

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
12 de Junho de 1990*

No processo C-8/88,

República Federal da Alemanha, representada por Martin Seidel, Ministerialrat no Ministério federal dos Assuntos Económicos, assistido por Joachim Horn, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada da República Federal da Alemanha, 20-22, avenue Émile-Reuter,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Peter Karpenstein, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 87/541/CEE da Comissão, de 21 de Outubro de 1987 (JO L 324, p. 32), na medida em que esta não reconheceu certas quantias que a República Federal da Alemanha tinha pago a título de prémios, previstos pela regulamentação comunitária em benefício dos produtores de carne de ovino e para manutenção de vacas em aleitamento, para os anos de 1984 e 1985,

O TRIBUNAL,

constituído pelos O. Due, presidente, C. N. Kakouris, presidente de secção, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e M. Díez de Velasco, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

* Língua do processo: alemão.

visto o relatório para audiência,

— ouvidas as alegações das partes na audiência de 28 de Novembro de 1989, no decorrer da qual a República Federal da Alemanha foi representada por Ernst Röder, na qualidade de agente,

— ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 24 de Janeiro de 1990,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 12 de Janeiro de 1988, a República Federal da Alemanha pediu, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE, a anulação da Decisão 87/541/CEE da Comissão, de 21 de Outubro de 1987, que alterou as decisões 87/468/CEE e 87/469/CEE relativas ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (adiante «FEOGA»), Secção Garantia, para os exercícios financeiros de 1984 e 1985 (JO L 324, p. 32), na medida em que essa decisão não acolheu, para financiamento comunitário, certas quantias que a República Federal da Alemanha tinha pago a título de prémios, previstos pela regulamentação comunitária em benefício dos produtores de carne de ovino e para manutenção de vacas em aleitamento, para os exercícios financeiros anteriormente citados.
- 2 Nas decisões 87/468 e 87/469, o apuramento das contas não incidia sobre certas despesas respeitantes à República Federal da Alemanha, para as quais verificações complementares eram consideradas como necessárias; o acto impugnado diz respeito a essas despesas.

- 3 O não reconhecimento pela decisão impugnada, adoptada após se ter procedido a essas verificações complementares, dos prémios em benefício dos produtores de carne de ovino apenas diz respeito ao estado da Renânia do Norte-Vestefália e a uma quantia de 1 681 980,64 DM para o ano de 1984 e de 1 596 934,47 DM para 1985, enquanto o não reconhecimento dos prémios para a manutenção de vacas em aleitamento apenas diz respeito aos estados da Renânia do Norte-Vestefália, Bade-Vurtemberg e Baviera, e às quantias de 222 376,22 DM para o ano de 1984 e de 182 636,48 DM para 1985.
- 4 O prémio em benefício dos produtores de carne de ovino está previsto no artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1837/80 do Conselho, de 27 de Junho de 1980, que estabelece a organização comum de mercado no sector das carnes de ovino e caprino (JO L 183, p. 1; EE 03 F18 p. 171).
- 5 Segundo o Regulamento (CEE) n.º 872/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que estabelece as regras gerais de concessão de prémios aos produtores de carne de ovino e revoga o Regulamento (CEE) n.º 2643/80 (JO L 90, p. 40; EE 03 F30 p. 80), o requerente do prémio em questão deve dispor, a partir de 1 de Abril de 1984, de pelo menos dez ovelhas, enquanto para o período de 1 de Janeiro a 31 de Março de 1984 o número mínimo de ovelhas era fixado pelos Estados-membros.
- 6 O Regulamento (CEE) n.º 3007/84 da Comissão, de 26 de Outubro de 1984, que estabelece modalidades de aplicação do prémio em questão (JO L 283, p. 28; EE 03 F32 p. 161), prevê no artigo 2.º que o requerente do prémio deve manter na exploração, após o fim de Outubro de 1984, o número de ovelhas para as quais o prémio é solicitado durante, pelo menos, cem dias a contar de 30 de Abril de cada ano. Essa obrigação não era aplicável para o ano de 1984.
- 7 No que se refere ao prémio para a manutenção de vacas em aleitamento, foi instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 1357/80 do Conselho, de 5 de Junho de 1980 (JO L 140, p. 1; EE 03 F18 p. 121).

