CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 21 de Outubro de 1999 *

A — Introdução

1. O presente recurso interposto pelo Reino da Bélgica tem por objecto a anulação da Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) Secção «Garantia», exercício financeiro de 1993 [1], na parte em que, no que respeita à recorrente, excluiu do financiamento comunitário o montante de 403 309 611 BEF correspondente a despesas efectuadas no âmbito do pagamento antecipado de restituições à exportação.

2. No decurso de verificações efectuadas em 1993 e 1994, a Comissão constatou a existência de graves lacunas do sistema de controlo [2] belga e aplicou, assim, correcções financeiras. Nessa ocasião, foi recusada a assunção de despesas do Reino da Bélgica correspondentes ao montante referido na petição inicial, no domínio do prefinanciamento de restituições à exportação [3] para os sectores da carne de bovino e dos cereais.

3. O Reino da Bélgica invoca quatro fundamentos de recurso contra a Comissão, pela ordem que se segue, e podem ser assim resumidos:

1) A Comissão ignorou o princípio da cooperação leal ao não ter em conta as observações apresentadas pelo Reino da Bélgica. Esta atitude constitui também uma violação do dever de análise diligente e séria, e uma violação do dever de fundamentação.

2) A Comissão aplicou erradamente uma correcção forfetária de 10% às despesas declaradas pelo Reino da Bélgica no âmbito dos sectores referidos.

* Língua original: alemão.

1 — JO L 139, p. 30.

2 — Quanto às condições dos controlos que devem ser efectuados do ponto de vista do direito comunitário, v. adiante n.os 34 a 43.

3 — Quanto ao regime de prefinanciamento, v. adiante n.os 25 a 33.

3) Em qualquer caso, uma correcção de 10% não está em conformidade com as linhas orientadoras que a Comissão fixou a si própria.

4) Existe uma discriminação ilícita, uma vez que a correcção aplicada ao sector da carne de bovino relativamente aos outros Estados-Membros se limitou a 5%.

B — Matéria de facto

4. No quadro do apuramento das contas relativas aos exercícios de 1993 (e 1994), a Comissão efectuou controlos nas estâncias aduaneiras de Lovaina e Alost, durante o período de 12 a 16 de Setembro de 1994, e nas estâncias aduaneiras de Beauraing e Dendermonde, durante o período de 7 a 14 de Novembro de 1994. Os referidos controlos incidiram em especial sobre os procedimentos de prefinanciamento no sector dos cereais (Lovaina e Alost) e da carne de bovino (Beauraing e Dendermonde).

5. Em 24 de Novembro de 1994, a Comissão comunicou às autoridades belgas competentes os resultados das verificações realizadas em Lovaina e Alost, em versão francesa — posteriormente, em 5 de Janeiro de 1995, em versão neerlandesa. As autoridades (aduaneiras) belgas responderam por carta de 29 de Dezembro de 1994.

6. No que se refere às estâncias aduaneiras de Beauraing e Dendermonde, a Comissão deu a conhecer os resultados das suas verificações por carta de 2 de Março de 1995. Recebeu resposta a esta carta em 16 de Maio de 1995.

7. Em 27 de Setembro de 1995, teve lugar uma reunião entre a Comissão e os representantes das autoridades belgas na qual foram debatidos os resultados das verificações efectuadas pelos serviços da Comissão. Na sequência da referida reunião, a Comissão comunicou por escrito, em 7 de Novembro de 1995 (em versão francesa) e em 21 de Novembro de 1995 (em versão neerlandesa), os resultados dos controlos efectuados no quadro do apuramento das contas. Nessa ocasião, solicitou às autoridades belgas que lhe fornecessem documentos adicionais. Os documentos solicitados foram enviados à Comissão pelo ministro da Agricultura belga, em cartas de 22 de Dezembro de 1995, 15 de Janeiro de 1996 e 16 de Fevereiro de 1996. A administração aduaneira enviou igualmente correspondência à Comissão em 28 de Março de 1996.

8. A Comissão comunicou as conclusões da sua averiguação por cartas de 8 de Julho de 1996 (em versão inglesa) e de 19 de Julho de 1996 (em versão neerlandesa). Nesse documento, a Comissão refere em pormenor as suas críticas bem como as consequências financeiras das mesmas para o apuramento das contas.

9. Por carta de 19 de Julho de 1996, a Comissão indicou o montante da correcção financeira a aplicar ao exercício de 1993.

10. Seguidamente, em 1 de Outubro de 1996, o Governo belga solicitou a abertura do processo de conciliação previsto no artigo 2.°, n.° 1, da Decisão 94/442/CE [4]. No âmbito do referido processo de conciliação, teve lugar uma reunião entre as partes em 5 de Dezembro de 1996. O órgão de conciliação elaborou o seu relatório em 13 de Fevereiro de 1997.

11. Contudo, em 31 de Dezembro de 1996, a Comissão tinha adoptado um projecto de relatório de síntese que se inspirava largamente nas conclusões de 8 e 19 de Julho de 1996.

12. O relatório de síntese foi analisado na reunião do comité do FEOGA de 3 de Março de 1997.

13. Em 23 de Abril de 1997, com base no relatório de síntese, a Comissão adoptou a decisão impugnada. Esta decisão fixa correcções forfetárias correspondentes a 10% das despesas declaradas, em relação ao Reino da Bélgica, à República Federal da Alemanha, à República Francesa e ao Reino dos Países Baixos, no sector dos cereais. No que se refere ao prefinanciamento das restituições no sector da carne de bovino, foi aplicada uma correcção forfetária de 5% à República Francesa, à República Federal da Alemanha, à República Italiana e ao Reino dos Países Baixos, enquanto, no que respeita ao Reino da Bélgica, a mesma foi de 10%.

14. O Governo belga considera que, ao adoptar a decisão impugnada, a Comissão:

1) violou o artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 729/70 [5], o princípio da cooperação leal que decorre do artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE) e o artigo 190.° do Tratado CE (dever de fundamentação) (actual artigo 253.° CE), bem como o princípio da diligência, uma vez que não teve em conta, sem dar qualquer explicação, elementos fornecidos pelas autoridades belgas. Se a Comissão tivesse analisado e tomado em consideração as referidas observações, abster-se-ia na íntegra ou parcialmente de aplicar uma correcção forfetária, ou adoptaria um coeficiente de correcção menos elevado;

4 — Decisão 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).

5 — Regulamento 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 em último lugar pelo Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1).
Sobre o conteúdo do artigo 5.° do Regulamento n.° 729/70, v. n.° 21.

2) aplicou uma correcção forfetária contrária às disposições dos Regulamentos n.º 729/70 e (CEE) n.º 1723/72 [6] e ao dever de fundamentação previsto no artigo 190.º do Tratado. Não é exacto que o sistema belga apresente deficiências a nível geral; não se justifica uma correcção de 10%, e a mesma abrange sectores nos quais não foi verificada qualquer deficiência;

3) violou o princípio da segurança jurídica, o princípio *patere legem quam ipse fecisti* [7], bem como o artigo 190.º do Tratado. Contrariamente às suas próprias linhas orientadoras e disposições aplicáveis, a Comissão adoptou uma taxa de correcção de 10% sem que esse procedimento se justifique ou esteja fundamentado;

4) violou o princípio da igualdade e o dever de fundamentação, uma vez que aos outros Estados-Membros apenas foi aplicada uma correcção de 5%, enquanto, sem fundamentação bastante, ao Reino da Bélgica foi aplicada uma correcção de 10%.

15. Consequentemente, o Reino da Bélgica interpôs recurso da decisão da Comissão, no qual conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) anular a Decisão 97/333/CE da Comissão, de 23 de Abril de 1997, relativa ao apuramento das contas dos Estados-Membros relativas às despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», exercício financeiro de 1993, na parte em que exclui do financiamento comunitário, no que se refere à recorrente, o montante de 413 309 611 BEF referentes a despesas com pagamentos antecipados de restituições à exportação;

2) condenar a Comissão nas despesas.

16. Pelo seu lado, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) negar provimento ao recurso do Reino da Bélgica;

2) condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

6 — Regulamento da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia (JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70).

7 — Este princípio — que significa: «aplica a lei que tu mesmo elaboraste» — implica que um órgão está vinculado às regras pelo mesmo elaboradas.

17. A Comissão considera que as deficiências que verificou no sistema de controlo belga justificam uma redução forfetária de 10% das despesas declaradas. Por outro lado, é de opinião que a correcção efectuada não é desproporcionada nem constitui uma discriminação.

18. Examinaremos mais adiante, no âmbito da análise, os restantes pedidos das partes.

C — Enquadramento jurídico

19. Referiremos adiante o conjunto das disposições do direito comunitário aplicáveis ao presente processo. Quando nos referirmos às mesmas no âmbito da análise, remeteremos para os diferentes pontos desta enumeração.

Regras de base

20. É o Regulamento n.° 729/70 — ver nota 5 — que contém as regras de base do financiamento da política agrícola comum. Assim, o seu artigo 2.°, n.° 1, prevê que o FEOGA, Secção «Garantia», financia as restituições à exportação para países terceiros concedidas segundo as regras do direito comunitário no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.

21. O artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do mesmo regulamento, alterado pelo Regulamento n.° 1287/95 — ver nota 5 — prevê que a Comissão decidirá das despesas dos Estados-Membros a excluir do financiamento comunitário, 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. Seguidamente, as duas partes tentarão, nos termos do artigo 5.°, chegar a acordo sobre a atitude a adoptar. Na falta de acordo, o Estado-Membro pode pedir a abertura de um processo de conciliação. Por fim, a Comissão avaliará os montantes a excluir tendo em conta, nomeadamente, a importância da não conformidade verificada. O artigo 5.° impõe à Comissão, para este efeito, que tenha em conta a natureza e a gravidade da infracção bem como o prejuízo financeiro causado à Comunidade.

22. As obrigações dos Estados-Membros estão definidas no artigo 8.°, n.° 1, que prevê o seguinte:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamen-

tares 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.

...»

23. O artigo 8.°, n.° 2, prevê que a Comunidade não tem de suportar as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros.

24. As regras fundamentais da organização comum de mercado no sector da carne de bovino constam do Regulamento (CEE) n.° 805/68 [8] e as do sector dos cereais do Regulamento (CEE) n.° 2727/75 [9]. Ambos os regulamentos prevêem a possibilidade de serem concedidas restituições à exportação quando se prove que os produtos foram exportados para fora da Comunidade.

25. Estão previstas excepções a esta regra, designadamente, no Regulamento (CEE) n.° 565/80 [10]. O mesmo institui o princípio de base do pagamento antecipado à exportação do montante correspondente à restituição à exportação para a carne de bovino e os cereais. O referido regulamento prevê dois casos de pagamento antecipado: por um lado, o prefinanciamento para as mercadorias colocadas ao abrigo do regime aduaneiro do entreposto e, por outro, o prefinanciamento para os produtos sujeitos a transformação.

O regime de prefinanciamento

26. O artigo 5.° do referido regulamento tem a seguinte redacção:

«1. A pedido do interessado, é pago um montante igual à restituição à exportação

8 — Regulamento do Conselho, de 27 de Junho de 1968, que estabelece a organização comum de mercado no sector da carne de bovino (JO L 148, p. 24; EE 03 F2 p. 157).

9 — Regulamento do Conselho, de 29 de Outubro de 1975, que estabelece a organização comum de mercado no sector dos cereais (JO L 281, p. 1; EE 03 F9 p. 13).

10 — Regulamento do Conselho, de 4 de Março de 1980, relativo ao pagamento antecipado das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 62, p. 5; EE 03 F17 p. 182).

desde que os produtos ou mercadorias sejam colocados ao abrigo do regime aduaneiro do entreposto ou da zona franca tendo em vista a sua exportação num prazo determinado.

2. O regime previsto no presente artigo aplica-se aos produtos e às mercadorias destinados a serem exportados no estado puro se os produtos ou as mercadorias forem de natureza a poderem ser armazenados;

...»

Este regime é também designado prefinanciamento-entreposto.

27. A segunda possibilidade de prefinanciamento está prevista no artigo 4.°:

«1. A pedido do interessado, é pago um montante igual à restituição à exportação desde que os produtos de base sejam colocados sob controlo aduaneiro garantindo que os produtos transformados ou as mercadorias sejam exportados num prazo determinado.

