

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L. A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 18 listopada 2004 r.<sup>1</sup>

### I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Republika Portugalska wniosła skargę, w której domaga się stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2003/364/WE z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie wyłączenia z finansowania wspólnotowego niektórych wydatków poniesionych przez państwa członkowskie w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) sekcja Gwarancji<sup>2</sup>. Skarga ta dotyczy odmowy Komisji dokonania zapłaty na rzecz Republiki Portugalskiej kwoty wynoszącej 2 446 684,20 EUR.

### II — Ramy prawne

2. Kwestia ram prawnych odnoszących się do finansowania wspólnej polityki rolnej oraz rozliczania rachunków EFOGR była wielokrotnie i wyczerpująco rozpatrywana w różnych opiniach i wyrokach. Dla szczegółowego zapoznania się z ramami praw-

nymi sprawy uwzględnię między innymi opinię rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 22 stycznia 2004 r. oraz wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji<sup>3</sup>.

### III — Stan faktyczny i przebieg postępowania

3. W dniach od 18 do 22 września 2000 r. Komisja przeprowadziła w Portugalii kontrolę celem ustalenia zgodności stosowanych praktyk z przepisami wspólnotowymi. Kontrola ta miała miejsce w różnych gospodarstwach hodowlanych bydła w Alentejo.

4. W oparciu o wyniki powyższej kontroli pismem z dnia 20 marca 2001 r. Komisja

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Dz.U. L 124, str. 45.

3 — Opinia przedstawiona w dniu 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-332/01 Grecja przeciwko Komisji, wyrok z dnia 9 września 2004 r. Zb.Orz. str. I-7699, str. I-7703, pkt 4–9 i 18–22; wyrok z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-344/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2081, pkt 2–14.

zawiadomiła władze portugalskie o wszczęciu dochodzenia, na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95<sup>4</sup>, ze względu na fakt, iż w sektorze mięsa wołowego i cielęcego nie przestrzegano w pełni rozporządzenia nr 805/68<sup>5</sup>, rozporządzenia nr 3886/92<sup>6</sup>, rozporządzenia nr 3508/92<sup>7</sup> i rozporządzenia nr 3887/92<sup>8</sup>, a także rozporządzenia nr 1254/1999<sup>9</sup> oraz rozporządzenia nr 2342/1999<sup>10</sup>.

poziomie 5% kontroli podczas okresu przetrzymania. Co więcej, portugalscy hodowcy używali różnorodnych oznaczeń identyfikacyjnych. Obejmowały one zwykle kolczyki uszne koloru pomarańczowego, kolczyki metalowe starego typu, kolczyki uszne koloru żółtego oraz zielone kolczyki uszne pochodzące z programu Komisji (IDEA), który wykorzystuje elektroniczny system znakowania celem rejestracji i monitoringu miejsc pobytu zwierząt w obrębie Wspólnoty. Dodatkowo wiele zwierząt cechowano lub tatuowano na boku. Duża liczba zwierząt nie była oznakowana za pomocą kolczyków usznych dystrybuowanych oficjalnie, lecz przy użyciu ręcznego oznaczenia hodowcy.

5. Komisja zajęła powyższe stanowisko w oparciu o następujące ustalenia. Po pierwsze, odsetek przeprowadzonych kontroli na miejscu w okresie przetrzymania wynosił 4,4%, podczas gdy prawo wspólnotowe, na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 3887/92<sup>11</sup>, ustala stopę minimalną na

6. Pismem z dnia 28 maja 2001 r. władze portugalskie zanegowały spostrzeżone przez Komisję nieprawidłowości. Po pierwsze, rząd portugalski stwierdził, że w kwestionowanym roku osiągnięto minimalny poziom 5% kontroli. Po drugie, rząd portugalski udzielił szczegółowych wyjaśnień dotyczących stosowania różnych rodzajów kolczyków usznych. Oznaczenia metalowe starego typu były używane dla zwierząt, których tożsamość została stwierdzona przed wrześniem lub październikiem 1998 r. i które to oznaczenia nie zostały zastąpione innymi. Żółte kolczyki uszne były stosowane przez producentów dla własnych celów kontrolnych. Z kolei byki przeznaczone do walk cechowano lub tatuowano na boku, bowiem w przypadku tych zwierząt znak identyfikacyjny musi być widoczny z większej odległości. Zgodnie z wyjaśnieniami władz portugalskich ręczne oznaczenia były używane jako odtworzenie utraconego oznaczenia oryginalnego i były odpowiednikiem oficjalnych numerów identyfikacyjnych.

