HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

28 septembrie 2016 *

„FEOGA, secțiunea «Garantare» — FEGA și FEADR — Cheltuieli excluse de la finanțare — Sistem integrat de administrare și control — Reduceri și excluderi în caz de nerespectare a normelor de ecocondiționalitate — Corecție financiară forfetară stabilită de Comisie în conformitate cu orientările interne adoptate în materie — Sarcina probei — Interpretarea anexei II la Regulamentul (CE) nr. 73/2009”

În cauza T-437/14,

**Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, reprezentat de M. Holt și de J. Kraehling, în calitate de agenți, asistați de V. Wakefield, barrister,

reclamant,

susținut de

**Regatul Țărilor de Jos**, reprezentat de M. Bulterman și de B. Koopman, în calitate de agenți,

intervenient,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de K. Skelly și de D. Triantafyllou, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și prin care se urmărește anularea a nouă rânduri din anexa la Decizia de punere în aplicare 2014/191/UE a Comisiei din 4 aprilie 2014 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli contractate de statele membre în cadrul secțiunii „Garantare” a Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și în cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2014, L 104, p. 43), în ceea ce privește postul, inclus în anexa la decizie, referitor la corecțiile financiare aplicate unor cheltuieli efectuate de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în Scoția în cursul exercițiilor financiare 2008, 2009 și 2010, în valoare de 5 606 459,48 euro, din cauza neconformității acestora cu normele Uniunii Europene,

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus din domnul M. Prek, președinte, doamna I. Labucka (raportor) și domnul V. Kreuschitz, judecători,

* Limba de procedură: engleza.

grefier: doamna S. Spyropoulos, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 11 noiembrie 2015,

pronunță prezenta

## Hotărâre

### Cadrul juridic

1 La 29 septembrie 2003, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1, Ediție specială, 3/vol. 49, p. 177).

2 Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevedea că „[o]rice agricultor care primește plăți directe trebuie să respecte cerințele de reglementare în materie de gestionare, prevăzute în anexa III”.

3 Articolul 4 din regulamentul menționat prevedea următoarele:

„(1) Cerințele de reglementare în materie de gestionare prevăzute în anexa III sunt stabilite în legislația comunitară în următoarele domenii:

— sănătate publică, sănătatea animalelor și a plantelor;

— mediu;

— bunăstarea animalelor.

(2) Actele prevăzute în anexa III se aplică în cadrul prezentului regulament în versiunea în vigoare și, în cazul directivelor, în versiunea pusă în aplicare de statele membre.”

4 Articolul 6 din regulamentul menționat, intitulat „Reducerea sau excluderea de la plată”, prevedea următoarele:

„(1) Dacă cerințele de reglementare […] nu sunt respectate, din cauza unei acțiuni sau a unei omisiuni direct imputabile agricultorului în cauză, valoarea totala a plăților directe care trebuie acordate în anul calendaristic în cursul căruia s-a constatat nerespectarea este redus sau eliminat […] în conformitate cu normele detaliate prevăzute în articolul 7.

[…]”

5 Articolul 7 alineatul (1) din acest regulament prevedea că normele detaliate referitoare la reduceri și la excluderi prevăzute la articolul 6 ar fi stabilite ținându-se seama de „gravitatea, amploarea, persistența și repetarea nerespectării constatate, precum și de criteriile stabilite în alineatele (2), (3) și (4)”. Aceste alineate prevedeau printre altele următoarele:

„(2) În caz de neglijență, procentajul reducerii este de maximum 5 %, iar în caz de nerespectare repetată, de 15 %.

(3) În caz de nerespectare deliberată, în principiu, procentajul reducerii nu poate fi mai mic de 20 % și poate ajunge până la excluderea totală din una sau mai multe scheme de ajutor și se poate aplica pe durata unuia sau mai multor ani calendaristici.

[…]”

6 În ceea ce privește anexa III, care expune cerințele de reglementare în materie de gestionare (denumite în continuare „CRMG”), aceasta a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 21/2004 al Consiliului din 17 decembrie 2003 de stabilire a unui sistem de identificare și de înregistrare a animalelor din speciile ovină și caprină și de modificare a Regulamentului nr. 1782/2003 și a Directivelor 92/102/CEE și 64/432/CEE (JO 2004, L 5, p. 8, Ediție specială, 3/vol. 52, p. 146), care a adăugat o nouă CRMG, numerotată 8a, redactată în modul următor:

„Regulamentul […] nr. 21/2004 […]: articolele 3, 4 și 5”.

7 Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul politicii agricole comune și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului nr. 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16) a abrogat și a înlocuit Regulamentul nr. 1782/2003 începând cu 1 ianuarie 2009 [a se vedea articolul 146 alineatul (1) și articolul 149]. Acest din urmă regulament a fost abrogat prin Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului nr. 73/2009 (JO 2013, L 347, p. 608). Potrivit articolului 74, acest regulament se aplică de la 1 ianuarie 2015.

