



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 października 2014 r. *

Odwołanie — EFOGR — Odłogowanie powierzchni — Kontrole za pomocą teledetekcji —
Roślinność na odłogowanych działkach — Korekty finansowe

W sprawie C-417/12 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
wniesione w dniu 13 września 2012 r.,

Królestwo Danii, reprezentowane przez V. Pasternak Jørgensen, działającą w charakterze
pełnomocnika, wspieraną przez J. Pinborga oraz P. Bieringa, advokaterne,

wnoszące odwołanie,

popierane przez:

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa oraz C. Candat, działających w charakterze
pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. de Ree oraz M. Bulterman, działające
w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Leppa, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez U. Persson, działającą w charakterze pełnomocnika,
interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w którym drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez F. Jimena Fernández, działającego w charakterze
pełnomocnika, wspieranego przez T. Ryhla, advokat,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (sprawozdawca), M. Berger,
sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

* Język postępowania: duński.

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 grudnia 2013 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2014 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu Królestwo Danii wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej Dania/Komisja (T-212/09, EU:T:2012:335, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), na mocy którego Sąd oddalił skargę Królestwa Danii o stwierdzenie nieważności części decyzji Komisji 2009/253/WE z dnia 19 marca 2009 r. wyłączającej z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) (Dz.U. L 75, s. 15, zwanej dalej „sporną decyzją”) w zakresie, w jakim decyzja ta wyłącza z finansowania wspólnotowego niektóre wydatki poniesione przez Królestwo Danii z tytułu odłogowania powierzchni.

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1258/99

- 2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1258/99 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 160, s. 103), obowiązujące w czasie zaistnienia okoliczności sprawy będącej przedmiotem postępowania w pierwszej instancji, przewidywało w art. 7 ust. 4 akapit pierwszy:

„Komisja podejmuje decyzję o wykluczeniu wydatków z finansowania wspólnotowego określonego w art. 2 i 3, jeśli stwierdzi, że wydatki te nie zostały dokonane zgodnie z przepisami Wspólnoty”.

Rozporządzenie (WE) nr 2316/1999

- 3 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2316/1999 z dnia 22 października 1999 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 280, s. 43), obowiązujące w czasie zaistnienia okoliczności sprawy będącej przedmiotem postępowania w pierwszej instancji, stanowiło w art. 19:

„1. Obszary odłogowane zgodnie z niniejszym rozdziałem muszą obejmować pojedynczy teren o powierzchni co najmniej 0,3 ha i o szerokości 20 m.

Państwa członkowskie mogą zaakceptować:

- a) mniejsze obszary dotyczące działek ze stałymi granicami, takimi jak mury, żywopłoty czy ciekі wodne;

[...]

4. Państwa członkowskie stosują odpowiednie środki zgodne ze szczególną sytuacją obszarów odłogowanych dla ich utrzymania i zapewnienia ochrony środowiska naturalnego. Takie środki mogą również dotyczyć okrywy zielonej; w tym przypadku środki te muszą zapewnić, że zielona okrywa nie

będzie wykorzystywana do produkcji nasion i pod żadnym pozorem nie będzie przeznaczona na cele rolne przed 31 sierpnia ani, przed 15 stycznia następnego roku, do produkcji zbóż na sprzedaż rynkową.

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 2419/2001

- 4 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z dnia 11 grudnia 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (Dz.U. L 327, s. 11) stanowiło w art. 15:

„Kontrole administracyjne oraz kontrole na miejscu są przeprowadzane w sposób zapewniający skuteczną weryfikację zgodności z warunkami, zgodnie z którymi przyznawana jest pomoc”.

- 5 W myśl art. 22 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, dotyczącego wyznaczania obszaru działek rolnych:

„Obszar działek rolnych jest ustalany przy pomocy wszelkich odpowiednich środków określanych przez właściwe władze, które zapewniają pomiar z dokładnością co najmniej równoważną do tej wymaganej w przypadku oficjalnych pomiarów dokonywanych na podstawie przepisów krajowych. Właściwe władze ustalają margines tolerancji, uwzględniając rodzaj stosowanej metody pomiarowej, rzetelność dostępnych dokumentów oficjalnych, czynników lokalnych, takich jak nachylenie i kształt danej działki, oraz przepisy ust. 2”.

- 6 Artykuł 23 rzeczonego rozporządzenia określał szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli za pomocą teledetekcji.

Rozporządzenie (WE) nr 1290/2005

- 7 Artykuł 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1), zatytułowany „Rozliczenie zgodności”, przewiduje w ust. 1–3:

„1. Komisja decyduje o kwotach podlegających wyłączeniu z finansowania Wspólnoty, jeżeli stwierdzi, że wydatki określone w art. 3 ust. 1 i art. 4 nie zostały dokonane zgodnie z zasadami wspólnotowymi, według procedury, o której mowa w art. 41 ust. 3.

2. 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.

3. Przed podjęciem każdej decyzji o odmowie finansowania wyniki kontroli Komisji oraz odpowiedzi zainteresowanego państwa członkowskiego są przedmiotem pisemnych zawiadomień, w następstwie których obie strony próbują osiągnąć porozumienie w sprawie środków, które mają zostać podjęte.

