



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 20 listopada 2019 r.*

Odwołanie – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Wydatki wyłączone z finansowania przez Unię Europejską – Wydatki poniesione przez Republikę Portugalską

W sprawie C-737/18 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 27 listopada 2018 r.,

Republika Portugalska, którą reprezentowali L. Inez Fernandes i J. Saraiva de Almeida oraz P. Barros da Costa i P. Estêvão, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, którą reprezentowali A. Sauka oraz B. Rechen, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: S. Rodin (sprawozdawca), prezes izby, K. Jürimäe
i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W odwołaniu Republika Portugalska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 26 września 2018 r., Portugalia/Komisja (T-463/16, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:606), w którym oddalił on jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji

* Język postępowania: portugalski.

wykonawczej Komisji (UE) 2016/1059 z dnia 20 czerwca 2016 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) (Dz.U. 2016, L 173, s. 59) w zakresie, w jakim decyzja ta jej dotyczy (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 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 rozporządzenie (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), zatytułowany „Szczegółowe zasady dotyczące zmniejszeń lub wykluczeń w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności”, stanowi:

„1. Szczegółowe zasady dotyczące zmniejszeń i wykluczeń, o których mowa w art. 23, ustanawia się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 141 ust. 2. W tym kontekście uwzględnia się rozmiar [wagę], zasięg [zakres], trwałość i powtarzanie się stwierdzonej niezgodności, jak również kryteria określone w ust. 2, 3 i 4 niniejszego artykułu.

2. W przypadku zaniedbania wielkość procentowa zmniejszenia nie przekracza 5%, a w przypadku powtarzających się niezgodności – 15%.

W należycie uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu zmniejszenia, jeżeli z uwagi na swoją wagę, zakres i trwałość przypadek niezgodności może być uważany za drobny. Przypadki niezgodności stanowiące bezpośrednie ryzyko dla zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt nie są jednak uznawane za drobne.

O ile rolnik nie podjął natychmiastowego działania naprawczego usuwającego stwierdzoną niezgodność, właściwy organ podejmuje niezbędne działania, które mogą, w stosownych przypadkach, ograniczać się do kontroli administracyjnej w celu zapewnienia, aby rolnik usunął stwierdzoną niezgodność. Rolnik jest powiadamiany o stwierdzeniu drobnej niezgodności i o obowiązku podjęcia działania naprawczego.

3. W przypadku umyślnej niezgodności wielkość procentowa zmniejszenia wynosi co do zasady nie mniej niż 20%, a nawet może prowadzić do całkowitego wykluczenia z jednego lub kilku systemów pomocy i obowiązywać przez jeden rok kalendarzowy lub przez większą ilość lat.

4. W każdym przypadku całkowita kwota zmniejszeń i wykluczeń dla jednego roku kalendarzowego nie może być wyższa niż całkowita kwota, o której mowa w art. 23 ust. 1”.

- 3 Artykuł 50 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 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) ma następujące brzmienie:

„1. Właściwy organ kontroli przeprowadza kontrole na miejscu w zakresie wymogów lub norm, za które odpowiada, obejmujące przynajmniej 1% wszystkich rolników składających wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich w ramach systemów pomocy w rozumieniu art. 2 lit. d) rozporządzenia

[nr 73/2009], i za które przedmiotowy organ kontroli jest odpowiedzialny. Właściwy organ kontroli przeprowadza również kontrolę w zakresie wymogów lub norm, za które odpowiada, obejmującą przynajmniej 1% wszystkich rolników podlegających obowiązkowi przestrzegania zasady wzajemnej zgodności zgodnie z art. 85t i 103z rozporządzenia [Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (Dz.U. 2007, L 299, s. 1)] w odnośnym roku kalendarzowym, i za które przedmiotowy organ kontroli jest odpowiedzialny.

Minimalny poziom przeprowadzanych kontroli, o którym mowa w akapicie pierwszym, może być realizowany na szczeblu każdego właściwego organu kontroli lub w odniesieniu do każdego aktu prawnego lub normy bądź grupy aktów lub norm. W przypadkach gdy kontrole nie są przeprowadzane przez agencję płatniczą jak przewidziano w art. 48, minimalny poziom kontroli może jednak być realizowany na szczeblu każdej agencji płatniczej.

Jeżeli przepisy stosowane w odniesieniu do danego aktu prawnego lub normy ustalają minimalne poziomy kontroli, należy stosować się do tych ustaleń zamiast do minimalnego poziomu, o którym mowa w akapicie pierwszym. Państwa członkowskie mogą również zadecydować, że o wszelkich stwierdzonych w trakcie kontroli na miejscu przypadkach niezgodności z przepisami stosowanymi w odniesieniu do danego aktu prawnego lub normy, które zostały przeprowadzone na próbie innej niż wymieniona w akapicie pierwszym, informuje się właściwy organ kontroli, odpowiedzialny za dany akt prawny lub normę [tak aby zapewniał on kontynuację]. W takich przypadkach stosuje się postanowienia niniejszego tytułu.

