Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

28 de setembro de 2016 *

«FEOGA, Secção 'Garantia' — FEAGA e FEADER — Despesas excluídas do financiamento — Sistema integrado de gestão e de controlo — Reduções e exclusões em caso de não cumprimento das regras da condicionalidade — Correção financeira fixa decidida pela Comissão em conformidade com as orientações internas existentes na matéria — Ónus da prova — Interpretação do anexo II do Regulamento (CE) n.º 73/2009»

No processo T-437/14,

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por M. Holt e J. Kraehling, na qualidade de agentes, assistidos por V. Wakefield, barrister,

recorrente,

apoiado por

Reino dos Países Baixos, representado por M. Bulterman e B. Koopman, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Comissão Europeia, representada por K. Skelly e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por um objeto um pedido apresentado nos termos do artigo 263.º TFUE de anulação de nove linhas do anexo à Decisão de Execução 2014/191/UE da Comissão, de 4 de abril de 2014, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2014, L 104, p. 43), no respeitante à posição incluída no anexo da decisão relativo às correções financeiras efetuadas pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte na Escócia no decurso dos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010, no montante de 5 606 459,48 euros, devido à sua não conformidade às regras da União Europeia,

O TRIBUNAL (Quarta Secção)

composto por: M. Prek, presidente, I. Labucka (relator) e V. Kreuschitz, juízes,

secretário: S. Spyropoulos, administradora,

* * Língua do processo: inglês.

vistos os autos e após a audiência de 11 de novembro de 2015,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

1 Em 29 de setembro de 2003 o Conselho aprovou o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto no âmbito da política agrícola comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores e altera os Regulamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71, e (CE) n.º 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

2 O artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento previa que «[q]ualquer agricultor que beneficie de pagamentos diretos deve respeitar os requisitos legais de gestão referidos no Anexo III».

3 O artigo 4.º do referido regulamento prevê o seguinte:

«1. Os requisitos legais de gestão referidos no Anexo III são estabelecidos pela legislação comunitária nos seguintes domínios:

— saúde pública, saúde animal e fitossanidade,

— ambiente,

— bem-estar dos animais.

2. Os atos referidos no Anexo III são aplicáveis, no âmbito do presente regulamento, na versão em vigor e, no caso de diretivas, tal como implementadas pelos Estados-Membros.»

4 O artigo 6.º do mesmo regulamento, com a epígrafe «redução ou exclusão dos pagamentos», dispunha o seguinte:

«1. Sempre que não sejam respeitados os requisitos legais […], em resultado de um ato ou de uma omissão diretamente imputável ao próprio agricultor, o montante total dos pagamentos diretos a conceder no ano civil em que ocorre tal incumprimento será […] reduzido ou suprimido de acordo com as regras de execução estabelecidas nos termos do artigo 7.º

[...]»

5 O artigo 7.º, n.º 1, deste regulamento previa que as regras de execução relativas às reduções e exclusões referidas no artigo 6.º seriam fixadas tendo em conta «a gravidade, extensão, permanência e reiteração do incumprimento constatado, bem como os critérios definidos nos n.ºs 2, 3 e 4». Esses números dispunham o seguinte:

«2. Em caso de negligência, a percentagem de redução não pode exceder 5% e, em caso de incumprimento reiterado, 15%.

3. Em caso de incumprimento deliberado, a percentagem de redução não pode, em princípio, ser inferior a 20%, podendo ir até à exclusão total de um ou vários regimes de ajuda e ser aplicável durante um ou vários anos civis.

[...]»

6 O Anexo III, que indica os requisitos legais de gestão (a seguir «RLG»), foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 21/2004 do Conselho, de 17 de dezembro de 2003, que estabelece um sistema de identificação e registo de ovinos e caprinos e que altera o Regulamento (CE) n.º 1782/2003 e as Diretivas 92/102/CE e 64/432/CEE (JO 2004, L 5, p. 8) que acrescentou um novo RLG, com o número 8A, do seguinte teor:

«Regulamento […] n.º 21/2004 […]: artigos 3.°, 4.° e 5.°».

7 O Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho, de 19 de janeiro de 2009, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1290/2005 (CE) n.º 247/2007 e (CE) n.º 378/2007 e revoga o Regulamento n.º 1782/2003, com efeitos a u de janeiro de 2009 (v. o artigo 146.º, n.º 1, e o artigo 149.º). Este último regulamento foi revogado pelo Regulamento (UE) n.º 1307/13 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as regras relativas aos pagamentos diretos a favor dos agricultores a título dos regimes de apoio da política agrícola comum e que revoga o Regulamento n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento n.º 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608). Segundo o seu artigo 74.º, este regulamento é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2015.

