CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 10 ianuarie 2008 [1]

1. Prin recursul formulat, Regatul Belgiei (denumit în continuare „recurentul”) solicită anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene (denumit în continuare „Tribunalul”) din 25 iulie 2006 [2] (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care s-a respins acțiunea acestuia având ca obiect în principal anularea parțială a Deciziei 2004/136/CE a Comisiei din 4 februarie 2004 [3] în măsura în care aceasta prevede, în ceea ce privește recurentul, o reducere forfetară de 2 % a cheltuielilor declarate în vederea finanțării Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), secțiunea Garantare, pentru exercițiile financiare 2000-2002, sau, în subsidiar, reducerea valorii cheltuielilor excluse de la respectiva finanțare.

I — Cadrul juridic

2. În temeiul normelor comunitare privind finanțarea politicii agricole comune [4], FEOGA, secțiunea Garantare, finanțează în special intervențiile destinate stabilizării piețelor agricole, efectuate în conformitate cu normele comunitare în cadrul organizării comune a piețelor agricole [5]. Comisia Comunităților Europene decide cu privire la cheltuielile care urmează să fie excluse de la finanțarea comunitară în cazurile în care constată neconformitatea acestor cheltuieli cu normele comunitare [6]. În ceea ce privește statele membre, acestea trebuie, în conformitate cu actele cu putere de lege și cu actele administrative naționale, să adopte măsurile necesare în scopul de a verifica dacă operațiunile finanțate prin intermediul FEOGA au fost efectiv desfășurate și executate corect, de a preveni și de a combate neregulile și de a recupera sumele pierdute ca rezultat al neregulilor sau al neglijenței [7].

1 — Limba originală: italiana.

2 — Belgia/Comisia (T-221/04).

3 — Decizie privind excluderea de la finanțarea comunitară a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în temeiul Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), secțiunea Garantare (JO L 40, p. 31).

4 — În prezenta cauză sunt relevante Regulamentul (CEE) nr. 729/70 al Consiliului din 21 aprilie 1970 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 94, p. 13) și, în ceea ce privește cheltuielile efectuate începând cu 1 ianuarie 2000, Regulamentul (CE) nr. 1258/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 160, p. 103). Aceste două regulamente nu mai sunt în vigoare deoarece, începând cu 1 ianuarie 2007, se aplică Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193).

5 — A se vedea articolul 1 alineatul (2) litera (b) și articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70, precum și articolul 1 alineatul (2) litera (b) și articolul 2 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1258/1999.

6 — A se vedea articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 729/70 și articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1258/1999.

7 — A se vedea articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 și articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1258/1999.

3. Articolul 1 din Regulamentul (CEE) nr. 3508/92 al Consiliului din 27 noiembrie 1992 de stabilire a unui sistem integrat de gestionare și control pentru anumite scheme de ajutoare comunitare [8] obligă statele membre să creeze un astfel de sistem integrat care trebuie să poate fi aplicat, în domeniul producției vegetale, în special schemei comunitare de susținere a producătorilor anumitor culturi agricole.

4. În temeiul articolului 2 din același regulament, „[s]istemul integrat include următoarele elemente:

(a) o bază de date electronică;

(b) un sistem alfanumeric de identificare a parcelelor agricole;

(c) un sistem alfanumeric de identificare și de înregistrare a animalelor;

(d) cereri de ajutor;

(e) un sistem integrat de control”. [traducere neoficială]

Regulamentul (CE) nr. 1593/2000 al Consiliului din 17 iulie 2000 de modificare a Regulamentului nr. 3508/92 [9], care a intrat în vigoare la 28 iulie 2000, a eliminat termenul „alfanumeric” din articolul 2 literele (b) și (c) din acest din urmă regulament.

5. În temeiul articolului 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3508/92, în sensul acestui regulament, prin „parcelă agricolă” se înțelege „o porțiune continuă de teren pe care este realizată o singură cultură de către un singur agricultor” [traducere neoficială].

6. Articolul 4 din Regulamentul nr. 3508/93 prevede:

„Sistemul alfanumeric de identificare a parcelelor agricole este constituit pe baza hărților, a documentelor funciare, a altor referințe cartografice sau a fotografiilor aeriene ori a imaginilor spațiale sau pe baza

8 — JO L 355, p. 1. Acest regulament, care a fost modificat de mai multe ori, a fost abrogat prin Regulamentul (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 L 270, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177).

9 — JO L 182, p. 4, Ediție specială, 03/vol. 34, p. 39.

altor referințe justificative echivalente sau a mai multora dintre aceste elemente.” [traducere neoficială]

Regulamentul nr. 1593/2000 a înlocuit textul acestui articol cu următorul text:

„Se va crea un sistem de identificare a parcelelor agricole pe baza hărților, a documentelor funciare sau a altor referințe cartografice. Tehnicile utilizate au la bază un sistem computerizat de tehnici pentru informații geografice, incluzând fotografii ale locurilor respective, având un standard omogen ce garantează precizia și acuratețea informațiilor și fiind cel puțin echivalente cu hărțile cartografice la o scară de 1:10 000.”

7. Articolul 7 din Regulamentul nr. 3508/92 prevede că „[s]istemul integrat de control acoperă ansamblul cererilor de ajutor prezentate, în special în ceea ce privește controalele administrative, controalele la fața locului și, dacă este cazul, verificările prin teledetecție aeriană sau spațială”. [traducere neoficială]

8. Articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92 prevede:

„(1) Statul membru realizează un control administrativ al cererilor de ajutor.

(2) Controalele administrative sunt completate prin controale la fața locului privind un eșantion al exploatațiilor agricole. Pentru ansamblul acestor controale, statul membru stabilește un plan de eșantionare.

(3) Fiecare stat membru desemnează o autoritate responsabilă cu coordonarea controalelor prevăzute de prezentul regulament.

(4) Autoritățile naționale pot, în condiții ce urmează a fi stabilite, să utilizeze teledetecția pentru a stabili suprafețele parcelelor agricole, pentru a identifica utilizarea și pentru a verifica starea acestora.

[…]” [traducere neoficială]

9. În temeiul articolului 13 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3508/92, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2466/96 al Consiliului din 17 decembrie 1996 de modificare a Regulamentului nr. 3508/92 [10], începând cu 1 ianuarie 1997, toate diferitele elemente ale sistemului integrat de gestionare și de control prevăzute la articolul 2 din același regulament trebuiau să

10 — JO L 335, p. 1.

fie aplicate în Belgia. În plus, Regulamentul nr. 1593/2000 a adăugat la articolul 13 alineatul (1) menționat anterior litera (c), care prevede că cel târziu începând cu data de 1 ianuarie 2005 trebuie să se aplice în diferitele state membre „partea geografică din sistemul de identificare a parcelelor, după cum se prevede la articolul 4”.

10. Articolul 6 din Regulamentul (CEE) nr. 3887/92 al Comisiei din 23 decembrie 1992 de stabilire a normelor de aplicare a sistemului integrat de gestionare și control pentru anumite scheme de ajutoare comunitare [11], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1678/98 al Comisiei din 29 iulie 1998 [12], prevede:

„(1) Controalele administrative și la fața locului sunt efectuate astfel încât să asigure verificarea eficientă a respectării condițiilor de acordare a ajutoarelor și primelor.

(2) Controlul administrativ […] avut în vedere la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 3508/92 cuprinde în special:

(a) verificări încrucișate privind parcelele și animalele declarate, în scopul de a se evita ca ajutoarele să fie acordate de două ori în mod nejustificat pentru același an calendaristic;

(b) […] [13].

(3) Controalele la fața locului privesc cel puțin un eșantion semnificativ de cereri. Acest eșantion trebuie să reprezinte cel puțin:

[…];

— 5 % din cererile de ajutor pe suprafață; cu toate acestea, acest procent este redus la 3 % pentru cererile de ajutor pe suprafață care depășesc numărul de 700 000 pentru fiecare stat membru și an calendaristic.

În cazul în care în urma deplasărilor la fața locului se constată nereguli semnificative într-o regiune sau o parte a unei regiuni, autoritățile competente efectuează controale suplimentare în anul în curs și măresc procentul cererilor ce trebuie să facă obiectul unui control anul următor pentru această regiune sau pentru o parte a acestei regiuni.

(4) Cererile care fac obiectul controalelor la fața locului sunt stabilite de autoritatea

11 — JO L 391, p. 36.

12 — JO L 212, p. 23.

13 — Nu privește decât verificările referitoare la bovine.

competentă în special pe baza unei analize a riscurilor, precum și a unui element de reprezentativitate a cererilor de ajutor introduse. Analiza riscurilor ține seama de:

— cuantumul ajutoarelor;

— numărul parcelelor, de suprafața sau de numărul de animale pentru care se solicită ajutorul;

— evoluția în raport cu anul precedent;

— constatările făcute cu ocazia controalelor în cursul anilor precedenți;

— alți parametri care trebuie definiți de statele membre;

— încălcările Regulamentului (CE) nr. 820/97[14].

[…]

(7) Determinarea suprafeței parcelelor agricole se face prin orice mijloc corespunzător definit de autoritatea competentă și care garantează o exactitate a măsurătorilor cel puțin echivalentă cu cea necesară pentru măsurătorile oficiale prevăzute de dispozițiile naționale. Autoritatea competentă determină o marjă de toleranță, ținând seama în special de metoda de măsurare utilizată, de precizia documentelor oficiale disponibile și de situația locală (de exemplu, pantele sau forma parcelelor) și de dispozițiile paragrafului următor.

[…]" [traducere neoficială]

11. Regulamentul (CE) nr. 2801/1999 al Comisiei din 21 decembrie 1999 de modificare a Regulamentului nr. 3887/92[15] a înlocuit, începând cu 1 ianuarie 2000, textul alineatului (2) al articolului 6 menționat anterior cu textul următor:

„Controalele administrative menționate la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 3508/92 includ în special:

14 — Regulamentul Consiliului din 21 aprilie 1997 de stabilire a unui sistem de identificare și înregistrare a bovinelor și privind etichetarea cărnii de vită și mânzat și a produselor din carne de vită și mânzat (JO L 117, p. 1).

15 — JO L 340, p. 29.

(a) verificări încrucișate privind parcelele și animalele declarate, pentru a se evita acordarea de două ori a aceluiași ajutor pentru același an calendaristic/an de comercializare și pentru a se preveni cumularea incorectă a ajutoarelor acordate în cadrul schemelor de ajutoare comunitare care presupun declarații privind suprafețele;

(b) […][16];

(c) […][17]” [traducere neoficială]

În plus, Regulamentul nr. 2801/1999 a înlocuit a doua liniuță a articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3887/92 după cum urmează:

„— 5 % din cererile de ajutor pe suprafață”. [traducere neoficială]

12. Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92 prevede:

„În cazul în care un stat membru decide să controleze prin teledetecție tot eșantionul sau o parte din eșantionul avut în vedere la articolul 6 alineatul (3), acesta întreprinde:

— o fotointerpretare a imaginilor sau a fotografiilor aeriene, în vederea identificării acoperirii vegetale și a măsurării suprafețelor tuturor parcelelor care trebuie controlate;

— controale fizice în cazul cererilor pentru care fotointerpretarea nu permite autorității competente să constate exactitatea declarației.” [traducere neoficială]

13. Articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1648/95 al Comisiei din 6 iulie 1995[18], prevede în special următoarele:

„În cazul în care se constată că suprafața declarată într-o cerere de ajutor pe suprafață

16 — Privește numai verificările referitoare la bovine.