8 Considerentul (3) al Regulamentului nr. 73/2009 era redactat în modul următor:

„Regulamentul […] nr. 1782/2003 a instituit principiul conform căruia agricultorii care nu respectă anumite cerințe în domeni[ul] sănătății publice, al sănătății animalelor și al sănătății plantelor, al mediului și al bunăstării animalelor fac obiectul reducerii sau al excluderii de la ajutorul direct. Acest sistem de «ecocondiționalitate» este parte integrantă din ajutorul comunitar în domeniul plăților directe și ar trebui, prin urmare, menținut. Cu toate acestea, experiența a demonstrat că numeroase cerințe din cadrul domeniului de aplicare al ecocondiționalității nu sunt suficient de pertinente pentru activitatea agricolă sau pentru terenurile agricole sau vizează mai degrabă autoritățile naționale decât agricultorii. Prin urmare, domeniul de aplicare al ecocondiționalității ar trebui modificat.”

9 Articolul 4 din Regulamentul nr. 73/2009 prevedea:

„(1) Orice agricultor care primește plăți directe trebuie să respecte [CRMG] prevăzute în anexa II […]”

10 Articolul 5 din regulamentul menționat, referitor la CRMG, prevedea:

„(1) [CRMG] prevăzute în anexa II sunt stabilite în legislația comunitară pentru următoarele domenii:

(a) sănătate publică, sănătatea animalelor și a plantelor;

(b) mediu;

(c) bunăstarea animalelor.

(2) Dispozițiile menționate în anexa II se aplică în versiunea în vigoare și, în cazul directivelor, în versiunea pusă în aplicare de statele membre.”

11 Articolul 14 din Regulamentul nr. 73/2009 impunea statelor membre obligația de a institui și de a gestiona un sistem integrat de administrare și control, în scopul, printre altele, al administrării și al controlului normelor de ecocondiționalitate.

12 Articolul 22 din Regulamentul nr. 73/2009 obliga statele membre să efectueze verificări la fața locului pentru a verifica dacă agricultorul își respectă obligațiile în materie de ecocondiționalitate.

13 Articolul 23 din regulamentul menționat prevedea că, în cazul în care cerințele în materie de ecocondiționalitate nu erau respectate și această nerespectare era direct imputabilă agricultorului care depusese cererea de ajutor, „valoarea totală a plăților directe acordate sau care trebui[au] acordate agricultorului […] e[ra] redusă […] în conformitate cu normele detaliate prevăzute la articolul 24”.

14 Articolul 24 din regulamentul menționat prevedea că trebuiau stabilite norme detaliate în ceea ce privește aceste reduceri și excluderi. Acesta preciza că, în caz de neglijență, procentul de reducere nu putea depăși 5 %, sau 15 % în caz de nerespectare repetată. În cazul nerespectării deliberate, în principiu, procentul de reducere nu trebuia să fie mai mic de 20 % și putea ajunge până la excluderea totală din una sau mai multe scheme de ajutor și se putea aplica pentru unul sau mai mulți ani calendaristici.

15 În anexa II, care este intitulată „[CRMG] prevăzute la articolele 4 și 5”, rândul referitor la CRMG nr. 8 era redactat în modul următor:

„Regulamentul […] nr. 21/2004 […]: articolele 3, 4 și 5”.

16 Regulamentul nr. 21/2004, la care fac referire CRMG nr. 8a din Regulamentul nr. 1782/2003 și CRMG nr. 8 din Regulamentul nr. 73/2009 (denumite în continuare, împreună, „CRMG nr. 8”), stabilește un sistem de identificare și de înregistrare a animalelor din speciile ovină și caprină, care, potrivit considerentului (20), a impus o modificare a Regulamentului nr. 1782/2003.

17 Articolul 3 din Regulamentul nr. 21/2004 prevede următoarele:

„(1) Sistemul de identificare și de înregistrare a animalelor cuprinde următoarele elemente:

(a) mijloacele de identificare care permit identificarea fiecărui animal;

(b) registrele actualizate păstrate în fiecare exploatație;

(c) documentele de circulație;

(d) registrul central sau baza de date electronică.

(2) Comisia și autoritatea competentă a statului membru respectiv au acces la toate informațiile prevăzute de prezentul regulament. Statele membre și Comisia iau măsurile necesare pentru a garanta accesul tuturor părților interesate la aceste date, inclusiv asociațiile de consumatori recunoscute de către statul membru, cu condiția respectării cerințelor în ceea ce privește protecția datelor și confidențialitatea prevăzute de legislația națională.”

18 Articolul 4 din regulamentul menționat prevede cerințele în ceea ce privește mijloacele de identificare a fiecărui animal. Acesta face referire la cerințele de identificare care figurează la punctul A din anexa la același regulament.

19 Articolul 5 din regulamentul menționat prevede cerințele în materie de registre și face referire la cerințele prevăzute în secțiunea B din anexa la același regulament.

20 Articolul 6 din regulamentul menționat prevede cerințele în materie de documente de circulație și face referire la cerințele prevăzute în secțiunea C din anexa la același regulament.

21 Articolul 7 din regulamentul menționat privește registrul central și articolul 8 privește baza de date electronică și face referire la cerințele prevăzute în secțiunea D din anexa la același regulament.

**Istoricul cauzei**

22 Comisia Europeană a efectuat o verificare a ecocondiționalității în Scoția în privința cererilor pentru anii 2008, 2009 și 2010 [ancheta XC/2010/002/GB Regatul Unit (Scoția)] și a comunicat Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, prin scrisoarea din 24 noiembrie 2010, lacunele pe care auditorii săi le-au relevat în cadrul sistemului de ecocondiționalitate scoțian.

