



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE  
przedstawiona w dniu 3 września 2020 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-404/19 P

**Republika Francuska  
przeciwko**

**Komisji Europejskiej**

Odwołanie – EFRG i EFRROW – Wydatki wyłączone z finansowania przez Unię Europejską – Bezpośrednia pomoc obszarowa wypłacona w Górnej Korsyce – System kontroli z poważnymi brakami – Przesłanki zastosowania ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 100% – Stawka 100% – Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 – Artykuł 52 ust. 2 – Rozporządzenie delegowane (UE) nr 907/2014 – Artykuł 12 ust. 7 lit. c) – Wytoczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków – Punkt 3.2.5

### I. Wprowadzenie

1. W niniejszym odwołaniu Republika Francuska wnosi o częściowe uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2019 r., Francja/Komisja<sup>2</sup>, w którym Sąd oddalił skargę wniesioną przez to państwo członkowskie na decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2017/2014<sup>3</sup>. W decyzji tej Komisja, między innymi, nałożyła na rzeczone państwo członkowskie ryczałtową korektę finansową w wysokości 100%, dotyczącą bezpośredniej pomocy obszarowej wypłaconej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014, z powodu poważnych braków stwierdzonych w systemie kontroli wspomnianej pomocy. Stawka 100% odpowiada całej wypłaconej pomocy.

2. Przesłanki zastosowania korekty ryczałtowej w wysokości 100% zostały ustanowione w pkt 3.2.5 wytycznych Komisji dotyczących obliczania korekt finansowych<sup>4</sup>. Punkt ten przewiduje, że stawkę taką można zastosować w przypadku, gdy niedociągnięcia w systemie kontroli państwa członkowskiego są tak poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu zasad Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe.

3. Na poparcie swojego odwołania Republika Francuska podnosi, że Sąd naruszył prawo w zaskarżonym wyroku, orzekając, iż zastosowanie przez Komisję korekty ryczałtowej w wysokości 100% było uzasadnione. To państwo członkowskie nie kwestionuje, że system kontroli w Górnej Korsyce był wadliwy, wobec czego Komisja mogła nałożyć korektę ryczałtową, lecz zarzuca Sądowi, że

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> T-26/18, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:153.

<sup>3</sup> Decyzję z dnia 8 listopada 2017 r. wyłączającą z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2017, L 292, s. 61) (zwaną dalej „sporną decyzją”).

<sup>4</sup> Wytocznych z dnia 8 czerwca 2015 r. w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków, komunikatu [C(2015) 3675 final, zwanych dalej „wytycznymi”].

przyjął błędną wykładnię i błędnie zastosował pkt 3.2.5 wytycznych, orzekając, że wymienione w nim przesłanki zastosowania stawki w wysokości 100% zostały spełnione. W niniejszym odwołaniu zwrócono się zatem do Trybunału o zbadanie – zgodnie z moją wiedzą, po raz pierwszy – przesłanek nałożenia ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 100%, przewidzianej w pkt 3.2.5 wytycznych.

4. Po zakończeniu analizy zaproponuję Trybunałowi uwzględnienie tego odwołania.

## II. Ramy prawne

### A. Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013

5. Artykuł 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013<sup>5</sup>, zatytułowany „Rozliczanie zgodności”, stanowi w ust. 1, że Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające kwoty podlegające wyłączeniu z finansowania Unii, w przypadku gdy stwierdzi, że wydatki w ramach EFRG i EFRROW zostały dokonane niezgodnie z prawem Unii. Zgodnie z art. 52 ust. 2 tego rozporządzenia Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu w oparciu o wagę stwierdzonej niezgodności i należyście uwzględnia charakter naruszenia oraz szkodę finansową wyrządzoną Unii.

### B. Rozporządzenie delegowane (UE) nr 907/2014

6. Kryteria i metodologię stosowania korekt w ramach art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 przewidziano w art. 12 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 907/2014<sup>6</sup>. Z art. 12 ust. 6 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli kwot podlegających wyłączeniu z finansowania Unii, nie można ustalić w drodze obliczeń lub ekstrapolacji, o których mowa w ust. 2 i 3 tego artykułu<sup>7</sup>, Komisja stosuje korekty ryczałtowe, uwzględniając charakter i wagę naruszenia oraz własną ocenę ryzyka poniesienia szkody finansowej przez Unię.

7. Artykuł 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 stanowi:

„Przy ustalaniu poziomu korekt ryczałtowych Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę poniższe okoliczności, świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii:

[...]

c) dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom; [...]

[...]”.

5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

6 Rozporządzenia delegowanego Komisji z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18).

7 W drodze korekty liczonej, o której mowa w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 907/2014, Komisja podejmuje decyzję o wyłączeniu w oparciu o zidentyfikowanie kwot nienależnie wypłaconych. W drodze korekty ekstrapolowanej, o której mowa w art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 907/2014, kwota podlegająca wyłączeniu z finansowania unijnego po dokonaniu ekstrapolacji na podstawie metod statystycznych jest wynikiem kontroli przeprowadzonych na próbie reprezentatywnej dla całej populacji, z której pobrano próbę, przy ograniczeniu do obszaru, w odniesieniu do którego można w uzasadniony sposób spodziewać się tych samych niezgodności (pkt 1.2 wytycznych).

### C. Wytyczne

8. W wytycznych Komisja przedstawiła ogólne zasady i poziom korekty ryczałtowej, którą Komisja może zaproponować na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 oraz art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014<sup>8</sup>.

9. Co się tyczy zasad ogólnych, z wytycznych wynika, że w przypadku korekt ryczałtowych prawdopodobną szkodę finansową wyrządzoną Unii należy określić w drodze oceny ryzyka wynikającego z wadliwości w kontroli, która może dotyczyć zarówno charakteru i jakości przeprowadzonych kontroli, jak i ich liczby. Podstawową zasadą, wyrażoną w art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013, jest zasada proporcjonalności, zgodnie z którą stawka korekty powinna być wyraźnie powiązana ze szkodą finansową wyrządzoną Unii<sup>9</sup>.

10. W odniesieniu do poziomu korekty ryczałtowej wytyczne przewidują zastosowanie, w zależności od okoliczności w nich wymienionych, korekty w wysokości 2%, 3%, 5%, 7% lub 10%<sup>10</sup>. Ponadto z wytycznych wynika, że w wyjątkowych przypadkach można przyjąć wyższe stawki korekty, sięgające nawet 100%<sup>11</sup>. Taka wyższa stawka jest przewidziana dla przypadków, o których mowa w art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. I tak, pkt 3.2.5 wytycznych dotyczący tego przepisu stanowi:

„»[Gdy] dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom<sup>[12]</sup>« – uzasadniona jest wtedy korekta w wysokości 25%, gdyż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków przyczyni się do wyjątkowo wysokich strat dla budżetu [szkód finansowych w budżecie] Unii.

Stawka korekty może być ustalona na jeszcze wyższym poziomie, o ile zajdzie taka potrzeba. Mogłoby to mieć miejsce w przypadku gdy, w wyniku informacji otrzymanych z państw członkowskich populacja obciążona ryzykiem została ograniczona (w znacznym stopniu). Jeżeli zaś niedociągnięcia są tak poważne, że stanowią one o całkowitym niespełnieniu [nieprzestrzeganiu] zasad unijnych [Unii], przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe, możliwe jest wykluczenie [wyłączenie] całości wydatków”.