[...]

3. Jeżeli kontrole na miejscu wykazują istotny poziom niezgodności względem danego aktu prawnego lub danej normy, w następnym okresie kontrolnym zwiększa się poziom kontroli na miejscu przeprowadzanych odnośnie do tego aktu lub tej normy. W odniesieniu do danego aktu prawnego właściwy organ kontroli może podjąć decyzję o ograniczeniu zakresu przyszłych kontroli na miejscu do najczęściej naruszanych wymogów”.

4 Artykuł 54 ust. 1 tego rozporządzenia uściśla:

„Każda kontrola na miejscu przeprowadzona zgodnie z przepisami niniejszego rozdziału stanowi przedmiot sprawozdania z kontroli sporządzanego przez właściwy organ kontroli, bez względu na to, czy rolnik został wybrany do kontroli na miejscu zgodnie z art. 51, czy też kontrola wynikała z niezgodności, o których właściwy organ kontroli uzyskał informacje z innych źródeł.

Sprawozdanie składa się z następujących części:

[...]

c) [...]

Jeżeli przepisy dotyczące przedmiotowego wymogu lub normy pozostawiają pewien margines pozwalający odstąpić od karania stwierdzonej niezgodności, sprawozdanie zawiera odpowiednią wzmiankę. Te same przepisy mają zastosowanie w przypadku, gdy państwo członkowskie przyznaje termin na dostosowanie do nowej normy wspólnotowej w rozumieniu art. 26 ust. 1 rozporządzenia (WE) [Rady nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1)] lub termin dla młodych rolników w celu dostosowania do norm wspólnotowych, do których odnosi się ten przepis”.

- 5 Artykuł 71 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„Nie naruszając przepisów art. 77, w przypadku gdy stwierdzona niezgodność wynika z zaniedbania ze strony rolnika, stosuje się obniżkę. Obniżka ta z zasady stanowi 3% całkowitej kwoty, o której mowa w art. 70 ust. 8.

Na podstawie oceny przedstawionej przez właściwy organ kontroli w części sprawozdania z kontroli zawierającej ocenę, zgodnie z art. 54 ust. 1 lit. c), agencja płatnicza może jednak podjąć decyzję o obniżeniu tego współczynnika do 1% lub o zwiększeniu go do 5% całkowitej kwoty lub, w przypadkach, o których mowa w art. 54 ust. 1 lit. c) akapit drugi, odstąpić od nałożenia jakichkolwiek obniżek”.

- 6 Artykuł 31 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. dotyczącego finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1) przewidywał:

„Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu z uwzględnieniem w szczególności stwierdzonego stopnia niezgodności. Komisja uwzględnia naturę i wagę naruszenia oraz stratę finansową poniesioną przez Wspólnotę”.

- 7 W pkt 2 dokumentu Komisji AGRI-2005-64043 z dnia 9 czerwca 2006 r., zatytułowanego „komunikat Komisji w sprawie traktowania przez Komisję, w kontekście rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR, stwierdzonych niedociągnięć we wdrożonych przez państwa członkowskie systemach kontroli wzajemnej zgodności”, stwierdza się, że:

„Do chwili obecnej dokument VI/5330/97 był wykorzystywany głównie w kontekście odrzucenia wydatków wynikających z wniosków uznanych za niekwalifikujące się do skorzystania z pomocy. Nawet jeśli zgodność z wymogami określonymi w załączniku III do rozporządzenia nr 1782/2003 [Rady z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 270, s. 1)] i normami ustanowionymi w załączniku IV do tego rozporządzenia nie stanowi kryterium dopuszczalności wydatków (zob. art. 24 tego samego rozporządzenia), lecz punkt wyjścia do ustanowienia sankcji, należy zastosować spójną metodologię w odniesieniu do obu rodzajów braków. Jak ogłosiła Komisja (zob. załącznik I część C ostatecznego kompromisowego tekstu prezydencji z dnia 18 czerwca 2003 r.), podstawowe zasady w zakresie rozliczania rachunków, ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 1258/1999 [z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 1999, L 160, s. 103)], mają zastosowanie do wzajemnej zgodności. Korekty finansowe powinny być zatem proporcjonalne do ryzyka, jakie ponosi fundusz, biorąc pod uwagę fakt, że normy obowiązujące w dziedzinie wzajemnej zgodności nie stanowią kryterium dopuszczalności, lecz podstawę do ustalania sankcji. Z tego względu ryzyko, jakie ponosi fundusz, nie będzie zasadniczo oceniane na podstawie ryzyka wydatków niedopuszczonych, ale na podstawie ryzyka szkód finansowych wynikających z niestosowania sankcji.