23 Prin scrisoarea din 23 februarie 2011, Regatul Unit a răspuns și a prezentat Comisiei observațiile sale.

24 La 19 decembrie 2011, Comisia a adresat Regatului Unit o invitație scrisă la o reuniune bilaterală prevăzută la 21 februarie 2012. Regatul Unit a acceptat respectiva invitație și și-a exprimat poziția cu privire la problemele ridicate de Comisie în scrisoarea sa din 14 februarie 2012.

25 Prin scrisoarea din 2 martie 2012, Comisia a transmis Regatului Unit procesul-verbal al reuniunii bilaterale.

26 În urma reuniunii menționate, Comisia transmis Regatului Unit Comunicarea din 27 martie 2013, în care a afirmat că punerea în aplicare a sistemului de ecocondiționalitate în Scoția nu fusese conformă normelor Uniunii Europene în cursul anilor 2008, 2009 și 2010 și a comunicat Regatului Unit propunerea sa de excludere de la finanțarea de către Uniune a unei sume de 5 606 459,48 euro. În anexa la această scrisoare, Comisia a expus motivele excluderii acestor cheltuieli de la finanțarea de către Uniune. În particular, Comisia a identificat, în privința cererilor pentru anii 2009 și 2010, în primul rând, insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al CRMG nr. 2 și nr. 4; în al doilea rând, insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al bunelor condiții agricole și de mediu (denumite în continuare „GAEC”) 4, 16 și 18; în al treilea rând, caracterul neadecvat al controlului și al sancțiunilor pentru CRMG nr. 8 în cadrul ecocondiționalității. În privința cererilor pentru anul 2008, aceasta a identificat insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al CRMG nr. 2 și nr. 4, insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al GAEC 4, 16 și 18, sancțiuni și un control neadecvate în cadrul ecocondiționalității cu privire la mai multe CRMG, o atitudine indulgentă în cazul încălcărilor pentru CRMG nr. 7 și nr. 8, imposibilitatea aplicării pentru CRMG nr. 4 a sancțiunii de 5 % pentru neconformitate cauzată de neglijență și de lipsa efectuării unei monitorizări sistematice pentru toate cazurile minore de neconformitate. În această scrisoare, Comisia a propus o corecție de 5 % pentru anul 2008 și o corecție de 2 % pentru fiecare dintre anii 2009 și 2010, pentru motivul că autoritățile scoțiene luaseră un număr de măsuri ca să remedieze anumite lacune constatate.

27 Prin scrisoarea din 14 mai 2013, organul de coordonare din Regatul Unit a solicitat sesizarea organului de conciliere cu privire la această problemă. Întrebările adresate organului menționat priveau, pe de o parte, corecția financiară pentru nepunerea în aplicare a integralității controalelor privind ecocondiționalitatea în cadrul CRMG nr. 4 și, pe de altă parte, interpretarea CRMG nr. 8. Concilierea s-a desfășurat la 18 iulie 2013, însă a eșuat.

28 Prin scrisoarea din 8 noiembrie 2013, Comisia a comunicat Regatului Unit că își menține poziția astfel cum a indicat în scrisoarea sa din 27 martie 2013.

29 La 4 aprilie 2014, prin Decizia de punere în aplicare 2014/191/UE de excludere de la finanțarea de către Uniune a anumitor cheltuieli contractate de statele membre în cadrul secțiunii „Garantare” a Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și în cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2014, L 104, p. 43, denumită în continuare „decizia atacată”), notificată Regatului Unit la 7 aprilie 2014, Comisia, în conformitate cu propunerea formulată în Comunicarea din 27 martie 2013, a exclus de la finanțarea de către Uniune anumite cheltuieli efectuate în Scoția în cursul exercițiilor financiare 2008, 2009 și 2010, în valoare de 5 606 459,48 euro, din cauza neconformității lor cu normele Uniunii (articolul 1) și a impus o rată de corecție forfetară de 5 % pentru anul 2008 și de 2 % pentru anii 2009 și 2010.

## Procedura și concluziile părților

30 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 16 iunie 2014, Regatul Unit a introdus prezenta acțiune.

31 Regatul Unit solicită Tribunalului:

— anularea a nouă rânduri care figurează în anexa la decizia atacată;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

32 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca nefondată;

— obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată.

33 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 2 aprilie 2015, Regatul Țărilor de Jos a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Regatului Unit.

34 La 7 iulie 2015, prin decizia președintelui Camerei a patra a Tribunalului, a fost admisă cererea de intervenție în susținerea concluziilor Regatului Unit formulată de Regatul Țărilor de Jos, în conformitate cu articolul 116 alineatul (6) din Regulamentului de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991.

35 La 30 septembrie 2015, în temeiul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 89 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, Tribunalul a adresat părților o serie de întrebări scrise la care să se răspundă în cadrul ședinței și a obligat Comisia să prezinte documentul VI/5330/97 din 23 decembrie 1997 intitulat „Orientări privind calcularea consecințelor financiare în cadrul pregătirii deciziei de închidere a conturilor FEOGA-Garantare”.

36 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 11 noiembrie 2015.

## În drept

37 În susținerea acțiunii, Regatul Unit invocă în esență un motiv unic, întemeiat pe încălcarea principiilor securității juridice, nediscriminării și egalității de tratament ca urmare a interpretării nelegale a CRMG nr. 8 efectuate de Comisie.