8 O considerando 3 do Regulamento n.º 73/2009 tem a seguinte redação:

«O Regulamento […] n.º 1782/2003 estabeleceu o princípio da redução ou exclusão do apoio direto no caso de agricultores que não cumpram certos requisitos nos domínios da saúde pública, saúde animal e fitossanidade, do ambiente e do bem-estar dos animais. Este sistema de 'condicionalidade' faz parte integrante do apoio comunitário sob forma de pagamentos diretos e deverá, por conseguinte, ser mantido. Contudo, a experiência mostra que certos requisitos no âmbito da condicionalidade não estão suficientemente ligados à atividade ou às terras agrícolas ou dizem mais respeito às autoridades nacionais que aos agricultores. É, por conseguinte, conveniente ajustar o âmbito da condicionalidade.»

9 O artigo 4.º do Regulamento n.º 73/2009 dispunha:

«1. Qualquer agricultor que beneficie de pagamentos diretos deve respeitar os [RLG] requisitos legais de gestão constantes do Anexo II […]»

10 O artigo 5.º do referido regulamento prevê o seguinte:

«1. Os requisitos legais de gestão constantes do Anexo II são estabelecidos pela legislação comunitária nos seguintes domínios:

a) saúde pública, saúde animal e fitossanidade;

b) ambiente;

c) bem-estar dos animais.

2. Os atos a que se refere o Anexo II são aplicáveis na sua versão em vigor e, no caso de diretivas, tal como transpostas pelos Estados-Membros.»

11 O artigo 14.º do Regulamento n.º 73/2009 obrigava os Estados-Membros a criar e manter um sistema integrado de gestão e de controlo para efeitos designadamente de gestão e controlo das regras de condicionalidade.

12 O artigo 22.º do Regulamento n.º 73/2009 obrigava os Estados-Membros a proceder a verificações *in loco* para verificar se o agricultor respeitava as suas obrigações em matéria de condicionalidade.

13 O artigo 23.º do referido regulamento previa que, quando os requisitos em matéria de condicionalidade não fossem respeitados e esse facto fosse diretamente imputável «ao agricultor que fizera o pedido de ajuda, o montante total dos pagamentos seria reduzido ou excluído de acordo com as regras previstas no artigo 24.º».

14 O artigo 24.º do referido regulamento previa que fossem fixadas regras pormenorizadas relativamente a essas reduções e exclusões. Em caso de negligência, a percentagem de redução não podia exceder 5% e, em caso de incumprimento reiterado, 15%. Em caso de incumprimento deliberado, a percentagem de redução não podia, em princípio, ser inferior a 20%, podendo ir até à exclusão total de um ou vários regimes de ajuda num ou vários anos civis.

15 O n.º 8 do anexo II, com a epígrafe «[RLG] Requisitos legais de gestão referidos nos artigos 4.° e 5.°», a linha relativa ao RLG n.º 8 tinha o seguinte teor:

«Regulamento […] n.º 21/2004 […]: artigos 3.°, 4.° e 5.°».

16 O Regulamento n.º 21/2004, a que se referem os RLG n.º 8A do Regulamento n.º 1782/2003 e n.º 8 do Regulamento n.º 73/2009 (a seguir, conjuntamente, «RLG n.º 8»), estabelece um sistema de identificação e de registo dos animais das espécies ovina e caprina que, segundo o seu considerando 20, obrigava a alterar o Regulamento n.º 1782/2003.

17 O artigo 3.º do Regulamento n.º 21/2004 prevê o seguinte:

«1. O regime de identificação e registo de animais deve incluir os seguintes elementos:

a) meios de identificação que permitam identificar cada animal;

b) registos atualizados mantidos em cada exploração;

c) documentos de deslocação;

d) registo central ou base de dados informatizada.

2. A Comissão e a autoridade competente do Estado-Membro em questão devem ter acesso a todas as informações abrangidas pelo presente regulamento. Os Estados-Membros e a Comissão devem tomar as medidas necessárias para assegurar o acesso a essas informações por todas as partes que por elas manifestem um interesse, incluindo as organizações de consumidores reconhecidas pelo Estado-Membro, desde que sejam garantidas a proteção e a confidencialidade dos dados previstas na legislação nacional.»

18 O artigo 4.º do referido regulamento enuncia os requisitos dos meios de identificação de cada animal. Refere os requisitos constantes no ponto A do anexo do mesmo regulamento.

19 O artigo 5.º do referido regulamento enuncia os requisitos em matéria de registos e refere os requisitos enunciados no ponto B do anexo do mesmo regulamento.

20 O artigo 6.º do referido regulamento enuncia os requisitos em matéria de documentos de circulação e refere os requisitos enunciados no ponto C do anexo do mesmo regulamento.

21 O artigo 7.º do referido regulamento diz respeito ao registo central e o artigo 8.º diz respeito à base de dados informática e refere os requisitos enunciados no ponto D do anexo do mesmo regulamento.

Antecedentes do litígio

22 A Comissão Europeia procedeu a uma verificação da condicionalidade na Escócia relativamente aos pedidos dos anos de 2008, 2009 e 2010 [inquérito XC/2010/002/GB Reino Unido (Escócia)] e comunicou ao Reino Unido, por carta de 24 de novembro de 2010, as lacunas que os seus auditores tinham apontado ao sistema de condicionalidade escocês.