[...]

Jak obecnie przewiduje dokument VI/5330/97, stawkę korekty należy stosować do tej części funduszu, dla której wydatki stanowiły ryzyko. W kontekście wzajemnej zgodności oznacza to, że w przypadku gdy wyniki są ustalone względem właściwego organu kontrolnego (wyspecjalizowanego organu kontrolnego lub agencji płatniczej), należy skorygować całkowitą kwotę pomocy wypłaconej rolnikom, którzy mają być objęci kontrolą przez ten organ i którzy podlegają obowiązkowi, przy którym wystąpiły niedociągnięcia. Korekta ta będzie stosowana do poziomu sankcji, które zostałyby przyjęte, gdyby kontrola została przeprowadzona zgodnie z zalecanymi standardami.

[...]” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego dokumentu poniżej].

- 8 Punkt 3.2.1 tego dokumentu zawiera następujący fragment:

„Kwota, do której należy zastosować stawkę korekty ryczałtowej określoną w pkt 3.1, zostanie zatem co do zasady oszacowana na 10% całkowitej kwoty pomocy przyznanej producentom podlegającym obowiązkowi wzajemnej zgodności. Te 10% uważa się za reprezentatywny odsetek, ponieważ w odpowiednim systemie kontroli i sankcji poziom sankcji, które mają być stosowane, zwiększa się w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności (w przypadku której poziom ten może osiągnąć 15%) lub celowej niezgodności (w przypadku której sankcje zazwyczaj wynoszą 20% całkowitej kwoty pomocy bezpośredniej), co może nawet prowadzić do wykluczenia jednego lub większej liczby systemów pomocy w bieżącym i następnym roku”.

Okoliczności powstania sporu

- 9 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–10 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania można je streścić w podany niżej sposób.
- 10 W dniach od 15 do 19 października 2012 r. Komisja przeprowadziła dochodzenie w sprawie prawidłowego stosowania przez Republikę Portugalską zasad wzajemnej zgodności.
- 11 Pismem z dnia 17 stycznia 2013 r. Komisja poinformowała Republikę Portugalską o swoich ustaleniach, w których wskazała, że niektóre wydatki nie zostały dokonane zgodnie z prawem Unii. Republika Portugalska ustosunkowała się do tych ustaleń pismem z dnia 30 kwietnia 2013 r.
- 12 Pismem z dnia 14 listopada 2013 r. Komisja zaprosiła władze portugalskie na spotkanie dwustronne, które odbyło się w dniu 19 lutego 2014 r. i z którego protokół Komisja przesłała władzom portugalskim w dniu 26 maja 2014 r.
- 13 W dniu 26 marca 2015 r. Komisja przekazała Republice Portugalskiej swoje wnioski. Podtrzymała ona w nim swoje stanowisko, zgodnie z którym stosowanie systemu wzajemnej zgodności w latach 2010–2012 nie było zgodne z normami Unii, i zaproponowała wyłączenie z finansowania Unii kwoty 9 533 418,92 EUR.
- 14 Pismem z dnia 7 maja 2015 r. Republika Portugalska wystąpiła z wnioskiem o wszczęcie postępowania przed organem pojednawczym. W dniu 14 października 2015 r. organ ten stwierdził, że nie jest możliwe pogodzenie stanowisk obu stron.
- 15 Pismem z dnia 14 grudnia 2015 r. Komisja przekazała swoje ostateczne stanowisko władzom portugalskim.
- 16 W sprawozdaniu zbiorczym z dnia 20 maja 2016 r. Komisja podsumowała przyczyny korekt finansowych dokonanych w wyniku weryfikacji, które przeprowadziła w kontekście procedury rozliczenia zgodności rachunków.
- 17 Sporną decyzją Komisja wyłączyła z finansowania Unii kwotę 8 984 891,60 EUR odpowiadającą wydatkom zadeklarowanym przez Republikę Portugalską tytułem wzajemnej zgodności w latach gospodarczych 2010–2012.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 sierpnia 2016 r. Republika Portugalska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 19 Na poparcie swojej skargi Republika Portugalska podniosła sześć zarzutów, z których:
- pierwszy dotyczył braku uzasadnienia i naruszenia art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90).
 - drugi – naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 73/2009 i art. 54 ust. 1 akapit drugi lit. c) oraz art. 71 rozporządzenia nr 1122/2009;
 - trzeci – naruszenia art. 26 i 53 rozporządzenia nr 1122/2009;
 - czwarty – braku uzasadnienia;
 - piąty – naruszenia zasady *ne bis in idem*; a
 - szósty – naruszenia zasady proporcjonalności i art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005.
- 20 Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut pierwszy – od drugiej do siódmej części – oraz zarzuty piąty i szósty.
- 21 Sąd oddalił również jako nieskuteczny zarzut pierwszy – w pierwszej i ósmej części – oraz zarzuty od drugi ego do czwartego.
- 22 Wskutek powyższego Sąd oddalił skargę.

