



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 15 grudnia 2011 r.¹

Sprawa C-24/11 P

**Królestwo Hiszpanii
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie — EFOGR — Wydatki wyłączone z finansowania wspólnotowego

1. Decyzją 2008/68/WE (zwaną dalej także „sporną decyzją”)² Komisja dokonała korekt finansowych we wspólnotowej³ pomocy na produkcję oliwy z oliwek i roślin uprawnych w Hiszpanii. W dniu 12 listopada 2010 r. wyrokiem w sprawie T-113/08 Hiszpania przeciwko Komisji (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) Sąd Unii Europejskiej⁴ oddalił żądanie Hiszpanii o stwierdzenie nieważności w części tejże decyzji. Hiszpania zaskarżyła niektóre części tego wyroku.

Kontekst prawny

Finansowanie wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR”)

2. Decyzją 2008/68/WE wyłączono z finansowania wspólnotowego m.in. wydatki dokonane w latach obrotowych 2000–2004 w związku z produkcją oliwy z oliwek w Hiszpanii. W omawianym okresie finansowanie WPR było regulowane rozporządzeniem Rady nr 1258/1999⁵. Jakkolwiek rozporządzenie to zostało uchylone w 2005 r., miało ono w dalszym ciągu zastosowanie aż do dnia 15 października 2006 r. i do dnia 31 grudnia 2006 r. w odniesieniu do wydatków dokonywanych, odpowiednio, przez państwa członkowskie i Komisję⁶. Miało ono zatem zastosowanie do wydatków objętych sporną decyzją.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2007 r. wyłączająca z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. L 18, s. 12).

3 — W czasie złożenia skargi prawo wspólnotowe regulowało warunki przyznawania pomocy na produkcję oliwy z oliwek. Począwszy od wejścia w życie traktatu z Lizbony, warunki te reguluje prawo Unii. Ponieważ zmiana ta nie była czysto formalna, w niniejszej opinii będę posługiwać się terminami „Wspólnota” i „prawo wspólnotowe”.

4 — Sąd Unii Europejskiej był w czasie składania skargi, przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, nazywany „Sądem Pierwszej Instancji”. Zaskarżony wyrok został wydany po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Dla uproszczenia oraz z uwagi na fakt, że zmiana była czysto formalna, w niniejszej opinii będę stosowała aktualną nazwę.

5 — Zobacz art. 20 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 160, s. 103), który stanowi, że rozporządzenie stosuje się do wydatków dokonanych, począwszy od dnia 1 stycznia 2000 r. Rozporządzenie to uchyliło rozporządzenie Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, s. 13), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1287/95 z dnia 22 maja 1995 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 729/70 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 125, s. 1).

6 — Artykuł 47 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1).

3. Do 2005 r. WPR była finansowana poprzez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwany dalej „EFOGR”) ⁷. Finansowanie było dokonywane przez akredytowane krajowe agencje płatnicze zgodnie z prawem wspólnotowym i krajowym, po wypłaceniu przez Komisję zaliczek na podstawie wydatków dokonanych w okresie referencyjnym ⁸. EFOGR finansował jedynie wydatki dokonane zgodnie z prawem wspólnotowym.

4. Motyw 5 w preambule rozporządzenia nr 1258/1999 stanowił: „Odpowiedzialność za kontrolę wydatków Sekcji Gwarancji Funduszu [i jej zgodność z prawem wspólnotowym] spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich”. W dalszej części stwierdzał on, że Komisja „ma obowiązek weryfikacji warunków realizacji płatności i kontroli” oraz że mogą być finansowane wyłącznie wydatki, „w przypadku których warunki realizacji udzielają koniecznych gwarancji w zakresie zgodności z zasadami wspólnotowymi”.

5. Zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 Komisja mogła wszcząć procedurę w celu zweryfikowania, czy wydatki pokrywane z Sekcji Gwarancji EFOGR zostały dokonane zgodnie z przepisami Wspólnoty, i w razie potrzeby nakładać korekty finansowe oraz odzyskiwać wydatki od państw członkowskich.

6. Artykuł 7 ust. 4 akapit drugi stanowił:

„Przed podjęciem decyzji o odmowie finansowania wyniki kontroli przeprowadzonych przez Komisję i odpowiedzi zainteresowanego państwa członkowskiego są przedmiotem pisemnej notyfikacji, po której obydwie strony dołożą starań w celu osiągnięcia porozumienia co do działań, jakie należy podjąć”.

7. Komisja nie była uprawniona do wykluczenia określonych wydatków z finansowania wspólnotowego. Tak więc art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 stanowił, że Komisja nie może wykluczyć:

„a) wydatków określonych w art. 2, dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym powiadomieniem zainteresowanego państwa członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli;

[...]” ⁹.

8. Rozporządzenie nr 1663/95 regulowało procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR ¹⁰. Zostało ono znowelizowane w 1999 r. ze skutkiem od dnia 30 października 1999 r., jednakże było stosowane w dalszym ciągu do rozliczania rachunków za rok obrotowy 2006 i za okresy poprzedzające ¹¹. Znajdowało ono zatem zastosowanie do wydatków objętych sporną decyzją Komisji.

9. Artykuł 8 rozporządzenia nr 1663/95 opisywał znajdującą zastosowanie procedurę:

„1. W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uznaje, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z regułami wspólnotowymi, powiadamia ona zainteresowane państwo członkowskie o wynikach swojej kontroli i określa środki naprawcze, które należy podjąć w celu zagwarantowania przestrzegania tych zasad w przyszłości.

7 — Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1258/1999.

8 — Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1258/1999.

9 — To ograniczenie odpowiada ograniczeniu zawartemu w art. 5 ust. 2 lit. c) akapit piąty rozporządzenia nr 729/70, które zostało uchylone rozporządzeniem nr 1258/1999.

10 — 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, s. 6.), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2245/1999 z dnia 22 października 1999 r. (Dz.U. L 273, s. 5).

11 — Zobacz art. 18 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFGFR i EFRROW (Dz.U. L 171, s. 90).

Informacja [Powiadomienie] odnosi się do niniejszego rozporządzenia. Państwo członkowskie przekazuje swoją odpowiedź w terminie dwóch miesięcy, a Komisja może odpowiednio zmienić swoje stanowisko. W uzasadnionych przypadkach Komisja może przedłużyć dopuszczalny termin na udzielenie odpowiedzi.

