OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 14 października 2004 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Republika Grecka wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji 2002/881/WE z dnia 5 listopada 2002 r. o wykluczeniu z finansowania wspólnotowego pewnych wydatków poczynionych przez państwa członkowskie z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) [2]. Skarga dotyczy odmowy przez Komisję wypłacenia Republice Greckiej zwrotu w całkowitej wysokości 36 761 035,91 euro.

II — Ramy prawne

2. Ramy prawne finansowania wspólnej polityki rolnej i zatwierdzania rachunków przez EFOGR wielokrotnie były już wyczerpująco omawiane w wielu orzeczeniach i opiniach. Dla zapoznania się ze szczegółowym przedstawieniem tych ram prawnych odsyłam w szczególności do opinii rzecznika generalnego Jacobsa z dnia 22 stycznia 2004 r. oraz do wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Komisji [3].

III — Stan faktyczny

3. Decyzją 2002/881 Komisja wykluczyła niektóre wydatki państw członkowskich z finansowania przez EFOGR. Jak wynika z decyzji 2002/881 i załączników do niej, w stosunku do Republiki Greckiej wykluczone zostały następujące wydatki:

— 2 438 896,91 euro dotyczące sektora owoców i warzyw za lata budżetowe 1997–2001,

1 — Język oryginału: niderlandzki.

2 — Dz.U. L 306, str. 26.

3 — Punkty 4–9 oraz 18–22 opinii w sprawie Grecja przeciwko Komisji (wyrok z dnia 9 września 2004 r. w sprawie C-332/01, Rec. str. I-7699) oraz wyrok z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie C-344/01 Niemcy przeciwko Komisji, (Rec. str. I-2081, pkt 2–14.

— 11 352 868 euro dotyczące premii za zwierzęta za lata budżetowe 1999–2001,

— 22 969 271 euro dotyczące premii za zwierzęta za lata budżetowe 1998–1999.

4. W skardze złożonej w sekretariacie w dniu 3 stycznia 2003 r. Republika Grecka zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 230 akapit pierwszy WE o stwierdzenie nieważności lub zmianę zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona korekt zastosowanych w odniesieniu do pomocy dotyczącej sektora owoców i warzyw oraz korekt ryczałtowych dotyczących premii za zwierzęta.

IV — Pomoc dla sektora owoców i warzyw

A — *Stan faktyczny i procedura wstępna*

5. W trakcie kontroli przeprowadzonych w Grecji w dniach od 23 do 26 lutego 1999 r. i od 22 do 24 marca 1999 r. Komisja stwierdziła zaniedbania oraz poważne braki w zarządzaniu i kontroli pomocy w sektorze owoców cytrusowych, zwłaszcza w następujących aspektach:

— odliczanie 3% od kwoty niektórych rodzajów pomocy przez organizacje producentów;

— wypłacanie uprawnionym pomocy czekiem;

— niewypłacenie pomocy przez organizację producentów „Dalamanares" wszystkim jej członkom w roku gospodarczym 1997/1998;

— niewystarczająca kontrola w trakcie dostawy niektórych owoców cytrusowych;

— niezachowywanie dokumentów dotyczących ilości dostarczonych towarów, które nazywane są „kwitami wagowymi".

6. Pismem z dnia 24 października 2001 r. służby Komisji oficjalnie poinformowały władze greckie o zamiarze zastosowania korekty finansowej:

a) w wysokości 3% w odniesieniu do pomocy dotyczącej przetwarzania pomarańczy w latach 1997–2000 z powodu odliczania 3% od wartości pomocy wypłacanej uprawnionym;

b) w wysokości 2% w odniesieniu do wniosków złożonych przez Republikę Grecką w latach 1997–1999 roku z powodu niewystarczających kontroli przeprowadzanych przez Republikę Grecką.

7. Pismem z dnia 18 grudnia 2001 r. władze greckie przedłożyły sprawę organom koncyliacyjnym.

8. W raporcie końcowym z dnia 17 kwietnia 2002 r. organ koncyliacyjny ocenia, iż pogodzenie stanowisk stron w wyznaczonym do tego terminie nie jest możliwe.