17 — *Idem*.

18 — JO L 156, p. 27.

este mai mare decât suprafața determinată, cuantumul ajutorului se calculează pe baza suprafeței efectiv determinate în urma controlului. Cu toate acestea, cu excepția cazurilor de forță majoră, din suprafața efectiv determinată se scade dublul diferenței constatate în cazul în care acesta depășește 3 % sau două hectare, fără a depăși 20 % din suprafața determinată.

În cazul în care diferența constatată este mai mare de 20 % din suprafața determinată, nu se acordă niciun ajutor pe suprafață.

[…]" [traducere neoficială]

15. Articolul 31 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2419/2001, care corespunde dispozițiilor articolului 9 alineatul (2) primul paragraf prima teză din Regulamentul nr. 3887/92, prevede:

„Fără a se aduce atingere reducerilor și excluderilor prevăzute la articolele 32-35, în cazul în care suprafața declarată într-o cerere de ajutor este mai mare decât suprafața determinată pentru grupa respectivă de culturi în urma controalelor administrative sau la fața locului, ajutorul se calculează pe baza suprafeței determinate pentru acea grupă de culturi." [traducere neoficială]

II — Situația de fapt

14. Regulamentul nr. 3887/92 a fost abrogat prin Regulamentul (CE) nr. 2419/2001 al Comisiei din 11 decembrie 2001 [19], care prevede noi norme de aplicare a sistemului integrat de gestionare și control instituit prin Regulamentul nr. 3508/92, care sunt aplicabile, în temeiul articolului 54 din acest regulament, cererilor de ajutor depuse pentru anii de comercializare sau pentru perioadele de referință ale primelor care încep de la 1 ianuarie 2002.

16. Autoritățile belgiene au adoptat, începând cu anul 1996, un sistem de identificare a parcelelor agricole stabilit pe baza fotografiilor aeriene provenite din sistemul computerizat de tehnici pentru informații geografice (SIG) [20]. Parcelele agricole erau identificate pe aceste fotografii aeriene printr-un marcaj manual efectuat de agricultori, urmat de codarea grafică, efectuată de administrație, a acestor marcaje în SIG.

19 — Regulament de stabilire a normelor de aplicare a sistemului integrat de gestionare și control pentru anumite scheme de ajutoare comunitare instituite prin Regulamentul (CEE) nr. 3508/92 al Consiliului (JO L 327, p. 11).

20 — Este vorba despre un instrument informatic utilizat pentru reprezentarea și analiza elementelor existente sau a evenimentelor care au loc pe suprafața terestră și care au o referință în spațiu. Informația geografică sau spațială se bazează pe un sistem de referințe spațiale comune.

17. În urma verificărilor efectuate în Belgia în luna mai 2001, serviciile Comisiei însărcinate cu închiderea conturilor FEOGA au concluzionat că există anomalii în ceea ce privește controalele efectuate de autoritățile belgiene în sectorul culturilor arabile.

18. La 30 septembrie 2003, Comisia a adoptat un raport de sinteză în cadrul căruia a considerat în special că Regatul Belgiei nu respectase, pe parcursul anilor de recoltă 1999-2001, nici articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și nici articolele 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92 prin, pe de o parte, nediminuarea suprafeței parcelelor agricole declarate avute în vedere de cererile de ajutor și/sau prin neefectuarea de controale la fața locului, în cazul în care controalele administrative efectuate indicau că suprafața declarată este superioară suprafeței codate în SIG (denumite în continuare „suprafețele SIG”) și, pe de altă parte, prin codarea cu întârziere a parcelelor agricole în SIG, împiedicând astfel luarea în considerare a anumitor dosare în cadrul analizei riscurilor. Comisia a concluzionat că Regatul Belgiei nu a efectuat controalele secundare în mod adecvat sau conform cu reglementarea aplicabilă.

19. La 4 februarie 2004, Comisia a adoptat Decizia 2004/136 (denumită în continuare „decizia în litigiu”), care prevede în special o reducere forfetară de 2 % (corespunzătoare valorii de 9 322 809 EUR) a cheltuielilor efectuate de organismele plătitoare autorizate de Regatul Belgiei și declarate în temeiul FEOGA, secțiunea Garantare, pentru sectorul culturilor arabile și pentru exercițiile financiare 2000-2002, din cauza deficiențelor controalelor secundare.

III — Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

20. Prin cererea depusă la grefa Curții la 13 aprilie 2004, înregistrată cu numărul C-176/04, Regatul Belgiei a solicitat anularea acelei părți din decizia în litigiu care prevede respectiva reducere forfetară sau, în subsidiar, reducerea cuantumului cheltuielilor excluse de la finanțare la un cuantum de 1 079 814 euro.

21. Prin Ordonanța din 8 iunie 2004, Curtea a trimis cauza Tribunalului, în temeiul articolului 51 din Statutul Curții de Justiție, astfel cum rezultă din Decizia 2004/407/CE, Euratom a Consiliului din 26 aprilie 2004 de modificare a articolelor 51 și 54 din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție [21].

22. Acțiunea, înregistrată la grefa Tribunalului cu numărul T-221/04, era întemeiată pe trei motive. Prin intermediul primului

21 — JO L 132, p. 5, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 30.

motiv, reclamantul afirma că nu a încălcat articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și nici articolele 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92. Prin intermediul celui de al doilea motiv, formulat în subsidiar în raport cu primul motiv, se reproșa Comisiei că nu a respectat condițiile stabilite de aceasta în documentul nr. VI/5330/97 din 23 decembrie 1997 denumit „Orientări privind calcularea consecințelor financiare în cadrul pregătirii deciziei de închidere a conturilor FEOGA-Garantare" [22] (denumit în continuare „orientările") și, în ultimul rând, că a încălcat articolul 5 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 729/70 [23], astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 1287/95 [24], și articolul 7 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1258/1999 [25]. Prin intermediul celui de al treilea motiv, formulat în subsidiar în raport cu cele două motive anterioare, reclamantul a invocat încălcarea principiului proporționalității în ceea ce privește stabilirea cuantumului corecției financiare realizate de Comisie.

23. În hotărârea atacată, prin care a respins acțiunea și a obligat reclamantul la plata cheltuielilor de judecată, Tribunalul a constatat mai întâi, din oficiu, inadmisibilitatea cererii formulate în subsidiar care avea ca obiect reducerea cuantumului corecției financiare, considerând că nu este abilitat, în cadrul unei acțiuni în anulare, să substituie sau să modifice decizia în litigiu [26].

24. Cu privire la fond, Tribunalul a analizat întâi împreună și a respins primul motiv și primul aspect al celui de al doilea motiv, prin care se invoca neîndeplinirea în speță a condiției, menționate de orientări, privind existența unei deficiențe semnificative în aplicarea normelor comunitare.

25. Cu privire la prima obiecție formulată la adresa Regatului Belgiei în raportul de sinteză elaborat de Comisie, referitoare la reacția insuficientă a autorităților belgiene în ceea ce privește anomaliile detectate de SIG în cadrul controlului administrativ, Tribunalul a arătat în primul rând că reiese din acest raport că, în anumite cazuri în care suprafața declarată într-o cerere de ajutor depășea cu mai mult de 5 % suprafața SIG și în toate cazurile în care această depășire nu era mai mare de 5 %, ajutoarele au fost plătite fără ca cererile de ajutor să facă obiectul unei anchete suplimentare din partea autorităților belgiene [27].

26. Tribunalul a indicat că „în cazul în care SIG evidențiază, cu ocazia controlului administrativ, că suprafața declarată într-o cerere de ajutor este superioară suprafeței SIG, o astfel de diferență constituie o anomalie care indică o posibilă neregulă a acestei cereri" (în continuare, „anomaliile"). Tribunalul a constatat Tribunalul astfel că „dacă suprafața SIG corespunde mai mult suprafeței reale decât cea declarată în cererea de ajutor,

22 — Traducere neoficială a originalului în limba franceză anexat la dosar.

23 — A se vedea mai sus, notele de subsol 4 și 6.

24 — Regulamentul (CE) nr. 1287/95 al Consiliului din 22 mai 1995 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 729/70 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 125, p. 1).

25 — A se vedea mai sus, notele de subsol 4 și 6.

26 — Punctele 26-28 din hotărârea atacată.

27 — *Ibidem*, punctul 45.

atunci plata ajutorului pentru suprafață în funcție de suprafața solicitată determină o plată nedatorată în favoarea solicitantului și, așadar, o pierdere pentru FEOGA". Tribunalul a respins, prin urmare, argumentul reclamantului conform căruia imprecizia datelor SIG privind suprafața parcelelor, obținute prin intermediul unui marcaj manual al suprafeței chiar și pe fotografii vechi, înseamnă că aceste anomalii nu sunt importante. Potrivit Tribunalului, din această imprecizie a datelor reiese că „riscul de pierdere pentru FEOGA nu poate fi exclus". Într-adevăr, Tribunalul a afirmat în continuare că „dacă datele SIG ar fi precise, o astfel de pierdere ar fi sigură", dar „imprecizia acestor date nu permite să se știe dacă această pierdere este sau nu este reală", astfel încât „aceste anomalii indică un risc de pierdere pentru FEOGA" [28].

27. Tribunalul a indicat apoi că, deși normele în vigoare la momentul faptelor nu obligau statele membre să utilizeze SIG, permițând însă utilizarea acestuia, autoritățile belgiene, dotându-se cu SIG înainte ca acesta să devină obligatoriu, își procuraseră totuși „un instrument de control capabil să furnizeze indicații pertinente, care depășește obligațiile exprese prevăzute la articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92". Potrivit Tribunalului, Comisia nu putea, așadar, „ignora acest element care stabilea existența unei îndoieli serioase și rezonabile, care indica în mod clar un risc de pierdere pentru FEOGA, pentru simplul motiv că sistemul care le-a evidențiat nu era obligatoriu sau nu era destinat acestui scop". În consecință, Tribunalul a considerat că Comisia a dovedit prin elemente de probă, conform jurisprudenței [29], îndoielile serioase și rezonabile pe care le-a putut manifesta cu privire la exactitatea suprafețelor declarate de agricultori și, prin urmare, cu privire la eficiența controalelor realizate de autoritățile belgiene, precum și cu privire la corectitudinea datelor transmise de acestea [30].

