».

89 O Regulamento n.º 1663/95, regulamento de execução do Regulamento n.º 729/70, esclarece, no artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, o conteúdo desta comunicação escrita. Nos termos da referida disposição, a comunicação em causa deve indicar as medidas correctivas a tomar para garantir a futura observância das regras em questão, bem como o cálculo de qualquer despesa cuja exclusão eventualmente proponha, devendo fazer referência ao Regulamento n.º 1663/95.

90 Consequentemente, deve, em primeiro lugar, analisar-se se a carta de 3 de Novembro de 1997 satisfaz os requisitos do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70, conjugado com o artigo 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1663/95.

91 Essa carta esclarece, a título liminar, que, no âmbito do apuramento das contas em relação aos exercícios de 1994 e seguintes no que respeita ao sector do consumo de azeite, os serviços da Comissão procederam a uma fiscalização de 18 a 22 de Novembro de 1996, cujos resultados contidos no seu anexo já foram debatidos pela Comissão e pelas autoridades espanholas. A carta refere ainda que esses resultados sublinham a situação inquietante em causa, que levava a Comissão a solicitar às autoridades espanholas que adoptassem urgentemente as medidas necessárias para adaptar a gestão dos pagamentos e dos controlos bem como a aplicação das sanções às disposições comunitárias em vigor. Por último, refere que a Comissão se reserva o direito de apresentar ulteriormente as correcções financeiras das despesas

declaradas pelo Reino de Espanha em relação aos exercícios de 1994 e 1995 bem como as declaradas posteriormente. A carta conclui com um convite às autoridades espanholas para que transmitam a sua resposta relativamente às questões referidas no prazo de seis semanas, em especial no que se refere aos pedidos de informações constantes do anexo.

92 Quanto à crítica formulada pelo Governo espanhol assente no facto de a carta de 3 de Novembro de 1997 não conter qualquer referência expressa ao Regulamento n.º 1663/95, há que analisar se esta omissão basta para considerar que a carta em causa não constitui uma comunicação escrita na acepção do referido regulamento bem como do artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70.

93 Há que notar que a Comissão é obrigada a respeitar, nas relações com os Estados-Membros, as condições que a si mesma impõe através dos regulamentos de execução. Contudo, os Estados-Membros, nas suas relações com a Comissão, não podem adoptar posições meramente formalistas, quando resulta das circunstâncias que os seus direitos foram inteiramente protegidos. Se o documento em causa, no caso concreto, a carta de 3 de Novembro de 1997, pode proporcionar ao governo em questão um conhecimento perfeito das reservas da Comissão e das correcções que provavelmente seriam adoptadas em relação ao sector em causa, pelo que pode preencher a função de advertência atribuída a uma comunicação escrita pelos artigos 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70 e 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1663/95, a simples omissão, neste documento, da referência ao Regulamento n.º 1663/95 não constitui violação de uma formalidade essencial (v., neste sentido, acórdão de 24 de Janeiro de 2002, Finlândia/Comissão, C-170/00, Colect., p. I-1007, n.º 34).

94 É evidente que a carta de 3 de Novembro de 1997 dava ao Governo espanhol um conhecimento perfeito das reservas da Comissão e das correcções que seriam provavelmente adoptadas relativamente ao exercício de 1996 no que respeita ao sector do consumo de azeite. Daqui resulta que, mesmo sem referência precisa ao Regulamento n.º 1663/95, a carta em causa desempenhava a função de advertência

atribuída a uma comunicação escrita pelos artigos 5.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 729/70 e 8.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1663/95.

95 Daqui decorre que improcede a primeira crítica formulada no âmbito do segundo fundamento. Consequentemente, não há que analisar a segunda crítica no âmbito do mesmo fundamento.

96 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que julgar improcedente o pedido do Governo espanhol no que se refere à recusa de imputação ao FEOGA de determinadas despesas ligadas ao consumo de azeite.

Quanto à correcção relativa à imposição suplementar no sector do leite

Argumentos das partes

97 O Governo espanhol admite que os Estados-Membros são obrigados a proceder com diligência à recuperação da imposição suplementar devida pelos compradores ou os produtores de leite bem como, eventualmente, dos juros de mora. Contudo, em seu entender, a legislação comunitária não permite que a Comissão exija os referidos juros ao Estado-Membro.

98 Por seu lado, a Comissão afirma que os Estados-Membros estão sujeitos a duas obrigações, ou seja, em primeiro lugar, a de adoptar as medidas adequadas para que os contribuintes paguem o montante da imposição dentro do prazo previsto sob

pena de juros de mora e, em segundo, a de pagar à Comunidade o montante da imposição suplementar dentro do prazo fixado bem como os juros de mora. A redução dos adiantamentos, que se prende com a obrigação referida em segundo lugar, não põe termo à obrigação que incumbe aos Estados-Membros de cobrar aos devedores a imposição suplementar e os juros de mora.