- 8 Segundo esse regulamento, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 1417/81 do Conselho, de 19 de Maio de 1981 (JO L 142, p. 4; EE 03 F22 p. 12), as vacas em aleitamento para as quais seja solicitado o prémio em questão devem pertencer a uma das raças especializadas na produção de carne mencionadas no regulamento. Acresce que o requerente deve demonstrar de forma satisfatória para a autoridade competente «que, à data da apresentação do pedido, não vende leite nem lacticínios provenientes da sua exploração», e deve assumir o compromisso de não vender leite ou lacticínios durante doze meses a partir do dia da apresentação do pedido e de manter na sua exploração durante uma duração mínima de seis meses a partir do mesmo dia, um número de vacas em aleitamento pelo menos igual àquele para o qual o prémio foi concedido.
- 9 Por força das disposições conjugadas do regulamento em questão e da Directiva 72/159/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1972, relativa à modernização das explorações agrícolas (JO L 96, p. 1; EE 03 F5 p. 167), o requerente do prémio deve ainda ser um explorador agrícola individual, a título principal, isto é, uma pessoa cuja parte do rendimento proveniente da sua exploração agrícola seja igual ou superior a 50 % do seu rendimento global.
- 10 Para mais ampla exposição da matéria de facto, da tramitação processual, do quadro regulamentar e dos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.
- 11 A recusa da Comissão, pelo acto impugnado, de reconhecer para financiamento comunitário os montantes dos prémios em questão funda-se em irregularidades censuradas às autoridades alemãs. Estas consistem, de um modo geral, na falta de um sistema adequado de controlos administrativos e de fiscalizações no local e na falta de prova de que se tenha procedido a certos controlos administrativos e de que foram efectuadas de forma satisfatória as inspecções no local.
- 12 Os regimes de controlo em questão não estão, na República Federal da Alemanha, estabelecidos de forma uniforme para o conjunto do território por meio de decisões federais sendo da responsabilidade de cada estado federado. A Comissão censura às autoridades federais não terem dado aos estados federados instruções detalhadas sobre a natureza e a frequência dos controlos apropriados a assegurar o respeito das condições postas pela regulamentação comunitária para a concessão

dos prêmios em litígio. Aos estados federados censura não terem definido e aplicado medidas de controlo apropriadas.

- 13 Há que observar, a esse respeito, que incumbe a todas as autoridades dos Estados-membros, quer se trate de autoridades do poder central do Estado, de autoridades de um estado federado ou de outras autoridades territoriais, assegurar o respeito das normas de direito comunitário no âmbito das suas competências respectivas. Em contrapartida, não compete à Comissão pronunciar-se sobre a repartição das competências decorrente das normas institucionais de cada Estado-membro e sobre as obrigações que, respectivamente, podem incumbir às autoridades da República Federal e às dos estados federados. Apenas pode verificar se o conjunto das medidas de vigilância e de controlo estabelecidas de acordo com as modalidades do ordenamento jurídico nacional é suficientemente eficaz para permitir uma aplicação correcta das disposições comunitárias.
- 14 Por conseguinte, não é necessário verificar se o Governo federal deu efectivamente, como sustenta, instruções suficientes aos estados federados, mas convém analisar os fundamentos do recurso no que se refere às censuras da Comissão respeitantes à falta de normas relativas às modalidades de controlo do respeito das condições fixadas pela regulamentação comunitária, a falta de controlos administrativos importantes e de vigilância concreta dos serviços de execução subordinados, a falta ou insuficiência de instruções concretas aos funcionários encarregados da fiscalização no local, a inexistência de qualquer disposição quanto à frequência dos controlos a serem efectuados e a falta de qualquer relatório escrito respeitante às inspecções realizadas no local e aos seus resultados. As obrigações que com isso se prendem constituem exigências mínimas nos termos das disposições comunitárias aplicáveis na matéria.
- 15 Como fundamento principal, o recorrente sustenta que as exigências desse modo formuladas pela Comissão constituem para os Estados-membros obrigações suplementares que não resultam das normas comunitárias que regem a matéria e não podem, portanto, constituir também um critério válido para a apreciação da forma como os regimes dos prêmios em questão foram aplicados nos três estados federados considerados.
- 16 Convém sublinhar, a esse respeito, que, ainda que a regulamentação comunitária na matéria, anteriormente citada, não imponha expressamente aos Estados-mem-

