

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 16 de Dezembro de 1999 *

Índice

I — Quadro jurídico geral comum aos processos C-46/97 e C-243/97	I- 5724
A — Os regulamentos comunitários	I- 5724
B — As linhas orientadoras do documento n.º VI/216/93	I- 5726
C — A jurisprudência do Tribunal de Justiça	I- 5727
Os deveres respectivos da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de apuramento de contas do FEOGA	I- 5727
Natureza do contencioso submetido ao Tribunal de Justiça	I- 5728
II — Os pedidos conexos apresentados no âmbito dos processos C-46/97 e C-243/97 ..	I- 5728
A — As correcções efectuadas a título da ajuda à produção de azeite	I- 5728
1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «azeite»	I- 5728
2. Os factos	I- 5732
3. Os recursos	I- 5736
4. Apreciação	I- 5737
B — As correcções efectuadas a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas	I- 5740
1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «vinho»	I- 5740
2. Os factos	I- 5743
3. Os recursos	I- 5743
4. Apreciação	I- 5744
C — As correcções efectuadas a título da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco	I- 5746
1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «tabaco»	I- 5746
2. Os factos	I- 5749
3. Os recursos	I- 5750
4. Apreciação	I- 5754
III — O pedido específico apresentado no âmbito do processo C-46/97	I- 5760
A — A correcção efectuada a título da ajuda à produção de algodão	I- 5760

* Língua original: francês.

1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «algodão»	I-5760
2. Os factos	I-5762
3. O recurso	I-5764
4. Apreciação	I-5766
IV — Os pedidos específicos apresentados no âmbito do processo C-243/97	I-5767
A — A correcção efectuada a título da ultrapassagem dos prazos de pagamento aos beneficiários das ajudas à produção de azeite	I-5767
1. Os textos comunitários pertinentes	I-5767
2. Os factos	I-5768
3. O recurso	I-5769
4. Apreciação	I-5769
B — A correcção efectuada a título da exportação de azeite da Grécia para países terceiros	I-5770
1. Os textos comunitários pertinentes	I-5770
2. Os factos	I-5771
3. O recurso	I-5773
4. Apreciação	I-5773
C — As correcções efectuadas a título da armazenagem pública dos cereais e das quantidades em falta de trigo duro não declaradas	I-5774
1. Os textos comunitários pertinentes	I-5774
2. Os factos	I-5775
A armazenagem pública dos cereais	I-5775
As quantidades de trigo duro em falta	I-5776
3. Os recursos	I-5776
A armazenagem pública dos cereais	I-5776
As quantidades em falta de trigo duro não declaradas	I-5777
4. Apreciação	I-5777
As quantidades em falta de trigo duro não declaradas	I-5778
Conclusão	I-5779

1. As presentes conclusões dizem respeito a dois recursos directos conexos, apresentados pela República Helénica contra a Comissão das Comunidades Europeias,

com base no artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 230.º, primeiro parágrafo, CE).

2. No primeiro processo (C-46/97), a República Helénica pede a anulação parcial da Decisão 96/701/CE da Comissão, de 20 de Novembro de 1996, que altera a Decisão 96/311/CE 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 1992, assim como a certas despesas do exercício de 1993¹, na medida em que a Comissão declarou não imputáveis ao FEOGA os montantes de 5 251 911 509 GRD, a título da ajuda à produção de azeite, 61 090 105 GRD, a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas, 12 910 334 855 GRD, a título da ajuda à produção de algodão, e 3 916 884 473 GRD, a título da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco.

3. No segundo processo (C-243/97), a República Helénica pede a anulação parcial 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 1993², na medida em que a Comissão declarou não imputáveis ao FEOGA os montantes de 10 007 973 085 GRD, a título da ajuda à produção de azeite, 1 322 433 341 GRD, por ultrapassagem dos prazos de pagamento aos beneficiários das ajudas à produção de azeite, 2 031 347 293 GRD e 2 413 383 890 GRD, a título da exportação de azeite da Grécia para países tercei-

ros, 2 002 118 984 GRD, a título da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas do tabaco, 246 543 179 GRD, a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas, 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD e 97 597 184 GRD, a título da armazenagem pública de cereais, e 1 531 502 946 GRD, a título da quantidade de trigo duro em falta.

4. É notório que, pondo de lado o pedido relativo à correcção efectuada a título da ajuda à produção de algodão, os pedidos da República Helénica no processo C-46/97 são idênticos aos apresentados no processo C-234/97, bem como os fundamentos e argumentos adiantados pelas partes. Em contrapartida, no processo C-234/97, a República Helénica apresentou pedidos específicos relativos aos sectores «cereais» e «azeite».

5. A fim de evitar repetições inúteis, proponho-me, depois de expor, a título liminar, o quadro jurídico geral comum aos processos C-46/97 e C-234/97, examinar conjuntamente os dois recursos de anulação, naquilo que os aproxima e, de seguida, examinar sucessivamente os dois recursos, naquilo que os distingue.

1 — JO L 323, p. 26.

2 — JO L 139, p. 30.

I — Quadro jurídico geral comum aos processos C-46/97 e C-243/97

A — Os regulamentos comunitários

6. O Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum³, dispõe, nos seus artigos 2.º e 3.º, que a Secção «Garantia» do FEOGA financia directamente as restituições à exportação para países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas, concedidas às empresas «segundo as regras comunitárias no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas.»

7. Por força do artigo 4.º do referido regulamento, a Comissão põe à disposição dos Estados-Membros os créditos necessários para que os serviços e organismos nacionais competentes procedam, de acordo com as regras comunitárias e a legislação nacional, aos pagamentos daquelas restituições e intervenções.

8. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 729/70, a Comissão, depois de consultar o comité do

FEOGA, apura antes do final do ano seguinte, com base nas contas anuais, acompanhadas dos documentos necessários ao seu apuramento, as contas dos serviços e organismos dos Estados-Membros habilitados a pagar as restituições à exportação para países terceiros e as intervenções destinadas à regularização dos mercados agrícolas.

9. O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 dispõe que os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, para evitarem e procederem judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperarem as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

10. O artigo 8.º, n.º 2, especifica que, na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou aos organismos dos Estados-Membros. As importâncias recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e inscritas por estes em diminuição das despesas financiadas pelo FEOGA.

11. Segundo o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no

3 — JO L 94, p. 3; EE 03 F3 p. 8.

âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham adoptado em cumprimento dos actos comunitários que tenham relação com a política agrícola comum, desde que esses actos tenham uma incidência financeira para o FEOGA.

12. Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, os agentes mandatados pela Comissão para as verificações locais têm acesso aos livros e a todos os outros documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo FEOGA. A pedido da Comissão e com o acordo do Estado-Membro, são efectuadas verificações ou inquéritos relativos às operações visadas pelo presente regulamento, pelas instâncias competentes dos Estados-Membros. Podem neles participar agentes da Comissão.

13. O Regulamento (CEE) n.º 1723/72 da Comissão, de 26 de Julho de 1972, relativo ao apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção «Garantia»⁴, destina-se a estabelecer as modalidades segundo as quais as contas anuais deverão ser transmitidas à Comissão⁵.

14. Segundo o artigo 8.º, alínea a), deste regulamento, a decisão de apuramento das contas implica a determinação do montante das despesas efectuadas em cada Estado-Membro durante o ano em questão, atribuídas ao FEOGA, Secção «Garantia».

15. O Regulamento (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, assim como à organização de um sistema de informação nesse domínio, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 283/72⁶, dispõe, no seu artigo 3.º, n.º 1, que, no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre, os Estados-Membros enviarão à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto administrativo ou judiciário.

16. Por força do artigo 5.º, n.º 1, deste regulamento, no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre, os Estados-Membros informarão a Comissão dos processos instaurados na sequência das irregularidades comunicadas em aplicação do disposto no artigo 3.º, bem como das alterações significativas verificadas nesses processos.

4 — JO L 186, p. 1; EE 03 F6 p. 70.

5 — Primeiro considerando.

6 — JO L 67, p. 11.

17. O artigo 5.º, n.º 2, dispõe que, sempre que um Estado-Membro considere que não se pode efectuar ou esperar a recuperação total de um montante, informará a Comissão, numa comunicação especial, do montante não recuperado e das razões pelas quais esse montante ficará, na sua opinião, a cargo da Comunidade ou do Estado-Membro. Estas informações devem ser suficientemente pormenorizadas para permitir à Comissão a tomada de uma decisão sobre a imputabilidade das consequências financeiras, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70.

18. Segundo o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 595/91, quando a Comissão considerar que foram cometidas irregularidades num ou mais Estados-Membros, informará desse facto o ou os Estados-Membros em questão, procedendo este ou estes, no mais breve prazo, a um inquérito em que podem participar os agentes da Comissão.

19. Nos termos do seu artigo 6.º, n.º 2, o Estado-Membro comunicará à Comissão, no mais breve prazo, as conclusões do inquérito. No caso de o inquérito concluir pela existência de uma irregularidade, o Estado-Membro deve informar desse facto a Comissão, nos prazos previstos no regulamento.

B — As linhas orientadoras do documento n.º VI/216/93

20. As consequências financeiras para o apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», no caso de carências dos controlos efectuados pelos Estados-Membros, foram definidas por um grupo inter-serviços da Comissão e constam do documento n.º VI/216/93, de 1 de Junho de 1993 (a seguir «documento n.º VI/216/93»). Este documento estabelece os critérios que foram aprovados pela Comissão e comunicados a todos os Estados-Membros no comité de gestão do FEOGA, onde tiveram acolhimento favorável. Esses critérios prevêem três categorias de correcções a taxas fixas:

- 2% das despesas, se a carência se limitar a certos elementos do sistema de controlo de importância menor ou à execução de controlos que não são essenciais para garantir a regularidade da despesa, de forma que se possa razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA é menor;
- 5% da despesa, se a carência disser respeito a elementos importantes do sistema de controlo ou à execução de controlos que desempenham um papel importante na determinação da regularidade da despesa, de forma que se possa razoavelmente concluir que o risco de perdas para o FEOGA é significativo;

— 10% da despesa, se a carência disser respeito ao conjunto ou aos elementos fundamentais do sistema de controlo ou ainda à execução de controlos essenciais destinados a garantir a regularidade da despesa, de forma que se possa razoavelmente concluir que existe um risco elevado de perdas generalizadas para o FEOGA.

23. Embora, segundo o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70, as autoridades nacionais sejam livres de escolher as medidas que considerem adequadas para a protecção dos interesses financeiros comunitários, «esta liberdade não pode, de modo algum, afectar a rapidez, a boa organização e o carácter completo dos controlos e inquéritos exigidos»⁸.

21. O documento recorda que é possível recusar a totalidade da despesa e que, por conseguinte, uma taxa mais elevada de correcção pode ser considerada apropriada em circunstâncias excepcionais.

24. Nesta matéria, compete à Comissão provar a existência de uma violação das regras da organização comum dos mercados agrícolas⁹. A Comissão tem a obrigação de justificar a decisão que declare verificada «a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos pelo Estado-Membro em causa»¹⁰.

C — A jurisprudência do Tribunal de Justiça

Os deveres respectivos da Comissão e dos Estados-Membros em matéria de apuramento de contas do FEOGA

22. No âmbito da organização comum dos mercados agrícolas, só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias⁷.

25. O Estado-Membro em causa, por seu turno, não pode «pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão,

7 — Acórdãos de 10 de Novembro de 1993, Países Baixos/Comissão (C-48/91, *Colect.*, p. I-5611, n.º 14), e de 28 de Outubro de 1999, Itália/Comissão (C-253/97, *Colect.*, p. I-7529, n.º 6).

8 — Acórdão de 5 de Outubro de 1999, Espanha/Comissão (C-240/97, *Colect.*, p. I-6571, n.º 37).

9 — V., nomeadamente, o acórdão, já referido, Itália/Comissão, n.º 6, e os acórdãos aí citados, ou ainda o acórdão Espanha/Comissão, n.º 38.

10 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 6, e os acórdãos aí citados.

estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo»¹¹.

26. «Conclui-se que, desde que a Comissão tenha dúvidas a propósito de uma transacção, que ela considera justificadas por elementos de facto ou das circunstâncias relativas às condições nas quais ocorreu, é obrigada a não pagar os montantes correspondentes a essa transacção, excepto se o Estado-Membro em causa apresentar elementos que sejam suficientes para dissipar essas mesmas dúvidas»¹².

Natureza do contencioso submetido ao Tribunal de Justiça

27. Recorde-se que, quando tem de apreciar um recurso de anulação interposto nos termos do artigo 173.º do Tratado, o Tribunal de Justiça tem como única missão analisar se são ou não procedentes os fundamentos invocados em apoio do mesmo. Neste âmbito, não lhe cabe aumentar nem reduzir as correcções que se mostrem inadequadas à luz, designadamente, dos critérios enunciados no documento n.º VI/216/93¹³.

11 — *Ibidem*, n.º 7.

12 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 39.

13 — V., por analogia, o acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 8.

II — Os pedidos conexos apresentados no âmbito dos processos C-46/97 e C-243/97

A — As correcções efectuadas a título da ajuda à produção de azeite

1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «azeite»

28. O Regulamento n.º 136/66/CEE do Conselho, de 22 de Setembro de 1966¹⁴, na versão alterada pelos Regulamentos (CEE) do Conselho n.ºs 1562/78, de 29 de Junho de 1978¹⁵, e 2210/88, de 9 de Julho de 1988¹⁶, estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas.

29. O objectivo da organização de mercado do azeite é, por um lado, «manter o nível do consumo deste produto na Comunidade, tendo em conta a concorrência dos outros óleos vegetais, e, por outro, assegurar aos produtores um rendimento equitativo para a quantidade de azeite efectivamente produzida»¹⁷.

14 — JO 1966, 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214.

15 — JO L 185, p. 1; EE 03 F14 p. 181.

16 — JO L 197, p. 1.

17 — Primeiro considerando do Regulamento n.º 1562/78.

30. O artigo 5.º do Regulamento n.º 136/66, na versão alterada pelos Regulamentos n.ºs 1526/78 e 2210/88, institui, para esse efeito, um regime de ajuda à produção de azeite.

31. O Regulamento (CEE) n.º 2261/84 do Conselho, de 17 de Julho de 1984¹⁸, adopta as regras gerais relativas à concessão de ajudas à produção de azeite e às organizações de produtores previstas no artigo 5.º, já referido.

32. Segundo o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 3500/90 do Conselho¹⁹, antes da apresentação do pedido de ajuda, cada organização de produtores deve verificar:

- a conformidade do processo apresentado por cada um dos seus membros com as obrigações referidas no artigo 3.º e, nomeadamente, a existência da prova da trituração das azeitonas num lagar aprovado;
- no que respeita aos olivicultores cuja produção média seja de, pelo menos, 500 quilogramas de azeite por campanha, a correspondência entre as indicações fornecidas por cada olivicultor, referentes, por um lado, às quantidades

de azeitonas trituradas e às quantidades de azeite obtidas e, por outro, às quantidades de azeitonas e de azeite indicadas na prova de trituração.

33. Nos termos do artigo 10.º, primeiro travessão, do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 3500/90, as uniões de produtores²⁰ coordenam as actividades das organizações que as compõem e velam para que essas actividades sejam conformes ao presente regulamento, nomeadamente, no que diz respeito às verificações referidas no n.º 1 do artigo 8.º, já referido.

34. Segundo o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2261/84, cada Estado-Membro produtor aplica um regime de controlos que garanta que o produto para o qual a ajuda é concedida tem direito ao benefício dessa ajuda.

35. O artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterado pelo Regulamento n.º 3500/90, dispõe que os Estados-Membros produtores controlarão a actividade de cada organização de produtores e de cada união e, nomeadamente, as operações efectuadas por estes organismos na acepção do n.º 1 do artigo 8.º e do primeiro travessão do artigo 10.º do mesmo regulamento.

20 — Segundo o artigo 9.º do Regulamento n.º 2261/84, «uma união só pode ser... composta por um mínimo de dez organizações de produtores... ou por um número de organizações que representem pelo menos 5% da produção de azeite do Estado-Membro em causa. Todavia, as organizações de produtores que compõem uma união devem pertencer a várias regiões económicas».