99 A Comissão refere ainda que, ao contrário do que o Governo espanhol afirma, não existe qualquer base jurídica que justifique que os juros de mora sejam pagos ao orçamento nacional.

Apreciação do Tribunal de Justiça

100 A título liminar, deve recordar-se que, para assegurar o funcionamento regular do regime da imposição suplementar, os artigos 3.°, 4.° e 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 536/93 destinam-se a melhorar e acelerar o pagamento da imposição suplementar pelo devedor ao organismo nacional competente.

101 Resulta da leitura conjugada destas disposições, à luz dos artigos 5.°, n.° 2, e 8.° do Regulamento n.° 729/70, 1.°, primeiro parágrafo, e 4.° do 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), bem como do artigo 13.° da Decisão 94/729/CE do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa à disciplina orçamental (JO L 293, p. 14), que, quando o prazo de pagamento da imposição suplementar por parte do comprador ou do produtor devedor da mesma não tenha sido respeitado, a Comissão aplicará ao Estado-Membro, a título de sanção, a redução dos adiantamentos destinados à cobertura das despesas no sector dos produtos lácteos, na percentagem do montante devido a título de imposição suplementar ou de um cálculo do referido montante.

102 Deve salientar-se que, por um lado, o artigo 3.º, n.º 4, do Regulamento n.º 536/93 faz recair sobre os compradores e produtores a obrigação de pagamento de juros ao organismo competente, a contar de 1 de Setembro de cada ano, no caso de atraso no pagamento da imposição suplementar e, por outro, o artigo 5.º, n.º 2, do referido regulamento impõe aos Estados-Membros a obrigação de deduzir os juros pagos dos pedidos de reembolso das despesas do sector leiteiro apresentadas ao FEOGA (acórdãos de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, n.º 101, e de 12 de Junho de 2003, Grécia/Comissão, C-148/01, Colect., p. I-5883, n.º 52).

103 Ora, no caso presente, é pacífico que as autoridades espanholas não cobraram os juros de mora referidos nessas disposições.

104 No n.º 101 do acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça decidiu igualmente que o facto de não terem sido pagos determinados montantes ou de terem sido pagos com atraso não constitui, em si mesmo, uma violação das obrigações que o direito comunitário impõe aos Estados-Membros.

105 Daqui resulta que o artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 536/93 não é aplicável ao caso em apreço.

106 Contudo, a Comissão pode, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, proceder a uma correcção quando puder demonstrar que o FEOGA sofreu um prejuízo devido à negligência das autoridades nacionais na cobrança das quantias em questão (v. acórdão de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, já referido, n.º 102).

107 Mesmo que a Comissão, sem fazer referência expressa ao artigo 8.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 729/70, tivesse efectivamente baseado a correcção controvertida na referida disposição, não identificou de que forma as autoridades espanholas contribuíram pela sua alegada negligência para um prejuízo para os fundos comunitários nem avaliou o risco a que estes estiveram expostos em consequência da referida negligência.

108 No caso concreto, é pacífico que, ao fazer referência expressamente ao artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento n.º 536/93, a Comissão baseou a correcção controvertida exclusivamente nesta disposição.

109 Tendo a Comissão baseado, desta forma, a correcção controvertida numa base jurídica errada, deve, assim, proceder o pedido do Governo espanhol visando a anulação da correcção financeira de 2 426 259 870 ESP a título de juros devidos no âmbito do regime da imposição suplementar sobre os produtos lácteos.

Quanto à correcção relativa às ajudas no sector das culturas arvenses e às consequências da não imposição da retirada extraordinária de terras

Quanto ao primeiro fundamento, assente na violação do artigo 2.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92

Argumentos das partes

110 A título liminar, no que respeita à campanha de 1994/1995, o Governo espanhol reconhece ter ultrapassado as superfícies garantidas de culturas arvenses em

Espanha no que respeita tanto à superfície de culturas de sequeiro como à de culturas de regadio. Contudo, esta ultrapassagem foi causada por uma grave seca em Espanha em 1994, a qual provocou uma quebra dos rendimentos. Esta quebra implicou, por sua vez, a substituição de determinadas culturas por outras.