23 Por ofício de 23 de fevereiro de 2011, o Reino Unido respondeu e apresentou as suas observações à Comissão.

24 Em 19 de dezembro de 2011, a Comissão convidou por escrito o Reino Unido para uma reunião bilateral prevista para 21 de fevereiro de 2012. O Reino Unido respondeu positivamente ao convite e manifestou a sua opinião sobre as questões suscitadas pela Comissão na sua carta de 14 de fevereiro.

25 Por carta de 2 de março de 2012 a Comissão transmitiu ao Reino Unido a ata dessa reunião bilateral.

26 Na sequência dessa reunião, a Comissão transmitiu ao Reino Unido a comunicação de 27 de março de 2013 em que afirmou que aplicação do sistema de condicionalidade não fora conforme com as regras da União Europeia no decurso dos anos de 2008, 2009 e 2010 e informou o Reino Unido da sua proposta de eliminar do financiamento da União o montante de 5 606 459,48 euros. No anexo a essa carta, a Comissão expôs os motivos de exclusão dessas despesas. Concretamente a Comissão identificou, no referente aos pedidos dos anos de 2009 e de 2010, em primeiro lugar, insuficiências no referente à fiscalização eficaz dos RLG n.os 2 e 4; em segundo lugar, identificou insuficiências no referente à fiscalização eficaz das boas condições agrícolas e ambientais (a seguir «BCAA) 4, 16 e 18; em terceiro lugar, identificou o caráter inadequado da fiscalização e das sanções para o RLG n.º 8 no quadro da condicionalidade. No referente aos pedidos de 2008, identificou insuficiências no referente à fiscalização eficaz dos RLG n.os 2 e 4, insuficiências no referente ao controlo eficaz dos BCAA 4, 16 e 18, sanções e fiscalização inadequados no quadro da condicionalidade quanto a vários RLG, uma atitude de clemência em caso de infrações aos RLG n.os 7 e 8, a impossibilidade de aplicar, quanto ao RLG n.º 4, a sanção de 5% por não conformidade devida a negligência e à não realização de uma monitorização sistemática de todos os casos de não conformidade de menor importância. Nessa carta, a Comissão propôs uma correção de 5% para o ano de 2008 e uma correção de 2% para cada um dos anos de 2009 e 2010, pelo facto de as autoridades escocesas terem tomado algumas medidas para eliminarem algumas das lacunas constatadas.

27 Por carta de 14 de maio de 2013, o órgão de coordenação do Reino Unido pediu que a questão fosse remetida ao órgão de conciliação. As questões remetidas a esse órgão diziam respeito, por um lado, à correção financeira por não implementação da integralidade dos controlos da condicionalidade no quadro do RLG n.º 4 e, por outro, à interpretação do RLG n.º 8. A conciliação teve lugar no dia 18 de julho de 2013, mas não deu resultado.

28 Por carta de 8 de novembro de 2013, a Comissão comunicou ao Reino Unido que mantinha a sua posição tal como constante da sua carta de 27 de março de 2013.

29 Em 4 de abril de 2014, com a decisão de execução 2014/191/UE que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de

Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) (JO 2014, L 104, p. 43, a seguir, «decisão impugnada»), notificada ao Reino Unido em 7 de abril de 2014, a Comissão, em conformidade com a proposta formulada na sua comunicação de 27 de março de 2013, excluiu do financiamento da União determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) no que diz respeito à rubrica incluída no anexo da decisão relativa às correções financeiras aplicadas a despesas efetuadas na Escócia nos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010, no montante de 5 606 459,48 euros, devido à sua não conformidade com as regras da União (artigo 1.º) e aplicou uma taça de correção fixa de 5% para o ano de 2008 e de 2% para os anos de 2009 e 2010.

Tramitação e pedidos das partes

30 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância de 16 de junho de 2014, o Reino Unido interpôs o presente recurso.

31 O Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular nove linhas constantes do anexo da decisão impugnada;

— condenar a Comissão nas despesas.

32 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o Reino Unido nas despesas.

33 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de abril de 2015, o Reino dos Países Baixos pediu autorização para intervir em apoio dos pedidos da ECHA.

34 Em 7 de julho de 2015, por decisão do presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral, foi admitida a intervenção do Reino dos Países Baixos em apoio do Reino Unido, nos termos do artigo 116.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991.

35 Em 30 de setembro de 2015, a título de medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal colocou uma série de questões escritas às partes para resposta na audiência e ordenou à Comissão a junção do documento VI/5330/97, de 23 de dezembro de 1997, com a epígrafe «Orientações relativas às consequências financeiras aquando da preparação da decisão de apuramento das contas do FEOGA Garantia».

36 Na audiência de 6 de maio de 2008, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal.

Questão de direito

37 Em apoio do seu recurso, o Reino Unido invoca, em substância, um fundamento único, baseado na violação dos princípios da segurança jurídica, da não discriminação e da igualdade de tratamento em virtude da interpretação ilegal do RLG n.º 8 efetuada pela Comissão.