4 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 7 lipca 1995 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków sekcji Gwarancji EFOGR (Dz.U. L 158, str. 6).

5 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnotowej organizacji rynku wołowy i cielęciny (Dz.U. L 148, str. 24) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 2222/96 z dnia 18 listopada 1996 r. (Dz.U. L 296, str. 50).

6 — Rozporządzenie Komisji (EWG) z dnia 23 grudnia 1992 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania systemu premii przewidzianego w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 805/68 oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1244/82 oraz rozporządzenie (EWG) nr 714/89 (Dz.U. L 391, str. 20), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2311/69 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. L 313, str. 9).

7 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiające zintegrowany system zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 355, str. 1).

8 — Rozporządzenie Komisji (EWG) z dnia 23 grudnia 1992 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 391, str. 36).

9 — Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowy i cielęciny (Dz.U. L 160, str. 21).

10 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 28 października 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowy i cielęciny w zakresie systemu premii (Dz.U. L 281, str. 30).

11 — Zobacz przypis 8.

7. Pismem z dnia 31 października 2001 r. Komisja wezwała władze portugalskie do udziału w rozmowach dwustronnych. Jednocześnie Komisja poinformowała, że rozważa kwestię wprowadzenia ryczałtowej korekty w wysokości 2% w stosunku do wydatków zadeklarowanych przez Portugalię dla krów mamek na rok kalendarzowy 1999 oraz ryczałtową korektę w wysokości 5% w stosunku do wydatków zgłoszonych przez Portugalię odnośnie do premii dla producentów mięsa wołowego i cielęcego w tym samym roku gospodarczym.

8. Dnia 21 listopada 2001 r. odbyły się rozmowy dwustronne w Brukseli. W kontekście przeprowadzonych rozmów Komisja dnia 20 lutego 2002 r. w oficjalnym oświadczeniu ogłosiła swoje wnioski. Następnie pismem z dnia 30 maja 2002 r. Komisja oficjalnie powiadomiła władze portugalskie o swoim rozstrzygnięciu. W piśmie tym Komisja powoływała się na decyzję 94/442/WE<sup>12</sup>. W następstwie powyższego władze portugalskie wniosły o wszczęcie procedury pojednawczej. Postępowanie to nie doprowadziło jednak do zbliżenia stanowisk obu stron. Ponieważ procedura pojednawcza nie odniosła skutku, Komisja w dniu 15 maja 2003 r. wydała sporną decyzję.

9. W drodze decyzji 2003/364/WE Komisja wyłączyła pewne wydatki poniesione przez

państwa członkowskie z zakresu finansowania przez EFOGR. W myśl art. 1 decyzji Komisji 2003/364/WE i zgodnie z Załącznikiem do tej decyzji następujące wydatki poniesione przez Republikę Portugalską zostały wyłączone z finansowania Wspólnoty w roku budżetowym 1999:

- 909 773,86 EUR w ramach premii od krów mamek, wliczając w to premię dodatkową,
- 1 087 047,53 EUR w zakresie specjalnej premii od mięsa wołowego i cielęcego,
- 376 870,71 EUR w zakresie premii ekstensyfikacyjnej,
- 72 992,11 EUR w zakresie dopłat bezpośrednich dla producentów objętych programem Poseima.

