Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a noua)

13 februarie 2020*

„Recurs – Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), secțiunea «Garantare», Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) – Cheltuieli excluse de la finanțarea de către Uniunea Europeană – Cheltuieli efectuate de Republica Elenă – Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 – Regulamentul (CE) nr. 796/2004 – Schemă de ajutoare pe suprafață – Noțiunea de «pășuni permanente» – Corecții financiare forfetare”

În cauza C-252/18 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 6 aprilie 2018,

Republica Elenă, reprezentată de G. Kanellopoulos, de E. Leftheriotou, de A. Vasilopoulou și de E. Chroni, în calitate de agenți,

recurentă,

celelalte părți din procedură fiind:

Comisia Europeană, reprezentată de D. Triantafyllou și de A. Sauka, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

Regatul Spaniei, reprezentat de S. Jiménez García, în calitate de agent,

intervenient în primă instanță,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul S. Rodin, președinte de cameră, domnul D. Šváby (raportor) și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: doamna J. Kokott,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: greaca.

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, Republica Elenă solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 1 februarie 2018, Grecia/Comisia (T-506/15, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2018:53), prin care acesta a respins acțiunea sa împotriva Deciziei de punere în aplicare (UE) 2015/1119 a Comisiei din 22 iunie 2015 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2015, L 182, p. 39, denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

Regulamentul (CE) nr. 1782/2003

2 Considerentele (3), (4), (21) și (24) ale Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 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, 03/vol. 49, p. 177) enunțau:

„(3) Pentru a se evita abandonarea terenurilor agricole și pentru a asigura menținerea lor în bune condiții agricole și de mediu, trebuie stabilite standarde care se bazează sau nu se bazează pe dispozițiile statelor membre. Prin urmare, trebuie definit un cadru comunitar în care statele membre să poată adopta standarde care să țină seama de caracteristicile zonelor în cauză, în special de caracteristicile pedologice și climaterice, precum și de tipurile de exploatare agricolă existente (utilizarea terenurilor, rotația culturilor, practicile agricole) și de structura exploatațiilor.

(4) Ținând cont de faptul că pășunile permanente au un efect pozitiv asupra mediului, trebuie adoptate măsuri destinate să încurajeze menținerea pășunilor permanente existente, pentru a preveni transformarea generalizată a acestora în terenuri arabile.

[…]

(21) Schemele de sprijin din cadrul politicii agricole comune acordă un ajutor direct de venit, în special pentru a asigura un nivel de viață echitabil pentru populația agricolă. Acest obiectiv este direct legat de conservarea zonelor rurale. Pentru a se evita alocarea incorectă a resurselor comunitare, nu ar trebui efectuată nicio plată de sprijin al agricultorilor care au creat în mod artificial condițiile necesare pentru a beneficia de astfel de plăți.

[…]

(24) Îmbunătățirea competitivității în agricultura comunitară și dezvoltarea unor standarde în materie de calitate a produselor alimentare și de mediu implică în mod obligatoriu o scădere a prețurilor instituționale la produsele agricole, precum și o creștere a costurilor de producție pentru exploatațiile agricole din Comunitate. Pentru a atinge aceste obiective și pentru a promova o agricultură durabilă și mai bine orientată spre piață, ar trebui să se treacă de la sprijinirea producției la sprijinirea producătorului, prin introducerea unui sistem de ajutor de venit separat pe fiecare exploatație agricolă. Separarea nu modifică sumele plătite efectiv producătorilor, dar mărește considerabil eficiența ajutorului de venit. Prin urmare, este oportun să se condiționeze

plata unică pe exploatație de respectarea standardelor în materie de mediu, de siguranță a produselor alimentare, de sănătate și de bunăstare animală, precum și de menținerea unor bune condiții agricole și de mediu în exploatație."

3 Acest regulament conținea titlul III, intitulat „Regim de plată unică", în care figura capitolul 3, referitor la „[d]repturile la plată". Secțiunea 1 din capitolul menționat, care privește „[d]repturile la plată în funcție de suprafață", cuprindea articolul 43 din regulamentul respectiv, intitulat „Stabilirea drepturilor la plată", potrivit căruia:

„(1) Fără să aducă atingere articolului 48, orice agricultor beneficiază de un drept la plata pe hectar, calculat prin împărțirea cuantumului de referință la media pe trei ani a numărului total de hectare care dădeau dreptul, în perioada de referință, la plăți directe a căror listă figurează în anexa VI.

Numărul total de drepturi la plată este egal cu numărul mediu de hectare menționat anterior.

[…]

(2) Numărul de hectare prevăzut în alineatul (1) include, de asemenea:

[…]

(b) toate suprafețele furajere din perioada de referință.

(3) În sensul alineatului (2) litera (b) din prezentul articol, prin «suprafață furajeră» se înțelege suprafața exploatației disponibile pe parcursul întregului an calendaristic, în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 2419/2001 al Comisiei [din 11 decembrie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a sistemului integrat de gestionare și control privind anumite scheme de ajutor comunitare instituite prin Regulamentul (CEE) nr. 3508/92 al Consiliului (JO 2001, L 327, p. 11)], pentru creșterea animalelor, inclusiv suprafețele utilizate în comun și suprafețele utilizate pentru culturi mixte. Această suprafață nu include:

– clădirile, pădurile, iazurile, potecile,

[…]"

4 Articolul 44 Regulamentul nr. 1782/2003, referitor la „[u]tilizarea drepturilor la plată", prevedea la alineatul (2):

„Prin «hectar eligibil pentru ajutor» se înțelege orice suprafață agricolă a exploatației, ocupată cu terenuri arabile și pășuni permanente, cu excepția suprafețelor ocupate cu culturi permanente și păduri sau destinate unei activități neagricole."

Regulamentul nr. 796/2004

5 Articolul 2 primul paragraf din Regulamentul (CE) nr. 796/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a ecocondiționalității, a modulării și a sistemului integrat de gestionare și control, prevăzute de Regulamentele (CE) nr. 1782/2003 și (CE) nr. 73/2009 ale Consiliului și de aplicare a ecocondiționalității în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 479/2008 al

Consiliului (JO 2004, L 141, p. 18, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 210), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 380/2009 al Comisiei din 8 mai 2009 (JO 2009, L 116, p. 9) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 796/2004”), avea următorul cuprins:

„În sensul prezentului regulament, termenii și expresiile de mai jos au următorul înțeles:

[…]

1a. «parcelă agricolă»: […] o suprafață continuă de pământ pe care se cultivă un singur grup de cultură de către un singur agricultor; totuși, în cazul în care, în temeiul prezentului regulament, se solicită o declarație separată privind utilizarea unei suprafețe care face parte dintr-un grup de cultură, acea utilizare specifică limitează, de asemenea, parcela agricolă;

[…]

2. «pășuni permanente»: terenurile consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee (cultivate sau spontane) care nu fac parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatație de cel puțin cinci ani, cu excepția terenurilor care intră sub incidența programelor de scoatere a terenurilor din circuitul agricol în conformitate cu articolul 107 alineatul (6) din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003, a terenurilor scoase din circuitul agricol în conformitate cu Regulamentul (CEE) nr. 2078/92 al Consiliului [din 30 iunie 1992 privind metodele de producție agricolă compatibile cu normele de protecție a mediului și de întreținere a spațiului natural (JO 1992, L 215, p. 85)], a terenurilor scoase din circuitul agricol în conformitate cu articolele 22, 23 și 24 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999 al Consiliului [din 17 mai 1999 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA) și de modificare și abrogare a unor regulamente (JO 1999, L 160, p. 80, Ediție specială, 03/vol. 28, p. 134)] și a terenurilor scoase din circuitul agricol în conformitate cu articolul 39 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului [din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101)];