28. Tribunalul a respins, în plus, și argumentul reclamantului conform căruia Comisia, solicitând autorităților belgiene să efectueze, în caz de anomalii, fie un control la fața locului, fie o reducere a suprafeței, fie alte controale administrative, ar fi încercat să impună obligații care nu au fost instituite decât prin texte ulterioare faptelor speței. Tribunalul a arătat, în această privință, că aceste obligații „decurgeau, uneori implicit, din faptul că, în temeiul reglementării în vigoare [în materie], statelor membre le revine sarcina de a organiza un sistem eficient de control și de supraveghere". În special, Tribunalul a dedus din articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92, precum și din articolul 6 alineatul (1) și din articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92 că „statele membre sunt obligate să organizeze un ansamblu de controale administrative și de controale la fața locului care să permită să se asigure că sunt corect îndeplinite condițiile de fond și de formă privind

28 — Punctele 47 și 48 din hotărârea atacată.

29 — Hotărârea din 21 ianuarie 1999, Germania/Comisia (C-54/95, Rec., p. I-35, punctul 34).

30 — Punctele 30, 49 și 50 din hotărârea atacată.

acordarea ajutoarelor". În plus, Tribunalul a dedus din jurisprudență [31] „necesitatea efectuării controlului administrativ, care precedă controalele la fața locului, astfel încât să permită autorităților naționale să tragă toate concluziile posibile, fie că acestea determină certitudini sau îndoieli, cu privire la respectarea condițiilor de acordare a ajutoarelor" [32].

29. După ce a concluzionat că autoritățile belgiene trebuiau să reacționeze la anomaliile evidențiate de SIG [33], Tribunalul a verificat dacă au fost eficiente controalele realizate în acest scop de aceste autorități. Aceste controale sunt descrise în hotărârea atacată după cum urmează:

„În speță, printre criteriile folosite pentru analiza riscurilor prevăzută la articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3887/92 pentru a identifica dosarele care fac obiectul unui control la fața locului, autoritățile belgiene au inclus din proprie inițiativă un criteriu bazat pe anomalii. Dacă dosarele aparțineau unui grup de culturi care prezenta el însuși anomalii pozitive sau negative, superioare unei marje de toleranță date, aceste autorități au verificat datele grafice provenite din SIG și au constatat că rectificarea acestora făcea ca în anumite cazuri să dispară anomaliile. În celelalte cazuri, autoritățile au selecționat dosarele pentru efectua un control la fața locului. Guvernul belgian a pretins, fără ca acest lucru să fie contestat, că a efectuat un astfel de control pentru 10 % din cereri, acest procent reprezentând o parte importantă din cererile care au fost selectate pe baza criteriului privind anomaliile în urma realizării analizei riscurilor (52 % în 1999, 24 % în 2000 și 28 % în 2001)" [34].

30. În această privință, odată ce s-a constatat că marja de toleranță în cauză a fost de 5 % [35], Tribunalul a obiectat că nu poate fi acceptată folosirea unei marje de toleranță în cadrul controlului administrativ, deoarece aceasta denaturează controlul în cauză. Tribunalul a remarcat în acest sens:

„Într-adevăr, rolul acestui control este de a verifica datele unei cereri de ajutor. Or, eliminarea indiciilor privind neregulile în acest stadiu, în speță luând în seamă doar anomaliile mai mari de 5 %, împiedică efectuarea unei verificări complete și eficace a dosarelor în cauză. În plus, această eliminare în stadiul analizei riscurilor nu permite continuarea controalelor pe baza acestor anomalii, eventual combinate și cu alte criterii. Pe de altă parte, dacă o marjă de toleranță pot fi admisă în cadrul verificării la fața locului, în special prin teledetecție realizată din satelit, ca urmare a limitelor tehnice ale instrumentului de măsură, utilizarea unei astfel de marje în stadiul controlului administrativ nu poate fi justificată prin aceste motive. În această privință, trebuie luat în considerare

31 — Hotărârea din 3 octombrie 1996, Germania/Comisia (C-41/94, Rec., p. I-4733, punctul 17), și Hotărârea din 14 aprilie 2005, Spania/Comisia (C-468/02, punctul 40).

32 — Punctele 51-54 din hotărârea atacată.

33 — *Ibidem* (punctul 57).

34 — *Ibidem* (punctul 58).

35 — *Ibidem* (punctul 59).

faptul că anomaliile nu indică o eroare de măsurare, cauzată de imprecizia SIG susținută de guvernul belgian, ci indică existența contradicției dintre datele declarate și datele administrative de care dispun autoritățile belgiene” [36].

31. Tribunalul a adăugat că, în orice caz, „folosirea unei marje de toleranță de 5 % nu poate decât să mențină îndoielile manifestate față de exactitatea valorilor puse la dispoziție de autoritățile belgiene, cel puțin până la nivelul de 5 % din acestea, fără a afecta îndoielile provocate de lipsa de sancțiuni aplicabile cererilor ilegale”. Tribunalul a evidențiat astfel că, după cum a constatat Comisia, „faptul că fuseseră efectuate controale de către autoritățile belgiene nu a putut împiedica plata ajutoarelor fără a mai fi efectuate anchete suplimentare pentru anumite dosare care prezentau o anomalie mai mare de 5 % și pentru toate dosarele care prezentau o anomalie mai mică de 5 %” [37].

32. Cu privire la a doua obiecție formulată în raportul de sinteză, referitoare la codarea grafică tardivă, Tribunalul a indicat în primul rând că reieșea din acest raport că, la sfârșitul lunii august, introducerea de date în SIG fusese realizată doar în proporție de 60 % în 1999, de 70 % în 2000 și de 87 % în 2001, ceea ce a determinat Comisia să concluzioneze că un număr important de dosare nu au fost luate în considerare pentru efectuarea analizei riscurilor și nici nu au fost selecționate în vederea unui control la fața locului [38].

33. Tribunalul a observat în această privință că Comisia a estimat în mod întemeiat că această codare tardivă nu a permis efectuarea în timp util a controalelor administrative și a împiedicat astfel controalele la fața locului. Tribunalul a concluzionat în special că „întrucât guvernul belgian nu a prezentat elemente pertinente care să permită contrazicerea constatărilor Comisiei cu privire la absența controlului la fața locului din cauza unei codări tardive”, „un anumit număr de dosare a fost sustras unui astfel de control” [39].

34. Potrivit Tribunalului, faptul că niciun text privind FEOGA nu prevedea, pentru codarea grafică, un termen-limită stabilit ca fiind data de 31 august a fiecărui an nu se opunea acestei concluzii în măsura în care, pe de o parte, „lipsa unor obligații prevăzute explicit nu poate să înlăture îndoielile provocate de lipsa controlului la fața locului” și, pe de altă parte, „din moment ce această întârziere determină o lipsă a controlului, aceasta contravine obligației generale de a putea efectua astfel de controale”. Tribunalul a considerat, pe de altă parte, că nu prezintă importanță faptul că au fost efectuate controale la fața locului după 31 august și că

36 — *Ibidem* (punctul 60).
37 — *Ibidem* (punctul 61).
38 — *Ibidem* (punctul 65).
39 — *Ibidem* (punctele 67 și 69).

acestea au determinat corecții. Astfel, potrivit Tribunalului, acest lucru nu înseamnă că „toate controalele necesare au fost efectuate și nu demonstrează că aceste controale la fața locului erau rezultatul unei analize eficiente a riscurilor efectuate după 31 august” [40].

35. În sfârșit, Tribunalul a respins și al doilea aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe lipsa unui risc real de pierdere pentru FEOGA, condiție ulterioară pentru aplicarea unei corecții financiare în conformitate cu orientările, precum și al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității.

IV — Procedura în fața Curții și concluziile părților

36. Prin cererea depusă la grefa Curții la 13 octombrie 2006, recurentul a declarat recurs împotriva hotărârii citate anterior.

37. Reprezentanții părților au fost audiați în cadrul ședinței din 21 iunie 2007.

40 — *Ibidem* (punctul 70).

38. Recurentul solicită Curții:

— anularea hotărârii atacate și, prin admiterea acțiunii introduse în primă instanță, anularea deciziei în litigiu;

— în subsidiar, anularea hotărârii atacate și, în temeiul competenței sale de fond, reducerea corecției financiare aplicate recurentului la 1 491 085 EUR;

— în continuare în subsidiar, anularea hotărârii atacate și trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului, precum și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate atât în procedura de recurs, cât și în procedura în primă instanță.

39. Comisia solicită Curții:

— respingerea recursului și

— obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

V — Analiza juridică

A — *Cu privire la recurs*

40. În susținerea recursului formulat, recurentul invocă patru motive. Primul motiv este întemeiat pe o denaturare a faptelor. Al doilea motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și a articolelor 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92, precum și a obligației de motivare. Al treilea motiv este întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității. Al patrulea motiv este întemeiat pe o eroare de drept privind competența de fond a instanței comunitare în materia în cauză.

1. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o denaturare a faptelor

41. Recurentul explică faptul că sistemul de identificare a parcelelor agricole, SIG, cu care s-a dotat începând din 1996, nu era obligatoriu la data faptelor, acesta devenind obligatoriu doar în anul 2005 potrivit Regulamentului nr. 1593/2000, și era mai precis și mai performant decât cel cu care se dotaseră celelalte state membre, deoarece era stabilit la nivelul fiecărei parcele agricole (și nu la nivel de grupuri de parcele) și se baza pe fotografii aeriene (și nu pe hărți și registre funciare). SIG trebuia să permită, odată cu identificarea parcelelor agricole, realizarea de verificări încrucișate în cadrul controlului administrativ al cererilor de ajutor, pentru a detecta și a elimina suprapunerile de parcele și pentru a preveni acordarea mai multor ajutoare pentru aceeași parcelă. În schimb, în perioada anilor de recoltă vizați de decizia în litigiu (1999-2001, denumită în continuare „perioada vizată”), autoritățile belgiene nu au considerat niciodată SIG ca fiind un instrument de măsură a suprafeței exacte a parcelelor agricole. Suprafața SIG ar fi imprecisă, deoarece, în loc să se bazeze pe măsurători efectuate pe teren sau prin teledetecție, aceasta este calculată pe baza desenului parcelelor realizat de către agricultori, prin marcare manuală, pe fotografiile aeriene. Or, cu ocazia marcării manuale sau a codării acesteia în SIG, agricultorul sau tehnicienii biroului provincial ar fi putut comite erori sau imprecizii care, chiar dacă erau limitate, puteau să aibă un impact important asupra calculului suprafeței, dat fiind faptul că fotografiile erau la scara 1:10 000. În plus, pe parcursul perioadei vizate, suprafața SIG nu corespundea în mod necesar situației de pe teren, în special pentru că marcarea manuală era realizată pe fotografii care puteau să aibă până la cinci ani vechime, în condițiile în care, în fiecare an, între 25 % și 30 % din parcelele agricole își schimbau suprafața, în funcție de culturile existente pe teren. Prin urmare, potrivit recurentului, SIG permitea doar o estimare aproximativă a suprafețelor, în timp ce suprafața exactă nu era calculată și nu putea să fie calculată, în Belgia, precum și în alte state membre, decât prin măsurători efectuate la fața locului de către persoane calificate sau prin fotointerpretarea imaginilor obținute din satelit (teledetecție).