10. W złożonej dnia 31 lipca 2003 r. skardze Republika Portugalska wniosła, na podstawie art. 230 ust. 1 WE, o stwierdzenie nieważ-

12 — Decyzja Komisji z dnia 1 lipca 1994 r. ustanawiająca procedurę pojednawczą w kontekście rozliczania rachunków sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)(Dz.Ú. L 182, str. 45).

ności zaskarżonej decyzji i obciążenie strony pozwanej kosztami postępowania. Komisja utrzymuje, że Trybunał winien oddalić skargę i obciążyć skarżącą kosztami postępowania.

#### IV — Skarga

11. Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji powód podnosi trzy zarzuty: naruszenia prawa przez wadliwe zastosowanie art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92; błędu w ocenie okoliczności faktycznych w zakresie wydatków zadeklarowanych przez władze portugalskie na rok kalendarzowy 1999 w zakresie premii od krów mamek oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia wyrażonego w art. 253 WE.

*A — Zarzut pierwszy: naruszenie prawa przez wadliwe zastosowanie art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92*

#### Argumenty stron

12. Rząd portugalski uważa, iż reguła ustalająca minimalną liczbę kontroli wyrażona

w art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92 była przestrzegana w trakcie roku gospodarczego 1999. Artykuł 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92 stanowi o „minimalnej liczbie kontroli zwierząt”. Wnioski o pomoc „od zwierzęcia” i odpowiadające im kontrole winny być interpretowane i oceniane z perspektywy całości hodowli, tzn. z uwzględnieniem wszystkich programów pomocowych „na zwierzęta” w sposób ogólny. W opinii rzezonego rządu z art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92 nie wynika, jak dowodzi Komisja, iż kontrole winny być przeprowadzane dla każdego z systemów pomocowych z osobna.

13. Władze portugalskie przyjęły pogląd, zgodnie z którym potraktowały składane wnioski poszczególnych gospodarstw jako jeden, łączny wniosek odnoszący się do różnych programów pomocowych „od zwierzęcia” dostępnych w ramach sekcji Gwarancji EFOGR. W odniesieniu do tego zintegrowanego wniosku, zdaniem władz portugalskich, przeprowadza się zsumowane w ramach tych różnych programów pomocowych kontrole. W konsekwencji tego poglądu, rząd portugalski utrzymuje, iż w roku gospodarczym 1999 prawnie nakazany minimalny poziom kontroli na miejscu w trakcie okresu przetrzymania zwierząt został osiągnięty.

14. Zdaniem rządu portugalskiego, przepis art. 6 ust. 5 rozporządzenia (EWG) nr 3887/92, w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia zdarzeń będących podstawą jego zastosowania, nie czynił rozróżnienia pomiędzy różnymi programami pomocowymi w odniesieniu do obowiązku przeprowadzania 5% kontroli wniosków pomoco-

wych „od zwierzęcia” w okresie przetrzymania, co skutkowało tym, że w przeciwieństwie do twierdzeń Komisji, władze portugalskie działały zgodnie z odnośnymi przepisami. Skarżący odnosi się również do treści przepisu art. 6 ust. 5 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 1678/98<sup>13</sup>, przypominając, że przepis ten stanowi, iż „na mocy niniejszego rozporządzenia kontrole na miejscu mogą być przeprowadzane w połączeniu z wszelkimi innymi inspekcjami przewidzianymi prawem wspólnotowym”<sup>14</sup>.

15. Rząd portugalski dowodzi, że poziom kontroli całości wniosków pomocowych „od zwierzęcia” jest wyższy niż 5%. Co prawda przyznał on, iż poziom kontroli przeprowadzonych dla programu premiowego sektora mięsa wołowego i cielęcego w okresie przetrzymania wynosił 4,4%, jednakże jednocześnie podniósł, że przy uwzględnieniu uśrednionego poziomu kontroli programów premiowych dla sektora wołowiny, programu premiowego dla krów mamek oraz programu premiowego dla producentów mięsa baraniego i koziego całościowy poziom kontroli wzrasta do 6,3%.