W przypadku gdy porozumienie nie zostało osiągnięte, państwo członkowskie może zwrócić się o rozpoczęcie procedury mającej na celu pogodzenie stanowisk stron w terminie czterech miesięcy; jej wyniki są przedmiotem sprawozdania przekazywanego Komisji i rozpatrywanego przez nią przed podjęciem ewentualnej decyzji o odmowie finansowania”.

Wytyczne

- 8 Dokument Komisji nr VI/5330/97 z dnia 23 grudnia 1997 r. zatytułowany „Wytyczne dotyczące obliczania skutków finansowych podczas przygotowania decyzji o rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR” (zwany dalej „wytycznymi”) opisuje metodę stosowania ryczałtowych korekt finansowych. Przewiduje on w szczególności, że:

„Ryczałtowa korekta finansowa winna zostać przewidziana, gdy Komisja stwierdza, iż działanie kontrolne wyraźnie przewidziane rozporządzeniem lub pośrednio konieczne w celu poszanowania wyraźnie przewidzianego przepisu prawa (na przykład ograniczenie pomocy do produktu o określonej jakości) nie zostało wykonane w sposób właściwy.

Jeśli kontrole zostały przeprowadzone, lecz w sposób niedoskonały, należy ocenić wagę niedociągnięć. Praktycznie wszystkie procedury kontrolne mogą zostać udoskonalone, a jedna z misji kontrolerów Komisji polega na formułowaniu zaleceń zmierzających do poprawy procedur oraz na przeprowadzeniu dodatkowych kontroli, które, mimo iż nie zostały przewidziane przez prawodawcę, dają dodatkową gwarancję prawidłowości wydatków w warunkach specyficznych dla konkretnego państwa członkowskiego. Jednak stwierdzenie, że procedurę należy udoskonalić, nie jest wystarczające samo w sobie, aby uzasadnić korektę finansową. Muszą istnieć istotne zaniedbania w stosowaniu wyraźnie przewidzianych przepisów wspólnotowych, co musi narażać [Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)] na rzeczywiste ryzyko strat bądź nieprawidłowości”.

- 9 Wytyczne określają warunki, które muszą być spełnione, aby możliwe było zastosowanie ryczałtowych korekt finansowych w kwocie równej 2%, 5%, 10% czy 25% zgłoszonych wydatków.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i sporna decyzja

- 10 Po przeprowadzeniu w październiku i w grudniu 2004 r. postępowania w terenie dotyczącego warunków stosowania przez władze duńskie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli roślin uprawnych za lata gospodarcze 2002–2004 Komisja Europejska poinformowała Królestwo Danii, że jego organy nie dostosowały się do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1251/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 160, s. 1) oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiającego zintegrowany system zarządzania i kontroli pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz.U. L 355, s. 1).
- 11 Komisja, powiadomiwszy Królestwo Danii pismem z dnia 27 czerwca 2006 r. o swoich wnioskach zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 z dnia 7 lipca 1995 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR (Dz.U. L 158, s. 6), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2245/1999 z dnia 22 października 1999 r. (Dz.U. L 273, s. 5), oraz w następstwie wymiany korespondencji, wskazała w skierowanym do tego państwa członkowskiego piśmie z dnia 21 lutego 2008 r., że należy zastosować korekty finansowe o 5% i o 10% do niektórych wydatków poniesionych za lata gospodarcze 2002–2004. Kwota tych korekt wynosi 750 mln koron duńskich (DKK).
- 12 Królestwo Danii, uznawszy, że wspomniana korekta jest niezasadna, wniosło sprawę do organu pojednawczego.
- 13 Organ ten stwierdził w raporcie z dnia 9 września 2008 r., że nie można pogodzić punktów widzenia dwóch stron sporu, i wezwał Komisję do ponownego rozważenia propozycji zastosowania korekt o 5% i o 10% do wszystkich wspomnianych wyżej wydatków.

- 14 Zgodnie ze stanowiskiem Komisji zawartym w raporcie dotyczącym braków kontroli odłogowanych powierzchni przez Królestwo Danii sporządzonym przez dyrekcję generalną (DG) „Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich” z dnia 6 stycznia 2009 r. w sprawie wyników kontroli przeprowadzonych przez Komisję w kontekście procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR na podstawie art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1258/99 oraz art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005 (zwanym dalej „raportem dotyczącym braków kontroli odłogowanych powierzchni przez Królestwo Danii”) Komisja zastosowała w spornej decyzji ryczałtowe korekty finansowe, w zależności od przypadku, o 2%, o 5% albo o 10% wydatków dokonanych przez Królestwo Danii, z powodu stwierdzonych luk dotyczących kontroli działek za pomocą teledetekcji oraz luk dotyczących kontroli spełnienia wymagań regulacyjnych odnoszących się do odłogowanych powierzchni.
- 15 Z jednej strony Komisja zastosowała do pomocy wypłaconej za lata gospodarcze 2003 i 2004 ryczałtową korektę o 2% z tytułu straty finansowej poniesionej przez EFOGR z tego powodu, że Królestwo Danii nie podjęło środków naprawczych, w ramach kontroli za pomocą teledetekcji, przy okazji pomiaru działek wykonanego za pomocą zdjęć w wysokiej rozdzielczości (zwanym dalej „zdjęciami HD”).
- 16 Z drugiej strony Komisja, na podstawie szeregu stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących odłogowanych powierzchni mogących uzasadniać wykluczenie z finansowania niektórych wydatków w ramach EFOGR, doszła do wniosku, że kluczowe kontrole tych powierzchni nie zostały wcale przeprowadzone bądź też zostały przeprowadzone w sposób całkowicie nieskuteczny. W konsekwencji Komisja zastosowała do pomocy wypłaconej za lata gospodarcze 2002–2004 ryczałtową korektę o 5% lub o 10% określoną stosownie do konkretnej sytuacji, aby naprawić stratę finansową poniesioną przez EFOGR.