42. Având în vedere aceste caracteristici ale SIG adoptat de către autoritățile belgiene,

Tribunalul ar fi denaturat faptele considerând, la punctul 47 din hotărârea atacată, că suprafața SIG corespundea într-o mai mare măsură suprafeței reale decât cea declarată de către agricultori în cererea de ajutor. În plus, Tribunalul ar fi înțeles greșit modul de funcționare al SIG, considerând, pe de o parte, că diferența dintre suprafața SIG și suprafața declarată, constatată în urma controlului administrativ, constituie o anomalie care indică o posibilă neregulă a cererii de ajutor și, pe de altă parte, că imprecizia suprafeței SIG nu permitea să se stabilească dacă s-a produs o pierdere reală pentru FEOGA și că SIG permitea identificarea clară a riscurilor de pierdere pentru FEOGA în cadrul efectuării controlului administrativ. Hotărârea atacată ar fi în mod global bazată pe premisa eronată conform căreia SIG ar permite indicarea anomaliilor referitoare la suprafețele declarate.

43. Comisia exclude posibilitatea ca Tribunalul să fi denaturat faptele. Aceasta obiectează că Tribunalul nu a considerat nicidecum că SIG este un instrument de măsurare, ci doar a estimat că neconcordanța dintre suprafața SIG și suprafața declarată putea să determine îndoieli serioase cu privire la suprafața declarată. În plus, potrivit Comisiei, finalitățile SIG nu puteau fi limitate, după cum afirmă recurentul, doar la identificarea parcelelor agricole, precum și la detectarea suprapunerilor de parcele și a declarațiilor duble. În această privință, Comisia indică faptul că, în temeiul articolului 6 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 3887/92, controalele administrative cuprind „în special” și, prin urmare, nu doar verificări încrucișate referitoare la parcelele declarate în vederea evitării plăților necuvenite și amintește că alineatul (1) al aceluiași articol prevede că controalele administrative și cele la fața locului sunt efectuate astfel încât să se asigure verificarea eficientă a respectării condițiilor de acordare a ajutoarelor și a primelor.

44. În ceea ce ne privește, nu constatăm în hotărârea atacată o denaturare a faptelor de către Tribunal.

45. La punctul 47 din hotărârea atacată, Tribunalul nu afirmă nici că suprafața SIG reflectă suprafața reală a parcelelor agricole și nici că aceasta corespunde într-o mai mare măsură suprafeței reale decât celei declarate. A doua frază a acestui punct, conform căreia „dacă suprafața SIG corespunde mai mult suprafeței reale decât cea declarată în cererea de ajutor, atunci plata ajutorului pentru suprafață în funcție de suprafața solicitată determină o plată nedatorată în favoarea solicitantului și, așadar, o pierdere pentru FEOGA”, este redactată în termeni ipotetici (după cum indică conjuncția introductivă „dacă”). Înțelesul acestei fraze este că, atunci când suprafața SIG este inferioară suprafeței declarate, plata ajutorului pe baza acesteia din urmă implică o pierdere pentru FEOGA *în ipoteza* în care suprafața reală ar corespunde mai mult suprafeței SIG decât celei declarate [41].

41 — Formularea respectivei fraze nu este una dintre cele mai fericite, deoarece exprimă în termeni în mod inutil complicați ideea evidentă că, atunci când ajutorul este plătit pe baza suprafeței declarate, iar aceasta este superioară suprafeței reale, există o pierdere pentru FEOGA.

46. Pe de altă parte, afirmația din prima frază a aceluiași punct 47, conform căreia „în cazul în care SIG evidențiază, cu ocazia controlului administrativ, că suprafața declarată într-o cerere de ajutor este superioară suprafeței SIG, o astfel de diferență constituie o anomalie care indică o posibilă neregulă a acestei cereri", ni se pare că reprezintă o apreciere a Tribunalului, și nu o constatare de fapt. În hotărârea atacată se indică în mod clar că Tribunalul a ținut seama de „imprecizia datelor SIG" [42] și că nu a conferit acestora din urmă valoarea de adevăr absolut. Faptul de a stabili dacă diferența în cauză ar putea fi în mod valabil considerată o „anomalie care indică o posibilă neregulă a acestei cereri" nu ține, în opinia noastră, de constatarea faptelor.

47. Această întrebare privește în acest caz aprecierea faptelor, care nu este susceptibilă de a fi controlată de instanța de recurs, sau calificarea juridică a faptelor, care ar putea fi eventual contrazisă de către Curte?

48. Ni se pare că aceasta are legătură, în esență, cu semnificația care trebuie atribuită diferenței în cauză în raport cu obligațiile care revin statelor membre și autorităților acestora. În definitiv, întrebarea pare că privește determinarea sferei obligației care revine statelor membre de a organiza un sistem eficient de control și de supraveghere [43] și, în special, de a efectua, conform articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92, articolului 6 alineatul (1) și articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, controale administrative și controale la fața locului care să permită asigurarea faptului că sunt îndeplinite în mod corect condițiile materiale și formale de acordare a ajutoarelor. Prin urmare, este vorba despre o chestiune de drept care este de competența Curții în procedura de recurs și care este invocată într-un mod mai specific și exhaustiv de către recurent în cel de al doilea motiv, pe care urmează să îl analizăm.

2. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și a articolelor 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92, precum și pe încălcarea obligației de motivare

49. Al doilea motiv, astfel cum este formulat în recurs, este format din cinci aspecte. Prin intermediul primelor trei aspecte, recurentul contestă aprecierile Tribunalului referitoare la obiecția întemeiată pe reacția insuficientă a autorităților belgiene în ceea ce privește anomaliile detectate de SIG în cadrul controlului administrativ. Al patrulea aspect privește aprecierile Tribunalului referitoare la obiecția întemeiată pe codarea grafică tardivă. Prin intermediul celui de al cincilea

42 — A se vedea, de exemplu, punctul 48 din hotărârea atacată, conform căruia „imprecizia datelor SIG nu înseamnă că acestea nu sunt importante".

43 — Hotărârile din 12 iunie 1990, Germania/Comisia (C-8/88, Rec., p. I-2321, punctul 16), și Spania/Comisia, citată anterior (punctul 35).

aspect, recurentul invocă încălcarea obligației de motivare privind aspectele specifice abordate în hotărârea atacată.

50. Deoarece pretinsele vicii de motivare a hotărârii atacate, invocate în cel de al cincilea aspect al motivului analizat aici, chiar admițând că acestea există, nu împiedică Curtea să examineze fondul argumentelor formulate în primele patru aspecte ale respectivului motiv, vom începe prin examinarea acestora din urmă.

a) Cu privire la primele trei aspecte ale motivului (privind obiecția întemeiată pe reacția insuficientă a autorităților belgiene în ceea ce privește anomaliile detectate de SIG în cadrul controlului administrativ)

i) Argumentele părților

— Cu privire la primul aspect al motivului, privind încălcarea articolului 6 alineatul (7) din Regulamentul nr. 3887/92 referitor la definirea mijloacelor corespunzătoare de determinare a suprafeței parcelelor agricole

51. Recurentul afirmă că, prin considerarea SIG, la punctul 49 din hotărârea atacată, ca fiind „un instrument de control capabil să furnizeze indicații pertinente, care depășește obligațiile exprese prevăzute la articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92” și care ar putea permite identificarea riscului de pierdere pentru FEOGA, Tribunalul a încălcat articolul 6 alineatul (7) din regulament menționat. Într-adevăr, această ultimă dispoziție ar acorda autorităților naționale competența de a defini mijloacele corespunzătoare pentru determinarea suprafeței parcelelor agricole. Întrucât autoritățile belgiene au luat decizia că suprafața parcelelor agricole trebuie să fie determinată fie prin măsurarea la fața locului de către un geometru sau de către un alt agent calificat, fie prin fotointerpretarea imaginilor obținute din satelit (teledetecție), Tribunalul nu putea să atribuie SIG o calitate pe care autoritățile belgiene nu o recunoșteau, și anume aceea de instrument de măsură a suprafeței parcelelor agricole.

52. Comisia consideră că articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul nr. 3887/92 nu este relevant în speță, în măsura în care, potrivit Comisiei, din moment ce privește măsurarea parcelelor agricole, această dispoziție se aplică în ceea ce privește controalele la fața locului, și nu în ceea ce privește controalele administrative. În orice caz, Comisia remarcă faptul că autoritățile belgiene au optat în mod liber, începând cu 1996, pentru un sistem de identificare a parcelelor agricole și, prin urmare, pentru un control administrativ bazat pe fotografii aeriene, opțiune în mod expres autorizată la articolul 4 din Regulamentul nr. 3508/92, astfel încât acestea trebuiau să tragă concluziile necesare în caz de diferențe între suprafața declarată și suprafața SIG și să acționeze în consecință.

— Cu privire la al doilea și la al treilea aspect, referitoare la încălcarea articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92, a articolului 6 alineatul (1) și a articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92

53. Recurentul afirmă că modul de a acționa pe care autoritățile belgiene ar fi trebuit să îl adopte, conform raportului de sinteză al Comisiei, în cazul constatării unei diferențe pozitive între suprafața declarară și suprafața SIG (și anume efectuarea unui control la fața locului sau reducerea suprafeței față de cea declarată, măsuri denumite în continuare „măsurile omise") nu poate fi considerat ca fiind obligatoriu deoarece decurge implicit din obligația generală, care rezultă din articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92, din articolul 6 alineatul (1) și din articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, de a organiza un sistem eficient de control și de supraveghere. Tribunalul ar fi aplicat aceste dispoziții în mod greșit, considerând că, în temeiul acestora din urmă, autoritățile belgiene ar fi trebuit să adopte măsurile omise.

54. În primul rând, recurentul subliniază că statele membre dispun, în temeiul articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și în temeiul articolelor 6 și 7 din Regulamentul nr. 3887/92, de o largă putere de apreciere în ceea ce privește organizarea sistemului lor integrat de gestionare și de control, putere pe care Comisia trebuie să o respecte. Or, apreciind dacă, în exercitarea respectivei puteri, autoritățile belgiene au asigurat un sistem eficient de control, Tribunalul ar fi omis, în mod neîntemeiat, să ia în considerare faptul că sistemul de control adoptat de respectivele autorități depășea cu mult dispozițiile reglementării comunitare, acestea prevăzând o analiză a riscurilor bazată pe treisprezece criterii, și nu doar pe cele patru criterii prevăzute în mod expres la articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3887/92, precum și un sistem de identificare a parcelelor agricole la nivelul fiecărei parcele, și nu la nivel de grupuri de parcele.