Odliczanie 3%

9. Rząd grecki wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/881 w zakresie, w jakim decyzja ta wyklucza finansowanie kwoty 1 815 511,16 euro przez EFOGR. Kwota ta odpowiada korekcie o 3% żądanej kwoty pomocy na przetwarzanie pomarańczy za okres od dnia 1 września 1997 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. Z raportu podsumowującego wynika, że Komisja zastosowała powyższą korektę, ponieważ rząd grecki do dnia 1 stycznia 2001 r. tolerował odliczanie 3% od wartości pomocy przez organizacje producentów tytułem składki na ubezpieczenie.

10. Rząd grecki powołuje przede wszystkim następujące argumenty. Po pierwsze utrzymuje on, że odliczanie 3% od wartości pomocy dotyczyło tylko odosobnionych przypadków, spowodowanych złym sposobem interpretacji dyrektywy przez niektóre miejscowe urzędy skarbowe. Po drugie, rząd podjął wielorakie działania celem poinformowania zainteresowanych o zakazie takiego odliczania.

11. Ponadto rząd grecki dodaje, że okres objęty korektą powinien zakończyć się w marcu 1999 r., biorąc pod uwagę, że Komisja nie przedstawiła dowodów dotyczących okresu późniejszego.

B — *Ocena*

12. Moim zdaniem powyższe argumenty rządu greckiego są w zupełności bezzasadne.

13. Rząd grecki nie zaprzecza, iż niektóre organizacje producentów stosują odliczanie 3% od wartości pomocy tytułem składek na ubezpieczenie. Takie odliczanie jest sprzeczne z art. 15 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1169/97[4]. Rząd grecki zaprzecza jednak, jakoby taka praktyka była powszechna. Jednak — i jak to słusznie zauważyła Komisja — ogólna postawa, jaką władze greckie przyjęły wobec tego odliczania, zdradza powszechniejszą praktykę. Gdyby chodziło tylko o odosobniony przypadek, rząd grecki mógłby poprzestać na działaniu skierowanym przeciwko konkretnym miejscowym urzędom skarbowym. Rząd ten nie przedstawił także okoliczności dowodzących czegoś przeciwnego. Z przywołanych powyżej ogólnych wniosków nie wynika, żeby rzeczywiście ukrócono powyższą praktykę odliczania lub żeby pobrane kwoty zostały zwrócone.

4 — Rozporządzenie Komisji z dnia 26 czerwca 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2202/96 wprowadzającego program pomocy wspólnotowej dla producentów niektórych owoców cytrusowych (Dz.U. L 169, str. 15).

14. W odniesieniu do argumentu rządu greckiego mówiącego, że zaskarżona praktyka została ukrócona pod koniec marca 1999 r., należy stwierdzić, że zgodnie z raportem podsumowującym kontrola przeprowadzona w marcu 2000 r. przez izbę obrachunkową wykazuje stan odmienny.

15. W konsekwencji uważam, że strona skarżąca nie wykazała, by Komisja w sposób nieprawidłowy zastosowała właściwe przepisy wspólnotowe, nakładając 3-procentową korektę na pomoc przyznaną w odniesieniu do sektora owoc i warzyw.

Odliczanie 2%

16. Rząd grecki wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/881 w zakresie, w jakim decyzja ta wyklucza kwotę 623 385,75 euro z finansowania przez EFOGR. Kwota ta odpowiada korekcie ryczałtowej o 2% kwoty pomocy wypłaconej podczas kampanii w latach 1997/1998 i 1998/1999.

17. Rząd grecki przywołuje przede wszystkim następujące argumenty. Po pierwsze utrzymuje on, że wypłata pomocy w formie czeku nie stwarza żadnego bezpośredniego

lub pośredniego ryzyka strat finansowych dla EFOGR. Przywołuje załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1663/95 [5], gdzie przewidziano możliwość płatności czekiem. Po drugie, brak wypłaty pomocy ma niewielkie znaczenie, ponieważ dotyczył jedynie czterech producentów. Po trzecie, rząd grecki wyraża zdziwienie, że decyzja Komisji w sprawie korekty opiera się głównie na podejrzeniu nieprawidłowości dotyczących zatwierdzania obciążeń. Wreszcie rząd grecki podkreśla, że zgodnie z przepisami wspólnotowymi zachowywanie kwitów wagowych nie jest obligatoryjne.