18 — JO L 208, p. 3; EE 03 F31 p. 232.

19 — De 27 de Novembro de 1990 (JO L 338, p. 3).

36. O artigo 14.º, n.º 3A, do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 3500/90, dispõe que, para efeitos de pagamento da ajuda aos olivicultores cuja produção média seja de, pelo menos, 500 quilogramas de azeite por campanha, os Estados-Membros controla-

— a exactidão das declarações de cultura com base em critérios a determinar;

— a correspondência entre a quantidade de azeite indicada no pedido e a resultante do registo de existências de lagares aprovados;

— a compatibilidade entre a produção de azeitonas declarada por cada olivicultor como tendo sido triturada num lagar autorizado e os dados que resultem da sua declaração de cultura, com base em critérios a determinar.

37. O artigo 14.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2261/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 3500/90, salienta que, no que se refere ao azeite produzido por olivicultores cuja produção média seja inferior a

500 quilogramas de azeite por campanha, o controlo deve permitir verificar:

— a exactidão das declarações de cultura, com base em critérios a determinar;

— a existência da prova de trituração das azeitonas num lagar autorizado.

38. O Regulamento (CEE) n.º 3061/84 da Comissão, de 31 de Outubro de 1984, estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite²¹.

39. O artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 928/91 da Comissão, de 15 de Abril de 1991²², dispõe que os Estados-Membros controlarão no local uma percentagem representativa a determinar dos olivicultores. Caso um organismo de controlo esteja encarregado de efectuar esses controlos, tal percentagem será indicada no programa de actividades do organismo. A percentagem é diferente consoante os dados de base do cadastro olivícola se encontrem ou não disponíveis nas zonas em causa. Os controlos devem ser efectuados prioritariamente em relação aos olivicultores cujo potencial de produção tenha sofrido alterações importantes.

21 — JO L 288, p. 52; EE 03 F32 p. 169.

22 — JO L 94, p. 5.

40. O artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 928/91, dispõe que, tendo em vista o controlo da exactidão das declarações de cultura referidas nos n.ºs 3A e 4 do artigo 14.º do Regulamento n.º 2261/84, alterado pelo Regulamento n.º 3500/90, os Estados-Membros produtores tomarão em consideração, *inter alia*, os dados resultantes do cadastro olivícola e dos ficheiros informatizados, os elementos resultantes dos controlos no local, a que tenha sido submetido o olivicultor, os rendimentos em azeitona e em azeite fixados para a zona onde se encontrem a ou as explorações em causa.

41. O Regulamento (CEE) n.º 154/75 do Conselho, de 21 de Janeiro de 1975, que estabelece o cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite²³, visa «obter os dados necessários para o conhecimento na Comunidade do potencial de produção de azeitona e de azeite, e assegurar um melhor funcionamento do regime comunitário de ajuda para este último produto...»²⁴.

42. O artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento prevê que os Estados-Membros produtores de azeite organizarão um cadastro olivícola que abrange todas as explorações olivícolas situadas no seu território.

43. O Regulamento (CEE) n.º 3453/80 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1980, que modifica o Regulamento n.º 154/75²⁵, impôs à República Helénica o estabelecimento deste cadastro até 31 de Outubro de 1988.

44. O Regulamento (CEE) n.º 2276/79 da Comissão, de 16 de Outubro de 1979, que estabelece as modalidades de aplicação para o estabelecimento de um cadastro oleícola nos Estados-Membros produtores de azeite²⁶, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 586/88 da Comissão, de 2 de Março de 1988²⁷, prevê, no seu artigo 6.º-B, que os Estados-Membros produtores que aderiram à Comunidade após a entrada em vigor do Regulamento n.º 2276/79 podem investigar, por intermédio de ensaios, a metodologia melhor adaptada à situação da olivicultura nesses Estados-Membros e considerar, nomeadamente, a metodologia prevista no Anexo I do referido regulamento²⁸. Para esse efeito, os Estados-Membros em causa transmitirão à Comissão, para aprovação, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1988, um programa de ensaios.

45. A fim de dotar a Comissão de instrumentos de controlo e de gestão eficazes do mercado oleícola, foi prevista, para além

25 — JO L 360, p. 15; EE 03 F20 p. 73.

26 — JO L 262, p. 11; EE 03 F16 p. 309.

27 — JO L 57, p. 18.

28 — Os métodos propostos por este anexo consistem, nomeadamente, na execução de operações preliminares que prevêem a zonagem das regiões olivícolas para a definição das zonas nas quais a olivicultura apresenta condições geopedológicas, morfológicas e agronómicas homogêneas; a organização e a preparação do conjunto das operações de levantamento aerofotográfico e terrestre em função da aplicabilidade dos diferentes métodos de análise de recenseamento ao carácter particular de cada zona.

23 — JO L 19, p. 1; EE 03 F8 p. 72.

24 — Primeiro considerando.

do cadastro oleícola, a constituição de ficheiros informatizados²⁹.

46. O artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2261/84 impõe a cada Estado-Membro produtor de azeite constituir e manter actualizados ficheiros permanentes informatizados de dados olivícolas.

47. Estes ficheiros compreendem todos os elementos adequados para facilitar as operações de controlo e de investigação rápida das irregularidades (artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2261/84).

48. O artigo 14.º, n.º 5, do Regulamento n.º 2261/84 convida os Estados-Membros a utilizarem os elementos recolhidos nos ficheiros, para efectuar os controlos e verificações previstos pelo regulamento.

49. Os Estados-Membros procederão à introdução dos dados de base do cadastro olivícola no ficheiro [artigo 11.º, n.º 1, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento (CEE) n.º 98/89 da Comissão, de 17 de Janeiro de 1989³⁰].

50. O artigo 11.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 98/89, prevê que a introdução operacional do conjunto dos elementos do ficheiro informatizado deve ser efectuada até 31 de Outubro de 1990. Além disso, os Estados-Membros utilizarão os dados para os controlos, à medida da constituição dos ficheiros específicos.

2. Os factos

51. Os motivos específicos das irregularidades verificadas pela Comissão contra a República Helénica encontram-se resumidos no relatório de síntese n.º VI/6355/95, de 27 de Março de 1996, «relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção 'Garantia', a título do exercício de 1992 e de certas despesas a título do exercício de 1993» (a seguir «relatório de síntese n.º 1»), e em duas adendas de 14 de Junho e de 23 de Setembro de 1996, por um lado, e no relatório de síntese n.º VI/5210/96, de 15 de Abril de 1997, «relativo aos resultados dos controlos para o apuramento das contas do FEOGA, Secção 'Garantia', a título do exercício de 1993» (a seguir «relatório de síntese n.º 2»), por outro lado.

52. Os relatórios de síntese n.ºs 1 e 2 dão conta de carências graves que dizem respeito a elementos fundamentais do sistema de gestão e de controlo das ajudas à produção de azeite e que, por conseguinte, justificam as correcções à taxa fixa de 10% da despesa, efectuadas quando do apura-

29 — Décimo quinto considerando do Regulamento n.º 2261/84.

30 — JO L 14, p. 14.

mento das contas para os exercícios financeiros de 1992 e 1993.

ajuda à produção de azeite. Assim, foram referidas:

53. As principais acusações formuladas pela Comissão residem na ausência de cadastro oleícola e de ficheiros informáticos utilizáveis (nomeadamente, devido à falta de homogeneidade dos suportes lógicos utilizados, que impede a alimentação de um ficheiro único).

54. Além disso, os relatórios de síntese n.ºs 1 e 2 descrevem de forma pormenorizada a insuficiência dos controlos alternativos introduzidos pelas autoridades helénicas, que substituem os previstos nos regulamentos comunitários [a seguir «controlo(s) alternativo(s)»]. Segundo a Comissão, esses controlos alternativos não permitiam combater eficazmente os riscos de fraude a que o FEOGA está exposto.

55. Assim, no relatório de síntese n.º 1, a lista de falhas e de insuficiências verificadas no sistema de controlo alternativo posto em prática pela República Helénica comporta 18 pontos que podem ser reagrupados em quatro rubricas e resumidos da seguinte forma:

1) Falta de coordenação entre os serviços locais e nacionais competentes na gestão e nos controlos dos pedidos de

a) a ausência de directivas dadas aos controladores, que lhes permitissem verificar a realidade das quantidades de azeite produzidas em relação às quantidades declaradas;

b) a ausência de comunicação do resultado dos controlos efectuados ao Didagep, o organismo pagador helénico;

c) a ausência de pessoal suficiente para assegurar a gestão corrente dos pedidos de ajuda à produção de azeite e o controlo no local da realidade dos montantes declarados pelos requerentes dessas ajudas;

d) a acumulação proibida das funções de gestor e de controlador³¹;

31 — Por outras palavras, o pessoal que atribui o financiamento depois de ter verificado o conteúdo dos processos dos pedidos de ajuda é o mesmo que controla no local a realidade dos pedidos.

- e) a não execução, pelas autoridades nacionais, das decisões tomadas pela autoridade habilitada por estas últimas³².
- c) não representatividade dos produtores controlados;
- d) total ausência de exploração das informações relativas ao controlo dos produtores e dos lagares.
- 2) Falta de comunicação das autoridades nacionais com a Comissão. Foi referida a falta de transmissão à Comissão da ausência de medidas adoptadas pelas autoridades helénicas com vista à aplicação do sistema de controlo especial dos lagares aprovados imposto pelos regulamentos comunitários, bem como das razões desta situação.
- 4) Falta de instrumentos de controlo eficazes. Além da ausência de cadastro olivícola, trata-se, nomeadamente, de uma total ausência de referências alfanuméricas que permitam situar as parcelas declaradas e evitar, desta forma, as declarações múltiplas de uma mesma parcela; falta de homogeneidade dos suportes lógicos utilizados, que impede a alimentação de um ficheiro único.
- 3) Falta de rigor e insuficiência dos controlos físicos efectuados pelas autoridades helénicas. Deste modo, as autoridades competentes helénicas foram acusadas de:
 - a) não terem procedido a uma classificação dos pequenos e dos grandes produtores;
 - b) terem negligenciado o controlo dos produtores que declararam rendimentos anormais;
- 56. Na sequência destas verificações efectuadas ao longo de vários anos, o FEOGA elaborou, em 12 de Fevereiro de 1995, uma lista das medidas a adoptar pelas autoridades helénicas, em matéria de controlo das produções. Esta lista resumia as observações, recomendações e exigências de aperfeiçoamentos já comunicadas às autoridades helénicas nos processos de diálogo usuais, para o exercício de 1992.
- 57. Em 13 de Julho de 1995, as autoridades helénicas avisaram o FEOGA de que tinham sido postos em prática novos procedimentos tendo em conta aquela lista, para a campanha de 1995/1996.

32 — A retirada de aprovação aos lagares proposta pela Agência para o Azeite, organismo sob a tutela do Ministério da Agricultura helénico e composto por funcionários públicos (a seguir «Agência»), não teve consequências.

58. Para o exercício financeiro de 1992, o FEOGA indicou que mantinha a proposta de correcção financeira de 10% e precisou que esta apenas seria revista para menos caso se verificasse que o novo sistema posto em prática tinha capacidade de resposta significativa às exigências de protecção dos fundos comunitários contra os riscos de irregularidades e de fraudes.

59. O relatório de síntese n.º 2 indica que a análise dos diferentes documentos e informações fornecidos ao FEOGA e as missões de controlo realizadas por este último, de 20 a 24 de Maio de 1996, para o exercício de 1993 e os seguintes, confirmaram a existência de falhas no sistema de gestão e de controlo alternativo.

60. Por um lado, foi denunciada a existência das mesmas falhas extensamente referidas no relatório de síntese n.º 1. O relatório de síntese n.º 2 mencionava, nomeadamente, a ausência de cadastro olivícola, uma total ausência de referências alfanuméricas, falta de homogeneidade dos suportes lógicos utilizados e total ausência de exploração das informações para o controlo dos produtores e dos lagares.

61. Por outro lado, verificavam-se novas falhas.

62. Assim, embora as campanhas de 1992/1993 e 1993/1994 tenham sido anos de fracas colheitas de azeitonas, as autoridades helénicas competentes não deram aos controladores quaisquer instruções que permitissem detectar os produtores que tivessem obtido rendimentos anormais. Por isso, verificou-se que todos os pedidos de ajuda à produção apresentados foram aceites e pagos.

63. De igual modo, a retirada de autorização aos lagares onde se verificaram irregularidades, exigida pela Agência, não teve quaisquer consequências. No que respeita à campanha de 1994/1995, num total de 134 propostas de retirada de autorização, o Ministério da Agricultura aplicou apenas duas. As autoridades helénicas invocaram razões de ordem social ou política para justificar a falta de seguimento das propostas da Agência.

64. Por fim, a nova abordagem dos controlos dos produtores, tanto físicos como orientados, mantida pela Agência desde 1995 na sequência das observações do FEOGA, permitiu trazer à luz do dia a realidade das fraudes cometidas em prejuízo da Comunidade e demonstrou a importância das falsas declarações de árvores, prestadas pelos produtores controlados. Se bem que tenha sido referida a demonstração da irregularidade das despesas assim efectuadas, o FEOGA verificou que alguns aperfeiçoamentos introduzidos no trabalho da Agência não conduziram a qualquer alteração notável do sistema de controlo grego. Com efeito, não só a República Helénica não considerou útil criar os instrumentos de controlo comuni-

tários preconizados pelos Regulamentos n.ºs 154/75 e 2261/84, alterados (cadastro olivícola e ficheiro informatizado único) como também não tomou medidas alternativas eficazes que permitissem colmatar essas carências. O FEOGA concluiu, portanto, que qualquer esforço da Agência estava definitivamente comprometido pelo imobilismo das autoridades helénicas competentes.

65. Em 3 de Junho de 1996, o FEOGA advertiu, por isso, as autoridades helénicas de que esta atitude era susceptível de provocar graves consequências financeiras e recordou que, em circunstâncias excepcionais, a recusa da totalidade das despesas efectuadas por um Estado-Membro era susceptível de constituir uma medida apropriada.

66. No entanto, o FEOGA propôs apenas, para o exercício financeiro de 1993, uma correcção fixa de 10% da despesa declarada pela República Helénica, sem que esta tenha apresentado um recurso ao órgão de conciliação neste processo.

3. Os recursos

67. A República Helénica contesta as correcções de 10% impostas pelas Decisões n.ºs 96/701 e 97/333 a título da ajuda à produção de azeite e alega que a Comissão cometeu erros na apreciação dos factos

denunciados e ultrapassou os limites do seu poder discricionário.

68. Em primeiro lugar, alega que a Comissão se funda essencialmente na ausência de cadastro olivícola e de ficheiro informatizado único operacional, realidades que não contesta. No entanto, sustenta que, tendo a República Helénica já sido sancionada pelo Tribunal de Justiça, por esses motivos³³, a Comissão não podia impor-lhe novas correcções para os exercícios financeiros de 1992 e de 1993, com base nas mesmas acusações.

69. Em segundo lugar, sustenta que avisou atempadamente a Comissão das razões objectivas que a impediam de pôr em prática os instrumentos de controlo comunitários previstos pelos regulamentos supra-referidos e que, na medida em que tinha colaborado lealmente com as autoridades comunitárias, as correcções aplicadas não tinham razão de existir.

70. Em terceiro lugar, considera que o sistema de controlo alternativo assegura a legalidade do pagamento dos dinheiros comunitários. Para esse efeito, precisa que a Comissão teria anunciado, desde 1996, que a obrigação de estabelecer o cadastro olivícola fora de novo posta em causa e que, segundo esta nova orientação, os Estados-Membros deviam proceder a levantamentos aerofotográficos e à carto-

33 — Acórdão de 4 de Julho de 1996, Grécia/Comissão (C-50/94, Colect., p. I-3331).

grafia de todas as zonas cultivadas com oliveiras.

71. Em quarto lugar, alega que lhe era absolutamente impossível satisfazer as exigências comunitárias em matéria de controlo da regularidade das despesas efectuadas a título do FEOGA.