55. În al doilea rând, obligația autorităților belgiene de a adopta măsurile omise ar fi incompatibilă cu dispozițiile exprese ale dreptului comunitar derivat. Pe de o parte, obligația în cauză ar fi contrară dispoziției articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3887/92, care prevede efectuarea de controale la fața locului pentru un eșantion semnificativ reprezentând 5 % din cererile de ajutor. Impunerea aplicării măsurilor omise ar însemna, în practică, ca metodologia teledetecției să fie obligatorie la nivelul controalelor administrative, deși teledetecția este o formă de control la fața locului. Pe de altă parte, aceeași obligație ar fi în conflict cu articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, care prevede reducerea suprafeței declarate în cazul în care aceasta este superioară celei „stabilite efectiv", adică, în conformitate cu Hotărârea Agrargenossenschaft Pretzsch [44], cea determinată prin intermediul efectuării unui control la fața locului. Obligația de a reduce suprafața în caz de diferență pozitivă între cea declarată și cea determinată în cadrul unui control administrativ ar fi fost instituită abia începând cu anul de

44 — Hotărârea din 28 noiembrie 2002 (C-417/00, Rec., p. I-11053, punctul 48).

recoltă 2002, în temeiul articolului 31 din Regulamentul nr. 2419/2001.

56. În al treilea rând, obligația de a aplica măsurile omise ar fi, de asemenea, incompatibilă cu principiile generale ale dreptului comunitar, precum cel al securității juridice și cel al nediscriminării. Pe de o parte, s-ar ajunge la sancționarea agricultorilor chiar și în lipsa unui control la fața locului, deși această obligație nu decurge din norme clare și explicite și nu ar putea fi, prin urmare, prevăzută de aceștia. Pe de altă parte, obligația în cauză ar avea drept rezultat discriminarea Regatului Belgiei față de toate celelalte state membre care nu utilizau un SIG stabilit la nivelul fiecărei parcele agricole, ci sisteme mai puțin precise și eficiente în cadrul controlului administrativ.

57. În al patrulea rând, Tribunalul ar fi considerat, în mod neîntemeiat, ca fiind inacceptabilă recurgerea la o marjă de toleranță în cadrul controlului administrativ. Utilizarea unei marje de toleranță ar fi, pe de o parte, în mod expres prevăzută la articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul nr. 3887/92 și, pe de altă parte, ar fi prevăzută și pentru controlul administrativ chiar prin recomandări ale Comisiei [45] și ar fi, în sfârșit, *a fortiori* justificată în speță, în măsura în care datele referitoare la suprafața parcelelor agricole obținute prin SIG nu erau tocmai fiabile.

58. Comisia susține că obligația de a adopta măsurile omise este inerentă respectării normelor existente care impun statelor membre în special să efectueze controlul administrativ al tuturor cererilor de ajutor [articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3508/92] pentru a asigura „verificarea eficientă" a respectării condițiilor de acordare a ajutoarelor [articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92]. În cazul constatării unei diferențe pozitive între suprafața declarată și suprafața SIG, autoritățile belgiene nu puteau, potrivit Comisiei, să nu reacționeze, lipsind astfel de efect util controalele administrative prevăzute de dreptul comunitar.

59. Comisia exclude că afirmarea existenței respectivei obligații presupune aplicarea metodologiei teledecției în cadrul controalelor administrative. Aceasta amintește că utilizarea fotografiilor aeriene în vederea efectuării controlului administrativ este o opțiune aleasă de către autoritățile belgiene și că nu este același lucru cu controlul fizic realizat prin intermediul teledetecției.

60. În ceea ce privește Hotărârea Agrargenossenschaft Pretzsch, citată anterior,

45 — Recurentul face trimitere la documentul Direcției Generale Cercetare „Recomandări tehnice pentru campania din anul 2000" (nr. OL/I04/M2066/2000) și la anexa documentului Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală nr. VI/8388/94.

Comisia invocă faptul că punctul 48 din această hotărâre, la care face trimitere recurentul, trebuie interpretat ținând seama de faptul că, în circumstanțele speței examinate în această hotărâre, numai un control la fața locului putea permite detectarea încălcării constatate. Aceasta evidențiază că, la punctul 40 al respectivei hotărâri, Curtea nu face nicio diferență între controalele administrative și controalele la fața locului atunci când afirmă că „simpla constatare a unei diferențe între suprafața declarată și suprafața efectiv determinată în urma controalelor efectuate de către autoritățile competente atrage după sine aplicarea unei sancțiuni". În rest, articolul 31 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2419/2001 nu face decât să explicitеze ceea ce rezultă deja de la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92.

61. Interpretarea normei în cauză, pe care Tribunalul și-a însușit-o, nu ar fi contrară principiului securității juridice și principiului nediscriminării. Pe de o parte, Tribunalul ar fi amintit în hotărârea atacată că autoritățile belgiene aveau posibilitatea de a efectua controale la fața locului. Pe de altă parte, odată ce autoritățile belgiene au ales o anumită metodă de control, acestea trebuiau să aplice această metodă și să asigure eficacitatea controalelor conform articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92.

62. În sfârșit, potrivit Comisiei, marja de toleranță avută în vedere la articolul 6 alineatul (7) din Regulamentul nr. 3887/92 privește doar controalele la fața locului. Este adevărat că propriile recomandări, invocate de recurent, prevedeau aplicarea unei marje de toleranță în cadrul controalelor administrative ale datelor referitoare la suprafețe, dar numai în ceea ce privește datele obținute în urma creării inițiale a sistemului de identificare a parcelelor pe bază de fotografii aeriene, iar nu și în ceea ce privește datele obținute ulterior.

ii) Apreciere

63. Obiecțiile formulate în cadrul primelor trei aspecte ale celui de al doilea motiv pot fi analizate împreună în măsura în care urmăresc toate, în esență, să demonstreze că Tribunalul a considerat în mod neîntemeiat în hotărârea atacată că articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92, articolul 6 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92 trebuiau să fie interpretate în sensul că, într-o situație precum cea din prezenta cauză, impuneau autorităților belgiene să adopte măsurile omise. În sprijinul acestei teze, recurentul invocă, în afară de argumentele bazate pe textul acestor dispoziții, și argumentele bazate pe alte dispoziții ale aceluiași articol 6 din Regulamentul nr. 3887/92 și pe principiile generale ale dreptului comunitar.

64. Înainte de a intra în miezul analizei acestor argumente, amintim, astfel cum a făcut-o, de altfel, și Tribunalul în hotărârea atacată, că, în conformitate cu o jurisprudență constantă, atunci când Comisia refuză

să pună în sarcina FEOGA anumite cheltuieli pentru motivul că acestea au fost generate de încălcări ale reglementării comunitare imputabile unui stat membru, aceasta trebuie nu numai să demonstreze în mod exhaustiv insuficiența controalelor efectuate de către acest stat membru sau incorectitudinea cifrelor transmise de acesta din urmă, ci trebuie să prezinte și un element de probă cu privire la îndoiala serioasă și rezonabilă pe care o are față de aceste controale efectuate de către autoritățile naționale sau față de aplicarea corectă a legislației comunitare în vigoare. Această ușurare a sarcinii probei pentru Comisie se explică prin faptul că statul membru este acela care se află în poziția cea mai potrivită pentru a obține și a verifica datele necesare închiderii conturilor FEOGA și care trebuie, prin urmare, să dovedească într-un mod cât mai detaliat și mai complet corectitudinea controalelor și, dacă este cazul, inexactitatea afirmațiilor Comisiei [46].

65. Rezultă că Tribunalul a urmărit în mod întemeiat, prin analiza sa, să verifice dacă rezultatele controalelor efectuate de către Comisie ar fi putut să o determine pe aceasta din urmă să manifeste îndoieli serioase și rezonabile privind eficiența controalelor realizate în prezenta cauză de către autoritățile belgiene. În acest sens, în ceea ce privește prima obiecție formulată de către Comisie în raportul de sinteză, Tribunalul a concluzionat că aceasta era întemeiată după ce a considerat, în primul rând, că o diferență pozitivă între suprafața declarată și suprafața SIG constituie „o anomalie care indică o posibilă neregulă" a cererilor de ajutor, față de care autoritățile belgiene trebuiau să reacționeze în mod corespunzător și, în al doilea rând, că comportamentul acestora în prezența unei astfel de anomalii nu a constituit o reacție corespunzătoare, deoarece o reacție corespunzătoare ar fi constat în adoptarea măsurilor omise.

66. Tribunalul a recunoscut, la punctul 52 din hotărârea atacată, că reglementarea comunitară în vigoare în cursul perioadei avute în vedere nu impunea în mod expres autorităților belgiene obligația să adopte, în ceea ce privește anomaliile constatate, măsurile omise. Totuși, acesta deduce o astfel de obligație, în mod implicit, din dispozițiile articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92, din cele ale articolului 6 alineatul (1) și din cele ale articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92.

67. Problema esențială ridicată de primele trei aspecte ale celui de al doilea motiv este, în esență, aceea dacă Tribunalul nu a interpretat astfel în mod greșit sfera obligațiilor care revin statelor membre și care decurg din respectivele dispoziții.

68. Este adevărat că, în conformitate cu jurisprudența Curții, amintită de către Tribunal, obligația de a institui măsuri de supraveghere și modalități de control determinate, care nu sunt în mod expres impuse statelor membre

46 — Hotărârea din 14 aprilie 2005, Portugalia/Comisia (C-335/03, Rec., p. I-2955, punctul 68 și jurisprudența citată).

de reglementarea comunitară în materie, poate decurge implicit pentru acestea din urmă din faptul că, în temeiul reglementării în cauză, statelor membre le revine sarcina de a aplica schemele de prime și de ajutoare și de a organiza un sistem de control și de supraveghere [47].

69. În special, în afară de articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 729/70 și de dispoziția corespondentă de la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1258/1999, care impun statelor membre obligația generală de a adopta măsurile necesare pentru a verifica dacă operațiunile finanțate prin intermediul FEOGA au fost efectiv desfășurate și executate corect, pentru a preveni și a combate neregulile și pentru a recupera sumele pierdute ca rezultat al neregulilor sau al neglijenței, trebuie amintit și articolul 8 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 3508/92, în temeiul căruia statele membre trebuie să efectueze controale administrative ale cererilor de ajutor, completate prin controale la fața locului privind un eșantion de exploatații agricole, precum și articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92, care prevede că controalele administrative și cele la fața locului sunt efectuate astfel încât să se asigure verificarea eficientă a respectării condițiilor de acordare a ajutoarelor și a primelor.

70. Din aceste considerații, privite din perspectiva obligației de colaborare loială cu Comisia instituite prin articolul 10 CE, în ceea ce privește în mod special utilizarea corectă a resurselor comunitare, reiese că statele membre trebuie să organizeze un ansamblu de controale administrative și de controale la fața locului care să permită garantarea faptului că condițiile materiale și formale de acordare a primelor în cauză sunt în mod corect respectate [48].

71. Or, nu ni se pare că dintr-o astfel de obligație pot rezulta, în sarcina autorităților belgiene, consecințele pe care le-au indicat în prezenta cauză Comisia și Tribunalul.

72. Sistemul integrat de gestionare și de control instituit prin Regulamentul nr. 3508/92 și prin Regulamentul nr. 3887/92 (denumit în continuare „SIGC”) urmărește, potrivit Curții, „ca activitățile de gestionare și de control să devină mai eficiente”. Acesta se bazează în primul rând, în vederea realizării acestui obiectiv, pe declarațiile făcute de agricultori în cererile de ajutor. Curtea a arătat că „o procedură eficientă presupune ca informațiile, care trebuie furnizate de către un solicitant de ajutoare, să fie complete și exacte de la început pentru a-i permite să depună o cerere corectă de acordare de plăți compensatorii și pentru a evita să i se aplice sancțiuni” [49].

