HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șasea)

12 mai 2016*

„FEOGA — Secțiunea «Garantare» — FEGA și FEADR — Cheltuieli excluse de la finanțare — Sectorul creșterii bovinelor și ovinelor — Corecție financiară forfetară — Corecție punctuală — Articolele 48 și 69 din Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 — Drepturi speciale — Obligația de motivare”

În cauza T-384/14,

Republica Italiană, reprezentată de G. Palmieri și de B. Tidore, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de P. Rossi și de D. Bianchi, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare în parte a Deciziei de punere în aplicare 2014/191/UE a Comisiei din 4 aprilie 2014 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli contractate de statele membre în cadrul secțiunii Garantare a Fondului european de orientare și garantare agricolă (FEOGA), în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și în cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 104, p. 43), în măsura în care exclude anumite cheltuieli contractate de Republica Italiană,

TRIBUNALUL (Camera a șasea),

compus din domnii S. Frimodt Nielsen, președinte, F. Dehousse și A. M. Collins (raportor), judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 10 decembrie 2015,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre[1] *[omissis]*

Procedura și concluziile părților

21 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 3 iunie 2014, Republica Italiană a introdus prezenta acțiune.

22 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a șasea) a decis deschiderea fazei orale a procedurii.

23 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 10 decembrie 2015.

24 Republica Italiană solicită Tribunalului:

— anularea deciziei atacate în măsura în care aceasta îi aplică corecții financiare de 5 026 453,43 și de 1 860 259,60 euro;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

25 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii ca nefondată;

— obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

26 Republica Italiană invocă împotriva deciziei atacate motive privind, în esență, încălcarea normelor Uniunii în materie de PAC, încălcarea unor norme fundamentale de procedură din cauza nemotivării, precum și încălcarea mai multor principii generale de drept al Uniunii, printre care principiile proporționalității, legalității și securității juridice, în măsura în care Comisia a aplicat corecții financiare, în primul rând, în cadrul acordării plăților suplimentare în sensul articolului 69 din Regulamentul nr. 1782/2003 și, în al doilea rând, în cadrul stabilirii drepturilor speciale în sensul articolelor 47 și 48 din același regulament.

27 În cursul ședinței, Republica Italiană a declarat că renunță să invoce motivul întemeiat pe aplicarea greșită a corecției forfetare de 3 477 225 de euro bazată pe nerespectarea criteriilor de acreditare a unei agenții de plăți. În consecință, obiectul prezentului litigiu se limitează la legalitatea utilizării de către Comisie a articolelor 47, 48 și 69 din Regulamentul nr. 1782/2003 ca bază a măsurilor de corecție financiară de 1 860 259,60 euro și, respectiv, de 5 026 453,43 euro.

Considerații de principiu

28 În prealabil, trebuie amintit că FEOGA și Fondul nu finanțează decât cheltuielile contractate în conformitate cu dreptul Uniunii în cadrul organizării comune a piețelor agricole (Hotărârea din 8 mai 2003, Spania/Comisia, C-349/97, Rec., EU:C:2003:251, punctul 45, Hotărârea din 24 februarie 2005, Grecia/Comisia, C-300/02, Rec., EU:C:2005:103, punctul 32, și Hotărârea din 12 septembrie 2012, Grecia/Comisia, T-356/08, EU:T:2012:418, punctul 12).

1 — Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

29 În această privință, din normele referitoare la FEOGA și la Fond rezultă 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 acordarea ajutoarelor. Dacă organizarea unui astfel de ansamblu de controale lipsește sau dacă cea realizată de un stat membru este deficitară într-atât încât lasă loc unor îndoieli în ceea ce privește respectarea acestor condiții, Comisia este îndreptățită să nu recunoască anumite cheltuieli efectuate de statul membru în cauză (Hotărârea din 12 iunie 1990, Germania/Comisia, C-8/88, Rec., EU:C:1990:241, punctele 20 și 21, Hotărârea din 14 aprilie 2005, Spania/Comisia, C-468/02, EU:C:2005:221, punctul 36, și Hotărârea din 30 septembrie 2009, Portugalia/Comisia, T-183/06, EU:T:2009:370, punctul 31).