Po wygaśnięciu terminu na udzielenie odpowiedzi Komisja zaprasza państwo członkowskie na dwustronne rozmowy, podczas których strony usiłują doprowadzić do porozumienia co do środków, które mają zostać przedsięwzięte, jak również w sprawie oceny wagi naruszenia i straty finansowej poniesionej przez Wspólnotę Europejską. Po rozmowach i po upływie wszelkich wyznaczonych przez Komisję terminów następujących po tych rozmowach, po konsultacji z państwem członkowskim w sprawie dostarczenia dodatkowych informacji lub, w przypadku gdy państwo członkowskie nie przyjmuje zaproszenia w terminie wyznaczonym przez Komisję, po upływie tego terminu, Komisja oficjalnie powiadamia państwo członkowskie o swoich wnioskach, powołując się na decyzję Komisji 94/442/WE. Bez uszczerbku dla przepisów akapitu czwartego niniejszego ustępu informacja ta zawiera ocenę wszystkich wydatków, które Komisja zamierza wykluczyć na podstawie [art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999].

Państwo członkowskie powiadamia Komisję w możliwie najkrótszym terminie o środkach naprawczych przyjętych w celu zapewnienia zgodności z regułami wspólnotowymi i o ich dacie wejścia w życie. Komisja przyjmuje w odpowiednim przypadku jedną lub więcej decyzji na mocy [art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999] w celu wyłączenia wydatków dokonanych w sposób niezgodny z regułami wspólnotowymi do daty wejścia w życie środka korygującego.

2. Decyzje określone w [art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999] zostają podejmowane po zbadaniu każdego raportu opracowanego przez organ pojednawczy zgodnie z przepisami ustanowionymi w [decyzji] 94/442/WE.

[...]”.

Pomoc na produkcję oliwy z oliwek

10. W odnośnym okresie ogólne zasady przyznawania pomocy na produkcję oliwy z oliwek ustanowione były przez rozporządzenie nr 2261/84¹². Artykuł 14 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowił, że państwa członkowskie będące producentami „stosuj[ą] system kontroli, aby zapewnić, że produkt, dla którego udzielana jest pomoc, kwalifikuje się do korzystania z niej”, oraz „kontrolują działalność każdej organizacji producentów oraz każdy związek, w szczególności, czy przeprowadzają one działania kontrolne”. Państwa członkowskie były zobowiązane, by wykorzystywać do tych celów rejestry komputerowe¹³.

11. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 154/75 państwa członkowskie były także zobowiązane do prowadzenia rejestru upraw oliwek obejmującego wszystkie znajdujące się na ich terytorium gospodarstwa rolne, w których uprawia się oliwki¹⁴.

12. Rozporządzenie nr 2366/98¹⁵ wprowadziło warunki udzielania pomocy producentom oliwy z oliwek w latach gospodarczych 1998/1999, 1999/2000 i 2000/2001.

12 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 17 lipca 1984 r. ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy na produkcję oliwy z oliwek oraz organizacjom producentów (Dz.U. L 208, s. 3), ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1639/98 z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. L 210, s. 38).

13 — Artykuł 14 ust. 5 akapit pierwszy oraz art. 16 rozporządzenia nr 2261/84.

14 — Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 21 stycznia 1975 r. w sprawie ustanowienia rejestru upraw oliwek w państwach członkowskich produkujących oliwę z oliwek (Dz.U. L 19, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3788/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. zmieniającym, ze względu na przystąpienie Hiszpanii i Portugalii, niektóre rozporządzenia w sektorze olejów i tłuszczów (Dz.U. L 367, s. 1).

15 — Rozporządzenie Komisji (WE) z dnia 30 października 1998 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania systemu pomocy produkcyjnej w odniesieniu do oliwy z oliwek w latach gospodarczych 1998/1999, 1999/2000 i 2000/2001 (Dz.U. L 293, s. 50).

13. Pomoc była oparta na ilości rzeczywiście wyprodukowanej oliwy z oliwek¹⁶. Według art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2366/98 ilość ta powinna być określana przy uwzględnieniu: informacji zebranych w rejestrze upraw oliwek, w systemie informacji geograficznej dla uprawy oliwek lub w deklaracjach upraw, skomputeryzowanego zbioru danych, dowodów tłoczenia przedstawionych przez zatwierdzone olejarnie oraz wyników przeprowadzonych kontroli. Artykuły 22 i 31 rzeczonego rozporządzenia zawierały bardziej szczegółowe zobowiązania co do tego, jakie informacje powinny być gromadzone oraz jakie kontrole były niezbędne.

14. Rozporządzenie nr 2366/98 przewidywało także wypłacanie producentom zaliczek na poczet należnej im kwoty, przy czym saldo końcowe było wypłacane przez państwo członkowskie po ukończeniu stosownych kontroli¹⁷. Niezgodności w zarejestrowanych ilościach lub inne rodzaje nieprawidłowości mogły skutkować odmówieniem pomocy.

Postępowanie prowadzące do wydania spornej decyzji

15. Komisja, po przeprowadzeniu w lutym 2002 r. i w lipcu 2003 r. badania wydatków poniesionych w związku z pomocą na hiszpańską produkcję oliwy z oliwek, pismami z dnia 11 lipca 2002 r. (AGR 16844) i z dnia 23 marca 2004 r. (AGR 8316) poinformowała władze hiszpańskie o wynikach dochodzenia.

16. W dniu 24 listopada 2004 r. Komisja zaprosiła władze hiszpańskie na dwustronne spotkanie, które odbyło się w dniu 21 grudnia 2004 r.

17. W dniu 10 listopada 2005 r. Komisja przesłała władzom hiszpańskim protokół tego spotkania. Władze hiszpańskie udzieliły odpowiedzi w pismach z dnia 13 i z dnia 16 stycznia 2006 r.

18. W dniu 11 sierpnia 2006 r. Komisja formalnie powiadomiła władze hiszpańskie o swoich wnioskach, proponując korekty ryczałtowe w odniesieniu do badanych lat obrotowych.

19. Władze hiszpańskie poprosiły następnie, stosownie do art. 1 ust. 1 lit. a) decyzji Komisji 94/442/WE, o „pojednanie” – tj. o mediację¹⁸. W dniu 15 marca 2007 r. organ pojednawczy wydał swoje sprawozdanie końcowe.

20. Następnie Komisja sporządziła sprawozdanie podsumowujące, datowane na dzień 3 września 2007 r.

21. W dniu 20 grudnia 2007 r. Komisja wydała sporną decyzję, wyłączającą z finansowania wspólnotowego niektóre rodzaje wydatków poniesionych w związku z pomocą udzieloną hiszpańskim producentom oliwy z oliwek oraz sektorom roślin uprawnych¹⁹.

22. Wskazano, że sporną decyzję podjęto w świetle „weryfikac[i], wynik[ów] rozmów dwustronnych i procedur pojednawcz[ych]”²⁰. Powody korekt finansowych zostały określone jako „[n]iewydolność systemu kontroli deklaracji upraw, kontroli wydajności oraz monitorowania kontroli młynów” w stosunku do niektórych wydatków oraz „[b]rak kontroli deklaracji upraw, niewydolność systemu kontroli wydajności oraz monitorowania kontroli młynów” w odniesieniu do innych wydatków²¹.