111 No âmbito do seu primeiro fundamento, o Governo espanhol formula uma primeira crítica relativa à obrigação de proceder à retirada extraordinária de terras de culturas de sequeiro. Alega que, em circunstâncias como as de uma seca excepcional, a Comissão deveria ter aplicado o artigo 2.º, n.º 6, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92, parágrafo este aditado pelo artigo 1.º do Regulamento n.º 1422/97. Afirma que, nos termos desta disposição, em caso de condições climáticas excepcionais que tenham afectado a produção no âmbito da campanha na qual foi verificada uma ultrapassagem, a Comissão pode isentar os produtores das regiões afectadas da obrigação de proceder à retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação. A referida disposição justifica o desrespeito desta obrigação pelo Reino de Espanha durante a campanha de 1995/1996.

112 No âmbito do mesmo fundamento, o Governo espanhol formula uma segunda crítica relativa à obrigação de proceder à retirada extraordinária de terras de culturas de regadio e, em especial, de oleaginosas. Põe em realce o facto de a enorme seca ter tornado necessária a aplicação de restrições à utilização da água para a rega das culturas. Quanto às culturas de regadio, as produções tradicionais, como o arroz, o algodão e o tomate, foram substituídas por culturas que requeriam menos água, em especial oleaginosas. A conjugação destas circunstâncias teve como consequência que a superfície que foi objecto de pedidos de pagamentos compensatórios, incluindo a retirada de terras, ultrapassou a superfície de base para as culturas de regadio.

113 O Governo espanhol reconhece que o Regulamento n.º 1040/95 da Comissão prevê que o artigo 2.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1765/92 apenas implica a aplicação da

retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação para os produtores de oleaginosas e não para os produtores de outras culturas de regadio. Contudo, por força de um acordo político com a Comissão, a referida obrigação também não era aplicável aos produtores de oleaginosas.

114 No que respeita à primeira crítica, a Comissão afirma que o artigo 2.º, n.º 6, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92 se aplica às ultrapassagens a partir da campanha de 1995/1996. Não se aplica, por isso, ao caso presente, dado que a ultrapassagem que está na origem da correcção controvertida ocorreu durante a campanha de 1994/1995.

115 Quanto à segunda crítica, a Comissão afirma que o Regulamento n.º 1040/95 impunha às autoridades espanholas, durante a campanha de 1995/1996, a obrigação de não aplicar a retirada extraordinária de terras apenas às superfícies com culturas de cereais, proteaginosas, linhos oleaginosos, à retirada de terras correspondente e à retirada voluntária tida em consideração em relação à superfície de base regional das culturas de regadio. Nega, e afirma que sempre negou, a existência de um acordo não escrito com as autoridades espanholas segundo o qual teria aceite que a obrigação de proceder à retirada extraordinária de terras também não fosse aplicada às oleaginosas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

116 O artigo 2.º, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.º 1765/92 prevê que os produtores comunitários de culturas arvenses podem, mediante certas condições, requerer um pagamento compensatório. Este é concedido em relação à superfície consagrada às culturas arvenses ou à retirada de terras que não ultrapasse uma superfície de base regional.

117 A este respeito, o anexo do Regulamento n.º 1098/94 fixa em relação à Espanha, por um lado, uma superfície de base regional correspondente a cada Comunidade Autónoma para as culturas de sequeiro e, por outro, uma superfície de base regional no plano nacional para as culturas de regadio.

118 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2836/93 prevê que, para efeitos da verificação de uma eventual ultrapassagem da referida superfície de base regional, a autoridade competente do Estado-Membro terá em conta a superfície de base regional fixada e o somatório das superfícies relativamente às quais tiverem sido apresentados pedidos de ajuda para a região em causa.

119 Se o somatório das superfícies individuais para as quais é pedida a ajuda for superior à superfície de base regional, os produtores que beneficiam do regime geral devem, na campanha seguinte, proceder a uma retirada extraordinária de terras, sem qualquer compensação, por força do artigo 2.º, n.º 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 1765/92.

120 A este respeito, quanto à primeira crítica do primeiro fundamento, o Governo espanhol admite que, no que respeita às culturas de sequeiro, a superfície de base regional foi ultrapassada na campanha de 1994/1995, sem que tenha sido imposta aos produtores das referidas culturas a obrigação de procederem a uma retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação.

121 Ao contrário do que o Governo espanhol afirma, o artigo 2.º, n.º 6, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92, que prevê que, em caso de condições climáticas excepcionais que tenham afectado a produção no âmbito da campanha em que tenha sido verificada uma ultrapassagem, a Comissão pode isentar os produtores das regiões afectadas da obrigação de procederem à retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação, apenas se aplica a essa

ultrapassagem a partir da campanha de 1995/1996. Não pode, por isso, ser invocado no presente processo, que respeita a uma ultrapassagem durante a campanha de 1994/1995.