### III. Okoliczności powstania sporu, skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

#### A. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

11. Dla potrzeb niniejszej opinii okoliczności powstania sporu przedstawione przez Sąd w pkt 1–37 zaskarżonego wyroku można streścić w podany niżej sposób.

12. W dniach od 24 do 28 listopada 2014 r. Komisja przeprowadziła we Francji dochodzenie dotyczące sektora pomocy obszarowej, o którą wniesiono w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014. Po zakończeniu dochodzenia Komisja przekazała Republice Francuskiej swoje ustalenia, a następnie pomiędzy tą instytucją a tym państwem członkowskim wywiązała się korespondencja dotycząca dochodzenia.

<sup>8</sup> Zobacz pkt 11.3.2 rozdziału 11 wytycznych, który odsyła do ich rozdziału 3.

<sup>9</sup> Punkty 1.3.2 i 3.1 wytycznych.

<sup>10</sup> Punkt 3.2 wytycznych.

<sup>11</sup> Punkt 3 wytycznych.

<sup>12</sup> Cytat ten odpowiada w istocie brzmieniu art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014.

13. Pismem z dnia 20 maja 2016 r. (zwanym dalej „komunikatem z dnia 20 maja 2016 r.”) Komisja powiadomiła Republikę Francuską o propozycji wyłączenia z finansowania przez Unię łącznej kwoty 117 439 017,55 EUR ze względu na niezgodność wdrożenia we Francji systemu pomocy obszarowej z przepisami Unii w latach składania wniosków 2013 i 2014. Na kwotę tę składały się cztery grupy propozycji korekt, z których jedna dotyczyła bezpośredniej pomocy obszarowej wypłaconej w Górnej Korsyce. Korekta ta stanowiła korektę ryczałtową w wysokości 100%, odpowiadającą kwocie 28 973 945,46 EUR.

14. Podstawą rzeczowej korekty ryczałtowej w wysokości 100% był szereg ustaleń dotyczących braków odnoszących się, między innymi, do problemów związanych z określeniem obszarów kwalifikujących się do objęcia pomocą.

15. Po pierwsze, uregulowanie francuskie pozwalało na wykorzystanie współczynników zdefiniowanych wcześniej do celów uwzględnienia elementów krajobrazu w użytkach rolnych w sposób niezgodny z przepisami Unii dotyczącymi „zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska”, co spowodowało, że władze francuskie nie zawsze wykluczały obszary niekwalifikowalne. W szczególności uregulowanie francuskie nie zapewniło kontroli „utrzymania” gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska zgodnie z art. 6 rozporządzenia (WE) nr 73/2009<sup>13</sup>.

16. Po drugie, propozycja korekty opierała się na trudnościach związanych z określeniem obszarów kwalifikujących się do objęcia pomocą, trudnościach wynikających z dokonania przez władze francuskie nieprawidłowej wykładni art. 34 rozporządzenia (WE) nr 1122/2009<sup>14</sup>. Władze francuskie w istocie uznały za kwalifikowalne obszary głównie zalesione, o bardzo niskim zasobie użytków zielonych lub niedostępne dla zwierząt, zadeklarowane jako „wrzosowiska i wybiegi”, podczas gdy powierzchwnie te nie spełniały warunków ustanowionych w uregulowaniach Unii.

17. Ponadto Komisja wskazała w komunikacie z dnia 20 maja 2016 r., że braki te zostały już zaobserwowane w ramach postępowania w sprawie zgodności obejmującego lata składania wniosków 2008–2012, ale władze francuskie nie wprowadziły zmian w przyjętym w tym względzie podejściu. Wobec braku zmiany w dotychczasowym podejściu, mającym rzeczywisty wpływ w terenie, korekty zastosowane do tego departamentu w poprzednich dochodzeniach – stawka ryczałtowa w wysokości 100% – miały być nadal stosowane w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014.

18. Pismem z dnia 22 czerwca 2016 r. władze francuskie zwróciły się do organu pojednawczego w przedmiocie korekty finansowej przyjętej przez Komisję w odniesieniu do departamentu Górnej Korsyki. Podniosły one zasadniczo, że argument Komisji uzasadniający odrzucenie zaproponowanego przez nie w tym względzie wyliczenia nie jest wystarczający w świetle przepisów Unii, a propozycja korekty ryczałtowej w wysokości 100% dotyczącej przypadku Górnej Korsyki nie jest zgodna z procedurami wyliczania szkody przewidzianymi w tych przepisach.

19. W dniu 19 grudnia 2016 r. organ pojednawczy wydał opinię. Stwierdził w istocie, że na tym etapie nie jest możliwe polubowne załatwienie sprawy, i uznał, że korekta w wysokości 100% byłaby prawdopodobnie nieproporcjonalna do rzeczywistego ryzyka dla EFRG. W konsekwencji wezwał służby Komisji do rozważenia niższej korekty.

13 Rozporządzenia Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16).

14 Rozporządzenia Komisji z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. 2009, L 316, s. 65).

20. W dniu 21 lutego 2017 r. Komisja przyjęła ostateczne stanowisko. Podtrzymała swoje pierwotne stanowisko przedstawione w komunikacie z dnia 20 maja 2016 r., wyjaśniając, że korekta ryczałtowa w wysokości 100% jest uzasadniona tym, że zgodnie z dostępnymi informacjami niedociągnięcia dotyczące kontroli pomocy w Górnej Korsyce są na tyle poważne, że stanowią one o całkowitym niespełnieniu zasad Unii, i stwarzają bardzo wysokie ryzyko dla EFRG.

21. W dniu 8 listopada 2017 r. Komisja wydała na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 sporną decyzję, w której nałożyła cztery grupy korekt, w tym korektę ryczałtową w wysokości 100% odpowiadającą kwocie 28 973 945,46 EUR w odniesieniu do wydatków związanych z bezpośrednią pomocą obszarową na Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014 z powodu poważnych braków stwierdzonych w systemie kontroli wspomnianej pomocy (pod nagłówkiem „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka”). W sprawozdaniu zbiorczym załączonym do spornej decyzji Komisja uzasadniła nałożenie tej korekty z powodów identycznych z przedstawionymi przez Komisję w jej komunikacie z dnia 20 maja 2016 r.

### ***B. Skarga do Sądu***

22. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 stycznia 2018 r. Republika Francuska wniosła skargę o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji, podnosząc szereg zarzutów skierowanych przeciwko czterem grupom korekt finansowych, w tym grupie korekt w wysokości 100% w odniesieniu do Górnej Korsyki. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił ową skargę.

### ***C. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron***

23. Pismem z dnia 23 maja 2019 r. Republika Francuska wniosła niniejsze odwołanie od zaskarżonego wyroku. W ramach tego odwołania rzeczono państwo członkowskie kwestionuje jedynie zasadność jednej z czterech grup korekt finansowych, które Sąd rozpoznał w zaskarżonym wyroku, a mianowicie korekty ryczałtowej w wysokości 100% dotyczącej bezpośredniej pomocy obszarowej wypłaconej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014.

24. W związku z tym w odwołaniu Republika Francuska wnosi do Trybunału o:

- częściowe uchylene zaskarżonego wyroku w części, w której Sąd oddalił w nim przedstawione przez Republikę Francuską żądania, oparte na naruszeniu zasady proporcjonalności, zmierzające do stwierdzenia nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim Komisja nałożyła w niej na Republikę Francuską korektę ryczałtową w wysokości 100% ze względu na braki w systemie kontroli pomocy obszarowej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014;
- ostateczne rozstrzygnięcie sporu poprzez stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim nałożono w niej na Republikę Francuską korekty ryczałtowe w wysokości 100% z powodu braków w systemie kontroli pomocy obszarowej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014;
- obciążenie Komisji kosztami niniejszego postępowania.