16 — Artykuł 14 ust. 1 rozporządzenia nr 2366/98.

17 — Artykuł 16 rozporządzenia nr 2366/98.

18 — Decyzja z dnia 1 lipca 1994 r. w sprawie ustanowienia procedury pojednawczej w ramach rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz.U. L 182, s. 45).

19 — Artykuł 1 oraz załącznik do spornej decyzji.

20 — Motyw czwarty w preambule spornej decyzji.

21 — Załącznik do spornej decyzji.

23. Skutki finansowe przedmiotowej decyzji mieściły się w kwocie około 184 mln EUR.

Zaskarżony wyrok

24. W skardze wniesionej do Sądu w dniu 29 lutego 2008 r. Królestwo Hiszpanii zwróciło się o stwierdzenie nieważności części spornej decyzji w zakresie, w jakim: i) zastosowano w niej ryczałtową korektę 5% w stosunku do pomocy na produkcję oliwy z oliwek w latach gospodarczych 1998/1999, 1999/2000 i 2000/2001, skutkującą wyłączeniem części produkcji z roku gospodarczego 1999/2000 w Andaluzji, oraz ii) zastosowano ryczałtową korektę 2% w stosunku do wnioskowanej w latach 2003 i 2004 pomocy na obszary upraw roślinnych w Andaluzji.

25. Sąd oddalił skargę w całości i obciążył Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

26. Na poparcie odwołania rząd hiszpański podnosi trzy zarzuty. Dotyczą one oceny przez Sąd, czy Komisja naruszyła art. 8 rozporządzenia nr 1663/95 (pkt 61–70 zaskarżonego wyroku) oraz czy Komisja nie zachowała terminu 24 miesięcy określonego w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 (pkt 118–125 zaskarżonego wyroku).

Podstawa ostatecznej decyzji Komisji w odniesieniu do lat gospodarczych 1998/1999 i 1999/2000

27. W pkt 64 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że było bezsporne, iż sporną decyzję oparto na niewystarczającym wdrożeniu przez władze hiszpańskie zaleceń Agencia para el Aceite de Oliva (zwanej dalej „AAO”) w następstwie dokonanych przez nią kontroli młynów (pierwsza nieprawidłowość) oraz niesprawności komputerowych baz danych i rejestru upraw oliwek (druga nieprawidłowość).

28. Sąd zwrócił uwagę (pkt 65), że Komisja przyznała, iż pierwsza nieprawidłowość nie została wprost wymieniona w piśmie AGR 16844. W tymże piśmie Komisja istotnie wyraziła zadowolenie z pracy AAO.

29. W pkt 66 Sąd stwierdził, że okoliczności te nie wykluczały uznania przez Komisję, iż zalecenia AAO nie zostały uwzględnione w wystarczającym stopniu, i wyłączenia z tego powodu wydatków z finansowania wspólnotowego „przy uwzględnieniu informacji i danych liczbowych przedstawionych przez władze hiszpańskie, szczególnie w kontekście dwustronnego spotkania w dniu 21 grudnia 2004 r.”.

30. W odniesieniu do drugiej nieprawidłowości Sąd w pkt 67 zwrócił uwagę, że Hiszpania przyznała, iż pismo AGR 16844 dotyczyło niedociągnięć w wykorzystywaniu skomputeryzowanych baz danych oraz rejestru upraw oliwek, jakkolwiek niedociągnięcia te zostały opisane nieco inaczej niż miało to miejsce w sprawozdaniu podsumowującym. W pkt 68 Sąd przywołał także pkt 1 załącznika A1 do tego pisma, zawierający oświadczenie, z którego wynika, że było już wiadome, iż przedmiotowe środki nie zawsze funkcjonowały w należyty sposób. W piśmie zwołującym dwustronne spotkanie zaznaczono wyraźnie, że sprawy przeznaczone do omówienia stanowiły część powtarzającej się listy niedociągnięć (pkt 69).

31. W pkt 70 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił zatem przedstawiony przez Hiszpanię zarzut, że Komisja naruszyła art. 8 rozporządzenia nr 1663/95 poprzez oparcie swojej ostatecznej decyzji dotyczącej lat gospodarczych 1998/1999 i 1999/2000 na ekstrapolacji ustaleń poczynionych w innych dochodzeniach, a nie na wynikach dochodzenia z lutego 2002 r. przekazanych w piśmie AGR 16844.

Data właściwa dla obliczenia terminu 24 miesięcy, o którym mowa w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999

32. W pkt 119 Sąd stwierdził, że jest okolicznością niesporną, iż Komisja zawiadomiła o wynikach dochodzenia w piśmie AGR 16844 z dnia 11 lipca 2002 r. stosownie do art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 i zgodnie z orzecznictwem²². W pkt 120 Sąd zaznaczył, że pismo to zostało przekazane w dniu 15 lipca 2002 r.

22 — Wyroki Sądu: z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-243/05 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3475, pkt 43; z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie T-266/04 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-20, pkt 41.

33. W pkt 121–124 Sąd zbadał następnie datę wydatku, do którego odnosiła się sporna decyzja. Przypominając, że żaden ze znajdujących zastosowanie aktów prawnych nie określał tej daty, Sąd zastosował przedstawioną przez Trybunał w wyroku w sprawie C-329/00 Hiszpania przeciwko Komisji²³ wykładnię art. 5 ust. 2 lit. c) akapit piąty rozporządzenia nr 729/70 (uchylonego przez art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 i posiadającego tę samą treść normatywną co tenże akapit). W wyroku wydanym w tamtej sprawie Trybunał stwierdził, że stosowna data jest dniem, w którym ustalono i wypłacono ostateczną ilość pomocy (saldo końcowe).

34. Podobnie jak producenci bananów, dla których pomoc była przedmiotem postępowania w sprawie C-329/00, producenci oliwy z oliwek w niniejszej sprawie otrzymali zaliczkę na poczet wnioskowanej pomocy. Inaczej niż producenci bananów, nie musieli oni wносить zabezpieczenia w celu uzyskania tejże zaliczki. Otrzymywali oni saldo końcowe po uwzględnieniu wyników kontroli przeprowadzonych przez państwo członkowskie. W tej sytuacji Sąd uznał, że właściwą datą był dzień wypłaty salda końcowego.

35. W przypadku pomocy na produkcję oliwy z oliwek dotyczącej roku gospodarczego 1998/1999 płatności te zostały dokonane w dniu 21 września 2000 r. i w dniu 14 października 2000 r., a zatem w ciągu 24 miesięcy przed dniem, w którym przekazano pismo AGR 16844 (15 lipca 2002 r.).

36. Z tego względu Sąd odrzucił w pkt 125 zarzut, że Komisja naruszyła art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 w zakresie, w jakim sporna decyzja wpływała na wydatki dokonane w ciągu ponad 24 miesięcy przed pisemnym powiadomieniem o wynikach dochodzenia.