122 Consequentemente, improcede a primeira crítica do primeiro fundamento invocado pelo Governo espanhol.

123 Quanto à segunda crítica formulada no primeiro fundamento, há que recordar que o Governo espanhol admite também que, no que respeita às culturas de regadio, incluindo as oleaginosas, ultrapassou, na campanha de 1994/1995, a superfície de base regional sem ter imposto aos produtores a obrigação de procederem a uma retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação.

124 Por outro lado, resulta do sexto considerando do Regulamento n.º 1040/95 que:

— a superação em causa derivou da superfície anormalmente elevada semeada com oleaginosas;

— não se registou um aumento significativo da superfície semeada com outras culturas arvenses;

— consequentemente, não se afigurava oportuno sancionar apenas os produtores de oleaginosas responsáveis pela referida superação.

125 A Comissão invoca, correctamente, a irrelevância para o presente processo do artigo 1.º do Regulamento n.º 1040/95 que prevê, em consequência da superação no âmbito da campanha de 1994/1995, que a obrigação de proceder à retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação não se aplica às superfícies cultivadas com cereais, proteaginosas e sementes de linho bem como à retirada de terras correspondente e à retirada voluntária tomada em consideração na superfície de base regional de regadio e, consequentemente, não tem qualquer efeito sobre superfícies cultivadas com oleaginosas.

126 Nestas circunstâncias, o Governo espanhol deveria, por isso, ter obrigado os produtores das referidas oleaginosas a procederem à retirada extraordinária de terras sem qualquer compensação.

127 Quanto à afirmação do Governo espanhol de que existe um acordo político com a Comissão, basta referir que a obrigação de retirada de terras por parte dos produtores está prevista numa disposição comunitária. Não pode, por isso, ser alterada por meio de um acordo político celebrado entre a Comissão e um Estado-Membro.

128 Daqui resulta que a segunda crítica formulada no primeiro fundamento deve ser julgada improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, assente no carácter injustificado do montante da correcção financeira

Argumentos das partes

129 No âmbito do segundo fundamento, o Governo espanhol afirma que, mesmo que a Comissão tivesse o direito de aplicar o artigo 2.º, n.º 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.º 1765/92, o montante da correcção financeira que daí decorre é incorrecto.

130 Por um lado, o Governo espanhol reconhece que a Comissão tem o direito de recuperar os montantes indevidamente pagos referentes à superfície consagrada às culturas arvenses ou à retirada de terras, relativamente à qual o Reino de Espanha deveria ter imposto a obrigação de proceder a uma retirada extraordinária de terras sem compensação. Por outro lado, o Governo espanhol reconhece que a Comissão, ao calcular a percentagem de retirada de terras que deveria ter sido alcançada, mas que o não foi, acrescentou, em primeiro lugar, a percentagem da retirada obrigatória à da retirada extraordinária. Em segundo lugar, tomou em consideração, por redução, a percentagem na campanha de 1995/1996 da retirada voluntária, redução essa que representa o facto de determinados produtores que procederam à retirada voluntária de uma percentagem poderem compensar o facto de outros não terem procedido a qualquer retirada.

131 Por outro lado, contudo, o mesmo governo afirma que a Comissão não deveria ter tomado em conta também para o referido cálculo um acréscimo de cinco pontos percentuais aplicado à percentagem de retirada obrigatória de terras devido, por um lado, à retirada de determinadas parcelas sem ter por base a rotação, conforme previsto no artigo 7.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92 e, por outro, a transferência entre produtores da obrigação da retirada de terras, conforme prevista no artigo 7.º, n.º 7, primeiro parágrafo, segundo travessão, do mesmo regulamento.

132 Reconhecendo a complexidade das regras de cálculo da correcção financeira em causa, a Comissão refere que apenas aplicou a legislação comunitária relevante. Em primeiro lugar, afirma que há que recuperar os pagamentos efectuados a título de retirada voluntária das terras que deveriam ter sido objecto de retirada extraordinária sem compensação. Em segundo lugar, dado que a percentagem de retirada voluntária somada à da retirada obrigatória efectuada não cobre a obrigação total de retirada, há que deduzir na mesma proporção da retirada insuficiente os pagamentos efectuados em relação a superfícies cultivadas. Por último, dado que era muito pouco provável que existisse de facto a necessária correspondência entre a percentagem de retirada voluntária de um produtor e a percentagem de retirada extraordinária que lhe correspondesse, havia que considerar que a retirada de determinadas parcelas não teve por base a rotação, bem como que ocorreram

transferências entre produtores. Havia, por isso, que aplicar o artigo 7.º, n.º 1, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 1765/92 bem como o artigo 7.º, n.º 7, primeiro parágrafo, segundo travessão, do mesmo regulamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