bro a instituição de medidas de vigilância e de modalidades de controlo tais como as que a Comissão invoca, não é menos verdade que essa obrigação resulta implicitamente do facto de, por força da regulamentação em questão, incumbir aos Estados-membros aplicar os regimes dos prémios em causa e organizar um sistema de controlo e vigilância.

- 17 Mais concretamente, há que recordar, a esse respeito, que o artigo 8.º do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p. 13; EE 03 F3 p. 220), impõe aos Estados-membros a obrigação geral de tomar as medidas necessárias para se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo FEOGA, para prevenir e proceder judicialmente relativamente às irregularidades e para recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências; por outro lado, nos termos do artigo 9.º do mesmo regulamento, os Estados-membros devem pôr à disposição da Comissão todas as informações necessárias ao bom funcionamento do FEOGA e tomar as medidas susceptíveis de facilitar os controlos que a Comissão considere útil empreender.
- 18 Para além dessas disposições de ordem geral, há que referir, quanto aos prémios em benefício dos produtores de carne de ovino, que o artigo 5.º do Regulamento n.º 3007/84, já citado, dispõe que, antes do termo do período de cem dias, anteriormente definido, «as autoridades competentes designadas pelos Estados-membros procederão ao controlo administrativo, completado por inspecções no local, sistemáticas ou por sondagem, do número de ovelhas elegíveis declarado no pedido de prémio».
- 19 Quanto aos prémios para a manutenção de vacas em aleitamento, o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento (CEE) n.º 1244/82 da Comissão, de 19 de Maio de 1982, que estabelece as modalidades de aplicação do regime de prémios para a manutenção de vacas em aleitamento (JO L 143, p. 20; EE 03 F25 p. 133), impõe às entidades competentes designadas por cada Estado-membro a obrigação de proceder ao controlo administrativo, completado por inspecções no terreno, por amostragem ou, se necessário, de forma sistemática.
- 20 Resulta dessas disposições, consideradas à luz da obrigação de colaboração leal com a Comissão, que institui o artigo 5.º do Tratado, no que se refere mais especialmente à utilização correcta dos recursos comunitários, que os Estados-membros estão obrigados a organizar um conjunto de controlos administrativos e de

fiscalizações no local que lhes permitam assegurar-se de que as condições materiais e formais para a concessão dos prémios em causa foram correctamente observadas.

- 21 Se essa organização do conjunto dos controlos não existe ou se a que foi criada por um Estado-membro funciona de tal forma mal que deixa subsistir dúvidas quanto à observação das condições postas para a concessão dos prémios em questão, a Comissão tem fundamento para não reconhecer certas despesas efectuadas pelo Estado-membro em questão.
- 22 Por conseguinte, o fundamento do Estado recorrente, segundo o qual as exigências formuladas pela Comissão em relação aos Estados-membros constituem obrigações que a regulamentação comunitária antes referida não impõe, não pode ser acolhido.
- 23 Convém precisar, todavia, que a Comissão está sempre obrigada a justificar a decisão que declare verificada a falta ou as insuficiências dos controlos instituídos por cada Estado-membro em causa.
- 24 É à luz destas considerações que é necessário analisar no presente caso concreto os fundamentos do recurso dirigidos contra as partes do acto impugnado que respeitam à aplicação dos regimes dos prémios *sub judice* nos três estados federados em causa.
- 25 No que se refere aos montantes do prémio instituído em benefício dos produtores de carne de ovino referentes ao estado da Renânia do Norte-Vestefália, não reconhecidos pelo acto impugnado, a Comissão sustenta que, aquando da inspecção efectuada pelos seus funcionários, as autoridades competentes do estado federado não foram capazes de fornecer informações quer sobre a existência eventual de um sistema de controlo administrativo quer sobre as modalidades das fiscalizações a serem efectuadas no local.
- 26 Essas autoridades, designadamente, não terão sido capazes de fornecer informações sobre a forma como os pedidos de prémios eram tratados, sobre a intensidade das fiscalizações no local, sobre a falta de um relatório escrito, na sequência das fiscalizações eventualmente efectuadas, e sobre o sistema de comunicação entre as autoridades de vigilância e os agentes locais incumbidos da sua execução.