25. W odpowiedzi na odwołanie Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.



26. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 27 lutego 2020 r., Republika Francuska i Komisja przedstawiły swoje uwagi ustne.

#### IV. Analiza

27. W swym jedynym zarzucie Republika Francuska utrzymuje, że w zaskarżonym wyroku Sąd naruszył prawo, orzekając, iż Komisja miała prawo zastosować korektę ryczałtową w wysokości 100% dotyczącą bezpośredniej pomocy obszarowej wypłaconej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014.

28. W spornej decyzji korekta ta była uzasadniona w odniesieniu do wyjątkowej sytuacji departamentu Górna Korsyka, w którym Komisja stwierdziła braki polegające w szczególności na trudnościach związanych z określeniem obszarów kwalifikujących się do objęcia pomocą<sup>15</sup>. Komisja wskazała również, że braki te zostały już zaobserwowane w ramach postępowania w sprawie zgodności obejmującego lata 2008–2012, a wobec braku zmian w podejściu przyjętym przez władze francuskie korekta ryczałtowa w wysokości 100% powinna zostać zastosowana również w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014<sup>16</sup>.

29. Przed Sądem Republika Francuska zakwestionowała zasadność tej decyzji, podnosząc w szczególności, że przesłanki zastosowania korekty ryczałtowej w wysokości 100%, przewidziane w pkt 3.2.5 wytycznych, nie zostały spełnione, a zatem sporna korekta była nieproporcjonalna.

30. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił ten zarzut jako bezzasadny<sup>17</sup>. W szczególności w pkt 117 i 118 zaskarżonego wyroku Sąd w istocie dokonał przede wszystkim wykładni przesłanek zastosowania stawki 100% przewidzianych w pkt 3.2.5 wytycznych, a następnie w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku zastosował tę wykładnię do okoliczności niniejszej sprawy. W tym względzie Sąd orzekł z jednej strony, że system kontroli w Górnej Korsyce jest oparty na błędnej definicji obszarów kwalifikujących się do objęcia pomocą, co stanowi naruszenie jednej z przesłanek materialnych systemu pomocy obszarowej, a z drugiej, że naruszenie to było tak poważne, iż stanowi, zgodnie z pkt 3.2.5 wytycznych, całkowite nieprzestrzeganie zasad Unii, powodujące, że wszystkie płatności stały się nieprawidłowe. Sąd wywiódł z tego, że Komisja słusznie nałożyła sporną korektę.

31. Na poparcie odwołania Republika Francuska podnosi, że Sąd w pkt 118 zaskarżonego wyroku naruszył prawo przy wykładni pkt 3.2.5 wytycznych, co doprowadziło następnie do błędnego zastosowania tych wytycznych w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku. To państwo członkowskie twierdzi w szczególności, że okoliczność, iż system kontroli narusza materialną przesłankę systemu pomocy obszarowej, nie wystarcza sama w sobie do uzasadnienia zastosowania stawki 100%. Innymi słowy, Republika Francuska nie kwestionuje istnienia braków, jako takich, stwierdzonych przez Komisję w systemie kontroli w Górnej Korsyce, a jedynie twierdzi, że takie braki nie mogą prowadzić do zastosowania stawki ryczałtowej w wysokości 100%.

32. Komisja ze swej strony odrzuca argumenty Republiki Francuskiej i wnosi o oddalenie zarzutu jako bezzasadnego.

<sup>15</sup> Zobacz w tym względzie pkt 14–16 niniejszej opinii.

<sup>16</sup> Zobacz w tym względzie pkt 17 niniejszej opinii. W sprawie, w której wydano wyrok z dnia 12 marca 2019 r., Francja/Komisja (T-156/15, niepublikowany, EU:T:2019:157), Republika Francuska zakwestionowała zasadność zastosowania stawki 100% w odniesieniu do lat składania wniosków 2011 i 2012 z powodów podobnych do tych, na które powołano się w zaskarżonym wyroku. W wyroku T-156/15 Sąd stwierdził nieważność owej korekty ze względu na naruszenie prawa do obrony, a zatem nie miał okazji zbadać kwestii, czy jej nałożenie narusza również zasadę proporcjonalności (pkt 120–138 wyroku).

<sup>17</sup> Zobacz pkt 111–139 zaskarżonego wyroku.

33. W celu dokonania oceny zarzutu Republiki Francuskiej należy na wstępie określić uzasadnienie, na które powołała się Komisja przy zastosowaniu spornej korekty, zważywszy, że strony podważyły tę kwestię w postępowaniu przed Trybunałem (część A). Następnie należy zbadać dokonaną przez Sąd wykładnię pkt 3.2.5 wytycznych przedstawioną w pkt 117 i 118 zaskarżonego wyroku (część B). Wreszcie, w świetle tej analizy należy zbadać, czy Sąd słusznie zatwierdził nałożenie przez Komisję spornej korekty w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku (część C).

#### ***A. Uzasadnienie, na które Komisja powołała się przy nałożeniu spornej korekty***

34. Na wstępie pragnę podkreślić, że nałożenie stawki korekty finansowej w wysokości 100% może być zasadne w dwóch odrębnych sytuacjach: albo gdy całość wydatków została przyznana bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w prawie Unii („sytuacja pierwsza”), albo gdy w prawie Unii istnieje podstawa prawna finansowania, lecz w systemie kontroli państwa członkowskiego istnieją poważne braki powodujące, że wszystkie płatności stają się nieprawidłowe („sytuacja druga”)<sup>18</sup>. Punkt 3.2.5 wytycznych dotyczy sytuacji drugiej.

35. Przed Trybunałem Komisja potwierdziła, że podstawą nałożenia spornej korekty była sytuacja druga. Podniosła jednak, że nałożenie tej korekty było również oparte na sytuacji pierwszej. I tak w odpowiedzi na odwołanie Komisja twierdziła, że „doszło jednocześnie do wypłaty pomocy bez jakiegokolwiek podstawy prawnej i istotnych nieprawidłowości systemu kontroli w Górnej Korsyce”, co również potwierdziła na rozprawie<sup>19</sup>.

36. W tym względzie pragnę zauważyć, że należy ustalić, czy nałożenie spornej korekty było oparte wyłącznie na sytuacji drugiej, jak podnosi Republika Francuska, czy też było oparte zarówno na sytuacji drugiej, jak i na pierwszej, jak twierdzi Komisja; z jednej strony uzasadnienie, a tym samym kontrola sądowa nie będą bowiem takie same w obu sytuacjach; a z drugiej strony Republika Francuska zarzuca Sądowi, że w zaskarżonym wyroku połączył przesłanki zastosowania stawki korekty finansowej w wysokości 100% mające zastosowanie odpowiednio do sytuacji pierwszej i drugiej.

37. Aby ocenić zarzut Republiki Francuskiej, należy zatem na wstępie ustalić, w jakiej sytuacji lub sytuacjach Komisja nałożyła sporną korektę. Uważam, że w tym celu dobrze byłoby przede wszystkim przypomnieć różnice pomiędzy tymi dwiema sytuacjami.

#### ***1. Różnice pomiędzy dwiema sytuacjami***

38. Co się tyczy w pierwszej kolejności uzasadnienia zastosowania stawki 100%, należy stwierdzić, że w *sytuacji pierwszej* uzasadnienie to znajduje się w przepisach.

39. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że EFRG finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z przepisami Unii w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Zatem EFRG obciążają jedynie kwoty wypłacone zgodnie z zasadami ustanowionymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Państwa członkowskie są wobec tego zobowiązane do pokrycia wszystkich pozostałych wpłaconych kwot, w szczególności kwot, w przypadku których organy krajowe niesłusznie uznały się za uprawnione do wypłaty w ramach tej wspólnej organizacji<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w sprawie Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2001:653, pkt 68–71 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>19</sup> Republika Francuska wskazała w tym względzie, że dopiero w ramach odwołania Komisja podniosła, iż podstawą spornej korekty była jednocześnie wypłata pomocy bez jakiegokolwiek podstawy prawnej oraz istotne nieprawidłowości systemu kontroli.

<sup>20</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 44).

40. W tej sytuacji pomoc wypłacona na nieistniejącej podstawie prawnej jest wyłączona z finansowania Unii, niezależnie od stwierdzenia nieprawidłowości lub zaniedbań po stronie władz krajowych. Komisji nie przysługuje w tym względzie żaden zakres uznania w odniesieniu do akceptacji lub odrzucenia wydatków w ramach finansowania Unii<sup>21</sup>. Korekta nałożona w takiej sytuacji przybiera zatem postać korekty jednorazowej, co oznacza, że strata poniesiona przez Unię – a zatem kwota podlegająca wyłączeniu – może zostać określona w sposób precyzyjny.

41. W sytuacji drugiej uzasadnienie zastosowania stawki 100% wynika w szczególności ze stosowania przez państwo członkowskie systemu kontroli z poważnymi wadami, o którym mowa w art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia nr 907/2014. W związku z tym w pkt 3.2.5 wytycznych dotyczących tego przepisu Komisja wyjaśniła, że w przypadku, gdy niedociągnięcia w systemie kontroli są tak poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu zasad Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe, należy zastosować korektę w wysokości 100%<sup>22</sup>.

42. Podkreślam, że w odróżnieniu od sytuacji, w której pomoc jest wypłacana w braku jakiegokolwiek podstawy prawnej (sytuacja pierwsza), stawka 100%, o której mowa w pkt 3.2.5 wytycznych, stanowi stawkę ryczałtową, co oznacza, że straty poniesionej przez budżet Unii nie można określić w sposób precyzyjny. Zgodnie z art. 12 ust. 6 rozporządzenia nr 907/2014 korekty ryczałtowe przewidziane w ust. 7 tego artykułu stosuje się w przypadku, jeżeli kwot podlegających wyłączeniu z finansowania Unii nie można ustalić w drodze obliczeń lub ekstrapolacji, o których mowa w ust. 2 i 3 wspomnianego artykułu<sup>23</sup>.

43. Innymi słowy, zgodnie z art. 12 ust. 6 rozporządzenia nr 907/2014 przy stosowaniu korekt ryczałtowych Komisja powinna określić kwotę podlegającą wyłączeniu w zależności od wielkości ryzyka straty dla budżetu Unii z uwzględnieniem charakteru i wagi naruszenia<sup>24</sup>.

44. Co się tyczy w drugiej kolejności kontroli sądowej, z powyższego wynika, że w ramach sytuacji pierwszej Sąd powinien skontrolować, czy przyznanie pomocy przez władze krajowe jest pozbawione jakiegokolwiek podstawy prawnej w prawie Unii. Ocena ta polega na zbadaniu, czy wypłacona pomoc narusza materialne przesłanki danego systemu pomocy, które mają zasadnicze znaczenie dla ustalenia dopuszczalności wniosku o pomoc, w wyniku czego pomoc ta znajdowałaby się *poza zakresem* systemu pomocy<sup>25</sup>.

45. Natomiast w ramach sytuacji drugiej Sąd powinien zbadać, czy Komisja miała prawo uznać, że niedociągnięcia w systemie kontroli były tak poważne, iż stanowiły całkowite nieprzestrzeganie zasad Unii, przez co wszelkie płatności stały się nieprawidłowe zgodnie z pkt 3.2.5 wytycznych. Innymi słowy, Sąd powinien skontrolować zasadność oszacowania przez Komisję *rzeczywistej straty* poniesionej przez budżet Unii<sup>26</sup>.

21 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 36, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 W ramach wykonywania swojego uprawnienia do decydowania o wydatkach podlegających wyłączeniu z finansowania Unii z tytułu uchybień w kontrolach przeprowadzonych przez państwa członkowskie Komisja sama ograniczyła się tymi wytycznymi, wobec czego nie może od nich odstąpić (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Grecja/Komisja, T-376/12, EU:T:2014:623, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 W odniesieniu do definicji tych rodzajów obliczeń zob. przypis 7 do niniejszej opinii.

24 Ogólnie rzecz biorąc, okoliczność, że kwot podlegających wyłączeniu w przypadku systemu kontroli z poważnymi brakami nie można określić w sposób precyzyjny, wiąże się z samym charakterem tego rodzaju braków. Ze względu na to bowiem, że, przykładowo, nie przeprowadza się wielu kontroli kluczowych, system kontroli ze swej natury będzie niezdatny do ustalenia dopuszczalności wniosku o pomoc.

25 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 36), w której to sprawie pomoc została wypłacona w oparciu o zasadniczo nieistniejącą podstawę prawną, co spowodowało całkowite wyłączenie jej z finansowania Unii, niezależnie od stwierdzenia nieprawidłowości lub zaniedbań po stronie właściwych organów. Zobacz także wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., Hiszpania/Komisja (C-45/97, EU:C:2000:362, pkt 40–43), w którym Trybunał uznał, że naruszenie przepisów prawa Unii dotyczących czystości oliwy z oliwek zostało wykazane, ponieważ obecność substancji chemicznej nie była zgodna z definicją oliwy z oliwek, a w rezultacie orzekł, że korekta w wysokości 100% wydatków była uzasadniona. Podobnie w wyroku z dnia 9 kwietnia 2008 r., Grecja/Komisja (T-364/04, niepublikowanym, EU:T:2008:97, pkt 39), Sąd uznał, że odmowa finansowania całości wydatków była uzasadniona, ponieważ wszystkie dostawy brzoskwiń miały miejsce poza systemem wspólnotowym, nie były bowiem zgodne z przepisami dotyczącymi ceny minimalnej.

26 Jak wynika z części IV.B niniejszej opinii, Sąd dokonał w tym celu w swoim orzecznictwie wykładni pozwalającej zweryfikować zasadność takiego oszacowania.



## 2. Uzasadnienie spornej korekty

46. W odniesieniu do spornej korekty wydaje mi się, że zarzut Komisji, iż korekta opierała się również na sytuacji pierwszej, jest niedopuszczalny. Pragnę bowiem zauważyć, że zarzut ten nie został podniesiony przed Sądem, a w zaskarżonym wyroku Sąd sprawdza jedynie, czy sporna korekta była uzasadniona w świetle pkt 3.2.5 wytycznych<sup>27</sup>. Przypominam, że punkt ten dotyczy sytuacji drugiej.