16. Rząd portugalski zwrócił także uwagę na przepis art. 6 ust. 5 rozporządzenia

nr 3887/92, zmieniony rozporządzeniem nr 2801/1999<sup>15</sup>, który stanowi, że „byłoby premiowane, co do którego wprowadzono wymóg kontroli w ramach programu pomocowego, winno być objęte kontrolami na miejscu przeprowadzanymi na całości jego populacji. Co najmniej 50% minimalnego poziomu kontroli zwierząt winno być przeprowadzonych w trakcie okresu przetrzymania. [...] Na mocy niniejszego rozporządzenia kontrole na miejscu winny być przeprowadzane, gdy okoliczności za tym przemawiają, w połączeniu z innymi inspekcjami przewidzianymi prawem wspólnotowym” [tłumaczenie nieoficjalne]. Powyższe brzmienie przepisu art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92 w sposób wyraźny wprowadza rozróżnienie pomiędzy oddzielnymi systemami pomocowymi, jednakże przepis ten wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2000 r.

17. W konsekwencji rząd portugalski stwierdził, że Komisja zastosowała nową normę prawną z mocą wsteczną, bowiem zamiast subsumcji stanu faktycznego z przepisu art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 3887/92, w brzmieniu obowiązującym w chwili zajścia zdarzeń będących podstawą jej zastosowania, Komisja zastosowała ten przepis w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 2801/1999, czym naruszyła ogólnie zasady prawne wspólne wszystkim państwom członkowskim.

18. Komisja stoi na stanowisku, że pogląd rządu portugalskiego odzwierciedla błędną wykładnię zarówno ducha, jak i litery prze-

13 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 29 lipca 1998 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3887/92 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 212, str. 23).

14 — Przepis — w zmienionym brzmieniu — znajduje zastosowanie do wniosków o przyznanie pomocy złożonych dnia 1 stycznia 1999 r. lub później.

15 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 21 grudnia 1999 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 3887/92 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 340, str. 29).

pisów art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92. Taka wykładnia rządu portugalskiego pozostaje w zupełnej sprzeczności z celem rzeczonych przepisów. Przepis art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 3887/92 stanowi, co następuje: „Kontrole administracyjne i kontrole na miejscu winny być przeprowadzane w taki sposób, aby zapewnić skuteczną weryfikację przestrzegania warunków przyznawania pomocy i premii”. Jeżeliby przyjąć za słuszną interpretację rządu portugalskiego, wystarczyłoby przeprowadzić kontrole na poziomie 10% w odniesieniu do premii dla krów mamek i kontrole na tymże poziomie 10% w zakresie premii dla producentów mięsa baraniego i koziego, aby poziom skontrolowanych wniosków premiovych wyniósł 6,6%, nie przeprowadzając przy tym ani jednej kontroli w zakresie premii dla sektora mięsa wołowego i cielęcego.

19. Taka wykładnia pozostaje w absolutnej sprzeczności z art. 7 rozporządzenia nr 3508/92, który wyraźnie stanowi, iż „wszystkie składane wnioski pomocowe winny być objęte zintegrowanym systemem kontroli, tj. w zależności od potrzeby kontrolą administracyjną, kontrolą na miejscu i jeżeli okoliczności tego wymagają, także weryfikacją napowietrzną lub satelitarnym systemem rozpoznawania na odległość”.

#### Ocena

20. Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia nr 3887/92 przewiduje, że „kontrole na miejscu obejmują, co najmniej reprezentatywną grupę wniosków. Grupa ta winna

stanowić co najmniej 10% wniosków o przyznanie pomocy »od zwierzęcia«, lub deklaracji o udziale”. Artykuł 6 ust. 5 przewiduje ponadto, że „co najmniej 50% minimalnego poziomu kontroli zwierząt winno być przeprowadzone w trakcie okresu przetrzymania”. Z powyższych przepisów wynika, iż minimalny poziom kontroli zwierząt w trakcie okresu przetrzymania winien wynosić co najmniej 5%.