47 — Hotărârile citate anterior din 12 iunie 1990, Germania/Comisia (punctul 16) și Spania/Comisia (punctul 35).

48 — A se vedea Hotărârile citate anterior din 12 iunie 1990, Germania/Comisia (punctul 20) și Spania/Comisia (punctul 36).

49 — Hotărârea din 16 mai 2002, Schilling și Nehring (C-63/00, Rec., p. I-4483, punctul 34).

73. În plus, Curtea a subliniat că „este vorba, în cadrul punerii în aplicare a ajutoarelor acordate în temeiul SIGC, de proceduri care acoperă un număr mare de cereri", astfel încât „o protecție eficientă a intereselor financiare ale Comunității într-un astfel de context implică faptul ca beneficiarii ajutoarelor să participe în mod activ la punerea corectă în aplicare a acestor proceduri și să își asume responsabilitatea corectitudinii sumelor care le sunt alocate în cadrul SIGC" [50].

74. Potrivit Curții, din dispozițiile Regulamentului nr. 3508/92 și din cele ale Regulamentului nr. 3887/92 reiese că „autoritățile naționale nu au obligația și, mai ales, nu sunt în măsură să efectueze controale pentru a verifica veridicitatea tuturor declarațiilor care apar în cererile de ajutor care le sunt prezentate" [51]. Referitor, în special, la controalele la fața locului avute în vedere la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3887/92, Curtea a subliniat, prin urmare, în ceea ce privește cererile de ajutor pe cap de animal, că acestea „acoperă un eșantion semnificativ de cereri", dar că „acest eșantion poate reprezenta doar 10 % din cererile [...] depuse de către agricultori" [52], acest procent fiind cel prevăzut la prima liniuță a dispoziției sus-menționate și poate ajunge la 5 %, în temeiul celei de a doua liniuțe, pentru cererile de ajutor pe suprafață.

75. În cadrul sistemului instituit prin Regulamentul nr. 3508/92 și prin Regulamentul nr. 3887/92, controalele la fața locului, chiar și în scopul verificării exactității suprafețelor declarate în cererile de ajutor, sunt, prin urmare, concepute ca un instrument de verificare a cărui aplicare este limitată (prin eșantion) și încadrată de o serie de dispoziții care nu numai că reglementează modalitățile de punere în aplicare a acestora [articolul 6 alineatul (7) și articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92], ci și precizează în mod clar condițiile de aplicare. Articolul 6 alineatul (4) din același regulament stabilește în această privință că autoritatea națională competentă selectează cererile de prime sau de ajutoare care trebuie să facă obiectul unui control la fața locului „pe baza unei analize a riscurilor, precum și a unui element de reprezentativitate a cererilor de ajutor".

76. În cadrul acestui sistem, pentru efectuarea de controale la fața locului pentru o cerere determinată este, prin urmare, necesar ca cererea în cauză să fi fost selectată în urma unei analize prealabile a riscurilor având drept obiect ansamblul cererilor prezentate și care este bazată pe parametrii enumerați în mod expres la articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3887/92, pe parametrii suplimentari pe care, conform chiar acestei dispoziții, statele membre au dreptul să îi definească și, eventual, pe baza altor parametri la care se dovedește că este necesar să se recurgă pentru a asigura eficacitatea sistemului de controale, precum, potrivit Curții,

50 — Hotărârea Agrargenossenschaft Pretzsch, citată anterior (punctul 45).

51 — Hotărârile citate anterior Schilling și Nehring (punctul 37) și Agrargenossenschaft Pretzsch (punctul 52).

52 — Hotărârea Schilling și Nehring, citată anterior (punctul 37).

„rezultatele controalelor administrative ale campaniei în aflate curs” [53].

77. În ceea ce privește controalele administrative avute în vedere la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3887/92, este adevărat că, după cum observă Comisia, referitor la adverbul „în special” care este utilizat la articolul 6 alineatul (2) din acest regulament, obiectivul acestora nu se limitează în mod necesar la cel prevăzut în mod expres în această ultimă dispoziție, adică, în ceea ce privește ajutoarele pe suprafață, la efectuarea de verificări încrucișate a parcelelor pentru a evita un cumul nejustificat de ajutoare. După cum subliniază Tribunalul în hotărârea atacată, Curtea a observat că acest „control administrativ, care precedă inspecțiile la fața locului, trebuie efectuat astfel încât să permită autorităților naționale să tragă toate concluziile posibile, fie că acestea determină certitudini sau îndoieli, cu privire la respectarea condițiilor de acordare a ajutoarelor și a primelor” [54].

78. Cu toate acestea, nu suntem întru totul convinși, în primul rând, că exactitatea suprafeței declarate în cererea de ajutor trebuie să fie considerată o condiție de acordare a ajutorului. Articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92 prevede, într-adevăr, că o diferență pozitivă între suprafața declarată și suprafața „determinată” presupune refuzul (sau revocarea) ajutorului doar dacă această diferență depășește 20 % din suprafața determinată. În continuare, observăm că Curtea a afirmat de asemenea că „inspecția la fața locului și controlul administrativ au fost concepute de legiuitorul comunitar ca două mijloace de verificare ce se completează reciproc, chiar dacă sunt diferite” [55], ceea ce înseamnă în mod evident că aceste mijloace nu trebuie să se suprapună perfect.

79. În special, nu ni se pare că se poate considera că, în perioada vizată, controlul administrativ trebuia să fie efectuat de către statele membre astfel încât să le permită acestora să verifice, printre altele, exactitatea suprafeței declarate în cererea de ajutor. Comisia nu a mers până la a afirma, în memoriul său în răspuns, o astfel de exigență care, de altfel, nu a fost afirmată nici în hotărârea atacată. Abordarea adoptată de către Tribunal și apărată de către Comisie a constat mai degrabă în a considera că, în momentul în care autoritățile belgiene s-au dotat cu un instrument, SIG, care nu era obligatoriu și care nu era conceput pentru a măsura suprafețele parcelelor agricole, dar care era totuși apt să furnizeze informații referitoare la respectiva suprafață, acestea trebuiau, pe baza acestor informații, să tragă concluziile care se impuneau.

53 — A se vedea Hotărârea Spania/Comisia, citată anterior (punctele 34-41), în cadrul căreia Curtea a indicat în special că lista elementelor de care trebuie să țină seama analiza riscurilor, avută în vedere la articolul 6 alineatul (4) din Regulamentul nr. 3887/92, nu are caracter exhaustiv.

54 — Hotărârile citate anterior din 3 octombrie 1996, Germania/Comisia (punctul 17) și Spania/Comisia (punctul 40), citate la punctul 54 din hotărârea atacată.

55 — Hotărârile citate anterior din 3 octombrie 1996, Germania/Comisia (punctul 43) și Spania/Comisia (punctul 38).

80. De asemenea, dacă pe parcursul perioadei vizate nu se putea deduce din reglementarea în vigoare o obligație, care ar fi revenit autorităților belgiene, de verificare a suprafeței exacte a parcelelor agricole în cadrul controlului administrativ, considerăm că în mod greșit Tribunalul nu a acordat importanță impreciziei datelor referitoare la suprafețe care rezultau din SIG, imprecizie stabilită cu certitudine în această procedură [56]. Guvernul belgian a explicat pe larg, în primul rând pe parcursul procedurii administrative, apoi în fața Tribunalului și, în sfârșit, în fața Curții, motivele pentru care suprafața SIG nu reflecta cu necesitate în mod precis suprafața reală a parcelelor agricole. Guvernul belgian a menționat inconveniente legate de marcarea *manuală* a parcelelor, de codarea grafică a acestei marcări în SIG, care nu garantau un rezultat optim, și de utilizarea fotografiilor aeriene care puteau fi vechi, inconveniente care nu au fost nicidecum contestate de către Comisie și nici respinse de către Tribunal.

81. Chiar dacă este adevărat că autoritățile belgiene trebuiau ca, pe baza datelor privind suprafața rezultată din SIG, să tragă concluziile care se impuneau, nu este mai puțin adevărat, în opinia noastră, că autoritățile respective nu puteau să nu țină seama de natura acestor date și, prin urmare, de imprecizia acestora. În esență, SIG trebuie luat drept ceea ce era, deoarece nu li se poate reproșa autorităților belgiene – și nici nu le este reproșat – că ar trebui să fie diferit de ceea ce este.

82. În acest sens, suntem, prin urmare, de acord cu guvernul belgian în a afirma că, ținând seama de această imprecizie, o diferență pozitivă între suprafața declarată și suprafața SIG nu poate fi considerată în sine o „anomalie care indică o posibilă neregulă a cererii" care face să fie necesar, în orice caz, fie calculul cuantumului ajutorului pe baza suprafeței SIG, fie efectuarea unui control la fața locului.

83. Calculul cuantumului ajutorului efectuat pe baza unei suprafețe reduse în raport cu cea declarată este o măsură care, în cursul perioadei avute în vedere, era prevăzută la articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92. Din prima teză a primului paragraf al acestui alineat rezultă că cuantumul ajutorului este calculat pe baza suprafeței efectiv determinate în urma controlului, dacă aceasta este mai mică decât cea declarată în cererea de ajutor. Or, după cum amintește guvernul belgian, Curtea a indicat, la punctul 48 din Hotărârea Agrargenossenschaft Pretzsch, citată anterior, că „articolul 9 alineatul (2) primul și al doilea paragraf din Regulamentul nr. 3887/92 privește stabilirea unei comparații între declarațiile care apar în cererea de ajutor și rezultatul controalelor *efectuate la fața locului*" [57], această din urmă referință părând să o precizeze pe aceea, mai generală, la „controalele efectuate de autoritățile competente" inclusă la punctul 40 din

56 — A se vedea punctul 48 din hotărârea atacată.

57 — Sublinierea noastră.

aceeași hotărâre, invocat de către Comisie, conform căruia reiese din dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92 că „simpla constatare a unei diferențe între suprafața declarată și suprafața efectiv determinată în urma controalelor efectuate de către autoritățile competente atrage după sine aplicarea unei sancțiuni”.

84. Prin urmare, ni se pare că, astfel cum afirmă guvernul belgian, în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, calculul cuantumului ajutoarelor pe baza suprafeței reduse în raport cu cea declarată nu este posibil decât în cazul măsurării suprafeței în cadrul unui control la fața locului.

85. În orice caz, în raport cu soluționarea prezentului litigiu, această chestiune poate rămâne deschisă. Într-adevăr, chiar admițând că dispoziția în cauză include și ipoteza unei determinări efective a suprafeței în cadrul unui control administrativ, nu putem, în lumina caracteristicilor și a finalităților concrete ale SIG utilizat de către autoritățile belgiene pe parcursul perioadei vizate, conforme reglementării comunitare în vigoare la acel moment, să considerăm suprafața SIG o „suprafață efectiv determinată” în sensul acestei dispoziții.