38 O Reino Unido sustenta, designadamente, a ilegalidade da interpretação feita pela Comissão do referido RLG, segunda a qual este inclui as disposições do artigo 3.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Regulamento n.º 21/2004 e portanto os requisitos previstos nestas disposições, nomeadamente a manutenção de um registo central ou de uma base de dados informática e a posse de documentos de circulação para os ovinos e caprinos.

39 Em especial, em primeiro lugar, dado que o RLG n.º 8 se refere expressamente apenas aos artigos 3.°, 4.° e 5.° do Regulamento n.º 21/2004, essa interpretação viola a vontade do legislador de excluir os artigos 6.° a 8.°, que definem as regras materiais pormenorizadas relativas ao artigo 3.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Regulamento n.º 21/2004, do RLG n.º 8 e de elevar a obrigações de condicionalidade unicamente os requisitos referidos no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), assim como nos artigos 4.° e 5.° do mesmo regulamento.

40 Em segundo lugar, a referência aos artigos 4.° e 5.° no RLG n.º 8, segundo o Reino Unido, não teria sentido se o legislador tivesse querido incluir todos os elementos do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 21/2004 no referido RLG. A remissão para o artigo 3.º teria sido suficiente.

41 Na realidade, o artigo 3.º não seria uma disposição suficientemente pormenorizada as únicas regras materiais que podem criar obrigações vinculativas para os agricultores são as dos artigos 4.° e segs. do Regulamento n.º 21/2004.

42 Em terceiro lugar, a exclusão dos artigos 6.° a 8.° do Regulamento n.º 21/2004 decorre, segundo o Reino Unido, de uma interpretação teleológica do referido regulamento. O Reino Unido considera que embora todas as suas disposições sejam vinculativas em matéria de condicionalidade, o não cumprimento de algumas das obrigações não implica necessariamente consequências financeiras. Os requisitos previstos no artigo 4.º referido regulamento, relativamente à identificação dos animais, e ao artigo 5.º do mesmo regulamento, relativo ao registo dos mesmos, seriam fundamentos do sistema, que permitem respeitar igualmente as outras obrigações. Além disso, os referidos artigos 6.° a 8.° não são diretamente dirigidos aos agricultores, mas às autoridades nacionais.

43 Em quarto lugar, a exclusão dos artigos 6.° a 8.° do RLG n.º 8 justificar-se-ia nos termos do princípio da segurança jurídica. Com efeito, o referido RLG, que está sujeito a interpretações diferentes e que pode acarretar consequências financeiras negativas para os agricultores, devia ser interpretado em sentido favorável aos agricultores.

44 Em quinto lugar, o Reino Unido alega que os princípios de não discriminação e de igualdade de tratamento exigem que um agricultor que não respeite um dos artigos do Regulamento n.º 21/2004 não elencado no RLG n.º 8 não deve ser tratado da mesma forma que um agricultor que tenha violado um artigo do Regulamento n.º 21/2004 não elencado no RLG n.º 8.

45 A Comissão, a título liminar, considera que o recurso do Reino Unido não tem qualquer fundamento jurídico, uma vez que as linhas do anexo da decisão impugnada se referem a seis lacunas ou insuficiências evidenciadas no sistema de condicionalidade do Reino Unido para o ano de 2008 e a três lacunas para os anos de 2009 e 2010. Aliás, no decurso do processo, a Comissão partiu sempre do princípio de que cada insuficiência constatada era suficiente por si mesma para justificar a correção financeira imposta. Finalmente, o Reino Unido não contestou nem as lacunas diferentes da relativa a RLG n.º 8 nem o princípio de que cada uma destas lacunas justificava por si mesma a taxa de correção aplicada no procedimento administrativo.

46 Sobre o mérito, a Comissão sublinha que o artigo 3.º do Regulamento n.º 21/2004 tem, antes de tudo, um âmbito geral relativo ao sistema de identificação e de registo dos animais das espécies ovina e caprina e também que o mesmo abrange os elementos, abrangendo todos os elementos referidos nas alíneas a) a d) e que está incluído como RLG integralmente. A Comissão acrescenta que o mesmo é

obrigatório em todos os seus elementos. Além disso, a implementação desse sistema é o objeto desse regulamento, como confirma o considerando 20 do mesmo. Finalmente, as suas disposições devem ser interpretadas de maneira sistemática e teleológica.

47 Em segundo lugar, a Comissão reconhece que os artigos 6.° a 8.° do Regulamento n.º 21/2004 não são especificamente designados como RLG e que portanto não «diretamente aplicáveis» ou «estritamente executórios» no quadro da condicionalidade, com a consequência de que o não cumprimento pelos agricultores das disposições detalhadas neles contidas não pode dar origem a sanções. Contudo, reconhece que a falta completa dos documentos de circulação ou de envio a um registo central informático, tal como exigidos pelo artigo 3.º, n.º 1, alíneas c) e d), do referido regulamento, pode ser sancionada. Os artigos 6.° a 8.° do regulamento seriam igualmente pertinentes para interpretar as obrigações decorrentes do artigo 3.º do referido regulamento e para determinar se um agricultor cumpriu a sua obrigação de dispor de um sistema de identificação e de registo.