Odwołanie

37. Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i o uwzględnienie w orzeczeniu końcowym następujących żądań:

- anulowania w całości korekt finansowych dotyczących pomocy na rzecz produkcji oliwy z oliwek objętych zaskarżonym wyrokiem;
- tytułem żądania ewentualnego – anulowania korekt finansowych dotyczących wydatków, na które zostały wypłacone zaliczki przed dniem 24 listopada 2002 r.; lub
- tytułem dalszego żądania ewentualnego – anulowania korekt finansowych dotyczących wydatków, na które zostały wypłacone zaliczki przed dniem 15 lipca 2000 r.

38. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie zarzutów podniesionych przez Hiszpanię jako bezzasadnych. Tytułem żądania ewentualnego Komisja podnosi, że nawet uznanie przez Trybunał zarzutów za zasadne nie może prowadzić do anulowania korekt finansowych, ponieważ Hiszpania nie zakwestionowała innych podstaw, na których zarzuty te są oparte.

Zarzut pierwszy

Argumenty stron

39. Rząd hiszpański twierdzi, że Sąd naruszył art. 8 rozporządzenia nr 1663/95 poprzez uznanie (w pkt 66), że korekty finansowe Komisji mogły być oparte na nieprawidłowościach niewspomnianych w jej pierwszym pisemnym powiadomieniu (piśmie AGR 16844, w którym zakomunikowano wyniki dochodzenia z lutego 2002 r.), pomimo stwierdzenia (w pkt 63), że pisemne powiadomienie powinno

23 — Wyrok z dnia 19 czerwca 2003 r., Rec. s. I-6103, pkt 43.

stosownie wskazywać wyniki dochodzenia, a w związku z tym nieprawidłowości stanowiące podstawę korekt finansowych. Rząd hiszpański uważa, że rozumowanie Sądu przedstawione w pkt 63 i 66 jest wewnętrznie niespójne. Sąd powinien był stwierdzić, że ostateczna decyzja nie powinna być oparta na niewystarczającym wdrożeniu zaleceń AAO przez władze hiszpańskie, ponieważ nieprawidłowość ta nie została wyszczególniona w piśmie AGR 16844.

40. Rząd hiszpański nadmienia, że okoliczność, iż Komisja wspomniała o rzeczony nieprawidłowości po raz pierwszy w piśmie z dnia 24 listopada 2004 r. zwołującym spotkanie dwustronne, nie podważa jego argumentu, że rozumowanie Sądu uchybiło art. 8 rozporządzenia nr 1663/95. Zawarta w piśmie krótka wzmianka o tym zarzucie stanowiła niewystarczającą podstawę do wniosku, że władze hiszpańskie mogły na dwustronnym spotkaniu właściwie skorzystać ze swego prawa do obrony. Na rozprawie Hiszpania twierdziła, że wstępne pisemne powiadomienie można porównać do uzasadnionej opinii Komisji w postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE (dawniej art. 226 WE). Podobnie jak skarga o naruszenie nie może być oparta na podstawie niewskazanej w uzasadnionej opinii, tak korekta finansowa dotycząca wydatku rolnego nie może być oparta na nieprawidłowości nieuwzględnionej w pierwszym pisemnym powiadomieniu.

41. Komisja przyznaje, że pisemne powiadomienie, o którym mowa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1663/95, powinno informować państwo członkowskie o zarzutach w sposób, który prowadzi do dialogu i umożliwia państwu członkowskiemu skorzystanie z jego prawa do obrony. Jednakże państwo członkowskie nie powinno obstawać przy tym, aby już w pisemnym powiadomieniu zawarte były najbardziej szczegółowe informacje dotyczące tych zarzutów, ponieważ powiadomienie zaledwie wszczyna etap administracyjny postępowania. W gruncie rzeczy Komisja nie miała możliwości podania szczegółowych informacji o pierwszej nieprawidłowości, ponieważ – jak wynika z pisma AGR 16844 – w dalszym ciągu oczekiwała ona na pochodzące od Hiszpanii informacje dotyczące wdrożenia przez władze krajowe sankcji zalecanych przez AAO²⁴.

42. W bieżącej sprawie Hiszpanii zapewniono wszelką sposobność do przedstawienia swojego stanowiska. W świetle informacji przedstawionych w trakcie postępowania Komisja była uprawniona do uznania, że zalecenia AAO nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione.

43. Komisja podnosi także, że pisemne powiadomienie i uzasadniona opinia służą odmiennym celom. Drugie z wymienionych kończy etap administracyjny postępowania prowadzący do skargi o stwierdzenie uchybienia, podczas gdy pierwsze rozpoczyna procedurę, która może ostatecznie skutkować decyzją o zastosowaniu korekt finansowych.

Ocena

44. Zarzut pierwszy rodzi dwa pytania.

45. Pierwszym pytaniem jest to, czy rozumowanie Sądu było niespójne w związku z uznaniem, że Komisja może oprzeć swoją ostateczną decyzję na nieprawidłowości dotyczącej zaniechania przez władze hiszpańskie wdrożenia zaleceń AAO, mimo że w piśmie AGR 16844 stwierdzono, iż AAO funkcjonowało w sposób zadowalający.

46. Nie dostrzegam żadnego błędu w rozumowaniu Sądu.

47. W pkt 66 zaskarżonego wyroku Sąd prawidłowo stwierdza, że uwaga zawarta w piśmie AGR 16844 odnosi się do własnych prac AAO. Nieprawidłowość, na której Komisja oparła swoją ostateczną decyzję, była odmienna. Dotyczyła ona zaniechania *wdrożenia* przez władze hiszpańskie prac wykonanych przez AAO.

24 — Na rozprawie pełnomocnik Komisji cytował pkt 2.2.1 z załącznika I do pisma AGR 16844, w którym Komisja zażądała informacji o zastosowanych sankcjach.

48. Moim zdaniem stanowisko Sądu przyjęte w odniesieniu do pisma AGR 16844 nie jest niespójne z jego wnioskiem, że Komisja mogła oprzeć swoją ostateczną decyzję na niewystarczającym wdrożeniu przez władze hiszpańskie zaleceń AAO (pierwsza nieprawidłowość).

49. Drugim pytaniem jest to, czy w wykładni i zastosowaniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 Sąd popełnił błąd, uznając, że ostateczna decyzja Komisji odmawiająca finansowania wydatków mogła być oparta na nieprawidłowości niewskazanej w piśmie AGR 16844.

50. Uważam, że tak nie jest.

51. Zasadniczo Sąd przyjął pogląd, że pisemne powiadomienie, w którym nie wskazano nieprawidłowości w sposób szczegółowy – a przez to nie wskazano środków, które należy podjąć w celu naprawy tej nieprawidłowości – mogło jednak spełniać wymogi określone w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1663/95.