47. Po wyjaśnieniu powyższej kwestii, nawet gdyby zarzut ten został podniesiony przed Sądem, uważam w każdym razie, że Sąd słusznie ograniczył się do sprawdzenia w zaskarżonym wyroku, czy nałożenie spornej korekty było uzasadnione w świetle sytuacji drugiej. Stwierdzam bowiem, że z pism procesowych w sprawie wynika, iż Komisja nałożyła sporną korektę z powodu braków stwierdzonych w systemie kontroli<sup>28</sup>, co byłoby bezprzedmiotowe, gdyby całość wypłaconej pomocy była już nieprawidłowa ze względu na brak jakiejkolwiek podstawy prawnej w prawie Unii<sup>29</sup>. Ponadto nie kwestionowano, że sporną korektę w wysokości 100% Komisja nałożyła jako korektę ryczałtową<sup>30</sup>.

48. Z powyższego wynika, że w ramach niniejszego odwołania należy jedynie zbadać, czy Sąd naruszył prawo, uznając, że zastosowanie korekty w wysokości 100% na podstawie pkt 3.2.5 wytycznych ze względu na wadliwy system kontroli było zasadne<sup>31</sup>.

### **B. Dokonana przez Sąd wykładnia pkt 3.2.5 wytycznych**

49. Dokonana przez Sąd wykładnia pkt 3.2.5 wytycznych znajduje się w pkt 117 i 118 zaskarżonego wyroku. W rzeczonych pkt 117 i 118 Sąd powołuje się na wykładnię tego punktu wytycznych już ugruntowaną w swym orzecznictwie<sup>32</sup>.

50. Pragnę zauważyć, że Republika Francuska zakwestionowała jedynie wykładnię dokonaną przez Sąd w pkt 118 zaskarżonego wyroku. Przy czym ów pkt 118 odnosi się do pkt 117, który go poprzedza. Aby sprawdzić zasadność rzeczonych pkt 118, należy zatem najpierw zbadać wspomniany pkt 117. Jak wyjaśnię, uważam, że orzecznictwo przypomniane w pkt 117 zaskarżonego wyroku stanowi racjonalną wykładnię tego punktu wytycznych (część 1), natomiast wydaje mi się, że Sąd naruszył prawo w pkt 118 (część 2).

27 Zobacz w tym względzie części IV.B i IV.C niniejszej opinii. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kompetencje Trybunału są ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia zarzutów i argumentów, które były rozpatrywane przed Sądem; zob. w szczególności wyrok z dnia 24 marca 2011 r., ISD Polska i in./Komisja (C-369/09 P, EU:C:2011:175, pkt 83), i przytoczone tam orzecznictwo.

28 W szczególności w tabeli załączonej do spornej decyzji jako podstawę korekty ryczałtowej wskazano „System kontroli z poważnymi brakami”. Ponadto z ostatecznego stanowiska Komisji z dnia 21 lutego 2017 r. wynika, że „[ponieważ] dostępne informacje pokazują, że braki w zakresie kontroli pomocy w Górnej Korsyce są tak poważne, że prowadzą do całkowitej niezgodności z zasadami UE [...] oraz generują bardzo wysokie ryzyko dla funduszu, uzasadniona jest korekta w wysokości 100%” [tłumaczenie nieoficjalne].

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 36).

30 Z tabeli załączonej do spornej decyzji wynika zatem, że rodzaj wyłączonych wydatków stanowi „korektę ryczałtową”.

31 Po wyjaśnieniu powyższej kwestii, w ramach niniejszego odwołania i korekt ryczałtowych, powstaje inna, chociaż powiązana kwestia tego, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – pomoc wypłacona na podstawie prawnej, która jest błędna (lecz nie *nieistniejąca*), może uzasadniać nałożenie stawki ryczałtowej w wysokości 100%, gdy ta błędna podstawa prawna w systemie kontroli prowadzi do powstania braków uniemożliwiających ustalenie, kto był uprawniony do pomocy, a kto nie (zob. pkt 64–69 niniejszej opinii).

32 Orzecznictwo to interpretuje dokument Komisji VI/5330/97 z 23 grudnia 1997 r., zatytułowany „Wytyczne w sprawie szacowania skutków finansowych przyjętych w czasie przygotowywania decyzji o rozliczaniu rachunków sekcji gwarancji EFOGR”, zastąpiony wytycznymi. Punkt 3.2.5 rzeczonych wytycznych jest sformułowany w sposób analogiczny do dokumentu nr VI/5330/97, którego załącznik II stanowi, że „wydatek może zostać nawet w całości odrzucony, jeżeli braki są wystarczająco poważne, aby stanowić zupełne uchybienie przepisom [Unii], powodując tym samym, że wszystkie płatności stają się nieuprawnione [nieprawidłowe]”. Dokonana przez Sąd wykładnia tego dokumentu odnosi się zatem również do pkt 3.2.5 wytycznych, jak Sąd również wskazał w pkt 116 zaskarżonego wyroku.

### 1. Orzecznictwo przypomniane w pkt 117 zaskarżonego wyroku

51. Co się tyczy orzecznictwa przypomnianego w pkt 117 zaskarżonego wyroku, wynika z niego, że stawka korekty w wysokości 100% ma zastosowanie na podstawie pkt 3.2.5 wytycznych, „w przypadku gdy istniejący system kontroli jest całkowicie oderwany od właściwych uregulowań Unii, nie uwzględnia elementów materialnych rozpatrywanego systemu pomocy ani jego celów i nie pozwala, ze względu na swój charakter, wykryć praktyk zainteresowanych podmiotów gospodarczych, które obchodzą elementy funduszy lub nimi manipulują. Te uchybienia w zakresie kontroli stwarzają bowiem ryzyko, że wszystkie płatności dokonane w ramach rozpatrywanego systemu pomocy są nieuprawnione [nieprawidłowe]. Uchybienia te, ze względu na ich skutki finansowe dla [funduszy], zrównuje się zatem z interwencjami, które znajdują się poza systemem pomocy”.

52. Moim zdaniem orzecznictwo to stanowi racjonalną wykładnię pkt 3.2.5 wytycznych, ponieważ trzy kumulatywne przesłanki przypomniane w pkt 117, rozpatrywane łącznie, pozwalają na sprawdzenie, czy w rozumieniu wytycznych niedociągnięcia w systemie kontroli są tak poważne, że stanowią o całkowitym nieprzestrzeganiu zasad Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe.

53. Przesłanka pierwsza (system kontroli *całkowicie oderwany* od właściwych uregulowań Unii) zapewnia bowiem przede wszystkim poszanowanie podstawowej przesłanki zastosowania stawki 100%, o której to przesłance mowa w pkt 3.2.5 wytycznych, a mianowicie warunku, że niedociągnięcia systemu kontroli są tak poważne, iż stanowią *całkowite nieprzestrzeganie* zasad Unii. Podkreślam w tym względzie, że w zakresie, w jakim uznano, iż państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub jego stosowanie ma poważne wady w rozumieniu art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia nr 907/2014, chociaż nie stanowi całkowitego nieprzestrzegania zasad Unii, należy co do zasady zgodnie z wytycznymi zastosować stawkę 25%.

54. Następnie należy stwierdzić, że przesłanka druga (system kontroli nie uwzględnia elementów materialnych rozpatrywanego systemu pomocy ani jego celów) określa *rodzaj* braków mogących sprawić, że *wszystkie* płatności stają się nieprawidłowe. Przypominam, że materialne elementy pomocy są zasadniczymi przesłankami przyznania pomocy<sup>33</sup>, a zatem okoliczność, że system kontroli nie uwzględnia co najmniej jednego z nich, może sprawić, że wszystkie płatności stają się nieprawidłowe<sup>34</sup>. To samo dotyczy celów systemu pomocy. Chociaż bowiem przesłanki materialne są formalnie spełnione, może się zdarzyć, że nie zostaną spełnione cele leżące u podstaw wspólnej organizacji rynków, przez co wszystkie płatności będą nieprawidłowe<sup>35</sup>.