48 Em terceiro lugar, a inclusão expressa dos artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.º 21/2004 no RLG n.º 8 teria uma finalidade diferente da do artigo 3.º do regulamento, ou seja, a de assegurar a homogeneidade no domínio do registo e da identificação dos animais, elementos de base essenciais no sistema de registo e identificação. Assim, a violação de uma simples detalha previstos nestas disposições expõe o agricultor a sanções.

49 Em contrapartida, no que se refere à obrigação de detenção dos documentos de circulação ou de entrega a uma base de dados central, os meios pelos quais o agricultor cumpre estas obrigações não estão estritamente submetidos às disposições dos artigos 6.° a 8.° do Regulamento n.º 21/2004, embora o inspetor deva tê-los em conta numa inspeção.

50 Em quarto lugar, a Comissão considera que a sua interpretação das disposições em causa não é contrária ao princípio da segurança jurídica. Com efeito, todas as disposições do Regulamento n.º 21/2004 são obrigatórias.

51 Na réplica, o Reino Unido contesta a falta de fundamento jurídico do seu recurso e considera que a decisão da Comissão sobre o RLG n.º 8, independentemente do impacto da correção financeira, produz efeitos jurídicos e pode portanto ser objeto de recurso.

52 O Reino Unido contesta o argumento da Comissão segundo o qual cada insuficiência identificada justifica por si a taxa corretora aplicada. Com efeito, a Comissão teria aplicado uma taxa de redução de 5% para o ano de 2008 com base em seis insuficiências e de 2% para os anos de 2009 e 2010 com base em três insuficiências que se mantiveram durante esses anos. Assim, embora o método de cálculo não seja cumulativo, as diferentes insuficiências devem ter um impacto sobre a taxa final aplicada.

53 Além disso, o facto de, durante o processo de conciliação, o Reino Unido não ter contestado as lacunas constatadas ou a afirmação da Comissão segundo a qual cada uma das lacunas era suficiente para justificar a correção proposta não tornam inadmissível a contestação no âmbito do presente recurso.

54 Além disso, tendo o órgão de conciliação proposto uma correção de 2% para os anos de 2009 e de 2010 com base noutras circunstâncias atenuantes, a Comissão podia operar uma correção igualmente para o ano de 2008, tendo em consideração o prejuízo financeiro real causado à União, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO 2005, L 209, p. 1).

55 Em qualquer caso, o Reino Unido salienta que a decisão da Comissão sobre o RLG n.º 8 produz efeitos jurídicos e pode portanto ser objeto do presente recurso. Em especial, o Estado-Membro fica submetido não somente a uma correção financeira, mas igualmente à obrigação de tomar medidas corretivas para dar cumprimento à regulamentação da União [artigo 11.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 885/2006 da Comissão, de 21 de junho de 2006, que estabelece as regras de execução do

Regulamento (CE) n.º 1290/2005 do Conselho no respeitante à acreditação dos organismos pagadores e de outros organismos e ao apuramento das contas do FEAGA e do FEADER (JO 2006, L 171, p. 90)]. Na falta dessas medidas, o incumprimento do Estado tornar-se-ia mais grave e poderiam aplicar-se correções majoradas nos termos da Comunicação AGRI/61495/2002 da Comissão sobre a recorrência de insuficiências.

56 Na réplica, a Comissão afirma que a decisão impugnada foi tomada no contexto do processo de apuramento das contas nos termos do artigo 31.º do Regulamento n.º 1290/2005, com efeitos puramente financeiros, sendo a execução das regras da União o objetivo do processo de infração nos termos do artigo 258.º TFUE.

57 No que se refere à questão da interpretação da oitava linha relativa ao RLG n.º 8, o Reino Unido alega, em substância, que a mesma deve ser interpretada no sentido de que exclui os requisitos de condicionalidade previstos nos artigos 6.° a 8.° do Regulamento n.º 21/2004, visto que estas disposições não estão expressamente indicadas na referida linha.

58 A Comissão responde, em substância, que no tocante ao Regulamento n.º 21/2004, o artigo 3.º consta entre as disposições a que o RLG n.º 8 faz referência. Este artigo contém uma lista dos quatro requisitos de condicionalidade, que continuam a ser obrigatórios e aplicáveis, mesmo que os artigos 6.° a 8.° do referido regulamento que definem os requisitos fixados no referido artigo 3.º, alíneas c) e d), não o continuem a ser.