- 27 O Governo recorrente, sem contradizer essas afirmações por meio da apresentação de provas, limita-se a sustentar que os controlos administrativos tiveram, na realidade, lugar, bem como as fiscalizações no local, e que a falta de relatórios escritos prova que os agentes encarregados do controlo não verificaram irregularidades, já que esses relatórios escritos apenas são feitos quando isso seja necessário, ou seja, em caso de irregularidade.
- 28 Convém observar, a esse propósito, que o Estado recorrente não foi capaz de demonstrar que as afirmações da Comissão eram inexactas. Essas afirmações constituem elementos susceptíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à criação de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo das condições de concessão dos prémios no estado federado em causa.
- 29 Pelas considerações expostas, os fundamentos do recurso respeitantes ao não reconhecimento, para financiamento comunitário, dos montantes pagos como prémios em benefício dos produtores de carne de ovino na Renânia do Norte-Vestefália, para os exercícios financeiros de 1984 e 1985, devem ser rejeitados.
- 30 Quanto ao prémio para a manutenção das vacas em aleitamento, resulta do acto impugnado, dos autos e bem assim da tramitação processual neste Tribunal, que as censuras formuladas aos três estados federados anteriormente referidos versam mais especialmente os seguintes quatro pontos, cada um dos quais constitui, segundo a Comissão, uma concreta não observância das condições exigidas para a concessão do prémio.
- 31 Em primeiro lugar, nos três estados federados em causa não existirão normas respeitantes às modalidades de cálculo no local do número de vacas em aleitamento que cada exploração detém que permitam o efectivo respeito da obrigação de deter, durante pelo menos seis meses, um número de vacas em aleitamento pelo menos igual àquele para o qual o prémio foi concedido.
- 32 Em segundo lugar, teria sido necessário prever o estabelecimento de um relatório escrito sobre os resultados das fiscalizações efectuadas no local; essa previsão também faltará nos três estados federados em questão.

- 33 Em terceiro lugar, deveriam ter-se estabelecido normas nesses três estados federados no que se refere ao controlo do respeito do compromisso, tomado pelo requerente do prémio, de não vender leite ou lacticínios durante doze meses a partir do dia da apresentação do pedido.
- 34 Por último, deveriam igualmente existir normas referentes ao controlo da condição que exige que o requerente do prémio seja um explorador agrícola individual a título principal, ou seja, que pelo menos 50 % dos seus rendimentos resultem da sua exploração agrícola.
- 35 O recorrente contesta estar obrigado a instituir normas como as que refere a Comissão.
- 36 Com base nas considerações de ordem geral anteriormente expendidas, há que referir, a esse respeito, que a regulamentação comunitária, sem ir ao ponto de impor aos Estados-membros o estabelecimento de normas detalhadas e rígidas na matéria, implica, contudo, a obrigação de instituir um conjunto coerente de medidas que comportem linhas directrizes concretas dirigidas aos agentes encarregados das inspecções no local.
- 37 Esse conjunto de medidas deve, concretamente, comportar normas relativas à forma de cálculo do número de vacas em aleitamento que cada exploração agrícola detém, à intensidade dos controlos a serem efectuados, bem como aos critérios referentes à escolha das explorações a serem inspeccionadas. Deve igualmente prever o estabelecimento de um relatório escrito sobre os resultados das inspecções efectuadas no local. Na falta desta organização, o controlo previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1244/82, anteriormente citado, ficaria destituído de conteúdo e o controlo que deve ser exercido seguidamente pela Comissão tornar-se-ia praticamente impossível.
- 38 Por conseguinte, o fundamento, segundo o qual a Comissão não podia lícitamente considerar as obrigações acima formuladas como exigências resultantes da regulamentação comunitária na matéria, não pode ser acolhido.