55. Wreszcie, przesłanka trzecia (system kontroli nie pozwala, ze względu na swój charakter, wykryć praktyk zainteresowanych podmiotów gospodarczych, które obchodzą elementy funduszy lub nimi manipulują) opiera się na przypadku określonym w art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia nr 907/2014, w którym istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom.

33 Zobacz w tym względzie pkt 44 i przypis 25 niniejszej opinii.

34 Ta druga przesłanka odpowiada zatem w istocie warunkowi ustalonemu w ramach sytuacji pierwszej, lecz w odniesieniu do kontroli: w ramach sytuacji pierwszej wszelka wypłacona pomoc jest nieuprawniona, ponieważ uregulowania krajowe naruszają materialne przesłanki systemu pomocy ustanowione w prawie Unii. Sytuacja druga opiera się natomiast na założeniu, że przepisy krajowe są zgodne z tymi przesłankami ustanowionymi w prawie Unii, lecz system kontroli tych przesłanek nie uwzględnia. W związku z tym kwestia tego, czy naruszenie materialnych przesłanek systemu pomocy (bez względu na sposób naruszenia przesłanki materialnej czy też kilku z nich) w ramach sytuacji drugiej może sprawić, że wszystkie płatności staną się nieprawidłowe, zależy od charakteru naruszenia danej przesłanki lub przesłanek, podobnie jak w ramach sytuacji pierwszej. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja (C-332/00, EU:C:2002:235), wymieniony w przypisie 25 niniejszej opinii, oraz wyrok z dnia 1 lipca 2009 r., Hiszpania/Komisja (T-259/05, niepublikowany, EU:T:2009:232), wymieniony w przypisie 35 niniejszej opinii, w przedmiocie spraw, w których naruszenie przesłanki materialnej mogło spowodować, że wszystkie płatności stają się nieprawidłowe. Zobacz a contrario pkt 78, 79 niniejszej opinii w odniesieniu do przykładu, w którym niespełnienie przesłanki materialnej nie czyni wszystkich płatności nieprawidłowymi.

35 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 1 lipca 2009 r., Hiszpania/Komisja (T-259/05, niepublikowany, EU:T:2009:232, pkt 90–114), w którym wszystkie przesłanki przyznania rozpatrywanej pomocy zostały formalnie spełnione. Jednakże fundamentalny cel rozpatrywanych transakcji (produkcja lnu włóknistego) nie miał charakteru handlowego, co było sprzeczne z jednym z celów wspólnej organizacji rynku w danym sektorze i sprawiło, że wszystkie płatności były nieprawidłowe.

56. Jak wynika z tych trzech kumulatywnych przesłanek, stosowanie stawki ryczałtowej w wysokości 100% jest ściśle ograniczone, moim zdaniem słusznie.

57. Przypominam bowiem, po pierwsze, że zastosowanie stawki 100% ogranicza się do wyjątkowych przypadków, w których uchybienia w systemie kontroli, ze względu na ich skutki finansowe dla funduszy, zrównuje się z interwencjami, które znajdują się poza systemem pomocy (sytuacja pierwsza)<sup>36</sup>. Jednakże ze względu na charakter niedociągnięć systemu kontroli, które nie pozwalają na weryfikację prawidłowości wypłaconej pomocy<sup>37</sup>, Komisja nie jest w stanie ustalić, czy cała kwestionowana pomoc została rzeczywiście wypłacona z naruszeniem prawa Unii, jak ma to miejsce w przypadku, gdy pomoc wypłacono bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Trzy przesłanki przypomniane w pkt 117 zaskarżonego wyroku pozwalają w tym względzie sprawdzić, czy na poziomie systemu kontroli występują braki wystarczająco poważne, aby uznać, że wszystkie płatności były nieprawidłowe.

58. Po drugie, należy przypomnieć, że zgodnie z pkt 3.2.5 wytycznych, w przypadku gdy dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom, należy co do zasady zastosować stawkę 25%. Innymi słowy, zastosowanie korekty w wysokości przekraczającej 25% – a tym bardziej stawki wynoszącej 100% – wymaga wykazania istnienia okoliczności o większej wadze niż sytuacja uzasadniająca zastosowanie korekty w wysokości 25%, a jeśli chodzi o stawkę w wysokości 100%, o skrajnie poważnym charakterze<sup>38</sup>. Na ustalenie takiej zwiększonej wagi naruszenia pozwala jedynie zbiór poszlak.

## *2. Orzecznictwo przypomniane w pkt 118 zaskarżonego wyroku*

59. Punkt 118 zaskarżonego wyroku przewiduje następnie, że „[z] tego orzecznictwa [przypomnianego w pkt 117 zaskarżonego wyroku] wynika zatem, iż zastosowanie korekty 100% uzasadniają nie tyle uchybienia w [kluczowych kontrolach, z powodu których to uchybień doznaje szkody system kontroli], [ile naruszenie materialnych elementów rozpatrywanego systemu pomocy i jego celów]. Brak spełnienia materialnej przesłanki lub przesłanek przyznania pomocy uzasadnia wyłączenie całości wydatków [wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Grecja/Komisja, T-376/12, EU:T:2014:623, pkt 123 (niepublikowany)]”.

60. Moim zdaniem sposób, w jaki należy rozumieć ten punkt, a w szczególności jego związek z trzema przesłankami wymienionymi w pkt 117 zaskarżonego wyroku, nie jest oczywisty. Zakres tego punktu był zatem przedmiotem dyskusji na rozprawie – moim zdaniem słusznie. Punkt 118 jest bowiem niejasny w dwóch aspektach.

61. Z jednej strony stwierdzam, że ten pkt 118 odsyła do pkt 123 wyroku Grecja/Komisja<sup>39</sup>, lecz przytacza go w sposób fragmentaryczny. Z drugiej strony zakres rzeczony pkt 123 jest sam w sobie niejasny i nie pozwala, moim zdaniem, na wyjaśnienie zakresu pkt 118 zaskarżonego wyroku.

<sup>36</sup> Zobacz podobnie pkt 3 i 3.2.5 wytycznych, przypomniane w pkt 10 niniejszej opinii.

<sup>37</sup> Zobacz w tym względzie przypis 24 niniejszej opinii.

<sup>38</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Grecja/Komisja (T-376/12, EU:T:2014:623, pkt 111); wyrok z dnia 9 września 2011 r., Grecja/Komisja (T-344/05, niepublikowany, EU:T:2011:440, pkt 197).

<sup>39</sup> Wyroku z dnia 10 lipca 2014 r. (T-376/12, EU:T:2014:623). Ów pkt 123 ma następujące brzmienie: „Z tego orzecznictwa wynika zatem, że zastosowanie korekty finansowej w wysokości 100% uzasadniają nie tyle uchybienia w stosowaniu pewnych kluczowych kontroli, co naruszenie rozpatrywanych elementów materialnych systemu pomocy i jego celów. Tak było w sprawie, w której wydano wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2009 r., Hiszpania/Komisja (T-259/05, niepublikowany w Zbiorze, pkt 181–185), w którym stwierdzono, że władze hiszpańskie nie wdrożyły systemu kontroli pomocy na produkcję lnu włóknistego w kontekście nadużyć na dużą skalę, polegających głównie na systematycznym zawiązaniu deklarowanych ilości przetworzonego lnu włóknistego i stanowiących nadużycie praktyk polegających na produkcji lnu bez celu handlowego. Tak było również w sprawie, w której wydano wyrok Sądu z dnia 9 kwietnia 2008 r., Grecja/Komisja (T-364/04, niepublikowany w Zbiorze, pkt 31–39), w którym stwierdzono, że producenci brzoskwiń obchodzili obowiązek dostawy po cenie minimalnej, ponieważ dostarczali wprawdzie pewne ilości przetwórcom po takiej cenie, ale jednocześnie dokonywali również dostaw poza uregulowaniem po niższej cenie, a nawet za darmo. Brak spełnienia materialnej przesłanki lub przesłanek przyznania pomocy uzasadnia wyłączenie całości wydatków (ww. w pkt 105 wyrok z dnia 9 września 2011 r., Grecja/Komisja, pkt 203)”.

62. Po wyjaśnieniu powyższej kwestii stwierdzam jednak, że w pkt 135 zaskarżonego wyroku Sąd odsyła jeszcze do ww. pkt 118, stwierdzając, iż „zgodnie z orzecnictwem [...] przytoczonym w pkt 117 i 118 [zaskarżonego wyroku] naruszenie materialnych przesłanek rozpatrywanego systemu pomocy uzasadnia wyłączenie całości wydatków”.

63. W świetle powyższego stwierdzenia wydaje mi się, że – jak podniosła Republika Francuska na rozprawie – w ww. pkt 118 Sąd błędnie połączył uzasadnienie nałożenia stawki ryczałtowej w wysokości 100%, które wynika bardzo słuszenie z pkt 117 zaskarżonego wyroku w postaci trzech kumulatywnych przesłanek, z uzasadnieniem zastosowania korekty finansowej w wysokości 100% w przypadku pomocy przyznanej bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Przypominam, że jedynie w tym ostatnim przypadku naruszenie przesłanek materialnych może samo w sobie uzasadniać korektę wynoszącą 100%.

64. W tym względzie Komisja wyjaśniła na rozprawie, że pkt 3.2.5 wytycznych dotyczy sytuacji, w której przepisy krajowe są zgodne z przesłankami materialnymi wynikającymi z prawa Unii, a jedyne naruszenie popełnione przez państwo członkowskie jest związane z systemem kontroli, który nie gwarantuje, że owe przesłanki materialne zostały rzeczywiście spełnione. Natomiast w niniejszej sprawie naruszenie pojawia się zarówno pod względem uregulowania krajowego, które nie jest zgodne z prawem Unii, jak i pod względem systemu kontroli. W rezultacie błędy w systemie kontroli spowodowała błędna definicja w przepisach krajowych<sup>40</sup>.

65. Zdaniem Komisji pkt 117 i 118 należy rozumieć właśnie w powyższym kontekście. Wspomniane punkty oznaczają zatem – rozpatrywane łącznie – że jeśli w kontekście korekt ryczałtowych mamy do czynienia *zarówno* z naruszeniem na poziomie przepisów krajowych, *jak i* z brakami w systemie kontroli, przy czym braki te nie pozwalają na ustalenie, kto był uprawniony do pomocy i w jakiej wysokości, uzasadniona jest korekta ryczałtowa w wysokości 100%. W takiej sytuacji istniałoby ryzyko, że ogół wydatków może być błędny.

66. Uważam, że sugerowana w ten sposób przez Komisję interpretacja – poza tym, że w świetle powyższych rozważań odchodzi nieco od zaskarżonego wyroku – jest w każdym razie sprzeczna z ramami regulacyjnymi oraz wytycznymi.

67. W odniesieniu do ram regulacyjnych należy bowiem przypomnieć, po pierwsze, że nałożenie stawki ryczałtowej – niezależnie od wysokości tej stawki – ze względu na sam jej charakter oznacza, że nie można określić rzeczywistej straty w dokładny sposób. Niepewność co do szkody poniesionej przez Unię uzasadnia zatem nałożenie stawki ryczałtowej, lecz sama w sobie nie może uzasadniać tego, że stawka ta wynosi 100%.

68. Po drugie, o ile można rozsądnie założyć, że ogólnie rzecz biorąc, okoliczność, iż uregulowanie krajowe – inne niż system kontroli – narusza przesłanki materialne, zwiększa ryzyko wystąpienia szkody poniesionej przez Unię, o tyle okoliczność ta sama w sobie w żaden sposób nie oznacza, że ryzyko rzeczywiście wynosi 100%. Przypominam w tym względzie, że nie każde naruszenie przesłanek materialnych może spowodować nieprawidłowy charakter wszystkich płatności<sup>41</sup>, a w związku z tym nie można uznać bez uprzedniego przeprowadzenia chociażby takiej analizy, iż ryzyko rzeczywiście wynosi 100%.

69. W odniesieniu do wytycznych uważam, że wykładnia, jaką nadaje im Komisja, opiera się na pomieszaniu przesłanek zastosowania stawki korekty wynoszącej 25% z przesłankami zastosowania stawki 100%. Brak możliwości sprawdzenia, czy z pomocy korzystają osoby, które mają do niej prawo, jest zatem również konsekwencją całkowitego braku wdrożenia systemu kontroli przez państwo

40 Zobacz w tym względzie pkt 72–74 niniejszej opinii.

41 Zobacz pkt 54 i przypis 34 niniejszej opinii.



członkowskie, uzasadniającego zastosowanie stawki korekty wynoszącej 25%. W rzeczywistości każde uchybienie w ramach kontroli dotyczącej elementu materialnego, od którego zależy zgodność z prawem przyznanej pomocy, powoduje niepewność co do tego, czy z pomocy korzystają osoby mające do niej prawo. Okoliczności te nie mogą zatem same w sobie uzasadniać zastosowania stawki korekty w wysokości 100% na podstawie wytycznych<sup>42</sup>. Podsumowując: fakt, że istnieje niepewność co do prawidłowości poszczególnych wypłat pomocy rozpatrywanych indywidualnie, nie oznacza, że wszystkie płatności pomocy są nieprawidłowe w rozumieniu pkt 3.2.5 wytycznych.

70. Z całości powyższych rozważań wynika, że pkt 117 zaskarżonego wyroku stanowi racjonalną wykładnię pkt 3.2.5 wytycznych. Proponuję Trybunałowi, aby zastosował ją w ramach niniejszego odwołania. Co się tyczy pkt 118 zaskarżonego wyroku, wydaje się, że Sąd dokonał błędnej wykładni pkt 3.2.5 wytycznych, i jak wyjaśnię, wydaje się, że to ten błąd doprowadził do błędnego zastosowania tego punktu.

### ***C. Zastosowanie przez Sąd pkt 3.2.5 wytycznych w niniejszej sprawie***

71. Zastosowanie przez Sąd pkt 3.2.5 wytycznych do okoliczności niniejszej sprawy (pkt 134–136 zaskarżonego wyroku) opiera się, w istocie, na trzech elementach przedstawionych wcześniej w zaskarżonym wyroku, dotyczących braków stwierdzonych w systemie kontroli w Górnej Korsyce. Chociaż tych elementów Republika Francuska nie kwestionuje, są one jednak istotne dla celów weryfikacji tych okoliczności, które ona kwestionuje.