21. Strony pozostają w sporze co do wykładni zwrotu „minimalnego poziomu kontroli zwierząt”. Rząd portugalski utrzymuje, że wszystkie kontrole przeprowadzane w każdym programie pomocowym „od zwierzęcia” z osobna, winny być oceniane łącznie. Zatem decydująca przy ocenie, czy spełniono wymóg minimalnego 5-procentowego poziomu zgodnie z przepisami art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92, jest średnia liczba przeprowadzonych kontroli. Komisja przyjmuje odmienne stanowisko w sprawie. Zgodnie z nim wymóg minimalnego 5-procentowego poziomu winien być spełniony dla każdego programu pomocowego z osobna.

22. Moim zdaniem „minimalny poziom kontroli zwierząt” winien być interpretowany w taki sposób, aby wymóg minimalnego poziomu kontroli, ustalony w art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92, znajdował zastosowanie do każdego programu pomocowego z osobna. Jeżeli wywody rządu portugalskiego miałyby zostać uznane za słuszne, skuteczność tej normy prawnej

zostałaby znacząco ograniczona. Każda inna interpretacja przepisów art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92 odmienna od wskazanej powyżej prowadziłaby w konsekwencji do takiej sytuacji, że wystarczyłoby, aby rząd portugalski przeprowadził kontrolę tylko w odniesieniu do programu pomocowego dla krów mamek i programu pomocowego dla producentów mięsa baraniego i koziego. Wówczas możliwa byłaby sytuacja, w której ani jeden wniosek o przyznanie pomocy w ramach programu premiowego dla sektora mięsa wołowego i cielęcego nie zostałby skontrolowany. W takim stanie rzeczy nie można przyjąć powyższej wykładni przepisów art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92.

23. Skoro zatem poziom kontroli w odniesieniu do programu premiowego dla sektora mięsa wołowego w okresie przetrzymania wyniósł 4,4% i skoro dopuszczalna jest tylko jedna wykładnia przepisów art. 6 ust. 3 i 5 rozporządzenia nr 3887/92, właściwym jest wniosek, iż rząd portugalski nie spełnił wymogu minimalnego 5-procentowego poziomu kontroli ustalonego rozporządzeniem nr 3887/92.

24. Z powyższych względów uważam, że pierwszy zarzut podniesiony przez rząd portugalski jest bezpodstawny.

*B — Drugi zarzut: błąd w ocenie okoliczności faktycznych odnośnie do wydatków zadeklarowanych przez władze portugalskie na rok kalendarzowy 1999 w zakresie premii do hodowli krów mamek*

#### Argumenty stron

25. Drugi zarzut podniesiony przez władze portugalskie składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy daty stwierdzenia nieważności. Druga jest związana z zasadnością dokonanych ustaleń, natomiast trzecia odnosi się do reprezentatywności przedstawionej próby.

26. Odnośnie do pierwszej części zarzutu rząd portugalski podnosi, że weryfikacje w gospodarstwach hodowlanych w regionie Alentejo, które doprowadziły Komisję do ujawnienia domniemanych nieprawidłowości w sposobie identyfikacji zwierząt, miały miejsce we wrześniu 2000 r., zatem nie mogą być powoływane jako podstawa korekt ryczałtowych w odniesieniu do wydatków na rok kalendarzowy 1999. W okresie od 18 do 22 września 2000 r. Komisja przeprowadziła różnorodne kontrole w Portugalii; wyniki tych kontroli winny być brane pod uwagę w odniesieniu do roku gospodarczego 2000, a nie roku gospodarczego 1999.