C — *Ocena*

18. Moim zdaniem pierwsze dwa zarzuty rządu greckiego są bezzasadne.

19. Strona skarżąca nie podważa wniosków Komisji dotyczących płatności czekiem lub faktu, że pomoc na kampanię 1997/1998 nie została wypłacona wszystkim członkom organizacji producentów Dalamanares.

20. Jak podkreśla Komisja, art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1169/97 ma na celu zapewnienie, aby kwota pomocy, do jakiej uprawniony jest beneficjent, była mu rzeczywiście wypłacona. Przepis ten musi być ściśle przestrzegany, ponieważ ma na celu zapobieganie oszustwom i nadużyciom. W konsekwencji uchybienie temu przepisowi nie może być uzasadnione ewentualną niewielką skalą wzmiankowanego naruszenia. Nie można zatem zgodzić się z tymi zarzutami.

21. Uważam natomiast, że zarzuty trzeci i czwarty są poważniejsze.

22. W trzecim zarzucie rząd grecki podnosi przede wszystkim kwestię, czy Komisja może wnioskować, na podstawie kilku odosobnionych przypadków, że system kontroli nie jest niezawodny ani operacyjny.

23. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeśli Komisja odmawia obciążenia EFOGR niektórymi wydatkami z powodu przypisywanego państwu członkowskiemu naruszenia przepisów wspólnotowych, musi ona udowodnić istnienie tych naruszeń [6]. Innymi

5 — Rozporządzenie Komisji z dnia 7 lipca 1995 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (EWG) nr 729/70 w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR (Dz.U. L 158, str. 6).

6 — Patrz zwłaszcza wyroki z dnia 19 lutego 1991 r. w sprawie C-281/89 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-347, pkt 19; z dnia 6 października 1993 r. w sprawie C-55/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4813, pkt 13; oraz z dnia 28 października 1999 r. w sprawie C-253/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-7529, pkt 6.

słowy Komisja ma obowiązek uzasadnić decyzję, którą stwierdza brak kontroli lub nienależyte kontrole przeprowadzane przez dane państwo członkowskie [7].

24. Obowiązkiem Komisji nie jest wykazanie w sposób wyczerpujący niewystarczalności przeprowadzanych przez władze krajowe kontroli lub nieprawidłowości przesyłanych danych, ale przedstawienie dowodu na poważną i zrozumiałą wątpliwość, jaką Komisja żywi wobec tychże kontroli lub liczb [8].

25. W następnej kolejności, to do państwa członkowskiego należy wykazanie, że warunki otrzymania finansowania, którego Komisja odmówiła, zostały spełnione [9]. Innymi słowy państwo członkowskie nie może obalić twierdzeń Komisji bez poparcia własnych argumentów dowodami świadczącymi o istnieniu niezawodnego i operacyjnego systemu kontroli. Jeśli nie udaje się wykazać, że stwierdzenia Komisji są nieprawdziwe, wtedy stanowią one elementy mogące prowadzić do poważnych wątpliwości co do wdrożenia odpowiedniego i skutecznego zespołu działań nadzoru i kontroli [10].

26. Osłabienie ciężaru dowodu po stronie Komisji tłumaczy się tym, że to państwo członkowskie ma najlepszą pozycję, aby zebrać i sprawdzić informacje niezbędne do rozliczenia rachunków EFOGR i któremu przypada w rezultacie przedstawienie jak najbardziej szczegółowego i wyczerpującego dowodu przeprowadzonych kontroli, prawdziwości liczb oraz, w danym przypadku, niedokładności wyliczeń Komisji [11].

27. Jak wynika z wyżej przywołanego orzecznictwa, w celu uprawdopodobnienia nieprawidłowości Komisja nie musi dostarczać wyczerpujących dowodów. Musi jednak przedstawić zbiór spójnych faktów, z których wynika poważna i zrozumiała wątpliwość, jaką Komisja żywi w odniesieniu do tych

7 — Patrz zwłaszcza, wyroki z dnia 12 czerwca 1990 r. w sprawie C-8/88 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2321, pkt 23; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-278/98 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1501, pkt 39, oraz z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-349/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-3851, pkt 46.