4. Apreciação

72. Considero que os fundamentos invocados pela República Helénica em apoio do seu pedido, relativamente às correcções impostas pelo FEOGA às despesas efectuadas a título da ajuda à produção de azeite, devem ser rejeitados. Em meu entender, resulta dos autos que o sistema posto em prática pelas autoridades helénicas durante os exercícios financeiros de 1992 e 1993 apresenta graves irregularidades relativas aos elementos fundamentais do sistema de controlo, pelo que se pode legitimamente concluir pela existência de um risco elevado de perdas generalizadas para o FEOGA.

73. Recorde-se que o Regulamento n.º 3453/80 que altera o Regulamento n.º 154/75 impôs à República Helénica o estabelecimento do cadastro olivícola, até 31 de Outubro de 1988.

74. Também o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelo Regulamento n.º 98/89, impõe aos Estados-Membros a introdução operacional do conjunto dos elementos dos ficheiros informatizados, até 31 de Outubro de 1990.

75. Estes textos não foram revogados e, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, não resulta do processo que a Comunidade tenha intenção de o fazer.

76. Ora é manifesto, e a República Helénica não o contesta, que, até este momento, essas obrigações não foram respeitadas.

77. Quanto ao primeiro argumento, segundo o qual, tendo obtido a condenação da República Helénica no acórdão Grécia/Comissão, já referido, por negligência na introdução dos instrumentos de controlo comunitários, tais como o cadastro olivícola e o ficheiro único informatizado, a Comissão não poderia invocar novamente os mesmos factos contra a República Helénica, penso que não tem fundamento.

78. Com efeito, no acórdão Grécia/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça considerou factos relativos a irregularidades cometidas durante o exercício financeiro de 1990. No entanto, os processos C-46/97 e C-243/97 dizem respeito a

irregularidades verificadas durante os exercícios financeiros de 1992 e 1993.

provar uma impossibilidade absoluta»³⁶ de respeitar os seus compromissos.

79. Por consequência, como os pedidos da Comissão não têm por objecto pôr em questão a autoridade de caso julgado atribuída ao acórdão do Tribunal de Justiça, Grécia/Comissão, já referido, o primeiro fundamento da República Helénica deve ser rejeitado.

80. Quanto ao segundo argumento, segundo o qual a República Helénica teria advertido atempadamente a Comissão das dificuldades encontradas no estabelecimento dos instrumentos de controlo comunitários previstos pelos Regulamentos n.ºs 154/75 e 3061/84, alterados, e tendo colaborado lealmente com a Comissão, as sanções não deveriam ser-lhe aplicadas, penso que também é destituído de qualquer fundamento.

81. Admite-se que um Estado-Membro possa invocar uma impossibilidade absoluta de executar correctamente uma decisão comunitária³⁴. No entanto, nessa hipótese, esse Estado deve, «em todo o caso, submeter em tempo útil os problemas ligados a essa execução à apreciação da instituição competente»³⁵. Um Estado-Membro que comunique ter dificuldades, após a expiração do prazo imposto por um regulamento comunitário, «não pode...

82. Há que constatar, como o Tribunal de Justiça salientou no acórdão Grécia/Comissão, já referido³⁷, que a República Helénica apenas comunicou as dificuldades por ela encontradas no estabelecimento dos instrumentos de controlo comunitários, depois da expiração dos prazos impostos pelos Regulamentos n.ºs 154/75 e 3061/84, alterados pelos Regulamentos n.ºs 3453/80 e 98/89.

83. Além disso, as obrigações previstas pelos regulamentos supra-referidos, bem como a sua finalidade, foram amplamente explicadas à República Helénica no acórdão do Tribunal de Justiça, Grécia/Comissão, já referido³⁸.

84. Ora, desde 31 de Outubro de 1988, data em que o cadastro olivícola devia estar estabelecido, e apesar do acórdão Grécia/Comissão, já referido, não se verificou qualquer alteração notável no sistema de controlo da ajuda à produção de azeite posto em prática pela República Helénica.

85. Ao não pôr em prática as soluções impostas pela regulamentação comunitária, a República Helénica demonstrou que não

34 — Acórdão de 2 de Fevereiro de 1988, Comissão/Países Baixos (213/85, Colect., p. 281, n.º 22).

35 — Acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 39.

36 — *Ibidem*, n.ºs 40 a 42.

37 — *Ibidem*, n.ºs 40 e 41.

38 — N.ºs 30 a 39.

tencionava submeter-se às obrigações que, todavia, tinha livremente aceite. Nestas condições, não pode validamente pretender que colaborou lealmente com a Comissão.

86. Sou, portanto, levado a concluir que a República Helénica não fez prova de que o atraso no estabelecimento do cadastro olivícola e na criação do ficheiro informatizado se ficou a dever a uma impossibilidade absoluta.

87. Quanto à terceira alegação, segundo a qual a Grécia pôs em prática um controlo alternativo eficaz, recorde-se que a República Helénica não contesta que o sistema por ela instituído não permite a identificação de parcelas a nível autárquico e também não contesta o facto de não ter dado seguimento à maioria das propostas de retirada de autorização aos lagares nos quais a Agência verificou a existência de irregularidades. A ausência de um sistema susceptível de localizar as parcelas declaradas e de identificar o seu proprietário não permite às autoridades de controlo e de gestão das ajudas em causa assegurarem-se da exactidão das declarações feitas e, por consequência, evitar qualquer risco de declarações múltiplas de uma mesma parcela. Portanto, é impossível concluir pela eficácia de tal sistema.

88. Decorre do que antecede que a República Helénica não forneceu qualquer elemento concreto e significativo susceptível

de estabelecer a existência de um sistema de controlo fiável e operacional.

89. Por fim, no que se refere às razões das carências ou das insuficiências do sistema de controlo posto em prática pela República Helénica, esta última invoca razões de ordem social ou política. Alega, nomeadamente, que as greves do sector público e a proibição, imposta pelo ministro da Defesa Nacional, de que as aeronaves estrangeiras sobrevoassem o território, não permitiram que se efectuassem as operações de levantamento aerofotográfico e terrestre que permitiam a identificação das parcelas de olivais e, por conseguinte, o estabelecimento do cadastro olivícola.

90. Como indiquei, o Tribunal de Justiça já admitiu que um Estado-Membro possa invocar uma impossibilidade absoluta de executar correctamente uma decisão comunitária; no entanto, em semelhante caso, compete ao Estado-Membro que invoca essa impossibilidade demonstrar a existência desse tipo de circunstâncias antes da expiração do prazo prescrito pela decisão comunitária em causa³⁹.

91. Como já referi, no caso presente, a República Helénica apenas comunicou as dificuldades por ela encontradas no estabelecimento dos instrumentos de controlo comunitários após a expiração dos prazos impostos pelos Regulamentos n.ºs 154/75 e

39 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 22, e acórdão Grécia/Comissão, já referido, n.º 39.

3061/84, alterados pelos Regulamentos n.ºs 3453/80 e 98/89.

Helénica, relativo às despesas a título das ajudas à produção de azeite, seja rejeitado.

92. Acresce que sempre foi decidido que «o receio de dificuldades internas [de ordem política, económica ou social] não pode justificar a abstenção de um Estado-Membro de aplicar correctamente o direito comunitário»⁴⁰, a menos que este último «prove que uma acção da sua parte teria sobre a ordem pública consequências a que não poderia fazer face recorrendo aos meios ao seu dispor...»⁴¹. Ora, neste ponto, a República Helénica não satisfaz de forma alguma as exigências desta jurisprudência.

93. Em consequência, verifica-se que a República Helénica não faz prova da impossibilidade absoluta de fazer face às suas obrigações comunitárias.

94. Resulta do que antecede que a República Helénica não forneceu qualquer elemento concreto e significativo susceptível de pôr em causa as conclusões e a análise da Comissão nem as consequências delas extraídas.

95. Nestas condições, proponho ao Tribunal de Justiça que o pedido da República

B — *As correcções efectuadas a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas*

1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «vinho»

96. O Regulamento (CEE) n.º 1442/88 do Conselho, de 24 de Maio de 1988, relativo à concessão, para as campanhas vitícolas de 1988/1989 a 1995/1996, de prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas⁴², visa incentivar o abandono de superfícies vitícolas mediante a concessão de prémios, a fim de reconduzir definitivamente a produção ao nível da procura⁴³. O montante desses prémios será modulado em função da produtividade das superfícies em questão, de modo a ter em conta tanto o custo da operação de arranque e da perda do direito de replantação como a perda de rendimentos futuros⁴⁴.

97. Segundo o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1442/88, o rendimento por hectare das superfícies referidas no artigo 2.º, n.º 1, alínea b)⁴⁵, será determinado

42 — JO L 132, p. 3.

43 — Primeiro considerando.

44 — Terceiro considerando.

45 — Trata-se de superfícies superiores a 25 ares cultivadas com variedades de uvas de vinho.

40 — Acórdão de 9 de Dezembro de 1997, Comissão/França (C-265/95, Colect., p. I-6959, n.º 55).

41 — *Ibidem*, n.º 56.

com base no rendimento médio declarado para a exploração do beneficiário e com base na verificação no local, antes do arranque, pelo organismo competente do Estado-Membro, da capacidade produtiva da vinha a arrancar.

98. Por força do artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1442/88, a concessão do prémio fica subordinada a uma declaração escrita na qual o requerente se compromete a proceder ou a mandar proceder, antes de 15 de Maio do ano seguinte ao da apresentação do pedido, ao arranque das vinhas nas superfícies para as quais o prémio foi pedido.

99. O Regulamento (CEE) n.º 2729/88 da Comissão, de 31 de Agosto de 1988⁴⁶, fixa as regras de execução do Regulamento n.º 1442/88. É indispensável, a fim de assegurar a eficácia e o controlo do regime, precisar as indicações que devem constar do pedido de concessão dos prémios e prever a verificação da exactidão dessas informações⁴⁷. É conveniente, antes do pagamento do prémio ou antes da liberação da garantia, em caso de pagamento de um adiantamento, verificar a capacidade produtiva das superfícies a arrancar e que se procedeu efectivamente ao arranque das referidas superfícies⁴⁸.

100. Por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 2729/88, o pedido

de concessão do prémio comporta, nomeadamente, as indicações relativas à exploração agrícola, a saber: o nome e o endereço do requerente; a superfície cultivada com vinha, em cultura especializada ou em cultura mista, explorada pelo requerente; a superfície, expressa em hectares, ares e centiares, cultivada pela vinha a arrancar; a idade e o sistema de condução da vinha a arrancar; as variedades abrangidas por essa acção; a data na qual o arranque está previsto e, se for caso disso, o pedido de adiantamento. Nesse caso, a prova da constituição da garantia acompanhará o pedido.

101. Segundo o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2729/88, o organismo competente do Estado-Membro procede à verificação das indicações referidas no n.º 1; regista o compromisso previsto no n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1442/88; constata a capacidade produtiva da vinha a arrancar, com base, nomeadamente, na idade, no estado de conservação e na proporção dos pés que falem; determina o rendimento por hectare dessas superfícies, em conformidade com o n.º 3 do artigo 2.º do Regulamento n.º 1442/88, e notifica o requerente do montante do prémio que lhe é reconhecido após lhe ter permitido apresentar as respectivas observações.

102. Por força do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2729/88, a pedido do interessado, o organismo competente verificará, nos dois meses seguintes ao arranque total das vinhas cujas parcelas foram identificadas, que este foi efectivamente

46 — JO L 241, p. 108.

47 — Quarto considerando.

48 — Sexto considerando.

efectuado e comprovará a altura em que se procedeu a esse arranque.

103. O Regulamento (CEE) n.º 2048/89 do Conselho, de 19 de Junho de 1989, estabelece regras gerais relativas aos controlos no sector vitivinícola ⁴⁹.

104. O artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento prevê que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para melhorar o controlo do cumprimento da regulamentação vitivinícola, designadamente nos domínios específicos referidos no Anexo, incluindo o arranque das vinhas.

105. O seu artigo 3.º, n.º 2, dispõe que «Os controlos nos domínios referidos no Anexo serão executados quer sistematicamente quer por amostragem. No caso dos controlos por amostragem, os Estados-Membros certificar-se-ão, pelo número, natureza e frequência dos controlos, de que estes são representativos do conjunto do seu território e correspondentes à importância do volume dos produtos vitivinícolas comercializados ou destinados à comercialização.»

106. O Regulamento (CEE) n.º 2392/86 do Conselho, de 24 de Julho de 1986, que

estabelece o cadastro vitícola comunitário ⁵⁰, visa permitir à Comunidade a obtenção das informações indispensáveis sobre o potencial e a evolução da produção, a fim de garantir o bom funcionamento da organização comum do mercado vitivinícola, e, em especial, dos regimes comunitários de intervenção e de plantação, bem como das medidas de controlo ⁵¹. Segundo o seu décimo primeiro considerando, o cadastro vitícola, pelas informações que contém, constitui um instrumento indispensável de gestão de controlo; por essa razão, importa que tanto as instâncias competentes encarregadas da sua gestão como os responsáveis pelos controlos possam ter acesso ao mesmo.

107. O artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2392/86 tinha, antes de mais, fixado o prazo para o estabelecimento do cadastro vitícola em 27 de Julho de 1992. Considerando, todavia, que um certo número de Estados-Membros encontraram dificuldades técnicas para respeitar esse prazo, o mesmo foi prolongado pelo Conselho, até 31 de Dezembro de 1996, pelo Regulamento (CE) n.º 1549/95, de 29 de Junho de 1995 ⁵².

108. De igual modo, o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2392/86, tal como aditado pelo Regulamento n.º 1549/95 e alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1596/96 do Conselho, de 30 de Julho de 1996 ⁵³, prevê que os Estados-Membros que, em 1 de Julho de 1995, não estabeleceram ou estabeleceram apenas parcialmente o

⁵⁰ — JO L 208, p. 1.

⁵¹ — Segundo considerando.

⁵² — JO L 148, p. 37.

⁵³ — JO L 206, p. 38.

⁴⁹ — JO L 202, p. 32.

cadastro vitícola procedam, antes de 31 de Dezembro de 1998, ao estabelecimento de uma base gráfica de referência cobrindo o conjunto do perímetro das superfícies cultivadas com videiras.

2. Os factos

109. Os relatórios de síntese n.º 1, alterado pela adenda de 14 de Junho de 1996, e n.º 2 dão conta da falta de seguimento, por parte da República Helénica, das recomendações comunicadas por cartas oficiais e nos relatórios de síntese dos exercícios financeiros de 1990 e 1991, no sentido de efectuar uma distinção entre o pessoal encarregado de proceder ao controlo dos documentos dos pedidos de prémios e o pessoal encarregado de efectuar os controlos, físicos e no local, da veracidade das indicações que constam desses pedidos.

110. Nesses dois relatórios de síntese, refere-se que esta situação resulta da ausência de cadastro vitícola e de cadastro predial neste Estado-Membro, exigindo o recurso a um mesmo pessoal conhecendo perfeitamente as regiões controladas, o único capaz de verificar a exactidão das indicações que constam dos pedidos apresentados pelos produtores que declaram ter procedido aos arranques de vinhas e que solicitam os prémios correspondentes.

3. Os recursos

111. Segundo a República Helénica, as correcções fixas de 2% impostas pela Comissão a título do abandono definitivo de superfícies vitícolas fundam-se numa apreciação errada dos factos.

112. A República Helénica não contesta a inexistência de cadastro vitícola e de cadastro predial, mas sustenta que os controlos múltiplos, tanto dos documentos como no local, efectuados por um único pessoal perfeitamente conhecedor da situação local, constituem meios eficazes para combater validamente os riscos de fraude aos interesses comunitários. Não contesta as dificuldades de identificação das parcelas, mas declara ter inteira confiança nos responsáveis das autarquias, para ultrapassar este problema. Alega que o FEOGA não invoca qualquer facto preciso susceptível de confirmar a existência de fraudes ou de declarações erradas.

113. A Comissão, por seu lado, mantém as suas acusações. Menciona, além disso, controlos efectuados pelos serviços do FEOGA, em 1995, que teriam permitido verificar a existência de irregularidades que suscitavam sérias dúvidas quanto à eficácia dos controlos nacionais. Assim, os controladores nacionais não tinham estado em condições de justificar as superfícies admitidas no âmbito dos procedimentos administrativos de controlo e aprovação dos pedidos de ajudas; por isso, a situação teria revelado uma total ausência de garantias quanto à veracidade das informações for-

necidas pelos requerentes das ajudas, relativas à localização das parcelas, à sua superfície exacta e à identidade do proprietário.