Zaskarżony wyrok

- 17 W pierwszym rzędzie, co się tyczy zasad kontroli za pomocą teledetekcji, Sąd uznał w pkt 48–50 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii powinno było zastosować alternatywną metodę w celu sprawdzenia dokładności pomiaru działek wykonanego za pomocą zdjęć HD, zwłaszcza że władze tego państwa członkowskiego już w grudniu 2002 r. zostały poinformowane o tym, że Komisja nie zaleca stosowania tej metody pomiaru.
- 18 Poza tym w pkt 52 zaskarżonego wyroku Sąd przyznał Komisji, na mocy art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 2419/2001, swobodę wykorzystania wszelkich odpowiednich środków w celu sprawdzenia powierzchni kontrolowanych działek.
- 19 W drugim rzędzie, jeśli chodzi o zasady kontroli odłogowanych powierzchni, Sąd dokonał z jednej strony, w pkt 69–85 zaskarżonego wyroku, wykładni art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999, orzekając, wbrew stanowisku Komisji, że zachowanie roślinności na odłogowanej działce jest odpowiednie dla utrzymania tej działki i ochrony środowiska. Sąd uznał jednak w pkt 106 zaskarżonego wyroku, że kiedy Komisja opiera się, w celu uzasadnienia poważnej i racjonalnej wątpliwości, na szeregu niezależnych od siebie dowodów, wystarczy, że tylko jeden z tych dowodów zostanie potwierdzony, aby uznać, iż środki podjęte w celu wdrożenia kontroli były niewystarczające. Sąd zatem kontynuował analizę innych dowodów przedstawionych przez Komisję.
- 20 Przypomniawszy o spoczywającym na państwach członkowskich obowiązku utrzymania odłogowanych działek, Sąd orzekł w pkt 93 i 94 zaskarżonego wyroku, że na mocy wspomnianego przepisu roślinność zachowana na odłogowanych działkach powinna być utrzymywana w celu ochrony warunków agronomicznych tych działek.

- 21 Z drugiej strony, co się tyczy pojęcia „stałych granic” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi lit. a) rozporządzenia nr 2316/1999, Sąd orzekł w pkt 101 zaskarżonego wyroku, że działki, o których mowa w tym przepisie, kwalifikują się do płatności obszarowych jedynie wówczas, gdy są fizycznie odgraniczone. Z tego powodu Sąd oddalił wykładnię Królestwa Danii, zgodnie z którą granice katastralne spełniają wymogi rzeczzonego przepisu.
- 22 Jeśli chodzi o zarzucaną niezgodność z prawem warunków, w których Komisja stwierdziła pewne nieprawidłowości co do odłogowanych działek, Sąd orzekł w pkt 122 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii nie może interpretować wątpliwości na korzyść wnioskującego o pomoc, w sytuacji gdy kontrole w terenie przeprowadzone po dacie zakończenia okresu odłogowania wykazały występowanie na rozpatrywanych działkach składowanych snopów siana czy odpadów budowlanych.
- 23 Sąd orzekł w pkt 123 zaskarżonego wyroku, że Komisja słusznie uznała, iż istnieją poważne i racjonalne wątpliwości co do wystarczającego charakteru przeprowadzonych przez Królestwo Danii kontroli działek, na których stwierdzono pewne nieprawidłowości, przy czym zainteresowane państwo członkowskie nie przedstawiło argumentów pozwalających rozwiązać te wątpliwości.
- 24 W trzecim rzędzie, jeśli chodzi o zarzucane naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, Sąd oddalił wszystkie argumenty wysunięte przez państwo członkowskie, o którym mowa.
- 25 W czwartym rzędzie, co się tyczy zasad odnoszących się do korekt finansowych, Sąd ocenił w pkt 168 zaskarżonego wyroku, że Komisja mogła racjonalnie przyjąć istnienie znacznego ryzyka finansowego dla EFOGR uzasadniającego zastosowanie ryczałtowej korekty o 5% lub o 10%.
- 26 W konsekwencji Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności złożoną przez Królestwo Danii.