38 Regatul Unit susține în special că interpretarea de către Comisie a respectivei CRMG, potrivit căreia aceasta din urmă include dispozițiile articolului 3 alineatul (1) literele (c) și (d) din Regulamentul nr. 21/2004 și, așadar, cerințele prevăzute de aceste dispoziții, printre care ținerea unui registru central sau a unei baze de date electronice și deținerea documentelor de circulație pentru ovine și caprine, este nelegală.

39 În particular, în primul rând, din moment ce CRMG nr. 8 face referire în mod explicit numai la articolele 3, 4 și 5 din Regulamentul nr. 21/2004, o astfel de interpretare ar încălca voința legiuitorului de a exclude articolele 6-8, care definesc normele materiale detaliate referitoare la articolul 3 alineatul (1) literele (c) și (d) din Regulamentul nr. 21/2004, din CRMG nr. 8 și de a ridica la rang de obligații de ecocondiționalitate numai cerințele menționate la articolul 3 alineatul (1) literele (a) și (b), precum și la articolele 4 și 5 din același regulament.

40 În al doilea rând, trimiterea la articolele 4 și 5 în CRMG nr. 8, potrivit Regatului Unit, nu ar avea sens dacă legiuitorul ar fi vrut să includă toate elementele articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 21/2004 în respectiva CRMG. O trimitere numai la articolul 3 ar fi fost suficientă.

41 În realitate, articolul 3 menționat nu ar fi o dispoziție suficient de detaliată și singurele norme materiale în măsură să creeze obligații imperative pentru agricultori ar fi cele conținute în articolul 4 și următoarele din Regulamentul nr. 21/2004.

42 În al treilea rând, excluderea articolelor 6-8 din Regulamentul nr. 21/2004 decurge, potrivit Regatului Unit, dintr-o interpretare teleologică a regulamentului menționat. Acesta consideră astfel că, deși este adevărat că toate dispozițiile sale sunt obligatorii în materie de ecocondiționalitate, nerespectarea unora dintre obligații nu determină în mod necesar consecințe financiare. Cerințele, stabilite la articolul 4 din regulamentul menționat, referitor la identificarea animalelor, și la articolul 5 din același regulament, referitor la ținerea unui registru al acestora din urmă, ar constitui fundamentele sistemului, care permit respectarea de asemenea a celorlalte obligații. În plus, respectivele articole 6-8 nu s-ar adresa direct agricultorilor, ci autorităților naționale.

43 În al patrulea rând, excluderea articolelor 6-8 din CRMG nr. 8 s-ar justifica în lumina principiului securității juridice. Astfel, respectiva CRMG, care este supusă unor interpretări diferite și care este susceptibilă să determine consecințe financiare negative pentru agricultori, ar trebui interpretată într-un sens favorabil acestora din urmă.

44 În al cincilea rând, Regatul Unit susține că principiile nediscriminării și egalității de tratament impun ca un agricultor care nu a respectat unul dintre articolele din Regulamentul nr. 21/2004 neinclus în lista CRMG nr. 8 să nu fie tratat în același mod ca un agricultor care nu a respectat unul dintre articolele incluse în lista menționată.

45 Comisia, cu titlu introductiv, consideră că acțiunea Regatului Unit este nefondată, din moment ce rândurile anexei la decizia atacată se referă la șase lacune sau insuficiențe scoase în evidență în cadrul sistemului de ecocondiționalitate din Regatul Unit pentru anul 2008 și la trei lacune pentru anii 2009 și 2010. Pe de altă parte, pe tot parcursul procedurii, Comisia a plecat de la premisa că fiecare

insuficiență identificată ar fi suficientă în sine pentru a justifica corecția financiară impusă. În sfârșit, Regatul Unit nu a contestat nici lacunele diferite de cea referitoare la CRMG nr. 8, nici principiul potrivit căruia fiecare dintre aceste lacune ar justifica în sine rata de corecție impusă în cursul procedurii administrative.

46 Cu privire la fond, în primul rând, Comisia subliniază că articolul 3 din Regulamentul nr. 21/2004 are, mai întâi, o aplicabilitate generală în ceea ce privește sistemul de identificare și de înregistrare a animalelor din speciile ovine și caprine, că acesta cuprinde toate elementele menționate la literele (a)-(d) și că este inclus ca CRMG în integralitatea sa. Ea adaugă că este obligatoriu în toate elementele sale. În continuare, punerea în aplicare a unui astfel de sistem ar constitui obiectul acestui regulament, astfel cum a fost confirmat în considerentul (20) al acestui regulament. În sfârșit, dispozițiile sale ar trebui interpretate în mod sistematic și teleologic.

47 În al doilea rând, Comisia recunoaște că articolele 6-8 din Regulamentul nr. 21/2004 nu sunt desemnate în mod specific ca CRMG și că acestea nu sunt, așadar, „direct aplicabile” sau „strict executorii” în cadrul ecocondiționalității, cu consecința că nerespectarea de către agricultori a dispozițiilor detaliate pe care le conțin nu ar putea conduce la aplicarea unor sancțiuni. Cu toate acestea, ea consideră că lipsa totală a documentelor de circulație sau a contribuției la un registru central electronic, astfel cum impune articolul 3 alineatul (1) literele (c) și (d) din regulamentul menționat, poate fi sancționată. Articolele 6-8 din acesta din urmă ar fi în plus pertinente pentru a interpreta obligațiile ce decurg din articolul 3 din respectivul regulament și pentru a determina dacă agricultorul și-a respectat obligația de a dispune de un sistem de identificare și de înregistrare.