30 De asemenea, reiese din jurisprudența Curții că, deși reglementarea relevantă privind acordarea primelor nu impune în mod expres statelor membre să instituie măsuri de supraveghere și modalități de control precum cele evocate de Comisie cu ocazia închiderii conturilor FEOGA și ale Fondului, nu este mai puțin adevărat că această obligație poate decurge, uneori implicit, din faptul că, în temeiul reglementării cu privire la FEOGA și la Fond, statelor membre le revine sarcina de a organiza un sistem eficient de control și de supraveghere (Hotărârea Spania/Comisia, punctul 29 de mai sus, EU:C:2005:221, punctul 35, Hotărârea din 24 aprilie 2008, Belgia/Comisia, C-418/06 P, Rep., EU:C:2008:247, punctul 70, și Hotărârea din 4 septembrie 2009, Austria/Comisia, T-368/05, EU:T:2009:305, punctul 76).

31 În ceea ce privește normele care reglementează sarcina probei în materie de închidere a conturilor, în scopul de a demonstra existența unei încălcări a normelor PAC, Comisia nu este obligată să demonstreze în mod exhaustiv insuficiența controalelor efectuate de administrațiile naționale sau incorectitudinea cifrelor transmise de acestea, ci să prezinte un element de probă cu privire la îndoiala serioasă și rezonabilă pe care o are față de aceste controale sau față de aceste cifre. Această ușurare a sarcinii probei în favoarea Comisiei 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 Fondului (Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Grecia/Comisia, C-247/98, Rec., EU:C:2001:4, punctele 7-9, Hotărârea din 1 iulie 2009, Spania/Comisia, T-259/05, EU:T:2009:232, punctul 112, și Hotărârea Grecia/Comisia, punctul 28 de mai sus, EU:T:2012:418, punctul 13).

32 Astfel, gestiunea finanțării Fondului se bazează în principal pe administrațiile naționale însărcinate cu supravegherea respectării stricte a normelor Uniunii. Acest sistem, întemeiat pe încrederea dintre autoritățile naționale și Uniune, nu prevede un control sistematic din partea Comisiei, pe care aceasta s-ar afla de altfel în imposibilitate materială de a-l realiza. Doar statul membru este în măsură să cunoască și să determine cu precizie datele necesare elaborării conturilor Fondului, întrucât Comisia nu beneficiază de proximitatea necesară pentru a obține de la agenții economici informațiile de care are nevoie (Hotărârea din 1 octombrie 1998, Irlanda/Comisia, C-238/96, Rec., EU:C:1998:451, punctul 30, Hotărârea din 7 iulie 2005, Grecia/Comisia, C-5/03, Rec., EU:C:2005:426, punctul 97, și Hotărârea din 17 octombrie 2012, Spania/Comisia, T-491/09, EU:T:2012:550, punctul 25).

33 Statul membru în cauză, în ceea ce îl privește, nu ar putea infirma constatările Comisiei fără a susține propriile afirmații prin elemente care stabilesc existența unui sistem fiabil și operațional de control (Hotărârea Grecia/Comisia, punctul 28 de mai sus, EU:T:2012:418, punctul 13).

34 În ceea ce privește statul membru în cauză, acesta nu poate infirma constatările Comisiei fără a susține propriile afirmații prin elemente care să stabilească existența unui sistem fiabil și operațional de control. În cazul în care nu reușește să demonstreze inexactitatea constatărilor Comisiei, acestea constituie elemente care ar putea provoca îndoieli serioase cu privire la punerea în aplicare a unui ansamblu adecvat și eficient de măsuri de supraveghere și de control (Hotărârea din 28 octombrie 1999, Italia/Comisia, C-253/97, Rec., EU:C:1999:527, punctul 7, Hotărârea Spania/Comisia, punctul 28

de mai sus, EU:C:2003:251, punctul 48, Hotărârea din 12 iulie 2011, Slovenia/Comisia, T-197/09, EU:T:2011:348, punctul 40, și Hotărârea Grecia/Comisia, punctul 28 de mai sus, EU:T:2012:418, punctul 35).

35 În lumina acestor considerații trebuie să se analizeze motivele invocate de Republica Italiană în sprijinul acțiunii, în măsura în care are ca obiect cele două categorii de corecții financiare aplicate în decizia atacată.

[omissis]

2. Cu privire la motivul referitor la corecția punctuală aplicată la stabilirea și la plata drepturilor speciale prevăzute la articolele 47 și 48 din Regulamentul nr. 1782/2003

80 Republica Italiană susține că a aplicat corect articolele 43 și 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 în toate cazurile de transfer sau succesiune a drepturilor la plată între agricultori, prevăzute de decizia atacată. Potrivit acesteia, respectivele drepturi la plată speciale au fost calculate corect, menținând separate, pe de o parte, cuantumul de referință al activității de creștere a animalelor și, pe de altă parte, drepturile la plată în funcție de suprafață. Sistemul de realocare a acestor drepturi ar fi compatibil cu reglementarea Uniunii din moment ce respectă cerința privind trasabilitatea drepturilor la plată.