114. A Comissão sublinha os riscos de fraude inerentes a um sistema empírico que assenta unicamente na seriedade de agentes determinados. Insiste na urgência de pôr em prática um sistema fiável e objectivo que permita aos serviços do FEOGA efectuar todas as verificações necessárias à boa gestão e à boa administração dos dinheiros comunitários e verificar que os prémios destinados a indemnizar os viticultores que abandonam definitivamente as superfícies vitícolas foram atribuídos regularmente pelas autoridades helénicas competentes.

4. Apreciação

115. Considero que as alegações da República Helénica relativas às correcções efectuadas pelo FEOGA a título dos prémios de abandono definitivo de superfícies vitícolas relativamente aos exercícios financeiros de 1992 e 1993 devem ser rejeitadas.

116. Recorde-se que o Regulamento n.º 1442/88 visa incentivar o abandono de superfícies vitícolas, a fim de reconduzir definitivamente a produção na Comunidade ao nível da procura, mediante a

concessão de prémios ao arranque das vinhas aos viticultores que o aceitem. O seu objectivo primeiro é, portanto, a regulação do mercado comum do vinho.

117. O Regulamento n.º 2729/88 que fixa as regras de execução do Regulamento n.º 1442/88 obriga os Estados-Membros a conceber um sistema que permita controlar a veracidade das declarações sobre a localização, a superfície, as características das vinhas arrancadas e o seu proprietário. Os Estados-Membros têm, por isso, a obrigação de se dotarem de instrumentos de controlo precisos, fiáveis, incontestáveis e exploráveis tanto para as instâncias nacionais encarregadas das operações de controlo e de gestão como para os serviços independentes dessas instâncias, encarregados de zelar pela regularidade das despesas efectuadas pelo FEOGA, Secção «Garantia».

118. Os instrumentos de controlo comunitários preconizados pelo Regulamento n.º 2392/86, alterado, são o estabelecimento de um cadastro vitícola e de um cadastro predial, obrigatórios a partir de 31 de Dezembro de 1996⁵⁴.

119. Estes instrumentos comunitários prosseguem um duplo objectivo. Por um lado, destinam-se a assegurar um controlo eficaz da regularidade dos prémios pelo abandono definitivo de superfícies vitícolas, concedidos pelos Estados-Membros. Por

⁵⁴ — Artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2392/86, alterado pelo Regulamento n.º 1549/93.

outro lado, permitem uma gestão eficaz da política agrícola comum do mercado vitivinícola⁵⁵. Concebidos igualmente como instrumentos de gestão do mercado do «vinho», estes instrumentos destinam-se, portanto, a ajudar o legislador comunitário a estabelecer a política agrícola comum e, assim, a prever e antecipar as medidas a adoptar para fazer face às necessidades tanto dos viticultores e dos profissionais que operam neste mercado como dos consumidores. A instituição de um sistema de controlo, que assente em elementos objectivos, incontestáveis e exploráveis, é, por isso, indispensável ao bom funcionamento da política agrícola comum do mercado vitivinícola.

120. É inegável e não foi de forma alguma contestado pela República Helénica que o sistema posto em prática na Grécia assenta exclusivamente na competência, na seriedade e no rigor de agentes determinados, os únicos capazes de verificar a exactidão dos pedidos de concessão de prémios. Um tal sistema não corresponde às exigências da legislação comunitária. Com efeito, as informações fornecidas pela República Helénica não podem ser eficazmente verificadas por serviços externos tanto nacionais como comunitários. Por consequência, o sistema assim posto em prática não permite alcançar os objectivos dos Regulamentos n.ºs 1442/88 e 2392/86. Por isso, há que concluir que, ao manter um tal sistema, a República Helénica infringe os regulamentos comunitários supra-referidos.

121. Recorde-se, além disso, que o artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 2392/86, aditado pelo Regulamento n.º 1549/95 e alterado pelo Regulamento n.º 1596/96, impõe que os Estados-Membros que, em 1 de Julho de 1995, ainda não tenham estabelecido qualquer cadastro vitícola procedam, antes de 31 de Dezembro de 1998, ao estabelecimento de uma base gráfica de referência que cubra todo o perímetro das superfícies cultivadas com vinha.

122. Tendo sido reconhecido, no decurso dos presentes autos, que o sistema de controlo e de gestão posto em prática pela Grécia não permite identificar as parcelas, as superfícies e a identidade do proprietário, e tendo sido sustentando que este problema pode ser ultrapassado mediante inquéritos no local efectuados junto dos responsáveis autárquicos, duvido que a República Helénica esteja em condições de respeitar as obrigações supra-referidas nos prazos previstos.

123. Ora, nos termos do artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70⁵⁶, o bom funcionamento da política agrícola comum pressupõe igualmente que os Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, mas também para *prevenir* as irregularidades.

55 — Segundo considerando do Regulamento n.º 2392/86.

56 — N.º 9 das presentes conclusões.

124. Concluo que é imperativo, tanto para o respeito dos interesses financeiros da Comunidade como para a definição de uma política agrícola comum do mercado vitivinícola coerente, que a República Helénica se submeta às recomendações do FEOGA, procedendo a uma distinção entre o pessoal encarregado da gestão e o pessoal encarregado do controlo dos pedidos de concessão de prémios de abandono definitivo das superfícies vitícolas e efectuando levantamentos precisos das superfícies das parcelas, da sua localização e das suas características, e dos proprietários dessas parcelas vitícolas.

125. Resulta do que antecede que a República Helénica não forneceu qualquer elemento significativo susceptível de pôr em causa a análise da Comissão nem as consequências delas extraídas. Nestas condições, proponho ao Tribunal de Justiça que rejeite os fundamentos da República Helénica relativos às despesas a título dos prémios de abandono definitivo das superfícies vitícolas para os exercícios financeiros de 1992 e de 1993.

C — As correcções efectuadas a título da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco

1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «tabaco»

126. O Regulamento (CEE) n.º 727/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970⁵⁷, estabeleceu uma organização comum de mercado no sector do tabaco em rama.

127. O objectivo da organização comum dos mercados no sector do tabaco é estabelecer «disposições comuns de modo a assegurar aos produtores da Comunidade garantias, em relação ao seu emprego e ao seu nível de vida, equivalentes às que eles obtêm através das organizações nacionais de mercados»⁵⁸.

128. Para alcançar estes objectivos, foi instituído «um regime de intervenção baseado num sistema de preços de objectivo e de intervenção que incluía, por um lado, a obrigação de compra ao preço de intervenção e, por outro, a concessão de prémios aos utilizadores que comprem tabaco em folha directamente aos produtores comunitários»⁵⁹.

129. Este regulamento prevê um regime de quantidades máximas garantidas, em virtude do qual, no caso de ultrapassagem das quantidades fixadas para uma variedade ou um grupo de variedades, os preços e os prémios correspondentes são reduzidos pela aplicação das disposições previstas no artigo 4.º, n.º 5, do Regulamento n.º 727/90, alterado pelos Regulamentos

57 — JO L 94, p. 1; EE 03 F3 p. 212.

58 — Quinto considerando.

59 — Sexto considerando.

(CEE) do Conselho n.ºs 1114/88, de 25 de Abril de 1988⁶⁰, 1251/89, de 3 de Maio de 1989⁶¹, 1329/90, de 14 de Maio de 1990⁶², 3577/90, de 4 de Dezembro de 1990⁶³, e 860/92, de 30 de Março de 1992⁶⁴.

130. O artigo 7.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 727/70, inserido pelo Regulamento (CEE) n.º 2267/88 do Conselho, de 19 de Julho de 1988⁶⁵, dispõe que, sem prejuízo dos artigos 2.º, 4.º e 6.º, os preços e prémios aplicam-se apenas às variedades de tabaco que provêm de concelhos em que essa variedade já foi cultivada pelo menos uma vez durante os cinco anos anteriores à colheita em causa.

131. O artigo 7.º-A, n.º 2, especifica que, todavia, o Conselho pode determinar, em simultâneo com os preços e os prémios e segundo o mesmo processo, as variedades às quais não se aplica o disposto no n.º 1.

132. No Anexo III dos Regulamentos (CEE) do Conselho n.ºs 1738/91, de 13 de Junho de 1991⁶⁶, e 2062/92, de 30 de Junho de 1992⁶⁷, que fixam, para as

colheitas de 1991 e de 1992, os preços de objectivo, os preços de intervenção e os prémios concedidos aos compradores de tabaco em folha, os preços de intervenção derivados do tabaco embalado, as qualidades de referência, bem como as zonas de produção, são definidas as zonas de produção reconhecidas para cada uma das variedades de tabaco em folha da produção comunitária.

133. O Regulamento (CEE) n.º 2824/88 da Comissão, de 13 de Setembro de 1988⁶⁸, prevê determinadas regras de execução do regime das quantidades máximas garantidas para o sector do tabaco, «designadamente no que diz respeito à verificação da quantidade efectivamente produzida durante uma determinada colheita, ao cálculo da redução eventual dos preços e dos prémios, à concessão do adiantamento e ao pagamento dos preços e dos prémios antes da verificação da produção efectiva»⁶⁹.

134. Segundo o artigo 1.º deste regulamento, com base nos dados comunicados pelos Estados-Membros ou em outras fontes de informação, a Comissão verifica, para cada colheita e antes da data de 31 de Julho do ano seguinte ao da colheita em questão, e para cada uma das variedades ou grupos de variedades de tabaco para que tenha sido fixada uma quantidade máxima garantida, a quantidade efectivamente produzida nessa colheita.

135. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2824/88, na versão alterada pelo Regu-

60 — JO L 110, p. 35.

61 — JO L 129, p. 16.

62 — JO L 132, p. 25.

63 — JO L 353, p. 23.

64 — JO L 91, p. 1.

65 — JO L 199, p. 18.

66 — JO L 163, p. 13.

67 — JO L 215, p. 22.

68 — JO L 254, p. 9.

69 — Primeiro considerando.

lamento (CEE) n.º 2907/92 da Comissão, de 6 de Outubro de 1992⁷⁰, prevê que, antes da verificação da produção efectiva prevista no artigo 1.º, os preços de intervenção e os prémios só podem ser pagos, para a colheita de 1992, até ao limite de 77% dos montantes fixados para essa colheita. Todavia, se o Estado-Membro o entender, esses preços e prémios podem ser pagos até ao limite de 100%, se for constituída uma garantia igual a 23% para a colheita de 1992.

136. O artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2824/88 dispõe que o pagamento do saldo eventual, a liberação ou a aquisição da garantia terão lugar depois da verificação da produção efectiva prevista no artigo 1.º

137. A produção efectiva de cada uma das variedades ou de cada um dos grupos de variedades de tabaco, os preços e os prémios a pagar em aplicação do sistema das quantidades máximas garantidas bem como a ultrapassagem das quantidades máximas garantidas são fixados pela Comissão por via regulamentar.

138. Estas diversas informações, no que respeita às colheitas de tabaco para os anos de 1989 a 1992, encontram-se enunciadas nos Regulamentos (CEE) da Comissão

n.ºs 2046/90, de 18 de Julho de 1990⁷¹, 2267/91, de 29 de Julho de 1991⁷², 2178/92, de 30 de Julho de 1992⁷³, e 2065/93, de 27 de Julho de 1993⁷⁴. O artigo 2.º destes regulamentos fixa a sua data de entrada em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

139. Nos termos do artigo 15.º do Regulamento n.º 727/70, o Regulamento (CEE) n.º 1726/70 da Comissão, de 25 de Agosto de 1970, fixa as modalidades de concessão do prémio para o tabaco em folha⁷⁵ que, nos termos do artigo 3.º do Regulamento n.º 727/70, já referido, é atribuído às pessoas singulares ou colectivas que comprem tabaco em folha directamente aos plantadores da Comunidade.

140. O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1726/70 dispõe que o direito ao prémio é adquirido no momento em que o tabaco sai do local onde foi colocado sob controlo.

141. O artigo 7.º, n.º 1, prevê que o prémio é devido no momento em que se adquire o direito a ele.

71 — JO L 187, p. 23.

72 — JO L 208, p. 26.

73 — JO L 217, p. 75.

74 — JO L 187, p. 26.

75 — JO L 191, p. 1; EE 03 F3 p. 67.

142. O Regulamento n.º 1726/70 prevê um sistema de controlo das declarações efectuadas com vista a obter o prémio. Assim, tratando-se dos controlos dos contratos de cultivo, a fim de assegurar que a variedade de tabaco seja efectivamente cultivada nas superfícies declaradas, o artigo 2.º-C, n.º 1, inserido pelo Regulamento (CEE) n.º 1197/92 da Comissão, de 8 de Maio de 1992⁷⁶, dispõe que os Estados-Membros efectuam controlos imprevistos no local com o intuito de verificar os elementos constantes dos contratos ou declarações de cultura, nomeadamente, a superfície e a variedade cultivada. Em relação a cada empresa de transformação, este controlo incide, pelo menos, em 5% dos contratos ou declarações de cultura registados por variedade ou grupo de variedades.

143. O artigo 2.º-C, n.º 4, do Regulamento n.º 1726/70, alterado pelo Regulamento n.º 1197/92, prevê que os Estados-Membros tomem as medidas complementares necessárias para a aplicação deste regulamento.

144. Além disso, o Regulamento (CEE) n.º 3665/87 da Comissão, de 27 de Novembro de 1987, que estabelece regras comuns de execução do regime das restituições à exportação para os produtos agrícolas⁷⁷, considera que, no intuito de clareza e de eficácia administrativa, é conveniente «proceder a uma codificação da regulamentação aplicável na matéria

introduzindo determinadas adaptações que a experiência mostrou desejáveis»⁷⁸.

145. O artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3665/87 prevê que o processo de pagamento da restituição ou da liberação da garantia deve ser entregue, salvo caso de força maior, nos doze meses seguintes ao dia da aceitação da declaração de exportação. O artigo 48.º, n.º 3, alínea b), dispõe que, quando uma restituição tiver sido paga antecipadamente nos termos do artigo 22.º e, nos seis meses seguintes aos prazos previstos nos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 47.º, tiver sido apresentada prova de que todas as exigências previstas na regulamentação comunitária foram satisfeitas, o montante a reembolsar será igual a 85% do montante garantido.

2. Os factos

146. A *primeira acusação* formulada pela Comissão contra a República Helénica nos relatórios de síntese n.ºs 1 e 2 é a de ter tardado em recuperar os prémios pagos em excesso na sequência da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco.

147. Segundo a Comissão, resulta tanto da letra como do espírito dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93

76 — JO L 124, p. 31.

77 — JO L 351, p. 1.

78 — Primeiro considerando.

que, para levar os operadores económicos a respeitar as novas quantidades máximas garantidas, os Estados-Membros devem recuperar o montante desses prémios antes mesmo do início das operações da nova colheita de tabaco.

148. O relatório de síntese n.º 1 recorda que a República Helénica estendeu essas recuperações por um período de 41 meses, quando as autoridades gregas deviam ter apreendido, em Setembro de 1992, as cauções constituídas para esse efeito. Segundo a Comissão, proceder desse modo tornava inoperante, do ponto de vista financeiro, o alcance da regulamentação pertinente. Este fenómeno era, além disso, agravado pela depreciação da moeda nacional em causa.

149. Na sequência do processo de conciliação, os serviços da Comissão propuseram calcular uma taxa de juros de mora de 10% relativa a uma média de 20,5 meses sobre o montante do total recuperado com atraso, ou seja, uma correcção de 552 174 314 GRD.

150. Quanto ao exercício financeiro de 1993, o relatório de síntese n.º 2 refere que, em 31 de Março de 1996, a República Helénica tinha recuperado apenas uma parte dos prémios pagos em excesso; res-

tava assim por recuperar a soma de 51 672 958 GRD. Ao verificar que estas recuperações, que deveriam ter sido efectuadas em Setembro de 1993, se estenderam por 31 meses, a Comissão propôs, por analogia com o resultado do processo de conciliação relativo ao exercício de 1992, calcular uma taxa de juro de 10% relativa a uma média de 15,5 meses, sobre o montante recuperado com atraso, o que provoca uma correcção de 1 950 445 999 GRD. De igual modo, é necessário acrescentar o montante não recuperado. O montante final da correcção elevava-se, portanto, a 2 002 118 984 GRD.