48 În al treilea rând, includerea expresă a articolelor 4 și 5 din Regulamentul nr. 21/2004 în CRMG nr. 8 ar servi un scop diferit de cel al articolului 3 din același regulament, și anume asigurarea omogenității în domeniile precise ale înregistrării și identificării animalelor, elemente de bază esențiale în sistemul de înregistrare și de identificare. Astfel, încălcarea unui simplu detaliu prevăzut de aceste dispoziții expune agricultorul la sancțiuni.

49 În schimb, în ceea ce privește obligația de ținere a evidenței documentelor de circulație sau de contribuție la o bază de date centralizată, mijloacele prin care agricultorul respectă aceste obligații nu ar fi supuse în mod strict dispozițiilor articolelor 6-8 din Regulamentul nr. 21/2004, chiar dacă un inspector trebuie să le ia în considerare în cadrul unei verificări.

50 În al patrulea rând, Comisia consideră că interpretarea sa privind dispozițiile în cauză nu contravine principiului securității juridice. Toate dispozițiile Regulamentului nr. 21/2004 ar fi astfel obligatorii.

51 În replică, Regatul Unit contestă caracterul nefondat al acțiunii sale și consideră că decizia Comisiei cu privire la CRMG nr. 8, indiferent de impactul corecției financiare, produce efecte juridice și poate, așadar, face obiectul unei acțiuni.

52 Regatul Unit contestă în special argumentul Comisiei potrivit căruia fiecare carență identificată ar justifica în sine rata de reducere aplicată. Astfel, Comisia ar fi aplicat o rată a reducerii de 5 % pentru anul 2008 în temeiul a șase carențe și de 2 % pentru anii 2009 și 2010 în temeiul a trei carențe care au persistat în cursul acestor ani. Prin urmare, deși metoda de calcul nu este cumulativă, diferitele carențe trebuie să aibă un impact asupra ratei finale aplicate.

53 În plus, faptul că, în cursul procedurii de conciliere, Regatul Unit nu a contestat celelalte lacune constatate sau afirmația Comisiei potrivit căreia fiecare dintre aceste lacune era suficientă pentru a justifica corecția propusă nu determină inadmisibilitatea contestației în cadrul prezentei acțiuni.

54 În plus, întrucât organul de conciliere propusese o corecție de 2 % pentru anii 2009 și 2010 în temeiul altor circumstanțe atenuante, Comisia ar avea posibilitatea să realizeze o corecție și pentru anul 2008, luând în considerare prejudiciul financiar real cauzat Uniunii, în conformitate cu articolul 31 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO 2005, L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193).

55 În orice caz, Regatul Unit amintește că decizia Comisiei cu privire la CRMG nr. 8 produce efecte juridice și poate, așadar, să facă obiectul prezentei acțiuni. În particular, statul membru este supus nu numai unei corecții financiare, ci și obligației de a lua măsuri corective pentru a se conforma reglementării Uniunii [articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 885/2006 al Comisiei din 21 iunie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1290/2005 în ceea ce privește autorizarea agențiilor de plăți și a altor entități, precum și lichidarea conturilor FEGA și FEADR (JO 2006, L 171, p. 90, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 37)]. În lipsa unei asemenea conformări, neîndeplinirea obligațiilor de către stat ar deveni mai gravă și ar putea fi aplicate corecții majorate, în temeiul Comunicării AGRI/61495/2002 a Comisiei privind insuficiențele recurente.

56 În cadrul duplicii, Comisia a afirmat că decizia atacată este o decizie adoptată în contextul procedurii de închidere a conturilor în conformitate cu articolul 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, care produce efecte pur financiare, punerea în aplicare a normelor Uniunii fiind mai degrabă obiectivul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE.

57 În ceea ce privește problema interpretării celui de al optulea rând privind CRMG nr. 8, Regatul Unit susține în esență că aceasta din urmă ar trebui interpretată în sensul că exclude cerințele de ecocondiționalitate prevăzute la articolele 6-8 din Regulamentul nr. 21/2004, din moment ce aceste din urmă dispoziții nu sunt indicate în mod explicit în rândul menționat.

58 Comisia răspunde în esență că, în ceea ce privește Regulamentul nr. 21/2004, articolul 3 figurează printre dispozițiile la care face referire CRMG nr. 8. Acest articol conține o listă a celor patru cerințe diferite de ecocondiționalitate, care rămân obligatorii și aplicabile, și aceasta chiar dacă articolele 6-8 din regulamentul menționat, care precizează cerințele stabilite la respectivul articol 3 literele (c) și (d), nu mai sunt obligatorii și aplicabile.

59 Potrivit unei jurisprudențe constante, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu doar de termenii acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (a se vedea Hotărârea din 7 iunie 2005, VEMW și alții, C-17/03, EU:C:2005:362, punctul 41 și jurisprudența citată).