81 Comisia contestă argumentele Republicii Italiene.

82 Cu titlu introductiv, se remarcă faptul că, la punctul 4.16 din cererea introductivă, Republica Italiană susține că decizia atacată este nelegală, „din cauza încălcării principiilor generale ale proporționalității, legalității, securității juridice și încrederii legitime, precum și a obligației de motivare”. Trebuie constatat că, în ceea ce privește principiile și obligația a căror încălcare se invocă, Republica Italiană nu prezintă niciun argument, fie și sumar. În special, în condițiile în care invocă lipsa motivării complete și adecvate a deciziei atacate, fără a indica punctele cu privire la care se consideră că motivarea ar lipsi și fără a preciza elemente de drept și de fapt care ar fi necesitat o detaliere complementară, cererea nu respectă prevederile articolului 76 litera (d) din Regulamentul de procedură, astfel încât aceste diferite critici trebuie declarate inadmisibile (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 2008, Mote/Parlamentul, T-345/05, Rep., EU:T:2008:440, punctele 75-77).

83 Prin urmare, este necesar să se considere că, prin intermediul prezentei critici, Republica Italiană invocă, în esență, încălcarea articolelor 47 și 48 din Regulamentul nr. 1782/2003.

84 Trebuie de asemenea să se considere că aprecierea prezentei critici nu privește decât temeinicia interpretării articolului 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 reținute de Comisie în decizia atacată coroborată cu documentele prezentate în cursul procedurii administrative. Astfel, după cum reiese din dezbaterile din cursul ședinței, părțile au poziții contrare cu privire la interpretarea care trebuie dată acestei dispoziții.

85 Corecția punctuală de 1 860 259,60 euro aplicată de Comisie în decizia atacată, din cauza stabilirii și a alocării necuvenite de drepturi de plată speciale, nu a făcut obiectul unei concilieri premergătoare și, prin urmare, raportul de sinteză nu cuprinde nicio explicație referitoare la aceasta. Deficiența imputată Republicii Italiene face obiectul unor explicații în scrisorile Comisiei din 22 decembrie 2010 și din 13 decembrie 2012 (a se vedea punctele 12 și 14 de mai sus). Este vorba, pe de o parte, despre alocarea de drepturi speciale în cazul unor drepturi legate de ovine și de bovine și de suprafețe și, pe de altă parte, de alocarea drepturilor speciale legate de sectorul uleiului de măsline pentru anii de

cerere 2006-2009. În aceste scrisori, Comisia critică autoritățile italiene pentru faptul că au gestionat necorespunzător situațiile de cumul de drepturi la ajutor. Situațiile avute în vedere de prezenta critică sunt descrise după cum urmează:

— dacă, înaintea primului an de punere în aplicare a schemei de plată unică, un agricultor cu drepturi speciale alocate pe baza perioadei de referință a primit de la un alt agricultor (prin transfer sau prin moștenire) hectare și cuantumurile aferente, valoarea drepturilor sale speciale nu a fost alocată de autoritățile italiene între drepturile normale (în limita a 5 000 de euro);

— dacă, înaintea primului an de punere în aplicare a schemei de plată unică, un agricultor cu drepturi normale alocate pe baza perioadei de referință a primit de la un alt agricultor (prin transfer sau prin moștenire) cuantumuri provenind din prima pentru creșterea bovinelor, fără hectarele aferente, valoarea drepturilor speciale primite nu a fost alocată de autoritățile italiene drepturilor sale normale (în limita a 5 000 de euro).

86 Potrivit Comisiei, aplicarea corectă a articolului 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 impunea ca drepturile speciale să se aloce drepturilor normale până la plafonul de 5 000 de euro pe hectar și apoi soldul să se aloce drepturilor speciale. Aceasta a susținut, pe tot parcursul procedurii administrative, că drepturile la plăți suplimentare (speciale) într-un cuantum mai mic de 5 000 de euro nu trebuie utilizate în mod autonom față de plata unică, ci trebuie integrate în drepturile normale pentru a stabili dreptul la plată pe hectar, acest calcul fiind realizat prin împărțirea plăților primite în perioada de referință la numărul de hectare care le-au generat, ca și cum aceste hectare ar fi contribuit și la generarea plăților suplimentare (până la plafonul de 5 000 de euro). În schimb, autoritățile italiene, menținând separația între drepturi normale și drepturi speciale (fără nicio redistribuire), ar fi creat drepturi speciale în plus și, în consecință, ar fi subestimat drepturile normale de referință.