52. Moim zdaniem jest to prawidłowe rozumienie tego przepisu.

53. Artykuł 8 rozporządzenia nr 1663/95 i art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999 wspólnie określają procedurę rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR.

54. Dla ustalenia, czy i w jakich okolicznościach ostateczna decyzja Komisji mogłaby być oparta na nieprawidłowości niewskazanej w pisemnym powiadomieniu na podstawie art. 8 ust. 1 akapit pierwszy, niezbędne jest określenie funkcji tego powiadomienia i postępowania, które ono zainicjowało.

55. Moim zdaniem pisemne powiadomienie w tamtym czasie było szczeblem pośrednim pomiędzy fazą dochodzeniową a fazą administracyjną postępowania w sprawie rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR.

56. Postępowanie to rozpoczęło się od dochodzenia Komisji w kwestii tego, czy wydatki były dokonywane zgodnie z regułami wspólnotowymi. W celu udowodnienia, że tak nie jest, Komisja zobowiązana była do „przedstawienia dowodu poważnych i zasadnych wątpliwości, jakie żywi ona w stosunku do rzeczonych kontroli bądź danych”²⁵. Komisja nie ma jednak obowiązku udowodnienia w sposób wyczerpujący niewystarczalności kontroli przeprowadzonych przez krajowe organy administracji czy też nieprawidłowości przekazanych przez nie danych²⁶. Owo złagodzenie wymogów dowodowych w stosunku do Komisji tłumaczyło się tym, że „to państwo członkowskie znajduje się w lepszej sytuacji, jeżeli chodzi o gromadzenie i weryfikację danych koniecznych do rozliczenia rachunków EFOGR, a zatem to do niego należy przedstawienie najbardziej szczegółowego i najpełniejszego dowodu na prawidłowość jego kontroli i danych oraz, w razie konieczności, na niedokładność twierdzeń Komisji”²⁷.

57. W przypadku gdy po zakończeniu dochodzenia Komisja uzna, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z regułami wspólnotowymi, powinna ona „powiadomić państwo członkowskie o wynikach kontroli i działaniach korygujących, które mają być podjęte w celu zapewnienia zgodności w przyszłości” [tłumaczenie nieoficjalne]²⁸.

58. Pisemne powiadomienie wyznaczało zatem rozpoczęcie etapu administracyjnego postępowania, które powinno „wprowadzać w życie zasadę *audi alteram partem*”²⁹. W czasie tego postępowania państwa członkowskie należało obdarzyć „wszelkimi gwarancjami koniecznymi do przedstawienia swojego stanowiska”³⁰.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 68.

26 — Wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-54/95 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-35, pkt 35.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95.

29 — Wyrok Trybunału z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie C-61/95 Grecja przeciwko Komisji, Rec. s. I-207, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 29 wyrok w sprawie Grecja przeciwko Komisji, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

59. Trybunał stwierdził, że pisemne powiadomienie pełni funkcję ostrzeżenia, jeżeli pozwala zainteresowanemu rządowi „zapoznać się z zastrzeżeniami Komisji oraz korektami, które prawdopodobnie zostaną zastosowane w odniesieniu do poszczególnych sektorów”³¹.

60. Artykuł 7 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia nr 1258/1999 stanowił także, że po przedstawieniu wyników dochodzenia przeprowadzonego przez Komisję i odpowiedzi państwa członkowskiego działania, jakie należy podjąć, powinny zostać uzgodnione przez obie strony. Wydaje się zatem, że wstępne pisemne powiadomienie nie musiało określać w sposób ostateczny i wyczerpujący środków, które należy podjąć w celu zapewnienia, aby wydatki były dokonywane zgodnie z prawem wspólnotowym.

61. Po przekazaniu pisemnego powiadomienia zainteresowane państwo członkowskie miało możliwość udzielenia odpowiedzi³². Mogło być poproszone przez Komisję o przedstawienie dodatkowych informacji. Państwo członkowskie nie mogło podważyć ustaleń Komisji za pomocą samych twierdzeń. Musiało ono wykazać, że twierdzenia Komisji są nieprawidłowe³³. Jeżeli nie było w stanie tego uczynić, ustalenia Komisji mogłyby w sposób uzasadniony być podstawą dla poważnych wątpliwości co do istnienia odpowiednich i skutecznych środków nadzorczych i procedur dochodzeniowych³⁴. Artykuł 8 ust. 1 akapit drugi stanowił, że „Komisja [mogła] odpowiednio zmienić swoje stanowisko” w reakcji na odpowiedź państwa członkowskiego³⁵.

62. Następnie „Komisja zaprasza[ła] państwo członkowskie na dwustronne rozmowy”³⁶. Spotkanie to miało na celu „doprowadzić do porozumienia co do środków, które mają zostać przedsięwzięte, jak również w sprawie oceny wagi naruszenia i straty finansowej poniesionej przez Wspólnotę Europejską”³⁷. Po wzięciu udziału w tym spotkaniu państwo członkowskie mogło zwrócić się do organu pojednawczego o uzgodnienie rozbieżnych stanowisk stron³⁸. Przy podejmowaniu ostatecznej decyzji dotyczącej tego, czy odmówić finansowania wydatku, Komisja musiała zbadać raport opracowany przez organ pojednawczy³⁹.

63. Moim zdaniem procedura ta została ukształtowana w celu doprowadzenia do nawiązania dialogu między Komisją a państwem członkowskim, umożliwienia im wymiany informacji oraz zapewnienia zainteresowanemu państwu członkowskiemu możliwości skorzystania z prawa do obrony i wykazania nieprawidłowości ustaleń Komisji.

64. Komisja była zatem zobowiązana do wskazania w pisemnym powiadomieniu, rozpatrywanym jako całość, swoich obaw dotyczących nieprawidłowości w oparciu o swoją wiedzę o okolicznościach faktycznych dostępną w czasie sporządzania tego powiadomienia. Informacje zawarte w powiadomieniu mogły być zakwestionowane przez zainteresowane państwo członkowskie i uzupełnione za pomocą dodatkowych informacji przedłożonych w trakcie administracyjnej fazy postępowania.

65. Dlatego też nie wykluczam, że w kolejnych etapach administracyjnej fazy postępowania Komisja miała możliwość powiadomienia o nowych nieprawidłowościach dotyczących wydatków objętych dochodzeniem, pod warunkiem, że uczyni to w odpowiednim momencie, umożliwiając państwu członkowskiemu pełne skorzystanie z jego prawa do obrony i zapoznanie się ze środkami, które mają

31 — Wyrok Trybunału z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-153/01 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9009, pkt 93.

32 — Artykuł 8 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1663/95.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 35.

34 — Wyrok z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-253/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-7529, pkt 7 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 — Artykuł 8 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia nr 1663/95.