Żądania stron przed Trybunałem

- 23 Republika Portugalska wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności spornej decyzji i
 - obciążenie Komisji całością kosztów postępowania;
- 24 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania i
 - obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 25 Na poparcie odwołania Republika Portugalska podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy tego, że Sąd, dokonując w pierwszej instancji oceny zarzutu drugiego, naruszył prawo, wydał wyrok wewnętrznie sprzeczny i naruszył zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Zarzut drugi dotyczy tego, że Sąd, dokonując w pierwszej instancji oceny zarzutu szóstego, naruszył prawo, wydał wyrok wewnętrznie sprzeczny i naruszył zasadę proporcjonalności.
- 26 Należy rozpatrzyć drugi zarzut odwołania przed dokonaniem oceny pierwszego z nich.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 27 Drugi zarzutu Republiki Portugalskiej składa się z dwóch części.
- 28 Po pierwsze, państwo członkowskie podnosi, że Sąd oddalił w pkt 50 i 51 zaskarżonego wyroku podniesiony przed nim zarzut szósty z naruszeniem prawa i w oparciu o sprzeczne uzasadnienie.
- 29 W tym względzie Republika Portugalska przypomina, że jak stwierdzono w pkt 2 dokumentu AGRI-2005-64043, zasady wzajemnej zgodności nie stanowią kryterium dopuszczalności wydatków, lecz podstawę do ustanowienia sankcji. Ponadto art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009 przewiduje maksymalny poziom obowiązkowej kontroli wzajemnej zgodności. Według tego państwa członkowskiego oznaczałoby to, że ryzyko dla funduszy należy oceniać na podstawie ryzyka wystąpienia szkód finansowych wynikających z niestosowania zmniejszeń ani wykluczeń oraz że podstawą do obliczenia zastosowanej korekty finansowej nie powinna być całkowita liczba beneficjentów pomocy podlegających zasadzie wzajemnej zgodności, lecz jedynie liczba beneficjentów odpowiadająca poziomowi kontroli, o ile tylko oni podlegaliby sankcjom.
- 30 Jednakże, mimo że Sąd uznał wyraźnie różnicę pomiędzy zasadami wzajemnej zgodności a zasadami dopuszczalności wydatków, określonymi w pkt 41 zaskarżonego wyroku, to jednak pomylił te zasady w pkt 46 i 47 tego wyroku, umożliwiając Komisji zastosowanie korekty ryczałtowej w odniesieniu do wszystkich beneficjentów pomocy podlegającej zasadzie wzajemnej zgodności. W ten sposób Sąd obciążył swój wyrok wewnętrznie sprzecznym uzasadnieniem. Ponadto błędnie zastosował on przepisy dotyczące dopuszczalności, podczas gdy niniejsza sprawa dotyczyła zasady wzajemnej zgodności, której specyfiki nie wziął on pod uwagę.
- 31 W ten sposób Sąd naruszył również zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jak również przepisy pkt 2 ust. 1 i 6 dokumentu AGRI-2005-64043, art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009 oraz roboczego dokumentu Komisji DS/2010/29 REV. Podczas gdy w świetle pierwszego z tych dokumentów i art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009 zryczałtowaną stawkę korekty można stosować jedynie do 1% beneficjentów pomocy podlegającej zasadzie wzajemnej zgodności, Sąd dokonał ekstrapolacji na wszystkich tych beneficjentów. Ponadto, zgodnie z drugim z tych dokumentów, który Komisja zignorowała, wydając zaskarżoną decyzję, nawet w ramach niedoskonałego systemu kontroli maksymalny poziom kontroli wynosiłby 20% wszystkich rolników.
- 32 Po drugie, Republika Portugalska podnosi, że Sąd naruszył zasadę proporcjonalności i naruszył prawo, stwierdzając w pkt 43 zaskarżonego wyroku, że ryzyko dla funduszy nie może ograniczać się do próby kontrolnej. Celem korekt jest bowiem nie nałożenie sankcji na dane państwo członkowskie, lecz naprawienie, na ile to możliwe, potencjalnych szkód finansowych. Jak wynika z argumentów przedstawionych w ramach pierwszej części zarzutu, przeszacowano rzeczywistą szkodę finansową Unii i ustalono sankcję na poziomie pięciokrotności kwoty, jaką należało nałożyć.