27. Komisja podważa ten argument, powołując się na przepis art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. dotyczącego finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, str. 13), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1287/95 z dnia 22 maja 1995 r.<sup>16</sup>, który stanowi, iż „odmowa finansowania nie może dotyczyć wydatków poniesionych wcześniej niż przed 24 miesiącami poprzedzającymi przekazanie zainteresowanemu państwu członkowskiemu pisemnego zawiadomienia o wynikach przeprowadzonych kontroli [...]”.

identyfikacji była<sup>17</sup>, ale przyznała również, że używa oznaczeń ręcznych. Ręczne oznaczenia występują jedynie jako tymczasowy środek zaradczy, używany w tym celu, aby zwierzęta miały jakiegokolwiek oficjalne oznaczenie do czasu zaopatrzenia ich przez uprawnione władze w zastępcze kolczyki uszne. Rząd portugalski podkreśla, że oznaczenia ręczne były identycznym odpowiednikiem oficjalnych numerów identyfikacyjnych, a o ich zastosowaniu uczyniono odpowiednią adnotację w paszportach tych zwierząt, celem zapobiegnięcia powstaniu wątpliwości co do tożsamości zwierząt.

28. Władze portugalskie kwestionują powyższe i podnoszą, że Komisja nie dokonała właściwego rozróżnienia dwóch oddzielnych zagadnień, jednego dotyczącego okresu, w jakim strona winna być powiadomiona o następstwach ustalonych wyników kontroli, oraz drugiego, dotyczącego kwestii roku budżetowego, do którego przeprowadzona kontrola znajduje zastosowanie.

30. Komisja podważa ów argument, odnosząc się do raportu zbiorczego, w którym zawarto szczegółowe omówienie nieprawidłowości związanych z identyfikacją zwierząt. Pomimo uznawania ręcznych oznaczeń przez miejscowych inspektorów bez jakiegokolwiek zastrzeżeń, praktyka ta jest niezgodna z przepisem art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 3887/92<sup>18</sup>, który stanowi, że „kontrole administracyjne i kontrole na miejscu winny być przeprowadzane w taki sposób, aby zapewnić skuteczną weryfikację spełnienia warunków przyznawania pomocy i premii”.

29. W drugiej części zarzutu rząd portugalski podważył zasadność domniemyanych nieprawidłowości ujawnionych przez Komisję. Portugalia argumentuje, iż stosowała się i w dalszym ciągu stosuje się do programu

17 — Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2629/97 z dnia 29 grudnia 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady implementacji rozporządzenia Rady (WE) nr 820/97 ustanawiającego szczegółowe zasady w odniesieniu do kolczyków, rejestrów i paszportów w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła (Dz.U. L 354, str. 19).

18 — Zobacz przypis 8.

31. W trzeciej części zarzutu rząd portugalski utrzymuje, że Komisja popełniła błąd w ocenie okoliczności faktycznych, ponieważ nie uwzględniła wszystkich okoliczności faktycznych sprawy. W uzasadnieniu wprowadzonej korekty finansowej Komisja twierdzi, że niektóre zwierzęta nosiły kolczyki uszne dostarczone przez producentów, jak również były oznaczone numerami identyfikacyjnymi nadanymi przez producentów, różnymi od numerów przydzielonych przez właściwe władze. Zdaniem Komisji takie praktyki zwiększają ryzyko zapłaty od danego zwierzęcia więcej niż jednej premii. Rząd portugalski zarzuca, iż Komisja w niewystarczającym stopniu wzięła pod uwagę okoliczności, w jakich powyższe praktyki zaistniały, bowiem działanie takie miało miejsce jedynie w stosunku do sześciu hodowców w jednym regionie. Zdaniem rządu portugalskiego, region ten posiada sobie jedynie właściwe cechy charakterystyczne, odróżniające go od reszty kraju. Hodowla bydła w Alentejo ma charakter ekstensywny, co w konsekwencji stwarza hodowcom dodatkowe trudności w kontroli zwierząt. Z tych powodów, zdaniem rządu portugalskiego, użyta próba nie jest reprezentatywna.

32. Komisja podkreśla, iż warunki określone normami prawa wspólnotowego winny być spełnione, nawet jeśli region, w którym przeprowadzono kontrole, odznacza się szczególną charakterystyką.

#### Ocena

33. W pierwszej części drugiego zarzutu rząd portugalski podważa zasadność ryczałtowej korekty finansowej w roku 1999. Dowodzi bowiem, że wyniki kontroli winny być brane pod uwagę w odniesieniu do roku gospodarczego 2000, a nie roku gospodarczego 1999.