60 Pe de altă parte, în cazul în care interpretările literală și istorică ale unui regulament și în special ale uneia dintre dispozițiile acestuia nu permit o apreciere exactă a sferei sale de aplicare, reglementarea în cauză trebuie interpretată atât în raport cu finalitatea sa, cât și cu economia sa generală (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 martie 1998, Franța și alții/Comisia, C-68/94 și C-30/95, EU:C:1998:148, punctul 168, și Hotărârea din 25 martie 1999, Gencor/Comisia, T-102/96, EU:T:1999:65, punctul 148).

61 Regulamentul nr. 73/2009, care a abrogat Regulamentul nr. 1782/2003 începând cu 1 ianuarie 2009 [articolul 146 alineatul (1) și articolul 149 din Regulamentul nr. 73/2009], este aplicabil situației de fapt din speță, pentru anii 2009 și 2010, în timp ce Regulamentul nr. 1782/2003 rămâne aplicabil în ceea ce privește anul 2008.

62 Articolul 4 din Regulamentul nr. 73/2009, în esență echivalent cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003, prevedea că agricultorii care primesc plăți directe trebuie să respecte CRMG prevăzute în anexa II. Aceasta din urmă face referire la diferite cerințe în materie de mediu, de sănătate publică, de sănătate a animalelor și a plantelor, de identificare, de înregistrare și de bunăstare a animalelor.

63 Printre aceste cerințe, CRMG nr. 8 din anexa II la Regulamentul nr. 73/2009, în esență echivalentă cu CRMG nr. 8a din anexa III la Regulamentul nr. 1782/2003, făcea referire, pentru identificarea și înregistrarea animalelor, la articolele 3, 4 și 5 din Regulamentul nr. 21/2004.

64 În timp ce articolul 3 din Regulamentul nr. 21/2004 enumeră patru elemente care constituie sistemul de identificare și de înregistrare a animalelor, numai articolele 4 și 5, care precizează și detaliază primele două elemente [prevăzute la articolul 3 literele (a) și (b)], sunt indicate în CRMG nr. 8.

65 În primul rând, în ceea ce privește interpretarea articolelor 3-8 din Regulamentul nr. 21/2004, se impune constatarea că rezultă din economia acestora că articolul 3 nu a fost conceput ca dispunând de un conținut autonom, din moment ce se limitează să enumere elementele reluate și explicitate în continuare la articolele 4-8, care definesc conținutul acestor elemente.

66 În al doilea rând, în ceea ce privește sensul care trebuie atribuit trimiterii realizate de CRMG nr. 8 la articolele 3-5 din Regulamentul nr. 21/2004, este necesar să se considere că numai elementele menționate la articolele 4 și 5 și enumerate la articolul 3 literele (a) și (b) din același regulament sunt ridicate la rangul de cerințe de ecocondiționalitate.

67 În plus, logica acestei interpretări a CRMG nr. 8 este confirmată de diferența de natură dintre, pe de o parte, elementele enumerate la articolul 3 literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 21/2004 și reluate la articolele 4 și 5 din respectivul regulament și, pe de altă parte, elementele menționate la articolul 3 literele (c) și (d) din Regulamentul nr. 21/2004 și reluate la articolele 6-8 din respectivul regulament. Astfel, contrar elementelor care figurează la articolele 4 și 5 din Regulamentul nr. 21/2004, elementele prevăzute la articolele 6-8 din regulamentul menționat privesc obligații care revin în esență numai statelor membre, ceea ce poate explica voința legiuitorului ca respectarea lor să nu fie o condiție a plăților în favoarea agricultorilor.

68 Această concluzie este valabilă în privința articolului 6 din Regulamentul nr. 21/2004, în măsura în care prevede o obligație a autorității competente a fiecărui stat membru de a stabili un model de document de circulație care trebuie să însoțească fiecare deplasare a animalelor pe teritoriul național între diferitele exploatații și care, potrivit alineatului (4) al articolului menționat, este facultativ în statele membre în care este operațională o bază de date electronică centralizată. Statele membre trebuie în plus să își comunice reciproc, precum și Comisiei documentul respectiv. Potrivit alineatului (3) al acestei dispoziții, deținătorul animalelor, stabilit în exploatația de destinație, trebuie doar să păstreze documentul pentru o anumită perioadă care urmează să fie stabilită de autoritatea competentă.

69 Același lucru este valabil și în ceea ce privește articolul 7 din regulamentul menționat, în măsura în care obligă statele membre să înființeze și să țină un registru central al tuturor exploatațiilor existente pe teritoriul acestora, și în ceea ce privește articolul 8 din regulamentul menționat, care impune ca statele membre să stabilească o bază de date electronică, către care deținătorul animalelor trebuie, în temeiul alineatului (2) al acestei dispoziții, să transmită informațiile referitoare la animalele prezente în exploatația sa și la circulația acestora, într-un anumit termen.

70 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se considere că, deși Regatul Unit este obligat să respecte Regulamentul nr. 21/2004 în integralitatea sa, ceea ce include articolele 5-8, nu se poate considera că respectarea acestor articole, inclusiv prin intermediul trimiterii la articolul 3 realizate de CRMG nr. 8, condiționează plățile realizate în beneficiul agricultorilor.