- 39 O Governo alemão alega seguidamente que, na realidade, terão sido efectuados controlos regulares e que estes foram suficientes.
- 40 A esse respeito, resulta dos autos que, nos estados da Renânia do Norte-Vestefália e da Baviera, não existiam normas propriamente ditas sobre a forma de cálculo do número de vacas em aleitamento existentes numa exploração agrícola nem sobre a necessidade de estabelecer um relatório escrito na sequência das inspecções efectuadas, tal como sobre as modalidades de controlo quanto à observância das condições relativas à proibição de venda de leite e à preponderância do rendimento agrícola do requerente do prémio.
- 41 A Comissão, em apoio das suas conclusões relativas à inexistência de uma verdadeira organização de conjunto dos controlos nos estados federados em questão, cita um certo número de casos individuais, nos quais constata que os prémios em questão foram concedidos sem justificação. Na opinião do recorrente, esses casos individuais, admitindo que tenham ficado provados, não podem justificar a recusa global de pagamento, a cargo do FEOGA, decidida pela Comissão, mas, quando muito, o não reconhecimento das despesas correspondentes aos casos individuais em questão.
- 42 Essa tese não pode ser acolhida. Com efeito, esses casos individuais de concessão injustificada de prémios constituem apenas um elemento complementar que justifica a censura da Comissão, segundo a qual, nos dois estados federados anteriormente referidos, faltava, na realidade, um conjunto eficaz de vigilância e de controlo do respeito das condições de concessão dos prémios.
- 43 Os fundamentos do recurso respeitantes a esses dois estados federados devem, assim, ser rejeitados.
- 44 Em contrapartida, no que se refere ao estado de Bade-Vurtemberg, embora estejam fundamentadas as censuras da Comissão respeitantes à omissão de prever o estabelecimento de um relatório escrito no seguimento das inspecções efectuadas no local, a inobservância das outras obrigações anteriormente referidas não está estabelecida. Com efeito, resulta dos autos que um sistema de controlo foi organizado nesse estado federado, comportando uma verificação, ainda que não aprofundada, das condições respeitantes à proibição de venda de leite e à preponderân-

cia do rendimento agrícola. Esta conclusão é comprovada pelo facto de a Comissão não ter citado, a propósito desse estado federado, casos individuais nos quais os prémios tenham sido concedidos de forma manifestamente incorrecta.

- 45 Por conseguinte, a parte da decisão da Comissão que estabelece a sua recusa em tomar a cargo do FEOGA as despesas efectuadas no estado de Bade-Vurtemberg a título de prémios para a manutenção das vacas em aleitamento não se justifica e deve, portanto, ser anulada.
- 46 Resulta das precedentes considerações que a decisão impugnada da Comissão deve apenas ser anulada na medida em que não aceitou a cargo do FEOGA as despesas efectuadas a título do prémio para a manutenção de vacas em aleitamento no estado de Bade-Vurtemberg, nos exercícios financeiros de 1984 e 1985, e que, quanto ao restante, o recurso não deve ser acolhido.

Quanto às despesas

- 47 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. No entanto, de acordo com o primeiro parágrafo do n.º 3 do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes repartam as respectivas despesas, no todo ou em parte, se tiverem sido desatendidos, respectivamente, um ou vários dos seus argumentos.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

- 1) A Decisão 87/541/CEE da Comissão, de 21 de Outubro de 1987, que altera as decisões 87/468/CEE e 87/469/CEE relativas ao apuramento das contas dos Estados-membros a título das despesas financiadas pelo Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola, Secção Garantia, para os exercícios financeiros de 1984 e 1985, é anulada na medida em que não tomou a cargo do FEOGA

as despesas efectuadas, a título de prémio para a manutenção de vacas em aleitamento, no estado de Bade-Vurtemberg, nos exercícios financeiros em questão.

- 2) Quanto ao restante, é negado provimento ao recurso.
- 3) Cada uma das partes suportará as respectivas despesas.

| Due | Kakouris | Mancini | |
|-----------|---------------------|----------|-----------------|
| O'Higgins | Moitinho de Almeida | Grévisse | Díez de Velasco |

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 12 de Junho de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due