34. Przepis art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 uprawnia Komisję, wbrew twierdzeniom rządu portugalskiego, do odmowy finansowania wydatków poniesionych wcześniej niż na 24 miesiące przed powiadomieniem na piśmie przez Komisję państwa członkowskiego o wynikach weryfikacji. Komisja miała zatem wszelkie podstawy, aby uwzględnić wyniki przeprowadzonych kontroli w odniesieniu do roku gospodarczego 1999.

35. Ponadto ani w skardze, ani w replice rząd portugalski nie zaprzeczył, że wiele zwierząt posiadało tylko ręczne oznaczenie. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z przepisem art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 820/97. Przepis ten stanowi, że „wszystkie zwierzęta w gospodarstwie urodzone po dniu 1 stycznia 1998 r. lub przeznaczone po tej dacie do obrotu wewnątrz Wspólnoty podlegają identyfikacji poprzez zaaprobowane przez kompetentny organ oznakowanie umieszczone

w każdej z małżowin usznych” [tłumaczenie nieoficjalne]. Uważam, że uzasadnienie rządu portugalskiego, według którego ręczne oznaczenia stanowią jedynie rozwiązanie tymczasowe, nie jest na tyle przekonujące, by uznać, że identyfikacja zwierząt została dostatecznie zapewniona.

36. Następnie rząd portugalski podniósł zarzut, że nieprawidłowości stwierdzone w regionie Alentejo są reprezentatywne tylko dla tego regionu i nie można ich uogólnić do wymiaru całego kraju.

37. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Komisja w celu udowodnienia naruszenia regulacji wspólnotowych dotyczących rynków rolnych nie jest zobowiązana do wykazywania w sposób wyczerpujący niedociągnięć w kontrolach przeprowadzonych przez administrację krajową państw członkowskich czy nieścisłości w przekazanych danych liczbowych, ale tylko do przedstawienia dowodu na poparcie poważnych i uzasadnionych wątpliwości, jakie nasuwają się względem tych kontroli bądź przekazanych danych liczbowych. Powód zmniejszenia ciężaru dowodu Komisji tłumaczy się faktem, iż to państwo członkowskie ma ułatwioną sytuację w zakresie gromadzenia i sprawdzenia danych niezbędnych dla rozliczenia rachunków EFOGR i na nim, w związku z powyższym, ciąży obowiązek przedstawienia możliwie najbardziej szczegółowych i kompletnych dowodów co do okoliczności przeprowadzania kontroli oraz przedstawiania dowodów potwierdzających prawidłowość przekazanych danych liczbowych,

a ewentualnie również nieścisłości we wnioskach Komisji<sup>19</sup>.

38. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 729/70, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania niezbędnych procedur zapewniających prawidłowe wykorzystanie środków finansowych EFOGR, zapobiegających nieprawidłowościom, a w razie ich powstania dalszych procedur działania, a także procedur rewizyjnych w razie powstania strat pieniężnych, będących skutkiem tych nieprawidłowości lub zaniedbań, każde z państw członkowskich odpowiada za naruszenia regulacji wspólnotowych dotyczących rynków rolnych.

39. Co do kwestii uogólniania wyników kontroli przeprowadzonych w jednym regionie w stosunku do innych regionów nie jest to, co do zasady, zabronione. Jednakże tego rodzaju posłużenie się danymi winno być uzasadnione faktami.

40. W związku z powyższym należy uwypuklić, iż rząd portugalski nie zdołał obalić twierdzenia Komisji o nieprawidłowości oznaczenia zwierząt. Bowiem odnosząc się do powołanego powyżej orzecznictwa, to na rządzie portugalskim spoczywa obowiązek

19 — Wyroki: z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-278/98 *Niderlandy przeciwko Komisji*, Rec. str. I-1501, pkt 39–41; z dnia 19 września 2002 r. w sprawie C-377/99 *Niemcy przeciwko Komisji*, Rec. str. I-7421, pkt 95 oraz z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-329/00 *Hiszpania przeciwko Komisji*, Rec. str. I-6103, pkt 68.

wykazania, że wątpliwości Komisji są bezpodstawne, przez przedstawienie możliwie najbardziej szczegółowych i kompletnych dowodów co do okoliczności przeprowadzania kontroli oraz przedstawiania dowodów potwierdzających prawidłowość przekazanych danych liczbowych. Samo tylko powołanie się na fakt, że sytuacja w każdym z regionów kraju jest inna, nie może zostać uznane za argument wystarczający.