2a. «iarbă și alte plante furajere erbacee»: toate plantele erbacee care se găsesc în mod tradițional în pășunile naturale sau cuprinse în mod normal în amestecurile de semințe pentru pășuni sau pajiști în statul membru (fie că sunt sau nu utilizate pentru pășunat). Statele membre pot include culturile prevăzute în anexa IX la Regulamentul [nr. 1782/2003];

[…]”

6 În această privință, considerentul (1) al Regulamentului (CE) nr. 239/2005 al Comisiei din 11 februarie 2005 (JO 2005, L 42, p. 3, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 226), care a modificat Regulamentul nr. 796/2004 în versiunea sa inițială, enunța:

„Articolul 2 din Regulamentul nr. 796/2004 […] conține mai multe definiții care trebuie clarificate. Este necesară în special clarificarea definiției pentru «pășuni permanente» prevăzută la punctul 2 din respectivul articol și, de asemenea, este necesară introducerea unei definiții a termenului «iarbă și alte plante furajere erbacee». Cu toate acestea, în acest context, trebuie luat în considerare faptul că statele membre au nevoie de o anumită flexibilitate pentru a putea ține seama de condițiile agronomice locale.”

7 Articolul 8 din Regulamentul nr. 796/2004, intitulat „Principiile generale aplicabile parcelelor agricole”, prevedea la alineatul (1):

„Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 34 alineatul (2) din Regulamentul nr. 73/2009, o parcelă agricolă împădurită este considerată suprafață eligibilă în sensul schemelor de ajutor pe suprafață, cu condiția ca activitățile agricole sau, după caz, producția planificată să poată să se desfășoare la fel cum s-ar desfășura pe parcelele neîmpădurite situate în aceeași zonă.”

8 Titlul III din Regulamentul nr. 796/2004, referitor la „[c]ontroale”, cuprindea articolul 27, intitulat „Selecționarea eșantionului de control”. Alineatul (1) al articolului menționat prevedea:

„(1) Eșantioanele de control pentru controalele la fața locului în temeiul prezentului regulament sunt selectate de autoritatea competentă pe baza unei analize a riscurilor, precum și a reprezentativității cererilor de ajutor depuse. Eficacitatea analizei riscurilor se evaluează și se actualizează anual:

(a) prin stabilirea relevanței fiecărui factor de risc;

(b) prin compararea rezultatelor eșantionului bazat pe risc și a celui ales aleatoriu menționate la al doilea paragraf;

(c) prin luarea în considerare a situației specifice din statul membru respectiv.

Pentru a asigura reprezentativitatea eșantionului, statele membre selecționează la întâmplare între 20 și 25 % din numărul minim de agricultori care trebuie supuși unui control la fața locului, în conformitate cu articolul 26 alineatele (1) și (2).

[…]”

9 În cadrul aceluiași titlu III figura articolul 30 din acest regulament, intitulat „Determinarea suprafețelor”. Potrivit alineatului (2) al acestui articol:

„Suprafața totală a unei parcele agricole poate fi luată în considerare cu condiția să fie utilizată în întregime conform normelor uzuale ale statelor membre sau ale regiunii respective. În alte cazuri, se ia în considerare suprafața utilizată efectiv.

În regiunile în care anumite caracteristici, în special gardurile, gropile și zidurile, fac parte, în mod tradițional, din bunele practici agricole în ceea ce privește culturile sau utilizarea solurilor, statele membre pot să considere că suprafața respectivă face parte din suprafața totală utilizată, cu condiția să nu depășească o lățime totală care urmează să fie stabilită de statele membre. Această lățime trebuie să corespundă valorii tradiționale din regiunea respectivă, fără să depășească însă doi metri.

[…]”

Regulamentul (CE) nr. 1290/2005

10 În titlul IV, intitulat „Lichidarea conturilor și monitorizarea de către Comisie”, 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) figura articolul 31 din acesta, el însuși intitulat „Verificarea conformității”. Alineatele (2)-(4) ale acestui articol aveau următorul cuprins:

„(2) Comisia evaluează sumele care vor fi excluse pe baza gravității abaterii constatate. Comisia ține cont de natura și gravitatea infracțiunii, precum și de prejudiciul financiar cauzat Comunității.

(3) Înaintea luării oricărei decizii de refuzare a finanțării, constatările în urma verificărilor Comisiei și răspunsurile statelor membre fac obiectul unei notificări scrise, iar ulterior cele două părți trebuie să încerce să ajungă la un acord asupra acțiunii ce trebuie luată.

În cazul în care nu s-a ajuns la niciun acord, statul membru poate să solicite deschiderea unei proceduri în scopul reconcilierii părților în termen de patru luni. Comisiei i se prezintă un raport privind rezultatul procedurii examinat înainte de a decide orice refuz de finanțare.

(4) Finanțarea nu poate fi refuzată pentru:

(a) cheltuielile precizate la articolul 3 alineatul (1) efectuate cu mai mult de 24 de luni înainte ca statul membru să fie notificat în scris de către Comisie cu privire la constatările inspecției;

[…]"

Regulamentul (CE) nr. 885/2006

11 Regulamentul (CE) nr. 885/2006 al Comisiei din 21 iunie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului nr. 1290/2005 al Consiliului în ceea ce privește autorizarea agenților de plăți și a altor entități, precum și lichidarea conturilor FEGA și FEADR (JO 2006, L 171, p. 90, rectificare în JO 2007, L 291, p. 30, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 37) cuprindea articolul 11, intitulat „Verificarea conformității". Acest articol prevedea la alineatele (1)-(3):

„(1) În cazul în care, în urma unei anchete, Comisia consideră că cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu normele comunitare, aceasta comunică constatările sale statului membru în cauză și îi indică măsurile corective care se impun pentru a asigura în viitor respectarea acestor norme.

Comunicarea face trimitere la prezentul articol. Statul membru răspunde într-un termen de două luni de la primirea comunicării, iar Comisia își poate modifica poziția în consecință. În cazuri justificate, Comisia poate acorda o prelungire a termenului de răspuns.

La expirarea termenului de răspuns, Comisia convoacă o reuniune bilaterală, iar ambele părți se străduiesc să ajungă la un acord privind măsurile care trebuie adoptate, precum și privind evaluarea gravității încălcării și a prejudiciului financiar cauzat Comunității.

(2) În cele două luni de la primirea procesului verbal al întâlnirii bilaterale menționate la alineatul (1) al treilea paragraf, statul membru comunică informațiile eventual solicitate în cursul reuniunii, precum și orice informație suplimentară pe care o consideră utilă pentru examinarea dosarului.

În cazuri justificate și la cererea motivată a statului membru, Comisia poate acorda o prelungire a perioadei prevăzute la primul paragraf. Cererea se adresează Comisiei înainte de [sfârșitul] perioadei menționate.

După încheierea perioadei prevăzute la primul paragraf, Comisia comunică oficial statului membru concluziile la care a ajuns pe baza informațiilor primite în cadrul procedurii de verificare a conformității. Această comunicare prezintă evaluarea cheltuielilor pe care Comisia intenționează să le excludă din finanțarea comunitară în temeiul articolului 31 din Regulamentul [nr. 1290/2005] și face trimitere la articolul 16 alineatul (1) din prezentul regulament.

(3) Statul membru informează Comisia despre măsurile corective pe care le adoptă în scopul de a asigura respectarea normelor comunitare, precizând data efectivă a punerii lor în aplicare.

După examinarea oricărui raport întocmit eventual de către organul de conciliere în conformitate cu capitolul 3 din prezentul regulament, Comisia adoptă, după caz, una sau mai multe decizii în temeiul articolului 31 din Regulamentul [nr. 1290/2005] pentru a exclude de la finanțarea comunitară cheltuielile afectate de nerespectarea normelor comunitare până când statul membru pune efectiv în aplicare măsurile corective.

În momentul evaluării cheltuielilor care trebuie excluse de la finanțarea comunitară, Comisia poate lua în considerare orice informație transmisă de către statul membru după expirarea termenului perioadei prevăzute la alineatul (2), în cazul în care aceasta este necesară pentru o mai bună estimare a prejudiciului financiar cauzat bugetului comunitar, cu condiția ca întârzierea în transmiterea informațiilor menționate să se justifice prin circumstanțe excepționale.

[…]”

Regulamentul (CE) nr. 73/2009

12 Considerentele (7) și (23) ale Regulamentului (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 (CE) nr. 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16), enunțau:

„(7) Regulamentul [nr. 1782/2003] a recunoscut efectul pozitiv asupra mediului al pășunilor permanente. Ar trebui menținute măsurile stipulate în respectivul regulament care urmăresc să încurajeze menținerea pășunilor permanente existente, pentru a oferi garanții împotriva transformării masive a acestora în terenuri arabile.

[…]

(23) Experiența punerii în aplicare a schemei de plată unică demonstrează că ajutorul decuplat pe venit a fost, în anumite cazuri, acordat unor beneficiari în cazul cărora activitățile agricole reprezentau numai o parte nesemnificativă a ansamblului activităților economice ale acestora sau în cazul cărora domeniul de activitate nu viza sau viza doar parțial efectuarea unei activități agricole. Pentru a evita alocarea ajutorului pe venit din domeniul agricol unor asemenea beneficiari și pentru a garanta că ajutorul comunitar este folosit în întregime în scopul asigurării unui standard de viață echitabil pentru comunitatea agricolă, statele membre ar trebui să fie autorizate, în cazul în care are loc o asemenea alocare, să nu acorde plăți directe unor astfel de persoane fizice sau juridice în temeiul prezentului regulament.”

13 Regulamentul nr. 73/2009 conținea titlul II, intitulat „Dispoziții generale privind plățile directe”, în care figura capitolul 4 referitor la „[s]istemul integrat de administrare și control”. Acest capitol cuprindea articolul 19, intitulat „Cererile de ajutor”, al cărui alineat (1) prevedea:

„În fiecare an, agricultorul depune o cerere de plată directă indicând, dacă este cazul:

(a) toate parcelele agricole din cadrul exploatației și, în cazul în care statul membru aplică articolul 15 alineatul (3), numărul de măslini și poziționarea acestora în parcelă;

(b) drepturile de plată declarate în vederea activării;

(c) orice altă informație prevăzută de prezentul regulament sau de către statul membru în cauză.

[…]”

14 În titlul III din acest regulament, intitulat „Schema de plată unică”, figura articolul 34, referitor la „activarea drepturilor de plată pe hectar eligibil”. Potrivit alineatului (2) al acestui articol:

„În sensul prezentului titlu, «hectar eligibil» înseamnă:

(a) orice suprafață agricolă a exploatației și orice suprafață plantată cu specii forestiere cu ciclu scurt de producție […] care este utilizată pentru o activitate agricolă […], și

(b) orice suprafață care a dat dreptul la plăți în baza schemei de plată unică sau a schemei de plată unică pe suprafață în anul 2008 și care

[…]

(ii) pe durata angajamentului relevant al agricultorului individual este împădurită conform articolului 31 din [Regulamentul nr. 1257/1999] sau conform articolului 43 din [Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din FEADR (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101)] sau în temeiul unei scheme naționale ale cărei condiții sunt conforme cu articolul 43 alineatele (1), (2) și (3) din respectivul regulament, […]

[…]”

15 Intitulat „Confirmarea drepturilor de plată”, articolul 137 din Regulamentul nr. 73/2009 figura în capitolul 1, intitulat „Dispoziții de punere în aplicare”, din titlul VII din acest regulament. Articolul menționat avea următorul cuprins:

„(1) Drepturile de plată alocate agricultorilor înainte de 1 ianuarie 2009 sunt considerate legale și reglementate începând cu 1 ianuarie 2010.

(2) Alineatul (1) nu se aplică drepturilor de plată alocate agricultorilor pe baza unor cereri care prezintă greșeli materiale, cu excepția cazurilor în care eroarea nu a putut fi detectată în mod rezonabil de către agricultor.

(3) Alineatul (1) din prezentul articol nu aduce atingere drepturilor Comisiei de a lua deciziile prevăzute la articolul 31 din Regulamentul [nr. 1290/2005] în privința cheltuielilor suportate pentru plățile acordate pentru oricare an calendaristic până în 2009, inclusiv.”

Regulamentul (CE) nr. 1120/2009

16 Articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1120/2009 al Comisiei din 29 octombrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a schemei de plată unică prevăzute de titlul III din Regulamentul nr. 73/2009 (JO 2009, L 316, p. 1) era redactat astfel:

„În sensul titlului III din Regulamentul [nr. 73/2009] și în sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

(c) «pășuni permanente» înseamnă terenurile folosite pentru producția de iarbă sau de alte plante erbacee furajere în mod natural (spontan) sau prin cultivare (însămânțare), care nu au fost incluse timp de cinci ani sau mai mult în sistemul de rotație a culturilor din exploatație, cu excepția suprafețelor scoase din producția comercială în conformitate cu Regulamentul [nr. 2078/92], a suprafețelor scoase din producția comercială în conformitate cu articolele 22, 23 și 24 din Regulamentul [nr. 1257/1999] și a suprafețelor scoase din producția comercială în conformitate cu

articolul 39 din Regulamentul [nr. 1698/2005]; în acest scop, «iarbă sau alte plante erbacee furajere» înseamnă toate plantele erbacee care se găsesc în mod tradițional pe pășunile naturale sau care sunt incluse în mod normal în statul membru în amestecurile de semințe pentru pășuni sau pajiști (fie că sunt sau nu utilizate pentru pășunatul animalelor). Statele membre pot include culturile arabile enumerate în anexa I;

[…]”

Regulamentul (CE) nr. 1122/2009

17 Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 al Comisiei din 30 noiembrie 2009 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea, modularea și sistemul integrat de administrare și control în cadrul schemelor de ajutor direct pentru agricultori prevăzute de regulamentul respectiv, precum și de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului în ceea ce privește ecocondiționalitatea în cadrul schemei de ajutoare prevăzute pentru sectorul vitivinicol (JO 2009, L 316, p. 65) conținea titlul II, referitor la „[c]ererile de ajutor”. În acest titlu, capitolul I, care privește „[c]ererea unică”, cuprindea articolul 11 din regulamentul menționat, intitulat „Data depunerii cererii unice”. Potrivit alineatului (2) al articolului respectiv:

„Cererea unică se depune până la o dată care urmează a fi stabilită de statele membre, dar care nu poate fi posterioară datei de 15 mai. Cu toate acestea, Estonia, Letonia, Lituania, Finlanda și Suedia pot să fixeze o dată ulterioară, dar care nu poate depăși data de 15 iunie.

[…]”

18 Articolul 31 din regulamentul menționat privea „selecționarea eșantionului de control” și prevedea la alineatele (1) și (2):

„(1) Eșantioanele pentru controale la fața locului sunt selecționate de autoritatea competentă pe baza unei analize a riscurilor, precum și a reprezentativității cererilor de ajutor depuse.

Pentru a asigura reprezentativitatea eșantionului, statele membre selecționează în mod aleatoriu între 20 și 25 % din numărul minim de agricultori care trebuie supuși unui control la fața locului, în conformitate cu articolul 30 alineatele (1) și (2).

Cu toate acestea, în cazul în care numărul agricultorilor care urmează să facă obiectul controalelor la fața locului depășește numărul minim de agricultori care fac obiectul controalelor la fața locului prevăzut la articolul 30 alineatele (1) și (2), procentul agricultorilor selecționați în mod aleatoriu în eșantionul suplimentar nu trebuie să depășească 25 %.

(2) Eficiența analizei riscurilor este evaluată și actualizată anual:

(a) prin stabilirea relevanței fiecărui factor de risc;

(b) prin compararea rezultatelor obținute utilizând eșantionul bazat pe analiza riscurilor și [pe] cel selecționat în mod aleatoriu menționat la alineatul (1) paragraful al doilea;

(c) ținând seama de situația specifică din statul membru respectiv.”

19 Articolul 34 din același regulament, intitulat „Determinarea suprafețelor”, prevedea la alineatele (2) și (4):

„(2) Suprafața totală a unei parcele agricole poate fi luată în considerare cu condiția să fie utilizată în întregime conform standardelor uzuale ale statelor membre sau ale regiunii respective. În alte cazuri, se ia în considerare suprafața utilizată efectiv.

În regiunile în care anumite caracteristici, în special gardurile vii, șanțurile și zidurile, fac parte, în mod tradițional, din bunele practici agricole în ceea ce privește culturile sau utilizarea terenurilor, statele membre pot să considere că suprafața respectivă face parte din suprafața totală utilizată, cu condiția să nu depășească o lățime totală care urmează să fie stabilită de statele membre. Această lățime trebuie să corespundă valorii tradiționale din regiunea respectivă, fără să depășească însă doi metri.

[…]

(4) Fără a aduce atingere articolului 34 alineatul (2) din Regulamentul [nr. 73/2009], o parcelă agricolă care conține arbori este considerată suprafață eligibilă în scopul aplicării schemelor de ajutor pe suprafață cu condiția ca activitățile agricole sau, după caz, producția planificată să poată să se desfășoare la fel cum s-ar desfășura pe parcele neîmpădurite situate în aceeași zonă.”

20 Intitulat „Elementele controalelor la fața locului”, articolul 53 din Regulamentul nr. 1122/2009 prevedea la alineatul (6):

„Controalele la fața locului asupra eșantionului prevăzut la articolul 50 alineatul (1) se efectuează în decursul aceluiași an calendaristic în care au fost depuse cererile de ajutor.”

Regulamentul (UE) nr. 1307/2013

21 Articolul 4 alineatul (1) litera (h) din 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 (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608), în versiunea sa inițială, prevedea următoarea definiție:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

(h) «pășuni permanente și fânețe permanente» (denumite, împreună, «pășuni permanente»), înseamnă terenuri consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee (cultivate sau spontane) care nu au făcut parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatație timp de cel puțin cinci ani sau mai mult; această noțiune poate include și alte specii, precum arbuștii și/sau arborii, bune pentru pășunat, cu condiția ca iarba și alte plante furajere să rămână predominante, precum și, atunci când statele membre decid astfel, terenurile bune pentru pășunat care fac parte din practici ancorate în obiceiurile locului, unde, în mod obișnuit, suprafețele de pășunat nu sunt predominant acoperite cu iarbă și cu alte plante furajere erbacee.”

22 Această dispoziție, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (UE) 2017/2393 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 decembrie 2017 (JO 2017, L 350, p. 15), are următorul cuprins:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

„(h) «pășuni permanente și fânețe permanente» (denumite, împreună, «pășuni permanente») înseamnă terenuri consacrate producției de iarbă și de alte plante furajere erbacee (cultivate sau spontane) care nu au făcut parte din sistemul de rotație a culturilor din exploatație timp de cinci ani sau mai mult, precum și, dacă statele membre decid astfel, cele care nu au fost arate timp de cinci ani sau mai mult; această noțiune poate include și alte specii, precum arbuștii și/sau arborii, bune pentru pășunat și, dacă statele membre decid astfel, alte specii precum arbuștii și/sau arborii care produc hrană pentru animale, cu condiția ca iarba și alte plante furajere erbacee să rămână predominante. Statele membre pot decide, de asemenea, să considere drept pășuni permanente:

(i) terenurile care pot fi pășunate care fac parte din practici ancorate în obiceiurile locului, unde, în mod obișnuit, ierburile și alte plante furajere erbacee nu sunt predominante în zonele de pășunat și/sau

(ii) terenurile care pot fi pășunate, unde ierburile și alte plante furajere erbacee nu sunt predominante sau sunt absente în zonele de pășunat.”

Istoricul litigiului

23 Între lunile iunie 2010 și iunie 2012, Comisia a desfășurat două serii de anchete privind cheltuielile efectuate de Republica Elenă în legătură cu, pe de o parte, ajutoarele pe suprafață pentru anii de cerere 2009-2011 și, pe de altă parte, în baza sistemului ecocondiționalității pentru aceiași ani de cerere.

24 La finalul acestor anchete, prin scrisoarea din 24 noiembrie 2011, Comisia a comunicat Republicii Elene observațiile sale, conform articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 885/2006 (denumită în continuare „prima comunicare din 24 noiembrie 2011”). Statul membru menționat a răspuns la aceasta la 24 ianuarie 2012.

25 Referitor la ajutoarele pe suprafață, ca urmare a primei comunicări din 24 noiembrie 2011 și a răspunsurilor date de Republica Elenă, la 23 mai 2013 a avut loc o reuniune bilaterală. La 14 iunie 2013, Comisia a prezentat concluziile sale Republicii Elene, la care aceasta a răspuns la 19 septembrie 2013.

26 Prin scrisoarea din 18 februarie 2014, Comisia a informat Republica Elenă cu privire la propunerea sa de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a unei sume de 302 577 561,08 euro ca urmare a neconformității aplicării sistemului ajutoarelor pe suprafață cu normele Uniunii pentru anii de cerere 2009-2011.

27 Prin scrisoarea din 8 aprilie 2014, Republica Elenă a trimis cauza organului de conciliere, care și-a emis avizul la 22 octombrie 2014.

28 La 27 ianuarie 2015, Comisia a adoptat poziția sa finală prin care propunea excluderea de la finanțare a unei sume finale brute care se ridica la 313 483 531,71 euro.

29 În ceea ce privește sistemul ecocondiționalității, ca urmare a primei comunicări din 24 noiembrie 2011 și a răspunsurilor date de Republica Elenă, acesta a făcut de asemenea obiectul reuniunii bilaterale din 23 mai 2013, menționată la punctul 25 din prezenta hotărâre. La 14 iunie 2013, Comisia a comunicat Republicii Elene concluziile sale, la care aceasta a răspuns la 13 noiembrie 2013.

30 Prin scrisoarea din 1 aprilie 2014, Republica Elenă a trimis de asemenea cauza organului de conciliere, care și-a emis avizul la 24 septembrie 2014.

31 La 4 februarie 2015, Comisia a adoptat poziția sa finală prin care propunea excluderea de la finanțare a unei sume finale brute care se ridica la 16 060 573,95 euro.

32 Prin decizia în litigiu, adoptată la 22 iunie 2015, Comisia a aplicat corecții forfetare referitoare la anii de cerere 2009-2011, care se ridicau la suma de 302 577 561,08 euro net în ceea ce privește ajutoarele directe pe suprafață, precum și la suma de 15 383 972,53 euro net în ceea ce privește sistemul ecocondiționalității.

33 Comisia a justificat impunerea de corecții forfetare prin motivele expuse în raportul de sinteză anexat la decizia în litigiu și care figurează la punctele 16-34 din hotărârea atacată.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

34 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 29 august 2015, Republica Elenă a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu, invocând în esență șase motive.

35 Primele două motive priveau corecția de 25 % impusă pentru carențe în definirea și în controlul pășunilor permanente și se întemeiau, primul, pe interpretarea și pe aplicarea eronate ale articolului 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și ale articolului 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009 și, respectiv, al doilea, pe interpretarea și pe aplicarea eronate ale documentului VI/5330/97 al Comisiei din 23 decembrie 1997, intitulat „Orientări privind calculul consecințelor financiare cu ocazia pregătirii deciziei privind verificarea conturilor FEOGA-Garanție” (denumit în continuare „documentul VI/5330/97”), în ceea ce privește îndeplinirea condițiilor de aplicare a unei corecții financiare de 25 %, pe un viciu de motivare, pe nerespectarea limitelor puterii de apreciere a Comisiei, precum și pe încălcarea simultană a principiului proporționalității.

36 Al treilea motiv era întemeiat pe interpretarea și pe aplicarea eronate ale documentului VI/5330/97 în ceea ce privește impunerea unei corecții financiare de 5 %, pe nerespectarea limitelor puterii de apreciere a Comisiei, precum și pe încălcarea principiului proporționalității.

37 Al patrulea motiv era întemeiat pe interpretarea și pe aplicarea eronate ale articolului 31 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1122/2009 și ale articolului 27 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și pe încălcarea principiului încrederii legitime.

38 Al cincilea și al șaselea motiv priveau sistemul ecocondiționalității și se întemeiau, în ceea ce privește al cincilea motiv, pe interpretarea și pe aplicarea eronate ale articolului 11 din Regulamentul nr. 885/2006, precum și ale articolului 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, pe motivarea insuficientă și pe eroarea de apreciere privind corecția forfetară de 2 % pentru anul de cerere 2011 și, în ceea ce privește al șaselea motiv, pe încălcarea articolelor 266 și 280 TFUE referitoare la obligația Comisiei de a lua măsurile pe care le presupune executarea Hotărârii din 6 noiembrie 2014, Grecia/Comisia (T-632/11, nepublicată, EU:T:2014:934), și pe un viciu de motivare pentru nerambursarea către Republica Elenă a sumei de 10 460 620,42 euro, în urma hotărârii menționate.

39 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea.

Concluziile părților în recurs

40 Republica Elenă solicită Curții:

– anularea hotărârii atacate;

– anularea deciziei în litigiu și

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

41 Comisia solicită Curții respingerea recursului ca nefondat. De asemenea, ea solicită obligarea Republicii Elene la plata cheltuielilor de judecată.

42 Regatul Spaniei solicită Curții anularea hotărârii atacate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

43 În susținerea recursului, Republica Elenă invocă cinci motive. Primele două motive privesc corecția financiară de 25 % aplicată ajutoarelor pe suprafață pentru pășuni. Al treilea motiv privește o corecție financiară de 5 % aplicată pentru lacune în sistemul de identificare a parcelelor pentru anul de cerere 2009. Al patrulea motiv se referă la o corecție financiară de 2 % ca urmare a ineficacității analizei riscurilor pentru anul de cerere 2010. Al cincilea motiv privește corecția financiară de 2 % pentru anul de cerere 2011 în baza ecocondiționalității.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

44 Prin intermediul primului motiv, Republica Elenă reproșează în esență Tribunalului că a interpretat și a aplicat în mod eronat, la punctele 49-84 din hotărârea atacată, articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009, care prevăd definiția „pășunilor permanente”, și că nu și-a îndeplinit obligația de motivare în conformitate cu articolul 296 TFUE.

45 Republica Elenă reproșează Tribunalului că a reținut, la punctele 55, 56, 68 și 74 din hotărârea atacată, un criteriu eronat privind tipul de vegetație care acoperă suprafețele luate în considerare de Comisie pentru a stabili dacă aceste suprafețe constituiau într-adevăr „pășuni permanente”, în sensul dreptului Uniunii. Astfel, Tribunalul ar fi limitat calificarea drept „pășuni permanente” numai la suprafețele acoperite de iarbă sau de alte plante furajere erbacee, cu excluderea suprafețelor acoperite de tufăriș și de plante lemnoase, ce caracterizează pășunile așa-numite „de tip mediteraneean”. Or, potrivit recurentei, Tribunalul ar fi trebuit să rețină un alt criteriu în temeiul căruia constituie „pășuni permanente” suprafețe care fac parte din practici ancorate în obiceiurile locului, care sunt afectate în mod tradițional pășunatului și pe care nu predomină iarba și vegetațiile furajere erbacee. De asemenea, predominanța unei vegetații de tip lemnos pe suprafețele în cauză nu poate servi drept indicator al abandonării activităților agricole.

46 Potrivit Republicii Elene, această interpretare este autorizată de textul articolului 2 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și de contextul și de obiectivele urmărite de regulamentul menționat. Astfel, ea subliniază că respectiva concepție largă asupra noțiunii de „pășuni permanente” reiese atât din articolul 4 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul nr. 1307/2013, cât și din ghidul destinat să furnizeze statelor membre orientări privind cele mai bune modalități de respectare a dispozițiilor legale în vigoare referitoare la politica agricolă comună (PAC), publicat de Centrul Comun de Cercetare (JRC) al Comisiei la 2 aprilie 2008, precum și din planul de acțiune elaborat în luna octombrie 2012 de autoritățile elene în colaborare cu Comisia, care cuprinde evaluarea admisibilității pășunilor prin fotointerpretarea imaginilor satelitare la nivelul parcelei de referință (unitate) și aplicarea unui sistem de calcul proporțional (prorata) în cazurile în care există arbuști cu port neregulat (denumit în continuare „planul de acțiune din 2012”).

47 În susținerea acestei argumentații, Regatul Spaniei arată în esență că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că criteriul relevant era tipul de vegetație prezent pe suprafața în cauză și prin faptul că a efectuat în continuare examinarea sa în raport cu criteriul menționat. Potrivit acestui stat membru, criteriul relevant nu se întemeiază pe tipul de vegetație prezent pe suprafața respectivă, ci pe utilizarea agricolă efectivă a acesteia.

48 Comisia propune respingerea acestui motiv ca neîntemeiat. Instituția menționată consideră că Tribunalul a interpretat și a aplicat corect noțiunea de „pășuni permanente”, care figurează la articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009. Din această definiție ar reieși că criteriul legat de natura vegetației care acoperă suprafața agricolă vizată ar fi determinant. În plus, nici orientările vizate la punctul 46 din prezenta hotărâre, nici planul de acțiune din 2012 menționat, nici Regulamentul nr. 1307/2013, aplicabil începând de la 1 ianuarie 2015 și care conține o definiție extinsă a noțiunii de „pășuni permanente”, nu ar fi relevante pentru interpretarea dreptului aplicabil la momentul producerii faptelor din speță și nici pentru aprecierea corecției financiare decise de Comisie.

Aprecierea Curții

49 Prin intermediul primului motiv, Republica Elenă reproșează în esență Tribunalului că a săvârșit o eroare de drept în interpretarea noțiunii de „pășuni permanente” în sensul articolului 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, precum și la articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009, prin faptul că a constatat, la punctul 56 din hotărârea atacată, că intră în sfera acestei noțiuni numai suprafețele acoperite de iarbă și de plante furajere erbacee, excluzând suprafețele acoperite de plante lemnoase sau arbuști, caracteristice pășunilor așa-numite „de tip mediteraneean”. Astfel, potrivit Republicii Elene, criteriul privind natura vegetației care acoperă suprafața agricolă în cauză nu este determinant în ceea ce privește calificarea „pășunilor permanente”.

50 În această privință, trebuie arătat, pe de o parte, că articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009 conține o definiție a noțiunii de „pășuni permanente” în termeni foarte analogi cu cei utilizați la articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004. Pe de altă parte, din Hotărârea din 15 mai 2019, Grecia/Comisia (C-341/17 P, EU:C:2019:409), în care Curtea a interpretat noțiunea de „pășuni permanente” care figurează la articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004, reiese că criteriul determinant în privința definiției „pășunilor permanente” nu este tipul de vegetație care acoperă suprafața agricolă, ci utilizarea efectivă a suprafeței menționate pentru o activitate agricolă tipică scopului de „pășuni permanente”. În consecință, prezența unor plante lemnoase sau a unor arbuști nu se poate opune, prin ea însăși, calificării unei suprafețe drept „pășuni permanente”, atât timp cât această prezență nu aduce atingere utilizării efective a suprafeței menționate pentru o activitate agricolă (Hotărârea din 15 mai 2019, Grecia/Comisia, C-341/17 P, EU:C:2019:409, punctul 54).

51 În consecință, prin faptul că, la punctul 56 din hotărârea atacată, a statuat că criteriul relevant era tipul de vegetație prezent pe suprafața în cauză și a desfășurat ulterior examinarea sa în raport cu acest criteriu, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în interpretarea și în aplicarea noțiunii de „pășuni permanente”, astfel cum rezultă din articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004 și din articolul 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009. Prin urmare, concluzia Tribunalului, care figurează la punctul 65 din hotărârea atacată, potrivit căreia Republica Elenă nu demonstrează inexactitatea aprecierilor Comisiei, este eronată.

52 În consecință, primul motiv invocat de Republica Elenă trebuie să fie admis. Rezultă că este necesar să se anuleze punctul 1 din dispozitivul hotărârii atacate, în măsura în care Tribunalul a respins acțiunea Republicii Elene privind corecția forfetară de 25 % impusă prin decizia în litigiu pentru anii de cerere 2009-2011 pentru carențele în definirea și în controlul pășunilor permanente.

Cu privire la al doilea motiv

53 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Republica Elenă arată în esență că Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod eronat documentul VI/5330/97 în ceea ce privește îndeplinirea celor patru condiții necesare aplicării unei rate de corecție de 25 %.

54 Din moment ce motivul menționat se referă la corecția de 25 % impusă pentru deficiențele în definire și pentru controlul pășunilor permanente și, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 52 din prezenta hotărâre, punctul 1 din dispozitivul hotărârii atacate trebuie să fie anulat, nu este necesar să se examineze acest motiv, care nu poate să determine o anulare mai extinsă a hotărârii atacate.

Cu privire la al treilea motiv

Argumentația părților

55 Al treilea motiv de recurs poate fi înțeles în sensul că se împarte în două aspecte, în pofida caracterului puțin structurat al acestuia.

56 Prin intermediul primului aspect, Republica Elenă susține în esență că, la punctele 141-162 din hotărârea atacată, Tribunalul a încălcat principiile legalității, bunei administrări și dreptului la apărare, precum și principiul proporționalității prin faptul că a ignorat argumentul său potrivit căruia schimbarea statutului suprafețelor neeligibile în suprafețe eligibile pentru anul de cerere 2009 a făcut obiectul unor controale, astfel încât această schimbare a statutului nu generase niciun risc pentru Fondul european de garantare agricolă (FEGA).

57 Prin intermediul celui de al doilea aspect, Republica Elenă susține în esență că, în ceea ce privește motivul pe care l-a invocat în susținerea acțiunii formulate în fața Tribunalului, întemeiat pe faptul că în mod greșit Comisia i-a reproșat că a săvârșit erori vădite în modificările cererilor din anul 2009, Tribunalul și-a încălcat obligația de motivare, precum și principiul proporționalității. Astfel, la punctele 158 și 162 din hotărârea atacată, în mod greșit Tribunalul ar fi confirmat aprecierea Comisiei care ar fi extrapolat existența unui risc de pierderi pentru FEGA pornind de la cazuri izolate.

58 Comisia solicită respingerea acestui motiv ca fiind în parte inadmisibil și în parte neîntemeiat.

Aprecierea Curții

59 În ceea ce privește primul aspect al celui de al treilea motiv, trebuie amintit că dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, în conformitate cu articolul 256 alineatul (1) TFUE și cu articolul 58 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, recursul se limitează la chestiuni de drept. Astfel, Tribunalul este singurul competent să constate și să aprecieze faptele pertinente, precum și să aprecieze elementele de probă. Aprecierea faptelor și a elementelor de probă nu constituie, așadar, cu excepția cazului denaturării acestora, o chestiune de drept supusă ca atare controlului Curții în cadrul unui recurs (Hotărârea din 28 noiembrie 2019, LS Cable & System/Comisia, C-596/18 P, nepublicată, EU:C:2019:1025, punctul 24 și jurisprudența citată).

60 Or, în speță, sub pretextul pretinselor încălcări ale principiilor legalității, bunei administrări și dreptului la apărare, Republica Elenă se limitează în realitate să conteste aprecierea de natură factuală efectuată de Tribunal, în special la punctul 149 din hotărârea atacată, în ceea ce privește neregulile din cadrul controlului modificărilor statutului suprafețelor neeligibile în suprafețe eligibile pentru anul de cerere 2009.

61 Pe de altă parte, în măsura în care Republica Elenă reproșează Tribunalului că a încălcat principiul proporționalității, în măsura în care acesta nu ar fi ținut seama de datele cifrice pe care ea le-ar fi prezentat, este necesar să se constate că o astfel de critică se referă la aprecierea efectuată de Tribunal cu privire la exactitatea datelor și privește astfel o apreciere de fapt.

62 Prin urmare, primul aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat și respins ca inadmisibil.

63 În ceea ce privește al doilea aspect al acestui motiv, cu titlu introductiv, trebuie observat că, deși Republica Elenă menționează punctele 158-162 din hotărârea atacată, ea limitează în esență criticile sale întemeiate pe încălcarea principiului proporționalității și pe motivarea insuficientă la punctul 159 din hotărârea menționată.

64 În această privință, trebuie arătat mai întâi că, la punctele 149-151 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că neregulile constatate de Comisie în privința statutului suprafețelor în sistemul de identificare a parcelelor agricole și soluționarea erorilor aferente acestuia trebuiau să fie calificate drept deficiențe privind controale-cheie, în conformitate cu anexa 2 la documentul VI/5330/97.

65 În continuare, la punctele 152, 153 și 156 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat, în conformitate cu documentul VI/5330/97, că aplicarea unei rate de corecție forfetare de 5 % era justificată în raport cu neregulile constatate și cu elementele de probă care au fost supuse examinării sale.

66 În cadrul punctului 159 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a limitat să arate că insuficiențele constatate de Comisie și amintite la punctele 146-149 din hotărârea atacată erau de natură să stea la baza unei suspiciuni de nereguli mai extinse și permiteau Comisiei să se îndoiască de calitatea controalelor-cheie. În plus, la punctul 159 menționat, Tribunalul a subliniat de asemenea că Republica Elenă nu prezentase elemente de probă de natură să contrazică respectivele constatări ale Comisiei. Procedând astfel, la același punct 159, Tribunalul nu a făcut decât să pună în aplicare normele constante privind sarcina probei în domeniul în cauză, pe care le-a amintit de altfel la punctele 143-145 din hotărârea atacată, potrivit cărora această sarcină se limitează, în ceea ce privește Comisia, la a fi în măsură să furnizeze elemente de probă în susținerea îndoielii serioase și rezonabile pe care o are aceasta referitor la insuficiența controalelor efectuate de administrațiile naționale sau la incorectitudinea cifrelor transmise de acestea, în condițiile în care revine statului membru în cauză sarcina de a demonstra inexactitatea aprecierilor Comisiei sau lipsa unui risc de pierdere sau de neregulă pentru FEGA pe baza aplicării unui sistem de control fiabil și eficient.

67 Din ceea ce precedă rezultă că, în mod contrar celor susținute de Republica Elenă, pe de o parte, Tribunalul nu a încălcat principiul proporționalității și, pe de altă parte, hotărârea atacată este motivată corect și suficient.

68 În consecință, al doilea aspect al celui de al treilea motiv trebuie înlăturat ca nefondat.

69 Rezultă că al treilea motiv trebuie să fie respins ca fiind în parte inadmisibil și în parte nefondat.

Cu privire la al patrulea motiv

Argumentația părților

70 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, Republica Elenă reproșează Tribunalului că, la punctele 163-183 din hotărârea atacată, a respins motivul său privind ineficiența analizei riscurilor pentru anul de cerere 2010. Mai precis, ea reproșează Tribunalului că a adus atingere dreptului său de acces la o instanță din cauza unui formalism excesiv al acestuia. Astfel, la punctul 181 din hotărârea atacată,

Tribunalul ar fi statuat că Republica Elenă nu și-a susținut în mod suficient argumentul întemeiat pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime, pentru motivul că statul membru menționat se limita să susțină că modul său de selecție aleatoriu al eșantioanelor de control era conform cu specificațiile tehnice stabilite într-un document care provine de la Comisie, publicat în cursul anului 2010, fără însă a preciza cărei părți din specificațiile respective se conformase acesta și fără ca argumentul său să fie susținut astfel încât să permită Tribunalului să își exercite controlul. Republica Elenă susține că, prin faptul că a refuzat să ia în considerare aceste specificații tehnice, Tribunalul a adus o atingere disproporționată dreptului său de acces la o instanță.

71 Comisia solicită respingerea acestui motiv.

Aprecierea Curții

72 Este necesar să se arate că, la punctul 181 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat în esență că Republica Elenă nu a prezentat în susținerea argumentului său decât un document care provine de la un organism național, care el însuși face referire la specificații tehnice stabilite nu pentru anul 2010, ci pentru anul 2012. Tribunalul a dedus de aici că, întrucât Republica Elenă nu a dat Tribunalului posibilitatea să verifice dacă specificațiile tehnice stabilite de Comisie pentru anul 2010 rămăseseră identice cu cele stabilite pentru anul 2012 și nu a precizat cărei părți din specificațiile menționate i se conformase, acest argument nu era susținut astfel încât să permită Tribunalului să își exercite controlul și, prin urmare, l-a respins din motivul menționat.

73 Prin urmare, o astfel de apreciere a Tribunalului întemeiată pe faptul că partea care, deși se prevalează de conținutul unui act, nu îl prezintă în fața sa și îl împiedică, prin urmare, să verifice acest conținut provine nu dintr-un „formalism excesiv” al acestei instanțe, ci dintr-o bună administrare a justiției, astfel încât nu se poate susține în mod valabil că, procedând astfel, Tribunalul ar fi adus atingere însești substanței dreptului la protecție jurisdicțională efectivă al părții al cărei motiv a fost înlăturat din această cauză.

74 În consecință, motivul menționat trebuie să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al cincilea motiv

Argumentația părților

75 Prin intermediul acestui motiv, Republica Elenă reproșează Tribunalului că, la punctele 184-198 din hotărârea atacată, a statuat că prima comunicare din 24 noiembrie 2011, menționată la punctul 24 din prezenta hotărâre, era conformă cu cerințele care decurg din articolul 11 din Regulamentul nr. 885/2006 și că, prin urmare, această comunicare îndeplinea funcția sa de avertizare, în conformitate cu articolul 31 din Regulamentul nr. 1290/2005.

76 Mai concret, Republica Elenă susține în esență că ancheta privind sistemul ecocondiționalității privea numai anii de cerere 2009 și 2010, astfel încât prima comunicare din 24 noiembrie 2011 nu putea să se aplice și pentru anul de cerere 2011. Astfel, la data acestei comunicări, Republica Elenă s-ar fi aflat în imposibilitatea de a remedia neregulile constatate de Comisie și de a evita impunerea unei corecții suplimentare pentru anul de cerere 2011. Prin faptul că nu a dedus consecințele imposibilității Republicii Elene de a putea lua măsuri corective pentru anul de cerere 2011, Tribunalul ar fi încălcat articolul 11 din Regulamentul nr. 885/2006 și articolul 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, precum și articolul 11 alineatul (2) și articolul 53 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1122/2009. În orice caz, hotărârea atacată nu ar fi motivată corespunzător cerințelor legale.

77 Comisia solicită respingerea acestui motiv ca neîntemeiat.

Aprecierea Curții

78 Mai întâi, trebuie arătat că Fondul european de orientare și garantare agricolă (FEOGA) finanțează în contextul gestionării comune între statele membre și Uniune cheltuielile efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii. În cadrul acestei gestionări comune, Comisia are sarcina de a efectua verificarea conformității, potrivit articolului 31 din Regulamentul nr. 1290/2005. În această privință, articolul 31 alineatul (4) litera (a) din regulamentul menționat prevede că un refuz al finanțării nu poate privi cheltuielile efectuate cu mai mult de 24 de luni înainte ca statul membru în cauză să fie notificat în scris de către Comisie cu privire la constatările inspecției.

79 În continuare, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că decizia finală și definitivă referitoare la închiderea conturilor trebuie să fie luată la finalizarea unei proceduri contradictorii specifice, în cursul căreia statul membru în cauză trebuie să dispună de toate garanțiile cerute pentru prezentarea punctului său de vedere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 ianuarie 1998, Grecia/Comisia, C-61/95, EU:C:1998:27, punctul 39 și jurisprudența citată).

80 În acest cadru, articolul 11 din Regulamentul nr. 885/2006 concretizează procedura de verificare a conformității prin stabilirea diferitor etape ale acesteia și prin stabilirea garanțiilor procedurale care permit statului membru în cauză să își prezinte punctul de vedere. Astfel, pe de o parte, în temeiul articolului 11 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 885/2006, Comisia trebuie, în urma unei anchete și în ipoteza în care aceasta consideră că cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii, să își comunice concluziile statului membru în cauză și să îi indice măsurile corective care se impun pentru a asigura în viitor respectarea acestei reglementări.

81 În această privință, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, în cazul în care, după data comunicării în scris a rezultatelor verificărilor, persistă neregulile care justifică aplicarea unei corecții financiare, Comisia are dreptul și chiar obligația să țină cont de această situație atunci când stabilește perioada la care trebuie să se refere corecția financiară în discuție (Hotărârea din 9 ianuarie 2003, Grecia/Comisia, C-157/00, EU:C:2003:5, punctul 45).