Żądania stron

- 27 Królestwo Danii w odwołaniu żąda od Trybunału uchylecia zaskarżonego wyroku i uwzględnienia swoich żądań podniesionych w pierwszej instancji albo, tytułem żądania ewentualnego, odesłania sprawy do Sądu.
- 28 Komisja Europejska wnosi o oddalenie odwołania oraz obciążenie Królestwa Danii kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 29 Na poparcie swego odwołania Królestwo Danii podnosi cztery zarzuty, oparte, odpowiednio, na błędnej wykładni art. 15 rozporządzenia nr 2419/2201, błędnej wykładni art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 oraz naruszeniach prawa przy stosowaniu z jednej strony zasad dotyczących ciężaru dowodu, a z drugiej strony – przepisów dotyczących ryczałtowych korekt.
- 30 Zdaniem Komisji wszystkie zarzuty podniesione na poparcie odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalne lub przynajmniej oddalić jako bezzasadne.
- 31 Na wstępie należy zatem zbadać ogólny zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

W przedmiocie ogólnego zarzutu niedopuszczalności

- 32 Odpowiadając na każdy z zarzutów podniesionych przez Królestwo Danii, Komisja równocześnie wysuwa, tytułem żądania głównego, zarzut niedopuszczalności całego odwołania z tego powodu, że zmierza ono do ponownego rozpatrzenia okoliczności sprawy i ogranicza się zasadniczo do powtórzenia argumentów przedstawionych w pierwszej instancji.
- 33 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 256 ust. 1 TFUE i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych.
- 34 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że gdy strona wnosząca odwołanie kwestionuje interpretację lub sposób zastosowania przez Sąd prawa Unii, kwestie prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie stanowić przedmiot sporu w ramach odwołania. Gdyby bowiem wnoszący odwołanie nie mógł oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych już przed Sądem, postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu (wyrok Francja/Komisja, C-601/11 P, EU:C:2013:465, pkt 71).
- 35 W odniesieniu do niniejszego odwołania wystarczy stwierdzić, że jak wynika z pkt 29 niniejszego wyroku i wbrew temu, co twierdzi Komisja, celem Królestwa Danii nie jest zakwestionowanie w ogólny sposób dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych poprzez ponowne podniesienie użytych już przed Sądem zarzutów i argumentów. Strona wnosząca odwołanie natomiast porusza zagadnienia prawne, które mogą być przedmiotem odwołania.
- 36 W konsekwencji należy oddalić podniesiony przez Komisję ogólny zarzut niedopuszczalności.
- 37 W takiej sytuacji, ze względu na to, iż w odniesieniu do niektórych określonych części odwołania Komisja wysuwa bardziej konkretne zarzuty niedopuszczalności, należy je rozważyć w ramach badania poszczególnych podstaw odwołania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 38 Podniesiony przez Królestwo Danii zarzut pierwszy dotyczy błędu popełnionego przez Sąd przy wykładni art. 15 rozporządzenia nr 2419/2001 w związku z art. 23 tego rozporządzenia, jako że pomiary uzyskane za pomocą systemu nawigacji satelitarnej (GPS) nie mogły zostać wykorzystane do oceny pomiarów uzyskanych za pomocą teledetekcji, gdyż te dwie metody prowadzą nieuchronnie do różnych wyników.
- 39 Poza tym Sąd nie przedstawił rzetelnie stanu faktycznego ani nawet nie zajął stanowiska w przedmiocie szczegółowych dokumentów dowodzących przeprowadzenia przez władze duńskie dodatkowych kontroli naprawczych.
- 40 Republika Francuska twierdzi, że Sąd powinien był sprawdzić, czy pomiary za pomocą teledetekcji zapewniają stopień dokładności co najmniej równoważny z tym, który jest wymagany w przypadku oficjalnych pomiarów dokonywanych na podstawie przepisów krajowych. W każdym bądź razie do oceny przepisów krajowych potrzebny jest pewien margines tolerancji.
- 41 Zdaniem Komisji w pkt 120 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził słabości duńskiego systemu kontroli. Tymczasem podniesiony zarzut polega na zwykłym zakwestionowaniu takiej oceny stanu faktycznego.

Ocena Trybunału

- 42 Jak prawidłowo przypomniał Sąd w pkt 37–41 zaskarżonego wyroku, na mocy art. 15 i art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 2419/2001 na państwach członkowskich ciąży obowiązek przyjęcia środków, które w ich ocenie gwarantują skuteczność kontroli, a zatem dokładność pomiarów wykonanych za pomocą teledetekcji.
- 43 Chociaż z przepisów tych wynika, że państwa członkowskie mogą korzystać z dowolnych środków pomiaru powierzchni działek rolnych, nie zmienia to jednak faktu, że środki te spełniać muszą wymóg precyzyjności.
- 44 W tym kontekście nie można zarzucać Sądowi, że orzekł, iż Komisja, w ramach analizy dokonanego przez władze duńskie pomiaru działek kwalifikujących się do systemu odłogowania, mogła oprzeć się na innej metodzie pomiaru niż metoda stosowana przez te władze.
- 45 Z jednej strony bowiem, w ramach kontroli przestrzegania ciążącego na danym państwie członkowskim wymogu precyzyjności, Komisja nie może zostać zmuszona do wykorzystania jedynie metody stosowanej przez to państwo, zwłaszcza gdy uzna, że inna metoda daje większe gwarancje precyzyjności.
- 46 Z drugiej strony narzucenie Komisji w tych okolicznościach metody pomiaru stosowanej przez władze państwa członkowskiego, o którym mowa, mogłoby skutkować osłabieniem dwupoziomowego systemu kontroli ustanowionego rozporządzeniem nr 2419/2001.
- 47 W konsekwencji Komisja może przystąpić do skutecznego zbadania rzetelności państwowego systemu kontroli tylko wówczas, gdy ma swobodę wyboru najbardziej według niej odpowiedniej z punktu widzenia precyzyjności metody kontroli pomiarów dokonanych przez władze krajowe.
- 48 Co się tyczy pozostałych zastrzeżeń, należy przypomnieć, że ocena stanu faktycznego dokonana przez Sąd, jako niestanowiąca kwestii prawnej, nie podlega kontroli Trybunału na etapie odwołania, z wyjątkiem przypadków przeinaczenia dowodów.
- 49 Tymczasem Królestwo Danii kwestionuje ocenę stanu faktycznego dokonaną przez Sąd, wynikającą z pkt 50 i 120 zaskarżonego wyroku, i żąda, aby Trybunał dokonał ponownej oceny stanu faktycznego, nie wskazując przy tym na jakikolwiek element potwierdzający zarzucane przeinaczenie.
- 50 W konsekwencji zarzut pierwszy należy w części oddalić jako bezzasadny, a w części odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 51 Na poparcie zarzutu drugiego, dotyczącego błędu Sądu przy wykładni art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999, Królestwo Danii stwierdza, że nie istnieje obowiązek koszenia roślinności na odłogowanej działce, że obowiązek utrzymania wymieniony w tym przepisie nie dotyczy roślinności i że Sąd nie wyjaśnił, co rozumie przez „ochronę warunków agronomicznych” powierzchni odłogowanych.
- 52 Królestwo Danii dodaje, że drobny charakter nieprawidłowości wykazanych przez Komisję w spornej decyzji nie może uzasadniać zastosowanych korekt finansowych.