59 O Tribunal recorda que, segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não apenas os seus termos mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., acórdão de 7 de junho de 2005, VEMW e o., C-17/03, EU:C:2005:362, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

60 Além disso, dado que as interpretações literal e histórica de um regulamento, e em especial de uma das suas disposições, não permitem apreciar o seu alcance exato, a regulamentação em causa deve ser interpretada com base tanto na respetiva finalidade como na sistemática geral (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 31 de março de 1998, França e o./Comissão, C-68/94 e C-30/95, EU:C:1998:148, n.º 168, e acórdão do Tribunal Geral de 25 de março de 1999, Gencor/Comissão, T-102/96, EU:T:1999:65, n.º 148).

61 O Regulamento n.º 73/2009, que revogou o Regulamento n.º 1782/2003 a partir de 1 de janeiro de 2009 (artigo 146.º, n.º 1, e artigo 149.º do Regulamento n.º 73/2009), é aplicável aos factos do caso concreto para os anos de 2009 e 2010, ao passo que o Regulamento n.º 1782/2003 continua a ser aplicável relativamente ao ano de 2008.

62 O artigo 4.º do Regulamento n.º 73/2009, substancialmente equivalente ao artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003, dispunha que os agricultores que recebiam pagamentos diretos estavam obrigados a respeitar os RLG enumerados o anexo II. Este refere diferentes requisitos em matéria de ambiente, de saúde pública, de saúde dos animais e dos vegetais, de identificação, registo e bem-estar dos animais.

63 Entre estes requisitos, o RLG n.º 8 do anexo II do Regulamento n.º 73/2009, que é substancialmente equivalente ao RLG n.º 8 bis do Anexo III do Regulamento n.º 1782/2003, referia-se, para a identificação e registo dos animais, aos artigos 3.°, 4.° e 5.° do Regulamento n.º 21/2004.

64 Enquanto o artigo 3.º do Regulamento n.º 21/2004 enumera quatro elementos que constituem o sistema de identificação e de registo dos animais, só os artigos 4.° e 5.° precisam e pormenorizam os dois primeiros elementos [previstos no artigo 3.º, alíneas a) e b)], são indicados no RLG, n.º 8.

65 Em primeiro lugar, no que se refere à interpretação dos artigos 3.° a 8.° do Regulamento n.º 21/2004, há que constatar que resulta da sua sistemática que o artigo 3.º não foi visto como tendo um alcance autónomo, uma vez que se limita a enumerar os elementos reproduzidos e explicitados a seguir nos artigos 4.° a 8.°, que definem o conteúdo desses elementos.

66 Em segundo lugar, no que se refere ao sentido que se deva atribuir à remissão feita pelo RLG n.º 8 para os artigos 3.° a 5.° do Regulamento n.º 21/2004, há que considerar que apenas os elementos mencionados nos artigos 4.° e 5.° e enumerados no artigo 3.º, alíneas a) e b), desse mesmo regulamento, são considerados requisitos de condicionalidade.

67 Além disso, a lógica desta interpretação do RLG n.º 8 é confirmada pela diferença de natureza entre, por um lado, os elementos enumerados no artigo 3.º, alínea a) e b), do Regulamento n.º 21/2004 e reproduzidos nos artigos 4.° e 5.° do referido regulamento, e, por outro, os elementos mencionados no artigo 3.º, alínea c) e d), do Regulamento n.º 21/2004 reproduzidos nos artigos 6.° a 8.° do referido regulamento. Com efeito, contrariamente aos elementos constantes nos artigos 4.° a 5.° do Regulamento n.º 21/2004, os elementos considerados nos artigos 6.° a 8.° do referido regulamento dizem respeito a obrigações que incumbem essencialmente apenas aos Estados-Membros, o que pode explicar a vontade do legislador de não fazer do seu cumprimento uma condição dos pagamentos a favor dos agricultores.

68 Esta conclusão é válida para o artigo 6.º do Regulamento n.º 21/2004, na medida em que ele prevê a obrigação da autoridade competente de cada Estado-Membro de elaborar um modelo de documento de circulação que deve acompanhar todas as deslocações dos animais em território nacional entre as diferentes explorações e que, segundo n.º 4 do referido artigo, é facultativo nos Estados-Membros em que uma base dados eletrónica centralizada esteja a funcionar. Os Estados-Membros devem ainda comunicar o referido documento entre si e à Comissão. Segundo o n.º 3 desta disposição, o detentor dos animais, estabelecido na exploração de destino deve guardar o documento durante um certo período, a determinar pela autoridade competente.

69 O mesmo se aplica ao artigo 7.º do referido regulamento, na medida em que obriga os Estados-Membros a criar e manter um registo central de todas as explorações que existem no seu território, e ao artigo 8.º do referido regulamento, que exige que os Estados-Membros criem uma base de dados informática, à qual o detentor dos animais deve, nos termos do n.º 2 dessa disposição, transmitir informações sobre os animais existentes na sua exploração e sobre os seus movimentos, em certo prazo.

70 Visto o que precede, há que considerar que, embora o Reino Unido esteja vinculado pelo Regulamento n.º 21/2004 na sua totalidade, o que inclui os seus artigos 5.° a 8.°, o cumprimento destes artigos não pode ser considerado, nem mesmo em virtude da remissão que o artigo 3.º faz para o RLG n.º 8, como condicional dos pagamentos a favor dos agricultores.