71 Rezultă de aici că Comisia, considerând că conformitatea plăților în favoarea agricultorilor scoțieni trebuia apreciată în temeiul CRMG nr. 8, întrucât aceasta impunea respectarea ansamblului elementelor enumerate la articolul 3 din Regulamentul nr. 21/2004, în special a elementelor explicitate la articolele 6-8 din acesta din urmă, a săvârșit o eroare de drept.

72 Se impune totuși constatarea că această eroare nu este, în împrejurările speței, susceptibilă să determine anularea deciziei atacate.

73 În această privință, reiese din jurisprudență că, chiar dacă unul dintre motivele pe care se întemeiază actul în litigiu este afectat de o eroare, acest viciu poate totuși să nu conducă la anularea respectivului act dacă celelalte motive ale deciziei atacate sunt suficiente pentru a-i stabili temeinicia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 decembrie 2006, SELEX Sistemi Integrati/Comisia, T-155/04, EU:T:2006:387, punctul 47).

74 Astfel, trebuie arătat că Comisia avea dreptul să aplice un coeficient de corecție financiară de 5 % în temeiul fiecăreia dintre carențele identificate în sistemul controalelor din Regatul Unit, în aplicarea metodei retranscrise în documentul VI/5330/97, a cărui legalitate nu este contestată de Regatul Unit.

75 Din al doilea paragraf al anexei 2 la documentul VI/5330/97 rezultă că corecțiile financiare sunt calculate având în vedere în special importanța neconformității constatate și că, în acest scop, Comisia ia în considerare natura și gravitatea încălcării, precum și prejudiciul financiar cauzat Uniunii. Printre altele, se prevede în cadrul acesteia un mod de evaluare a corecției financiare pe baza riscurilor de pierdere financiară, care urmărește să identifice neregularități sistemice și poate conduce la corecții forfetare care se ridică la 2 %, la 5 %, la 10 % sau la 25 % din cheltuielile declarate, în funcție de amploarea riscului de pierdere financiară pentru Uniune care decurge din carențele sistemelor de control (al optulea paragraf al anexei 2 la documentul VI/5330/97).

76 În ceea ce privește alegerea între ratele forfetare aplicabile, astfel cum au fost preluate la punctul 3.1 prima liniuță din documentul AGRI-2005-64043, adoptat la 9 iunie 2006 și intitulat „Comunicarea privind examinarea de către Comisie, în contextul închiderii conturilor FEOGA, secțiunea «Garantare», a insuficiențelor constatate în sistemele de control al ecocondiționalității puse în aplicare de statele membre” (denumită în continuare „Comunicarea AGRI-2005-64043”), a cărui legalitate nu este contestată de Regatul Unit, documentul VI/5330/97 precizează că, în cazul în care toate controalele-cheie sunt efectuate, însă fără a se respecta numărul, frecvența sau rigoarea prevăzute de regulamente, trebuie să se aplice o corecție în proporție de 5 %, deoarece se poate concluziona în mod rezonabil că aceste controale nu oferă nivelul așteptat de garanție privind legalitatea cererilor și că riscul de pierderi pentru FEOGA este semnificativ (al optsprezecelea paragraf al anexei 2 la documentul VI/5330/97).

77 În plus, din al douăzeci și cincilea paragraf al anexei 2 la documentul VI/5330/97 rezultă că, în cazul în care același sistem conține mai multe carențe, ratele forfetare de corecție nu sunt cumulative, considerându-se că cea mai gravă carență indică riscurile pe care sistemul de control le prezintă în ansamblul său.

78 În speță, Comisia a aplicat corecții forfetare de 5 % pentru anul 2008 în temeiul diferitor carențe constatate în sistemul de ecocondiționalitate din Regatul Unit, rezumate la punctul 26 de mai sus și indicate în anexa la decizia atacată. Pentru anii de cerere 2009 și 2010 a operat o reducere a respectivei rate de corecție datorită circumstanțelor atenuante luate în considerare și în special măsurilor luate de Regatul Unit pentru a remedia carențele constatate. Fiecare dintre cele nouă rânduri atacate din anexa la decizia atacată se referă la mai multe carențe, iar nu numai la CRMG nr. 8. Acestea au, în ceea ce privește Regatul Unit și măsura „Ecocondiționalitate", cuprinsul următor și trebuie coroborate cu anexa la scrisoarea din 27 martie 2013:

| An financiar | Motiv | Tip | % | Monedă | Sumă | Deduceri | Impact financiar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2009 | Sistem de sancționare indulgent pentru CRMG 7 și 8, lipsa acțiunilor subsecvente în cazul unor neconformități minore, control ineficace în ceea ce privește GAEC, anul de cerere 2008. | Forfetar | 5 | EUR | – 2 949 043,26 | – 59 941,88 | – 2 889 101,38 |
| 2010 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2009. | Forfetar | 2 | EUR | – 1 175 238,88 | – 24 310,41 | – 1 150 928,47 |
| 2010 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2009. | Forfetar | 2 | EUR | 1 901,10 | 0,00 | 1 901,10 |
| 2010 | Sistem de sancționare indulgent pentru CRMG 7 și 8, lipsa acțiunilor subsecvente în cazul unor neconformități minore, control ineficace în ceea ce privește GAEC, anul de cerere 2008. | Forfetar | 5 | EUR | – 4961,22 | – 34,71 | – 4926,51 |
| 2011 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2010. | Forfetar | 2 | EUR | 795,26 | 0,00 | 795,26 |
| 2011 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2009. | Forfetar | 2 | EUR | – 58,63 | 0,00 | – 58,63 |
| 2011 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2009. | Forfetar | 2 | EUR | – 879,96 | 0,00 | – 879,96 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2011 | Control ineficace în ceea ce privește GAEC și CRMG 2, 4 și 8, anul de cerere 2010. | Forfetar | 2 | EUR | – 1164633,01 | – 388,79 | – 1164244,22 |
| 2011 | Sistem de sancționare indulgent pentru CRMG 7 și 8, lipsa acțiunilor subsecvente în cazul unor neconformități minore, control ineficace în ceea ce privește GAEC, anul de cerere 2008. | Forfetar | 5 | EUR | – 440,27 | 0,00 | – 440,27 |