36 — Artykuł 8 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1663/95.

37 — Artykuł 8 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 1663/95 i art. 7 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia nr 1258/1999.

38 — Artykuł 1 ust. 1 lit. a) decyzji 94/442/WE.

39 — Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1663/95.

zostać podjęte. Na rozprawie Hiszpania wydawała się akceptować ten pogląd. Przyznała ona, że umieszczenie określonej sprawy jako elementu porządku obrad dwustronnego spotkania mogło umożliwić państwu członkowskiemu wykonanie przysługującego mu prawa do obrony, nawet jeśli sprawa ta nie została wymieniona we wstępnym pisemnym powiadomieniu.

66. Zgadzam się z Komisją, że wstępnego pisemnego powiadomienia nie da się porównać z uzasadnioną opinią w postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Wydając uzasadnioną opinię, Komisja kończy ostateczny etap przedsądowego postępowania administracyjnego przed wniesieniem skargi o stwierdzenie uchybienia. W odróżnieniu od niej wstępne pisemne powiadomienie na zasadzie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 stanowiło pierwszy krok w fazie postępowania administracyjnego, zakończonego w tym wypadku ostateczną decyzją Komisji o odmowie finansowania wydatku i zastosowaniu korekt finansowych.

67. Gdyby jednak Trybunał zdecydował się wziąć pod uwagę analogię do fazy administracyjnej w postępowaniu w przedmiocie uchybienia, uważam, że wstępne pisemne powiadomienie przypomina bardziej wezwanie do usunięcia uchybienia. Wezwanie do usunięcia uchybienia, podobnie jak wstępne pisemne powiadomienie, „może [...] jedynie formułować krótkie, wstępne streszczenie zarzutów”, jednak powinno być „wystarczająco [jasne], aby umożliwić [zainteresowanemu państwu członkowskiemu] przedstawienie argumentów na swą obronę, na co wskazuje przebieg [predsądowego i administracyjnego] etapu postępowania”⁴⁰.

68. Co do podstawy ostatecznej decyzji Komisji, nadmieniam, że Trybunał uznał, iż „podstawy decyzji należy uznać za wystarczające, jeżeli państwo członkowskie, do którego decyzja została skierowana, zostało istotnie zaangażowane w proces podejmowania decyzji i było świadome powodów, dla których Komisja uznała, że nie ma potrzeby pokrywania spornej sumy z EFOGR”⁴¹ [tłumaczenie nieoficjalne].

69. Z tego względu uważam, że art. 8 rozporządzenia nr 1663/95 nie uniemożliwił Komisji oparcia swojej ostatecznej decyzji na nieprawidłowości, o której powiadomiono nie we wstępnym pisemnym powiadomieniu, lecz na późniejszym etapie, pod warunkiem że prawo do obrony państwa członkowskiego zostało zapewnione. Wydaje mi się, że kryterium to zostało dostatecznie spełnione w niniejszej sprawie.

70. Jest bezsporne, że Komisja wyraźnie powiadomiła o pierwszej nieprawidłowości w piśmie z dnia 24 listopada 2004 r. zwołującym dwustronne spotkanie. Pismo to było bezpośrednio uwarunkowane pismem AGR 16844 i odpowiedzią Hiszpanii na to pismo. Potwierdziło ono utrzymujący się niepokój Komisji co do uwzględnienia przez władze hiszpańskie zaleceń AAO.

71. Niesporne jest także (jak wspomniano w pkt 66 zaskarżonego wyroku), że wnioski Komisji co do tej nieprawidłowości zostały sformułowane w trakcie administracyjnej fazy postępowania rozpoczętej pisemnym powiadomieniem, a także że były one oparte na informacjach i danych liczbowych przedłożonych przez władze hiszpańskie, szczególnie w kontekście dwustronnego spotkania w dniu 21 grudnia 2004 r.

72. Pragnę dodać, że Hiszpania zdaje się nie kwestionować dokonanej przez Sąd oceny (pkt 66), zgodnie z którą twierdzenie dotyczące AAO zawarte w pisemnym powiadomieniu wskazywało na znaczenie, jakie należało nadać wdrożeniu zaleceń AAO. W gruncie rzeczy na rozprawie Hiszpania nie kwestionowała, że Komisja uprzednio zażądała – w tym w piśmie AGR 16844 – dowodów, iż władze krajowe wdrożyły zalecane przez AAO sankcje.

40 — Wyrok Trybunału z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-337/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-2173, pkt 23, 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

73. Po przekazaniu pisma AGR 16844 Hiszpania trzykrotnie miała sposobność odeprzeć obawy Komisji poprzez przedstawienie przeciwnych dowodów: w trakcie dwustronnego spotkania, w swoich pismach zawierających odpowiedź na sprawozdanie Komisji z tego spotkania oraz w trakcie postępowania pojednawczego. Dlatego uważam, że – spoglądając na procedurę w sposób całościowy – Hiszpanii zapewniono dostateczną sposobność skorzystania z przysługującego jej prawa do obrony i wykazania, że jej władze wdrożyły zalecenia AAO.

74. Hiszpania nie twierdzi także, że w niniejszej sprawie Komisja powiadomiła o obawach co do wdrożenia zaleceń AAO z opóźnieniem lub w sposób niejasny, co miałyby stanowić element strategii przesunięcia daty, od której rozpoczyna bieg termin 24 miesięcy opisany w art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999. Na rozprawie Hiszpania zasugerowała, że zastosowana przez Komisję wykładnia art. 8 mogłaby prowadzić do takiej sytuacji. Nie twierdziła ona jednak, że Komisja działała w ten sposób w niniejszej sprawie.

75. Wynika z tego, że pismo AGR 16844 spełniało wymogi pisemnego powiadomienia w rozumieniu art. 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1663/95.

76. Wobec powyższego jestem zdania, że Sąd nie popełnił błędu, przyjmując, że ostateczna decyzja Komisji odmawiająca finansowania wydatków mogła być oparta na nieprawidłowości niewymienionej w piśmie AGR 16844, oraz oceniając postępowanie w sposób całościowy.

77. Z tego względu pierwszy zarzut odwołania winien zostać oddalony.

Zarzut drugi

Argumenty stron

78. Rząd hiszpański twierdzi, że Sąd naruszył art. 36 i 53 statutu Trybunału Sprawiedliwości⁴² poprzez nieuzasadnienie swojego wyroku w sposób wystarczający, z uwagi na fakt, że nie wskazał i w konsekwencji nie orzekł on w przedmiocie zasadniczego zarzutu podniesionego przez Hiszpanię w toku rozprawy, dotyczącego terminu 24 miesięcy przewidzianego w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999.