86. De altfel, observăm că poziția Comisiei, confirmată de către Tribunal, conform căreia, în cazul unei diferențe pozitive între suprafața declarată și suprafața SIG, autoritățile belgiene ar fi trebuit fie să reducă suprafața, fie să efectueze un control la fața locului, cuprinde o contradicție evidentă. Într-adevăr, dacă se consideră suprafața SIG o „suprafață efectiv determinată” în sensul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92, o astfel de diferență poate duce, în temeiul acestei dispoziții, doar la reducerea suprafeței (și, prin urmare, a cuantumului ajutorului), și nu la efectuarea unui control la fața locului. A admite, în schimb, posibilitatea efectuării controlului la fața locului pentru a verifica suprafața reală înseamnă, implicit, a nu recunoaște că suprafața SIG ar avea valoarea de „suprafață efectiv determinată”.

87. Pe de altă parte, dacă suntem de părere că o diferență pozitivă între suprafața declarată și suprafața SIG nu ar necesita, în sine, adoptarea de către autoritățile belgiene a măsurilor omise, ne par a fi întemeiate, de asemenea, obiecțiile formulate de către guvernul belgian față de aprecierea Tribunalului conform căreia reacția autorităților belgiene în momentul constatării unei astfel de diferențe a fost, în orice caz, inadecvată.

88. În primul rând trebuie amintit că, astfel cum s-a constatat la punctul 58 din hotărârea atacată, în cursul perioadei vizate, autoritățile belgiene, în cadrul analizei riscurilor având drept scop selectarea dosarelor în cazul cărora trebuiau efectuate controale la fața locului, au recurs, printre alți parametri, la cel al diferenței între suprafața declarată și

suprafața SIG. Guvernul belgian a precizat că acest criteriu a avut un efect important în cadrul analizei riscurilor. Astfel cum reiese de la punctul 58 din hotărârea atacată, nu se contestă că, în cursul perioadei vizate, au fost efectuate controale la fața locului pentru 10 % din cererile de ajutor pe suprafață, ceea ce reprezintă un procent dublu față de procentul minim impus la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3887/92.

89. Cu toate acestea, Tribunalul a considerat inacceptabil faptul că doar dosarele în care această diferență, pozitivă sau negativă, depășea o marjă de toleranță de 5 % au fost luate în considerare, în temeiul acestui parametru, în cadrul analizei riscurilor [58].

90. În această privință suntem de acord cu guvernul belgian atunci când observă că, dacă o marjă de toleranță este permisă pentru măsurarea la fața locului a suprafeței parcelelor agricole, conform articolului 6 alineatul (7) din Regulamentul nr. 3887/92, nu exista niciun element care să interzică autorităților belgiene să recurgă la o marjă de toleranță și în cadrul controlului administrativ bazat, la libera și indiscutabila alegere a respectivelor autorități, pe date referitoare la suprafață obținute prin intermediul unui sistem, SIG, care prezenta limite tehnice necontestate privind măsurarea suprafețelor [59]. Afirmația Tribunalului conform căreia „anomaliile nu indică o eroare de măsurare, cauzată de imprecizia SIG susținută de guvernul belgian, ci indică existența contradicției între datele declarate și datele administrative de care dispun autoritățile belgiene” nu pune în discuție observația anterioară. Aspectul esențial care rămâne valabil este că aceste date, definite de către Tribunal ca fiind „administrative”, puteau, în realitate, da naștere unor îndoieli, nefiind neapărat fiabile, astfel încât erau chiar verificate. Într-adevăr, guvernul belgian explicase deja în fața Tribunalului că, în multe cazuri în care apărea o diferență pozitivă între suprafața declarată și suprafața SIG, verificarea datelor prin intermediul controlului exactității codării grafice a suprafeței ce rezulta din marcajul manual efectuat pe fotografiile aeriene ducea la o rectificare a acestor date capabile să elimine respectiva diferență [60].

91. Prin urmare, suntem de părere că Tribunalul a comis o eroare de drept atunci când a considerat, în speță, în aplicarea articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și a articolului

58 — Punctele 60 și 61 din hotărârea atacată.

59 — Tribunalul a subliniat, la punctul 60 din hotărârea atacată, că utilizarea unei marje de toleranță în cadrul efectuării de măsurători la fața locului, prevăzută în mod expres de reglementarea comunitară, este justificată „din cauza limitelor tehnice ale instrumentului de măsurare”.

60 — A se vedea în special punctele 45 și 61 din cererea formulată în primă instanță, precum și punctul 58 din hotărârea atacată. Utilizarea unei marje de toleranță în cadrul controlului administrativ pare să fie, de altfel, cu atât mai puțin problematică cu cât, după cum a declarat guvernul belgian fără ca acest lucru să fie contestat în fața Tribunalului, pe parcursul perioadei vizate, suprafața totală declarată pentru Belgia era în orice caz inferioară suprafeței totale SIG.

6 alineatul (1) și a articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 3887/92 și cu privire la prima dintre cele două obiecții aduse recurentului de către Comisie, că aceasta a dovedit în mod suficient existența unor îndoieli serioase și rezonabile referitoare la eficiența controalelor realizate de către autoritățile belgiene în cursul perioadei avute în vedere.

92. Prin urmare, în opinia noastră, hotărârea atacată trebuie anulată în ceea ce privește acest aspect.

b) Cu privire la cel de al patrulea aspect al motivului (cu privire la obiecția întemeiată pe codarea grafică tardivă a datelor)

i) Argumentele părților

93. Potrivit recurentului, Tribunalul a încălcat articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și articolele 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92, considerând, în aplicarea acestor dispoziții, că sistemul de control instituit de către autoritățile belgiene nu era eficient din cauza codării grafice tardive a datelor.

94. Recurentul a arătat că, contrar celor afirmate la punctul 68 din hotărârea atacată, argumentele pe care le invocase în fața Tribunalului pentru a respinge obiecția privind codarea grafică nu se limitau la afirmația, prezentată astfel la acest punct, conform căreia „analiza riscurilor a fost efectuată pe baza tuturor celorlalte criterii decât cel al codării tardive și […] și cele care prezentau un risc au făcut obiectul unei codări accelerate înainte de 31 august” [61].

95. Dimpotrivă, în cadrul procedurii în primă instanță, recurentul ar fi adus și alte argumente împotriva obiecției în cauză.

96. În primul rând, recurentul a subliniat că analiza riscurilor efectuată după data de 31 august a fost la fel de eficientă ca cea efectuată înainte de această dată, dată care, de altfel, nu a fost luată în considerare de către autoritățile belgiene deoarece nu era prevăzută de nicio dispoziție. Într-adevăr, chiar și în cazurile în care codarea grafică a parcelelor în SIG a fost efectuată după data de 31 august, suprafața declarată ar fi fost comparată, în cazul fiecărui dosar, cu suprafața SIG, iar dosarele referitoare la grupurile de culturi

61 — Înțelesul acestui fragment al hotărârii nu este evident. Lectura punctelor 57 și 67 din cererea prezentată în fața Tribunalului permite totuși înțelegerea cu ușurință a faptului că criteriul de „codare tardivă”, la care se face referire în mod impropriu în acest fragment al hotărârii, trebuie să fie înțeles drept criteriul diferenței dintre suprafața declarată și suprafața SIG. În plus, pronumele „cele” care apare în acest fragment al hotărârii trebuie să fie înțeles ca făcând referire la dosarele de cereri de ajutor, și nu la criteriile analizei riscurilor.

care prezentau cele mai mari diferențe între cele două suprafețe ar fi fost luate în considerare, în temeiul acestui criteriu, în cadrul analizei riscurilor și, dacă era cazul, ar fi fost selecționate pentru efectuarea de controale la fața locului.

97. În al doilea rând, recurentul ar fi arătat, fără să fie contrazis de către Comisie, că data de 31 august nu are nicio relevanță pentru efectuarea inspecțiilor fizice la fața locului, din moment ce controalele efectuate după această dată erau la fel de eficiente ca cele efectuate anterior acestei date. Potrivit recurentului, respectivele controale pot fi efectuate în mod util în lunile septembrie și octombrie în măsura în care, deși numeroase culturi au fost recoltate, pentru cele mai multe dintre culturi parcelele agricole nu erau încă arate sau prezentau, în orice caz, reziduuri de recoltă; în ceea ce privește alte culturi (în special cele de porumb, una dintre cele mai importante în Belgia), acestea sunt recoltate în perioada cuprinsă între sfârșitul lunii octombrie și începutul lunii noiembrie.

98. În orice caz, prin faptul că, în hotărârea atacată, nici nu a răspuns la aceste argumente și nici nu a indicat motivul pentru care codarea grafică sau analiza riscurilor efectuate după data de 31 august trebuiau să fie considerate ca fiind tardive, Tribunalul a încălcat obligația de motivare.

99. Comisia amintește că, potrivit raportului de sinteză, din cauza întârzierilor în codarea datelor grafice, „nu a fost posibilă efectuarea rapidă a controalelor informatice încrucișate necesare pentru ansamblul populației și un număr important de dosare nu au putut fi luate în considerare pentru analiza riscurilor și, prin urmare, nici nu au putut să fie selecționate pentru efectuarea unui control la fața locului” [62]. Obiecția ar privi, prin urmare, nu caracterul tardiv al controalelor efectuate la fața locului, ci imposibilitatea, din cauza codării grafice tardive, de a efectua în timp util controalele administrative, ceea ce ar fi împiedicat efectuarea în mod corespunzător de controale ulterioare la fața locului. Comisia subliniază că autoritățile belgiene au recunoscut ele însele că respectiva întârziere a avut un impact asupra selectării cererilor de ajutor în cadrul analizei riscurilor.

ii) Apreciere

100. Prin cel de al patrulea aspect al prezentului motiv, recurentul invocă alte erori de drept pe care le-ar fi comis Tribunalul întrucât a interpretat articolul 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și articolele 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92 în sensul că impuneau autorităților belgiene să efectueze codarea grafică a datelor în SIG cel târziu la data de 31 august a fiecărui an sau întrucât nu și-a îndeplinit obligația de motivare a hotărârilor.

62 — Traducere neoficială a unui pasaj din raportul de sinteză.

101. Obiecția referitoare la întârzierea codării grafice, adică a introducerii în SIG, efectuată de către un tehnician al biroului provincial, a desenului parcelelor agricole realizat manual de către agricultori pe fotografiile aeriene, astfel cum a fost formulată în raportul de sinteză al Comisiei și astfel cum a fost reluată la punctul 65 din hotărârea atacată, se bazează pe următorul raționament: dosarele pentru care, la sfârșitul lunii august, nu fusese încă realizată codarea grafică nu au putut fi luate în considerare în cadrul analizei riscurilor și nici nu au putut fi selecționate pentru efectuarea unui control la fața locului.