- 33 W tym kontekście Republika Portugalska nadal uważa, że Sąd naruszył prawo, powołując się w pkt 46 zaskarżonego wyroku na dokument VI/5330/97 i opierając się na powołanych w nim kryteriach. Dokument ten został bowiem sporządzony w czasie, gdy zasady wzajemnej zgodności nie zostały jeszcze przyjęte.
- 34 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

Ocena Trybunału

- 35 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 170 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem odwołanie nie może zmieniać przedmiotu sporu przed Sądem. Właściwość Trybunału w postępowaniu odwoławczym jest bowiem ograniczona do oceny prawnego rozstrzygnięcia zarzutów, w przedmiocie których spierano się w pierwszej instancji. Strona nie może zatem podnieść po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie podniosła przed Sądem, gdyż byłoby to równoznaczne z umożliwieniem jej wniesienia do Trybunału, którego kompetencje w postępowaniu odwoławczym są ograniczone, sprawy o szerszym zakresie niż sprawa rozpoznawana przez Sąd (postanowienie z dnia 12 lipca 2018 r., Acquafarm/Komisja, C-40/18 P, niepublikowane, EU:C:2018:566, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo)
- 36 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że argument dotyczący naruszenia dokumentu roboczego DS/2010/29 opiera się na twierdzeniu, że Komisja naruszyła ustalenia tego dokumentu roboczego wbrew zasadzie uzasadnionych oczekiwań. Tymczasem Republika Portugalska w swej skardze nie powołała się na tego rodzaju naruszenie. Z powyższego wynika, że argument ten jest niedopuszczalny.
- 37 Przede wszystkim trzeba zauważyć, że w ramach dwóch części zarzutu drugiego, które należy rozpatrzeć łącznie, Republika Portugalska kwestionuje oddalenie przez Sąd zarzutu szóstego z tego względu, że jest on obarczony naruszeniem prawa, wewnętrzną sprzecznością uzasadnienia i naruszeniem zasady proporcjonalności. Zasadniczo to państwo członkowskie twierdzi, że wbrew temu, co orzekł Sąd, podstawą obliczenia zastosowanej korekty ryczałtowej nie powinna być całkowita liczba beneficjentów pomocy podlegających zasadzie wzajemnej zgodności, lecz liczba beneficjentów objętych kontrolą, ponieważ tylko ci beneficjenci mogą podlegać sankcjom.
- 38 W tym względzie należy zauważyć, że w pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd oparł oddalenie szóstego zarzutu podniesionego w pierwszej instancji na rozumowaniu przedstawionym w pkt 41–50 tego wyroku.
- 39 Z tego tytułu w pkt 41 zaskarżonego wyroku Trybunał stwierdził, że strony uzgodniły, iż w kwestii wzajemnej zgodności ryzyko dla funduszy nie jest co do zasady oceniane na podstawie ryzyka wynikającego z niedopuszczalnych wydatków, lecz na podstawie ryzyka szkody finansowej wynikającej z niezastosowania sankcji. Ponadto Trybunał zauważył, że zasadniczo nieprzestrzeganie przez rolnika wymogów w zakresie zasady wzajemnej zgodności, stwierdzone podczas kontroli, skutkuje nałożeniem sankcji indywidualnych, z uwzględnieniem przepisów rozporządzeń nr 73/2009 i 1122/2009.
- 40 Po pierwsze, w pkt 42–46 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał, a w pkt 47 oddalił argument Republiki Portugalskiej, zgodnie z którym tylko gospodarstwa rolne będące przedmiotem kontroli mogą być przedmiotem zmniejszenia lub wykluczenia. Dlatego też w pkt 42 i 43 tego wyroku Trybunał uznał, że nawet jeżeli ryzyko dla funduszy zasadniczo odpowiada niestosowanym sankcjom za nieprzestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności i że ryzyko to ogranicza się zasadniczo do próby kontrolnej, określonej w szczególności w art. 50 i 51 rozporządzenia nr 1122/2009, ma to zastosowanie tylko wtedy, gdy system kontroli wymogów wzajemnej zgodności wprowadzony przez państwo członkowskie jest skuteczny. Natomiast w przypadku, gdyby system kontroli okazał się nieskuteczny, państwo nie byłoby w stanie zagwarantować kontroli i zgodności z przepisami rozporządzeń nr 73/2009 i 1122/2009, a zatem nie byłoby możliwe zapewnienie, że ryzyko ogranicza się do próby kontrolnej.