79. Na rozprawie przed Sądem Hiszpania przedstawiła trzy argumenty dotyczące konsekwencji nieprawidłowości zarzucanych w piśmie AGR 16844. Twierdziła ona, że nieprawidłowości te powinny skutkować: i) stwierdzeniem nieważności korekt finansowych dotyczących lat gospodarczych 1998/1999 i 1999/2000 objętych pismem AGR 16844, ii) alternatywnie – stwierdzeniem nieważności korekty finansowej dotyczącej roku gospodarczego 1998/1999, jeżeli ten rok gospodarczy został uznany za objęty dochodzeniem, które było przedmiotem innego pisemnego powiadomienia, lub iii) w dalszej kolejności – stwierdzeniem nieważności korekt finansowych dotyczących wydatku poniesionego przed dniem 24 listopada 2000 r., czyli 24 miesiące przed wystosowaniem pisma z dnia 24 listopada 2002 r. zwołującego dwustronne spotkanie.

80. Hiszpania zarzuca, że Sąd nie odniósł się – wprost ani w sposób dorozumiany – do tych argumentów we fragmentach wyroku dotyczących zarzucanego naruszenia art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 i nieprzestrzegania terminu 24 miesięcy, o którym mowa w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/1999. Nadmienia ona, że argumenty te zostały utrwalone w piśmie przedstawiającym twierdzenia podnoszone przez jej pełnomocnika, wręczonym tłumaczom przed rozprawą.

81. Komisja utrzymuje, że rozumowanie Sądu może być zaprezentowane w sposób dorozumiany, a nie przedstawiane wprost, pod warunkiem że pozwala ono osobom zainteresowanym na poznanie podstawy, w oparciu o którą ich argumenty zostały odrzucone.

42 — Artykuł 53 stanowi, że wymóg podania uzasadnienia (zawarty w art. 36) stosuje się do Sądu.

Ocena

82. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie wyroku powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie Sądu, pozwalając zainteresowanym na poznanie powodów wydanego orzeczenia, a Trybunałowi – na dokonanie jego kontroli sądowej⁴³. Sąd nie jest zobowiązany do szczegółowej odpowiedzi na każdy podniesiony przez wnoszącego odwołanie argument, zwłaszcza jeśli nie jest on wystarczająco jasny i dokładny oraz jeśli nie opiera się na szczegółowo określonych środkach dowodowych⁴⁴. Uzasadnienie może być dorozumiane, pod warunkiem że pozwala zainteresowanym na poznanie powodów, dla których Sąd nie przychylił się do ich argumentów, a Trybunał dysponuje wystarczającymi elementami dla sprawowania kontroli⁴⁵.

83. Uważam, że zaskarżony wyrok odnosi się w sposób właściwy do trzech argumentów przedstawionych przez Hiszpanię.

84. Rozpocznę od potraktowania przez Sąd trzeciego argumentu, obejmującego twierdzenie, że korekty finansowe dotyczące wydatków dokonanych przed dniem 24 listopada 2000 r. powinny być uznane za nieważne.

85. W pkt 120 Sąd stwierdził, że termin 24 miesięcy powinien być obliczany od dnia 15 lipca 2002 r., czyli dnia, w którym Komisja powiadomiła Hiszpanię o wynikach dochodzenia. Było to zgodne z art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 i spójne z odrzuceniem przez Sąd zarzutu, że Komisja naruszyła art. 8 rozporządzenia nr 1663/95 poprzez dokonanie korekt finansowych w oparciu o nieprawidłowości niewspomniane w piśmie AGR 16844. Dochodząc do tego wniosku, Sąd z konieczności odrzucił twierdzenie Hiszpanii, że termin 24 miesięcy powinien być obliczany, poczynwszy od innego punktu początkowego, takiego jak data pisma zwołującego spotkanie dwustronne (24 listopada 2002 r.).

86. Zarzut ten należy oddalić także w odniesieniu do przedstawionych na rozprawie argumentów pierwszego i drugiego.

87. Sąd stwierdził (w pkt 119), że pismo AGR 16844 stanowiło pisemne powiadomienie w rozumieniu art. 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1663/95. Uznał on (w pkt 66), że Komisja była uprawniona do dokonania korekty finansowej w oparciu o nieprawidłowość niewskazaną w tym piśmie, która to korekta uwzględniała jednak informacje i dane liczbowe przedłożone następnie przez władze hiszpańskie, szczególnie w kontekście dwustronnego spotkania w dniu 21 grudnia 2004 r. Wynika z tego, że Sąd nie uznał, aby korekty finansowe dotyczące lat gospodarczych 1998/1999 i 1999/2000 objętych sporną decyzją były pozbawione właściwego uzasadnienia prawnego w dochodzeniu objętym pismem AGR 16844 i miały z tego powodu być anulowane. Uzasadnienie przedstawione przez Sąd pozwoliło więc Hiszpanii ustalić, dlaczego jej argumenty pierwszy i drugi nie zostały uwzględnione.

88. Z tego względu drugi zarzut odwołania winien zostać oddalony.

Zarzut trzeci

Argumenty stron

89. Rząd hiszpański zarzuca, że Sąd naruszył art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 poprzez: i) obliczenie terminu 24 miesięcy od daty przekazania pisma AGR 16844, pomimo że pismo to nie wymieniło wszystkich podstaw, na których oparto korekty finansowe, oraz ii) oparcie się na wyroku Trybunału, który nie nadawał się do zastosowania w sektorze takim jak sektor produkcji oliwy z oliwek, aby uznać, że do ustalenia, kiedy wydatek jest objęty korektą, należy zastosować datę płatności salda końcowego (a nie datę płatności zaliczki).

43 — Wyrok z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-280/08 P Deutsche Telekom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9555, pkt 136 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyrok z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji, Rec. s. I-1611, pkt 121.

45 — Wyrok z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-583/08 P Gogos przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4469, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

90. Pierwsza część tego zarzutu ma charakter warunkowy: jeżeli Trybunał utrzyma w mocy orzeczenie Sądu, że ostateczna decyzja mogła być oparta na nieprawidłowościach niewskazanych w piśmie AGR 16844, rząd hiszpański uzna, że Sąd pomimo to popełnił w pkt 120 błąd polegający na nieobliczeniu terminu 24 miesięcy, poczynwszy od dnia 24 listopada 2002 r. (czyli dnia, w którym po raz pierwszy powiadomiono o nieprawidłowościach).

91. Druga część dotyczy znaczenia wyrażenia „wydatków [...] dokonanych”, umieszczonego w art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999. Rząd hiszpański podnosi, że jako datę, w stosunku do której wydatek został dokonany (a zatem jako datę rozpoczęcia biegu terminu 24 miesięcy), Sąd w pkt 122 błędnie przyjął datę płatności salda końcowego zamiast daty płatności zaliczki.

92. Hiszpania twierdzi, że Sąd popełnił błąd, stosując rozumowanie z wyroku w sprawie C-329/00⁴⁶. Zaliczki wypłacone po warunkiem złożenia zabezpieczenia nie mogą być prawidłowo porównywane do zaliczek na poczet pomocy stanowiących przedmiot bieżącego sporu. Pomoć dotycząca bananów jest przeznaczona na potrzeby wprowadzania na rynek. Jest zatem udzielana pod warunkiem wniesienia zabezpieczenia. Wszelkie zaliczki na poczet takiej pomocy są więc warunkowe i podlegają kontroli pod względem prawidłowego wprowadzenia bananów na rynek zgodnie z prawem wspólnotowym. Zaliczki dla producentów oliwy z oliwek mają inny charakter. Są one rodzajem depozytu i wypłaca się je dopiero po ukończeniu wszystkich stosownych kontroli. Innymi słowy, ostateczna wielkość pomocy jest ustalana właśnie w tym czasie.

93. Komisja kwestionuje obydwie części tego zarzutu.

94. W odniesieniu do części pierwszej Komisja twierdzi, że wszelkie zaległe salda końcowe wypłacone przed dniem 15 lipca 2000 r. mogły być przedmiotem kwestionowanych korekt finansowych, i opiera się na swoich argumentach dotyczących zarzutu pierwszego.

95. W odniesieniu do części drugiej Komisja nie dostrzega w wyroku niczego, co sugerowałoby, że Sąd uznał sektory oliwy z oliwek i bananów za porównywalne. Sąd miał natomiast słuszną interpretację znajdujące zastosowanie ramy prawne na tle wyroku w sprawie C-329/00 w ten sposób, że odnośna data w rozumieniu (normy, która stała się) art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 jest dniem, w którym ustalana jest ostateczna kwota pomocy i wypłacane jest saldo końcowe. Kontrola pod względem zgodności wydatku z prawem wspólnotowym mogła być przeprowadzona zarówno po płatności zaliczki, jak i przed tą płatnością. Jeżeli wyniki kontroli są negatywne, saldo końcowe pozostaje niewypłacone i może nie być wypłacone w całości. Komisja uważa, że rozumowanie Sądu w tym względzie jest spójne.

Ocena

96. Zgodnie z art. 7 ust. 4 akapit piąty rozporządzenia nr 1258/1999 Komisja nie była uprawniona do odmowy sfinansowania wydatku dokonanego wcześniej niż 24 miesiące przed „pisemnym powiadomieniem zainteresowanego państwa członkowskiego przez Komisję o wynikach swoich kontroli”. Pisemne powiadomienie ze strony Komisji jest dokumentem wskazanym w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1663/95⁴⁷.

97. Celem tego ograniczenia była „ochrona państw członkowskich przed brakiem pewności prawnej, który zaistniałby, gdyby Komisja była uprawniona do zakwestionowania wydatków dokonanych kilka lat przed wydaniem decyzji w sprawie zgodności z prawem”⁴⁸. Ograniczenie to gwarantowało, że Komisja przeprowadzi dochodzenie w sprawie wydatku w stosownym czasie oraz że ciężar pomocy wypłaconej producentom przed określoną datą nie byłby następnie poniesiony przez państwo członkowskie z uwagi na decyzję Komisji o niepokrywaniu go z EFOGR.

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 40–45.

47 — Wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2000 r. w sprawie C-170/00 Finlandia przeciwko Komisji, Rec. s. I-1007, pkt 26–28.

48 — Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-130/99 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-3005, pkt 133.

98. O tym, czy Komisja wyłączyła wydatki z finansowania wspólnotowego w sposób zgodny z art. 7 ust. 4, stanowią dwie daty: data przekazania pisemnego powiadomienia w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 i data dokonania wydatku.

99. Nie zgadzam się z rządem hiszpańskim, jakoby Sąd popełnił błąd w ustalaniu każdej z tych dat.

100. W odniesieniu do pierwszej daty wyjaśniłam, dlaczego uważam, że Sąd nie popełnił błędu, uznając, iż pisemne powiadomienie w rozumieniu art. 8 ust. 1 nie musi wskazywać wszelkich nieprawidłowości stanowiących podstawę dla korekt finansowych ze strony Komisji⁴⁹. Na tej podstawie uważam, że Sąd nie mylił się, konkludując w pkt 120, iż datą początkową była data przekazania pisma AGR 16844 (15 lipca 2002 r.). Z tego względu decyzja mogła mieć zastosowanie do wydatków dokonanych, poczynwszy od dnia 15 lipca 2000 r.

101. Co do drugiej daty, uważam, że Sąd nie popełnił błędu, opierając się w pkt 122–124 na wykładni art. 7 ust. 4 przedstawionej przez Trybunał w sprawie C-329/00. W sprawie tej Trybunał orzekł, że właściwa data była datą ustalenia ostatecznej kwoty i płatności salda końcowego.

102. W sektorze produkcji oliwy z oliwek pomoc była ustalana w oparciu o rzeczywistą wielkość produkcji⁵⁰. Po rozpoczęciu każdego sezonu państwa członkowskie wypłacały producentom zaliczki⁵¹. Wypłacane zaliczki nie określały ostatecznej kwoty pomocy należnej od państwa członkowskiego. Mogła to być kwota większa lub mniejsza od całkowitej kwoty zaliczek. Producenci oliwy z oliwek nie musieli jedynie wносить zabezpieczenia, na wypadek gdyby ostateczna kwota pomocy była niższa niż wypłacona zaliczka. Jak słusznie zauważył Sąd w pkt 123, otrzymywali oni jednak saldo końcowe pomocy dopiero po tym, jak państwo członkowskie „przeprowadz[ilo] wszelkie wymagane kontrole i w zależności od ich wyników”⁵². Ostateczna kwota należna była ustalana dopiero w tamtym momencie.

103. W tych okolicznościach uważam, że Sąd prawidłowo stwierdził, iż wydatki zostały dokonane w chwili ustalenia ostatecznej kwoty pomocy i wypłaty salda końcowego. Był to właśnie ten moment, w którym odpowiedzialność państwa członkowskiego i związane z nią roszczenie producenta zostały ostatecznie ustalone. Okoliczność, że nie było obowiązku wniesienia jakiegokolwiek zabezpieczenia w celu uzyskania zaliczki, nie uczyniła wypłaty zaliczki w mniejszym lub większym stopniu tymczasową.

104. Z tych względów zarzut trzeci winien zostać oddalony.

Wnioski

105. W świetle przedstawionych powyżej rozważań wyrażam pogląd, że Trybunał powinien:

- oddalić odwołanie oraz
- obciążyć Królestwo Hiszpanii kosztami postępowania.

49 — Zobacz pkt 44–77 powyżej.

50 — Artykuł 14 ust. 1 rozporządzenia nr 2366/98.

51 — Artykuł 16 rozporządzenia nr 2366/98.

52 — Artykuł 16 ust. 2 rozporządzenia nr 2366/98.