71 Daqui decorre que a Comissão cometeu um erro de direito, ao considerar que a conformidade dos pagamentos a favor dos agricultores escoceses deve ser apreciada ao abrigo do RLG n.º 8, visto que exige o cumprimento de todos os elementos enumerados no artigo 3.º do Regulamento n.º 21/2004, designadamente os elementos explicitados nos seus artigos 6.° a 8.°

72 Tem no entanto de se concluir que esse erro, nas circunstâncias do caso concreto, não conduz à anulação da decisão impugnada.

73 A este respeito, resulta da jurisprudência que, mesmo que um dos motivos em que se baseia um ato litigiosos esteja afetado por erro esse vício pode não conduzir à anulação do ato se os outros motivos da decisão impugnada forem suficientes para se concluir pela sua correção (v., neste sentido, acórdão de 12 de dezembro de 2006, SELEX Sistemi Integrati/Comissão, T-155/04, EU:T:2006:387, n.º 47).

74 Com efeito, há que salientar que a Comissão tinha o direito de aplicar um coeficiente de correção financeira de 5% a título de cada uma das insuficiências identificadas no sistema de controlos ao Reino Unido, em aplicação do método transcrito no documento VI/5330/97, cuja legalidade não é contestada pelo Reino Unido.

75 Resulta do anexo 2, segundo parágrafo, do documento VI/5330/97, que as correções financeiras são calculadas perante a importância da não conformidade constatada e que a Comissão tem em consideração, para este efeito, a natureza e a gravidade da infração e o prejuízo financeiro causado à União. Nele está previsto um modo de avaliação da correção financeira com base nos riscos de perdas financeiras, o qual visa apreender as irregularidades sistémicas e pode conduzir a correções fixas de 2, a 5, a 10 ou a 25% das despesas declaradas, em função da gravidade do risco de perda financeira para a União resultante das insuficiências dos sistemas de controlo (anexo 2, oitavo parágrafo, do documento VI/5330/97).

76 No que se refere à escolha entre as taxas tarifárias aplicáveis, como previsto no n.º 3.1, primeiro travessão, do documento AGRI-2005-64043, de 9 de junho de 2006 com a epígrafe «Comunicação sobre o tratamento pela Comissão, no contexto do apuramento das contas do FEOGA, secção 'Garantia', das insuficiências constatadas nos sistemas de controlo da condicionalidade implementados pelos Estados-Membros» (a seguir «Comunicação AGRI-2005-64043»), cuja legalidade não é contestada pelo Reino Unido, o documento VI/5330/97 precisa que, quando todos os controlos-chave são efetuados mas sem respeitarem o número, frequência ou o rigor preconizados pelos regulamentos há que aplicar uma correção de 5%, pois pode razoavelmente concluir-se que estes controlos não têm o grau esperado de garantia de regularidade dos pedidos e que o risco das perdas para o FEOGA é significativo (anexo 2, décimo oitavo parágrafo do documento VI/5330/97).

77 Em segundo lugar, de acordo com o documento n.º VI/5330/97, invocado pela Comissão, «sempre que sejam detetadas várias omissões no mesmo sistema, as taxas fixas de correção não serão cumulativas, sendo a omissão mais grave considerada como uma indicação dos riscos inerentes ao sistema de controlo no seu conjunto» (documento n.º VI/5330/97, p. 13).

78 No caso em apreço, a Comissão aplicou correções fixas de 5% para o ano de 2008 com base nas diferentes insuficiências constatadas no sistema de condicionalidade do Reino Unido, acima resumidas no n.º 27 e indicadas no anexo da decisão impugnada. Para os anos de 2009 e de 2010, a Comissão procedeu a uma redução desta taxa de correção devido a circunstâncias atenuantes e designadamente às medidas tomadas pelo Reino Unido para eliminar as insuficiências constatadas. Cada uma das nove linhas impugnadas do anexo da decisão impugnada se reporta a várias insuficiências e não apenas ao RLG n.º 8. Elas são as seguintes, para o Reino Unido e para a medida «Condicionalidade», e devem ser lidas em conjugação com o anexo da carta de 27 de março 2013.