- 41 W tym względzie w pkt 44 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył na przykład, że wadliwy system uniemożliwiłby stwierdzenie istotnego poziomu niezgodności i w konsekwencji nie pozwoliłby na wdrożenie art. 50 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009, który wymaga, w przypadku stwierdzenia istotnego poziomu niezgodności, zwiększenia liczby kontroli na miejscu, które należy przeprowadzić w następnym okresie kontrolnym.
- 42 W pkt 45 tego wyroku Sąd wskazał, że właśnie w celu uwzględnienia tego założenia Komisja przedstawiła w dokumencie AGRI-2005-64043, że ryzyko dla funduszy może wykraczać poza rolników, którzy zostali poddani kontroli. W pkt 46 tego wyroku Sąd przytoczył znaczną część pkt 2 tego dokumentu.
- 43 Po drugie, w pkt 48–50 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument Republiki Portugalskiej, zgodnie z którym zastosowanie kwestionowanej korekty finansowej w świetle stawki przewidzianej w art. 71 ust. 4 rozporządzenia nr 1122/2009 było sprzeczne z zasadą proporcjonalności i z art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005. W tym celu stwierdził, że pierwszy z tych przepisów nie ma wpływu na korektę, którą Komisja stosuje wobec państwa członkowskiego w odniesieniu do braków w systemie kontroli wymogów wzajemnej zgodności, ponieważ przepis ten dotyczy zmniejszeń, które państwo członkowskie musi zastosować wobec rolnika w przypadku, gdy nieprzestrzeganie zasad wzajemnej zgodności wynika z zaniedbania ze strony tego ostatniego.
- 44 W świetle powyższego należy zauważyć, po pierwsze, że wbrew temu, co twierdzi Republika Portugalska, Sąd w żaden sposób nie pomylił zasad dopuszczalności i zasad wzajemnej zgodności. Przeciwnie, wyraźnie je rozróżnił w pkt 41 zaskarżonego wyroku.
- 45 W zakresie, w jakim Republika Portugalska zarzuca Sądowi, że zaprzeczył takiemu rozróżnieniu w pkt 46, 47, 50 i 51 tego wyroku, należy podkreślić, że w pkt 42–46 tego wyroku Sąd uzasadnił swój wniosek, zgodnie z którym w przypadku gdy system kontroli jest wadliwy, ryzyko dla funduszy rozciąga się poza rolników poddanych kontroli. Czyniąc to, Sąd wziął pod uwagę specyfikę zasad wzajemnej zgodności, nie zaprzeczając sobie.
- 46 W odniesieniu do ocen zawartych w pkt 42–46 zaskarżonego wyroku, chociaż Republika Portugalska zwięźle powołuje się na to, że „nawet w wadliwych systemach kontroli [...] stosowanych sankcji nie można ekstrapolować ponad odsetek rolników poddanych kontroli”, to jednak państwo to nie wyjaśniło, pod jakim względem rozumowanie Sądu, zgodnie z którym wadliwy system kontroli nie pozwala państwu członkowskiemu na zagwarantowanie kontroli i przestrzegania zasad ustanowionych w rozporządzeniach nr 73/2009 i nr 1122/2009, jest błędne.
- 47 Jeżeli chodzi o zarzucane naruszenie przez Sąd art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009, należy bowiem zauważyć, że ust. 1 tego przepisu faktycznie nakłada obowiązek przeprowadzania kontroli na miejscu jedynie w odniesieniu do 1% wszystkich rolników, którzy złożyli wnioski o pomoc. Należy jednak zauważyć, z jednej strony, że przepis ten nie reguluje obliczania stawki korekty nakładanej przez Komisję na państwa członkowskie, w szczególności na te, których systemy kontroli są wadliwe. Z drugiej strony ust. 3 tego samego przepisu, przytoczony przez Sąd w pkt 44 zaskarżonego wyroku, stanowi, że jeżeli kontrole na miejscu wykażą istotny poziom niezgodności, liczba kontroli, które należy przeprowadzić w następnym okresie kontroli, zostaje zwiększona, czego Republika Portugalska nie kwestionuje. Tym samym nie sposób utrzymywać, że art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009 wymaga, aby krajowe organy kontroli kontrolowały jedynie 1% wszystkich beneficjentów pomocy.
- 48 W tych okolicznościach argument Republiki Portugalskiej, zgodnie z którym Sąd naruszył art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009 w pkt 47, 50 i 51 zaskarżonego wyroku, należy oddalić jako bezzasadny.
- 49 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym Sąd w tych punktach zaskarżonego wyroku naruszył pkt 2 dokumentu AGRI-2005-64043, należy zauważyć, że nawet jeśli w tym ostatnim punkcie doprecyzowano, że istnieje rozróżnienie między zasadami wzajemnej zgodności a zasadami

dopuszczalności, w punkcie tym przewidziano również, że „należy skorygować całkowitą kwotę pomocy wypłaconej rolnikom, którzy mają być objęci kontrolą przez ten organ i którzy podlegają obowiązowi, przy którym wystąpiły niedociągnięcia”.