133 A título liminar, há que declarar que a gestão do financiamento do FEOGA assenta essencialmente nas administrações nacionais encarregadas de zelar pelo rigoroso cumprimento das regras comunitárias. Este regime, estabelecido na base da confiança entre as autoridades nacionais e as autoridades comunitárias, não implica nenhum controlo sistemático por parte da Comissão, que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de assegurar. Só o Estado-Membro está em condições de conhecer e de determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas do FEOGA, não estando a Comissão suficientemente próxima para obter dos agentes económicos as informações de que necessita (acórdãos de 1 de Outubro de 1998, Irlanda/Comissão, C-238/96, Colect., p. I-5801, n.º 30, e de 24 de Janeiro de 2002, França/Comissão, C-118/99, Colect., p. I-747, n.º 37).

134 Os artigos 2.º e 3.º do Regulamento n.º 729/70 só permitem à Comissão imputar ao FEOGA os montantes pagos em conformidade com as regras estabelecidas nos diferentes sectores dos produtos agrícolas (v., designadamente, acórdãos de 8 de Janeiro de 1992, Itália/Comissão, C-197/90, Colect., p. I-1, n.º 38, e França/ /Comissão, já referido, n.º 38).

135 Em primeiro lugar, quanto ao prejuízo directo para o orçamento comunitário, há que recordar que, no que respeita ao regime de ajudas aplicável às culturas arvenses e à retirada de terras, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1765/92 dispõe que os produtores comunitários de culturas arvenses podem requerer um pagamento compensatório nas condições estabelecidas nos artigos 2.º a 13.º do referido regulamento.

136 A este respeito, o pagamento compensatório concedido aos produtores de culturas arvenses em relação às superfícies dedicadas a estas ou à retiradas de terras, mas que deveriam ter sido consagradas à retirada extraordinária de terras sem compensação, é contrário ao artigo 2.°, n.° 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.° 1765/92. Nos termos desta disposição, a percentagem de retirada extraordinária, e portanto a percentagem de pagamentos indevidos, deve ser igual à percentagem de ultrapassagem da superfície de base regional.

137 Tendo em conta o que antecede, um Estado-Membro não pode pedir à Comissão o reembolso dos montantes pagos em violação da referida disposição.

138 Consequentemente, se o Estado-Membro pedir o reembolso desses montantes, a Comissão tem o direito de efectuar uma correcção financeira dos mesmos valores.

139 É o que sucede no presente processo. No que respeita à campanha de 1995/1996, o Governo espanhol admite não ter imposto aos produtores de culturas arvenses a obrigação de efectuarem uma retirada extraordinária sem compensação e ter procedido aos pagamentos compensatórios a favor dos produtores. Assim, a Comissão tinha o direito, nos termos do artigo 2.°, n.° 6, primeiro parágrafo, segundo travessão, do Regulamento n.° 1765/92, de aplicar uma correcção financeira do montante dos pagamentos efectuados em relação às superfícies de culturas arvenses que, de facto, deveriam ter sido objecto de retirada extraordinária de terras sem compensação.

140 Este direito da Comissão não é prejudicado pela circunstância de resultar do processo que a Comissão, pela decisão impugnada, aplicou uma correcção financeira inferior ao referido montante.

141 Daqui resulta que improcede o segundo fundamento do Governo espanhol.

142 Consequentemente, há que julgar improcedente o pedido do Governo espanhol relativo às ajudas no sector das culturas arvenses e às consequências da não imposição da retirada extraordinária de terras.

Quanto à correcção relativa às ajudas às culturas arvenses na Comunidade Autónoma da Andaluzia

Quanto ao primeiro fundamento, assente na interpretação e aplicação incorrecta do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92

Argumentos das partes

143 Em primeiro lugar, o Governo espanhol afirma que o Regulamento n.º 3887/92 não prevê, para a realização dos controlos no local, um prazo cuja ultrapassagem implique correcções financeiras. Mesmo que esse prazo existisse, apenas se aplicaria, segundo o mesmo governo, aos controlos iniciais.

144 Em segundo lugar, o Governo espanhol afirma que os controlos por teledetecção criados para as colheitas de 1996 e 1997 foram realizados sobre uma amostra de pedidos superior à amostra mínima de pedidos que deveriam ser objecto de controlo

no local nos termos do artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3887/92. Os atrasos verificados nos controlos no local não tiveram, por isso, consequências.

145 Em terceiro lugar, o Governo espanhol afirma que, mesmo após a colheita, a existência de culturas e o respeito da obrigação de proceder à retirada de terras podem ser objecto de controlo através de outro sistema igualmente fiável.