41. Po rozważeniu wszystkich poprzedzających uwag dochodzę do wniosku, że argumenty rządu portugalskiego, przedstawione w związku z odmową finansowania pewnych wydatków w ramach programu premiowego dla krów mamek nie mogą być uznane.

*C — Trzeci zarzut: naruszenie obowiązku uzasadnienia wyrażonego w art. 253 WE*

42. Rząd portugalski powołuje się na braki w uzasadnieniu spornej decyzji, jako że Komisja nie sprecyzowała, które działania władz portugalskich uznano za sprzeczne z prawem wspólnotowym, ani jakie normy prawne zostały przez to naruszone. Sąd, zdaniem władz portugalskich, treść decyzji nie zawiera podstawowych, niezbędnych elementów, tym samym decyzja ta nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia. Zawarcie w decyzji minimum niezbędnych elementów winno być przestrzegane bardziej rygorystycznie, gdy sprawa dotyczy decyzji nakładającej sankcje lub pociągającej za sobą negatywne następstwa, w szczególności natury finansowej, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. W takich przypadkach

obowiązek sporządzenia uzasadnienia jest niezbędny dla zagwarantowania prawa do obrony osoby bądź też organu, których dotyczą powyższe ujemne konsekwencje.

43. Obszerna wymiana korespondencji pomiędzy Republiką Portugalską a Komisją, jak wskazuje Komisja, dowodzi bezpodstawności skargi Republiki Portugalskiej. Stwierdza ona również, że zaskarżona decyzja podaje podstawy prawne i powody jej wydania. Ponadto motyw siódmy mówi o tym, że „w niniejszej sprawie o fakcie wyłączenia z finansowania określonej kwoty wydatków z powodu niezgodności z regulacjami wspólnotowymi Komisja powiadomiła na piśmie państwo członkowskie, jak również omówiła to w raporcie zbiorczym”. Tenże raport zawiera szczegółowe przedstawienie motywów wprowadzenia przez Komisję korekty stawek jednolitych.

Ocena

44. Trzeci zarzut sformułowany przez rząd portugalski, powołujący się na braki w uzasadnieniu, również nie może być uznany. Trybunał orzekł już, że „[w] szcze-

gólnym kontekście opracowywania decyzji odnoszącej się do rozliczania rachunków uzasadnienie decyzji winno zostać uznane za dostateczne, jeżeli państwo członkowskie będące adresatem decyzji jest ściśle zaangażowane w proces jej opracowania i zna ono powody, dla jakich Komisja odmawia obciążenia EFOGR sporną kwotą”<sup>20</sup>.

45. W niniejszej sprawie władze portugalskie były zaangażowane w proces opracowania spornej decyzji. Władze portugalskie były informowane o motywach decyzji Komisji, zarówno w adresowanej do nich korespondencji, jak również w wyżej wspomnianym raporcie zbiorczym, a także przyczyny te zostały przekazane do ich wiadomości podczas postępowania pojednawczego. Z tej racji, moim zdaniem, 'ostatni zarzut winien zostać odrzucony.

## V — Wnioski

46. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał:

- 1) oddalił skargę;
- 2) obciążył Republikę Portugalską kosztami postępowania.

20 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-27/94 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5581, pkt 36 oraz opinię rzecznika generalnego Mischa w sprawie C-133/99 Niderlandy przeciwko Komisji (wyrok z dnia 6 czerwca 2002 r.), Rec. str. I-4943, pkt 125–127.