Ano financeiro	Justificação	Custo médio	%	Moeda	Montante	Deduções	Incidência financeira
2009	Sistema de sanções menos rigoroso para RLG 7 e 8, não acompanhamento de incumprimentos menores, controlo ineficaz das BCAA, em 2008	For-fetário	5	(em euros)	— 2 949 043,26	— 59 941,88	— 2 889 101,38
2010	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2009	Forfetário	2	(em euros)	— 1 175 238,88	— 24 310,41	— 1 150 928,47
2010	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2009	Forfetário	2	(em euros)	1 901,10	0,00	1 901,10

2010	Sistema de sanções menos rigoroso para RLG 7 e 8, não acompanhamento de incumprimentos menores, controlo ineficaz das BCAA, em 2008	Forfetário	5	(em euros)	— 4 961,22	— 34,71	— 4 926,51
2011	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2010	Forfetário	2	(em euros)	795,26	0,00	795,26
2011	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2009	Forfetário	2	(em euros)	— 58,63	0,00	— 58,63
2011	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2009	Forfetário	2	(em euros)	— 879,96	0,00	— 879,96
2011	controlo ineficaz das BCAA e RLG 2, 4 e 8, em 2010	Forfetário	2	(em euros)	— 1 164 633,01	— 388,79	— 1 164 244,22
2011	Sistema de sanções menos rigoroso para RLG 7 e 8, não acompanhamento de incumprimentos menores, controlo ineficaz das BCAA, em 2008	Forfetário	5	(em euros)	— 440,27	0,00	— 440,27

79 No referente ao cálculo da correção, na carta de 27 de março de 2013, a Comissão precisou que, em linha com a comunicação AGRI-2005-64043, a inexistência ou a inadequação das verificações no contexto da condicionalidade e a aplicação incorreta ou até mesmo a não aplicação das sanções previstas pelos regulamentos, tendo como consequência a perda do seu efeito dissuasivo, são consideradas como insuficiências nos controlos-chaves. Tais insuficiências ou omissões foram detetadas. Na referida carta, as insuficiências são assim agrupadas:

«Ano de 2008

— insuficiências relativas ao controlo eficaz dos RLG n.º 2 e n.º 4;

— insuficiências relativas ao controlo eficaz dos BCAA 4, 16 e 18;

— os RLG não foram todos objeto de controlo e de sanções adequadas no quadro da condicionalidade;

— a sanção de 5% por não conformidade devido a negligência não foi possível para o RLG n.º 4;

— atitude de clemência no caso de infrações aos RLG n.ºs 7 e 8;

— não realização de monitorização sistemática para todos os casos inconformidade menor.

Anos 2009 e 2010:

— insuficiências no que se refere ao controlo eficaz dos RLG n.ºs 2 e 4;

— insuficiências no que se refere ao controlo eficaz dos BCAA 4, 16 e 18;

— inadequação do controlo e das sanções do RLG n.º 8 no quadro da condicionalidade.»

80 Na mesma carta, a Comissão precisou que, com base nas referidas insuficiências ou omissões e referindo-se à Comunicação AGRI-2005-64043, foi proposta uma correção de 5% para o ano de 2008 e «que cada uma [destas] insuficiências, consideradas individualmente, justificar a correção proposta».

81 O Reino Unido não contestou esta posição da Comissão no órgão de conciliação.

82 Essa posição foi confirmada pelas conclusões do órgão de conciliação anexadas à carta de 8 de novembro de 2013, nos seguintes termos:

«[S]egundo os serviços, cada um dos pontos fracos suscitados na carta de conciliação, mas não no pedido de conciliação seriam suficientes, individualmente, para levar à correção proposta […]»

83 Também o Reino Unido não contesta o facto de apenas ter contestado, no âmbito do presente recurso, a apreciação da Comissão do RLG n.º 8, que não é mais, para cada uma das linhas do anexo da decisão impugnada, do que uma das justificações avançadas pela Comissão em apoio da taxa de correção aplicada.

84 Além disso, durante o processo administrativo, o Reino Unido estava em condições de compreender que as insuficiências constatadas diziam respeito a controlos-chave que comportam um risco de perdas significativas para os fundos da União e que, por conseguinte, podiam, cada uma delas, dar origem a uma taxa de correção fixa de 5%, com base na metodologia reproduzida no documento VI/5330/97.

85 Embora, no presente recurso, o Reino Unido pareça refutar a possibilidade de a taxa de correção aplicada possa ser justificada por outras suficiências diferentes daquelas que contesta, há que constatar que o único argumento que avança consiste na constatação de uma diferença de taxas aplicadas de ano para ano. Em substância, essa constatação apenas revela a incidência que pode ter cada insuficiência sobre a taxa de correção definida.

86 Contudo, este argumento não pode ser acolhido. Com efeito, já na carta de 27 de março de 2013, a Comissão explicara que para os anos de 2009 e 2010, uma vez que as autoridades escocesas tinham tomado no ano de 2009 medidas corretivas para eliminar algumas das insuficiências constatadas, o risco para os fundos da União tinha diminuído e, por conseguinte, a taxa de correção foi fixada em 2%. A Comissão aplicou uma redução da taxa aplicável em função de uma circunstância atenuante.

87 Pelo exposto, há que julgar improcedente o presente recurso.

Quanto às despesas

88 Por força do disposto no artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

89 Tendo o Reino Unido sido vencido e tendo a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que o condenar no pagamento das despesas.

90 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportará as suas despesas e as da Comissão Europeia.

3) O Reino dos Países Baixos suportará as suas próprias despesas.

Prek Labucka Kreuschitz

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de setembro de 2016.

Assinaturas