146 Em quarto lugar, no que respeita a referência da Comissão à dificuldade com que obteve a informação exigida no quadro da sua missão de controlo de 8 a 12 de Setembro de 1997 relativa, designadamente, aos pedidos de controlos no local da colheita de 1997, o Governo espanhol afirma que essa dificuldade decorre do sistema de controlo criado pela Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Afirma que, ainda que as delegações provinciais competentes analisem essencialmente os processos que, com toda a probabilidade, levantam problemas de irregularidades ou incidentes, além dos processos de amostragem orientada, não é possível extrair conclusões gerais ou extrapolar resultados dos processos analisados no âmbito da missão de controlo.

147 Por sua parte, a Comissão afirma, em primeiro lugar, que, para controlar as ajudas de forma eficaz, as autoridades competentes devem proceder aos controlos no ano em curso e, em princípio, antes da colheita. Do mesmo modo, em seu entender, os processos de retirada de terras devem ser controlados até 31 de Agosto, data em que cessa a obrigação de proceder à retirada de terras.

148 Além disso, a Comissão refere que, mesmo que os inspectores cheguem ao local após a colheita ou após o termo da obrigação de proceder à retirada de terras, a eficácia dos controlos alternativos que podem ser aplicados, tais como a análise de

facturas relativas à colheita, à fertilização ou à armazenagem e a análise de alegados resíduos no terreno, não é equiparável à dos controlos no local.

149 Por último, afirma que, se, como as próprias autoridades espanholas indicam, os controlos no terreno incluem os controlos no local, não há qualquer dúvida que a Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía deveria estar na posse destas informações, a fim de, por sua vez, as disponibilizar aos inspectores comunitários.

Apreciação do Tribunal de Justiça

150 Em conformidade com os seus sétimo e nono considerandos, o Regulamento n.º 3887/92 tem por objectivo controlar de forma eficaz o respeito das disposições em matéria de ajudas comunitárias bem como prevenir e sancionar eficazmente as irregularidades e fraudes.

151 O artigo 6.º do referido regulamento prevê, no n.º 1, que os controlos no local serão efectuados de modo a assegurar a verificação eficaz do respeito das condições de concessão das ajudas e, no n.º 3, primeiro parágrafo, segundo travessão, que os referidos controlos, ou seja, os controlos iniciais, incidem, pelo menos, numa amostra representativa de pedidos que represente 5% dos pedidos de ajudas «superfícies». Nos termos do artigo 6.º, n.º 3, segundo parágrafo, no caso de as visitas no local revelarem a existência de irregularidades significativas numa região ou parte de região, as autoridades competentes realizarão, nomeadamente, controlos suplementares durante o ano em curso.

152 Em conformidade com o objectivo e a sistemática do Regulamento n.º 3887/92, deve, por isso, o artigo 6.º, n.º 3, segundo parágrafo, do mesmo diploma ser interpretado no sentido de que tanto os controlos iniciais como os suplementares devem ser realizados quando ainda existam provas das culturas arvenses ou da retirada de terras nas superfícies que foram objecto dos pagamentos nos termos do Regulamento n.º 1765/92 e, em todo o caso, no ano em curso.

153 Numa perspectiva de eficácia, deverão os controlos das superfícies consagradas às culturas arvenses ser realizados antes da colheita, e os das superfícies consagradas à retirada de terras antes de cessar a referida obrigação, ou seja, até 31 de Agosto do ano em curso. Em qualquer caso, quanto mais os controlos forem tardios, mais provável será que a Comissão possa razoavelmente concluir que os referidos controlos não proporcionam o nível esperado de garantia de regularidade dos pedidos e que o risco de prejuízos para o FEOGA seja significativo.

154 A este respeito, deve ser julgado improcedente o primeiro argumento do Governo espanhol segundo o qual não existe qualquer prazo para realizar controlos no local.

155 Dado que, no seu segundo argumento, o Governo espanhol se limita a referir o facto de a amostra dos pedidos de ajudas «superfícies» sujeitos a um controlo ser superior à exigida pelo artigo 6.º do Regulamento n.º 3887/92, o mesmo não contradiz as provas da Comissão segundo as quais determinados controlos realizados foram, de facto, demasiado tardios para controlar eficazmente o respeito das disposições em matéria de ajudas comunitárias. Este argumento deve igualmente ser julgado improcedente.

156 Quanto ao terceiro argumento do Governo espanhol, há que recordar que, como o Tribunal já salientou no n.º 76 do presente acórdão, segundo jurisprudência assente, quando um regulamento institui medidas específicas de controlo, os Estados-

Membros são obrigados a aplicá-las, sem que seja necessário apreciar o fundamento da sua tese segundo a qual um sistema de controlo diferente seria mais eficaz (v. acórdãos, já referidos, Alemanha/Comissão, n.º 38, e de 21 de Março de 2002, Espanha/Comissão, n.º 87).

157 No que respeita ao quarto argumento do mesmo governo relativo aos problemas que se levantaram para fornecer aos inspectores da Comissão as informações pedidas, há que referir, à semelhança da Comissão, que esses problemas não podem invalidar as conclusões a que chegaram os referidos inspectores. Por outro lado, o artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento n.º 3887/92 prevê que «[o]s pedidos objecto de controlos 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». Daqui resulta que, uma vez que a Comissão tem de desenvolver as suas verificações a partir da amostra seleccionada e apresentada pelo Governo espanhol, o mesmo governo não pode afirmar que a Comissão extraiu erradamente conclusões gerais ou extrapolou resultados dos processos que foram analisados no âmbito da missão de controlo, processos esses que, segundo o referido governo, levantavam problemas de irregularidades ou incidentes. Assim, improcede o quarto argumento.

158 À luz do que antecede, deve ser julgado improcedente o primeiro fundamento do Governo espanhol.

Quanto ao segundo fundamento, assente em erro de facto

Argumentos das partes

159 No que respeita à correcção financeira do exercício relativo à campanha de 1996/1997, o Governo espanhol afirma que esta correcção é nula devido a um erro

cometido pela Comissão ao avaliar a campanha em causa com base em dados correspondentes à campanha anterior, ou seja, a de 1995/1996. Por outro lado, afirma que sempre considerou que a correcção proposta era relativa unicamente à campanha de 1995/1996.

160 Embora a Comissão admita que algumas das suas comunicações contenham um erro que consiste em reproduzir os dados da campanha de 1995/1996 em relação à de 1996/1997, afirma, contudo, que este simples erro não pôde viciar a sua apreciação quanto à campanha referida em segundo lugar. No seu entender, a referida apreciação baseava-se, logicamente, nas conclusões da missão de controlo de 8 a 12 de Setembro de 1997, que constatou as deficiências relativas às duas campanhas bem como nos argumentos e elementos posteriormente fornecidos pelo Reino de Espanha nas suas respostas às comunicações da Comissão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

161 Deve recordar-se, em primeiro lugar, que, relativamente à campanha de 1996/1997, as correcções financeiras em causa da Comissão foram motivadas pela persistência dos atrasos da execução dos controlos em determinadas províncias bem como pela deficiente qualidade dos que foram realizados em colaboração com a unidade de apuramento das contas. Em segundo lugar, essas lacunas são referidas no relatório da Comissão apresentado na sequência da missão de controlo de 8 a 12 de Setembro de 1997 bem como na sua posterior correspondência com as autoridades espanholas. Em terceiro lugar, resulta do processo que, na carta que enviaram à Comissão em 23 de Junho de 1999, as autoridades espanholas forneceram informações sobre a percentagem dos controlos no local realizados por teledetecção ou segundo métodos tradicionais durante a campanha de 1996/1997 bem como sobre a percentagem de controlos que tiveram lugar após 21 de Agosto de 1997.

162 Resulta destas considerações que a Comissão, após ter concluído que, relativamente à campanha de 1996/1997, determinados controlos não ofereceram o nível de garantia de regularidade dos pedidos que era de esperar e que o risco de prejuízos para o FEOGA era significativo, tinha o direito de aplicar uma correcção financeira sobre a totalidade das despesas em causa. A circunstância de, em determinadas comunicações ao Governo espanhol, a Comissão ter feito referência, erradamente, aos elementos da campanha de 1995/1996, erro esse que a Comissão rectificou, como o Governo espanhol reconheceu, não pode justificar a anulação da decisão da Comissão.

163 Consequentemente, deve ser julgado improcedente o segundo fundamento do Governo espanhol.

Quanto ao terceiro fundamento, assente na violação do direito de defesa

Argumentos das partes

164 O Governo espanhol critica a Comissão por ter aplicado a correcção financeira no que respeita à campanha de 1996/1997 sem lhe ter dado oportunidade de apresentar a sua argumentação.

165 No entender da Comissão, o Governo espanhol sabia que a correcção proposta respeitava tanto à campanha de 1995/1996 como à campanha de 1996/1997. Assim, a crítica assente na violação do direito de audição carece de fundamento. A Comissão afirma que o Governo espanhol tinha a possibilidade de impugnar as

conclusões da missão de controlo, mas limitou-se a fazer referência aos processos individuais mencionados no relatório da missão de controlo de 8 a 12 de Setembro de 1997 e aos controlos por teledetecção sem apresentar números ou elementos relativos a outros controlos no local nos quais a Comissão se pudesse basear para ajustar a correcção proposta para a campanha de 1996/1997.

Apreciação do Tribunal de Justiça

166 Há que concluir que o Governo espanhol estava informado, através do relatório elaborado pela Comissão na sequência da missão de controlo de 8 a 12 de Setembro de 1997, de que existiam, na campanha de 1996/1997, lacunas no sistema de controlo das culturas arvenses aplicado na Comunidade Autónoma da Andaluzia. Por outro lado, refira-se que o próprio Governo espanhol forneceu à Comissão informações relativas aos referidos controlos. Consequentemente, não pode ser imputada à Comissão uma violação do direito de defesa.

167 Daqui resulta que improcede o terceiro fundamento do Governo espanhol.

Quanto ao quarto fundamento, assente no carácter injustificado do montante da correcção financeira

Argumentos das partes

168 O Governo espanhol afirma que, uma vez que esta rectificação se baseia no atraso da execução dos controlos, a Comissão não deveria ter efectuado uma rectificação

financeira de 5% das despesas declaradas em relação às superfícies consagradas a culturas arvenses ou à retirada de terras no que respeita às campanhas em causa, mas apenas às superfícies consagradas à retirada de terras tardiamente controladas.

169 A Comissão salienta que os controlos realizados após as colheitas subsequentes às campanhas em causa eram ineficazes no que respeita não apenas à verificação do respeito da obrigação da retirada de terras, mas também às verificações necessárias quanto às superfícies consagradas às culturas arvenses. Consequentemente, em seu entender, a correcção financeira teria de se aplicar a todas estas superfícies.

Apreciação do Tribunal de Justiça

170 Nos termos do documento n.º VI/5330/97, quando não pode ser determinado o nível real dos pagamentos irregulares e, consequentemente, não é possível quantificar o montante dos prejuízos financeiros sofridos pela Comunidade, a Comissão aplica correcções financeiras forfetárias no valor, em geral, de 2%, 5%, 10% ou 25% das despesas declaradas, em função da amplitude do risco de prejuízos.

171 Daqui resulta que, no presente processo, a Comissão, ao concluir correctamente que os controlos no local relativos às superfícies de culturas arvenses não ofereciam o nível esperado de garantia de regularidade dos pedidos e que o risco de prejuízos para o FEOGA era significativo, tinha o direito de aplicar uma correcção no valor de 5% de todas as despesas declaradas.

172 Por outro lado, como o Tribunal de Justiça já declarou no n.º 135 do presente acórdão, os pagamentos compensatórios que são objecto das despesas declaradas são concedidos, nas condições fixadas nos artigos 2.º a 13.º do Regulamento n.º 1765/92, em relação às superfícies consagradas tanto a culturas arvenses como à retirada de terras. Uma correcção financeira não pode, por isso, em circunstâncias como as do processo principal, ser unicamente aplicada às superfícies consagradas à retirada de terras.

173 Assim, deve ser julgado improcedente o quarto fundamento do Governo espanhol.

174 Em consequência, deve ser julgado improcedente o pedido do Governo espanhol relativo às ajudas às culturas arvenses na Comunidade Autónoma da Andaluzia.

175 Resulta de todas as considerações que antecedem que a decisão impugnada deve ser anulada na parte em que exclui do financiamento comunitário o montante de 2 426 259 870 ESP, que representa os juros devidos no âmbito do regime de imposição suplementar sobre os produtos lácteos, e negar provimento ao recurso quanto ao mais.

Quanto às despesas

176 Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Contudo, por força do n.º 3, primeiro parágrafo, do artigo 69.º do mesmo regulamento, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas ou que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas se cada parte obtiver vencimento parcial. Dado que no

presente processo cada uma das partes pediu a condenação da outra nas despesas, e tendo a Comissão sido vencida apenas no que respeita a uma das correcções financeiras impugnadas pelo Reino de Espanha, há que condenar este em quatro quintos das despesas e a Comissão num quinto das mesmas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) **A Decisão 2001/137/CE da Comissão, de 5 de Fevereiro de 2001, que exclui do financiamento comunitário determinadas despesas efectuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção Garantia, é anulada na parte em que aplica ao Reino de Espanha uma correcção financeira correspondente ao montante de 2 426 259 870 ESP que representa os juros devidos no âmbito do regime de imposição suplementar sobre os produtos lácteos.**

2) **É negado provimento ao recurso quanto ao mais.**

3) **O Reino de Espanha suportará quatro quintos das despesas.**

4) **A Comissão das Comunidades Europeias suportará um quinto das despesas.**

Assinaturas.