82 Pe de altă parte, în conformitate cu o jurisprudență de asemenea constantă a Curții, comunicarea scrisă prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 885/2006 trebuie să dea statului membru în cauză posibilitatea de a cunoaște perfect rezervele Comisiei, astfel încât să poată îndeplini funcția de avertizare care îi este conferită de această dispoziție. Rezultă că dispoziția menționată impune ca neregula reproșată statului membru în cauză să figureze suficient de clar în această comunicare scrisă, astfel încât statul membru să o cunoască perfect (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 mai 2012, Spania/Comisia, C-24/11 P, EU:C:2012:266, punctele 27 și 28, precum și jurisprudența citată).

83 Pe de altă parte, trebuie arătat că articolul 11 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 885/2006 obligă Comisia, după eventuala desfășurare a unei proceduri de conciliere, să excludă de la finanțarea de către Uniune, în temeiul articolului 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, cheltuielile neconforme cu dreptul Uniunii „până când statul membru pune efectiv în aplicare măsurile corective”.

84 Din coroborarea dispozițiilor care precedă rezultă că, pe de o parte, procedura de verificare a conformității instituie un dialog între Comisie și statul membru în cauză și urmărește în esență, în primul rând, să le permită schimbul de informații, în al doilea rând, să îi ofere statului membru menționat posibilitatea de a-și exercita dreptul la apărare, în al treilea rând, să îi permită acestuia din urmă să demonstreze inexactitatea constatărilor Comisiei și în sfârșit, în al patrulea rând, să îi permită statului membru menționat să informeze Comisia cu privire la măsurile corective puse în aplicare pentru a asigura respectarea reglementării Uniunii.

85 Pe de altă parte, împrejurarea că statul membru în cauză nu este în măsură să poată remedia neregulile constatate de Comisie în comunicarea scrisă menționată la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 885/2006 nu are importanță, din moment ce aceste nereguli erau acoperite de perioada supusă examinării de către Comisie. Astfel, teza contrară ar conduce la lipsirea de substanță a articolului 31 din Regulamentul nr. 1290/2005 și a articolului 11 din Regulamentul nr. 885/2006, prin autorizarea ca un stat membru să poată invoca o pretinsă imposibilitate materială de a lua măsuri corective înainte de adoptarea deciziei privind corecția financiară pentru a putea fi excluse de la impunerea acestei corecții forfetare.

86 În speță, la punctul 193 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat mai întâi că, în prima comunicare din 24 noiembrie 2011, Comisia indicase că ancheta privea anul de cerere 2009 și următorii. Prin urmare, în cadrul exercitării puterii sale de apreciere a faptelor și a elementelor de probă, acesta a considerat că anul de cerere 2011 era acoperit de perioada supusă examinării de către Comisie.

87 În continuare, la punctele 194 și 195 din hotărârea atacată, contrar celor susținute de Republica Elenă, în urma unei aprecieri exhaustive a conținutului primei comunicări din 24 noiembrie 2011 și a anexei la aceasta, Tribunalul a constatat că Comisia identificase carențe privind ecocondiționalitatea pentru anii de cerere 2009-2011, astfel încât a putut considera în mod valabil că Comisia identificase în mod suficient de precis anii de cerere în cauză și că Republica Elenă avusese posibilitatea de a-și invoca mijloacele de apărare ca răspuns la neregulile constatate pentru anul de cerere 2011.

88 În consecință, prin faptul că a decis, la punctul 199 din hotărârea atacată, că prima comunicare din 24 noiembrie 2011 era conformă cu cerințele care decurg din articolul 11 din Regulamentul nr. 885/2006 și își îndeplinea funcția de avertizare în lumina articolului 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept și nici nu și-a încălcat obligația de motivare.

89 Prin urmare, al cincilea motiv de recurs trebuie să fie respins ca nefondat.

90 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, întrucât primul motiv a fost admis, se impun anularea punctului 1 din dispozitivul hotărârii atacate, în măsura în care Tribunalul a respins acțiunea formulată de Republica Elenă privind corecția forfetară de 25 % impusă pentru carențele în definire și controlul pășunilor permanente, și respingerea în rest a recursului.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

91 În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, aceasta poate fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia, fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată.

92 În speță, Curtea trebuie să soluționeze în mod definitiv litigiul, care este în stare de judecată.

93 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 50 din prezenta hotărâre, pentru a determina dacă suprafața vizată trebuie să fie calificată drept „pășuni permanente”, în sensul articolului 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004 și al articolului 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009, criteriul determinant care trebuie luat în considerare nu este tipul de vegetație care acoperă această suprafață, ci utilizarea ei efectivă pentru o activitate agricolă tipică „pășunilor permanente”.

94 Or, este necesar să se constate că, în ceea ce privește ajutoarele pe suprafață pentru anii de cerere 2009-2011, Comisia a justificat, în raportul său de sinteză anexat la decizia în litigiu, aplicarea unei rate de corecție forfetară de 25 % în raport cu un ansamblu de nereguli privind definirea și controlul

pășunilor permanente, care, privite împreună, i-au permis să concluzioneze că punerea în aplicare a sistemului de control care trebuia să garanteze exactitatea cheltuielilor prezenta deficiențe grave și determinase probabil pierderi extrem de ridicate pentru FEGA.

95 În măsura în care, pe de o parte, corecția forfetară de 25 % era întemeiată pe un ansamblu de nereguli, din care una provine însă dintr-o interpretare eronată a articolului 2 primul paragraf punctul 2 din Regulamentul nr. 796/2004 și a articolului 2 litera (c) din Regulamentul nr. 1120/2009, și, pe de altă parte, această interpretare eronată a putut avea o incidență asupra aprecierii Comisiei referitoare la celelalte deficiențe constatate de ea, este necesar, în acest context, să se efectueze o nouă apreciere de ansamblu pentru a verifica dacă rata de corecție menționată rămâne justificată.

96 Rezultă că este necesar să se admită primul motiv al acțiunii introduse în fața Tribunalului de Republica Elenă și, în consecință, să se anuleze decizia în litigiu, în măsura în care impune o corecție financiară forfetară de 25 % pentru ajutoarele pe suprafață pentru anii de cerere 2009-2011 pentru carențele în definirea și în controlul pășunilor permanente.

Cu privire la cheltuielile de judecată

97 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

98 Potrivit articolului 138 alineatul (3) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, în cazul în care părțile cad, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată.

99 Întrucât Republica Elenă și Comisia au căzut, fiecare, în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, ele suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță și recursului.

100 Potrivit articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

101 Regatul Spaniei, în calitate de intervenient în recurs, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) declară și hotărăște:

1) **Anulează punctele 1 și 2 din dispozitivul Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 1 februarie 2018, Grecia/Comisia (T-506/15, nepublicată, EU:T:2018:53), în măsura în care, pe de o parte, Tribunalul a respins acțiunea Republicii Elene având ca obiect corecția forfetară de 25 % impusă prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2015/1119 a Comisiei din 22 iunie 2015 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), pentru anii de cerere 2009-2011, pentru carențele în definirea și în controlul pășunilor permanente, și, pe de altă parte, a statuat cu privire la cheltuielile de judecată.**

2) **Respinge în rest recursul.**

3) **Anulează Decizia de punere în aplicare 2015/1119, întrucât impune Republicii Elene o corecție financiară forfetară de 25 % aplicată ajutoarelor pe suprafață pentru anii de cerere 2009-2011, pentru carențele în definirea și în controlul pășunilor permanente.**

4) Republica Elenă și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță și recursului.

5) Regatul Spaniei suportă propriile cheltuieli de judecată aferente procedurii în primă instanță și recursului.

Semnături