151. Além disso, o relatório de síntese n.º 1 revela três outros tipos de irregularidades que tiveram igualmente como consequência provocar a ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco. A República Helénica é, assim, acusada, em primeiro lugar, da inexistência de controlos das superfícies cultivadas; em segundo lugar, da cultura da variedade de tabaco Virginia em autarquias não elegíveis e, em terceiro lugar, da não liberação, dentro dos prazos, das cauções prestadas.

3. Os recursos

152. A República Helénica contesta o conjunto das correcções efectuadas a título da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas.

153. Quanto à primeira acusação, a República Helénica reconhece os factos, mas defende que a Comissão não teria fundamento para exigir a recuperação imediata dos prémios atribuídos irregularmente. Sustenta que dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º 1726/70 resulta que os montantes cujo prémio é reduzido em razão da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas devem ser reembolsados no momento em que os tabacos saem do controlo, ou seja, quando o beneficiário final, transformador do tabaco, adquire o direito ao prémio.

154. Segundo a República Helénica, o sistema jurídico descrito pela Comissão pressupõe que tenha sido estabelecida por via regulamentar uma data fixa e precisa para a recuperação dos montantes indevidamente recebidos, de maneira a que todos os Estados-Membros sigam um método único e que a concorrência se desenvolva em condições iguais para todos.

155. Além disso, contrariamente às afirmações da Comissão, a interpretação que esta defende não teria qualquer efeito dissuasor de eventuais fraudes na medida em que os regulamentos que fixam as quantidades máximas garantidas são sempre adoptados em finais de Julho, isto é, numa altura em que é demasiado tarde para obrigar os transformadores e os produtores a respeitarem as quantidades máximas assim definidas.

156. A título subsidiário, se o Tribunal de Justiça decidisse seguir a análise da Comissão, a República Helénica pede que lhe seja possível beneficiar da dedução das somas concedidas às sociedades obrigadas ao reembolso dos prémios indevidamente recebidos, que interpuseram recursos judiciais e obtiveram medidas provisórias de protecção judicial.

157. A Comissão mantém esta acusação, com base no artigo 2.º dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93.

158. Segundo ela, qualquer recuperação com atraso, no presente caso, agravada pela desvalorização do dracma em relação ao ecu, põe em perigo o objectivo dos regulamentos supra-referidos, que consiste em subsidiar apenas a produção de tabaco que não exceda as quantidades máximas garantidas. Além disso, qualquer atraso na recuperação dos prémios indevidamente pagos só criaria desigualdades entre os transformadores helénicos e os dos outros Estados-Membros, com risco de provocar uma perturbação comum do mercado.

159. Por fim, quanto ao pedido subsidiário apresentado pela República Helénica, a Comissão considera que as suspensões provisórias da execução, concedidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais helénicos, dizem respeito a relações internas entre a Administração helénica e os interessados e não afectam as obrigações dos Estados-

-Membros que decorrem dos regulamentos comunitários.

160. *Quanto à segunda acusação*, a República Helénica alega que, imediatamente após a adopção e a publicação do Regulamento n.º 1197/92, em Maio de 1992, o Serviço Helénico do Tabaco (a seguir «EOK») adoptou as primeiras instruções de aplicação, ao passo que o Decreto ministerial n.º 278988/92, que legalizou as sanções nos casos das irregularidades verificadas quando dos controlos das superfícies cultivadas, foi adoptado em 3 de Setembro de 1992.

161. A República Helénica não admite ter reconhecido nem cometido as irregularidades denunciadas pela Comissão, nomeadamente na região de Náuplia, e pretende ter fornecido todas as provas sobre esta matéria. Acrescenta que os controlos efectuados pelos serviços helénicos competentes junto das empresas de transformação incidiram sobre 5% dos contratos ou das declarações de cultura por variedade ou grupo de variedades de tabaco. Sustenta, em contrapartida, que a Comissão não teria apresentado qualquer prova em apoio das suas alegações. Pretende que a maior parte dos controlos foram efectuados atempadamente e que, mesmo que possa ter havido atrasos — controlos efectuados depois da colheita —, tal facto não acarretou prejuízo para as finanças comunitárias porque teria sido posto em prática um controlo alternativo cuja fiabilidade foi comprovada.

162. No caso específico da região de Náuplia, a República Helénica afirma que, ainda que os autos estejam datados de 10 a 26 de Setembro de 1992, foram regularmente elaborados antes dessa data. Especifica que estes documentos foram pós-datados, a fim de estarem conformes com o decreto ministerial adoptado em 3 de Setembro de 1992 e para legalizar as eventuais responsabilidades imputáveis em consequência dos controlos. Sustenta, portanto, que as correcções são ilegais e injustificadas.

163. A Comissão mantém a sua segunda acusação e afirma que a publicação tardia, em 3 de Setembro de 1992, do decreto ministerial relativo aos controlos no local das superfícies cultivadas, numa altura em que o Regulamento n.º 1197/92 já estava em vigor desde 12 de Maio de 1992, tinha provocado sérias dúvidas quanto à realidade dos controlos realizados no momento em que o tabaco se encontrava ainda nos campos, pois a colheita principia em Julho e termina em Agosto ou Setembro.

164. Estas dúvidas foram reforçadas pelo facto de, na altura em que os controlos foram efectuados na Grécia, nomeadamente na região de Náuplia, se terem verificado carências fundamentais no sistema de controlo. Assim, quanto aos autos elaborados, verificou-se que todos eles tinham sido feitos pela mesma pessoa (mesma letra, mesma assinatura, mesma caneta) e que as datas constantes dos mesmos indicavam o período de 10 a 26 de Setembro de 1993. Os responsáveis pelo EOK local teriam reconhecido o carácter teórico desses documentos, sustentando ao mesmo tempo que tinham sido anteriormente efectuados controlos reais,

os quais todavia não conseguiram justificar quando da visita dos serviços do FEOGA, nem depois. De resto, teriam igualmente admitido que a percentagem dos controlos não excedia os 3%.

165. A Comissão sublinha que, embora as autoridades helénicas tenham pretendido que os controlos efectuados nas outras regiões foram regulares, não conseguiram justificá-los, apesar das repetidas solicitações dos serviços da Comissão. Nestas condições, a Comissão fixou a data de 28 de Fevereiro de 1995, o mais tardar, data-limite para a transmissão de informações complementares no âmbito do apuramento das contas para o exercício de 1992. Ora, só um ano depois da data de expiração deste prazo é que a República Helénica apresentou diferentes documentos dos quais resultava que os controlos tinham sido efectuados entre Outubro e Novembro de 1992, ou seja, numa altura em que o tabaco já não se encontrava nos campos. Estes documentos provavam igualmente que os controlos apenas abrangiam uma percentagem de 4,88%.

166. A Comissão concluía, em essência, que, pelo facto da adopção tardia das medidas de controlo do tabaco que se encontrava nos campos, mas também pelo conjunto dos motivos antes descritos, os controlos previstos pelo Regulamento n.º 1197/92 não tinham sido efectuados.

167. Quanto à terceira acusação relativa às correcções efectuadas na sequência das irregularidades relativas à cultura de tabaco da variedade Virginia nas autarquias não elegíveis, a República Helénica adianta diversos argumentos. Sustenta, antes do mais, que as autarquias pretensamente não elegíveis se encontram situadas em regiões em que a cultura do tabaco é tradicional e que, dado o carácter homogêneo dessas autarquias, devem ser consideradas elegíveis pela Comissão.

168. Depois, afirma que os prémios concedidos para a cultura da variedade de tabaco Virginia, considerados irregulares com base no Regulamento n.º 727/90, foram atribuídos no quadro de um programa estrutural e que era normal que os agricultores que tinham efectuado despesas de investimento importantes para a instalação da infra-estrutura indispensável à cultura desta variedade, nomeadamente secadoras, fossem indemnizados. Por isso, impor-lhes uma correcção por causa de uma actividade incentivada pela Comunidade seria não só injusto mas também singular.

169. Por fim, alega que as variedades Virginia e Basmás estariam excluídas da aplicação do artigo 7.º-A do Regulamento n.º 727/90.

170. A Comissão mantém esta terceira acusação. Sustenta que os Estados-Membros não podem decidir arbitrariamente da aplicação ou não das condições fixadas

pelos regulamentos comunitários relativos aos prémios e que compete exclusivamente ao Conselho decidir quais são as autarquias elegíveis e as variedades de tabaco que beneficiam dos preços de intervenção e dos prémios correspondentes.

171. Precisa, além disso, que, segundo os regulamentos relativos à organização comum de mercado do tabaco e às medidas adoptadas no âmbito dos programas estruturais que prosseguem finalidades diferentes, a República Helénica não pode invocar as regras em matéria de programa estrutural para se eximir às disposições relativas à organização comum de mercado do tabaco.

172. *Quanto à quarta acusação*, relativa à ausência de liberação das cauções nos prazos previstos pelos regulamentos comunitários, a República Helénica sustenta que a Comissão cometeu um erro manifesto na apreciação dos factos.

173. A República Helénica afirma que lhe é possível demonstrar, com apoio em elementos de facto, que, na realidade, as cauções foram liberadas atempadamente.

174. A Comissão recorda que, no caso do apuramento de contas para 1992, a data-limite para a transmissão de informações complementares tinha sido fixada em 28 de Fevereiro de 1995. Ora, precisa que, até 12 de Janeiro de 1996, data da reunião com o órgão de conciliação, a República Helénica não tinha fornecido esses elementos. Na medida em que estes foram comunicados, pela primeira vez, na altura do presente recurso, considera que não teve possibilidade de verificar, nos prazos previstos, a veracidade desses factos. Conclui, portanto, pela rejeição deste pedido.

4. Apreciação

175. Considero que os fundamentos aduzidos pela República Helénica relativamente às correcções impostas pelo FEOGA a título de ultrapassagem das quantidades máximas garantidas de tabaco devem ser rejeitados.

176. *No que respeita ao primeiro fundamento* relativo à recuperação com atraso dos prémios pagos em excesso, entendo que a interpretação proposta pela República Helénica, que consiste em dizer que a recuperação dos prémios indevidamente recebidos em razão da ultrapassagem das quantidades máximas garantidas deve ter lugar no momento em que o transformador final adquire o direito ao prémio, ou seja, no momento em que os tabacos saem do controlo, não pode ser acolhida, essencialmente por quatro razões.

177. *Em primeiro lugar*, convém recordar que decorre de jurisprudência constante⁷⁹ que só são financiadas pelo FEOGA as intervenções empreendidas segundo as regras comunitárias e que, desde que a Comissão tenha dúvidas a propósito de uma transacção, que ela considera justificadas por elementos de facto ou circunstâncias relativas às condições nas quais ocorreu, é obrigada a não pagar os montantes correspondentes a essa transacção, excepto se o Estado-Membro em causa apresentar elementos que sejam suficientes para dissipar essas mesmas dúvidas⁸⁰.

178. A correcção aplicada pela Comissão é motivada pelo facto de a República Helénica não ter controlado, nas condições previstas pelos regulamentos comunitários, a exactidão das declarações apresentadas pelos produtores de tabaco. A República Helénica não contesta os factos. Por isso, deveria ter recusado o financiamento destas medidas, uma vez que lhe era possível verificar que elas tinham um carácter duvidoso, em vez de pretender que tinha o direito de esperar que o transformador final adquirisse o seu direito ao prémio, a fim de proceder à recuperação dos prémios irregularmente pagos, na medida em que este último já não podia invocar o direito ao prémio previsto pela regulamentação comunitária na matéria. Recorde-se, com efeito, que o transformador final só tem direito ao prémio em função do direito do produtor de tabaco. É o que decorre do artigo 7.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 727/70, inserido pelo Regulamento n.º 2267/78, que dispõe expressamente

que os preços e prémios se aplicam apenas às variedades de tabaco que provêm de concelhos em que essa variedade já foi cultivada. Há, portanto, que concluir que o direito dos segundos operadores económicos está condicionado pelo direito dos primeiros.

179. *Em segundo lugar*, tanto a finalidade como a economia geral dos Regulamentos n.ºs 727/70, 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93 confirmam esta interpretação.

180. Os considerandos dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93 prevêem expressamente que, no caso de ultrapassagem das quantidades máximas garantidas, a recuperação dos prémios deve ter lugar imediatamente. Assim, o primeiro considerando destes regulamentos estipula que, no caso de ultrapassagem das quantidades fixadas para uma variedade ou grupo de variedades, o regime estabelecido pelo Regulamento n.º 727/70 dispõe que os «respectivos preços e prémios sejam reduzidos»; o segundo considerando destes mesmos regulamentos especifica que «o Regulamento n.º 2824/88 prevê que, em relação a cada colheita... e para cada uma das variedades ou grupos de variedades de tabaco para que tenha sido fixada uma quantidade máxima garantida, a Comissão, nomeadamente com base nos dados comunicados pelos Estados-Membros, estabeleça a quantidade efectivamente produzida;... no caso de ser excedida, a cada excesso de 1% da quantidade máxima garantida para uma variedade ou grupo de variedades corresponde uma redução de 1% dos respectivos preços de intervenção e pré-

79 — Acórdãos, já referidos, Países Baixos/Comissão, n.º 14, e Itália/Comissão, n.º 6 (mencionados na nota 7 das presentes conclusões).

80 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 39.

mios...». Ora, nos termos do artigo 2.º destes regulamentos, estes entram em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

181. Portanto, há que concluir que, desde a entrada em vigor dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, os Estados-Membros eram obrigados a exigir o reembolso imediato dos prémios pagos em excesso das quantidades máximas garantidas, a saber, antes do início da colheita seguinte.

182. A economia geral dos Regulamentos n.ºs 727/70 e 2824/88 também confirma esta análise.

183. Recorde-se, a este respeito, que o Regulamento n.º 727/70 institui dois tipos de medidas; por um lado, a obrigação de comprar o tabaco produzido pelos produtores da Comunidade em conformidade com as quantidades e os preços de intervenção fixados anualmente e, por outro lado, a atribuição de prémios aos transformadores que compram o tabaco em folha directamente a estes produtores. Paralelamente, o Regulamento n.º 2824/88, que prevê determinadas regras de execução do regime de quantidades máximas garantidas para o sector do tabaco, distingue dois tipos de controlos: os efectuados junto dos produtores de tabaco, beneficiários dos preços de intervenção e os efectuados junto dos transformadores de tabaco, beneficiários dos prémios. Os controlos efectuados junto dos

produtores de tabaco devem necessariamente, para corresponder ao objectivo de eficácia que prosseguem, ser efectuados antes da colheita do tabaco e, escusado será dizê-lo, antes dos controlos efectuados junto dos transformadores de tabaco que funcionam necessariamente como aval.

184. No caso presente, na medida em que a correcção aplicada pela Comissão é motivada pela inexistência do controlo da exactidão das declarações apresentadas pelos produtores de tabaco, competia à República Helénica recuperar os prémios irregularmente pagos, sem esperar que o tabaco saia do controlo, ou seja, no momento em que o transformador final adquire o seu direito ao prémio. Como já demonstrei, nessa hipótese, este operador não pode ter pretensão a um tal direito.

185. Decorre do que antecede que, por um lado, quando, na sequência dos controlos efectuados junto dos produtores de tabaco, se verifica que foram cometidas irregularidades, o direito aos prémios correspondentes é infundado e, por outro lado, desde a entrada em vigor dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, os Estados-Membros são obrigados a exigir o reembolso imediato dos prémios pagos em excesso das quantidades máximas garantidas, antes do início da colheita seguinte. É evidente que, quando se verificam irregularidades dos produtores de tabaco, os direitos aos preços e aos prémios correspondentes caducam. Portanto, os artigos 6.º e 7.º do Regulamento n.º 1726/70, que prevêm as condições de

concessão do prémio, não se aplicam. Qualquer outra interpretação teria como consequência permitir o financiamento de quantidades de tabaco não garantidas.

quatro anos depois da verificação das irregularidades.