- 50 Pojęcia „rolników, którzy mają być objęci kontrolą”, nie można jednak rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono jedynie rolników, którzy zostali rzeczywiście skontrolowani przez organy krajowe, z jednej strony z powodu braku jakiegokolwiek wskazania w tym względzie w sformułowaniu pkt 2 wspomnianego dokumentu, a z drugiej strony z uwagi na treść art. 50 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009, w świetle którego pojęcie to należy interpretować. W istocie artykuł ten przewiduje zwiększenie liczby skontrolowanych rolników. Jednakże, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 44 zaskarżonego wyroku, w przypadku braku kontroli nie zostanie stwierdzony żaden znaczący poziom niezgodności, a próba kontrolna nigdy nie zostanie zwiększona.
- 51 W tych okolicznościach argument, zgodnie z którym Sąd w pkt 47, 50 i 51 zaskarżonego wyroku naruszył pkt 2 dokumentu AGRI-2005-64043, należy oddalić jako bezzasadny.
- 52 Ponadto w tym kontekście należy zauważyć, że wbrew twierdzeniu Republiki Portugalskiej nie można uznać, że Sąd naruszył w pkt 46 zaskarżonego wyroku pkt 2 dokumentu AGRI-2005-64043 i art. 50 rozporządzenia nr 1122/2009, ponieważ Sąd jedynie zacytował fragment pkt 2 tego dokumentu.
- 53 Po drugie, w odniesieniu do zarzucanego w pkt 43 zaskarżonego wyroku naruszenia zasady proporcjonalności, argument Republiki Portugalskiej opiera się na założeniu, że stawka korekty nie ma zastosowania do więcej niż 1% beneficjentów pomocy.
- 54 Jednakże, jak wynika z powyższej analizy, Republice Portugalskiej nie udało się zakwestionować ustaleń Trybunału, zgodnie z którym stawka ta nie ogranicza się do 1% beneficjentów pomocy. W tej sytuacji zarzut dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności należy oddalić.
- 55 W konsekwencji zarzut drugi należy częściowo odrzucić jako oczywiście niedopuszczalny, a częściowo oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumenty stron

- 56 W ramach zarzutu pierwszego Republika Portugalska podnosi, że w pkt 139 zaskarżonego wyroku Sąd, dokonując oceny drugiego zarzutu skargi w pierwszej instancji, naruszył zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań i w oczywisty sposób naruszył prawo.
- 57 W tym celu podnosi ona, że zarzut ten nie miał takiego samego znaczenia jak pozostałe zarzuty i że dotyczył „systemu stosowania zmniejszeń i wykluczeń” oraz wynikającego z tego naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 73/2009 i art. 54 ust. 1 akapit drugi lit. c) oraz art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009. Jednakże w przypadku gdy nieprzestrzeganie zasad wzajemnej zgodności wynika z zachowania rolnika, całkowita kwota, która ma zostać przyznana rolnikowi, powinna zostać zmniejszona lub wykluczona zgodnie z art. 23 rozporządzenia nr 73/2009.
- 58 Zgodnie z zasadami wzajemnej zgodności Komisja niesłusznie stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że władze portugalskie przewidziały w odniesieniu do lat 2010–2012 „margines tolerancji” dla niektórych elementów kontroli oraz że system stosowany w Portugalii nie ułatwił skutecznego stosowania kryteriów w przypadku niezgodności, takich jak zdefiniowane w art. 47 rozporządzenia nr 1122/2009. Artykuł 71 ust. 1 tego rozporządzenia nie wymaga bowiem, aby większość stosowanych sankcji wynosiła 3% całkowitej kwoty. Przepis ten pozostawiał państwom członkowskim zakres uznania

w odniesieniu do zmniejszania lub zwiększania tej stawki, tak aby sankcja była proporcjonalna do nieprawidłowości. Sąd naruszył zatem art. 24 rozporządzenia nr 73/2009 i art. 54 ust. 1 akapit drugi lit. c) oraz art. 71 ust. 1 rozporządzenia nr 1122/2009, a także w oczywisty sposób zaprzeczył, z powodu naruszenia prawa, treści pkt 43 i 44 zaskarżonego wyroku.

- 59 Oddalając drugi zarzut skargi w pierwszej instancji jako nieskuteczny, Sąd uczynił bowiem założenie, że portugalski system kontroli zasady wzajemnej zgodności był skutecznym systemem kontroli. W konsekwencji Sąd naruszył prawo i wydał wewnętrznie sprzeczny wyrok.
- 60 Wreszcie, Republika Portugalska twierdzi, że Sąd naruszył zasadę pewności prawa.
- 61 Komisja kwestionuje zasadność tej argumentacji.

