



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2014 r.¹

Sprawa C-417/12 P

**Królestwo Danii
przeciwko**

Komisji

Odwołanie — Niedopuszczalność — EFOGR — Sekcja Gwarancji — Wyłączenie z finansowania niektórych wydatków Królestwa Danii z powodu odłogowania powierzchni — Kontrole za pomocą teledetekcji — Artykuły 15, 22 i 23 rozporządzenia (WE) nr 2419/2001 — Artykuł 19 rozporządzenia (WE) nr 2316/1999 — Kultury uprawne na odłogowanej powierzchni — Ciężar i poziom dowodu — Przesłanki zastosowania korekty finansowej

I – Wprowadzenie

1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie zobowiązane są ustanowić system kontroli administracyjnej oraz system kontroli na miejscu, mające zapewnić, by warunki faktyczne i formalne przyznawania środków przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) były należycie przestrzegane. W wypadku wykrycia przez Komisję nieprawidłowości i stwierdzenia utraty kwot przez EFOGR Komisja może wyłączyć z finansowania nienależne wydatki. Dzieje się tak także wtedy, gdy istnieją poważne i racjonalne wątpliwości co do tych wydatków, a państwo członkowskie nie jest w stanie przedstawić dowodów na poparcie swoich argumentów mających usunąć te wątpliwości. Zasada ta reguluje tak ciężar dowodu, jak i warunki stosowania korekt finansowych w przypadku istnienia nieprawidłowości co do środków przyznanych przez EFOGR.

2. W swoim odwołaniu Królestwo Danii wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z 3 lipca 2012 r.² (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), oddalającego skargę o stwierdzenie nieważności części decyzji Komisji 2009/253/WE z dnia 19 marca 2009 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”)³, w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez Królestwo Danii z tytułu odłogowania powierzchni.

3. W zaskarżonej decyzji Komisja Europejska proponuje Królestwu Danii zastosowanie korekt finansowych do zadań finansowych za lata 2003, 2004 i 2005, dotyczących odpowiednio lat 2002, 2003 i 2004. Korekty wynoszą w zależności od przypadku o 2%, o 5% albo o 10%, odpowiednio do luk stwierdzonych w trakcie kontroli za pomocą teledetekcji i kontroli spełnienia wymagań regulacyjnych dla upraw na odłogowanej powierzchni (zwanym dalej: „kontrolami upraw na odłogowanej powierzchni”).

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wyrok Dania/Komisja (T-212/09, EU:T:2012:335).

3 — Decyzja wyłączająca z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) (Dz.U. L 75, s. 15).

II – Okoliczności powstania sporu, postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

4. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 czerwca 2009 r. Królestwo Danii wniosło skargę o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji. Skarga, zarejestrowana w sekretariacie Sądu pod sygnaturą T-212/09, oparta była na czterech zarzutach: po pierwsze, na naruszeniu prawa i błędnej ocenie faktycznej zasad kontroli za pomocą teledetekcji, po drugie, na naruszeniu prawa i błędnej ocenie faktycznej w zakresie zasad kontroli upraw na odłogowanej powierzchni, po trzecie, na naruszeniu wymogów formalnych, i po czwarte, na błędnej ocenie faktycznej i prawnej zasad stosowania korekt finansowych.

5. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę w całości i zobowiązał każdą ze stron do pokrycia własnych kosztów.

6. Szczegółowe omówienie stanu faktycznego i postępowania w ramach sporu przedstawiono w zaskarżonym wyroku.

III – Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

7. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 13 września 2012 r. Królestwo Danii wniosło odwołanie od zaskarżonego wyroku. Tytułem żądania głównego skarżąca wniosła o uchylenie wyroku Sądu w całości albo w części, uwzględnienie żądań podniesionych przez skarżącą przed Sądem oraz – tytułem żądania ewentualnego – odesłanie sprawy do Sądu w celu ponownego rozpoznania sprawy.

8. Na poparcie swego odwołania Królestwo Danii podnosi pięć zarzutów. Zarzut pierwszy oparty jest na naruszeniu prawa poprzez błędną wykładnię art. 15 rozporządzenia nr 2419/2001 w związku z art. 23 tego rozporządzenia w zakresie niewystarczającej skuteczności kontroli za pomocą teledetekcji⁴. Zarzut drugi oparty jest na dwóch naruszeniach prawa: błędnej wykładni art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 oraz nieuzasadnionym i niedookreślonym obowiązku koszenia ewentualnych kultur uprawnych⁵. Zarzut trzeci oparty jest na naruszeniu prawa w zakresie ciężaru dowodu. Zarzut czwarty dotyczy niewłaściwego zastosowania zasad dotyczących korekt finansowych, podczas gdy zgodnie z piątym zarzutem brak było podstaw dla zastosowania korekt finansowych w wysokości odpowiednio 5% i 10%.

9. Komisja wniosła o odrzucenie odwołania, a tytułem żądania ewentualnego o utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku i obciążanie Królestwa Danii kosztami postępowania.

4 — Zgodnie z art. 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. wprowadzającym zmiany do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych programów pomocowych Wspólnoty ustanowionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 327, s. 11) kontrole administracyjne i kontrole na miejscu przeprowadzane są w sposób zapewniający skuteczną weryfikację spełnienia warunków przyznania pomocy. Artykuł 23 ust. 1 powyższego rozporządzenia stanowi między innymi, że jeżeli państwo członkowskie stosuje kontrole za pomocą teledetekcji w odniesieniu do wszystkich lub części kontroli wyrwykowych, obszary kontrolowane za pomocą teledetekcji wybierane są w miarę możliwości w oparciu o podlegające ustaleniu przez państwo członkowskie odpowiednie kryterium ryzyka. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu państwo członkowskie przystępuje do analizy zdjęć satelitarnych lub zdjęć lotniczych wszystkich działek rolnych podlegających kontroli celem stwierdzenia istnienia kultur uprawnych i określenia ich powierzchni oraz prowadzi kontrole na miejscu w stosunku do wszystkich obszarów objętych wnioskiem, jeżeli analiza zdjęć lotniczych lub satelitarnych tych obszarów nie pozwala zdaniem właściwych władz na stwierdzenie poprawności danych podanych we wniosku. Zgodnie z ust. 3 powołanego przepisu jeżeli państwo członkowskie korzysta z teledetekcji, dodatkowe kontrole, o których mowa w art. 18 ust. 2 rozporządzenia, prowadzone są zgodnie z zasadami tradycyjnych kontroli na miejscu, jeżeli nie ma możliwości zrealizowania ich za pomocą teledetekcji w danym roku.

5 — Artykuł 19 ust. 3 i 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2316/1999 z dnia 22 października 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 280, s. 43) stanowi, że „obszary odłogowane nie mogą być wykorzystywane do produkcji rolnej innej niż przewidziana w art. 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 lub wykorzystane w celach zarobkowych niedających się pogodzić z uprawą roślin uprawnych” oraz że „państwa członkowskie stosują odpowiednie środki zgodne ze szczególną sytuacją obszarów odłogowanych dla ich utrzymania i zapewnienia ochrony środowiska naturalnego. Takie środki mogą również dotyczyć okrywy zielonej; w tym przypadku środki te muszą zapewnić, że [by] zielona okrywa [uprawa] nie będzie [była] wykorzystywana do produkcji nasion i pod żadnym pozorem [w żadnym wypadku] nie będzie [była] przeznaczona na cele rolne przed 31 sierpnia ani, przed 15 stycznia następnego roku, do produkcji zbóż na sprzedaż rynkową”.

10. Republika Francuska, Królestwo Niderlandów i Królestwo Szwecji przystąpiły do sprawy jako interwencji po stronie Królestwa Danii i złożyły w sprawie swoje uwagi na piśmie.

11. Pełnomocnicy procesowi Królestwa Danii i Komisji oraz Królestwa Szwecji zostali wysłuchani na rozprawie w dniu 12 grudnia 2013 r.

IV – Ocena prawna

A – W przedmiocie dopuszczalności odwołania

12. Komisja wniosła o „odrzućenie” odwołania, przez co rozumiem w istocie żądanie uznania odwołania przez Trybunał za niedopuszczalne. Komisja podnosi w istocie, iż odwołanie ogranicza się do powtórzenia lub dosłownego odtworzenia zarzutów i argumentów podniesionych już przed Sądem, w tym takich, które były oparte na okolicznościach faktycznych, które Sąd ten wprost odrzucił. Dodaje, że odwołanie takie jest w rzeczywistości wnioskiem o ponowne rozpatrzenie skargi, co nie leży w gestii Trybunału⁶. Zdaniem Komisji wniosek Królestwa Danii sprowadza się wyłącznie – a co najmniej w znacznej części – do żądania ponownej oceny przez Sąd okoliczności faktycznych.

13. Nie ulega wątpliwości, iż odwołanie zawiera zarzucane mu przez Komisję błędy. Niemniej jednak zarzuty Królestwa Danii oparte są na wyraźnie wskazanych przypisywanych Sądowi naruszeniach prawa. Odwołanie zmierza bowiem w głównym zarysie do podważenia stanowiska Sądu w kwestii zagadnień prawnych, które były przedmiotem rozpoznania w pierwszej instancji, w tym dotyczących kwalifikacji prawnej elementów stanu faktycznego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w zakresie, w jakim odwołanie wskazuje szczegółowo kwestionowane punkty zaskarżonego wyroku oraz argumenty, na jakich jest oparte, nie można go uznać za niedopuszczalne w całości⁷.

B – W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa poprzez błędną wykładnię rozporządzenia nr 2419/2001 i częściowego braku wyrokowania

1. Argumenty stron

14. W kwestii wykładni art. 15 i 23 rozporządzenia nr 2419/2001 Królestwo Danii, popierane przez Republikę Francuską, podnosi, że Sąd w pkt 51 i 52 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej interpretacji powyższych przepisów, stanowiąc, że Komisja w toku oceny efektywności kontroli przeprowadzonej przez państwa członkowskie za pomocą teledetekcji może w celach porównawczych stosować wszelkie środki, w tym pomiary powierzchni za pomocą systemu nawigacji satelitarnej (zwanego dalej „GPS”). Królestwo Danii wskazuje, iż różnice w pomiarach za pomocą teledetekcji i za pomocą GPS nie mogą służyć za argument na poparcie tezy, że kontrola za pomocą teledetekcji nie była wystarczająco skuteczna w rozumieniu art. 15 rozporządzenia nr 2419/2001.

15. Królestwo Danii podnosi również, że w zaskarżonym wyroku Sąd nie wypowiedział się co do pozostałych zarzutów dotyczących skuteczności duńskich kontroli za pomocą teledetekcji, powołując się na pewną ilość fundamentalnych błędów w tych zarzutach. Zdaniem Królestwa Danii w takim wypadku Sąd w pkt 50 zaskarżonego wyroku przedstawił stan faktyczny niezgodny z prawdą, wskazując, że Komisja uprzednio podała w wątpliwość jakość kontroli przeprowadzonych za pomocą teledetekcji. Ponadto Sąd miał nie wziąć pod uwagę środków naprawczych podjętych przez Królestwo Danii związanych z użyciem tzw. zdjęć HD (zdjęć w wysokiej rozdzielczości)⁸.

6 – Wyrok Reynolds Tobacco Holdings i in./Komisja (C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 49, 50).

7 – Wyrok Rzeczpospolita Polska/Komisja (C-335/09 P, EU:C:2012:385 pkt 28).

8 – Zaznaczam, że pojęcie to nie jest definiowane przez strony.

16. Zdaniem Komisji w pkt 48 i 49 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie ustalił, że kontrole przeprowadzone przez władze duńskie okazały się niewystarczające i w pkt 51 i 52 wyroku uznał za bezzasadny zarzut ponownie sformułowany przez Królestwo Danii w odwołaniu.

2. Ocena

17. W mojej ocenie kluczowy jest fakt, że Sąd słusznie uznał, iż pytanie w sprawie nie sprowadza się do dopuszczalności posługiwania się zdjęciami wysokiej rozdzielczości, a do tego, jak zdjęcia te powinny być wykorzystane⁹. Odpowiednie przepisy prawa unijnego, a w szczególności art. 15 rozporządzenia nr 2419/2001 i art. 22 ust. 1¹⁰ rozporządzenia nr 2419/2001, nakładają na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia środków, które w ich ocenie gwarantują skuteczność kontroli, a zatem dokładność pomiarów wykonanych za pomocą teledetekcji¹¹.

18. Tymczasem Królestwo Danii błędnie utrzymuje, że Sąd dokonał nieprawidłowej wykładni art. 15 i 23 rozporządzenia nr 2419/2001 w zakresie użycia GPS celem weryfikacji wystarczającej skuteczności pomiarów za pomocą teledetekcji w rozumieniu rozporządzenia nr 2419/2001.

19. W mojej ocenie Sąd prawidłowo ustalił kwestię odpowiedzialności państw członkowskich za jakość kontroli oraz prawo Komisji do prowadzenia kontroli dodatkowych, w danym przypadku w celu weryfikacji rzetelności kontroli przeprowadzonych przez państwa członkowskie. Nie można zarzucić Sądowi, by preferował jedną z metod pomiaru ani by wyciągnął niewłaściwe wnioski co do korzystania z różnych metod pomiaru. Ani sformułowanie, ani treść art. 15, 22 i 23 rozporządzenia nr 2419/2001 nie wskazują, by Komisja miała korzystać z określonej metody przy weryfikacji rzetelności wyników kontroli państwowych.

20. W konsekwencji Sąd mógł uznać, że nieprawidłowości wykryte przez Komisję w toku postępowania wskazują na niewystarczający charakter kontroli pomiarów powierzchni działek przeprowadzonych na miejscu przez Królestwo Dani za pomocą zdjęć o wysokiej rozdzielczości¹².

21. W ocenie Sądu Królestwo Danii niesłusznie zarzuca Komisji fakt posługiwania się przy kontrolach prowadzonych w latach 2002, 2003 i 2004 inną metodą pomiaru niż metoda stosowana przez państwo członkowskie, czyli pomiar za pomocą GPS¹³. W istocie przepisy mające zastosowanie w sprawie nie zawierają wymogu korzystania z określonej metody pomiaru. Zgodnie z art. 22 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2419/2001 państwa członkowskie mogą korzystać z dowolnych środków pomiaru powierzchni działek rolnych, przy czym środki te spełniać muszą wymóg precyzyjności. Co za tym idzie, również Komisja przy weryfikacji spełnienia tego wymogu przez państwo członkowskie powinna mieć możliwość korzystania z dowolnych środków pozwalających na możliwie najdokładniejsze określenie powierzchni kontrolowanych działek¹⁴. Podzielam powyższy pogląd Sądu w pełnej rozciągłości.

22. Ponadto wykładnia prezentowana przez Królestwo Danii nie koresponduje w mojej ocenie z dwupoziomowym systemem kontroli, na którym oparte jest rozliczanie rachunków z EFOGR. Na poziomie krajowym służby odpowiedzialne za przydzielenie pomocy rozpatrują wnioski o udzielenie finansowania i czuwają, by wymogi udzielenia pomocy zostały należycie spełnione. Na poziomie

9 — Punkt 44 zaskarżonego wyroku.

10 — Artykuł 22 ust. 1 stanowi: „określenia powierzchni działek rolnych dokonuje się za pomocą wszelkich odpowiednich środków określonych przez właściwe władze i gwarantujących dokładność pomiaru co najmniej równą wymaganej dla celów urzędowych przez przepisy krajowe. Właściwe władze ustalają margines tolerancji uwzględniając rodzaj stosowanej metody pomiarowej, rzetelność dostępnych dokumentów oficjalnych, czynników lokalnych, takich jak nachylenie i kształt danej działki oraz przepisy ust. 2”.

11 — Punkt 41 zaskarżonego wyroku.

12 — Punkt 49 zaskarżonego wyroku.

13 — Punkt 51 zaskarżonego wyroku.

14 — Punkt 52 zaskarżonego wyroku.

unijnym Komisja przeprowadza wrywkowe kontrole na miejscu w oparciu o raporty służb odpowiedzialnych za przydzielenie pomocy celem zapewnienia rzetelności państwowego systemu kontroli. Całkowite ujednoczenie metod pomiaru powierzchni na tych dwóch poziomach kontroli wpłynęłoby niekorzystnie na ten system.

23. W kwestii wskazywanego braku wypowiedzenia się przez Sąd co do pozostałych zarzutów podnoszonych przez Królestwo Danii przeciwko spornej decyzji, dotyczących skuteczności duńskich kontroli za pomocą teledetekcji, wskazać należy, że Królestwo Danii opiera je na twierdzeniach wywodzonych ze złożonych w Sądzie dokumentów, nie wyjaśniając jednak ich znaczenia ani nie uzasadniając, dlaczego Sąd miałby się na nich oprzeć.

24. W odniesieniu do obowiązku uzasadnienia wystarczy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż nie nakazuje on Sądowi dostarczenia wyjaśnienia, które podejmuje w sposób wyczerpujący punkt po punkcie argumentację przedstawioną przez strony sporu. Uzasadnienie Sądu może zatem być dorozumiane, pod warunkiem że umożliwi ono zainteresowanym poznanie powodów, dla których podjęte zostały dane środki, a właściwemu sądowi dostarcza elementów wystarczających dla dokonania kontroli¹⁵.

25. Jeśli chodzi o zarzut braku odniesienia się przez Sąd do środków naprawczych podjętych przez Królestwo Danii, polegających na posłużeniu się zdjęciami w wysokiej rozdzielczości, wskazać należy, iż ocena stanu faktycznego, jako niestanowiąca kwestii prawnej, nie podlega kontroli Sądu, z wyjątkiem przypadków przeinaczenia dowodów¹⁶. Takie przeinaczenie musi w oczywisty sposób wynikać z akt sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny faktów i dowodów¹⁷.

26. Dokonana przez Sąd ocena skuteczności duńskich środków kontroli za pomocą teledetekcji nie nosi w mojej ocenie żadnych znamion przeinaczenia faktów czy dowodów.

27. Jeśli chodzi o zarzut braku rzetelnego przedstawienia stanu faktycznego w pkt 50 wyroku, przypominam, iż w ramach rozpatrywania skargi w kompetencji Sądu nie leży ponowna ocena stanu faktycznego¹⁸.

28. Zarzut pierwszy należy zatem odrzucić w części jako niedopuszczalny, a w części jako bezzasadny.

C – W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na błędnej wykładni art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999

1. Argumenty stron

29. Królestwo Danii, popierane przez Republikę Francuską i Republikę Finlandii, podważa interpretację Sądu, zgodnie z którą art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 dotyczy pojęcia „ochrony warunków agronomicznych”. Królestwo Danii zarzuca Sądowi, iż błędnie przyjął, że zgodnie z powyższym przepisem ewentualne kultury uprawne powinny być uprawiane w sposób zapewniający ochronę warunków agronomicznych. W ocenie tego państwa członkowskiego Sąd nie zdefiniował zakresu

15 — Wyroki: Komninou/Komisja (C-167/06 P, EU:C:2007:633, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo); FIAMM i in./Rada i Komisja (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

16 — Wyrok Włochy/Komisja (C-587/12 P, EU:C:2013:721, pkt 31).

17 — Wyroki: Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja (C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 32); Grecja/Komisja (C-547/12 P, EU:C:2013:713, pkt 12). Zobacz także moja opinia w sprawie Francja/Komisja (C-559/12 P, EU:C:2013:766, pkt 78).

18 — Sąd w punkcie 50 zaskarżonego wyroku wskazał, iż Komisja w lutym 2002 r. poinformowała Królestwo Danii o swoich wątpliwościach co do jakości kontroli za pomocą teledetekcji przeprowadzonych w ramach badania w roku 2000.

pojęcia „ochrony warunków agronomicznych”, a w szczególności nie wskazał, czy pojęcie to obejmuje obowiązek koszenia kultur uprawnych. W związku z tym Królestwo Danii zarzuca Sądowi błędną wykładnię art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999, w zakresie, w jakim Sąd zdaje się przyjmować dorozumiany obowiązek koszenia kultur uprawnych zawarty w tym przepisie.

30. Następnie – w ocenie Królestwa Danii Sąd nie dokonał oceny zawartych w spornej decyzji wniosków dotyczących obowiązku utrzymania, tak w świetle wykładni zasad, na których oparła swoją decyzję Komisja, jak i w świetle niezbyt jasnych kryteriów, jakie zdają się wynikać z dokonanej przez Sąd interpretacji art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999.

31. Ponadto sąd nie wypowiedział się między innymi co do szczegółowych i w ocenie Królestwa Danii kluczowych dowodów, z których wynikało w szczególności, że odłogowane powierzchnie stanowiły rolne tereny uprawne mogące zostać w każdej chwili włączone do produkcji, ani co do kwestii polowań i terenów uznanych za zbyt podmokłe.

32. W konsekwencji zaskarżona decyzja jest w ocenie Królestwa Danii obarczona na tyle poważnym błędem co do wykładni prawa, że należy stwierdzić jej nieważność. Decyzja nie może zostać utrzymana w mocy z powodu co najmniej dwóch nieprawidłowości, a mianowicie stwierdzenia istnienia snopów siana i odpadów budowlanych na odłogowanych powierzchniach.

33. Natomiast Komisja stoi na stanowisku, że Sąd uznał, iż państwa członkowskie zobowiązane są czuwać nad tym, czy tereny kultur uprawnych utrzymywane są zgodnie z wynikającymi ze wspólnej polityki rolnej wymogami dla odłogowanych powierzchni. Zdaniem Komisji powyższe obejmuje również obowiązek kontrolowania przez właściwe państwa członkowskie poszanowania zobowiązania do utrzymania terenów¹⁹. W związku z powyższym to właśnie na państwach członkowskich spoczywa obowiązek czuwania na tym, by przyznawane w ramach EFOGR środki rozdysponowane zostały zgodnie z przyjętymi ustaleniami i w zgodzie ze zobowiązaniami wynikającymi z traktatu.

34. Zdaniem Komisji ze stanu faktycznego niniejszej sprawy wynika, że Królestwo Danii uchybiło swojemu obowiązkowi zapewnienia należytej kontroli. Ponadto Sąd potwierdził, że stwierdzone przez Komisję nieprawidłowości wskazywały na niewystarczający charakter kontroli prowadzonych przez Królestwo Danii, a okoliczność ta sama w sobie wystarczyła już do wykluczenia ze wspólnotowego finansowania.

2. Ocena

35. Jeśli chodzi o wykładnię art. 19 ust. 4 rozporządzenia 2316/1999, odnoszę wrażenie, iż Królestwo Danii błędnie odczytało zaskarżony wyrok. Z treści wyroku nie wynika bowiem ani wprost, ani w sposób dorozumiany, by obowiązek koszenia kultur uprawnych wynikał z powołanego art. 19 ust. 4 rozporządzenia.

36. W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł w istocie, iż postanowienia art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 należy interpretować następująco. Po pierwsze, w kwestii odłogowanej powierzchni państwa członkowskie zobowiązane są przyjąć stosowne środki mające zapewnić osiągnięcie dwóch celów: utrzymanie odłogowanych powierzchni i ochronę środowiska. Po drugie, utrzymanie kultur uprawnych na odłogowanych powierzchniach stanowi jeden z właściwych środków w rozumieniu tego

¹⁹ — Punkty 91–93 zaskarżonego wyroku.

przepisu²⁰. Sąd uznał za błędną dokonaną przez Komisję interpretację powyższych przepisów, zgodnie z którą utrzymanie kultur uprawnych na odłogowanych powierzchniach stanowi wyjątek od właściwych środków mających zapewnić realizację celów art. 19 ust. 4 rozporządzenia 2316/1999 polegających na utrzymaniu parceli²¹.

37. Niemniej jednak Sąd orzekł, że „z ogółu rozważań w ramach pierwszego zarzutu wynika, iż w zakresie odłogowanych powierzchni Komisja błędnie przyjmuje, że obowiązek utrzymania kultur uprawnych stanowi wyjątek od właściwych środków stosowanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 19 ust. 4 [rozporządzenia] nr 2316/1999. Natomiast słuszne jest stanowisko Komisji, że kultury uprawne na zamarzniętych powierzchniach powinny być utrzymywane w rozumieniu art. 19 ust. 4 rozporządzenia 2316/1999”²².

38. W konsekwencji, wbrew zarzucanym Komisji i Sądowi „poważnym” błędom, w mojej ocenie podnoszony obowiązek koszenia kultur uprawnych nie wynika ani wprost, ani pośrednio z zaskarżonego wyroku.

39. Sąd dokonał następnie oceny wpływu podnoszonych naruszeń prawa na zgodność decyzji z prawem²³. Sąd słusznie podniósł, iż w raporcie dotyczącym braków kontroli odłogowanych powierzchni przez Królestwo Danii Komisja stwierdziła istnienie licznych nieprawidłowości dotyczących odłogowanych powierzchni stanowiących w jej ocenie podstawę dla wydania decyzji o uznaniu środków za wyłączone z finansowania przez EFOGR. W ocenie Sądu niektóre z powyższych nieprawidłowości pozostawały bez związku z kwestią utrzymania kultur uprawnych na powyższych terenach²⁴.

40. W konsekwencji naruszenie przez Komisję przepisu art. 19 ust. 4 rozporządzenia 2316/1999 nie miało zdaniem Sądu znaczenia z punktu widzenia powstałych skutków prawnych w zakresie zasadności oceny Komisji co do istnienia powyższych nieprawidłowości²⁵.

41. Należy przypomnieć w tym względzie, iż zgodnie z ustalonym orzecznictwem błędny motyw uzasadnienia orzeczenia nie stanowi podstawy dla jego uchylecia, o ile ma on charakter uzupełniający i istnieją inne motywy wystarczająco uzasadniające orzeczenie²⁶. W związku z tym moim zdaniem ocena przez Sąd zarzucanych Komisji nieprawidłowości nie wymagała dokonania dodatkowej wykładni pojęcia „ochrony warunków agronomicznych”.

42. Królestwo Danii nie udowodniło, by zajęcie przez Sąd bardziej szczegółowego stanowiska w powyższym zakresie było istotne z punktu widzenia orzeczenia co do drugiego zarzutu, w zakresie, w jakim dotyczył on zastosowania zasad kontroli odłogowanych powierzchni. W mojej ocenie Sąd słusznie uznał pozostałe podnoszone przez Królestwo Danii aspekty za kwestie ocenne²⁷.

43. Z uwagi na powyższe zarzut drugi należy odrzucić jako bezzasadny.

20 — Punkt 85 zaskarżonego wyroku.

21 — Punkt 86 zaskarżonego wyroku.

22 — Punkt 94 zaskarżonego wyroku.

23 — Punkt 103 zaskarżonego wyroku.

24 — Punkt 104 zaskarżonego wyroku.

25 — Punkt 104 zaskarżonego wyroku.

26 — Wyrok Grecja/Komisja (C-321/09 P, EU:C:2011:51, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Punkt 107 zaskarżonego wyroku.

D – W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na niewłaściwym rozkładzie ciężaru dowodu

1. Argumenty stron

44. Królestwo Danii ani państwa występujące w sprawie jako interwenienci nie kwestionują prawidłowości dokonanego przez Sąd opisu wymogów dotyczących zasad ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji zgodnie z orzecznictwem w sprawie rozliczenia rachunków z tytułu wydatków finansowanych przez EFOGR, gdzie ciężar spoczywający na Komisji jest z przyczyn praktycznych znacznie ograniczony. Konkretnie Sąd orzekł, że Komisja oparła swoje ustalenia na poważnych i rozsądnych wątpliwościach co do niewystarczającego charakteru przeprowadzonych kontroli²⁸ oraz że obowiązek dostarczenia dowodów na poparcie argumentów mających usunąć te wątpliwości spoczywał na państwie członkowskim²⁹.

45. Jednak zdaniem Królestwa Danii z powyższego orzecznictwa nie wynika, by Komisja wywiązała się z obowiązku dowodzenia, opierając się wyłącznie na okolicznościach stwierdzonych w toku wrywkowych kontroli przeprowadzonych długo po zakończeniu okresu odłogowania powierzchni. Zdaniem Królestwa Danii konieczne jest, by istniały co najmniej konkretne podstawy dla twierdzenia, że omawiane okoliczności występowały również w okresie odłogowania powierzchni.

46. Następnie, zdaniem Królestwa Danii, niesłusznie są również ustalenia Sądu zawarte w pkt 123 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi nie przedstawiło ono żadnych dowodów na poparcie tezy, iż Komisja nie wywiązała się ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu. Wykazanie, że Komisja nie wywiązała się z ciężaru dowodu nie należało do Królestwa Danii. Przeciwnie, jego zadaniem było jedynie odparcie przedstawianych przez Komisję zarzutów.

47. Zdaniem Królestwa Danii, popieranego w tym zakresie przez Królestwo Niderlandów, zaskarżony wyrok opiera się na błędnej koncepcji ciężaru i poziomu dowodu spoczywającego na Komisji. Prezentowana przez Sąd koncepcja w zakresie ciężaru dowodu jest ponadto dalej idąca niż obowiązujące w tym zakresie ustalone orzecznictwo oraz niemożliwa do spełnienia w praktyce. Ponadto Królestwo Danii zarzuca Sądowi oczywiste wypaczenie przedstawionych przez nie zarzutów i okoliczności faktycznych. Również z tych przyczyn należałoby uchylić zaskarżony wyrok.

48. Komisja replikuje, że jej obowiązkiem nie jest wyczerpujące udowodnienie niewystarczającego charakteru kontroli przeprowadzonych przez władze krajowe, a jedynie przedstawienie dowodów na istnienie poważnych i rozsądnych wątpliwości co do przeprowadzenia tych kontroli lub ich wyników.

49. To złagodzenie ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji tłumaczy się faktem, iż to państwo członkowskie ma ułatwioną sytuację w zakresie gromadzenia i sprawdzenia danych niezbędnych dla rozliczenia rachunków EFOGR i to 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 w twierdzeniach Komisji³⁰. Jeśli nie zdoła ono wykazać, że ustalenia Komisji są nieprawidłowe, ustalenia te stanowią czynniki, które mogą zrodzić poważne wątpliwości co do wprowadzenia odpowiedniego i skutecznego systemu środków nadzoru i kontroli³¹.

28 — Punkty 57, 105 i 106 zaskarżonego wyroku.

29 — Punkt 123 zaskarżonego wyroku.

30 — Wyroki: Niemcy/Komisja (C-344/01, EU:C:2004:121, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo); Grecja/Komisji (C-300/02, EU:C:2005:103, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 — Wyrok Grecja/Komisja (EU:C:2005:103, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

50. Komisja ocenia, że powyższa uwaga dotycząca możliwości przeprowadzania kontroli, jakimi dysponują państwa członkowskie, nie pociąga za sobą obowiązku wyczerpującego i dokładnego kontrolowania przez te państwa wszystkich parceli korzystających z finansowania. Do państwa członkowskiego należy przedstawienie dowodów, że należycie wykazane przez Komisję luki w kontroli nie są przejawem ogólnego braku kontroli, a stanowią jednostkowy i całkowicie odosobniony przypadek.

51. Wreszcie w kwestii momentu kontroli Komisja przypomina, że w większości przypadków okoliczności decydujące o tym, iż tereny odłogowane uznane przez duńskie władze za kwalifikujące się do subwencji nie podlegały temu subwencjonowaniu, musiały, z uwagi na charakter tych okoliczności, rozwijać się przez dłuższy czas. Jest bowiem niemożliwe, by okoliczności te wystąpiły natychmiast po zakończeniu okresu odłogowania. Co za tym idzie, moment przeprowadzenia kontroli na miejscu był w większości przypadków pozbawiony znaczenia.

52. Komisja podnosi jednocześnie, iż obowiązek dbania, by kontrole odłogowanych powierzchni odbyły się przed zakończeniem okresu odłogowania, spoczywa na państwach członkowskich, a jakiegokolwiek braki w tym zakresie nie mogą zwiększać ciężaru dowodu ciężącego na Komisji.

2. Ocena

53. Przypominam, iż stosowana przez Sąd zasada rozkładu ciężaru dowodu nie jest kwestionowana przez państwa członkowskie ani przez Komisję. Kwestionowane jest natomiast zastosowanie tej zasady w niniejszej sprawie.

54. Stwierdzić należy, iż Królestwo Danii żąda w istocie dokonania przez Sąd ponownej oceny stanu faktycznego w zakresie, w jakim powołuje się na spełnienie wymagań związanych z wykazaniem poprzez przedstawienie wystarczających dowodów na podważenie podnoszonych przez Komisję wątpliwości.

55. Natomiast jeśli chodzi o poziom dowodu wymagany od państwa członkowskiego³², rozumiany jako poziom wymogów stawiany przez sędziego w toku oceny przedstawionych dowodów, pojawia się pytanie, czy Sąd nie ustanowił poziomu wymogów niemożliwego do spełnienia przez państwa członkowskie.

56. Sąd stwierdził, że „Komisja z oczywistych przyczyn praktycznych nie ma możliwości przeprowadzenia wyczerpującej i dokładnej kontroli *wszystkich danych działek* w każdym państwie członkowskim. Natomiast [...] państwa członkowskie mają większą szansę na przeprowadzenie takiej kontroli” oraz że „Królestwo Dani ograniczyło się do przedstawienia dowodów dotyczących wyrywkowych ustaleń Komisji [...] dokonanych w stosunku do wybranych działek. Nie przedstawiło natomiast dowodów dotyczących *wszystkich odłogowanych działek*. Jeśli przedstawione dowody nie są wystarczająco kompletne i szczegółowe, by wykazać fakt przeprowadzenia kontroli i ich wyników, nie spełniają one w konsekwencji wymogów związanych ze spoczywającym na państwach członkowskich ciężarem dowodu w związku z rozliczeniem rachunków z tytułu wydatków finansowanych przez EFOGR”³³.

32 — W pkt 74 i w przypisie na stronie 64 opinii w sprawie Akzo Nobel/Komisja (C-97/08 P, EU:C:2009:262), rzecznik generalna J. Kokott wyjaśniła konieczność rozróżnienia ciężaru dowodu od poziomu dowodu. Zobacz również moja opinia w sprawie Francja/Komisja (EU:C:2013:766, pkt 34).

33 — Punkty 161 i 162 zaskarżonego wyroku (podkreślenie moje).

57. Pomimo nieco dyskusyjnego doboru słów w powyżej cytowanych punktach wyroku Sąd w mojej ocenie nie oczekuje od państwa członkowskiego przedstawienia dowodów dotyczących wszystkich odłogowanych powierzchni, w sytuacji gdy istnieją poważne i rozsądne wątpliwości co do skuteczności przeprowadzonych kontroli. Podobnie jak Komisja, jestem zdania, że analiza powyższych punktów w świetle pkt 57 i 58 zaskarżonego wyroku pozwala przyjąć, iż Sąd chce podkreślić, że w przypadku gdy wyrwykowe kontrole wykażą nieprawidłowości, państwo członkowskie zobowiązane jest wykazać, że są to odosobnione przypadki, które nie pozwalają na przyjęcie, że cały krajowy system kontroli jest niewystarczający lub nierzetelny. Powyższa interpretacja znajduje oparcie w pkt 167 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd orzekł, że „Królestwo Dani nie przedstawiło szczegółowych i kompletnych dowodów na poparcie prawdziwości przeprowadzonych kontroli i ich wyników, a co za tym idzie, dowodów na nieprawidłowość twierdzeń Komisji”.

58. Co do momentu kontroli, podkreślam, że Sąd stwierdził, iż gdyby Królestwo Danii podjęło – jak miało to w obowiązku – stosowne czynności naprawcze przed zakończeniem okresu odłogowania, w szczególności przeprowadziło pogłębione kontrole na miejscu, mogłoby z większą pewnością wypowiedzieć się co do istnienia lub braku istnienia na niektórych powierzchniach snopów siana czy odpadów budowlanych³⁴, a w szczególności w okresie odłogowania.

59. W związku z powyższymi kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję po okresie odłogowania powierzchni doprowadziły do powstania poważnych i racjonalnych wątpliwości co do wystarczającej skuteczności przeprowadzonych przez Królestwo Danii kontroli. W razie istnienia takiej wątpliwości, obowiązkiem państwa członkowskiego jest przedstawienie stosownych dowodów na poparcie argumentów mających wyjaśnić powyższe wątpliwości. Niemniej jednak w przedmiotowej sprawie Sąd słusznie uznał, iż Królestwo Danii nie przedstawiło żadnych dowodów na poparcie argumentów mających wyjaśnić powstałe wątpliwości³⁵.

60. Dodać ponadto należy, iż Sąd krytycznie ocenił stosowaną przez duńskie władze metodę, polegającą na interpretacji wątpliwości – w razie wykrycia nieprawidłowości, przykładowo składowania snopów siana na parceli – na korzyść wnioskującego o pomoc i przyjęciu, że snopy siana nie były składowane na parceli w okresie odłogowania powierzchni. W ocenie Sądu powyższa metoda jest niezgodna z zasadami kontroli, jakie powinny zostać wprowadzone przez państwa członkowskie celem zagwarantowania właściwego wydatkowania środków unijnych, zgodnego z przepisami prawa unijnego w zakresie rozliczania rachunków z EFOGR. Metoda ta zwiększa ryzyko wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, gdyż w wypadku wykrycia nieprawidłowości w trakcie kontroli po zakończeniu okresu odłogowania władze duńskie zakładały, iż nieprawidłowości te nie występowały w okresie odłogowania kontrolowanych powierzchni³⁶.

61. Co do przeinaczenia zarzutów podnoszonych przez Królestwo Danii oraz okoliczności faktycznych, podtrzymuję moje stanowisko wyrażone w pkt 24 i 25–27 niniejszej opinii.

62. Z uwagi na powyższe uważam, iż Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa w zakresie stosowania zasad ciężaru i poziomu dowodu. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby odrzucił zarzut trzeci jako bezzasadny.

34 — Punkt 120 zaskarżonego wyroku.

35 — Punkt 123 zaskarżonego wyroku.

36 — Punkty 121 i 122 zaskarżonego wyroku.

E – W przedmiocie zarzutów czwartego i piątego, dotyczących zasad zastosowania korekt finansowych i zasad zastosowania korekt finansowych w wysokości, odpowiednio, 5% i 10%

1. Argumenty stron

63. W przedmiocie zarzutu czwartego Królestwo Danii podnosi, iż Sąd błędnie przyjął w pkt 155 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii nie kwestionowało zasadności wyboru korekt finansowych.

64. Następnie, w zakresie kwestii narażenia EFOGR na rzeczywiste ryzyko finansowe, Królestwo Danii powołuje się na fundamentalną w tym zakresie zasadę, a mianowicie że wysokość korekty musi pozostawać w bezpośrednim związku z prawdopodobną stratą EFOGR. Zważywszy, że Sąd nie wypowiedział się co do podejrzewanych nieprawidłowości dotyczących składowania snopów siana i odpadów budowlanych, nie można twierdzić, że zarzucane Królestwu Danii przez Komisję naruszenia³⁷ stanowiły nieprawidłowości, ani tym bardziej, że naraziły EFOGR na rzeczywiste ryzyko finansowe. Dwie nieprawidłowości powołane przez Sąd na uzasadnienie utrzymania decyzji w mocy są dalece niewystarczające dla przyjęcia rzeczywistego ryzyka strat. W związku z tym Sąd całkowicie przeinaczył pierwotny kontekst i uzasadnienie spornej decyzji i w zaskarżonym wyroku zastąpił przyjęte przez Komisję ustalenia swoją własną podstawą. Powyższe samo w sobie stanowi uzasadnienie dla uchylecia zaskarżonego wyroku.

65. W ramach zarzutu piątego, dotyczącego zastosowania korekt finansowych w wysokości, odpowiednio, 5% i 10%, Królestwo Danii podnosi, że nie zostały spełnione przesłanki zastosowania takich korekt oraz że zostało udowodnione, iż nie istniało rzeczywiste ryzyko finansowe dla EFOGR. Ponadto w pkt 158 zaskarżonego wyroku Sąd miał dokonać przeinaczenia przedstawionych przez Królestwo Danii argumentów i okoliczności faktycznych sprawy.

66. Zdaniem Królestwa Danii podejście Sądu, polegające na odrzuceniu jego stanowiska w oparciu o drobne nieprawidłowości i nieuwzględnieniu fundamentalnych kwestii stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji, powoduje, że brak jest podstaw, by przyjąć za udowodniony fakt, iż zostały spełnione przesłanki zastosowania korekt finansowych w wysokości, odpowiednio, 5% i 10%.

67. Republika Francuska, Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji kwestionują możliwość zastosowania korekt finansowych w sprawie z uwagi na brak spełnienia ogólnych warunków dla ich zastosowania. Wyżej wymienione państwa członkowskie podnoszą między innymi nieproporcjonalność zastosowania korekt finansowych.

68. Zdaniem Komisji duński system nie spełniał wymagań z art. 19 rozporządzenia nr 2316/1999 jako niezapewniający stałego utrzymania. W związku z tym z uwagi na wspólny interes, jak i ochronę zasobów wspólnotowych, konieczne było zastosowanie korekt finansowych.

69. Zastosowano zatem korekty finansowe w wysokości, odpowiednio, 5% i 10% za lata 2003, 2004 i 2005 z przyczyn niewystarczających kontroli wymogów związanych z odłogowanymi powierzchniami.

70. W niniejszej sprawie zastosowano korekty finansowe w wysokości, odpowiednio, 2%, 5% i 10% w stosunku do bardzo niewielkiej części środków wypłaconych z EFOGR rolnikom duńskim w latach 2003, 2004 i 2005. Komisja utrzymuje, iż zastosowane korekty finansowe były uzasadnione i proporcjonalne.

37 — W zakresie powierzchni uprawnych, obowiązku utrzymania, polowań, terenów uznanych za podmokłe etc.

2. Ocena

71. Należy na wstępie przypomnieć, że Sąd nie wypowiedział się w kwestii obowiązku koszenia. Wyrok Sądu opiera się na założeniu, że Komisja należycie uzasadniła zarzut poważnych i rozsądnych wątpliwości co do niewystarczającego charakteru przeprowadzonych przez Królestwo Danii kontroli, a państwo członkowskie nie przedstawiło wystarczających dowodów na argumenty odpierające powyższe wątpliwości. Powyższe rozumowanie oparte jest na stwierdzeniu przez Komisję nieprawidłowości niewykrytych w toku kontroli krajowych, w szczególności na składowaniu snopów siana i odpadów budowlanych na niektórych parcelach oraz na przyjęciu przez duńskie władze niewłaściwej metody.

72. Sąd zastosował to rozumowanie również w przypadku korekt finansowych i określenia ich wysokości. W związku z tym Sąd przyjął w pkt 168 zaskarżonego wyroku, że „z ogółu powyższych rozważań wynika, iż, po pierwsze, Komisja dostarczyła wystarczające dowody na uzasadnienie podnoszonych przez siebie poważnych i rozsądnych wątpliwości co do kontroli odłogowanych terenów przeprowadzonych przez Królestwo Danii; po drugie, Komisja słusznie przyjęła istnienie znacznego ryzyka finansowego dla EFOGR i w konsekwencji, nie naruszając zasady proporcjonalności, mogła zastosować korekty finansowe w wysokości 5% lub 10%”.

73. Jak wcześniej wskazałem, choć zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do Komisji należy wykazanie istnienia naruszenia zasad wspólnotowych, z chwilą stwierdzenia tego naruszenia to do państwa członkowskiego należy wykazanie w razie potrzeby, że Komisja popełniła błąd w zakresie skutków finansowych, jakie wywiodła z tego naruszenia³⁸. Jak Komisja słusznie wskazała, zgodnie z dokumentem nr VI/5330/97 z dnia 23 grudnia 1997 r.³⁹ jeżeli nie można dokładnie określić wysokość strat poniesionych przez wspólnotę, można zastosować korekty finansowe⁴⁰.

74. Zwracam w tym względzie uwagę, że jeżeli Komisja, zamiast odrzucić całość wydatków, których dotyczy naruszenie, ustanowiła reguły wprowadzające zróżnicowane traktowanie nieprawidłowości w zależności od rozmiaru zakresu uchybień w systemie kontroli i stopnia ryzyka dla funduszu, państwo członkowskie winno wykazać, że kryteria te są arbitralne i niesprawiedliwe zgodnie z orzecznictwem Trybunału⁴¹.

75. Stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie Królestwo Danii nie wykazało, by maksymalna strata, na jaką narażony był EFOGR, była niższa niż kwota wynikająca z korekt finansowych, a jedynie wielokrotnie podnosiło, że zastosowanie korekt finansowych oparte było na drobnych i odosobnionych nieprawidłowościach. Moim zdaniem powyższa argumentacja zmierza w rzeczywistości do podważenia metody wrywkowych kontroli stosowanej przy rozliczaniu rachunków z EFOGR. Niemniej jednak, w braku udowodnienia rzetelności kontroli przeprowadzonych przez państwo członkowskie oraz poprawności ich wyników oraz – jak w przedmiotowej sprawie – braku udowodnienia niepoprawności twierdzeń Komisji lub braku jakiegokolwiek próby przedstawienia dowodów na tę niepoprawność, zastosowanie korekt finansowych stanowi właściwy i proporcjonalny środek zrekompensowania straty, jaką odniósł EFOGR w związku z lukami w duńskim systemie kontroli.

38 — Wyroki: Grecja/Komisja (C-5/03, EU:C:2005:426, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo); Belgia/Komisja (C-418/06 P, EU:C:2008:247, pkt 135).

39 — Dokument Komisji zatytułowany „Zasady ustalania konsekwencji finansowych przy sporządzaniu decyzji w przedmiocie rozliczenia rachunków z EFOGR – Gwarancje”, powołany w pkt 151 zaskarżonego wyroku.

40 — Wyroki: Wielka Brytania/Komisja (C-346/00, EU:C:2003:474, pkt 53); Belgia/Komisja (EU:C:2008:247, pkt 136).

41 — Wyroki: Holandia /Komisja (C-28/94, EU:C:1999:191, pkt 56); Hiszpania/Komisja (C-130/99, EU:C:2002:192, pkt 44); Włochy/Komisja (C-242/96, EU:C:1998:452, pkt 75); Belgia/Włochy (EU:C:2008:247, pkt 138).

76. Mimo że Królestwo Danii powołało się na zasadę proporcjonalności jedynie w toku rozprawy, zasady tej oczywiście należy przestrzegać przy stosowaniu korekt finansowych, tak aby ich wysokość wynosiła tylko tyle, ile to konieczne w stosunku do wagi stwierdzonych nieprawidłowości⁴².

77. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w zakresie wysokości korekt finansowych Komisja może odmówić pokrycia z EFOGR wszystkich poniesionych wydatków, jeżeli stwierdzi, iż brak jest wystarczającego systemu kontroli⁴³. Tym bardziej nie można twierdzić, że korekty finansowe nałożone przez Komisję z powodu poważnych braków w systemie kontroli były nieproporcjonalne. Jak wskazał Sąd w zaskarżonym wyroku, Komisja jest związana przyjętymi przez siebie ustaleniami i dokonała ich prawidłowego zastosowania w sprawie⁴⁴.

78. W niniejszej sprawie niewielka próba – w postaci liczby parceli, na których stwierdzono istnienie nieprawidłowości, w oparciu o które wyciągnięto wnioski co do jakości systemu kontroli oraz wagi nieprawidłowości – pozostaje bez wpływu na wagę naruszenia. Metoda kontroli wrywkowych funkcjonuje zgodnie z zasadą „pars pro toto”, stosownie do której wnioski co do ogółu wyciągane są na podstawie elementów zbioru uznanych za reprezentatywne. Niemniej jednak ocena ilości nieprawidłowości powinna oczywiście opierać się na ekstrapolacji w oparciu o wykryte przypadki nieprawidłowości, a nie na prostym ich zsumowaniu.

79. W konsekwencji proponuję Trybunałowi, aby oddalił czwarty i piąty zarzut.

V – Wnioski

80. Podsumowując, proponuję Trybunałowi, aby:

- oddalił odwołanie i obciążył Królestwo Danii kosztami postępowania oraz
- orzekł, że państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

42 — Zobacz w tym zakresie pkt 148 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd przypomina, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji wspólnotowych nie wykraczały poza to, co jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu”. Wyroki: *Denkavit Nederland* (15/83, EU:C:1984:183, pkt 25); *Air Inter/Komisja* (T-260/94, EU:T:997:89, pkt 144).

43 — Wyrok *Hiszpania/Komisja* (C-349/97, EU:C:2003:251, pkt 273).

44 — Punkty 152–158 zaskarżonego wyroku.