186. *Em terceiro lugar*, o argumento da República Helénica que consiste em sustentar que a análise da Comissão não seria válida devido à inexistência de fixação, por via regulamentar, de uma data precisa e fixa para a recuperação dos montantes indevidamente recebidos, de maneira a que todos os Estados-Membros sigam um método único e que a concorrência se desenvolva em condições iguais para todos, negligência o facto de a interpretação proposta apresentar os mesmos inconvenientes do que a interpretação que contesta. Além disso, não tem em conta o facto de o objectivo principal da regulamentação comunitária no sector do tabaco, supra-referida, ser o de subsidiar as produções de tabaco conformes com as quantidades máximas produzidas e não o de estabelecer iguais condições de concorrência entre os diferentes produtores.

187. *Em quarto lugar*, o sistema posto em prática na Grécia não pode arrogar-se qualquer efeito dissuasor e, por isso mesmo, não apresenta qualquer efeito útil na medida em que os operadores económicos que procedem a transacções duvidosas só são sancionados muito depois de cometidas essas irregularidades. Assim, a República Helénica não contesta que, no presente caso, os montantes controvertidos apenas tenham sido recuperados quase

188. Quanto ao pedido subsidiário da República Helénica, convém recordar que as relações internas entre a Administração helénica e os interessados, nomeadamente na sequência de decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais, não afectam as obrigações dos Estados-Membros que decorrem dos regulamentos comunitários⁸¹. Por esta a razão, o pedido formulado pela requerente deve ser igualmente rejeitado.

189. *Quanto ao segundo fundamento*, relativo à ausência de controlos das superfícies e da variedade Virginia cultivada nas autarquias não elegíveis, recorde-se que, nos termos de jurisprudência constante, o Estado-Membro contra o qual a Comissão justificou a sua decisão que verifica a ausência ou as insuficiências dos controlos efectuados no âmbito de aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, Secção «Garantia», não pode «pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo»⁸².

81 — V., por exemplo, por analogia, o acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Comissão/Bélgica (C-236/96, Colect., p. I-7453, n.º 27).

82 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 7.

190. Ora, é patente, e a República Helénica não o contesta, que as medidas necessárias para pôr em prática os controlos impostos pelo Regulamento n.º 1197/92, que entrou em vigor em 12 de Maio de 1992, só foram adoptadas em Setembro de 1992. Por consequência, os controlos imprevistos no local relativamente ao tabaco cultivado e às superfícies declaradas cultivadas pelo seu artigo 2.º-C, n.º 1, não puderam ser eficazmente realizados. As explicações e as informações dadas pela República Helénica não permitem pôr em causa as verificações efectuadas pelos serviços do FEOGA.

191. Decorre do que antecede que a República Helénica não apresentou qualquer elemento concreto e significativo susceptível de estabelecer a existência de um sistema de controlo fiável e operacional.

192. *Quanto ao terceiro fundamento*, relativo às correcções efectuadas na sequência de declarações irregulares sobre a cultura de tabaco da variedade Virginia praticada nas autarquias não elegíveis, proponho ao Tribunal de Justiça que declare a falta de fundamento da República Helénica ao sustentar que a Comissão devia ter considerado elegíveis as autarquias situadas nas regiões em que o tabaco é tradicionalmente cultivado.

193. Recorde-se, com efeito, que, se, nos termos do artigo 7.º-A, n.º 1, do Regulamento n.º 727/70, inserido pelo Regulamento n.º 2267/88, os preços e os prémios se aplicam apenas às variedades de tabaco provenientes dos *concelhos* em que essa variedade foi cultivada pelo menos uma vez durante os cinco anos anteriores à colheita em causa, o n.º 2 desta disposição especifica que o Conselho pode determinar, em simultâneo com os preços e os prémios, as variedades às quais não se aplica o disposto no n.º 1.

194. Ora, como muito justamente a Comissão salienta, os Estados-Membros não têm competência para modificar unilateralmente as condições de aplicação dos regulamentos comunitários em matéria de prémios à produção do tabaco. Tendo o artigo 7.º-A, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 727/70, inserido pelo Regulamento n.º 2267/88, definido expressamente que apenas as autarquias nas quais é cultivada uma variedade específica enunciada são susceptíveis de beneficiar dos preços e dos prémios dos Regulamentos n.ºs 2046/90, 2267/91, 2178/92 e 2065/93, não cabe à República Helénica tornar os efeitos dos regulamentos comunitários supra-referidos extensivos a outras autarquias.

195. Além disso, não é possível sustentar que a noção de «concelhos», na acepção das disposições supra-referidas, é extensível

a todas as autarquias compreendidas numa zona de produção determinada. Com efeito, note-se que o Conselho faz uma distinção entre estas duas noções e que, quando pretende que uma medida se aplique a uma zona de produção e não a uma autarquia, indica-o expressamente⁸³.

das disposições do artigo 7.º-A do Regulamento n.º 727/70, inserido pelo Regulamento n.º 2267/88, que as variedades de tabaco Virginia e Basmás se encontrem excluídas das condições de aplicação dos preços e prémios de intervenção previstos por estes regulamentos.

196. Além disso, como muito justamente a Comissão recordou, os prémios concedidos aos *transformadores* de tabaco no âmbito da organização comum de mercado no sector do tabaco em rama definida pelo Regulamento n.º 727/70 e os prémios concedidos aos *produtores* de tabaco no âmbito dos financiamentos de programas estruturais com vista a experimentar certas culturas de tabaco prosseguem finalidades diferentes. Com efeito, o Regulamento n.º 727/70 não tem como finalidade financiar os investimentos dos produtores de tabaco que aceitam proceder a culturas experimentais, mas, como já tive ocasião de sublinhar, instituir disposições comuns susceptíveis de assegurar aos produtores da Comunidade garantias equivalentes, para o seu emprego e nível de vida, às que estes obtêm graças às organizações nacionais de mercados.

198. Decorre do que antecede que a República Helénica não justificou validamente os incumprimentos das obrigações que decorrem do artigo 7.º-A do Regulamento n.º 727/70.

199. *Quanto ao quarto e último fundamento* aduzido pela República Helénica em apoio do seu pedido de anulação da correcção efectuada pela Comissão relativamente à liberação das cauções nos prazos previstos pelos regulamentos comunitários, saliente-se que este Estado-Membro não contesta a interpretação das normas jurídicas pela Comissão, mas invoca apenas o erro manifesto desta última na apreciação dos factos que lhe foram apresentados.

197. Por último, contrariamente ao que sustenta a República Helénica, não resulta

200. A Comissão, que neste ponto não foi contestada pela República Helénica, esclarece que só teve acesso com atraso, na altura do presente recurso, às provas de que o Estado-Membro diz dispor e afirma que, dada essa produção tardia da prova, não

83 — V., nomeadamente, o artigo 1.º do Regulamento n.º 1738/91, já referido, que dispõe o seguinte: «Para a colheita de 1991, as qualidades de referência e as zonas de produção reconhecidas para cada uma das variedades de tabaco em folha de produção comunitária, referidas no n.º 3, alíneas b) e c), do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 727/70, são fixadas, respectivamente, nos Anexos I e III do presente regulamento.»

está em condições de se pronunciar sobre a sua pertinência.

às correcções efectuadas pela Comissão a título das cauções depositadas e não liberadas dentro dos prazos.

201. Recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o Estado-Membro contra o qual a Comissão justificou a sua decisão em que verifica a ausência ou as insuficiências dos controlos efectuados no âmbito de aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, Secção «Garantia», não pode «pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo»⁸⁴.

202. Como o Estado-Membro não considerou útil apresentar estes elementos nos prazos susceptíveis de permitir à Comissão efectuar todas as verificações que se considerassem necessárias — nomeadamente eventuais verificações no local ou audições — e estando nós impossibilitados de proceder a essas verificações, há que considerar que a República Helénica não forneceu qualquer elemento significativo susceptível de pôr em causa a análise da Comissão nem as consequências dela extraídas e rejeitar, por infundada, a alegação relativa

III — O pedido específico apresentado no âmbito do processo C-46/97

A — A correcção efectuada a título da ajuda à produção de algodão

1. A regulamentação comunitária relativa ao sector «algodão»

203. O Conselho adoptou o Regulamento (CEE) n.º 2169/81, de 27 de Julho de 1981, que fixa as regras gerais do regime de ajuda para o algodão⁸⁵.

204. O artigo 10.º deste regulamento dispõe que os Estados-Membros produtores

84 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 7.

85 — JO L 211, p. 2.

criam um regime de controlo que permita, nomeadamente:

- estabelecer a quantidade de algodão comunitário não descaroçado, entrado em cada empresa para descaroçamento;
- estabelecer a quantidade de algodão comunitário não descaroçado, que foi objecto de descaroçamento;
- verificar o respeito do preço mínimo.

205. Segundo o artigo 12.º deste regulamento, as disposições do Regulamento n.º 729/70 relativo ao financiamento da política agrícola comum⁸⁶ aplicam-se *mutatis mutandis* no domínio visado pelo Regulamento n.º 2169/81.

206. Por força do disposto no artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1201/89 da Comissão, de 3 de Maio de 1989, que estabelece as regras de execução do regime de ajuda para o algodão⁸⁷, todos os produtores de algodão apresentarão uma

declaração anual das superfícies semeadas, antes de uma data fixada pelo Estado-Membro em questão e, salvo caso de força maior, em 1 de Julho, o mais tardar.

207. Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1201/89, se as superfícies declaradas diferirem das verificadas no controlo referido no n.º 1, alínea a), do artigo 12.º, os Estados-Membros procederão à adaptação das declarações em causa. Os Estados-Membros terão em conta essas adaptações na determinação do total das superfícies declaradas.

208. Segundo o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1201/89, o organismo designado para o efeito pelo Estado-Membro produtor verifica, nomeadamente:

- a) a exactidão das declarações das superfícies semeadas, através de um controlo por amostragem no local que incida, pelo menos, em 5% das declarações;
- b) que os contratos apresentados correspondem às condições previstas no artigo 10.º, nomeadamente em relação ao respeito do preço mínimo;

86 — V. n.ºs 6 a 9 das presentes conclusões.

87 — JO L 123, p. 23.

c) que a quantidade de algodão, para a qual é apresentado um pedido de ajuda, corresponde à quantidade de algodão descaroçado comunitário, produzida na superfície indicada no ou nos contratos;

d) que a quantidade de algodão em relação à qual é paga a ajuda corresponde à quantidade de algodão comunitário efectivamente descaroçada.

209. O artigo 12.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1201/89 especifica que o organismo competente só admite ao benefício da ajuda a quantidade de algodão em relação à qual se encontram preenchidas todas as condições.

210. Segundo o artigo 13.º do Regulamento n.º 1201/89, a contabilidade das existências prevista no n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento n.º 2169/81 incluirá, pelo menos, e separadamente para o algodão não descaroçado colhido na Comunidade e fora dela, a indicação das quantidades de algodão não descaroçado, de algodão descaroçado, de sementes, de óleo e de linters de algodão em armazém no primeiro dia de cada mês.

2. Os factos

211. O relatório de síntese n.º 1 revela a existência de carências graves que dizem respeito a elementos fundamentais do sistema de gestão e de controlo das ajudas à produção de algodão e que, por conseguinte, justificam as correcções à taxa fixa de 10% da despesa, efectuadas quando do apuramento das contas do FEOGA, Secção «Garantia», bem como certas despesas para os exercícios financeiros de 1992 e 1993.

212. A Comissão indica que, ao ter verificado, relativamente à campanha de 1991/1992, um importante desvio inexplicado entre a estimativa de produção das autoridades gregas e a produção relativamente à qual foi solicitada a ajuda, e tendo também em conta antecedentes ligados a este produto⁸⁸, foi levada a apresentar às autoridades helénicas, em 10 de Julho de 1992, um pedido de inquérito nos termos do artigo 6.º do Regulamento n.º 595/91 relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias indevidamente pagas no âmbito do financiamento da política agrícola comum, assim como à organização do sistema de informação nesse domínio⁸⁹.

213. O inquérito levado a cabo numa primeira fase, de 26 de Outubro de 1992

88 — Relatório de síntese dos anos de 1989 e 1990.

89 — V. n.ºs 15 a 19 das presentes conclusões.

a 4 de Dezembro de 1992, conjuntamente pela Comissão, a Administração grega competente e uma sociedade de auditoria externa, concluiu pela verificação de irregularidades bem como de carências importantes no sistema de controlo do Serviço Helénico do Algodão. Nomeadamente, foi estabelecida a inexistência de instrumentos reais de controlo das superfícies declaradas pelos produtores.

214. Apesar dos pedidos repetidos do FEOGA, a segunda fase do inquérito, relativa às verificações a efectuar junto das empresas de descaroçamento e prevista para o período de Janeiro a Junho de 1993, nunca foi efectuada pelas autoridades helénicas, como, de resto, reconheceu o Ministério da Agricultura numa carta de 14 de Junho de 1994.

215. Se bem que as autoridades helénicas competentes tenham instaurado acções judiciais e aplicado sanções administrativas relativamente à campanha de 1991/1992, por um lado, e adoptado novas medidas com vista a melhorar a qualidade do sistema nacional de controlo e publicado novas instruções nacionais que deveriam ser seguidas para as campanhas de 1992/1993 e 1993/1994, por outro lado, os serviços do FEOGA chamaram a atenção para o carácter insuficiente destas medidas. Pediram precisamente à República Helénica que completasse o inquérito em curso e, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 595/91, lhes comunicasse as conclusões finais do inqué-

rito e a avaliação precisa do impacto financeiro das irregularidades verificadas.

216. Como estes pedidos nunca surtiram efeito, a Comissão concluiu que, no que respeita ao exercício financeiro de 1991, a República Helénica não tinha respeitado as obrigações impostas pelo artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70, que, recorde-se⁹⁰, prevê que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para evitarem e procederem judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperarem as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências verificadas. Em consequência, o FEOGA propôs uma correcção de 25% das despesas relativamente ao exercício financeiro de 1991.

217. As verificações posteriores realizadas pelos serviços do FEOGA permitiram constatar que as autoridades helénicas competentes persistiram em não comunicar as informações na sequência do inquérito solicitado em 1992, em conformidade com as disposições do Regulamento n.º 595/91, em manter, para o exercício financeiro de 1992, o mesmo sistema de controlo e de gestão dos montantes pagos a título da ajuda à produção de algodão que o seguido em 1991 e em só tornar efectivas e operacionais as novas instruções a partir da campanha de 1993/1994. Dada a subsistência destas carências e irregularidades, o FEOGA, apesar de reconhecer os pro-

90 — *Ibidem*, n.ºs 9 e 10.

gressos alcançados na qualidade da colaboração existente graças à prática do grupo de trabalho conjunto, propôs igualmente uma correcção de 25% das despesas declaradas pela Grécia para o exercício financeiro de 1992, a título do algodão.

218. Além disso, o relatório de síntese n.º 1 explicitou que, no que respeita à ajuda suplementar prevista para os pequenos produtores, os resultados dos diferentes inquéritos efectuados sobre o sector demonstraram a ineficácia da gestão e dos controlos correspondentes e propôs aplicar a mesma taxa de correcção a estas despesas declaradas pela República Helénica. Não obstante, salientava-se que esta taxa podia ser revista para menos, na hipótese de se verificarem melhorias.

219. Uma adenda ao relatório de síntese n.º 1, de 23 de Setembro de 1996, sublinhou que os inquéritos do FEOGA realizados em 1995 e em 1996 tinham confirmado uma melhoria da situação; assim, verificara-se que tinham sido tomadas medidas suficientes pelas autoridades helénicas para restabelecer uma boa colaboração com a Comissão e para garantir, a partir da campanha de 1995/1996, a conformidade dos controlos sobre as ajudas à produção de algodão e aos pequenos produtores. Portanto, no que respeita ao exercício financeiro de 1992, os serviços do FEOGA propuseram reduzir a correcção de 25%, inicialmente notificada à República Helénica, para uma taxa fixa de 10% e devolver-lhe a diferença.

3. O recurso

220. A República Helénica alega que a correcção de 10% imposta pela Decisão 96/701 se funda, por um lado, numa apreciação errada dos factos e, por outro, configura um abuso de poder da Comissão ou uma ultrapassagem dos limites do seu poder discricionário.

221. Embora reconhecendo que foram cometidas e verificadas irregularidades por parte de um certo número de operadores económicos, a República Helénica sustenta que essas irregularidades não foram favorecidas nem devidas à ausência ou à negligência dos serviços nacionais competentes no sistema de controlo e de gestão. Mantém que este sistema é satisfatório, pois permitiu identificar os responsáveis dessas fraudes e obter dos órgãos jurisdicionais competentes sanções penais e pecuniárias que permitem a recuperação quase total dos montantes indevidamente pagos.

222. Segundo ela, não pode ser apontada qualquer negligência às autoridades helénicas competentes; portanto, não se justifica a correcção à taxa fixa de 10%.

223. A Comissão mantém as suas acusações e considera que a requerente não forneceu qualquer elemento que demonstrasse que as verificações em que se tinha

fundado quando do apuramento das contas dos exercícios de 1991 e 1992 eram inexactas. Observa, a este propósito, que o inquérito que teve lugar na Grécia em 1992 e em 1993, por força do Regulamento n.º 595/91, relativamente à fraude no sector do algodão, foi completado por cinco missões de controlo do FEOGA que decorreram de 9 a 13 de Janeiro de 1995, de 13 a 16 de Junho de 1995, de 10 a 14 de Julho de 1995, de 13 a 17 de Novembro de 1995 e de 22 a 26 de Janeiro de 1996.

224. Estas missões tinham por objectivo examinar os procedimentos nacionais de gestão e de controlo da ajuda no sector do algodão, no âmbito do apuramento das contas para o exercício financeiro de 1992 e os exercícios seguintes.

225. Ora, no final dessas missões, verificou-se a existência de numerosas irregularidades. Assim, os serviços do FEOGA salientaram que, em nenhum caso,⁹¹, os dados recolhidos para a determinação das terras não tinham sido informatizados com vista à criação do equivalente a um cadastro, nem explorados para assegurar o controlo da exactidão das declarações de cultura e para determinar as superfícies declaradas por mais de um produtor.

226. Além disso, assinalaram que a delimitação das parcelas e terras cultivadas não tinha sido efectuada de maneira objectiva.

227. Precisaram também que as disposições do artigo 13.º do Regulamento n.º 1201/89 não tinham sido respeitadas, uma vez que as empresas de descaroçamento não estavam em condições de comparar as quantidades de algodão entradas com a correspondente produção de algodão descaroçado, pelo facto de a armazenagem do produto bruto se fazer consoante a qualidade e o tipo de colheita, e não por ordem cronológica de entrada, e de o procedimento aplicado pelas autoridades helénicas para determinar o peso de um lote de algodão descaroçado não preencher as condições fixadas no Anexo B do Regulamento n.º 1201/89.

228. Por fim, foi salientado que os autos dos controlos imprevistos que deveriam ter sido efectuados não eram nem exploráveis nem satisfatórios. A leitura destes documentos muito sucintos não permitia entrever o alcance e a importância destes controlos, o que provava o carácter formal dos documentos. Na altura dos controlos no local, foi verificada a ausência do controlo de «verosimilhança» quanto ao consumo de energia, ao pessoal e à capacidade de descaroçamento da empresa. Este estado de coisas era o resultado da falta de equipamento informático que permitisse acompanhar os diferentes pedidos de adiantamento, os pedidos de cálculo da ajuda e os próprios pedidos de ajuda, relativamente aos pedidos de controlo. Em consequência, era impossível aplicar correctamente e verificar a aplicação da percentagem da ajuda às diferentes quantidades transformadas.

229. A Comissão sublinha que estas verificações correspondem aos critérios defini-

91 — Circunscrição territorial administrativa de direito interno que corresponde ao segundo nível de descentralização na Grécia.

dos pelo documento n.º VI/216/93⁹², a que fazem referência as autoridades helénicas. Os incumprimentos diriam respeito a controlos que são essenciais para garantir a regularidade da despesa do FEOGA e não se limitariam unicamente às fraudes cometidas por certas partes.

230. A Comissão não contesta que a República Helénica tomou medidas contra as pessoas que cometeram irregularidades. Todavia, sublinha que estas medidas individuais não permitem reparar as carências e as falhas do sistema de controlo já anteriormente verificadas.

231. A Comissão reconhece também que as autoridades helénicas desenvolveram esforços reais para melhorar o sistema de controlo, o que, de resto, teria motivado a redução da reserva negativa, de 25% para 10%. No entanto, para o exercício de 1992, precisa que seria inadmissível não ter em conta o facto de a despesa em questão ter sido realizada na ausência quase total de controlos eficazes.

4. Apreciação

232. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o Estado-Membro contra o qual a Comissão justificou a sua decisão, declarando a inexistência ou as falhas nos controlos efectuados no âmbito da aplicação das regras de funcionamento do FEOGA, Secção «Garantia», não pode «pôr em causa as conclusões da Comissão através de simples alegações não baseadas em elementos que provem a existência de um sistema fiável e operacional de controlo. Se o Estado-Membro não conseguir demonstrar que são inexactas as conclusões da Comissão, estas constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo»⁹³.

233. Parece, por um lado, que a relação circunstanciada dos factos pela Comissão⁹⁴ revela carências e negligências graves relativamente a elementos fundamentais do sistema de controlo e de execução de controlos destinados a garantir a regularidade da despesa que logicamente lhe permitiu concluir pela existência de um risco elevado de perdas generalizadas para o FEOGA e, por outro lado, que as irregularidades reconhecidas pela República Helénica relativamente ao exercício financeiro de 1992 são a consequência directa da falta de um sistema de controlo e de gestão eficaz, fiável e objectivo adoptado por este

92 — V. n.ºs 20 e 21 das presentes conclusões.

93 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 7.

94 — V. n.ºs 223 a 229 das presentes conclusões.

Estado. De resto, a República Helénica parece reconhecê-lo implicitamente, na medida em que aceitou adoptar novas medidas de controlo e assegurar a sua observância, nomeadamente, ao emitir novas instruções aplicáveis a partir da campanha de 1995/1996.

234. Além disso, note-se que a República Helénica se contenta em desmentir os elementos de prova apresentados pela Comissão, sem, todavia, fornecer em contrapartida a menor justificação susceptível de pôr em causa a análise da Comissão nem as consequências dela extraídas.

235. O Tribunal de Justiça já decidiu também que, quando tem de apreciar um recurso de anulação interposto nos termos do artigo 173.º do Tratado, o Tribunal de Justiça tem como única missão analisar se são ou não procedentes os fundamentos invocados em apoio do mesmo. Neste âmbito, não lhe cabe aumentar nem diminuir as correcções que se mostrem inadequadas à luz, designadamente, dos critérios enunciados no documento n.º VI/216/93⁹⁵.

236. Por isso, considero que o fundamento que visa obter a redução da correcção da despesa, aplicada pela Comunidade, também não deve proceder.

237. Em consequência, proponho ao Tribunal que rejeite os fundamentos relativos às despesas a título da ajuda à produção de algodão para o exercício financeiro de 1992.

IV — Os pedidos específicos apresentados no âmbito do processo C-243/97

A — A correcção efectuada a título da ultrapassagem dos prazos de pagamento aos beneficiários das ajudas à produção de azeite

1. Os textos comunitários pertinentes

238. O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 3061/84 que estabelece regras de aplicação do regime da ajuda à produção de azeite, na versão alterada pelo Regulamento n.º 928/91⁹⁶, dispõe que, após a fixação da média dos rendimentos das quatro últimas campanhas, o Estado-Membro pagará a ajuda à produção aos olivicultores cuja produção média seja inferior à quantidade indicada no n.º 2, primeiro travessão, do artigo 5.º do Regulamento

⁹⁵ — V., por analogia, o acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 8.

⁹⁶ — V. n.ºs 38 a 40 das presentes conclusões.

n.º 136/66, alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1915/87 do Conselho, de 2 de Julho de 1987⁹⁷, e pelo Regulamento n.º 2210/88⁹⁸, nos 90 dias seguintes à apresentação do pedido de ajuda, acompanhado da prova da transformação das azeitonas num lagar aprovado.

segundo o qual a Grécia e Portugal ficam autorizados a pagar a ajuda relativa à campanha de 1992/1993, o mais tardar, em 15 de Outubro de 1993.

2. Os factos

239. Nos termos do artigo 2.º-B, n.º 2, do Regulamento n.º 3061/84, na versão alterada pelos Regulamentos n.ºs 98/89⁹⁹ e 928/91¹⁰⁰, o Estado-Membro pagará a ajuda à produção aos produtores cuja produção média é inferior à quantidade indicada no n.º 2, primeiro travessão, do artigo 5.º do Regulamento n.º 136/66, alterado pelos Regulamentos n.ºs 1915/87 e 2210/88, já referidos, nos 90 dias seguintes à fixação pela Comissão da produção efectiva para a campanha em causa, bem como do montante unitário da ajuda à produção previsto pelo artigo 17.º-A, n.º 3, do Regulamento n.º 2261/84, alterado pelo Regulamento n.º 3500/90¹⁰¹.

240. O Regulamento (CEE) n.º 2796/93 da Comissão, de 12 de Outubro de 1993, que altera o Regulamento n.º 3061/84¹⁰², aditou a esta disposição um novo parágrafo,

241. O relatório de síntese n.º 2 explicita que os serviços do FEOGA instituíram um programa de controlo automático relativo à observância dos *plafonds* e das datas-limite de pagamento impostos pela regulamentação comunitária. No que respeita ao pagamento de uma ajuda aos beneficiários para além dos prazos, está prevista a recusa automática da despesa segundo um sistema de penalização progressiva que tem em conta os meses de atraso.

242. Estas disposições, depois de terem sido discutidas e aprovadas na reunião do FEOGA, em 26 e 27 de Janeiro de 1993, foram confirmadas pelo documento n.º VI/488/92.

243. Todos os Estados-Membros foram oficialmente informados das ultrapassagens dos prazos de pagamento que lhes diziam respeito.

244. A troca de informações permitiu decidir que a correcção que seria aplicada a este

97 — JO L 183, p. 7.

98 — V. n.ºs 28 a 30 das presentes conclusões. Esta disposição estipula que «A ajuda é concedida aos oleicultores membros de uma organização de produtores... e cuja produção média seja de, pelo menos, 300 quilogramas de azeite por campanha, em função da quantidade de azeite efectivamente produzida...»

99 — V. n.º 49 das presentes conclusões.

100 — V. n.ºs 39 e 40 das presentes conclusões.

101 — *Ibidem*, n.º 40.

102 — JO L 255, p. 1.

título à República Helénica se elevaria a 1 322 433 341 GRD.

fundamento para invocar validamente esta noção a fim de justificar as carências da sua Administração, tanto mais que estes prazos constituem já uma prorrogação dos prazos fixados pelo Regulamento n.º 3061/84, prorrogação essa concedida tendo em conta as dificuldades da Grécia.

3. O recurso

245. A República Helénica sustenta que esta correcção é injustificada, invocando força maior. Segundo ela, os serviços competentes fizeram os possíveis para pagar aos beneficiários dentro dos prazos, mas o volume dos casos controlados e o objectivo prosseguido, que consistia em controlar a regularidade dos pagamentos, não permitiram respeitar escrupulosamente esses prazos.

4. Apreciação

248. Nos termos de jurisprudência constante¹⁰³, a noção de força maior é definida como uma circunstância alheia a quem a invoca, anormal e imprevisível, cujas consequências não poderiam ter sido evitadas, apesar de todas as diligências desenvolvidas.

246. A Comissão sublinha que a força maior constitui uma excepção à regra geral do respeito rigoroso da regulamentação em vigor e deve, a esse título, ser interpretada e aplicada de maneira restritiva. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a noção de força maior implica uma impossibilidade absoluta ou uma circunstância anormal alheia ao operador, cujas consequências só poderiam ter sido evitadas a custo de sacrifícios excessivos, apesar de todas as diligências desenvolvidas.

249. No caso presente, a República Helénica alega um excesso de trabalho motivado pelo fluxo de pedidos a tratar no curto prazo imposto pelo Regulamento n.º 2796/93.

250. Estas circunstâncias, como muito justamente salienta a Comissão, não podem ser qualificadas como alheias a quem as

247. Ora, a Comissão assinala que, no caso presente, a República Helénica não tem

103 — V., nomeadamente, os acórdãos de 29 de Setembro de 1998, *First City Trading* e o. (C-263/97, *Colect.*, p. I-5537, n.º 38), e de 10 de Junho de 1999, *Wettwer* (C-376/97, *Colect.*, p. I-3449, n.º 30).

invoca nem como imprevisíveis e, por conseguinte, não configuram um caso de força maior.

B — A correcção efectuada a título da exportação de azeite da Grécia para países terceiros

251. Este tratamento em urgência, em conformidade com os curtos prazos fixados pelo Regulamento n.º 2796/93, dos numerosos pedidos apresentados à Administração helénica é, com efeito, consequência da não observância por esta última dos primeiros prazos fixados pelo Regulamento n.º 3061/84, alterado pelo Regulamento n.º 98/89.

252. Como a Comissão assinala na resposta que deu por escrito ao Tribunal de Justiça, o Regulamento n.º 2796/93 destinava-se a prorrogar, com efeito retroactivo, os prazos que não tinham sido respeitados por certos Estados, entre os quais a República Helénica, devido à duração dos controlos a efectuar em certas zonas remotas, mas sempre no âmbito da campanha de comercialização que terminava em 15 de Outubro de 1993. Aquele regulamento não tinha, portanto, como finalidade impor aos Estados-Membros a obrigação de efectuar todos os pagamentos num prazo de um dia a contar da data da sua entrada em vigor, mas sim reconhecer os pagamentos efectuados depois desses prazos, fixando simultaneamente o vencimento do prazo no fim da campanha de comercialização de 1992/1993.

253. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que rejeite, por infundado, o fundamento apresentado pela República Helénica.

1. Os textos comunitários pertinentes

254. Recorde-se que o artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 relativo ao financiamento da política agrícola comum¹⁰⁴ prevê que os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para se assegurarem da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo, para evitarem e procederem judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperarem as importâncias perdidas na sequência de irregularidades ou de negligências.

255. De igual modo, como se viu, o artigo 8.º, n.º 2, precisa que, na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros. As importâncias recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e inscritos por estes em diminuição das despesas financiadas pelo FEOGA.

256. Além disso, o artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento n.º 729/70 dispõe, como é

¹⁰⁴ — V. n.ºs 6 a 12 das presentes conclusões.

sabido, que os Estados-Membros porão à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomarão as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender no âmbito da gestão do financiamento comunitário, incluindo verificações locais. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que tenham adoptado em cumprimento dos actos comunitários que tenham relação com a política agrícola comum, desde que esses actos tenham uma incidência financeira para o FEOGA.

257. Por fim, recordo igualmente que, segundo o seu artigo 9.º, n.º 2, os agentes mandatados pela Comissão para as verificações locais têm acesso aos livros e a todos os outros documentos que digam respeito às despesas financiadas pelo FEOGA. A pedido da Comissão e com o acordo do Estado-Membro, as instâncias competentes dos Estados-Membros efectuem verificações ou inquéritos relativos às operações visadas pelo presente regulamento. Os agentes da Comissão podem participar nessas operações.

2. Os factos

258. O relatório de síntese n.º 2 refere o facto de que, através dos documentos «extra-registo» comunicados à Comissão, o FEOGA teve conhecimento de exportações fraudulentas de azeite a partir da Grécia durante o período de 1990-1993.

Detectaram-se contentores que alegadamente continham azeite, mas que efectivamente continham outros produtos que não podiam beneficiar de restituições à exportação.

259. O resultado dos inquéritos efectuados em 1993 e 1994, no Chipre, no Líbano e na Grécia, pela Comissão, à qual por vezes se associaram as autoridades helénicas competentes, veio confirmar as fraudes denunciadas.

260. Os inquiridores verificaram durante as missões efectuadas no Chipre e no Líbano que apenas um pequeno número de contentores ostensivamente exportados para a Austrália ou para os Estados Unidos tinha, de facto, dado lugar a falsas declarações de expedição a partir do Pireu para o porto do país de destino. Com efeito, verificou-se que a maior parte dos contentores tinha transitado pelo porto de Limassol com destino a Beirute, em vez da Austrália ou dos Estados Unidos. Graças à cooperação das autoridades aduaneiras australianas, foi demonstrado que apenas uma percentagem muito pequena dos contentores declarados como exportados para a Austrália tinha efectivamente chegado ao seu destino e que a maioria dos que efectivamente chegaram foi declarada como contendo produtos que não azeite.

261. Além disso, os inquéritos efectuados no Líbano permitiram verificar que a importação de azeite para o Líbano, qualquer que fosse a origem, era proibida, a não

ser que acompanhada de um certificado de importação emitido pelas autoridades libanesas competentes; que, durante os anos de 1990 a 1992, não foram efectuadas importações de azeite declaradas como originárias da Grécia; que os envios declarados, no momento da exportação a partir da Grécia, eram exportações de azeite e, transbordados via Chipre, tinham sido declarados, à entrada no Líbano, como óleo de soja.

262. As autoridades libanesas assinalaram, por último, que as importações de óleo de soja provenientes do Egipto tinham aumentado sensivelmente em 1992. A análise das estatísticas mostrava que, depois de meados desse mesmo ano, a Grécia afirmara ter exportado quantidades consideráveis de azeite para o Egipto, quando, anteriormente, as trocas deste tipo de produto eram quase inexistentes. Uma verificação dos movimentos de contentores permitiu constatar que muitos contentores tinham efectivamente sido descarregados no porto de Limassol, quando tinham sido declarados como devendo ser expedidos directamente para o Egipto.

263. O inquérito efectuado no Chipre, em Setembro de 1994, pelos serviços da Comissão, a fim de determinar o conteúdo dos contentores sob suspeita assim como as modalidades de transporte e o seu destino, permitiu apurar que duas empresas gregas efectuaram falsas declarações na Grécia, exportando um produto suposto ser azeite para países terceiros, em 1992 e em 1993. O exame *ad hoc* dos documentos aduaneiros cipriotas revelou que o produto exportado era efectivamente óleo de soja. Desco-

briu-se também que uma sociedade grega tinha efectuado falsas declarações na Grécia, exportando um produto suposto ser azeite para países terceiros, no decurso do período de 1990-1993.

264. Perante uma fraude a esta escala, em razão das regras comunitárias em vigor que impõem aos Estados-Membros que submetam a um controlo físico todas as exportações de azeite para países terceiros, os agentes que procederam ao inquérito puseram a questão de saber qual a parte de responsabilidade da República Helénica nesta fraude.

265. A missão efectuada junto das autoridades aduaneiras do Pireu e do Laboratório Nacional, em Novembro de 1994, permitiu concluir que esta fraude tinha sido favorecida pela falta de controlos efectivos e eficazes na Grécia. Assim, verificou-se que não foram efectuados os controlos aduaneiros adequados e que o Laboratório Nacional não pôde apresentar quaisquer provas através de análises em que estivesse certificada a natureza e a qualidade do azeite e que, quando a fraude já tinha sido demonstrada, não tinham sido tomadas quaisquer iniciativas para pôr termo às práticas em curso ou para investigar o comportamento dos serviços envolvidos.

266. Os inquiridores concluíram, portanto, que, ao tolerar, sem reagir, que as autoridades aduaneiras e o Laboratório Nacional atestassem, contrariamente à realidade, que era efectuado o controlo físico integral das exportações de azeite, a República Helénica

nica tinha contribuído para criar um clima de impunidade que foi aproveitado por alguns exportadores desonestos, que desenvolveram um comércio fictício de azeite, sabendo que não corriam qualquer risco de sanções em caso de fraude. Dessa forma, a República Helénica tinha infringido as disposições do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70.

os autores das fraudes, tinham pedido para não sofrer as consequências financeiras das irregularidades verificadas, como o permitem as disposições do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70.

3. O recurso

267. O relatório de síntese n.º 2 refere, de resto, que as autoridades gregas não foram capazes de demonstrar que, no combate às actividades ilícitas, tomaram medidas suficientes em termos de procedimentos legais necessários (civis ou criminais) para acabar com este género de tráfico. Acresce que não comunicaram ao FEOGA o montante total das fraudes cometidas pelos operadores que foram objecto dos inquéritos, apesar da insistência do FEOGA.

270. A República Helénica não contesta a realidade nem o montante das fraudes descritas no relatório de síntese n.º 2, mas calcula que, no caso presente, as consequências financeiras dessas fraudes não lhe são imputáveis. Apoia-se nos mesmos argumentos já aduzidos no processo de inquérito e de conciliação.

268. Em consequência, os montantes relativos às empresas em questão foram calculados com base nas quantidades declaradas como exportadas para o Egipto e para o Líbano, em 1992 e 1993. O montante da correcção financeira aplicada por força do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento n.º 729/70 foi de 2 031 347 293 GRD e 2 413 383 890 GRD.

271. Pelos motivos desenvolvidos no relatório de síntese n.º 2, a Comissão mantém as suas acusações.

4. Apreciação

269. As autoridades gregas não contestaram as conclusões do inquérito, mas defenderam que, na medida em que tinham colaborado amplamente com a Comissão tanto para identificar como para sancionar

272. Saliente-se que a República Helénica não contesta os factos nem o montante das fraudes verificadas pelos serviços do FEOGA. Além disso, há que observar que não forneceu qualquer elemento de prova que permitisse pôr em causa estas verificações, nomeadamente as relativas à total ausência de controlo físico pelas autoridades

des aduaneiras e pelo Laboratório Nacional sobre as exportações de azeite para os países terceiros, e as consequências que a Comissão daí extraiu.

ao referido organismo a existência de qualquer anomalia a este respeito.

273. Por consequência, só posso propor ao Tribunal de Justiça que dê como verificado que a República Helénica não cumpriu as obrigações a que estava adstrita nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 729/70 e que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal¹⁰⁵, rejeite o fundamento relativo à correcção efectuada a título da exportação de azeite da Grécia para os países terceiros.

O organismo de intervenção certificar-se-á, pelo menos uma vez por ano, da qualidade do produto armazenado. A colheita de amostras para esse efeito pode ser efectuada aquando do estabelecimento do inventário anual previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 618/90 da Comissão»¹⁰⁷.

C — As correcções efectuadas a título da armazenagem pública dos cereais e das quantidades em falta de trigo duro não declaradas

275. O artigo 3.º, supra-referido, dispõe que o inventário contabilístico é verificado pelo armazenista nos dois últimos meses do exercício. Este controlo inclui uma verificação da presença física da mercadoria, em conformidade com um formulário cujo modelo consta em anexo¹⁰⁸.

1. Os textos comunitários pertinentes

274. O Regulamento (CEE) n.º 689/92 fixa os procedimentos e condições de tomada a cargo dos cereais pelos organismos de intervenção¹⁰⁶. O seu artigo 5.º prevê que «qualquer operador que proceda, por conta do organismo de intervenção, à armazenagem dos produtos adquiridos vigiará regularmente a sua presença e o seu estado de conservação e comunicará imediatamente

276. O Regulamento (CEE) n.º 3492/90 do Conselho, de 27 de Novembro de 1990, fixa os elementos a tomar em consideração nas contas anuais para o financiamento das medidas de intervenção sob a forma de armazenagem pública pelo FEOGA, Secção «Garantia»¹⁰⁹.

105 — Acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 6.

106 — Regulamento da Comissão, de 19 de Março de 1992 (JO L 74, p. 18).

107 — Regulamento da Comissão, de 14 de Março de 1990, que fixa as regras de estabelecimento do inventário anual dos produtos agrícolas em intervenção pública (JO L 67, p. 21).

108 — Nesse formulário deve também ser indicado o tipo de produto armazenado, o nome do armazenista, a descrição do lote, o número do lote, o peso contabilizado, o peso verificado, o peso controlado...

109 — JO L 337, p. 3.

277. O seu artigo 2.º, n.º 1, especifica que «os Estados-Membros tomarão todas as medidas com vista a garantir a boa conservação dos produtos que tenham sido objecto de intervenções comunitárias.»

278. O artigo 2.º, n.º 2, acrescenta que os «Estados-Membros informarão a Comissão, a seu pedido, das disposições administrativas complementares que adoptarem para efeitos de aplicação e gestão das medidas de intervenção.»

279. O artigo 5.º, n.º 1, dispõe que «Todas as quantidades em falta e as quantidades deterioradas devido às condições materiais de armazenagem, de transporte ou de transformação ou ainda de uma conservação demasiado longa serão contabilizadas como saídas de existências de intervenção nas datas em que as perdas ou as deteriorações sejam verificadas.»

2. Os factos

A armazenagem pública dos cereais

280. O relatório de síntese n.º 2 dá conta da ausência e da negligência persistentes no sistema de controlo e de gestão no que diz respeito à armazenagem pública dos cereais

na Grécia. Foi assim assinalado que os controlos de qualidade dos lotes propostos para venda não são efectuados por laboratórios aprovados com base em amostras anónimas, o que é contrário às regras deontológicas aplicáveis nesta matéria; a própria armazenagem é insatisfatória, pois observou-se que os agentes responsáveis pelos controlos físicos não procedem à medição sistemática dos entrepostos e dos silos.

281. O FEOGA dirigiu à República Helénica recomendações precisas, a fim de serem adoptadas medidas apropriadas para reparar estas irregularidades. Assim, chamou a atenção da República Helénica para a necessidade de recrutar agentes qualificados, encarregados de controlar os lotes propostos desde a sua entrada em intervenção ou imediatamente a seguir a esta, de inspecionar fisicamente os cereais e de verificar a qualidade destes últimos. Foi igualmente pedido à República Helénica que encarregasse os controladores nacionais de verificar as existências, de maneira imprevista, e de proceder de igual forma ao nível regional.

282. O FEOGA sublinhou que as autoridades helénicas se mostraram conscientes das observações formuladas pelos seus serviços e adoptaram medidas concretas para aperfeiçoar o sistema de controlo. Assim, no que respeita ao inventário anual, foram efectuados controlos suplementares tanto das quantidades como da qualidade das existências, por iniciativa das autoridades helénicas competentes.

283. Tendo em conta o facto de que as autoridades helénicas, depois de terem admitido que o sistema de controlo posto em prática era defeituoso, começaram a introduzir-lhe aperfeiçoamentos, o FEOGA propôs efectuar uma correcção à taxa fixa de 2% a título da armazenagem pública dos cereais. O montante da correcção financeira assim efectuada elevava-se a 82 224 025 GRD, 54 471 120 GRD e 97 597 184 GRD.

As quantidades de trigo duro em falta

284. Resulta do relatório de síntese n.º 2 que, na sequência do inquérito efectuado pelos serviços do FEOGA, na Grécia, em 1992, 1993 e 1994, se verificou que faltavam 22 721,164 toneladas de trigo duro nas existências de intervenção, contrariamente às declarações feitas a este respeito.

285. O FEOGA tratou estas quantidades como saídas das existências contabilísticas no mês de Maio de 1993.

286. Tendo verificado que as autoridades helénicas não tomaram em conta esta saída na sua declaração anual, a Comissão avisou a República Helénica, em 25 de Abril de 1996, que iria efectuar a este título uma correcção financeira num montante de 1 531 502 946 GRD.

3. Os recursos

A armazenagem pública dos cereais

287. Embora reconhecendo os factos que lhe são apontados, a República Helénica contesta a correcção à taxa fixa de 2% que lhe foi aplicada. Pretende que a sua colaboração leal e a sua boa vontade para resolver as negligências e carências verificadas deveriam isentá-la de qualquer sanção.

288. Precisa, além disso, que, de acordo com a sua ordem jurídica interna, não pode impor retroactiva e unilateralmente a modificação dos termos dos contratos assinados entre o organismo de intervenção e os operadores económicos, mesmo que os contratos em causa incluam cláusulas contrárias às disposições dos regulamentos comunitários em vigor.

289. A Comissão mantém as suas acusações. Sublinha, sem ser desmentida neste ponto pela República Helénica, que o sistema controvertido de controlo e de gestão em causa se manteve até 1997 e

que, por consequência, as negligências e carências verificadas no caso presente já existiam durante o exercício financeiro de 1993.

As quantidades em falta de trigo duro não declaradas

290. A República Helénica reconhece os factos, mas pretende que, por um lado, certos montantes correspondentes às quantidades em falta foram já reembolsados e, por outro lado, certas somas não tinham sido recebidas em virtude da existência de processos judiciais em curso relativamente a esses factos. Quanto a estas últimas somas, precisa que, logo que sejam cobradas quer voluntariamente quer por compensação na sequência de processos em curso, serão pagas ao FEOGA.

291. A Comissão mantém as suas acusações e afirma que, segundo o artigo 5.º do Regulamento n.º 3492/90, as quantidades em falta como saídas das existências de intervenção na data em que a perda foi verificada devem ser contabilizadas.

292. A Comissão assinala que a República Helénica não colocou qualquer objecção na sequência da notificação desta correcção.

4. Apreciação

293. Recorde-se que, nos termos de jurisprudência constante¹¹⁰, só são financiadas pelo FEOGA as intervenções efectuadas segundo as regras comunitárias e que, desde que a Comissão tenha dúvidas a propósito de uma transacção, as quais considera justificadas por elementos de facto ou circunstâncias relativas às condições em que aquela ocorreu, é obrigada a não pagar os montantes correspondentes a essa transacção, excepto se o Estado-Membro em causa apresentar elementos que sejam suficientes para dissipar essas mesmas dúvidas¹¹¹.

294. Também tem sido sempre decidido que, quando tem de apreciar um recurso de anulação interposto nos termos do artigo 173.º do Tratado, o Tribunal de Justiça tem como única missão analisar se são ou não procedentes os fundamentos invocados em apoio do mesmo. Neste âmbito, não lhe cabe aumentar nem diminuir as correcções que se mostrem inadequadas à luz, designadamente, dos critérios enunciados no documento n.º VI/216/93¹¹².

295. Recorde-se, por último, que as relações internas entre a Administração helénica e os interessados, nomeadamente na sequência de decisões proferidas pelos

110 — Acórdãos, já referidos, Países Baixos/Comissão, n.º 14, e Itália/Comissão, n.º 6 (mencionados na nota 7 das presentes conclusões).

111 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido, n.º 39.

112 — V₃ por analogia, o acórdão Itália/Comissão, já referido, n.º 8.

órgãos jurisdicionais nacionais, não afectam as obrigações dos Estados-Membros decorrentes dos regulamentos comunitários¹¹³.

296. Do que antecede decorre que devem ser rejeitados os fundamentos da República Helénica relativos à correcção efectuada a título da armazenagem pública dos cereais.

As quantidades em falta de trigo duro não declaradas

297. Recorde-se que a República Helénica reconheceu os factos de que é acusada pela Comissão.

298. Além disso, decorre expressamente do artigo 5.º do Regulamento n.º 3492/90 que as quantidades em falta de trigo duro devem ser contabilizadas como saídas das existências de intervenção na data em que a perda foi verificada.

299. A Comissão é obrigada a respeitar as regras assim definidas pelos regulamentos comunitários e não pode derogá-las permitindo aos Estados-Membros que as apli-

quem de forma diferente, por exemplo, procedendo a compensação.

300. Por fim, quanto ao argumento que consiste em invocar os processos judiciais em curso para justificar o atraso no reembolso das somas indevidamente recebidas, como já tive ocasião de dizer, as relações entre a Administração helénica e os interessados, nomeadamente na sequência de decisões judiciais proferidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, não afectam as obrigações dos Estados-Membros decorrentes dos regulamentos comunitários.

301. Por conseguinte, resulta do conjunto das considerações que antecedem que devem ser rejeitados, na totalidade, os fundamentos aduzidos pela República Helénica no âmbito dos presentes processos.

302. Por força do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido.

303. Esta disposição deve aplicar-se aos dois processos examinados.

304. Por consequência, nos processos C-46/97 e C-243/97, a República Helénica deve suportar, para além das suas próprias despesas, as despesas efectuadas pela Comissão.

113 — V., por exemplo, por analogia, o acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 27.

Conclusão

305. Concluo, portanto, propondo ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

No processo C-46/97

«1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas suas próprias despesas e nas despesas efectuadas pela Comissão.»

No processo C-243/97

«1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas suas próprias despesas e nas despesas efectuadas pela Comissão.»