87 În înscrisurile sale, Republica Italiană recunoaște că s-a îndepărtat în practică de la aplicarea dispozițiilor în cauză, astfel cum a fost reținută de Comisie. Aceasta susține că „articolele 43 și 48 au fost aplicate la fracțiunea din cuantumurile de referință transmisă de fiecare agricultor cedent și la agricultorul cesionar pentru fracțiunea din cuantumurile care rezultă din activitatea agricolă a acestuia din urmă, considerând că fiecare dintre aceștia avea dreptul la plăți directe în perioada de referință” și că „autoritățile italiene au hotărât să nu […] [redistribuie drepturile la plăți speciale] doar în cazul în care adunând toate cuantumurile de referință […] se ajungea la un cuantum unitar pe hectar mai mare de 5 000 de euro”. Potrivit Republicii Italiene, această modalitate de aplicare ar fi de asemenea conformă cu articolul 48 din Regulamentul nr. 1782/2003.

88 Trebuie arătat că interpretarea articolului 48 din Regulamentul nr. 1782/2003, care stabilește modalitățile de aplicare a derogării prevăzute la articolul 47 de la norma generală enunțată la articolul 43 din același regulament, este în mod necesar strictă (a se vedea prin analogie Hotărârea din 13 decembrie 2001, Heininger, C-481/99, Rec., EU:C:2001:684, punctul 31 și jurisprudența citată).

89 Cu titlu introductiv, trebuie amintit obiectivul general urmărit de Regulamentul nr. 1782/2003, și anume punerea în aplicare a schemei de plată unică. Având în vedere interpretarea literală a articolului 48 din Regulamentul nr. 1782/2003, ținând seama de dispozițiile adiacente, această dispoziție se aplică agricultorului care a beneficiat de „plăți generatoare de drepturi la plată care fac obiectul unor condiții speciale” enunțate la articolul 47 din regulamentul menționat și care în perioada de referință „nu deținea hectare în sensul articolului 43 [din același regulament]” luate în considerare la stabilirea drepturilor la plată unică sau pentru care cuantumul dreptului la hectar este mai mare de 5 000 de euro. Acest agricultor, care fie nu deține hectare, fie deține hectare pentru care cuantumul dreptului la hectar este mai mare de 5 000 de euro, are un drept (a) la plată egal cu „cuantumul de referință” (de bază) corespunzător plăților directe de care a beneficiat în perioada medie de trei ani și (b) la plăți „pentru fiecare tranșă de 5 000 de euro sau fracțiune din cuantumul de referință” (adică plățile speciale) de care a beneficiat în perioada medie de trei ani.

90 În consecință, plățile speciale sunt alocate cuantumului de referință pe hectar în limita sumei de 5 000 de euro și, începând de la acest nivel, reprezintă un drept la plată (special) în plus. În această privință, articolul 47 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1782/2003 prevede că cuantumurile pe care le enumeră trebuie să fie „integrate” în cuantumul de referință conform condițiilor prevăzute la articolul 48 din același regulament. Reiese de asemenea din articolul 47 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1782/2003 că, începând din 2007 și prin derogare de la articolele 33, 43 și 44 din același regulament, sumele rezultate din prima pentru produsele lactate și din plățile suplimentare (prevăzute la articolele 95 și 96 din Regulamentul nr. 1782/2003) vor fi „incluse în” schema de plată unică conform condițiilor prevăzute la articolele 48-50. Astfel, legislația relevantă instituie principiul de cumul al plăților acordate pe temeiuri diferite în cadrul unei plăți unice.