- 53 Poza tym Sąd nie rozstrzygnął w przedmiocie innych stwierdzonych przez Komisję nieprawidłowości, na których oparta jest sporna decyzja. Tymczasem wspomniany brak w zakresie uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pozwala wnoszącemu odwołanie poprawnie ocenić zgodności z prawem spornej decyzji.
- 54 Ponadto Sąd nie wypowiedział się na temat przedstawionych przez Królestwo Danii materiałów i dowodów mogących zaświadczyć o rzetelności duńskiego systemu kontroli.
- 55 Republika Francuska jest z jednej strony zdania, że Sąd naruszył prawo, nie stwierdzając nieważności spornej decyzji, chociaż uznał, iż jest ona dotknięta wadą niezgodności z prawem, a z drugiej strony – że obowiązek utrzymania odnosi się nie do roślinności, lecz do samych powierzchni odłogowanych.
- 56 Republika Finlandii dodaje, że przyjęta przez Sąd wykładnia art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 nie wynika z brzmienia tego przepisu.
- 57 Komisja przypomina, że w zakresie spełnienia przez niektóre działki wymogów kwalifikujących do skorzystania z systemu pomocy Sąd stwierdził nieprawidłowości, których istnienia nie podważyło Królestwo Danii. Sąd nie naruszył prawa, gdyż luki w duńskim systemie kontroli były pochodną błędnej wykładni regulacji unijnych przez Królestwo Danii.
- 58 Jeśli chodzi o znaczenie nieprawidłowości, Komisja twierdzi, że kontrole przeprowadzone na miejscu pozwoliły wykazać, iż wykryte przypadki nie były ani jednostkowe, ani mało znaczące.

Ocena Trybunału

- 59 W ramach pierwszego z zastrzeżeń zawartych w zarzucie drugim Królestwo Danii podnosi, że Sąd dokonał wykładni art. 19 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2316/1999 w taki sposób, iż przepis ten obejmuje dorozumiany obowiązek koszenia roślinności.
- 60 Tymczasem należy stwierdzić, że powyższy zarzut ma swoje źródło w błędnym rozumieniu zaskarżonego wyroku.
- 61 Sąd bowiem przede wszystkim przypomniał w pkt 88 zaskarżonego wyroku, że o ile państwa członkowskie mogą zdecydować się na zachowanie roślinności na odłogowanych powierzchniach, o tyle na mocy art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999 winny one zastosować odpowiednie środki zapewniające utrzymanie tych powierzchni, przy czym w przypadku decyzji o zachowaniu roślinności również roślinność ta musi być utrzymywana.
- 62 Następnie Sąd prawidłowo dodał w pkt 93 rzeczonego wyroku, że właściwe utrzymanie roślinności zachowanej na odłogowanych powierzchniach ma na celu ochronę ich warunków agronomicznych.
- 63 W tym względzie Sąd wskazał w pkt 92 omawianego wyroku, że Królestwo Danii samo stwierdziło, iż kluczowe było ustalenie, czy odłogowane powierzchnie stanowiły, również w okresie odłogowania, tereny uprawne.
- 64 Sąd uznał wreszcie w pkt 94 zaskarżonego wyroku, w odniesieniu do powierzchni odłogowanych, że zachowanie roślinności nie stanowiło wyjątku od odpowiednich środków stosowanych przez państwa członkowskie zgodnie z przepisami art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 2316/1999.
- 65 W związku z powyższym Sąd, przypominając jedynie o konieczności utrzymania odłogowanych powierzchni, zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 4 zdanie pierwsze omawianego rozporządzenia, nie odniósł się, wbrew temu, co twierdzi Królestwo Danii, do dorozumianego obowiązku koszenia roślinności.

- 66 Jednak zachowanie roślinności w charakterze odpowiedniego środka do utrzymania powierzchni odłogowanej nie zwalnia zainteresowanego państwa członkowskiego z kontroli, czy również wspomniana roślinność jest utrzymywana. Realizacja celu utrzymania odłogowanej powierzchni zostałyby bowiem udaremniona bez równoczesnego utrzymania samej roślinności.
- 67 W drugim zastrzeżeniu przedstawionym w ramach zarzutu drugiego Królestwo Danii krytykuje Sąd za to, że nie stwierdził on nieważności spornej decyzji pomimo naruszenia prawa przez Komisję z tego powodu, że nie zakwalifikowała ona zachowania roślinności do odpowiednich środków, i uznał, że stwierdzone przez Komisję nieprawidłowości inne niż wspomniane zachowanie roślinności są wystarczające do uzasadnienia korekt finansowych przewidzianych w tej decyzji.
- 68 Nieprawidłowości wskazane przez Sąd nie są bowiem na tyle znaczące, aby uzasadnić zastosowane korekty.
- 69 Z jednej strony należy przypomnieć, że w myśl orzecznictwa Trybunału, w celu uzasadnienia korekty finansowej Komisja winna przedstawić dowód poważnej i racjonalnej wątpliwości co do skuteczności kontroli przeprowadzonych przez władze krajowe (zob. podobnie wyrok Grecja/Komisja, C-300/02, EU:C:2005:103, pkt 34).
- 70 Tym samym Sąd nie naruszył prawa, utrzymując w mocy sporną decyzję w zakresie, w jakim przedstawionych dowodów nie można podważyć, gdyż poza dowodem oddalonym przez Sąd Komisja przedstawiła również inne dowody dotyczące Królestwa Danii.
- 71 W związku z powyższym Sąd stwierdził w pkt 112 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii nie podważyło zaistnienia okoliczności faktycznych, na których Komisja oparła swoje ustalenia co do nieprawidłowości stanowiących wspomniane inne dowody, przy czym wskazane państwo członkowskie podważyło jedynie stwierdzony okres trwania wspomnianych nieprawidłowości.
- 72 Z drugiej strony należy zauważyć, że krytykując Sąd za to, iż zbyt dużą wagę przywiązał on do nieprawidłowości uzasadniających poważne i racjonalne wątpliwości Komisji, Królestwo Danii żąda, aby Trybunał ponownie zbadał okoliczności sprawy, które wcześniej były już przedmiotem oceny Sądu. Tymczasem, jak przypomniano w pkt 48 niniejszego wyroku, żądanie takie jest niedopuszczalne na etapie odwołania.
- 73 Jeśli chodzi o trzecie zastrzeżenie podniesione w ramach zarzutu drugiego, dotyczące braku odniesienia się przez Sąd do pewnych dowodów przedstawionych przez Królestwo Danii, Sąd uznał, że Komisja dostarczyła dowody na poważne i racjonalne wątpliwości co do skuteczności duńskiego systemu kontroli i że wątpliwości te nie zostały rozwiane przez Królestwo Danii, w związku z czym Sąd mógł zgodnie z prawem pominąć w pkt 125 zaskarżonego wyroku analizę argumentów podniesionych przez to państwo członkowskie w odniesieniu do innych dowodów nieprawidłowości przedstawionych przez Komisję.
- 74 Poza tym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, spoczywający na Sądzie obowiązek uzasadnienia nie wymaga, by Sąd przedstawił wywód, w którym wyczerpująco i z osobna rozpatrzyłby każdy z argumentów wysuniętych przez strony postępowania; tym samym przedstawione przez Sąd uzasadnienie może być dorozumiane, jeżeli tylko pozwala zainteresowanym zapoznać się z powodami nieuwzględnienia ich argumentów przez Sąd i zapewnia Trybunałowi wystarczający materiał do sprawowania kontroli (wyrok Edwin/OHMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 W konsekwencji zarzut drugi należy w części oddalić jako bezzasadny, a w części odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 76 Królestwo Danii, nie kwestionując zasad dotyczących ciężaru dowodu w dziedzinie korekt finansowych dokonywanych w trakcie rozliczania rachunków EFOGR, podważa stosowanie tych zasad przez Sąd. Z jednej strony nieprawidłowości stwierdzone przez Komisję w trakcie wrywkowych postępowań w terenie przeprowadzonych po zakończeniu okresu odłogowania nie mają mocy dowodowej. Z drugiej strony Sąd dopuścił się naruszenia prawa, wymagając, aby wskazane państwo członkowskie udowodniło, że wszystkie działki objęte odłogowaniem są wolne od nieprawidłowości.
- 77 Republika Francuska, Królestwo Niderlandów i Królestwo Szwecji twierdzą w tym względzie, że zadaniem Królestwa Danii nie było udowodnienie, iż żadna nieprawidłowość nie miała miejsca na wszystkich odłogowanych działkach, ale dostarczenie dowodu, że ustalenia Komisji nie były reprezentatywne dla jakości kontroli krajowych.
- 78 Komisja przypomina, że na mocy orzecznictwa Trybunału korzysta ona ze złagodzonych wymogów dowodowych. I tak, w szczególności nie musi ona dowodzić istnienia istotnych zaniedbań w stosowaniu przepisów Unii.

Ocena Trybunału

- 79 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że w ramach rozliczania rachunków EFOGR państwa członkowskie odgrywają pierwszorzędną rolę w zagwarantowaniu, iż EFOGR finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z unormowaniami prawa Unii w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych.
- 80 To właśnie państwo członkowskie znajduje się w najlepszej sytuacji, by zgromadzić i zweryfikować dane niezbędne do dokonania rozliczenia rachunków EFOGR (wyrok Grecja/Komisja, EU:C:2005:103, pkt 36).
- 81 Jak przypomniał Sąd w pkt 57 zaskarżonego wyroku, Komisja winna – w celu udowodnienia istnienia naruszenia przepisów dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych – nie tyle wykazać w wyczerpujący sposób niedostatek kontroli przeprowadzonych przez administracje krajowe lub nieprawidłowość przekazanych przez nie danych, ile przedstawić dowód poważnej i racjonalnej wątpliwości co do tych kontroli lub danych (zob. wyroki: Niemcy/Komisja, C-54/95, EU:C:1999:11, pkt 35; Grecja/Komisja, EU:C:2005:103, pkt 34).
- 82 Zainteresowane państwo członkowskie ze swej strony nie może podważyć ustaleń Komisji bez wsparcia swych zarzutów dowodami wykazującymi istnienie wiarygodnego i działającego systemu kontroli. Jeśli nie uda mu się wykazać, że ustalenia Komisji są niedokładne, ustalenia te stanowią dowody, które mogą zrodzić poważne wątpliwości w odniesieniu do wprowadzenia całości odpowiednich i skutecznych środków nadzoru i kontroli (wyroki: Włochy/Komisja, C-253/97, EU:C:1999:527, pkt 7; Grecja/Komisja, EU:C:2005:103, pkt 35).
- 83 W konsekwencji to do państwa członkowskiego należy przedstawienie najbardziej szczegółowego i najpełniejszego dowodu na rzeczywisty charakter kontroli lub prawdziwość danych oraz, w razie konieczności, na niedokładność twierdzeń Komisji (wyrok Grecja/Komisja, EU:C:2005:103, pkt 36).

- 84 W tych ramach Sąd stwierdził w pkt 107 zaskarżonego wyroku, że Komisja wykazała, jak wynika to z raportu dotyczącego braków kontroli odłogowanych powierzchni przez Królestwo Danii, szereg nieprawidłowości w zakresie warunków przeprowadzenia kontroli odłogowanych działek, które to nieprawidłowości uzasadniały poważne i racjonalne wątpliwości Komisji co do skuteczności krajowego systemu kontroli.
- 85 Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, stwierdzając w uzasadnieniu rozstrzygnięcia o oddaleniu argumentów Królestwa Danii, że przedstawiło ono jedynie dowody dotyczące wyrywkowych ustaleń Komisji wynikających z postępowania będącego podstawą raportu dotyczącego braków kontroli odłogowanych powierzchni przez Królestwo Danii, a dokonanych w stosunku do wybranych działek, bez przedstawienia dowodów dotyczących wszystkich odłogowanych działek.
- 86 Z jednej strony bowiem, mając na względzie pierwszorzędą rolę państw członkowskich w rozliczaniu rachunków EFOGR oraz fakt, że Komisja nie ma praktycznej możliwości przeprowadzenia kontroli wszystkich odłogowanych działek w każdym z państw członkowskich, system kontroli ustanowiony w ramach wspomnianego rozliczania pozwala Komisji oprzeć jej ocenę na dowodzie poważnej i racjonalnej wątpliwości co do rzetelności kontroli władz krajowych, w oparciu o wyrykowe postępowania w terenie.
- 87 Z drugiej strony fakt, że w niniejszej sprawie pewne nieprawidłowości, jak na przykład występowanie na odłogowanych działkach składowanych snopów siana czy odpadów budowlanych, zostały stwierdzone po zakończeniu okresu odłogowania, nie może podważać wartości dowodowej tych nieprawidłowości w zakresie, w jakim nie można wykluczyć, że wspomniane nieprawidłowości mogły również występować w okresie odłogowania tych powierzchni. W każdym bądź razie zakwestionowanie czasu udokumentowania pewnych nieprawidłowości nie może stanowić dowodu na rzetelność duńskiego systemu kontroli.
- 88 Prawidłowo zatem i bez przeinaczenia dostarczonych dowodów Sąd uznał, że wymienione nieprawidłowości uzasadniały poważne i racjonalne wątpliwości Komisji co do rzetelności ustanowionego przez władze duńskie systemu kontroli odłogowanych działek.
- 89 W tym kontekście Królestwo Danii winno dostarczyć dowody pozwalające właśnie zniwelować tę wątpliwość, czy to poprzez wykazanie faktycznego braku istnienia takich nieprawidłowości, czy to poprzez wykazanie, że stwierdzone nieprawidłowości miały jedynie charakter odosobniony i nie podważały rzetelności systemu kontroli jako całości.
- 90 Jednak, po pierwsze, Sąd stwierdził w pkt 119 i 120 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii nie podjęło czynności naprawczych – takich jak na przykład pogłębione kontrole w terenie przed zakończeniem okresu odłogowania – tam, gdzie użyte zostały jedynie zdjęcia HD. W tym kontekście Sąd wskazał w pkt 164 zaskarżonego wyroku, że Królestwo Danii samo przyznało, iż kontrole wykonane przez nie za pomocą teledetekcji nie były precyzyjne.
- 91 Po drugie, Sąd orzekł w pkt 121 i 122 zaskarżonego wyroku, że niezgodna z zasadami kontroli gwarantującymi rzetelność systemu była użyta przez władze duńskie metoda interpretacji wątpliwości na korzyść wnioskującego o pomoc poprzez przyjęcie, iż nieprawidłowości stwierdzone przy okazji kontroli przeprowadzonych w terenie po dacie zakończenia okresu odłogowania nie odnosiły się do tego okresu.
- 92 W tych okolicznościach Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa, orzekając, że Komisja mogła powołać się na poważne i racjonalne wątpliwości co do rzetelności duńskiego systemu kontroli w świetle dostarczonych przez Komisję dowodów oraz opieszałości Królestwa Danii w wykazaniu faktu przeprowadzenia kontroli i ich wyników poprzez przedstawienie wystarczająco szczegółowych i kompletnych dowodów.

93 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

- 94 W ramach zarzutu czwartego, dotyczącego zasad stosowania ryczałtowych korekt finansowych, Królestwo Danii twierdzi w pierwszym rzędzie, że prawo Unii nie przewiduje wprost obowiązku koszenia odłogowanych działek. W drugim rzędzie nieprawidłowości wskazane w spornej decyzji nie naraziły EFOGR na rzeczywiste ryzyko finansowe ze względu na ich drobny charakter.
- 95 Co się tyczy kwoty ryczałtowych korekt finansowych, Królestwo Danii dodaje, że Sąd dokonał przeinaczenia jego argumentacji i na podstawie jedynie drobnych nieprawidłowości błędnie potwierdził określone w spornej decyzji korekty.
- 96 Republika Francuska i Królestwo Szwecji twierdzą, że Sąd powinien był przyjąć, iż ryczałtowa korekta zastosowana do nieprawidłowości dotyczących obowiązku utrzymania odłogowanych działek nie była uzasadniona. Poza tym Sąd powinien był rozstrzygnąć w przedmiocie dodatkowych nieprawidłowości wymienionych w spornej decyzji. W każdym bądź razie według Republiki Finlandii zastosowane korekty finansowe nie są proporcjonalne do stwierdzonych nieprawidłowości.
- 97 Zdaniem Komisji Sąd słusznie stwierdził, że Królestwo Danii nie wywiązało się z obowiązku ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, co z kolei uzasadnia zastosowanie ryczałtowych korekt finansowych.

Ocena Trybunału

- 98 W pierwszym rzędzie Sąd prawidłowo orzekł, że Komisja mogła mieć uzasadnione, poważne i racjonalne wątpliwości co do rzetelności duńskiego systemu kontroli, biorąc pod uwagę nieprawidłowości, które stwierdziła, oraz niezdolność Królestwa Danii, aby rozwiązać te wątpliwości.
- 99 Otóż, jak wynika z pkt 79 niniejszego wyroku, państwa członkowskie winny zagwarantować, że EFOGR finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z unormowaniami prawa Unii w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. W tym kontekście państwa członkowskie odpowiadają za kluczowe kontrole przeprowadzane w terenie.
- 100 W niniejszej sprawie nieprawidłowości przywołane w pkt 87 niniejszego wyroku sprawiły, że Komisja uznała, iż wymogi dotyczące odłogowania działek nie zawsze były przestrzegane i że kontrole przeprowadzone przez władze duńskie zawierały braki.
- 101 W drugim rzędzie, jak wynika z pkt 82 niniejszego wyroku, na Komisji nie ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli wszystkich odłogowanych działek.
- 102 Co za tym idzie, Komisja słusznie opiera się na dowodach zebranych w wyniku postępowań wrywkowych.
- 103 Królestwo Danii niesłusznie kwestionuje jednak korekty ryczałtowe określone w spornej decyzji, twierdząc, że dowody uzyskane taką metodą nie świadczą o wielkości straty poniesionej przez EFOGR.
- 104 Z jednej strony bowiem nawet drobne nieprawidłowości stwierdzone przez Komisję mogły zrodzić jej poważne i racjonalne wątpliwości co do rzetelności duńskiego systemu kontroli i uzasadniać, w myśl wytycznych, korekty ryczałtowe określone w spornej decyzji.

- 105 Z drugiej strony należy przypomnieć w świetle wytycznych, że jeżeli nie ma możliwości dokonania precyzyjnej oceny strat poniesionych przez Unię, Komisja może zastosować korektę ryczałtową (wyrok Belgia/Komisja, C-418/06 P, EU:C:2008:247, pkt 136).
- 106 Co za tym idzie, ponieważ Królestwo Danii nie dostarczyło dowodu na to, że stwierdzone przez Komisję nieprawidłowości dotyczyły jedynie odosobnionych przypadków, niepodważających rzetelności duńskiego systemu kontroli jako całości, zainteresowane państwo członkowskie nie może twierdzić, że zastosowane korekty ryczałtowe są nieproporcjonalne w stosunku do stwierdzonych nieprawidłowości.
- 107 W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.
- 108 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie należy w części oddalić jako bezzasadne, a w części odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

- 109 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Danii kosztami postępowania, a Królestwo Danii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 § 1 wskazanego regulaminu, który stanowi, że państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, należy orzec, że Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

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

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Królestwo Danii zostaje obciążone kosztami postępowania.**
- 3) **Republika Francuska, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii oraz Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Podpisy