72. Sąd ustalił przede wszystkim, że określenie powierzchni użytków rolnych gospodarstwa stanowi materialną przesłankę przyznania pomocy obszarowej. Jeśli bowiem wspomnianą powierzchnię określono nieprawidłowo na podstawie niezgodnej z prawem Unii definicji co najmniej jednego z jego elementów (grunty orne, trwałe użytki zielone i trwałe plantacje), to chodzi o błąd, mający wpływ na jedną z materialnych przesłanek systemu pomocy obszarowej, a mianowicie określenie powierzchni użytków rolnych, na podstawie której obliczane są uprawnienia do płatności<sup>43</sup>.

73. Następnie Sąd orzekł, że system pomocy w Górnej Korsyce opiera się na błędnych definicjach dotyczących określenia powierzchni użytków rolnych gospodarstwa. Wystąpiły dwa takie błędy i dotyczyły one akceptacji przez władze francuskie z jednej strony elementów topograficznych, takich jak stawy, wystające skały i zagajniki, a z drugiej strony „wrzosowisk i wybiegów” w sposób niezgodny z zasadami przewidzianymi w prawie Unii<sup>44</sup>.

74. Wreszcie, Sąd uznał, że błędy w określeniu obszarów kwalifikujących się do systemu pomocy obszarowej w Górnej Korsyce miały wpływ na zintegrowany system zarządzania i kontroli wdrożony w Górnej Korsyce, opracowany na podstawie tych błędów, wobec czego rzeczony system kontroli nie był w stanie wykryć błędów dotyczących określenia użytków rolnych, co pozwoliło rolnikom na zadeklarowanie w wielu przypadkach niekwalifikujących się gruntów<sup>45</sup>.

75. W pkt 134–136 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że na podstawie tej błędnej definicji dopuszczano niemal systematycznie obszary niekwalifikowalne, co świadczy o istnieniu wystarczająco poważnych nieprawidłowości systemu kontroli. Zdaniem Sądu wspomniana definicja naruszała w ten sposób istotną przesłankę materialną. Sąd wywnioskował z tego, że zgodnie z orzecnictwem przytoczonym

<sup>42</sup> Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 września 2011 r., Grecja/Komisja (T-344/05, niepublikowany, EU:T:2011:440, pkt 202).

<sup>43</sup> Punkty 111–133 zaskarżonego wyroku.

<sup>44</sup> Punkty 120 i 121 zaskarżonego wyroku, które dotyczą oceny Sądu przedstawionej, po pierwsze, w pkt 50–74 zaskarżonego wyroku, a po drugie, w pkt 75–106 zaskarżonego wyroku. Owa błędna definicja to definicja wskazana w pkt 15 i 16 niniejszej opinii.

<sup>45</sup> Punkty 130–132 zaskarżonego wyroku.

w pkt 117 i 118 zaskarżonego wyroku naruszenie materialnych przesłanek rozpatrywanego systemu pomocy uzasadnia wyłączenie całości wydatków, i wyciągnął stąd wniosek, że rozpatrywane niedociągnięcia były tak poważne, iż stanowiły o całkowitym nieprzestrzeganiu zasad Unii, przez co wszelkie płatności stały się nieprawidłowe.

76. Podobnie jak Republika Francuska uważam, że Sąd, orzekając, iż naruszenie materialnych przesłanek rozpatrywanego systemu pomocy uzasadniało wyłączenie całości wydatków na podstawie pkt 3.2.5 wytycznych, naruszył prawo w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku. Błąd ten składa się w istocie z dwóch części.

77. *Przede wszystkim*, jak już wskazałem w pkt 63 niniejszej opinii, okoliczność, że system kontroli narusza materialne przesłanki systemu pomocy, nie stanowi sama w sobie wystarczającego uzasadnienia nałożenia korekty ryczałtowej w wysokości 100% na podstawie pkt 3.2.5 wytycznych<sup>46</sup>. Zatem w pkt 136 zaskarżonego wyroku Sąd niesłusznie orzekł, że „rozpatrywane niedociągnięcia [systemu kontroli] naruszały [materialne przesłanki systemu pomocy], a co za tym idzie, były tak poważne, iż stanowiły o całkowitym nieprzestrzeganiu zasad Unii, przez co wszelkie płatności stały się nieprawidłowe”<sup>47</sup>.

78. Po wyjaśnieniu powyższej kwestii stwierdzam *następnie*, że naruszenie rozpatrywanej przesłanki materialnej nie może ze względu na swój charakter powodować, że wszystkie płatności stają się nieprawidłowe.

79. W niniejszej sprawie wadliwa definicja dotyczy bowiem *niektórych rodzajów* obszarów (obszarów upraw paszowych o bardzo niskim zasobie użytków zielonych oraz elementów krajobrazu, takich jak wystające skały, stawy i zagajniki), co nie oznacza, że *wszystkich* obszarów zadeklarowanych jako kwalifikujących się do objęcia pomocą nie należało tak zakwalifikować. Jak Sąd w istocie stwierdził słusznie w pkt 127 zaskarżonego wyroku, błędna definicja skutkuje jedynie tym, że kwota pomocy obszarowej jest *wyższa* od kwoty, do której zainteresowani rolnicy mieliby prawo, gdyby powierzchnia użytków rolnych ich gospodarstw została określona prawidłowo. Innymi słowy, Republika Francuska przyjęła zbyt szeroką interpretację obszarów kwalifikowalnych, lecz taka wadliwa definicja powierzchni użytków rolnych nie może sprawić, że *wszystkie* płatności stają się nieprawidłowe. Niczego w tym względzie nie zmienia okoliczność, że przepisy krajowe – inne niż system kontroli – naruszają ową przesłankę, co w wielu przypadkach spowodowało, że rolnicy deklarowali niekwalifikujące się grunty.

80. Z całości powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić zarzut Republiki Francuskiej w tym zakresie i w konsekwencji uchylić w części zaskarżony wyrok.

#### **D. W przedmiocie skargi przed Sądem**

81. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy zdanie drugie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

82. Uważam, że sytuacja taka zachodzi w niniejszym przypadku. Komisja nałożyła bowiem sporną korektę w istocie z powodu tych samych dwóch braków w systemie kontroli, które przedstawił Sąd<sup>48</sup>. Z analizy dokonanej w niniejszej opinii wynika zaś, że takie braki nie mogą uzasadniać stawki ryczałtowej wynoszącej 100%. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w tym zakresie.

<sup>46</sup> Zobacz w tym względzie pkt 52–58 niniejszej opinii.

<sup>47</sup> Wyróżnienie własne.

<sup>48</sup> Zobacz w tym względzie pkt 28 niniejszej opinii.

### ***E. W przedmiocie kosztów***

83. Artykuł 184 § 2 regulaminu postępowania stanowi, że jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

84. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

85. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Francuską.

### **V. Wnioski**

86. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję Trybunałowi, aby:

- uchylił w części wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2019 r., Francja/Komisja, T-26/18, niepublikowany, EU:T:2019:153, w zakresie, w jakim oddalono w nim przedstawione przez Republikę Francuską żądania oparte na naruszeniu zasady proporcjonalności, zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/2014 z dnia 8 listopada 2017 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), w zakresie, w jakim nałożono w niej na Republikę Francuską korektę ryczałtową w wysokości 100% z powodu braków w systemie kontroli pomocy obszarowej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014,
- stwierdził nieważność części decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/2014 z dnia 8 listopada 2017 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w zakresie, w jakim nakłada ona na Francję korekty ryczałtowe w wysokości 100% z powodu braków w systemie kontroli pomocy obszarowej w Górnej Korsyce za lata składania wniosków 2013 i 2014;
- obciążył Komisję Europejską jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Francuską.