79 În ceea ce privește calcularea corecției, în scrisoarea din 27 martie 2013, Comisia a precizat că, în conformitate cu Comunicarea AGRI-2005-64043, lipsa sau caracterul neadecvat al verificărilor în contextul ecocondiționalității și aplicarea incorectă sau chiar neaplicarea sancțiunilor prevăzute de regulamente, având drept consecință pierderea efectului lor disuasiv, sunt considerate insuficiențe în controalele-cheie. Au fost identificate asemenea insuficiențe sau carențe. În scrisoarea menționată, respectivele insuficiențe sunt grupate după cum urmează:

„Anul 2008

— insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al CRMG nr. 2 și nr. 4;

— insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al GAEC 4, 16 și 18;

— CRMG nu au făcut toate obiectul unui control și al unor sancțiuni adecvate în cadrul ecocondiționalității;

— sancțiunea de 5 % pentru neconformitate cauzată de neglijență nu a fost posibilă pentru CRMG nr. 4;

— adoptarea unei atitudini indulgente în caz de încălcări pentru CRMG nr. 7 și nr. 8;

— lipsei realizării unei monitorizări sistematice pentru toate cazurile de neconformitate minoră.

Anii 2009 și 2010

— insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al CRMG nr. 2 și nr. 4;

— insuficiențe în ceea ce privește controlul eficace al GAEC 4, 16 și 18;

— caracterul neadecvat al controlului și al sancțiunilor pentru CRMG nr. 8 în cadrul ecocondiționalității.”

80 În aceeași scrisoare, Comisia a precizat că, pe baza respectivelor insuficiențe sau carențe și făcând referire la Comunicarea AGRI-2005-64043, era propusă o corecție de 5 % pentru anul 2008 și „că fiecare dintre [aceste] carențe, considerată în mod izolat, ar putea fi suficientă pentru a justifica corecția propusă”.

81 Regatul Unit nu a contestat această luare de poziție din partea Comisiei în fața organului de conciliere.

82 Luarea de poziție menționată a fost confirmată de concluziile organului de conciliere anexate la scrisoarea din 8 noiembrie 2013, după cum urmează:

„[P]otrivit serviciilor, fiecare deficiență invocată în scrisoarea de conciliere, însă nu și în cererea de conciliere ar fi suficientă, în mod izolat, pentru a conduce la corecția propusă […]”

83 De asemenea, Regatul Unit nu neagă faptul că a contestat în cadrul prezentei acțiuni numai aprecierea Comisiei privind CRMG nr. 8, care nu constituie, pentru fiecare dintre rândurile anexei la decizia atacată, decât una dintre justificările avansate de Comisie în susținerea ratei de corecție aplicate.

84 În plus, în cursul procedurii administrative, Regatului Unit i s-a dat posibilitatea să înțeleagă că carențele constatate priveau controale-cheie și generau un risc de pierderi semnificativ pentru fondurile Uniunii și că, prin urmare, acestea puteau, fiecare, să conducă la aplicarea unei rate de corecție forfetare de 5 %, pe baza metodologiei retranscrise în documentul VI/5330/97.

85 Deși, în cadrul prezentei acțiuni, Regatul Unit pare să respingă posibilitatea ca rata de corecție aplicată să poată fi justificată de alte carențe decât cele a căror existență o contestă, trebuie să se arate că singurul argument pe care îl avansează rezidă în constatarea unei diferențe între ratele aplicate de la un an la altul. În esență, această constatare ar revela incidența pe care o poate avea fiecare carență asupra ratei de corecție definite.

86 Acest argument nu poate fi totuși admis. Astfel, deja în scrisoarea din 27 martie 2013, Comisia explicase că, pentru anii 2009 și 2010, din moment ce autoritățile scoțiene luaseră, în cursul anului 2009, măsuri corective pentru a remedia anumite carențe identificate, riscul pentru fondurile Uniunii scăzuse și că, prin urmare, rata de corecție era redusă la 2 %. Comisia a aplicat, așadar, o reducere a ratei aplicabile în funcție de o circumstanță atenuantă.

87 Ținând cont de toate cele arătate mai sus, prezenta acțiune trebuie respinsă ca nefondată.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

88 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

89 Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată și acesta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

90 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

declară și hotărăște:

**1) Respinge acțiunea.**

**2) Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

**3) Regatul Țărilor de Jos suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Prek Labucka Kreuschitz

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 28 septembrie 2016.

Semnături