91 Republica Italiană susține deci în mod eronat că din articolul 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 decurge obligația de a menține separate toate plățile rezultând din drepturi diferite. Pe de altă parte, nici trimiterea la articolul 49 din regulamentul menționat, așa cum este efectuată în cererea introductivă, nu poate fundamenta teza susținută de Republica Italiană. Această dispoziție, denumită „Condiții”, referitoare la drepturile la plăți speciale, prevede o derogare de la articolul 36 alineatul (1) și de la articolul 44 alineatul (1) din același regulament în măsura în care un agricultor care are drepturi la plată pentru care nu deținea hectare în perioada de referință este autorizat să beneficieze de o derogare de la obligația de a prezenta un număr de hectare eligibile echivalent cu numărul de drepturi. Această derogare face obiectul condiției de a menține cel puțin 50 % din activitatea agricolă pe care o desfășura în perioada de referință, exprimată în unități „animal mare”. Trebuie constatat că această dispoziție nu prevede nicio metodă alternativă de stabilire a drepturilor la plăți speciale și nicio obligație de a menține separate plățile rezultând din drepturi diferite. Astfel, articolul 49 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1782/2003 precizează că „[d]repturile la plată stabilite în conformitate cu articolul 48 nu se modifică”.

92 Trebuie de asemenea înlăturat argumentul care figurează la punctul 32 din replică potrivit căruia cuantumurile prevăzute la articolul 48 primul paragraf din Regulamentul nr. 1782/2003 sunt „adăugate” la cuantumul de referință. Astfel, compararea diferitor versiuni lingvistice ale articolului 47 alineatul (1) din acest regulament, în special a versiunilor italiană, engleză și germană, confirmă semnificația termenilor „integrate în” („sono inclusi”, „included in”, „in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen”). În orice caz, în ședință, Republica Italiană a renunțat la acest argument.

93 Nu poate fi admisă nici afirmația conform căreia, pe de o parte, metoda de stabilire a drepturilor utilizată de autoritățile italiene nu a condus la diferențe în ceea ce privește valoarea globală a drepturilor la plată alocate agricultorilor respectivi și, pe de altă parte, referitor la drepturile speciale, obligația de menținere a unităților „animal mare” a fost instituită conform articolului 49 din Regulamentul nr. 1782/2003. Din moment ce acest regulament a prevăzut o metodă specifică pentru calculul drepturilor la plată în aceste scopuri și pentru a asigura legalitatea drepturilor acordate în toate statele membre, Republica Italiană era obligată să o aplice. Din analiza de mai sus reiese că articolul 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 are un caracter obligatoriu și nu prevede nicio marjă de apreciere pentru statul membru. În consecință, Republica Italiană nu poate să pretindă că metoda sa alternativă este la fel de eficientă, capabilă să prevină frauda sau, cu atât mai mult, mai favorabilă agricultorilor (a se vedea în acest sens Hotărârea Spania/Comisia, punctul 44 de mai sus, EU:C:2002:192, punctul 87 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 28 martie 2007, Spania/Comisia, T-220/04, EU:T:2007:97, punctul 89 și jurisprudența citată).

94 Același lucru este valabil și în ceea ce privește argumentul potrivit căruia acțiunea autorităților italiene nu a cauzat niciun risc pentru Fond. Trebuie să se constate că Republica Italiană nu prezintă elemente de probă care să pună în discuție calculul de către serviciile Comisiei al cuantumurilor exacte care expun Fondul unui risc. Astfel, reiese, pe de o parte, din procesul-verbal al reuniunii bilaterale din 8 februarie 2011 și, pe de altă parte, din scrisoarea din 13 decembrie 2012 că, pe baza unei

metodologii aprobate de Comisie, autoritățile italiene „au prezentat un calcul care indică un risc real pentru Fond rezultând din aplicarea incorectă a articolelor 43 și 48 din Regulamentul nr. 1782/2003, corespunzătoare sumei de 1 813 699,96 euro pentru o perioadă de patru ani”.

95 Trebuie de asemenea înlăturat argumentul potrivit căruia Comisia nu a precizat efectele concrete decurgând din aplicarea incorectă de către autoritățile italiene a articolelor 43 și 48 din Regulamentul nr. 1782/2003. Conform considerațiilor expuse la punctul 31 de mai sus, îi revine Comisiei sarcina să prezinte un element de îndoială serioasă și nu aceea de a demonstra că riscurile s-au materializat.

96 Având în vedere considerațiile care precedă, mai ales cele expuse la punctele 89 și 90 de mai sus, trebuie constatat că interpretarea articolului 48 din Regulamentul nr. 1782/2003 susținută de Republica Italiană este contrară atât modului de redactare, cât și structurii acestui articol. Întrucât toate argumentele sale au fost înlăturate, trebuie să se respingă ca nefondat prezentul motiv invocat de Republica Italiană, privind corecția punctuală referitoare la stabilirea și plata drepturilor speciale.

97 Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șasea)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 mai 2016.

Semnături