102. În această privință, recurentul a invocat totuși de mai multe ori, în procedura în prima instanță [63], în special că, chiar și pentru dosarele pentru care codarea grafică în cauză a fost realizată după 31 august, a fost comparată suprafața declarată cu suprafața SIG și că, la fel ca și în cazul dosarelor pentru care codarea grafică a fost efectuată anterior acestei date, cererile pentru grupurile de culturi care prezentau cele mai mari diferențe între cele două suprafețe au fost examinate în cadrul analizei riscurilor și eventual selecționate pentru inspecții fizice la fața locului.

103. Prin acest argument, recurentul a subliniat, în esență, că o codare grafică efectuată după data de 31 august nu a împiedicat nicidecum nici luarea în considerare a dosarului respectiv în cadrul analizei riscurilor și nici efectuarea de controale la fața locului, chiar și după această dată.

104. Recurentul a precizat, în plus, că pot fi efectuate în mod util controale la fața locului și în lunile septembrie și octombrie, chiar și după recoltare, și a expus motive în susținerea acestei afirmații (a se vedea punctul 97 din prezentele concluzii) [64].

105. Prin urmare, în mod greșit a constatat Tribunalul, la punctul 68 din hotărârea atacată, că, în ceea ce privește imposibilitatea imputată de a efectua în timp util controale administrative și, prin urmare, controale la fața locului, din cauza codării grafice tardive, recurentul „s-a limitat doar la a afirma că analiza riscurilor a fost efectuată pe baza tuturor celorlalte criterii decât cel al [diferenței dintre suprafața declarată și suprafața SIG][65] și cele care prezentau un risc au făcut obiectul unei codări accelerate înainte de 31 august”.

106. Argumentele evocate la punctele 102-104 din prezentele concluzii, față de care

63 — A se vedea punctul 68 din cererea introductivă, precum și punctele 35 și 37 din memoriul în replică.

64 — A se vedea punctul 80 din cererea prezentată Tribunalului.

65 — A se vedea mai sus, nota de subsol 62.

Tribunalul a omis să ia poziție în hotărârea atacată, adaugă într-adevăr la această afirmație că, în realitate, pentru toate dosarele în cazul cărora codarea grafică a fost efectuată după 31 august, analiza riscurilor a putut totuși în mod valabil să fie finalizată folosind criteriul diferenței dintre suprafața declarată și suprafața SIG și că au putut fi efectuate în mod eficient controalele la fața locului necesare chiar și după data de 31 august.

107. Chiar aceste argumente, pe care Comisia nu le-a contrazis în mod adecvat, resping, așadar, afirmația pe care s-a bazat Comisia, în esență, atunci când a formulat obiecția în cauză, și anume că o codificare grafică ulterioară datei de 31 august ar împiedica luarea în considerare a dosarelor respective în cadrul analizei riscurilor și, astfel, selectarea acestora în vederea efectuării unui control la fața locului.

108. Argumentele menționate se dovedesc a fi cu atât mai convingătoare cu cât, pe de o parte, data de 31 august nu apare în niciun act normativ ca termen-limită pentru codarea grafică în cauză sau pentru analiza riscurilor și cu cât, pe de altă parte, Comisia nu mai afirmă, astfel cum a afirmat în prima etapă a procedurii administrative, că au fost ineficiente controalele la fața locului efectuate după această dată ca urmare a codării pretins tardive [66].

109. După parcurgerea a două nivele de jurisdicție și, în special, după adresarea unei întrebări în acest sens reprezentantului Comisiei în cadrul ședinței în fața Curții, motivul pentru care o codare grafică și, prin urmare, o analiză a riscurilor efectuate ulterior datei de 31 august trebuie să fie considerate tardive nu este încă evident, în lipsa unui act normativ care să impună respectarea acestei date și în lumina elementelor invocate de către recurent. Trimiterea făcută de către reprezentantul Comisiei la punctele 33-35 din Hotărârea Italia/Comisia [67], de unde ar reieși, potrivit acestuia, acest termen-limită de 31 august, nu pare a fi pertinentă. În cadrul acestor puncte, Curtea a validat concluziile Comisiei prin care se aduceau obiecții Republicii Italiene cu privire la ineficiența controalelor la fața locului efectuate în luna septembrie deoarece erau realizate după recoltare. Această poziție a Curții privește însă caracterul tardiv al controalelor la fața locului, în condițiile în care, astfel cum reiese chiar din hotărârea atacată (punctul 66) și astfel cum a confirmat Comisia în memoriul său în răspuns (punctele 56 și 57), în cauza de care ne ocupăm, Regatului Belgiei nu i se reproșează caracterul tardiv al controalelor la fața locului, ci lipsa controalelor la fața locului din cauza unei *codări grafice pretins*

66 — A se vedea punctul 66 din hotărârea atacată, în cadrul căruia Tribunalul subliniază că obiecția întemeiată pe efectuarea tardivă a controalelor la fața locului, invocată în primă instanță în procedura administrativă, nu a mai fost inclusă în raportul de sinteză.

67 — Hotărârea din 10 noiembrie 2005 (C-307/03).

tardive. Pe de altă parte, Curtea, la acest punct, nici măcar nu a indicat în mod general data de 31 august ca ultima dată utilă pentru efectuarea controalelor la fața locului, ci doar a constatat că guvernul italian nu a prezentat elemente relevante care să respingă concluziile Comisiei citate anterior [68].

110. Considerăm, prin urmare, că Tribunalul a validat în mod neîntemeiat afirmația Comisiei conform căreia efectuarea codării grafice după data de 31 august a împiedicat realizarea în timp util de controale administrative și, prin urmare, realizarea de controale la fața locului. Prin urmare, acesta nu putea concluziona în mod valabil că această afirmație constituia un element capabil să dea naștere unor îndoieli serioase și rezonabile referitoare la eficiența controalelor realizate de către autoritățile belgiene încursul perioadei vizate.

111. Prin urmare, în opinia noastră, hotărârea atacată trebuie să fie anulată și în ceea ce privește acest aspect.

3. Caracterul superfluu al analizei celui de al cincilea aspect al celui de al doilea motiv, precum și al celui de al treilea motiv și celui de al patrulea motiv ale recursului

112. Prin admiterea primelor patru aspecte ale celui de al doilea motiv în sensul expus mai sus, nu este necesară examinarea celui de al cincilea aspect al acestui motiv, care invocă o încălcare a obligației de motivare cu privire la anumite aspecte specifice, și nici a celui de al treilea motiv și a celui de al patrulea motiv, care privesc părți ale hotărârii atacate în care Tribunalul s-a pronunțat asupra cererii recurentului formulate în subsidiar și care viza obținerea unei reduceri a cuantumului cheltuielilor excluse de la finanțarea FEOGA. Într-adevăr, o anulare a hotărârii atacate pe baza celui de al cincilea aspect al celui de al doilea motiv sau pe baza celui de al treilea sau a celui de al patrulea motiv nu ar avea efecte mai întinse decât anularea pronunțată ca urmare a admiterii, în sensul expus mai sus, a primelor patru aspecte ale celui de al doilea motiv [69].

113. Pentru aceste motive și în lumina concluziilor la care am ajuns în urma analizei primelor patru aspecte ale celui de al doilea motiv, omitem, deoarece are caracter superfluu, examinarea celui de al cincilea aspect al celui de al doilea motiv, precum și a celui de al treilea motiv și a celui de al patrulea motiv.

68 — Trebuie observat, de altfel, că perioada de recoltare poate varia în funcție de culturi și de zonele geografice, astfel încât, chiar dacă s-ar considera că controalele la fața locului trebuie în mod necesar să fie efectuate anterior recoltării, nu poate fi prevăzut un singur termen-limită pentru efectuarea acestor controale pentru toate culturile și pentru toată Comunitatea.

69 — A se vedea Hotărârea din 3 iulie 2003, Chronopost și alții/Ufex și alții (C-83/01 P, C-93/01 P și C-94/01 P, Rec., p. I-6993, punctul 43).

B — *Cu privire la acțiunea împotriva deciziei Comisiei*

114. În temeiul articolului 61 din Statutul Curții de Justiție, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului. În acest caz, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.

115. În opinia noastră, în prezenta cauză cauza este în stare de judecată, ceea ce permite Curții să soluționeze în mod definitiv acțiunea în anulare formulată de către recurent.

116. Prin intermediul primului motiv al acțiunii în anulare, formulată în principal în raport cu motivele următoare, recurentul a invocat încălcarea de către Comisie a articolului 8 din Regulamentul nr. 3508/92 și a articolelor 6 și 9 din Regulamentul nr. 3887/92 pentru motivul că, potrivit acestuia, nu este posibilă, în speță, deducerea din aceste dispoziții a existenței unei obligații a autorităților belgiene de adoptare a măsurilor omise și nici a unei obligații de a efectua codarea grafică a parcelelor agricole în SIG cel târziu la data de 31 august.

117. Or, reiese din analiza primelor patru aspecte ale celui de al doilea motiv al recursului, pe care am prezentat-o la punctele 67-92 și 100-111 din prezentele concluzii, că Comisia nu a dovedit cu ajutorul unor elemente corespunzătoare existența unor îndoieli serioase și rezonabile referitoare la eficiența controalelor realizate de către autoritățile belgiene în cursul perioadei avute în vedere în ceea ce privește, pe de o parte, comportamentul adoptat de către autoritățile belgiene în cazul constatării unei diferențe pozitive între suprafața declarată și suprafața SIG și, pe de altă parte, termenele-limită de efectuare a codării grafice a parcelelor agricole în SIG.

118. Prin urmare, în opinia noastră, decizia în litigiu trebuie anulată parțial în măsura în care prevede, în ceea ce privește Regatul Belgiei, o reducere forfetară de 2 % a cheltuielilor declarate în vederea finanțării FEOGA, secțiunea Garantare.

119. O astfel de anulare prin care se admite primul motiv al acțiunii formulate în primă instanță face ca analiza celorlalte motive ale acțiunii, formulate doar în subsidiar, să aibă în mod evident un caracter superfluu.

C — *Cu privire la cheltuielile de judecată*

120. În temeiul articolul 122 primul paragraf 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. În plus, în temeiul articolului 69 alineatul (2) din același regulament, aplicabil, în temeiul articolului 118 din acesta, procedurii în fața Curții având ca obiect un recurs împotriva unei decizii a Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

121. Or, din moment ce propunem Curții să admită atât recursul, cât și acțiunea în anulare formulate de către recurent, sugerăm, de asemenea, ca Comisia, care ar cădea astfel în pretenții, să fie obligată la plata cheltuielilor referitoare la cele două grade de jurisdicție, conform concluziilor formulate în acest sens de către recurent.

VI — Concluzie

122. În lumina considerațiilor expuse mai sus, propunem Curții să declare:

„1) Anulează Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 25 iulie 2006, Belgia/Comisia (T-221/04).

2) Anulează Decizia 2004/136/CE a Comisiei din 4 februarie 2004 în măsura în care prevede, în ceea ce privește Regatul Belgiei, o reducere forfetară de 2 % a cheltuielilor declarate în vederea finanțării Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), secțiunea Garantare, pentru exercițiile financiare 2000-2002.

3) Obligă Comisia Comunităților Europene la plata cheltuielilor de judecată efectuate atât în primă instanță, cât și în cadrul recursului."