Ocena Trybunału

- 62 W ramach zarzutu pierwszego Republika Portugalska co do zasady odnosi się do pkt 138 i 139 zaskarżonego wyroku, w których Sąd błędnie oddalił zarzut drugi podniesiony w pierwszej instancji jako bezskuteczny.
- 63 W tym względzie, jak wynika z pkt 134, 135 i 137 zaskarżonego wyroku, w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła szereg braków w systemie kontroli wprowadzonym przez Republikę Portugalską, z których tylko część została zakwestionowana przed Sądem. W pkt 138 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że w odniesieniu do sześciu z tych braków „rozstrzygnięcie [spornej] decyzji opiera się na sześciu motywach, których zasadność nie mogła zostać skutecznie zakwestionowana w ramach zarzutu pierwszego, piątego i szóstego i które nie są przedmiotem zarzutów drugiego, trzeciego i czwartego”, wymieniając jednocześnie te sześć motywów. W pkt 139 tego wyroku Sąd dodał, że „każdy z tych sześciu motywów wystarcza sam w sobie, aby stać się podstawą dla rozumowania Komisji i uzasadniać zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 5%”, i wywodził w szczególności, że zarzut drugi, dotyczący błędów, których miała dopuścić się Komisja w odniesieniu do braków w stosowaniu zmniejszeń i wykluczeń, nie został uwzględniony. Według Sądu „[n]awet gdyby przyjąć, że jest [on uzasadniony], [zarzut ten] nie m[ógł] prowadzić do stwierdzenia częściowej nieważności [spornej] decyzji, chyba że Republika Portugalska wykazałaby, że wszystkie podstawy, na których oparta została korekta ryczałtowa w wysokości 5%, były niezgodne z prawem”.
- 64 Z pkt 138 i 139 zaskarżonego wyroku wynika zatem, że Sąd stwierdził zasadniczo, iż drugi zarzut skargi w pierwszej instancji nie został uwzględniony w zakresie, w jakim, nawet gdyby podstawa odmowy zastosowania zmniejszeń i wykluczeń była bezzasadna, rozstrzygnięcie spornej decyzji mogłoby w każdym razie opierać się na sześciu innych motywach, które w zależności od przypadku nie zostały wcale zakwestionowane lub zakwestionowane skutecznie przez Republikę Portugalską w skardze wniesionej do Sądu.
- 65 Po pierwsze, należy jednak stwierdzić, że w ramach tego zarzutu Republika Portugalska w żaden sposób nie podważa wniosku Sądu, że każdy z sześciu zarzutów wymienionych w pkt 138 zaskarżonego wyroku jest sam w sobie wystarczający do uzasadnienia zastosowania korekty ryczałtowej w wysokości 5%, ani też nie twierdzi, że zarzut drugi skargi w pierwszej instancji zmierzał do zakwestionowania tych motywów spornej decyzji.
- 66 Ponadto to ostatnie ustalenie zostało potwierdzone przez samą Republikę Portugalską, ponieważ podkreśliła ona w odwołaniu, że drugi zarzut skargi w pierwszej instancji „dotyczył »systemu stosowania zmniejszeń i wykluczeń«”.

- 67 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że nie naruszając prawa i nie naruszając zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, Sąd oddalił podniesiony przed nim zarzut drugi jako bezskuteczny. Na wniosek ten nie może mieć wpływu okoliczność – przy założeniu jej wykazania – która jednak nie jest poparta dowodami, że ten ostatni zarzut „nie może mieć takiego samego znaczenia [jak pozostałe zarzuty podniesione przed Sądem]”.
- 68 Po drugie, zarzut naruszenia przez Sąd zasady pewności prawa wskutek uznania argumentu Komisji, że obowiązujący w Portugalii system zmniejszeń i wykluczeń nie ułatwiał skutecznego stosowania kryteriów ustanowionych w art. 47 rozporządzenia nr 1122/2009, a także zarzut, że Sąd zaprzeczył w ten sposób treści pkt 43 i 44 zaskarżonego wyroku, opierają się na błędnym założeniu i błędnej interpretacji tego wyroku.
- 69 Oddalając bowiem jako bezskuteczny drugi podniesiony przed nim zarzutów, nie przystępując do merytorycznej oceny twierdzeń Komisji w przedmiocie braków w stosowaniu zmniejszeń i wykluczeń, Sąd w żaden sposób nie uwzględnił tych zarzutów.
- 70 W konsekwencji zarzut dotyczący wewnętrznej sprzeczności uzasadnienia i naruszenia zasady pewności prawa należy oddalić jako bezzasadny.
- 71 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić w całości jako bezzasadny.
- 72 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 73 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 74 Artykuł 138 § 1 tego regulaminu, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tegoż regulaminu, stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 75 Ponieważ Republika Portugalska przegrała sprawę, a Komisja wniosła o obciążenie jej kosztami postępowania, należy obciążyć Republikę Portugalską kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy