WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 24 lutego 2005 r. *

W sprawie C-300/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE, wniesioną w dniu 21 sierpnia 2002 r.,

Republika Grecka, reprezentowana przez I. Chalkiasa i G. Kanellopoulosa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez M. Condou-Durande, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez N. Korogiannakisa, dikigoros, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Lenaerts, N. Colneric (sprawozdawca), E. Juhász i M. Ilešič, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 września 2004 r.,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Republika Grecka wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2002/524/WE z dnia 26 czerwca 2002 r. wykluczającej pewne wydatki poniesione przez Państwo Członkowskie z finansowania wspólnotowego w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) [doręczonej pod numerem C(2002) 2281)] (Dz.U. L 170 str. 77, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

2 Decyzją tą Komisja wprowadziła „korekty ryczałtowe z powodu niedostatków kluczowych kontroli" w sektorze roślin uprawnych i wykluczyła z finansowania wspólnotowego kwotę 103 513 610 EUR w odniesieniu do lat budżetowych 1996–1999.

3 Konkretne powody tych korekt finansowych streszczone zostały w sprawozdaniu zbiorczym AGRI 60720/2002-FR-Final z dnia 23 maja 2002 r. w sprawie wyników kontroli rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR w oparciu o art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (EWG) nr 729/70 i art. 7 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1258/1999 w odniesieniu do owoców i warzyw, produktów mlecznych, premii zwierzęcych, roślin uprawnych, rozwoju obszarów wiejskich i terminów płatności (zwanym dalej „sprawozdaniem zbiorczym").

4 Skarga niniejsza dotyczy trzech rodzajów korekt:

— korekty w wysokości 49 385 195 EUR z tytułu niezgodności między zadeklarowanymi wydatkami a powierzchniami kwalifikującymi się do objęcia zgłoszoną pomocą, zastosowanej w odniesieniu do lat gospodarczych 1994, 1995, 1996 i 1998;

— ryczałtowej korekty w wysokości 5% z tytułu niedostatków sposobu wprowadzania w życie zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, zastosowanej w odniesieniu do lat gospodarczych 1998 i 1999, tj. korekty w wysokości 44 591 189 EUR;

— ryczałtowej korekty w wysokości 2% z tytułu potrąceń dokonywanych przez stowarzyszenia spółdzielni rolniczych, zastosowanej w odniesieniu do lat gospodarczych 1998 i 1999, tj. korekty w wysokości 18 200 485 EUR.

Ramy prawne

Uregulowania ogólne

5 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, str. 13), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1287/95 z dnia 22 maja 1995 r. (Dz.U. L 125, str. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 729/70"), stanowi:

„Działania mające na celu ustabilizowanie rynków rolnych, podejmowane zgodnie z zasadami wspólnotowymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych, finansowane są na mocy art. 1 ust. 2 lit. b)" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

6 Artykuł 5 rozporządzenia 729/70 reguluje coroczne rozliczanie rachunków przedstawianych przez krajowe agencje upoważnione do dokonywania wydatków z tym związanych.

7 Tenże art. 5 ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Państwa Członkowskie przekazują Komisji w regularnych odstępach czasu następujące informacje dotyczące akredytowanych agencji płatniczych i organów

koordynujących, o których mowa w art. 4, odnoszące się do transakcji finansowanych z Sekcji Gwarancji EFOGR:

a) wykazy wydatków i szacunki przewidywanych potrzeb finansowych;

b) roczne sprawozdania finansowe wraz z informacjami wymaganymi do rozliczenia i poświadczeniami kompletności, dokładności i prawdziwości przekazanych ksiąg.

2. Komisja po konsultacji z komitetem Funduszu:

[...]

b) rozlicza rachunki agencji płatniczych przed dniem 30 kwietnia roku następującego po danym roku budżetowym na podstawie informacji określonych w art. 5 ust. 1 lit. b).

Decyzja w sprawie rozliczenia rachunków dotyczy kompletności, dokładności i prawdziwości przedłożonych ksiąg rachunkowych.

Decyzja ta nie ma wpływu na podjęcie późniejszej decyzji na podstawie art. 5 ust. 2 lit. c);

c) 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 wspólnotowymi.

Przed podjęciem decyzji o odmowie finansowania wyniki kontroli przeprowadzonych przez Komisję i odpowiedzi zainteresowanego Państwa Członkowskiego są przedmiotem pisemnego zawiadomienia, po którym obydwie strony dołożą starań w celu osiągnięcia porozumienia co do działań, jakie należy podjąć.

W przypadku gdy porozumienie nie zostało osiągnięte, Państwo Członkowskie może zwrócić się o rozpoczęcie procedury pojednawczej pomiędzy odpowiednimi stanowiskami w okresie czterech miesięcy; jej wyniki przedstawia się w sprawozdaniu wysyłanym do Komisji i rozpatrywanym przez nią przed podjęciem decyzji o odmowie finansowania.

Komisja dokonuje oszacowania kwot, które mają być wykluczone, z uwzględnieniem w szczególności stwierdzonego stopnia niezgodności. W tym celu Komisja uwzględnia naturę i wagę naruszenia przepisów oraz stratę finansową poniesioną przez Wspólnotę.

Odmowa finansowania nie może dotyczyć wydatków dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli. Jednakże przepisu tego nie stosuje się do skutków finansowych wynikłych:

— z nieprawidłowości w rozumieniu art. 8 ust. 2,

— wskutek pomocy krajowej lub naruszeń, w stosunku do których zastosowano procedurę określoną w art. 93 i 169 Traktatu".

8 Artykuł 8 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 729/70 stanowi:

„Państwa Członkowskie, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi prawa krajowego, podejmują środki niezbędne do:

— upewnienia się, że transakcje finansowane przez Fundusz są rzeczywiście przeprowadzane i dokonywane w poprawny sposób,

— zapobiegania nieprawidłowościom i postępowania z nimi,

— odzyskiwania kwot straconych wskutek nieprawidłowości lub zaniedbań".

9 Artykuł 8 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku braku całkowitego odzyskania skutki finansowe nieprawidłowości lub zaniedbań ponosi Wspólnota, z wyjątkiem skutków nieprawidłowości lub zaniedbań, za które odpowiedzialność ponoszą władze administracyjne lub inne organy Państw Członkowskich.

Odzyskane sumy wypłacane są agencjom płatniczym i odliczane przez nie od wydatków finansowanych przez Fundusz. Odsetki od sum odzyskanych lub wpłaconych z opóźnieniem wpłaca się do Funduszu".

10 Stosownie do przepisu art. 9 ust. 1 tego samego rozporządzenia:

„Państwa Członkowskie udostępniają Komisji wszystkie informacje niezbędne do właściwego funkcjonowania Funduszu i podejmują wszelkie stosowne środki w celu ułatwienia kontroli, których podjęcie Komisja może uznać za konieczne w ramach zarządzania finansowaniem wspólnotowym, w tym inspekcji na miejscu.

Państwa Członkowskie przekazują Komisji przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zostały przyjęte dla zastosowania aktów prawnych Wspólnoty dotyczących wspólnej polityki rolnej w zakresie, w jakim akty te wywołują skutki finansowe dla Funduszu".

11 Procedura pojednawcza, o której stanowi art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70, uregulowana została w decyzji Komisji 94/442/WE z dnia 1 lipca 1994 r. ustanawiającej procedurę pojednawczą w ramach rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz. U. L 182, str. 45). Stosownie do art. 1 ust. 1 tej decyzji ustanawia się organ pojednawczy. Stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 lit. a) „stanowisko [tego] organu pozostaje bez uszczerbku dla ostatecznej decyzji Komisji w sprawie rozliczania rachunków".

12 Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1663/95 z dnia 7 lipca 1995 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR (Dz.U. L 158, str. 6) stanowi:

„W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uznaje, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z regułami wspólnotowymi, powiadamia ona Państwo Członkowskie o wynikach swoich kontroli, działaniach korygujących, które mają być podjęte w celu zapewnienia zgodności w przyszłości oraz o ocenie każdego wydatku, którego wykluczenie może zaproponować na podstawie art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (EWG) nr 729/70. Takie powiadomienie zawiera odniesienie do niniejszego rozporządzenia. Państwo Członkowskie udziela odpowiedzi w terminie dwóch miesięcy, w konsekwencji Komisja może zmienić swoje stanowisko. W uzasadnionych przypadkach Komisja może wyrazić zgodę na przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi.

Po wygaśnięciu terminu na udzielenie odpowiedzi Komisja inicjuje dwustronne rozmowy, podczas których obydwie strony usiłują doprowadzić do porozumienia, co do środków, które mają zostać przedsięwzięte. Następnie Komisja formalnie przekazuje swoje wnioski Państwu Członkowskiemu, z odniesieniem do decyzji Komisji 94/442/WE".

13 Na mocy art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1663/95 decyzje określone w art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 są podejmowane po zbadaniu każdego raportu opracowanego przez organ pojednawczy zgodnie z przepisami ustanowionymi w decyzji 94/442.

14 Wytyczne w sprawie stosowania korekt finansowych określone zostały w dokumencie nr VI/5330/97 wydanym przez Komisję dnia 23 grudnia 1997 r. zatytułowanym: „Wytyczne w sprawie szacowania skutków finansowych przy

przygotowywaniu decyzji o rozliczeniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR" (zwanym dalej „dokumentem nr VI/5330/97"). W sytuacji gdy informacje uzyskane w trakcie dochodzenia nie pozwalają na ocenę strat poniesionych przez Wspólnotę, może zostać zastosowana, w oparciu o ekstrapolację tych strat metodą statystyczną lub przez odniesienie do innych danych możliwych do sprawdzenia, ryczałtowa korekta finansowa. Wielkość zastosowanej korekty zależy od rozmiaru stwierdzonych niedostatków przeprowadzonej kontroli.

15 W załączniku 2 do tego dokumentu, zatytułowanym „Skutki finansowe niedostatków kontroli przeprowadzonej przez Państwa Członkowskie celem rozliczenia rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR", Komisja rozróżnia dwa rodzaje kontroli:

„— Kontrole kluczowe obejmują inspekcje i weryfikacje administracyjne wymagane dla sprawdzenia elementów merytorycznych, w szczególności rzeczywistego istnienia przedmiotu wniosku, ilości oraz warunków jakościowych, włączając w to terminowość, wymogi zbioru, terminy przechowywania itd. Dokonywane są one w terenie i konfrontowane z informacjami uzyskanymi z niezależnego źródła, np. rejestrów katastralnych.

— Kontrole pomocnicze obejmują działania administracyjne konieczne dla właściwego załatwiania wniosków i obejmują działania takie jak: sprawdzanie terminowości w ich składaniu, identyfikacja wniosków dotyczących tego samego przedmiotu, analiza zagrożeń, stosowanie sankcji i odpowiednie nadzorowanie procedur" [tłumaczenie nieoficjalne].

16 Stosownie do postanowień załącznika 2 do dokumentu nr VI/5330/97 Komisja stosuje następujące korekty ryczałtowe:

„W sytuacji gdy kontrole kluczowe — jedna lub więcej — nie zostały przeprowadzone lub zostały przeprowadzone źle bądź były przeprowadzane tak rzadko, że nie mogą skutecznie posłużyć ustalaniu zasadności wniosku lub zapobieganiu nieprawidłowościom, należy zastosować korektę w wysokości 10% z uwagi na to, że z dużym prawdopodobieństwem przyjąć można poniesienie przez EFOGR znacznych strat.

W sytuacji gdy wszystkie kontrole kluczowe są przeprowadzane, choć nie przestrzega się ilości, częstotliwości lub stopnia szczegółowości wymaganego przez rozporządzenia, należy zastosować korektę w wysokości 5% z uwagi na to, że z dużym prawdopodobieństwem przyjąć można, że kontrole te nie dają odpowiedniego poziomu pewności co do prawidłowości wniosków oraz że zagrożenie strat poniesionych przez EFOGR było znaczące.

W sytuacji gdy Państwo Członkowskie dokonuje kontroli kluczowych prawidłowo, lecz pomija całkowicie dokonanie jednej lub więcej kontroli pomocniczych, należy zastosować korektę w wysokości 2%, ze względu na mniejsze zagrożenie strat poniesionych przez EFOGR oraz mniejszy ciężar naruszenia" [tłumaczenie nieoficjalne].

Uregulowania w dziedzinie roślin uprawnych

17 Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 z dnia 27 listopada 1992 r. ustanawiającym zintegrowany system zarządzania i kontroli [zwany dalej „ZSZK"] pewnych systemów pomocy Wspólnoty (Dz.U. L 355, str. 1) utworzony został nowy zintegrowany system znajdujący zastosowanie między innymi do systemu pomocy finansowej w sektorze roślin uprawnych.

18 Stosownie do art. 2 tego rozporządzenia:

„Zintegrowany system zawiera następujące elementy:

a) skomputeryzowaną bazę danych;

b) alfanumeryczny system identyfikacji działek rolnych;

c) alfanumeryczny system identyfikacji i rejestracji zwierząt;

d) wnioski o przyznanie pomocy;

e) zintegrowany system kontroli".

19 Artykuł 7 tego rozporządzenia stanowi, że zintegrowany system kontroli obejmuje wszystkie złożone wnioski o przyznanie pomocy, w szczególności w odniesieniu do kontroli administracyjnych, kontroli na miejscu oraz, w danym przypadku, weryfikacji poprzez lotniczą lub satelitarną teledetekcję.

20 Stosownie do art. 8 tego rozporządzenia:

„1. Państwa Członkowskie przeprowadzają kontrole administracyjne wniosków o przyznanie pomocy.

2. Kontrole administracyjne uzupełniane są przez kontrole na miejscu obejmujące reprezentatywną grupę gospodarstw rolnych. Dla ogółu tych kontroli, Państwa Członkowskie opracowują plan wyboru grupy gospodarstw.

3. Każde Państwo Członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za koordynację kontroli przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu.

4. Organy państwowe mogą, przy spełnieniu warunków, które zostaną określone, wykorzystywać teledetekcję do ustalania powierzchni działek rolnych, identyfikacji upraw i weryfikacji ich statusu.

5. Jeśli właściwe organy Państw Członkowskich zlecą wykonanie pewnych zadań przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu wyspecjalizowanym agencjom lub firmom, muszą one zachować kontrolę i odpowiedzialność za wykonanie tych zadań".

21 Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 3508/92, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 2466/96 z dnia 17 grudnia 1996 r. (Dz.U. L 335, str. 1), stanowi:

„1. Zintegrowany system stosuje się:

a) od 1 lutego 1993 r. w odniesieniu do wniosków o przyznanie pomocy, alfanumerycznego systemu identyfikacji i rejestracji bydła oraz zintegrowanego systemu kontroli, o którym mowa w art. 7;

b) odnośnie do innych elementów określonych w art. 2, najpóźniej od:

— dnia 1 stycznia 1998 r. w przypadku Austrii, Finlandii i Szwecji,

— dnia 1 stycznia 1997 r. w przypadku pozostałych Państw Członkowskich".

22 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1765/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustanawiające system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 181, str. 12) stanowi w art. 15 ust. 3:

„Płatności, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu, wypłacane są beneficjentom w całości" [tłumaczenie nieoficjalne].

23 Stosownie do postanowień art. 9 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3887/92 z dnia 23 grudnia 1992 r. ustalającego szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 391, str. 36), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1648/95 z dnia 6 lipca 1995 r. (Dz.U. L 156, str. 27), jeżeli nieprawidłowa deklaracja sporządzona została umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, rolnik zostaje wykluczony z tego systemu pomocy w danym roku kalendarzowym.

Co do istoty sprawy

W przedmiocie korekty zastosowanej w odniesieniu do lat gospodarczych 1994, 1995, 1996 i 1998 z tytułu różnic pomiędzy rocznymi deklaracjami płatniczymi a kwalifikującymi się powierzchniami

W kwestii prawidłowości wydatków

24 Z pkt B.7.3.1.1 sprawozdania zbiorczego wynika, że w odniesieniu do lat gospodarczych 1994, 1995, 1996 i 1998 służby Komisji ujawniły znaczne różnice (w sumie o 49 385 195 EUR wydatków za dużo), po skonfrontowaniu wydatków deklarowanych przez Republikę Grecką w jej deklaracjach rocznych z powierzchniami kwalifikującymi się do pomocy stosownie do końcowego komunikatu dotyczącego powierzchni bazowej przedłożonego przez władze greckie.

— Argumenty stron

25 Według rządu greckiego z powodu błędnej wykładni i błędnego zastosowania art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 w związku z załącznikiem 2 do dokumentu nr VI/5330/97, Komisja uznała, że różnice między deklaracjami rocznymi wydatków a kwalifikującymi się wydatkami stanowią rzeczywiste różnice i straty dla EFOGR. Komisja odliczyła z finansowania wspólnotowego stosowną kwotę, którą zaliczyła jako korektę finansową obciążającą Republikę Grecką. Zdaniem rządu greckiego, Komisja działała w ten sposób dlatego, iż różnice te wynikają jedynie z braku wspólnego systemu informatycznego i nie stanowią kwot odpowiadających dokładnym wydatkom dokonanym przez Państwo Członkowskie z naruszeniem określonych reguł wspólnotowych ze szkodą dla zasobów Wspólnoty. Tymczasem chodzi tu, jego zdaniem, nie o różnice rzeczywiste, lecz różnice pozorne, odzwierciedlające słabości systemu zarządzania wynikające z braku jednolitego wspólnego systemu informatycznego.

26 Rząd grecki podnosi w tej kwestii, iż:

— albo dane nie są wiarygodne, a zatem różnice między nimi fikcyjne,

— albo są wiarygodne i różnice między nimi są rzeczywiste.

27 Według rządu greckiego te dwie sytuacje nie mogą występować jednocześnie, albowiem dane, które nie są wiarygodne, nie mogą powodować różnic, które byłyby rzeczywiste, jak to utrzymuje Komisja.

28 Skądinąd występowanie różnic w danych niekoniecznie oznacza, że płatności, które przekraczają płatności prawidłowe i normalne, są rzeczywiste. Dotyczy to tym bardziej sytuacji, w której dane nie są wiarygodne z powodu braku wspólnego kompatybilnego systemu informatycznego. Stąd strona, która twierdzi, że różnice są rzeczywiste, winna to udowodnić. Tymczasem stanowisko Komisji, ograniczające się jedynie do podniesienia istnienia tych różnic, nie spełnia powyższego wymogu.

29 Fakt, iż zarzucane różnice nie są rzeczywiste, wynika poza tym, zdaniem tego rządu, z dochodzenia w sprawie zbiorów w roku 1997 przeprowadzonego przez władze greckie po rozmowach dwustronnych ze służbami Komisji w dniu 27 marca 2001 r., a którego wyniki uznane zostały przez te służby za prawidłowe, tak że kwota 24 160 441 768 GRD nie została wykluczona ze wspólnotowego finansowania w roku budżetowym 1997.

30 Komisja podnosi, że rząd grecki przyznaje istnienie rozbieżności między wydatkami wypłaconymi zgodnie z deklaracjami rocznymi a powierzchniami kwalifikującymi się do wypłat zgodnie z końcowym komunikatem w sprawie powierzchni bazowej przedłożonym przez władze greckie oraz że nie kwestionuje rozmiaru tych rozbieżności. Podkreśla ona, że rząd grecki nie przedstawia innych dowodów na wielkość wydatków i powierzchni, które byłyby, według niego, dokładne i wiarygodne.

31 Komisja podnosi w tej kwestii, że argument rządu greckiego oparty na „fikcyjnych rozbieżnościach" świadczy albo o tym, że kwota, którą on sam zadeklarował jako przekazaną producentom, nie jest dokładna, albo że powierzchnie, które zadeklarował jako kwalifikujące się, nie są dokładne, albo też że oba te elementy są nieprawdziwe. Bez względu wszakże na wysuwaną tezę to do Republiki Greckiej należy dostarczenie służbom Komisji „dokładnych" danych.

— Ocena Trybunału

32 Przede wszystkim przypomnieć należy, że EFOGR finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z unormowaniami wspólnotowymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych (zob. w szczególności wyroki: z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-278/98 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1501, pkt 38 oraz z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-349/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-3851, pkt 45).

33 Należy także przypomnieć, że to Komisja winna udowodnić istnienie naruszenia reguł wspólnej organizacji rynków rolnych (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 lutego 1991 r. w sprawie C-281/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-347, pkt 19). W związku z tym Komisja ma obowiązek uzasadnić decyzję ustalającą brak lub niedostatki kontroli przeprowadzonych przez zainteresowane Państwo Członkowskie (zob. ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 46).

34 W każdym razie Komisja winna nie tyle wykazać w wyczerpujący sposób niedostatek kontroli przeprowadzonych przez administracje krajowe lub nieprawidłowości przekazanych przez nie danych, co przedstawić dowód poważnej i racjonalnej wątpliwości stwierdzonej w odniesieniu do kontroli lub danych (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-54/95 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-35, pkt 35).

35 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 (zob. wyrok z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-253/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-7529, pkt 7).

36 Owo złagodzenie wymogów dowodowych w stosunku do Komisji tłumaczy się tym, że to Państwo Członkowskie znajduje się w lepszej sytuacji, jeżeli chodzi o gromadzenie i weryfikację danych koniecznych do rozliczenia rachunków EFOGR, a zatem to do niego należy przedstawienie najbardziej szczegółowego i najpełniejszego dowodu na rzeczywisty charakter kontroli lub prawdziwość danych oraz, w razie konieczności, na niedokładność twierdzeń Komisji (ww. wyroki: w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 35 oraz w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, pkt 41).

37 W świetle powyższych uwag należy zbadać dowody dostarczone przez rząd grecki w odniesieniu do ustaleń, na których Komisja oparła zaskarżoną decyzję.

38 Bezsporne jest, że istnieje rozbieżność pomiędzy wydatkami dokonanymi zgodnie z deklaracjami rocznymi a powierzchniami kwalifikującymi się do płatności zgodnie z końcowym komunikatem o powierzchni stanowiącej bazę dla wypłat, przedłożonym Komisji przez władze greckie.

39 Kwestionując — w oparciu o pozostające w sprzeczności dane przedłożone przez rząd grecki — prawidłowość dokonanych płatności pomocy, Komisja przedstawiła dowód na istnienie poważnej i racjonalnej wątpliwości.

40 W konsekwencji to na władzach greckich spoczywał ciężar przedstawienia najbardziej szczegółowego i kompletnego dowodu na to, że płatności te nie zostały dokonane z naruszeniem prawa wspólnotowego.

41 Wbrew stanowisku rządu greckiego nie można więc utrzymywać, że to na Komisji spoczywa ciężar dostarczenia dowodu na to, że stwierdzone różnice są rzeczywiste, a co za tym idzie utrzymywać, że wiarygodne dane dotyczące kwalifikującej się powierzchni winny zostać dostarczone przez Komisję.

42 Rząd grecki nie wykazał, że płatności nie przekroczyły tych płatności, które odpowiadają powierzchniom kwalifikującym się do przedmiotowej pomocy. Ograniczył się on do stwierdzenia, że istnienie sprzecznych danych nie oznacza koniecznie, że dokonane płatności rzeczywiście przekroczyły normalne prawidłowe płatności.

43 Stąd rząd grecki nie zdołał podważyć ustaleń Komisji w odniesieniu do różnic między deklaracjami rocznymi płatności a kwalifikującymi się powierzchniami.

Co do podniesionego zastosowania drugiej korekty finansowej z tych samych powodów

— Argumenty stron

44 Rząd grecki podnosi, że korekty ryczałtowe zostały już z tych samych powodów zastosowane w odniesieniu do zbiorów z lat 1994, 1995 i 1996. Uściśla przy tym, że

korekty finansowe zostały zastosowane w stosunku do Republiki Greckiej decyzją Komisji 2000/449/WE z dnia 5 lipca 2000 r. wykluczającą pewne wydatki poniesione przez Państwo Członkowskie z finansowania wspólnotowego w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) (Dz. U. L 180, str. 49) z powodu niedostatków ZSZK w okresie zbiorów w latach 1994, 1995, 1996 i 1998 w sektorze roślin uprawnych. Owe ryczałtowe korekty finansowe obciążające to Państwo Członkowskie stanowiły 2% w odniesieniu do zbiorów w 1994 r. oraz 5% zadeklarowanych wydatków dla wniosków będących przedmiotem kontroli na miejscu i 2% dla będących przedmiotem kontroli przez teledetekcję w odniesieniu do zbiorów z lat 1995, 1996 i 1997. Korekty te zostały zastosowane z uwagi na braki i opóźnienia we wprowadzaniu ZSZK. Wśród owych niedostatków ZSZK figurował brak wspólnego systemu rejestracji informatycznej. W konsekwencji należałoby uznać, że ryczałtowe korekty finansowe dokonane z tytułu powołanych wyżej zbiorów obejmują również brak wspólnego systemu rejestracji informatycznej, co nie pozwala na zastosowanie drugiej korekty finansowej z tego samego powodu.

45 Rząd grecki utrzymuje ponadto, że niezgodności stwierdzone w odniesieniu do zbiorów z 1997 r. zostały pominięte w ramach obecnej korekty finansowej bez ustalenia jasnego powodu, dla którego różnice odnotowane w odniesieniu do roku 1997 w wysokości 77 milionów EUR nie zostały wykluczone z finansowania wspólnotowego. Jego zdaniem, Komisja dała wyraźnie do zrozumienia, że różnice stwierdzone w odniesieniu do pozostałych lat zbiorów, z wyjątkiem roku 1997, spowodowane były przyczynami innymi niż brak wspólnego systemu informatycznego. Według tego rządu, aby móc zaakceptować punkt widzenia Komisji, należałoby w istocie przyjąć najmniej przekonujący scenariusz, według którego mimo iż w latach 1994, 1995 i 1996 stwierdzone różnice są rzeczywiste, a płatności były istotnie dokonane w kwocie przewyższającej płatności wspólnotowe, to w odniesieniu do roku 1997 te same różnice wynikają z braku wspólnego kompatybilnego systemu informatycznego. W konsekwencji te ostatnie nie są rzeczywiste, a zatem odpowiadające kwoty nie są wykluczone z finansowania wspólnotowego. Jednocześnie różnice stwierdzone następnie w odniesieniu do roku 1998 r. są na nowo rzeczywiste, zaś płatności są znów rzekomo dokonane w kwocie przewyższającej płatności prawidłowe.

46 Rząd grecki wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji zgodnie z art. 253 WE z uwagi na brak uzasadnienia lub przynajmniej na uzasadnienie niewystarczające, z uwagi na błędne ustalenie stanu faktycznego, złą ocenę elementów faktycznych i brak uwzględnienia elementów rozstrzygających oraz ewentualnie o zmianę tej decyzji w taki sposób, by kwoty odpowiadające niezgodnościom wyżej podniesionym nie były wykluczone z finansowania wspólnotowego.

47 Komisja nie podziela zdania rządu greckiego, według którego występuje podwójna korekta finansowa dotycząca tych samych zbiorów z tych samych powodów. Wcześniejsze korekty oparte były, jej zdaniem, na zagrożeniu strat dla EFOGR wynikających z całości wskazanych w Grecji niedostatków w systemie płatności i kontroli na podstawie dokumentu nr VI/5330/97. Następnie służby Komisji otrzymały podobno od rządu greckiego — na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 658/96 z dnia 9 kwietnia 1996 r. w sprawie niektórych warunków przyznania kompensat w ramach systemu wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 91, str. 46) oraz załącznika VIII do tego rozporządzenia — informacje dotyczące zbiorów z lat 1994 i 1996, które pozwoliły im dokonać porównań między kwalifikującymi się powierzchniami a dokonanymi płatnościami oraz na stwierdzenie, iż występowały znaczne różnice i rzeczywiste straty dla EFOGR. Zastosowana nowa korekta oparta była zatem na stwierdzeniu pewnych rozbieżności, które doprowadziły do nieprawidłowych wydatków.

48 Jeżeli chodzi o zbiory w 1997 r., Komisja podkreśla, że rząd grecki dostarczył danych i wyjaśnień, które pozwoliły jej na dokonanie oddzielnej oceny skutków finansowych oraz konkretnie stwierdzonych problemów. Takie dane powinny były być również przedłożone dla lat następnych. Tymczasem żadnego wyjaśnienia ani informacji nie dostarczono w tej kwestii. Fakt, iż w roku 1997 nie została stwierdzona żadna rozbieżność, przy braku innych informacji, nie stanowi wystarczającego argumentu dla wywiedzenia braku rozbieżności, jeżeli chodzi o lata 1994, 1995, 1996 i 1998.

— Ocena Trybunału

49 Tytułem wstępu stwierdzić należy, że zarzut braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do rzekomej podwójnej korekty finansowej nie został podniesiony przez rząd grecki jako samodzielny zarzut, lecz jawi się raczej jako związany z całością oceny Komisji. Zarzut ten nie może zatem być zbadany odrębnie.

50 Tak jak wynika to z pkt 32 niniejszego wyroku, EFOGR finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z unormowaniami wspólnotowymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Komisja nie ma obowiązku stwierdzenia istnienia szkody, lecz może poprzestać na przedstawieniu poważnych oznak (ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 146).

51 W tym konkretnym przypadku bezsporne jest — jeżeli chodzi o płatności, które nie miały oparcia w kwalifikującej się powierzchni — że takie oznaki zostały przez Komisję wskazane oraz że rząd grecki nie był w stanie wykazać prawidłowości tych płatności.

52 Jeżeli chodzi o zbiory w roku 1997, Komisja słusznie podkreśla, iż fakt, że dla tego roku żadna rozbieżność nie została stwierdzona, nie stanowi sam w sobie argumentu wystarczającego dla stwierdzenia, bez innych informacji, braku rozbieżności w innych latach.

53 Jeżeli chodzi o korekty już zastosowane w odniesieniu do zbiorów z lat 1994, 1995 i 1996, zostały one dokonane z uwagi na niewydolność ZSZK i miały charakter ryczałtowy, natomiast przedmiotowe korekty były zastosowane nie ryczałtowo, lecz na podstawie dokładnej oceny strat.

54 Z pewnością nie można z miejsca wykluczyć, że zagrożenia stwierdzone w latach 1994 i później, które doprowadziły Komisję do nałożenia ryczałtowej korekty, zawierały już w sobie zagrożenie związane z rozbieżnościami między kwalifikującymi się powierzchniami a dokonanymi wypłatami pomocy.

55 Jednakże Komisja wykazała w szczegółowy sposób, że zastosowane korekty w latach wcześniejszych nie były umotywowane takim zagrożeniem, lecz innymi szczególnymi przyczynami.

56 Jeżeli chodzi o rok 1994, to z pkt B.7.3.1.5 sprawozdania zbiorczego wynika, że korekta zastosowana do tego roku dotyczyła tylko drugorzędnych aspektów systemu kontroli i nie obejmowała braku wspólnego kompatybilnego systemu informatycznego, który stanowi uzasadnienie obecnej korekty finansowej.

57 Korekty zastosowane do lat gospodarczych 1995 i 1996 związane były z ujawnionymi niedostatkami kontroli na miejscu i nie były motywowane brakiem wspólnego kompatybilnego systemu informatycznego. Wobec tego — jak podtrzymuje Komisja w odpowiedzi na skargę i czemu nie zaprzecza rząd grecki — korekty finansowe zastosowane do lat 1995 i 1996 dotyczyły w szczególności niedostatków związanych z opóźnieniami w realizacji kontroli przez teledetekcję i kontroli na miejscu, a także z brakiem katastru oraz kontroli krzyżowych.

58 Ustalenia te nie zostały podważone przez rząd grecki, który utrzymuje w szczególności, że wśród zarzucanych niedostatków figurował również brak wspólnego systemu rejestracji informatycznej.

59 Według decyzji 2000/449 korekta zastosowana do lat 1996–1998 uzasadniona była zagrożeniem strat dla EFOGR wynikającym z „niewydolności ZSZK".

60 Chociaż zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 3508/92 wspólny system rejestracji informatycznej jest częścią ZSZK, tenże składa się z wielu innych elementów. ZSZK obejmuje bowiem także kontrole administracyjne, kontrole na miejscu oraz w razie konieczności weryfikację za pomocą teledetekcji lotniczej lub satelitarnej.

61 W konsekwencji korekty nałożone decyzją 2000/449 oparte były na całości niedostatków. Stwierdzone rozbieżności między dokonanymi płatnościami a kwalifikującymi się powierzchniami nie zostały, jako takie, uwzględnione we wcześniejszych korektach.

62 Stąd też zarzut oparty na podwójnej korekcie finansowej za te same okresy i z tych samych powodów winien być oddalony.

Co do braku kompetencji Komisji ratione temporis

— Argumenty stron

63 Rząd grecki podnosi jako zarzut ewentualny, że art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 stanowi, iż odmowa finansowania nie może dotyczyć wydatków

dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego przez Komisję o wynikach tych kontroli.

64 Według rządu greckiego z analizy art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 wynika, że prawo Komisji do zastosowania korekt finansowych w odniesieniu do okresu rozpoczynającego się 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego o wynikach kontroli zakłada, że to pisemne zawiadomienie o ustaleniach dokonanych w czasie kontroli zawiera także ocenę wydatków, które mogą zostać wykluczone w oparciu o art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70. W konsekwencji zawiadomienie o wynikach kontroli, które nie zawiera jednocześnie takiej właśnie oceny wydatków mogących podlegać wykluczeniu, nie spełnia, jego zdaniem, wymogów rozporządzenia.

65 Wobec tego rząd ten podnosi, że obecna korekta finansowa nie może obejmować zbiorów z lat 1994–1996 i 1998, ponieważ stosownie do tegoż art. 5 ust. 2 lit. c) nie może ona dotyczyć wydatków, które zostały dokonane 24 miesiące przed oficjalnym zawiadomieniem o wnioskach Komisji w sprawie wyników kontroli dokonanych przez jej służby w ramach dochodzeń zarejestrowanych pod numerami 214/99, 219/99 i 1/2000.

66 Komisja odpowiada, że Republika Grecka nie może czerpać korzyści ze swego własnego zaniedbania w zakresie złożenia Komisji w odpowiednim czasie dokładnych danych dotyczących wyżej wspomnianych lat. Podkreśla ona, że jej służby były w stałym kontakcie z władzami greckimi, jeżeli chodzi o przedmiotowe rozbieżności. Komisja w szczególności zwraca uwagę na swoje pismo z dnia 23 czerwca 1998 r. (nr VI/25149, wersja grecka EL 32539 z dnia 24 sierpnia 1998 r.), w którym wskazała władzom greckim zamiar wykluczenia pewnych wydatków z finansowania wspólnotowego. W piśmie z dnia 5 lutego 2001 r. (nr VI/003644) Komisja wskazała, że miała zamiar zaproponować wykluczenie wydatków, które nie były zgodne z uprawianymi powierzchniami za okres od 1994 do 1998 r.

— Ocena Trybunału

67 Artykuł 5 ust. 2 lit. c) akapit piąty rozporządzenia nr 729/70 stanowi, że „[o]dmowa finansowania nie może dotyczyć wydatków dokonanych wcześniej niż 24 miesiące przed pisemnym zawiadomieniem zainteresowanego Państwa Członkowskiego przez Komisję o wynikach kontroli [Komisji]".

68 Rozporządzenie nr 1663/95, będące rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia nr 729/70, określa w art. 8 ust. 1 akapit pierwszy zawartość pisemnego zawiadomienia, którym Komisja zawiadamia Państwa Członkowskie o wyniku jej kontroli (zob. wyrok z dnia 24 stycznia 2000 r. w sprawie C-170/00 Finlandia przeciwko Komisji, Rec. str. I-1007, pkt 26).

69 Stosownie do postanowień tego artykułu wyżej wspomniane zawiadomienie wskazuje środki o charakterze korekcyjnym, które mają być podjęte dla zagwarantowania w przyszłości przestrzegania przedmiotowych norm, oraz mieści w sobie ocenę wydatków, które Komisja zamierza wykluczyć, i odwołuje się do rozporządzenia nr 1663/95.

70 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału w relacjach z Państwami Członkowskimi Komisja zobowiązana jest przestrzegać warunków, które sama na siebie nałożyła mocą rozporządzeń wykonawczych (zob. ww. wyrok w sprawie Finlandia przeciwko Komisji, pkt 34). W istocie nieprzestrzeganie tych warunków może, w zależności od stopnia ich ważności, pozbawić znaczenia gwarancje proceduralne przyznane Państwom Członkowskim na mocy art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70, które ograniczają w czasie możliwość odmowy finansowania wydatków przez EFOGR (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie C-158/00 Luksemburg przeciwko Komisji, Rec. str. I-5373, pkt 24).

71 Należy zatem zbadać, w jakim zakresie pismo z dnia 23 czerwca 1998 r. odpowiada warunkom określonym w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95.

72 W piśmie tym, odwołującym się do art. 8 rozporządzenia nr 1663/95, Komisja przekazała władzom greckim zamiar wykluczenia z finansowania wspólnotowego części zadeklarowanych wydatków, na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 296/96 z dnia 16 lutego 1996 r. w sprawie danych przekazywanych przez Państwa Członkowskie oraz miesięcznego księgowania wydatków finansowanych przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2776/88 (Dz.U. L 39, str. 5) za okres maksymalnie do 24 miesięcy poprzedzających oficjalną datę doręczenia tego pisma.

73 Jeżeli chodzi o ocenę wydatków, Komisja wskazała władzom greckim, że ta część wydatków zostanie określona w oparciu o przepisy właściwe w tej dziedzinie.

74 Z orzecznictwa wynika, że pojęcie „ocena" wydatków, znajdujące się w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 — podobnie jak jego odpowiedniki w różnych wersjach językowych — winno być interpretowane w taki sposób, że wskazanie liczbowe kwot przedmiotowych wydatków nie jest konieczne oraz że wystarczające jest wskazanie elementów pozwalających na wyliczenie tej kwoty przynajmniej w przybliżeniu (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-375/99 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-5983, pkt 16).

75 Ta literalna wykładnia znajduje poparcie w fakcie, iż — jak zostało przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku — to Państwo Członkowskie jest w lepszej sytuacji, jeżeli chodzi o gromadzenie i weryfikację danych koniecznych do rozliczania rachunków EFOGR.

76 W tym przypadku sprawozdanie z kontroli załączone do wyżej wspomnianego pisma z dnia 23 czerwca 1998 r., zatytułowane „Sprawozdanie z kontroli dotyczące rozliczenia rachunków EFOGR — Sekcja Gwarancji — rośliny uprawne — zbiory 1996 i 1997", wyraźnie powołuje się w pkt 1.3.2, 3.7 i 3.8 na fakt, iż otrzymane dane wskazały na niemożność pogodzenia rezultatów wynikających z danych informatycznych z wydatkami zadeklarowanymi EFOGR za ten sam okres oraz iż brakowało istotnych danych. Stwierdzone zostały poważne różnice.

77 Jednakże informacje te nie wystarczają do stwierdzenia, że stanowią one „ocenę" w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95. Sprawozdanie zawiera wiele uwag krytycznych odnoszących się do niedostatków stwierdzonych przy wprowadzaniu ZSZK oraz do dysfunkcji ujawnionych przy zbiorach z lat 1996 i 1997. Pismo nie wskazuje na to, iż Komisja przewidywała korektę nieryczałtową. Jeżeli chodzi o te dwa lata zbiorów, władze greckie nie były zatem w stanie nawet w przybliżeniu obliczyć kwoty ewentualnych korekt. Co więcej, nie było odniesienia do zbiorów z lat 1994 i 1995 ani w wyżej wskazanym piśmie, ani w załączonym sprawozdaniu.

78 Pismo z dnia 23 czerwca 1998 r. nie stanowi zatem zawiadomienia w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95.

79 Pismo z dnia 13 czerwca 2000 r. również nie wspomina o rodzaju przewidywanej korekty.

80 Pierwsze zawiadomienie Komisji, które w tym konkretnym przypadku jest zgodne z wymogami tego przepisu, to pismo z dnia 20 sierpnia 2001 r.

81 Komisja nie może uchylać się od skutków terminu zakreślonego w art. 5 ust. 2 lit. c) akapit piąty rozporządzenia nr 729/70 przez podniesienie okoliczności, że władze greckie nie współpracowały w wystarczający sposób przy wyjaśnianiu stwierdzonych rozbieżności. W istocie nic nie stoi na przeszkodzie temu, by Komisja w komunikacie, o którym mowa w wyżej wskazanym przepisie, przystąpiła do oceny strat w drodze ekstrapolacji w oparciu o te rozbieżności.

82 W związku z tym należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji wykluczającej z finansowania wspólnotowego wydatki dokonane przez Republikę Grecką w sektorze roślin uprawnych przed dniem 20 sierpnia 1999 r. w zakresie, w jakim wspomniane wydatki objęte są korektą z powodu niezgodności między zadeklarowanymi wydatkami a powierzchniami kwalifikującymi się do zgłoszonej pomocy.

W przedmiocie korekty ryczałtowej w wysokości 5% zastosowanej w odniesieniu do lat gospodarczych 1998 i 1999 z powodu niedostatków we wprowadzaniu w życie ZSZK

83 Komisja przedstawia w sposób szczegółowy w pkt B.7.3.1.1 sprawozdania zbiorczego, iż Republika Grecka jeszcze nie wprowadziła w życie systemu ZSZK.

Argumenty stron

84 Republika Grecka utrzymuje przede wszystkim, że liczba przeprowadzonych kontroli na miejscu była, w planie krajowym, dwa razy większa niż przewidziana w rozporządzeniu nr 3887/92 i wynosząca 5%. W 1998 r. liczba kontroli stanowiła 13,55% wniosków o pomoc. Fakt ten w połączeniu z rozdrobnieniem ziemi

i ogromną liczbą złożonych wniosków o pomoc spowodował, że wymagany przez Komisję wzrost liczby kontroli na miejscu stał się z jednej strony niepotrzebny, a z drugiej niecelowy z racji niebagatelnych kosztów administracyjnych i finansowych, jakie taka kontrola za sobą pociąga. Jeżeli chodzi o opóźnienia we wprowadzaniu w życie kontroli, w szczególności po zbiorach, opóźnienia te nie utrudniały skutecznej identyfikacji roślin, nawet po zbiorach, dzięki pozostałościom roślin będącym wciąż w dobrym stanie z powodu wysokiej temperatury i suchości. W konsekwencji zarówno liczba, jak i jakość kontroli były, jej zdaniem, satysfakcjonujące.

85 Stwierdzone rozbieżności między kontrolami zakomunikowanymi służbom Komisji a kontrolami dokonanymi metodą teledetekcji nie są, zdaniem Republiki Greckiej, rzeczywiste, lecz są spowodowane błędami wprowadzonymi przy informatycznej rejestracji danych.

86 Jeżeli chodzi zresztą o jakość kontroli przez teledetekcję, należy zauważyć, że tolerancja +/– 6,2 m była stosowana w latach 1998 i 1999 zgodnie z warunkami technicznymi opracowanymi przez Wspólny Ośrodek Badawczy (Ispra) oraz że metoda ta nie funkcjonowała w Grecji w sposób satysfakcjonujący z powodu rozdrobnienia ziemi. Program doświadczalny mający na celu określenie optymalnej tolerancji wykazał w końcu, że optymalną tolerancją dla Grecji było +/– 3 m i taka właśnie tolerancja była stosowana od roku 2000. Należałoby przyjąć, że ewentualne stwierdzone niedostatki nie były aż tak poważne, by narazić EFOGR na zagrożenie strat finansowych.

87 Jeżeli chodzi o brak katastru oraz związaną z tym trudność w identyfikacji działek rolnych, to zauważyć należy, że w ramach tworzenia podstawy kartograficznej dla ZSZK władze greckie — we współpracy z właściwymi służbami Unii Europejskiej oraz Wspólnego Ośrodka Badawczego (Ispra) — począwszy od roku 1994

rozpoczęły prace w takim kierunku, by deklaracje ZSZK zostały objęte w 90%. Prace te obejmowały realizację ortofotografii oraz diapozytywów jednostek i zakończyły się w 1997 r., tak że w 1998 r. odbyły się testy w niektórych regionach kraju. Znalazły one całkowite zastosowanie w 1999 r. i obejmowały około 75% działek rolnych zarejestrowanych w ZSZK.

88 W świetle powyższego, a także uwzględniając przede wszystkim stopień zaawansowania we wprowadzeniu w życie rejestru winnic i upraw oliwek wynoszący 75% oraz bliską perspektywę jego zakończenia, władze greckie podnoszą, że fakt, iż owo wprowadzenie w życie nie jest całkowicie zakończone, nie stanowi poważnego braku, z którego wypływać by miało rzeczywiste zagrożenie strat dla zasobów wspólnotowych.

89 W końcu, jeżeli chodzi o brak sankcji i nieistnienie systemu odpowiedniej kontroli, władze greckie utrzymują, po pierwsze, że sankcje przewidziane w art. 9 rozporządzenia nr 3887/92 nie zostały zastosowane w przypadku powierzchni zadeklarowanych jako nawodnione, chociaż producenci nie dostarczyli na to dowodu, nie dlatego, że uprawy istniały i nie chodziło tu o umyślnie fałszywą deklarację, a w każdym razie sankcje takie miały zastosowanie dopiero od roku 2000, kiedy to wyłoniona została oddzielna duża powierzchnia pod uprawę kukurydzy.

90 Z tych powodów rząd grecki utrzymuje, że zarówno struktury, jak i krajowy system kontroli polepszyły się w stosunku do tego, co miało miejsce wcześniej, oraz że ryczałtowa korekta finansowa w wysokości 5%, która została zastosowana, jest niewspółmierna. Przypomina przy tym, że ta sama wielkość korekty została zastosowana w odniesieniu do poprzednich zbiorów.

91 Komisja podnosi, że w 1998 r. w znacznej liczbie regionów została ujawniona większa liczba poważnych nieprawidłowości. Jednakże w wyżej wskazanym roku władze greckie nie przeprowadziły uzupełniających kontroli i odsetek wniosków skontrolowanych w 1999 r. nie wzrósł, jak to przewidywał art. 9 rozporządzenia

nr 3887/92. Dla lat 1999 i 2000 władze greckie nie były w stanie dostarczyć danych statystycznych dotyczących kontroli z uwagi na fakt, iż program informatyczny zawierający scentralizowane dane statystyczne jeszcze nie funkcjonował.

92 Ponadto Komisja przytacza niedostatki dotyczące liczby i jakości kontroli przez teledetekcję, jakości kontroli klasycznych dokonywanych na miejscu, systemu rozpoznawania działek rolnych, kontroli upraw nawadnianych i ogólnego nadzoru nad procedurami.

93 Komisja podnosi, że rząd grecki uznaje i przyjmuje wszystkie wnioski z kontroli, a także stwierdzone rozbieżności oraz niedostatki systemu i kontroli. Rząd ten przyznaje w szczególności, że liczba kontroli nie wzrosła w 1999 r., że zadeklarowana liczba kontroli przez teledetekcję była niedokładna oraz że kontrole na miejscu przeprowadzone zostały z opóźnieniem, tzn. po zbiorach, że tolerancja 6,2 m dopuszczona przez fotografię lotniczą nie była dostosowana do sytuacji małych upraw spotykanych w Grecji, że opracowanie katastru było dalekie od ukończenia w przedmiotowym okresie oraz że sankcje przewidziane w art. 9 rozporządzenia nr 3887/92 nie zostały wymierzone wskutek arbitralnej wykładni tego przepisu.

94 Z uwagi na ciężar braków w systemie kontroli w okresie, którego dotyczy spór, oraz na zwiększone zagrożenie strat dla EFOGR z nich wynikających, korekta w wysokości 5% winna według Komisji zostać uznana za uzasadnioną.

Ocena Trybunału

95 Stosownie do orzecznictwa przywołanego w pkt 33–35 niniejszego wyroku, na rządzie greckim spoczywa ciężar wykazania, że w latach gospodarczych 1998 i 1999

Republika Grecka stosowała wiarygodny i skuteczny system kontroli oraz że zarzuty sformułowane przez Komisję w następstwie materialnej weryfikacji dokonanej przez jej służby nie były uzasadnione.

96 Tymczasem rząd grecki nie kwestionuje w odniesieniu do wprowadzenia w życie ZSZK faktu, że zinformatyzowana baza danych przewidziana w art. 2 i 3 rozporządzenia nr 3508/92 nie została stworzona w wyznaczonym czasie oraz że nie funkcjonowała w latach, których dotyczy spór. Podniósł on jedynie, że struktury oraz system kontroli krajowej zostały ulepszone w stosunku do stanu, w jakim znajdowały się wcześniej, oraz że fakty podniesione przez Komisję nie stanowią poważnego braku, z którego wynikałoby realne zagrożenie strat dla zasobów wspólnotowych.

97 W tej kwestii przypomnieć należy od razu znaczenie, jakie przedstawia wprowadzenie w życie ZSZK, bez konieczności szczegółowego badania kwestii jakości kontroli przez teledetekcję lub liczby kontroli dokonanych na miejscu. W istocie identyfikacja działek rolnych, jeszcze nie w pełni dokonana w Grecji, sama w sobie stanowi kluczowy element prawidłowego zastosowania systemu powiązanego z powierzchnią. Brak wiarygodnego systemu identyfikacji działek mieści w sobie podwyższone zagrożenia wystąpienia szkody dla budżetu wspólnotowego.

98 Jeżeli chodzi o sankcje przewidziane przez rozporządzenie nr 3887/92, wystarczy stwierdzić, że producenci zadeklarowali swoje ziemie jako nawodnione, chociaż nie byli w stanie tego udowodnić. Sankcja przewidziana w art. 9 ust. 2 wyżej wskazanego rozporządzenia polega na wykluczeniu przedmiotowych działek z finansowania wspólnotowego. Wbrew temu, co utrzymuje rząd grecki, sankcja ta znajdowała już zastosowanie w przedmiotowych latach budżetowych.

99 Chociaż można stwierdzić poprawę, rząd ten nie może utrzymywać, że — z uwagi na to stwierdzenie oraz uwzględniając fakt, że już wcześniej została zastosowana korekta w wysokości 5% — wielkość korekt, które mają być dokonane winna być

niższa. W istocie, pomimo owej poprawy, choć zasługującej na uznanie, zagrożenie szkody dla EFOGR było znacznie podwyższone od chwili upływu terminu wyznaczonego na wprowadzenie w życie ZSZK, tj. od dnia 1 stycznia 1997 r., tak że korekta w wysokości 5% nałożona w odniesieniu do lat wcześniejszych mogłaby być uznana za łagodną.

100 W konsekwencji ryczałtowe korekty w wysokości 5%, zastosowane do lat 1998 i 1999 okazują się być zgodne z wytycznymi ustalonymi przez Komisję w dokumencie nr VI/5330/97.

W przedmiocie ryczałtowej korekty w wysokości 2% zastosowanej do lat gospodarczych 1998 i 1999 z powodu potrąceń dokonywanych przez stowarzyszenia spółdzielni rolniczych

101 Z pkt B.7.3.1.5 sprawozdania zbiorczego wynika, że w 1998 i 1999 r. stowarzyszenia spółdzielni rolniczych automatycznie potrącały około 2% pomocy przyznanej rolnikom na pokrycie kosztów swego funkcjonowania.

Argumenty stron

102 Rząd grecki podnosi, że przepisy krajowe nie zezwalają już na potrącenia począwszy od zbiorów będących przedmiotem sporu. Według niego wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-247/98 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. I-1, z którego wynika, że takie potrącenia są zabronione, w sposób wyraźny odnosi się do potrąceń poprzedzających datę wejścia w życie ustawy nr 2538/97, tj. dzień 1 grudnia 1997 r. Artykuł 37 tej ustawy dodał drugi akapit do art. 2 ustawynr 1409/83, który stanowi,

że „[p]otrącenie z kwot, o których mowa w poprzednim akapicie, nie dotyczy kwot wydatkowanych z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), chyba że przepisy wspólnotowe stanowią inaczej". Od tego czasu unormowania krajowe bezpośrednio sprzeciwiają się jakimkolwiek potrąceniom w odniesieniu do pomocy EFOGR.

103 Rząd grecki przyznaje, że zobowiązanie Państwa Członkowskiego do zapewnienia przekazania całości pomocy nie ogranicza się do ustanowienia przepisów krajowych do niej się odnoszących, lecz rozciąga się również na ścisłe ich przestrzeganie i stosowanie ich w taki sposób, by ewentualnie stwierdzone potrącenia z pomocy mogły być odzyskane z powołaniem na ich nienależne lub bezprawne dokonanie. Jednakże ten ostatni punkt zakłada złożenie skargi przez beneficjenta pomocy oraz, bardziej ogólnie, nieistnienie jakiejkolwiek odmiennej umowy między stowarzyszeniami rolniczymi a beneficjentami. W tym konkretnym przypadku nie ma, jego zdaniem, naruszenia przepisu wspólnotowego ani krajowego, ponieważ beneficjent przekazanej pomocy wyraźnie zgodził się na potrącenie części tej pomocy.

104 Podczas rozprawy rząd grecki dodał w tej kwestii, że po uchwaleniu ustawy nr 2538/97 za pomocą licznych okólników administracja zwróciła uwagę wszystkich właściwych służb na tę sprawę, tak by ustawa ta była dokładnie przestrzegana i aby podmioty ją naruszające były pozywane przed sądem.

105 Mając na uwadze działania, jakie zostały podjęte, oraz ulepszenia, które pojawiły się w tej dziedzinie, nieuzasadnione, a co najmniej niezwykle niesprawiedliwe i niewspółmierne, było, zdaniem tego rządu, wykluczenie z finansowania wspólnotowego części przekazanej beneficjentom pomocy odpowiadającej 2% jej wartości.

106 Komisja twierdzi, że rząd grecki przyznał, iż potrącenie w wysokości 2% stosowane przez stowarzyszenia spółdzielni rolniczych jest sprzeczne z prawem wspólnotowym

oraz że nie kwestionuje on wyników kontroli Komisji, wykazujących, że te stowarzyszenia potrącały kwoty odpowiadające 2% kwot przekazywanych beneficjentom.

107 Chociaż władze greckie uchyliły ustawę, która zezwalała stowarzyszeniom spółdzielni rolniczych na kompensowanie kosztów związanych z zarządzaniem przekazywaniem pomocy poprzez potrącenie z niej kwoty wynoszącej 2%, nie podjęły one, zdaniem Komisji, adekwatnych działań w celu zapobieżenia kontynuowaniu praktyki potrąceń przez wyżej wspomniane stowarzyszenia. Komisja przypomina, że Państwa Członkowskie powinny zapobiegać wszelkiemu — zarówno bezpośredniemu, jak i pośredniemu — obchodzeniu dzięki nieprzejrzystym praktykom obowiązku przekazywania pomocy producentom w całości.

108 Komisja dodaje, że otrzymała od producentów szereg skarg na owo potrącenie.

Ocena Trybunału

109 Artykuł 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 stanowi, że płatności, o których mowa w tym rozporządzeniu, przekazywane są w całości beneficjentom.

110 Pomimo uchwalenia ustawy nr 2538/97, która sprzeciwia się zabronionym w ten sposób potrąceniom, bezsporne jest, że w latach 1998 i 1999 stowarzyszenia spółdzielni rolniczych potrąciły automatycznie na pokrycie swych kosztów funkcjonowania kwotę stanowiącą około 2% pomocy przekazanej rolnikom.

111 Tymczasem system pomocy producentom pewnych roślin uprawnych nie przewiduje żadnego wyjątku pozwalającego na takie potrącenie. Trybunał uznał, że art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 sprzeciwia się, by władze krajowe dokonywały odliczenia od dokonywanych wypłat albo by wymagały zapłacenia kosztów administracyjnych związanych z wnioskami, skutkującego zmniejszeniem wielkości pomocy (wyrok z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-36/97 i C-37/97 Kellinghusen, Rec. str. I-6337, pkt 21). To samo odnosi się do stowarzyszeń spółdzielni rolniczych pośredniczących w wypłacaniu przedmiotowej pomocy.

112 Zobowiązanie wynikające z art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 jest zobowiązaniem rezultatu, tak że bez znaczenia jest, że odnotowano skargi lub że zawarte zostały umowy między beneficjentami a spółdzielniami w sprawie potrąceń części pomocy.

113 Korekta w wysokości 2% nałożona przez Komisję odpowiada odsetkowi pomocy potrącanemu przez stowarzyszenia spółdzielni rolniczych. Zarzut niewspółmierności korekty nie może zatem zostać uwzględniony.

114 W konsekwencji Komisja uprawniona była do zastosowania spornej korekty.

115 W świetle powyższych uwag należy oddalić skargę w pozostałej części.

W przedmiocie kosztów

116 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Jednakże na mocy art. 69 § 3 regulaminu Trybunał może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron pokryje swoje własne koszty w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań. W tym konkretnym przypadku jako że żądania każdej ze stron zostały uwzględnione tylko częściowo, należy każdą z nich obciążyć kosztami własnymi.

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

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji 2002/524/WE z dnia 26 czerwca 2002 r. wykluczającej pewne wydatki poniesione przez Państwo Członkowskie z finansowania wspólnotowego w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), jako wykluczającej z finansowania wspólnotowego wydatki dokonane przez Republikę Grecką w dziedzinie roślin uprawnych przed dniem 20 sierpnia 1999 r. w zakresie, w jakim wspomniane wydatki są objęte korektą z powodu niezgodności między zadeklarowanymi wydatkami a powierzchniami kwalifikującymi się do zgłoszonej pomocy.**

2) **W pozostałej części skarga zostaje oddalona.**

3) **Każda ze stron ponosi swoje własne koszty.**

Podpisy