2. O regime previsto no presente artigo aplica-se aos produtos transformados e às mercadorias obtidas a partir de produtos de base desde que as operações de aperfeiçoamento activo não sejam proibidas para os produtos comparáveis.

...»

Este regime é também designado prefinanciamento-transformação.

28. O artigo 2.° dá as seguintes definições para efeitos do regulamento:

«a) — produtos: os produtos referidos no artigo 1.°,

— produtos de base: os produtos destinados a serem exportados após transformação em produtos transformados ou em mercadorias;

b) produtos transformados:

— os produtos obtidos pela transformação de produtos de base

e

— os produtos aos quais se aplica uma restituição à exportação;

...»

Nos termos do artigo 25.°, n.° 2, deve conter «... todos os dados necessários para a determinação da restituição e, se for caso disso, do montante compensatório monetário aplicáveis aos produtos ou mercadorias a exportar, nomeadamente:

...

29. O título II, capítulo 3, do Regulamento (CEE) n.° 3665/87 [11] enuncia as regras aplicáveis ao pagamento antecipado da restituição em caso de transformação ou de armazenagem prévia à exportação, ou seja, as modalidades de execução do Regulamento n.° 565/80.

b) a massa líquida dos produtos ou mercadorias ou, se for caso disso, a quantidade expressa na unidade de medida a tomar em consideração para o cálculo da restituição ou do montante compensatório monetário;

...

A declaração de pagamento e os dados necessários para o efeito

30. O artigo 25.°, n.° 1, prevê que a aplicação dos procedimentos de prefinanciamento-entreposto e/ou prefinanciamento-transformação está condicionada à apresentação às autoridades aduaneiras de uma declaração (designada declaração de pagamento) elaborada pelo exportador. Esta declaração de pagamento é, na prática, também designada declaração COM-7.

Para além disso, quando os produtos de base devam ser transformados, a declaração de pagamento deve incluir:

— a designação dos produtos de base,

— a quantidade de produtos de base,

11 — Regulamento da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas (JO L 351, p. 1).

— a taxa de rendimento ou informações similares».

31. O artigo 26.°, n.° 1, prevê que: «Os produtos ou mercadorias são colocados sob controlo aduaneiro desde o momento em que é aceite a declaração de pagamento, até deixarem o território aduaneiro da Comunidade ou atingirem o destino previsto.»

O regime de prefinanciamento-transformação e o princípio da equivalência

32. O artigo 27.° prevê o seguinte, a respeito do prefinanciamento-transformação:

«1. Relativamente aos produtos transformados ou mercadorias obtidas a partir de produtos de base, é utilizado para o cálculo da restituição e do montante compensatório monetário o resultado da conferência da declaração de pagamento em conexão com a eventual verificação dos produtos de base.

...

3. Os produtos de base devem ser incorporados, na totalidade ou em parte, nos produtos transformados ou nas mercadorias que são exportadas. Todavia, se as autoridades competentes o permitirem, os produtos de base podem ser substituídos por produtos equivalentes, classificáveis pela mesma subposição da nomenclatura combinada, da mesma qualidade comercial, que possuam as mesmas características técnicas e reúnam as condições exigidas para a concessão da restituição à exportação.

...»

A regra enunciada no n.° 3 *supra* é também conhecida sob o nome de princípio da equivalência.

O regime de prefinanciamento-entreposto

33. O artigo 28.° prevê o seguinte, a respeito do prefinanciamento-entreposto:

«1. Relativamente aos produtos ou mercadorias a exportar após colocação ao abrigo do regime aduaneiro de entreposto ou de zona franca, é utilizado, para o cálculo da restituição e do montante compensatório monetário, o resultado da conferência da declaração de pagamento e dos produtos ou mercadorias.

...

4. Os produtos ou mercadorias colocados sob o regime aduaneiro de entreposto ou de zona franca podem aí ser objecto, nas condições fixadas pelas autoridades competentes, das seguintes manipulações:

a) inventário;

b) aposição sobre os produtos ou mercadorias, ou sobre as respectivas embalagens, de marcas, carimbos, etiquetas ou outros símbolos distintivos semelhantes...

...

A restituição e o montante compensatório monetário aplicáveis aos produtos ou mercadorias que tenham sido objecto das manipulações supracitadas são determinados com base na quantidade, na natureza e nas características dos produtos ou mercadorias, verificadas na data considerada para o cálculo da restituição, de harmonia com as disposições do artigo 26.º

...»

As restituições especiais

34. Os Regulamentos (CEE) n.º 32/82 [12] e (CEE) n.º 1964/82 [13] fixaram as condições em que podem ser concedidas restituições especiais à exportação de determinadas carnes de bovino. No âmbito do primeiro destes dois regulamentos, prevê-se que o regime é aplicável à exportação de carne fresca ou refrigerada sob a forma de carcaças, meias carcaças, quartos compensados, quartos dianteiros e quartos traseiros destinados a determinados países terceiros. No âmbito do segundo destes regulamentos, o mesmo é válido para as peças desossadas provenientes de quartos traseiros frescos ou refrigerados de bovinos machos adultos, embaladas individualmente.

35. Em ambos os casos o requerente deve fazer prova de que as mercadorias destinadas à exportação obedecem também às condições dos dois regulamentos. Além disso, os Estados-Membros são obrigados a proceder a controlos para garantir o respeito das disposições de ambos os regulamentos.

12 — Regulamento da Comissão, de 7 de Janeiro de 1982, que estabelece as condições de concessão de restituições especiais à exportação no sector da carne de bovino (JO L 4, p. 11; EE 03 F24 p. 146).

13 — Regulamento da Comissão, de 20 de Julho de 1982, que determina as condições de concessão de restituições especiais à exportação de certos tipos de carne bovina desossada (JO L 212, p. 48; EE 03 F25 p. 306).

Os controlos

36. O artigo 3.° do Regulamento n.° 32/82 tem a seguinte redacção:

«Os Estados-Membros determinarão as condições de controlo dos produtos e a emissão do certificado... Estas condições podem incluir a indicação de uma quantidade mínima.

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para excluir toda a possibilidade de substituição dos produtos entre o momento da verificação e a sua saída do território geográfico da Comunidade... Estas medidas implicam, nomeadamente, a identificação de cada produto através de uma marca indelével ou da selagem de cada quarto. O abate e a identificação efectuar-se-ão no matadouro indicado pelo interessado...»

37. O artigo 8.° do Regulamento n.° 1964/82 prevê que os Estados-Membros determinam «as condições de controlo e comunicam as mesmas à Comissão. Para além disto, tomam as medidas necessárias para excluir toda a possibilidade de substituição dos produtos em causa, nomeadamente pela identificação de cada peça.

Os sacos, caixas de cartão ou outras embalagens contendo peças desossadas são selados ou selados a chumbo pelas autoridades competentes e apresentam menções permitindo identificar a carne desossada, nomeadamente o peso líquido, a natureza e o número das peças, e também o número de série.»

38. As modalidades de controlo quando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes foram fixadas nos Regulamentos (CEE) n.° 386/90[14] e (CEE) n.° 2030/90[15]. O primeiro destes dois regulamentos fixa, no artigo 1.°, n.° 1, as «regras de controlo da realidade e da regularidade das operações que conferem o direito ao pagamento das restituições e de todos os outros montantes relacionados com as operações de exportação».

39. Nos artigos 2.° e 3.°, o Regulamento n.° 386/90 indica os controlos a que os Estados-Membros devem proceder.

14 — Regulamento do Conselho, de 12 de Fevereiro de 1990, relativo ao controlo aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 42, p. 6), alterado em último lugar pelo Regulamento (CE) n.° 163/94 do Conselho, de 24 de Janeiro de 1994 (JO L 24, p. 2).

15 — Regulamento da Comissão, de 17 de Julho de 1990, que estabelece regras de execução do Regulamento n.° 386/90 no que diz respeito ao controlo físico aquando da exportação de produtos agrícolas que beneficiam de uma restituição ou de outros montantes (JO L 186, p. 6).

...

40. O artigo 2.° indica desde logo que:

«Os Estados-Membros procederão:

a) ao controlo físico das mercadorias nos termos do disposto nos artigos 3.° e 3.°-A, no momento do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação e antes da concessão da autorização de exportação das mercadorias, com base nos documentos apresentados em apoio da declaração de exportação, e

b) a um controlo documental do processo de pedido de pagamento nos termos do artigo 4.°»

41. Segue-se o artigo 3.°, que prevê as seguintes regras:

«1. Sem prejuízo das disposições especiais que exijam um controlo mais aprofundado, o controlo físico referido na alínea a) do artigo 2.° deve:

a) ser efectuado por amostragem, com frequência e inopinadamente;

b) em qualquer caso, incidir, pelo menos, sobre uma amostra representativa de 5% das declarações de exportação que sejam objecto de um pedido de concessão dos montantes referidos no n.° 1 do artigo 1.°

2. De acordo com regras a determinar nos termos do procedimento estabelecido no artigo 6.°, a taxa prevista na alínea b) do n.° 1 aplica-se:

— por estância aduaneira,

— por ano civil, e

— por sector de produtos.

Todavia, a taxa de 5% por sector de produtos pode ser substituída por uma taxa de 5% para o conjunto dos sectores, desde que o Estado-Membro aplique um sistema de selecção com base numa análise de risco efectuada de acordo com critérios a definir nos termos do procedimento estabelecido no artigo 6.° Neste caso, será obrigatória uma taxa mínima de 2% por sector de produtos.»

42. No segundo dos dois regulamentos acima referidos no n.° 38, ou seja, no Regulamento n.° 2030/90, é indicado, a respeito do controlo físico, nas regras detalhadas do artigo 5.°, n.° 1, que:

«O controlo físico será efectuado:

a) durante o período compreendido durante entre a entrega da declaração de exportação e o momento da concessão da autorização de exportação das mercadorias

...»

43. Nos termos do artigo 6.°, n.° 1, «No caso de ter sido efectuado o pagamento antecipado da restituição, em conformidade com os artigos 24.° a 29.° do Regulamento (CEE) n.° 3665/87, o controlo físico efectuado durante o período de armazenagem e, se for caso disso, aquando da transformação, pode ser tomado em consideração para o cálculo da taxa mínima de controlo prevista no artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 386/90, desde que sejam satisfeitas as seguintes condições:

a) o controlo físico efectuado antes do cumprimento das formalidades aduaneiras de exportação deve satisfazer os mesmos critérios de intensidade que o que deve ser normalmente efectuado durante os períodos referidos no artigo 5.° e

b) os produtos e mercadorias que foram objecto de um controlo físico anterior devem ser idênticos aos que são objecto da declaração de exportação.»

A avaliação das correcções (relatório Belle)

44. O relatório Belle da Comissão define linhas orientadoras a seguir para a aplicação de correcções aos Estados. A par de três métodos de cálculo correspondentes às correcções em concreto, o relatório Belle

prevê três categorias de correcções forfetárias:

«a) 2% da despesa — 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 razoável grau de fiabilidade que o risco de perdas para o FEOGA foi menor.

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

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

45. Em caso de dúvida sobre a taxa de correcção a aplicar, as linhas orientadoras permitem ter igualmente em conta as seguintes considerações, como factores de ponderação:

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

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

46. Em conformidade com as orientações definidas no referido relatório, e para determinar o montante das correcções a aplicar, há assim que averiguar em primeiro lugar se existe um risco de prejuízo para o FEOGA tendo em conta as deficiências constatadas. Para esse efeito, há que tomar essencialmente como base a eficácia do sistema em geral, de cada elemento de controlo e da execução destes controlos. Do mesmo modo, a gravidade da deficiência bem como as medidas adoptadas para lutar contra a fraude devem ser aqui tidas em consideração.

47. Segundo o texto em questão, a Comissão pode proceder a correcções forfetárias na hipótese de não ser possível determinar em concreto os montantes que foram pagos em prejuízo do FEOGA. Neste caso, considera-se que é suficiente o simples risco de prejuízo.

D — Observação preliminar a respeito do procedimento de apuramento das contas — Princípios da jurisprudência

48. Recorde-se desde logo que o procedimento de apuramento das contas tem por objecto garantir que os meios postos à disposição dos Estados-Membros foram utilizados no respeito das regras do direito comunitário aplicáveis no âmbito da organização comum dos mercados.

49. O artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70 — ver *supra* n.° 22 —, que é a expressão num domínio em particular das obrigações que decorrem para os Estados-Membros do artigo 5.° do Tratado, define, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os princípios segundo os quais a Comunidade e os Estados-Membros devem organizar a aplicação das decisões comunitárias de intervenção agrícola financiadas pelo FEOGA bem como a luta contra a fraude e as irregularidades relacionadas com essas operações. Também impõe aos Estados-Membros a obrigação genérica de adopção das medidas necessárias para se assegurarem da realidade e regularidade das operações financiadas pelo próprio Fundo, mesmo que o acto comunitário específico não preveja expressamente a adopção desta ou daquela medida de controlo [16].

50. Quando a Comissão recusa imputar ao FEOGA determinadas despesas pelo facto de terem sido provocadas por infracções à regulamentação comunitária da responsabilidade do Estado, é obrigada, segundo jurisprudência constante, não a provar de modo exaustivo a irregularidade das despesas declaradas pelos Estados-Membros, mas a apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem relativamente aos números comunicados pelas autoridades nacionais [17]. Se, para recusar imputar determinadas despesas ao FEOGA, a Comissão invoca a violação das regras de organização comum dos mercados agrícolas, é obrigada a justificar a sua decisão que declara a ausência ou deficiência dos controlos realizados pelo Estado-Membro em causa [18].

51. É ao Estado-Membro que cabe demonstrar a inexactidão das correcções ou verificações da Comissão e, consequentemente, a realidade dos seus próprios números e dados, de modo detalhado e completo [19]. O Estado-Membro em causa não pode infirmar as constatações da Comissão — como resulta do acórdão referido — através de simples alegações, mas deve invocar elementos concretos susceptíveis de demonstrar a existência de um sistema de controlo fiável e operacional (esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de os Estados-Membros estarem melhor

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

17 — V., em último lugar, o acórdão de 22 de Abril de 1999, Países Baixos/Comissão (C-28/94, Colect., p. I-1973, n.° 30), que contém outras referências à jurisprudência.

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

19 — Acórdão de 21 de Janeiro de 1999, Alemanha/Comissão (C-54/95, Colect., p. I-35, n.° 35).

colocados para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do FEOGA).

52. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que as conclusões da Comissão são inexactas, as mesmas podem bastar para que existam sérias dúvidas quanto à criação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo, e dar lugar a uma correcção das despesas [20].

53. Para recusar a imputação de despesas no quadro da atribuição de fundos pelo FEOGA, a Comissão não é, em princípio, obrigada a demonstrar a existência de um prejuízo em concreto. Se não estiver em condições de demonstrar esses elementos materiais, pode limitar-se a provar que existe um risco de prejuízo para o FEOGA.

54. Há que reconhecer que este sistema de facilitação da exigência da prova e de probabilidade contabilística, ao limitar-se a tomar como fundamento um mero risco de prejuízo em lugar de um prejuízo concreto, e de correcção forfetária por aplicação de uma percentagem, coloca, em conjunto, determinados problemas. Compete ao legislador, eventualmente, proceder aos necessários esclarecimentos e melhoramentos do mesmo.

20 — V. acórdãos Itália/Comissão, já referido na nota 18, e Alemanha/Comissão, referido na nota 18.

E — Análise

1. O primeiro fundamento de recurso: violação do princípio da cooperação leal, do princípio de diligência e do dever de fundamentação

55. O Reino da Bélgica afirma, no seu primeiro fundamento, que a decisão controvertida da Comissão foi adoptada em violação do artigo 5.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, bem como do princípio da cooperação leal previsto no artigo 5.° do Tratado, do princípio de diligência e do dever de fundamentação constante do artigo 190.° do Tratado.

56. A Comissão não analisou ou em todo o caso com suficiente cuidado os argumentos invocados pelo Reino da Bélgica na fase administrativa do processo e no processo de conciliação, e também não o fez no relatório de síntese nem na decisão impugnada. Por esse motivo, o Reino da Bélgica por várias vezes desmentiu as verificações de facto da Comissão, sem que esta tenha tido isso em conta. É particularmente revelador o facto de a Comissão ter elaborado um projecto de relatório de síntese sem aguardar o termo do processo de conciliação. Na versão definitiva do referido relatório, como na decisão impugnada, não se menciona a argumentação das autoridades belgas.

57. Os quinze pontos invocados são, mais precisamente, os seguintes:

O sector da carne de bovino (primeiro a décimo primeiro pontos)

Primeiro ponto

58. No relatório de síntese, a Comissão indicou que o entreposto aduaneiro de Dendermonde, no qual estavam armazenadas as mercadorias sujeitas ao regime de prefinanciamento, era aberto todas as manhãs e fechado apenas à noite. Os movimentos de mercadorias não podiam, por isso, ser eficazmente vigiados.

59. O Governo belga afirma a este respeito que se trata de um entreposto privado, que é aberto e fechado pela alfândega. O entreposto só era aberto e fechado no momento das entradas e saídas das mercadorias armazenadas. O funcionário encarregado do controlo acompanhava os camiões, abria o entreposto, estava presente durante as cargas e descargas, e fechava o entreposto após a partida daqueles. As autoridades belgas já chamaram a atenção para estes factos na carta de 22 de Maio de 1995. No presente caso, não há derrogação possível, segundo a legislação belga, do princípio do encerramento do entreposto imediatamente após a partida do funcionário encarregado do controlo.

60. Por sua parte, a Comissão responde, a este respeito, que deu a conhecer às autoridades belgas as suas conclusões em 2 de Março de 1995. A carta das autoridades belgas de 22 de Maio de 1995 confirmou apenas que a alfândega encerra as instalações do entreposto em questão, sem, contudo, afirmar que o encerramento do entreposto se efectua imediatamente após a partida do funcionário.

61. Resulta da correspondência — junta à petição inicial — trocada entre a Comissão, por um lado, e as autoridades belgas, por outro, que este problema foi objecto de discussões pormenorizadas entre as partes. Esta troca de correspondência não prova, contudo, que, como afirma o Governo belga, o entreposto seja aberto unicamente para as entradas e saídas de mercadorias armazenadas, e voltado a fechar imediatamente. Consequentemente, as declarações da Comissão segundo as quais o entreposto é aberto de manhã para ser fechado apenas à noite não puderam ser desmentidas. O Governo belga não provou aqui a natureza errada das verificações da Comissão.

62. Deve, assim, concluir-se daqui que o argumento adiantado pelo Governo belga não é susceptível de contrariar a objecção da Comissão.

Segundo ponto

63. No seu relatório de síntese, a Comissão indica que, devido à falta de efectivos e de material, não era possível proceder a um controlo físico eficaz. Assim, existia em Dendermonde apenas um funcionário encarregado de realizar os controlos da exportação relativos aos três maiores exportadores belgas de carne de bovino. Por outro lado, a estância aduaneira não dispunha sequer de uma viatura de serviço, pelo que era impossível efectuar controlos inopinados, nem de uma balança adequada à pesagem dos cartões.

O Governo belga afirma, sobre este ponto, que, se é certo que a estância aduaneira de Dendermonde não tinha uma balança capaz de pesar com precisão cartões de 20 kg, isso é, contudo, irrelevante, uma vez que 90% da carne a exportar é armazenada nos entrepostos Sivafrost e Vandenavenne [21], os quais têm balanças em número suficiente para proceder às verificações previstas à entrada e à saída da carne do entreposto. Por outro lado, a legislação belga obriga a pesar igualmente os 10% restantes não destinados a exportação imediata. Acresce que os controlos efectuados na Bélgica correspondiam às exigências do Regulamento n.º 386/90 — ver a este respeito os n.os 38 a 41 *supra* — que autoriza as autoridades aduaneiras a controlar apenas 5% das declarações de exportação por amostragem. Os controlos efectuados pelo verificador ou pelos funcionários encarregados do controlo à saída do entreposto Sivafrost foram, consequentemente, efectuados em conformidade com as exigências do Regulamento n.º 386/90. A viatura de serviço exigida pela Comissão para a estância aduaneira de Dendermonde seria inútil. Na petição inicial, o Governo belga afirmou a este respeito que, quando o verificador decide proceder a um controlo físico, acompanha o camião que se apresenta na estância aduaneira onde a declaração é efectuada até ao entreposto. A troca das mercadorias destinadas ao fornecimento, antes do controlo físico, não pode, consequentemente, ter lugar. O verificador toma a sua decisão de proceder a um controlo físico de modo independente e sem dela informar previamente o transportador. Esta decisão só é tomada no momento da declaração no posto aduaneiro. Consequentemente, o transportador nunca pode saber se o verificador o vai ou não acompanhar para um controlo físico.

64. Por último, o Governo belga afirma que três funcionários encarregados dos controlos, colocados em Dendermonde, têm por missão — segundo a sua expressão — «dar cumprimento às formalidades administrativas». Aos mesmos acresce um verificador *exclusivamente* encarregado dos controlos físicos. Contudo, na réplica, o Governo belga declarou que os controlos físicos implicavam também «o cumprimento de formalidades administrativas»; o verificador tem, assim, por missão *principal* efectuar controlos inopinados por amostragem nos entrepostos [22].

21 — Estes entrepostos situam-se ambos a cerca de 15 km da estância aduaneira de Dendermonde.

22 — Sublinhado nosso.

65. A Comissão, pelo contrário, é de opinião que certas categorias de carne de bovino destinadas à exportação não foram objecto de pesagem. As estâncias aduaneiras em causa eram, contudo, obrigadas, no âmbito da legislação comunitária, a proceder a controlos físicos, incluindo do peso. Se uma estância aduaneira, por falta de material, não pode proceder a uma verificação do peso, existirá claramente aí uma lacuna do sistema de controlo. A referência a controlos de peso efectuados previamente nos entrepostos em nada altera esta conclusão, uma vez que não se pode excluir que depois disso tenha ocorrido uma perda de peso nas mercadorias armazenadas a partir de então. O risco de substituição das mercadorias existe, consequentemente, no presente processo, uma vez que nenhum controlo de peso efectivo podia ser efectuado.

66. No que respeita aos controlos inopinados por amostragem, a Comissão insiste na existência de relações contratuais entre o responsável do entreposto e a empresa que armazena as mercadorias. Considera que, pelo facto de o verificador não dispor de uma viatura de serviço, não era possível o controlo inopinado. Além disso, o Governo belga indicou na carta de 17 de Janeiro de 1996 que — ao contrário do que afirma na petição inicial — o verificador se fazia transportar até ao entreposto por um responsável deste, e não por um colaborador da empresa a controlar. Uma vez que, consequentemente, o responsável do entreposto ou, no mínimo, a empresa a controlar eram informados previamente do controlo a realizar, os controlos inopinados impostos pelo artigo 3.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 386/90 não eram possíveis.

67. No que respeita à insuficiência de efectivos na estância aduaneira de Dendermonde, a Comissão afirma que apenas na petição inicial o Reino da Bélgica admitiu que a referida estância aduaneira emprega três funcionários e um verificador. Contudo, esta afirmação também em nada altera as conclusões da Comissão a respeito das deficiências detectadas no sistema de controlo, uma vez que foi impossível pesar determinadas categorias de carne sujeita ao regime de prefinanciamento. E a repartição de funções entre as pessoas encarregadas do controlo continua a ser pouco clara.

68. Concluímos, desde já, que é inegável que a estância aduaneira de Dendermonde não possuía uma balança adequada para proceder à verificação do peso dos cartões de 20 kg. Os Regulamentos n.^{os} 32/82 e 1964/82 obrigam, contudo, os Estados-Membros a proceder a controlos efectivos. Para este efeito, é necessário, designadamente, que os controlos inopinados impostos pelo artigo 3.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 386/90 se efectuem em cada estância aduaneira por amostragem representativa de pelo menos 5% das mercadorias declaradas. Esclarece que estes controlos devem respeitar a cada sector de produtos. O Governo belga não conseguiu demonstrar, no âmbito da sua argumentação, que podia ser eficazmente exercido um controlo deste tipo na ausência de balanças adequadas. Ora, uma vez que determinadas verificações de peso não podiam ser reali-

zadas, pode duvidar-se seriamente da eficácia do conjunto dos controlos físicos executados.

69. Além disso, ao contrário do que o Governo belga afirma, não era possível um controlo físico inopinado. Dado que o verificador deveria começar por contactar previamente o responsável do entreposto ou a empresa a controlar, para poder tomar lugar no seu veículo, havia uma possibilidade de substituição das mercadorias a controlar — talvez não exactamente das entregues por meio daquele veículo, mas, em todo o caso, das outras. Seja como for, os controlos não eram inopinados, ao contrário do que prevêem os diplomas.

70. Quanto à insuficiência de efectivos na estância aduaneira de Dendermonde, deve notar-se que a resposta do Governo belga, segundo a qual três funcionários estavam encarregados do controlo na referida estância aduaneira, só foi apresentada na fase contenciosa do processo. Esta afirmação deve, consequentemente, ser rejeitada por extemporânea, uma vez que a data a ter em conta, em virtude do processo de conciliação prévio, é a da adopção da decisão impugnada. Por outro lado, o Governo belga não dissipou as dúvidas existentes, dado que a repartição de competências pelas pessoas encarregadas do controlo não é clara. Não pode, assim, falar-se de controlo físico eficaz se a pessoa encarregada do controlo, por um lado, não dispõe do material necessário, e por outro, tem também de desempenhar outras funções.

71. Também quanto a este aspecto deve ser considerado improcedente o que o Governo belga afirma.

Terceiro ponto

72. No seu relatório de síntese, a Comissão declarou que as autoridades aduaneiras, nos seus controlos, não se baseavam nas declarações de pagamento nem nas declarações de exportação da empresa que solicitava o pagamento — ver a este respeito o n.º 30; pelo contrário, o controlo das quantidades baseava-se unicamente numa lista elaborada pelo próprio empresário em causa, relativa ao número de cartões e ao seu peso. A isto acresce a circunstância agravante de os funcionários alfandegários só intervirem após o processo de pesagem no local. O peso líquido dos produtos ou mercadorias não podia, consequentemente, ter sido determinado com segurança.

73. O Governo belga responde, desde logo, que estas verificações só são válidas no que se refere à estância aduaneira de Beauraing, e que as mesmas não implicam qualquer risco de pagamento indevido. Isto explica-se em especial pelo facto de estar sempre presente um verificador da estância aduaneira de Beauraing à entrada das mercadorias no entreposto. Perante a lista elaborada

pelo comerciante, o verificador controlava sistematicamente o peso das mercadorias entregues. As indicações incorrectas poderiam, consequentemente, ser detectadas. Mesmo que a declaração de pagamento só tenha sido efectuada posteriormente, isso nada retira à exactidão dos controlos efectuados. Em particular, a amostragem representativa de, pelo menos, 5% das mercadorias foi garantida. Acresce que a carne armazenada foi sistematicamente sujeita a controlo veterinário prévio. E a embalagem, a selagem e a pesagem foram efectuadas sob a vigilância do mesmo. Os controlos aduaneiros ofereceram, consequentemente, uma segurança complementar. A Comissão não pôde a este respeito demonstrar que existia um verdadeiro risco de fraude. Por último, o Governo belga invoca as disposições do direito penal nacional que reprimem as falsas declarações constantes da lista de pesagem.

74. A Comissão afirma que há risco de manipulação se o verificador não está presente quando da operação de pesagem. Assim, não se pode ter a certeza de que as quantidades alegadamente armazenadas são realmente as que são apresentadas. Foi por isso que, quando de um controlo efectuado pela Comissão, foi, em particular, detectado um erro numa lista elaborada pelo empresário. A Comissão vê outra possibilidade de fraude no facto de o empresário, numa primeira fase, apresentar apenas uma lista de mercadorias e de a declaração propriamente dita, que irá servir de base ao pagamento, só ter lugar após o controlo.

75. A Comissão verificou mais exactamente na estância aduaneira de Beauraing as seguintes deficiências do sistema de controlo, classificadas por ordem de importância:

— o controlo é efectuado unicamente com base numa lista de mercadorias elaborada pelo comerciante e não perante a declaração de pagamento — o pedido de prefinanciamento — ou a declaração de exportação;

— o verificador não está presente quando da pesagem;

— os funcionários aduaneiros não abrem os cartões;

— não se procede a um controlo de qualidade;

— os controlos exercidos são qualificados como controlos físicos sem que sejam verificadas as quantidades indicadas;

— a carne não é pesada antes de ser indicado o peso líquido no certificado

previsto no Regulamento n.º 32/82; em lugar disso, o peso é calculado através de um coeficiente;

— por outro lado, os agentes da Comissão encarregados do controlo conseguiram abrir cartões sem alterar a embalagem nem as etiquetas;

— a embalagem não contém indicações a respeito da matéria-prima ou das quantidades de matérias-primas;

— os controlos físicos não foram objecto de relatórios suficientes.

76. No que respeita às disposições penais invocadas pelo Governo belga, a Comissão é de opinião que, no âmbito de um eventual processo penal, poderiam levantar-se os problemas de, por um lado, a lista de mercadorias fornecida pelo empresário não constituir um pedido oficial de restituição à exportação (declaração de pagamento) e, por outro, de que haveria que demonstrar o carácter intencional do acto.

77. Observe-se, também aqui, que o Governo belga não conseguiu demonstrar que a Comissão se baseou em dados de facto errados. Resulta designadamente das declarações das partes que não se procedeu a qualquer controlo do peso nas estâncias aduaneiras através de pesagem. Uma mera verificação das listas elaboradas pelo comerciante não pode ser considerada como um controlo físico em conformidade com as regras do direito comunitário. Para este efeito, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2030/90 — ver *supra* n.º 42 — exige que se proceda ao controlo físico no intervalo de tempo entre a entrega da declaração de exportação e a concessão da autorização de exportação das mercadorias. Dado que, contudo, conforme admitem as próprias autoridades belgas, podia igualmente ser efectuada uma verificação partindo das listas de pesos elaboradas pelo empresário sem aguardar a entrega da declaração de pagamento, não se pode aqui falar de controlo físico válido. Do mesmo modo, as verificações da Comissão provam que existe a possibilidade de substituição das mercadorias, o que as disposições em vigor têm precisamente por objectivo excluir. A referência feita pelo Governo belga ao controlo realizado por amostragem representativa de 5% das mercadorias a exportar também não é convincente. Dado que os verificadores não procediam eles mesmos na estância aduaneira a controlos de peso válidos, não se pode aqui falar de controlo físico regular. Em especial, não havia determinação do peso líquido das mercadorias a exportar. Isto constitui uma violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 2030/90, bem como do artigo 3.º do Regulamento n.º 386/90 — ver *supra* n.º 43. Do mesmo modo, a invocação das disposições do direito penal belga também não é convincente. Todos sabem que a falsificação intencional das declarações de pagamento e de exportação deve ser objecto de sanção penal. Isto não significa,

porém, que a ameaça de repressão penal constitua um sistema de controlo eficaz.

78. Tendo em conta o que antecede, consideramos que improcede também esta pretensão do Governo belga.

Quarto ponto

79. No relatório de síntese, a respeito do controlo físico previsto no artigo 6.° do Regulamento n.° 2030/90 — ver n.° 42 *supra* —, a Comissão afirma que os controlos efectuados na Bélgica no âmbito do prefinanciamento não satisfaziam os mesmos critérios de intensidade — para usar os termos do artigo 6.° — que os controlos ordinários a efectuar quando da exportação, e não incidiam sobre os produtos e mercadorias previamente controlados.

80. O Governo belga é de opinião que, pelo contrário, as estâncias aduaneiras de Beauraing e de Dendermonde, no quadro da amostragem representativa de 5% para os controlos físicos, verificavam suficientemente o peso e a selagem dos cartões quando da entrada no entreposto e da exportação. Esses controlos estavam em conformidade com as condições enunciadas nos Regulamentos n.^{os} 386/90 e 2030/90.

81. Segundo a Comissão, os seus serviços concluíram que o verificador de Beauraing só pesou algumas unidades, à entrada no entreposto, e nenhuma quando do carregamento das mercadorias à saída do mesmo. De igual modo, nem sempre se procedeu ao controlo de qualidade. Isto explica que os agentes controladores da Comissão tivessem a possibilidade de proceder a uma troca de mercadorias. A correspondência entre a declaração de pagamento e a declaração de exportação dos produtos não foi fácil de estabelecer em certos casos. Aos olhos da Comissão, isto constitui uma deficiência do sistema de controlo que torna possível a substituição de mercadorias.

82. Ainda aqui, o Governo belga não demonstra que os factos verificados pela Comissão não correspondiam à realidade. Em particular, há que admitir que os controlos de peso efectuados no âmbito do regime de prefinanciamento não tinham a intensidade que normalmente têm no âmbito das restituições à exportação. A este respeito, o Governo belga limitou-se a fazer afirmações sem apresentar provas. A sua tese não pode, consequentemente, ser aceite.

Quinto ponto

83. Segundo as indicações do relatório de síntese, na estância aduaneira de Dendermonde foi possível retirar as etiquetas de vários cartões armazenados contendo quar-

tos traseiros de bovino e voltar a colocá-las sem as danificar.

84. É certo que o Governo belga admite que era possível retirar as etiquetas sem as estragar, mas contesta que isso pudesse ser feito facilmente e indica que, com temperaturas de 18 graus negativos nas câmaras frigoríficas, era impossível retirar as etiquetas sem as estragar. Além disso, tal não constituiu um controlo por amostragem representativa, uma vez que ali estavam armazenados cerca de 400 cartões no total. E os cartões foram igualmente selados. Uma substituição de mercadorias seria, na prática, também impossível pelo facto de assistir sistematicamente à operação de encerramento um veterinário. Do mesmo modo, na estância aduaneira, estavam presentes verificadores quando da chegada e saída das mercadorias.

85. Para a Comissão está, porém, demonstrado que foram postas a claro importantes deficiências do sistema de controlo. Foi, assim, possível retirar etiquetas e voltá-las a colocar novamente sem as danificar. Por outro lado, as referidas etiquetas continham apenas os números do matadouro, mas não o peso nem a identificação da carne. O agente da Comissão conseguiu, em todo o caso, abrir cartões e voltar a fechá-los sem estragar as etiquetas.

86. Uma vez mais, as declarações do Reino da Bélgica não podem pôr em questão as verificações da Comissão. Tendo em conta as experiências relatadas, há que admitir que existia um risco importante de substituição das mercadorias. A simples afirmação em contrário do Reino da Bélgica não pode constituir uma prova do inverso.

Sexto ponto

87. Quanto à crítica que o Reino da Bélgica faz à Comissão segundo a qual esta, no seu relatório de síntese, se baseia em dados incorrectos ao afirmar que encontrou carne de animais fêmeas em lugar de carne de animais machos, há que notar que a Comissão já tinha afirmado isso de início no anexo II, de 20 de Março de 1997, ao seu relatório de síntese.

88. Contudo, na contestação e na tréplica, a Comissão desistiu desta acusação, que posteriormente se revelou infundada perante as análises de ADN. Aliás, a Comissão declara que a decisão impugnada não se baseia neste ponto.

89. Mesmo que as primeiras conclusões da Comissão não correspondessem aos factos, as declarações do Governo belga foram tidas em conta e, consequentemente, não tiveram influência negativa na elaboração do relatório.

Sétimo ponto

90. No relatório de síntese refere-se que, no entreposto Sivafrost em Dendermonde, o único meio de identificação dos diversos cartões era uma folha de papel fixada numa «palette» com a indicação dos números das COM-7. Isto não permitiu a identificação precisa dos cartões armazenados.

91. O Governo belga afirma, pelo seu lado, que os cartões armazenados no local estavam munidos de etiquetas que mencionavam a natureza, o peso e o número da mercadoria. Por outro lado, as estâncias aduaneiras utilizaram as listas de armazenagem que continham dados idênticos aos das etiquetas. Isso permitia também verificar que os cartões destinados a exportação tinham efectivamente abandonado o entreposto. É certo que a obrigação de elaborar as referidas listas de armazenagem existe apenas desde 1995, mas o entreposto Sivafrost pôs em vigor esta obrigação a partir de 1994. A substituição de mercadorias não teria, em qualquer caso, sido possível.

92. A Comissão reitera, contudo, que existia um risco de substituição de mercadorias. Afirma que a folha em questão, que continha o número de COM-7, era aposta na «palette», e que era possível muito simplesmente colocar esse papel noutra «palette». Do mesmo modo, determinadas quantidades de diferentes «palettes» poderiam ter sido trocadas. As etiquetas referidas pelo Governo da Bélgica não estabelecem qualquer relação com a declaração de pagamento correspondente a essas mercadorias. Por outro lado, o sistema de listas de armazenagem só entrou em vigor em Maio de 1995.

93. Também quanto a este ponto o Governo belga não demonstra que as verificações de facto da Comissão estavam erradas. Em particular, não conseguiu contrariar a acusação de insuficiente identificação das «palettes». O sistema de elaboração de listas detalhadas só entrou em vigor em Maio de 1995. As verificações efectuadas em 1994 diziam respeito, contudo, no presente caso, ao exercício de 1993, pelo que não se sabe se, desde essa altura, o sistema de listas de armazenagem era aplicável, uma vez que o Reino da Bélgica não afirmou ter aplicado este sistema a partir de 1993.

94. Por este motivo, há que pôr de parte esta afirmação do Estado recorrente.

Oitavo ponto

95. No relatório de síntese, a Comissão afirmou que os controlos de peso impostos pelo Regulamento n.º 1964/82 não eram efectuados de forma suficientemente aprofundada pelos veterinários oficiais. É certo que estes assistiam à desossa, mas não determinavam o peso líquido dos produtos.

96. O Governo belga refere que os veterinários estavam presentes quando da desossa bem como da pesagem dos produtos. No seu entender, os mesmos verificavam a operação de pesagem automática e os dados relativos ao peso inscritos nas etiquetas. Mesmo que a Comissão, quando dos seus controlos, tenha encontrado uma embalagem que continha carne imprópria para consumo humano, isso representa apenas uma única embalagem num total de 379. Por outro lado, as amostras colhidas em Outubro/Novembro de 1996 demonstraram que a carne armazenada na Sivafrost era de qualidade superior.

97. A Comissão reitera o que afirmou no seu relatório de síntese. Ao controlar três ou quatro embalagens, descobriu uma que continha carne imprópria para consumo humano. A simples presença de um veterinário quando da desossa ou da pesagem não exclui, em qualquer caso, a substituição de mercadorias. Não se pode falar de controlos suficientes do peso líquido em geral.

98. Há que seguir a tese da Comissão. O Governo belga não demonstrou de forma bastante que a determinação do peso individual fosse efectuada de um modo que tornasse impossível a substituição das mercadorias. A simples presença de um veterinário quando da desossa não basta, uma vez que da sua simples presença se não pode deduzir a existência de um controlo eficaz.

Nono ponto

99. No relatório de síntese afirma-se que, em Beauraing, o peso líquido que deve constar do certificado previsto no Regulamento n.° 32/82 — ver *supra* n.° 36 — é determinado através de um coeficiente (83,3%) aplicado ao peso indicado no certificado elaborado nos termos do Regulamento n.° 1964/82. Ora, este é determinado tendo apenas em conta uma lista de produtos elaborada pelo comerciante. Esta forma de proceder não constitui, por isso, uma verificação regular do peso líquido conforme exige o artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1964/82 — ver n.° 34.

100. O Reino da Bélgica afirma, desde logo, que este cálculo do peso apenas vale em relação a Beauraing. A utilização de um coeficiente é irrelevante para o montante das restituições pagas a final, uma vez que o que importa para este efeito é o peso líquido dos pedaços de carne desossada medido através de pesagem automática. Ora, o certificado, previsto no Regulamento n.° 32/82, diz respeito ao peso da carne não desossada. Acresce que, no Regulamento n.° 32/82, a indicação do peso é facultativa. Por último, o coeficiente escolhido não foi muito elevado, uma vez que a carne declarada tinha efectivamente o peso indicado.

101. A Comissão afirma, pelo contrário, que o artigo 2.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1964/82 exige, em primeiro lugar, que se determine o peso líquido dos quartos de

carne desossada. Uma vez que isso não feito em conformidade com as disposições em vigor, a aplicação de um coeficiente elevou o risco de fraude. Por outro lado, a aplicação do coeficiente impediu que fosse eficazmente controlado o peso da carne desossada. Se, no caso concreto, existissem diferenças efectivas, as mesmas não seriam detectadas.

102. A este respeito, observe-se que as autoridades belgas se abstiveram de pôr em prática meios de controlo válidos, uma vez que a carne desossada não era pesada, mas unicamente calculada através de um coeficiente. Dado, ainda, que a base adoptada para a estimativa (o valor declarado no certificado previsto no Regulamento n.° 1964/82) — como vimos — não era suficientemente verificada, existiam ali outras deficiências do sistema de controlo que implicavam por si só o risco de actuações fraudulentas.

Décimo ponto

103. No relatório de síntese afirma-se que, em Dendermonde, o veterinário do matadouro de Zele não referiu aos agentes da Comissão que tinha determinado o peso líquido constante do certificado previsto no Regulamento n.° 32/82, nem com que base poderia eventualmente verificar se era exacto o peso que certificou.

104. O Governo belga explica este incidente pelo facto de a operação de pesagem ter lugar na sala de esquartejamento e não na de abate. Era o veterinário presente nessas instalações que estava encarregado do controlo do peso. Esta crítica não pode, assim, ser utilizada para justificar uma correcção financeira.

105. A Comissão pretende saber, nesse caso, porque razão nem o veterinário que foi ouvido nem as autoridades belgas puderam, numa primeira fase, dar uma resposta satisfatória. Apesar da troca de correspondência, que também abordou esta questão, o Governo belga só tomou posição sobre o assunto na fase do pedido de conciliação. A violação das disposições dos Regulamentos n.^{os} 32/82 e 1964/82 mantinha-se, dado que o veterinário competente não procedeu ele mesmo aos controlos do peso, limitando-se a assistir à pesagem.

106. Uma vez que, também aqui, o Reino da Bélgica não conseguiu desmentir as verificações da Comissão, os seus argumentos devem ser considerados improcedentes.

Décimo primeiro ponto

107. O relatório de síntese afirma neste ponto que as peças de carne destinadas à exportação não estavam seladas individualmente, pelo que a alfândega não podia

determinar se a carne declarada tinha sido previamente controlada por um veterinário.

108. O Governo belga afirma que na sala de esquartejamento estava sempre presente um veterinário, e que o mesmo verificava se se tratava de carcaças de bovinos machos com nove costelas e se apresentavam a marca «M». As carcaças eram cortadas sob vigilância do veterinário controlador e as peças embaladas separadamente. Era-lhes colada uma etiqueta da qual constavam os seguintes elementos: Bélgica, número do matadouro e CEE. Os serviços aduaneiros podiam assim verificar se a carne tinha sido objecto de controlo prévio pelos veterinários. Não existia nenhum fundamento jurídico para exigir uma selagem complementar.

109. A Comissão considera que existia, contudo, perigo de substituição das mercadorias. Em seu entender, os elementos indicados na etiqueta não permitiam verificar se cada peça embalada tinha sido previamente sujeita a um controlo correspondente às normas do Regulamento n.° 1964/82. Assim, as mercadorias controladas poderiam ser substituídas por mercadorias não controladas.

110. Observe-se quanto a este aspecto do litígio que o artigo 8.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1964/82 prevê que os controlos dos Estados-Membros devem servir precisamente para excluir qualquer possibilidade de substituição de produtos, designadamente através de medidas como a identificação de cada peça. A etiqueta utilizada na Bélgica não parece permitir alcançar este objectivo, uma vez que apenas indicava «Bélgica, número de matadouro e CEE», sem referir o peso líquido nem a natureza e número das peças de carne. Não era, por isso, possível identificar com segurança cada peça.

111. As afirmações do Governo belga não bastam, consequentemente, para demonstrar que as críticas da Comissão a este respeito são incorrectas.

O sector dos cereais (décimo segundo a décimo quinto pontos)

Décimo segundo ponto

112. No que respeita às conclusões do inquérito no sector dos cereais, o relatório de síntese indica, desde logo, que os serviços do FEOGA concluíram que os controlos aduaneiros realizados eram insuficientes para identificar as mercadorias submetidas ao regime de prefinanciamento durante o período de 1992-1994. A Comissão refere-se aqui ao número — na sua perspectiva, insuficiente — de controlos físicos realizados antes da exportação pelas estâncias aduaneiras de Alost e Lovaina.

113. O Governo belga tem dúvidas quanto à utilidade desses controlos nos casos em que as mercadorias são armazenadas para transformação. O sistema de controlos belga consiste, no essencial, devido à especial natureza da mercadoria (cereais), num sistema de licença estanque, em controlos contínuos da quantidade e da natureza dos produtos, bem como num controlo (*a posteriori*) dos documentos de exportação conjugado com o controlo físico sistemático no momento da exportação.

114. O pagamento antecipado de restituições à exportação depende da posse de uma licença para esse efeito. A concessão da referida licença implica a autorização dos Ministérios da Agricultura e dos Assuntos Económicos bem como da administração aduaneira. Assim, apenas um número limitado de operadores económicos está em causa. Esta licença indica o entreposto em que as mercadorias se devem encontrar. Além disso, é obrigatória a elaboração de um registo das entradas de mercadorias e de fichas de trabalho. Desta forma, os movimentos dos produtos podem ser comprovados por ordem cronológica. As autoridades aduaneiras e outras estâncias de controlo podem, assim, seguir o percurso dos produtos. Do mesmo modo, as medidas de controlo exigidas devem ser indicadas na licença.

115. Este sistema remonta a 1988, e em 1994 foi objecto apenas de simples ajustamentos técnicos. Mesmo no que respeita aos produtos não destinados a transformação, existe uma licença de armazenagem passada pela administração aduaneira. Os controlos físicos tornavam-se, por isso, supérfluos, dado que o sistema de licenças no seu conjunto tornava o movimento de mercadorias transparente e controlável.

116. Além disso, a questão do número de controlos físicos só foi pela primeira vez mencionada no relatório de síntese, o que tem como consequência que a Comissão não pode invocar este elemento para proceder a correcções financeiras.

117. No que respeita aos controlos contínuos das quantidades e da composição das mercadorias, os mesmos são garantidos pelo sistema de licenças. As alfândegas têm sempre conhecimento, por isso, das quantidades armazenadas. É assim possível um controlo durante a armazenagem e a transformação.

118. No âmbito deste sistema, as autoridades aduaneiras centrais bem como o Bureau belge d'intervention et de restitution (a seguir «BBIR») são também informados das declarações de exportação. O BBIR controla sistemática e aprofundadamente as referidas declarações. Quando da exportação, têm também lugar controlos físicos efectuados pelas autoridades aduaneiras e pelo BBIR. Por último, qualquer titular de licença deve demonstrar, através de documentos comerciais, que as mercadorias foram efectivamente exportadas.

119. A Comissão afirma que o sistema de licenças contém debilidades significativas quando as mercadorias armazenadas não são destinadas a transformação. Neste caso, a licença deveria ser requerida pelo proprietário do entreposto e não pelo exportador. Acresce que se verificou — e o Reino da Bélgica não o contestou de forma bastante — que, de modo geral, muito poucos controlos físicos eram realizados. Estas críticas formuladas pela Comissão foram objecto de uma discussão aprofundada no âmbito de uma troca de correspondência anterior ao processo de conciliação. Assim, foi dito, entre outras coisas, que as autoridades aduaneiras não trocam informações entre si e não sabem que quantidades globais estão armazenadas e declaradas num entreposto. Desta forma foi possível encontrar em carruagens de caminho de ferro mercadorias que, embora declaradas como destinadas à exportação, não estavam contabilizadas nas quantidades armazenadas. Os relatórios de controlo não permitiram extrair conclusões quanto à natureza dos controlos efectuados. Em determinadas estâncias aduaneiras haveria mesmo uma ausência parcial de qualquer controlo físico. O controlo *a posteriori* da documentação comercial também não oferece mais segurança, uma vez que as mercadorias em causa já foram então exportadas.

120. A este respeito, deve notar-se que resulta da correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades belgas, junta ao processo, que as referidas autoridades foram muito cedo informadas pela Comissão das deficiências apontadas. Tinham ocasião de tomar posição sobre este assunto e de o referir durante o processo de conciliação. As afirmações feitas não são, porém, susceptíveis de pôr em causa as verificações factuais da Comissão. Mesmo que o sistema de licenças descrito pelo Reino da Bélgica exista na configuração referida, isso em nada altera o facto de os controlos físicos durante a armazenagem — quando tiveram lugar — só terem sido executados em pequeno número. Esta situação é agravada pelo facto de não haver troca de informações entre as diversas autoridades aduaneiras a respeito do conjunto das mercadorias armazenadas e das respectivas quantidades. Consequentemente, como a Comissão afirma, as diferentes estâncias aduaneiras não podiam ter uma visão de conjunto das mercadorias declaradas para exportação. Dado que é, contudo, fundamental para o regime comunitário do prefinanciamento a informação a todo momento do estado real das mercadorias e da composição dos produtos, é indispensável realizar também aqui controlos em número suficiente. Uma vez que não foi esse o caso, tendo em conta o que acaba de ser exposto, as afirmações do Reino da Bélgica não podem ser consideradas como prova da inexactidão das verificações da Comissão contidas no relatório de síntese.

Décimo terceiro ponto

121. No relatório de síntese, a Comissão critica as autoridades belgas por fazerem uma má aplicação do princípio da equivalência[23] ao utilizarem-no igualmente para os produtos transformados. Segundo o Governo belga, as disposições do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 não indicam claramente se os produtos equivalentes devem ser produtos

23 — V. a este respeito o artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87, já referido no n.° 32 *supra*.

de base ou produtos transformados. Apesar disso, as autoridades belgas partiram do princípio de que era também possível a substituição por produtos transformados. E, uma vez que existe, além disso, um sistema de controlo eficaz e suficiente (o de licenças), não haveria qualquer risco de abuso. É certo que os controlos físicos não estão expressamente previstos, mas poderiam ter lugar a qualquer momento.

122. A Comissão considera que o artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 não coloca problemas de interpretação, uma vez que o texto deste artigo se refere incontestavelmente aos produtos de base. A Comissão verificou também que, segundo a regulamentação belga, a regra da equivalência não está reservada aos produtos de base. Segundo a legislação belga, era, designadamente, possível declarar as mercadorias apenas após a sua transformação para efeitos do regime do prefinanciamento, o que implicava que a regra do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 ficaria desprovida de objecto. Em todo o caso, seria, então impossível efectuar um controlo suficiente dos produtos de base.

123. A este respeito, deve observar-se que resulta do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87 que os produtos de base podem ser substituídos por produtos equivalentes, classificáveis pela mesma subposição da nomenclatura combinada, da mesma qualidade comercial, que possuam as mesmas características técnicas e reúnam as condições exigidas para a concessão da restituição à exportação. Ora, apenas podem ter a mesma qualidade comercial e as mesmas características técnicas os produtos que se situem na mesma fase do processo de transformação. Isto implica que os produtos de base, em princípio, só podem ser substituídos por outros produtos de base. A economia e a finalidade do artigo 27.°, n.° 3 são, assim, tão claras como a sua redacção. Em princípio, se tivermos em conta o primeiro período do n.° 3, deverão poder ser encontrados os produtos de base pelo menos em parte nos produtos transformados destinados à exportação. Por razões económicas, os exportadores devem, porém, ter a possibilidade de trocar os produtos de base, no quadro da transformação. Para que, contudo, se tenha a certeza de que as mercadorias transformadas destinadas à exportação correspondem efectivamente, na sua composição e na sua quantidade, às mercadorias inicialmente declaradas, só pode ser admitida a troca desde que os produtos a trocar sejam fundamentalmente equivalentes. Por esta razão um produto de base só pode ser substituído por um produto de base da mesma qualidade e que apresente as mesmas características. Não parece aqui possível atribuir outro sentido relevante a esta disposição.

124. Dado que as autoridades belgas autorizaram, contudo, a troca de produtos de base por produtos transformados, há que ver aí uma violação do artigo 27.°, n.° 3, do Regulamento n.° 3665/87. O Governo belga não demonstrou que estão erradas as afirmações da Comissão contidas no relatório de síntese.

Décimo quarto ponto

125. No relatório de síntese, a Comissão indicou que na Bélgica é possível que o responsável da estância aduaneira, ao receber a declaração de pagamento, não verifique se existe capacidade de armazenagem suficiente, ou seja, se as mercadorias estão efectivamente presentes.

126. O Reino da Bélgica explica este facto indicando que não é possível ter uma visão de conjunto completa de todas as mercadorias armazenadas (sob o regime do prefinanciamento-transformação). Isso pressuporia controlos físicos permanentes, que não são exigidos pelas normas em vigor. Por outro lado, a existência dos *stocks* declarados é controlada junto das grandes empresas. Para as empresas de menor dimensão tal não é necessário, uma vez que as irregularidades se detectam também. A manutenção de um inventário pelas estâncias aduaneiras não é exigida pelas normas do direito comunitário aplicável. Em contrapartida, existe uma lista das declarações de pagamento.

127. A Comissão vê no método utilizado pelo Governo belga uma violação do artigo 26.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87. No caso de as mercadorias deverem ser colocadas sob controlo aduaneiro, as autoridades aduaneiras deveriam igualmente assegurar-se da existência efectiva das mercadorias. Isto deveria aplicar-se a todas as mercadorias declaradas para efeitos de prefinanciamento, independentemente de se saber onde estão armazenadas. Se, como no presente processo, está previsto que a armazenagem deve ser efectuada sob controlo aduaneiro, esse controlo deveria ser efectivamente exercido.

128. Neste contexto, deve observar-se que resulta do artigo 26.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3665/87 que os produtos ou mercadorias devem ser colocados sob controlo aduaneiro desde o momento em que é aceite a declaração de pagamento, e até deixarem o território aduaneiro da Comunidade ou atingirem o destino previsto. Isto implica que há que seguir aqui a argumentação do Governo belga segundo a qual não é indispensável que sejam permanentemente efectuados controlos físicos. Contudo — e, nesse caso, há que dar razão à Comissão — é necessário que seja garantido um controlo aduaneiro efectivo e eficaz. Isto não pode, porém, significar outra coisa senão a obrigação por parte das autoridades aduaneiras de estarem permanentemente informadas das quantidades de mercadorias em *stock* que estão colocadas sob o regime de prefinanciamento. Mais exactamente, não deverá ser possível que venham a ser declaradas quantidades de mercadorias inexistentes. Para evitar isto, as autoridades aduaneiras em causa são obrigadas a assegurar-se da existência real das quantidades de mercadorias indicadas na declaração de pagamento. Mesmo que isto implique bastantes despesas — o que não é de desprezar — apenas um controlo deste tipo é apropriado e indispensável para evidenciar uma eventual fraude a partir da fase da declaração de pagamento, e para adoptar as medidas correspondentes. Uma vez que está assim claro que é indispensável um controlo aduaneiro — mesmo que não permanente — sobre os produtos e merca-

dorias a armazenar, a contar do momento da aceitação da declaração de pagamento, é evidente que a regulamentação belga não está em conformidade com as disposições do direito comunitário.

129. Consequentemente, não podem uma vez mais ser aceites as afirmações do Governo belga.

Décimo quinto ponto

130. Quanto ao último ponto contestado detalhadamente pelo Reino da Bélgica, é referido no relatório de síntese que o exportador que não tenha ainda destino final para as suas mercadorias tem a possibilidade de, no último dia do prazo de prefinanciamento, entregar uma declaração de exportação que refira «Entreposto país terceiro», bem como um certificado IM-7 (admissão temporária num entreposto aduaneiro). As autoridades aduaneiras admitem esta prática para permitir prolongar o prazo de prefinanciamento.

131. A Comissão, na contestação e na tréplica, referiu que não teve em conta este elemento no quadro das correcções financeiras aplicadas na decisão impugnada. Do ponto de vista da Comissão, o método utilizado pelo Reino da Bélgica não é, certamente, desejável, mas não constitui infracção ao direito comunitário.

132. Uma vez que este elemento não serviu de base à decisão impugnada, não nos deteremos mais tempo sobre ele.

133. No plano geral, pode verificar-se que, sobre todos os pontos acima referidos, a tese do Reino da Bélgica não é susceptível de demonstrar que estão erradas as verificações de facto da Comissão. Por outro lado, resulta da volumosa correspondência trocada entre a Comissão e as autoridades belgas, anexa ao processo, que as autoridades belgas foram desde muito cedo informadas das críticas formuladas ao sistema de controlo. A referida troca de correspondência permitiu um animado intercâmbio de informações que, é certo, não conduziu a Comissão a rever a sua posição a respeito das irregularidades existentes, mas demonstra que a Comissão analisou cada um dos pontos. Não pode, portanto, existir aqui violação do princípio da cooperação leal nem do princípio da diligência.

134. Resulta também do relatório do órgão de conciliação debatido na audiência, o qual incide em geral no processo de conciliação que envolveu a República Italiana, a República Federal da Alemanha, o Reino dos Países Baixos, o Reino da Bélgica e a República Francesa, que — se se puser de parte a pretensa descoberta de carne de vaca — o Reino da Bélgica não contestou as principais críticas da Comissão na fase do processo de conciliação. A crítica for-

mulada pelos Estados-Membros afectados pelas correcções financeiras limitou-se a afirmar que os controlos da Comissão não eram representativos, que o risco de fraude tinha sido sobreavaliado e que não existia base legal adequada para os controlos que a Comissão impõe. O órgão de conciliação admitiu desde logo que os controlos dos Estados-Membros não eram suficientes. Considerou em seguida que as verificações efectuadas pela Comissão eram representativas e que as deficiências em causa eram suficientemente significativas e generalizadas para que delas se pudesse deduzir que não se tratava de meros desvios relativamente à prática comum dos controlos nos Estados-Membros. O relatório indica que isto implicou um risco de prejuízos para o FEOGA. É certo que não foi plenamente demonstrado que em todos os casos se estava perante um risco significativo de prejuízo, e que os Estados-Membros anunciaram melhoramentos. Havia, contudo, urgência em que a Comissão interviesse, uma vez que, já nos anos anteriores, houve que lamentar as mesmas deficiências ou deficiências equiparáveis.

135. O referido relatório demonstra também que, mesmo durante o processo de conciliação, o Reino da Bélgica não conseguiu pôr em dúvida as verificações de facto da Comissão, embora das mesmas tenha tido conhecimento. A crítica feita à Comissão de não ter cooperado lealmente com as autoridades belgas e de não ter analisado cuidadosamente as suas afirmações é, consequentemente, improcedente.

136. Quanto à alegada violação do artigo 190.° do Tratado e do dever de fundamentação no mesmo previsto, deve recordar-se que, nos termos de jurisprudência constante, o alcance dessa obrigação depende da natureza do acto em causa e do contexto em que foi adoptado [24].

137. No contexto especial da elaboração das decisões relativas ao apuramento das contas, a fundamentação de uma decisão deve considerar-se suficiente quando o Estado destinatário tenha estado estreitamente ligado ao processo de elaboração desta decisão e conheça as razões pelas quais a Comissão considerava não dever imputar ao FEOGA a soma controvertida [25].

138. Uma vez que, no presente processo, está, contudo, demonstrado que o Governo belga participou no processo de elaboração da decisão impugnada e, consequentemente, conhecia as razões pelas quais a Comissão considerava que o montante controvertido não podia ser imputado ao FEOGA, o que é comprovado por volumosa troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades belgas, não pode aqui existir violação do dever de fundamentação.

24 — Acórdão Países Baixos/Comissão, já referido na nota 17, n.° 81, e acórdão de 22 de Junho de 1993, Alemanha/Comissão (C-54/91, Colect., p. I-3399, n.° 10).

25 — V. acórdão Países Baixos/Comissão, já referido na nota 17, n.° 82, e de 1 de Outubro de 1998, Países Baixos/Comissão (C-27/94, Colect., p. I-5581, n.° 36).

139. Resulta do que antecede que deve ser julgado improcedente na totalidade o primeiro fundamento invocado pelo Governo belga.

2. O segundo fundamento: violação dos Regulamentos n.os 729/70 e 1723/72 e do dever de fundamentação previsto no artigo 190.° do Tratado

140. Neste fundamento de anulação — sobre o texto destes regulamentos, ver n.os 20 e seguintes —, o Governo belga afirma que a Comissão cometeu um erro ao aplicar uma correcção linear, uma vez que nenhum pagamento injustificado teve lugar no âmbito do prefinanciamento. Foi também erradamente que a Comissão admitiu que o sistema de controlo belga apresenta deficiências gerais susceptíveis de justificar uma correcção forfetária de 10%, englobando o conjunto dos sectores em relação aos quais foram apresentadas despesas. A Comissão também não fundamentou suficientemente a sua decisão de indeferimento no relatório de síntese. Houve aqui violação das disposições dos Regulamentos n.os 729/70 e 1723/72, bem como do artigo 190.° do Tratado.

141. Segundo o Reino da Bélgica, os controlos efectuados pela Comissão incidiram apenas sobre quatro estâncias aduaneiras. Apesar de não terem sido constatados pagamentos injustificados, a Comissão generalizou, contudo, as alegadas deficiências ao conjunto do território belga. Por outro lado, estas pretensas deficiências foram desmentidas e, apesar disso, tidas em conta pela Comissão [26].

142. Mesmo sendo evidente que nenhum sistema de controlo pode ser 100% perfeito, a Comissão não tinha o direito de aplicar uma correcção forfetária à taxa já referida, uma vez que os seus controlos não eram representativos. Assim, na Bélgica, por exemplo, existem 54 estâncias aduaneiras, das quais quinze intervêm regularmente em matéria de prefinanciamento. Contudo, a Comissão controlou apenas quatro estâncias aduaneiras. As críticas formuladas não poderiam, assim, ser extensivas às restantes estâncias aduaneiras. Em todo o caso, a Comissão não demonstrou que a sua forma de proceder era correcta.

143. Além disso, as deficiências não foram observadas da mesma maneira em todas as estâncias aduaneiras controladas. Não se trata, por isso, de deficiências sistemáticas do sistema de controlo.

144. Em cada uma das estâncias aduaneiras em questão, apenas foram objecto de controlo as mercadorias de determinadas empresas, sem que os restantes produtos fossem também sujeitos a controlo. No sector dos cereais, apenas foram verificadas certas rubricas orçamentais — Malte (n.° 1001) e outros cereais (rubrica n.° 1003) — enquanto outras não foram objecto de qualquer controlo.

26 — Trata-se, aqui, essencialmente das afirmações de facto da Comissão que já analisámos.

145. Também para a apreciação do risco, a Comissão se baseou em dados de facto errados e não demonstrou a existência de um nexo de causalidade entre as deficiências e os prejuízos a recear. Existe assim um vício processual grave, uma vez que o risco de prejuízos invocado pela Comissão não está suficientemente provado.

146. O método da Comissão constitui, consequentemente, no seu conjunto, uma violação do artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento n.° 729/70, dos seus próprios princípios afirmados no relatório Belle, relativos à cooperação e à avaliação dos prejuízos, bem como do dever de fundamentação.

147. A Comissão considera que as correcções que aplicou são legítimas. Os defeitos que a Comissão salientou, que afectam o sistema de controlo belga, justificam uma correcção forfetária. Em especial, a generalização das insuficiências ao conjunto do sistema não pode ser criticada. As verificações a que a Comissão procedeu são representativas do conjunto. No sector da carne de bovino, as empresas controladas obtiveram, em 1993, 22,8% do prefinanciamento. Do mesmo modo, na selecção das estâncias aduaneiras controladas, foram escolhidas as que efectuavam mais de 25% dos prefinanciamentos. E no sector dos cereais, os controlos incidiram sobre 32,3% das despesas. Dado que, além disso, a regulamentação belga em vigor se aplica a todo o território, justifica-se que se raciocine por extrapolação.

148. O carácter insuficiente dos controlos físicos foi constatado de igual modo em cada uma das estâncias aduaneiras; e, devido à possibilidade de substituição de mercadorias, existia um verdadeiro risco de prejuízo. Por outro lado, o Reino da Bélgica deveria ter restituído os fundos, uma vez que, quando dos controlos, se encontrou carne imprópria para o consumo humano.

149. A jurisprudência do Tribunal de Justiça autoriza também uma correcção forfetária no presente caso, uma vez que o sistema de controlo belga não estava em conformidade com as exigências do direito comunitário. E o Reino da Bélgica não demonstrou que estavam preenchidas as condições de imputação das despesas ao FEOGA.

150. Sobre este ponto deve realçar-se que o FEOGA, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, apenas financia as intervenções efectuadas no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas em conformidade com as disposições comunitárias. A Comissão deve, assim, averiguar a existência de violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas.

151. No caso concreto, a Comissão apresentou prova de várias violações deste tipo. Em contrapartida, o Governo belga não demonstrou que as verificações da Comissão eram incorrectas. Subsistem, assim, sérias dúvidas quanto à aplicação de um

sistema adequado e eficaz de medidas de vigilância e controlo.

152. Em particular, a Comissão procedeu a controlos suficientes e fê-lo sempre em estâncias aduaneiras e empresas representativas do conjunto. Os referidos controlos por amostragem permitiram à Comissão extrair conclusões gerais a respeito do conjunto do sistema de controlo belga. As averiguações incidiram sobre o conjunto do sistema de controlo e a amplitude das operações abrangidas pelas verificações da Comissão é por si só suficientemente representativa para permitir uma extrapolação ao conjunto do sistema. Para apreciar se a amostragem é representativa, não se deve ter apenas em conta o número de estâncias aduaneiras controladas; basta que os prefinanciamentos controlados sejam percentualmente suficientemente significativos em relação ao total para permitir extrair daí conclusões sobre a situação geral. Uma vez que no presente processo nenhuma declaração de pagamento ou de exportação precisa (em particular) foi alvo de crítica, antes tendo o sistema de controlo belga apresentado deficiências a nível geral, a Comissão, sem cometer erro de direito, podia recusar-se a reconhecer um montante de despesas que avaliou por extrapolação das suas conclusões.

153. Nessa ocasião, foi concedida às autoridades belgas possibilidade bastante para tomar posição. O método da Comissão é ainda admissível à luz das orientações do relatório Belle. A Comissão podia avaliar o risco de prejuízos com referência à dimensão das deficiências verificadas. A prova da ocorrência de um prejuízo concreto não é exigida a este respeito pela regulamentação aplicável nem pela jurisprudência do Tribunal de Justiça (ver, *supra*, n.^{os} 48 a 54).

154. Consequentemente, a correcção forfetária das despesas declaradas é legítima.

155. O Governo belga alegou, a título subsidiário, que a Comissão não deveria ter aplicado a correcção controvertida a todos os sectores em relação aos quais foi paga a restituição no âmbito do prefinanciamento, mas apenas àqueles que foram objecto de verificações.

156. Em primeiro lugar, a correcção forfetária foi igualmente alargada às restituições à exportação de trigo mole, enquanto, para os exercícios de 1993 e 1994, as empresas controladas não tinham apresentado pedidos de restituição. Nenhuma deficiência do controlo poderia, por isso, verificar-se a este respeito. Se a Comissão pretendia aplicar também aqui correcções, seria necessário que exercesse o seu controlo junto de outras empresas deste sector.

157. Isto resulta igualmente do relatório Belle, nos termos do qual as correcções forfetárias só podem aplicar-se ao sector de despesas correspondente à região ou distrito administrativo em que se verificou a deficiência, a menos que se prove que a referida deficiência se encontra noutras regiões ou na totalidade do território do

Estado-Membro. No presente processo, as verificações feitas a respeito de outras rubricas não podiam ser alargadas ao sector do trigo mole. As supostas deficiências não assumiram carácter sistemático e não implicaram risco de prejuízos para o FEOGA.

158. Além disso, poderia ter sido demonstrado, se a Comissão o pedisse, que existe um sistema de controlo particular para este sector (trigo mole).

159. Por último, os controlos por amostragem realizados pela Comissão devem também ser representativos, o que não foi o caso, dado que o sector do trigo mole representa 27% do conjunto das despesas de prefinanciamento no domínio dos cereais.

160. Por sua parte, a Comissão afirma desde logo que a correcção aplicada respeita apenas aos pagamentos antecipados ao Reino da Bélgica no quadro do prefinanciamento. O relatório Belle também autoriza que se proceda desta forma, uma vez que as restituições à exportação diziam respeito aos sectores dos cereais e da carne de bovino. As verificações da Comissão não tiveram em vista determinadas empresas específicas, antes puseram em realce o conjunto do sistema de controlo nos sectores referidos.

161. As averiguações tiveram, consequentemente, por objecto os controlos efectuados pelas estâncias aduaneiras. Ora, se o conjunto do sistema de controlo no sector dos cereais mostra deficiências, isto pode também implicar uma correcção relativamente à rubrica «trigo mole».

162. A afirmação do Reino da Bélgica de que se aplicam regras de controlo específicas ao prefinanciamento no caso do trigo mole deve também ser considerada extemporânea, uma vez que apenas foi apresentada pela primeira vez no presente processo na fase da réplica.

163. A argumentação do Governo belga também não nos parece aqui convincente. Desde logo, o mencionado extracto do relatório Belle refere-se a sectores geográficos e administrativos e não a rubricas orçamentais diferentes, pelo que não se pode daí concluir que a Comissão ignorou a regulamentação. Por outro lado, os controlos da Comissão incidiram tanto sobre o sector dos cereais como sobre o da carne de bovino. Dado que foram postas em evidência deficiências significativas nessa ocasião, a Comissão podia, em princípio, aplicar correcções forfetárias mesmo que, nesse caso em particular, não pudesse provar a existência de prejuízos concretos para o FEOGA, sob a forma de pagamentos injustificados no quadro das restituições à exportação.

164. Na época em que o relatório de síntese e a decisão impugnada foram adop-

tados, a Comissão tinha de partir do princípio, na falta de outras informações, de que as deficiências verificadas no sistema de controlo respeitavam a todo o sector dos cereais. O facto de existirem eventualmente outras disposições para o trigo mole só foi invocado pelo Governo belga na réplica, no âmbito do processo contencioso. Esta afirmação deve, consequentemente, ser julgada extemporânea nos termos do artigo 42.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça [27].

165. Consequentemente, uma vez que as verificações da Comissão incidiram sobre o sector dos cereais no seu conjunto e foram detectadas deficiências do sistema de controlo aplicável a esse sector, justificava-se uma correcção relativa ao conjunto das despesas declaradas.

166. Em segundo lugar, o Reino da Bélgica critica (subsidiariamente) a correcção efectuada para o sector da carne de bovino. A Comissão apenas assinalou a existência de deficiências no que respeita aos controlos relativos ao regime das restituições especiais previstas nos Regulamentos n.os 32/82 e 1964/82 — ver, a este respeito, n.° 34. Neste domínio, existiam, contudo, condições de controlo específicas. As deficiências verificadas neste domínio não permitiam concluir, sem recurso a outra via processual, pela existência de deficiências de controlo noutros domínios do sector da carne de bovino, pelo que uma correcção financeira exigiria análise e fundamentação separadas. Assim, em especial, os controlos relativos às restituições à exportação de carne de bovino de animais fêmeas deveriam ter sido efectuados de maneira radicalmente distinta dos que tiveram lugar no âmbito das restituições especiais.

167. Segundo a Comissão, também não existe aqui um erro de direito. As verificações que a Comissão efectuou incidiram sobre o conjunto do sistema de controlo no sector da carne de bovino. E, sobretudo, as insuficiências detectadas nos controlos realizados no local, assim como a falta, nas estâncias aduaneiras, de pessoal e de material (de controlo) são independentes da natureza do regime das restituições em questão. Estas deficiências existiram em relação a todos os controlos, qualquer que seja o seu contexto. Nas estâncias aduaneiras controladas, outros exportadores efectuaram as suas operações, pelo que as deficiências verificadas também tiveram efeitos em relação aos mesmos. As verificações da Comissão tiveram igualmente por objectivo verificar o respeito das disposições do Regulamento n.° 565/80 no que respeita ao prefinanciamento da carne de bovino de animais fêmeas e de quartos dianteiros de bovinos machos.

168. A respeito desta crítica — e uma vez que as verificações da Comissão incidiram sobre o conjunto do sector da carne de bovino e devem, por esse motivo, ser consideradas representativas — diremos

27 — Esta disposição tem a seguinte redacção:
«1. As partes podem ainda, em apoio da sua argumentação, oferecer provas na réplica e na tréplica. Devem, porém, justificar o atraso no oferecimento das provas.
2. É proibido deduzir novos fundamentos no decurso da instância, a menos que tenham origem em elementos de direito e de facto que se tenham revelado durante o processo.
...»

que a correcção financeira teve correctamente lugar em relação a todo o sector. Acresce que foram detectadas no sistema de controlo deficiências que deviam ter repercussões negativas sobre todos os procedimentos de controlo. A insuficiência de efectivos e a falta de material tornam muito pouco provável a possibilidade de um controlo efectivo. Estas dúvidas não foram dissipadas pelas afirmações do Governo belga, pelo que a correcção financeira aplicada ao sector da carne de bovino controlado se mostra justificada.

169. Em terceiro lugar, o Governo belga afirma na petição inicial (a título subsidiário) que já tinha indicado, no processo de conciliação, que uma correcção no sector dos cereais não podia alargar-se às despesas não relacionadas com o regime de prefinanciamento das restituições à exportação. Uma vez que as verificações da Comissão só incidiram sobre o referido prefinanciamento, os restantes domínios não deveriam ter sido incluídos na correcção. Na réplica, foi igualmente indicado que as verificações deveriam ter incidido exclusivamente sobre o prefinanciamento-transformação. Por essa razão, o Reino da Bélgica excluiu as listas de facturas relativas a cereais não destinados a transformação. Estes montantes relativos ao prefinanciamento-entreposto não foram, por erro, mencionados pelo Reino da Bélgica no processo de conciliação. Estas informações estiveram, contudo, acessíveis à Comissão durante o processo de conciliação, como demonstra um documento do BBIR de 25 de Setembro de 1996.

170. A este respeito, a Comissão afirma que a correcção efectuada respeita ao regime de prefinanciamento. Nessa ocasião, a Comissão baseou-se nos dados e documentos fornecidos pelas autoridades belgas. As verificações incidiram tanto sobre o regime do prefinanciamento-transformação como sobre o do prefinanciamento-entreposto. Tanto a empresa Boortmalt, que utilizava o processo referido em segundo lugar, como o entreposto aduaneiro Sobelgra, que depende da estância aduaneira de Antuérpia, foram controlados. O argumento do Reino da Bélgica de que não havia que ter em conta o regime do prefinanciamento-entreposto foi, sob esta forma, invocado pela primeira vez na réplica e, consequentemente, tinha de ser julgado extemporâneo.

171. A posição da Comissão merece a nossa aprovação. Segundo os documentos juntos aos autos, as verificações foram efectuadas nos sectores referidos do prefinanciamento. Consequentemente, a correcção podia incidir sobre os dois regimes. As afirmações posteriores do Governo belga no sentido de que não fosse tido em conta o regime de prefinanciamento-entreposto, devem ser consideradas inadmissíveis por extemporâneas, uma vez que só foram apresentadas pela primeira vez na réplica, no âmbito do processo contencioso, e, por isso, não deviam ser tidas em conta quando da adopção da decisão indicada nem, posteriormente, para a decisão judicial, em conformidade com o disposto no artigo 42.°, n.° 2, do Regulamento de Processo.

172. Por outro lado, os Estados-Membros são obrigados a pôr à disposição da Comissão as informações necessárias, pelo que, no presente caso, a Comissão não tinha que ter conhecimento dos documentos do BBIR.

173. Resulta do que antecede que os três pontos invocados a título subsidiário pelo Governo belga devem também ser considerados improcedentes. A Comissão pôde, assim, legitimamente aplicar uma correcção forfetária.

3. O terceiro fundamento de anulação: violação do princípio da segurança jurídica, do princípio *patere legem quam ipse fecisti*, e do dever de fundamentação

174. Com este fundamento de recurso, o Governo belga critica, no essencial, a Comissão por não ter respeitado, tanto no relatório de síntese como na decisão impugnada, as linhas orientadoras que ela própria para si estabeleceu no relatório Belle — ver *supra*, n.^{os} 44 a 47 — sem o fundamentar suficientemente. A Comissão cometeu, assim, um erro de direito ao decidir, em definitivo, aplicar uma correcção forfetária de 10% aos sectores dos cereais e da carne de bovino.

175. Para o Governo belga, resulta já dos argumentos que invocou no âmbito dos seus dois primeiros fundamentos que não se pode justificar uma correcção de 10%. Efectivamente, não há provas nem da existência de deficiências que afectem o conjunto do sistema de controlo ou elementos essenciais do mesmo, nem do risco de prejuízos generalizados para o FEOGA. A Comissão não teve em conta o facto de o Reino da Bélgica ter tentado adoptar medidas eficazes para remediar as deficiências alegadas. Por essa razão foi introduzido um sistema aperfeiçoado de relatórios de controlo. Procurou-se melhorar o método de trabalho dos controladores. Quanto aos controlos físicos e à utilização do princípio da equivalência, foram adoptadas novas medidas e, no sector da carne de bovino, foram actualizadas as circulares de serviço aplicáveis. Por outro lado, como demonstram os argumentos desenvolvidos no âmbito dos primeiro e segundo fundamentos (regra da equivalência, controlos físicos), a interpretação das regras de direito comunitário levanta problemas, uma vez que a sua redacção não é totalmente clara e que existem em simultâneo várias possibilidades de interpretação.

176. Por último, a correcção financeira deveria limitar-se aos sectores controlados e não deveria respeitar ao conjunto do território belga.

177. A Comissão refere que não aplicou a correcção mais elevada uma vez que, em certas condições, pode também recusar a

imputação das despesas ao Fundo na íntegra. Acresce que foi também aplicada uma correcção de 10% à República Federal da Alemanha, à República Francesa, à República Italiana e ao Reino dos Países Baixos no sector dos cereais. Só no sector da carne de bovino é que a correcção fixada relativamente aos restantes Estados-Membros em causa foi de menor importância.

178. No caso do Reino da Bélgica, verificou-se que as deficiências afectam o sistema de controlo no seu conjunto, bem como elementos essenciais do mesmo. A ausência de controlos e a existência de insuficiências nos mesmos não permitiram assegurar o carácter justificado das despesas.

179. No sector da carne de bovino, existia um sério risco de substituição de mercadorias, tendo por consequência a possibilidade de exportar mercadorias em quantidades e pesos inferiores ao que foi declarado.

180. No sector dos cereais existia o mesmo risco, com a circunstância agravante de as estâncias aduaneiras em causa não estarem informadas do conteúdo efectivo dos entrepostos.

181. As principais críticas foram mencionadas no relatório de síntese e eram susceptíveis de justificar a correcção efectuada.

182. No âmbito do prefinanciamento, as despesas representaram, em 1993, um total de 1 600 milhões de ecus, ou seja, 15,8% do conjunto das despesas relativas a restituições à exportação. O Reino da Bélgica é um dos seis Estados-Membros aos quais cabem a maior parte dessas despesas. Se, consequentemente, se verificaram deficiências fundamentais, isso implica um risco de prejuízos muito elevado. Dado que não merece dúvida uma correcção de 10%, não há que ter em conta factores de ponderação. Estes factores são, aliás, inexistentes. Já no relatório de síntese relativo aos exercícios anteriores (1987, 1988, 1989, 1990 e 1992), as deficiências apontadas foram as mesmas apuradas quando das verificações de 1994.

183. Além disso, as melhorias invocadas pelo Reino da Bélgica não puderam produzir efeitos, em todo o caso, em Novembro de 1994. Também não houve dificuldades de interpretação, uma vez que a Comissão, quando de exercícios anteriores, já tinha indicado, nos relatórios de síntese e nas suas circulares, de que modo as disposições em causa deviam ser interpretadas e aplicadas.

184. Como foi referido no n.º 49 *supra*, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que ao FEOGA só podem ser imputadas as intervenções efectuadas em conformidade com o direito comunitário no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas. Uma vez que o Estado em causa está em melhor posição para apresentar os elementos necessários ao apuramento das contas do FEOGA e para verificar esses elementos, é ao mesmo que compete demonstrar a exactidão dos seus números em detalhe e, se for caso disso, a inexactidão das estimativas da Comissão.

185. Relativamente ao montante da correcção financeira, resulta inequivocamente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Comissão pode até recusar o pagamento de todas as despesas apresentadas caso verifique que não existem mecanismos de controlo suficientes.

186. Por outro lado, o Estado-Membro deve demonstrar que os critérios aplicados pela Comissão para tratar diferentemente os casos de irregularidades — consoante a dimensão da falta de controlo e o grau de risco para o FEOGA — são arbitrários e não equitativos. O Governo belga, contudo, não apresentou provas disso.

187. As deficiências verificadas pela Comissão referiam-se, no mínimo, a elementos fundamentais do sistema de controlo e à realização de controlos que desempenham um papel essencial para assegurar a regularidade das despesas.

188. A Comissão demonstrou também a existência do correspondente risco de prejuízos elevados para o FEOGA. Tendo em conta os montantes significativos das despesas efectuadas no domínio do prefinanciamento e a amplitude das deficiências verificadas, a Comissão tinha, correctamente, de considerar que existia um risco significativo.

189. Uma correcção forfetária de 10% justifica-se, assim, em definitivo. As afirmações em contrário do Governo belga não podem ser aceites.

4. Quarto fundamento: violação do princípio da igualdade e do dever de fundamentação

190. No sector da carne de bovino, a Comissão aplicou uma correcção de 10% ao Reino da Bélgica, mas apenas de 5% à República Federal da Alemanha, à República Francesa, à República Italiana e ao Reino dos Países Baixos.

191. O Governo belga vê nisto uma discriminação injustificada. É certo que a lista das principais críticas formuladas ao Reino da Bélgica é mais longa que a das formuladas aos restantes Estados-Membros, mas está viciada de erros de direito, uma vez que se baseia em verificações de facto incorrectas.

192. No que respeita ao Reino dos Países Baixos, foram verificadas deficiências análogas, mas a taxa de correcção aplicada é menor. A situação destes dois Estados-Membros é equiparável, mas conduziu a apreciações diferentes. Nos restantes Estados-Membros existiam igualmente deficiências equiparáveis, mas as penalidades aplicadas ao Reino da Bélgica foram mais severas.

193. A Comissão considera que uma olhadela na lista das deficiências, mais longa no caso do Reino da Bélgica que no dos restantes Estados-Membros, basta para se entender que o desrespeito pelas disposições do direito comunitário foi ainda mais grave neste caso.

194. Assim, a par das falhas na realização dos controlos, foram designadamente detectadas insuficiências de pessoal e faltas de equipamento material. Estes problemas não se verificaram nos restantes Estados-Membros.

195. Em especial, no que se refere aos controlos exigidos no âmbito dos Regulamentos n.^{os} 32/82 e 1964/82, os mesmos foram muito mais eficazes nos outros Estados-Membros controlados. Nesses Estados-Membros, os verificadores estiveram presentes quando do abate, procederam à etiquetagem das peças de carne, controlaram a exportação, verificaram o peso e procederam à selagem. Este grau de controlo não se verificou na Bélgica.

196. A este respeito, observe-se que só pode haver discriminação proibida no caso de serem tratadas de modo diferente situações factuais idênticas, sem existir justificação de facto. Contudo, não é esse o caso no presente processo. Como o próprio Governo belga declarou, a lista das deficiências que afectam este Estado-Membro é maior do que a que respeita aos outros Estados-Membros controlados. E mostrou-se que as deficiências e falhas do sistema de controlo belga atingiam um grau de gravidade mais significativo do que nos outros Estados-Membros em causa na decisão impugnada. Uma vez que não há, consequentemente, situações de facto idênticas, não pode aqui haver violação do princípio da igualdade de tratamento.

197. Também não pode aqui existir violação do dever de fundamentação, uma vez que as autoridades belgas foram informadas desde muito cedo das críticas da Comissão e lhes foi dada a possibilidade de tomar posição a esse respeito.

198. Consequentemente, resulta do que antecede que deve ser negado provimento na íntegra ao recurso do Governo belga.

Quanto às despesas

199. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, deve o mesmo ser condenado nas despesas.

F — Conclusão

200. Por estes motivos, propomos que o Tribunal de Justiça:

«1) negue provimento ao recurso,

2) condene o Reino da Bélgica nas despesas».