8 — Patrz zwłaszcza wyroki z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie C-48/91 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5611, pkt 17; z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-54/95 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-35, pkt 35; z dnia 22 kwietnia 1999 r. w sprawie C-28/94 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1973, pkt 40; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, cytowany powyżej w przypisie 7, pkt 40; z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-263/98 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-6063, pkt 36, oraz z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, cytowany powyżej w przypisie 7, pkt 47.

9 — Patrz zwłaszcza wyroki z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie 347/85 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. 1749, pkt 14; z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 8, pkt 16, oraz w sprawie Belgia przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 8, pkt 36.

10 — Patrz wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 6, pkt 7, i w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 7, pkt 48.

11 — Patrz zwłaszcza wyroki z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 8, pkt 17; z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 8, pkt 35; z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie C-59/97 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1683, pkt 55; z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie Niderlandy przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 7, pkt 41; w sprawie Belgia przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 8, pkt 37; z dnia 24 stycznia 2002 r. w sprawie C-118/99 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-747, pkt 37, oraz w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji, cytowany wyżej w przypisie 7, pkt 49.

kontroli. Fakty te muszą być między sobą powiązane w taki sposób, aby uprawdopodabniały istnienie nieprawidłowości.

28. Jeśli Komisja może przedstawić fakty potwierdzające systematyczne zaniedbania odkryte w czasie kontroli przeprowadzonych w odniesieniu do środków finansowanych przez EFOGR, państwo członkowskie musi przedłożyć dowód, że twierdzenia Komisji są błędne.

29. W tym przypadku dowód, z którego wynika poważna i zrozumiała wątpliwość, jaką Komisja powzięła w odniesieniu do kontroli, Komisja oparła na następujących faktach. Po pierwsze tylko dwa ładunki owoców przedstawionych w czasie rzeczonej kampanii zostały odrzucone, z których drugi dokładnie w czasie, gdy obecni byli audytorzy Komisji. Po drugie, przedstawiciele rządu greckiego poinformowali audytorów Komisji w czasie kontroli przeprowadzanej na miejscu, że w odniesieniu do owoców zgniecionych i zgniłych dopuszczalny był odpowiednio 5-procentowy i 1-procentowy próg tolerancji.

30. Z tych okoliczności faktycznych nie wynika, aby kontrole przeprowadzane przez państwo członkowskie nie były pogłębione lub kompletne. Żaden z elementów nie wskazuje na istnienie nieprawidłowości. Innymi słowy nie można wywieść wystarczającego dowodu z kilku faktów, które nawet w powiązaniu ze sobą nie uprawdopodabniają systematycznego niewykonywania kontroli środków finansowanych przez EFOGR. W takim wypadku państwo członkowskie, w tym wypadku rząd grecki, nie musi dostarczać dowodu, że twierdzenia Komisji są błędne.

31. Komisja nie uzasadniła jednak, dlaczego według niej jest bardzo nieprawdopodobne, że tylko dwa ładunki zostały odrzucone. Komisja nie przedstawia żadnego innego argumentu na poparcie podejrzeń o nieprawidłowościach.

32. W konsekwencji Komisja nie spełniła obowiązku przedstawienia dowodu, na podstawie którego powzięłaby poważną i zrozumiałą wątpliwość w odniesieniu do kontroli, a tym samym nie zastosowała reguł dowodowych obowiązujących w dziedzinie zatwierdzania rachunków przez EFOGR.

33. Czwarty zarzut rządu greckiego dotyczy obowiązku zachowywania kwitów wagowych.

34. Z raportu podsumowującego oraz z odpowiedzi Komisji na skargę wynika, że większość przedsiębiorstw przetwórczych nie zachowała kwitów wagowych za rok gospodarczy 1997/1998. Według służb Komisji

dokument ten polepsza kontrolę w zakresie dostarczonej ilości. Komisja oświadcza, że z uwagi na istniejącą w tej kwestii wątpliwość kwity wagowe mogłyby stanowić użyteczną pomoc do zweryfikowania niezawodności kontroli.

35. Sam fakt, iż określona czynność mogłaby uprościć ocenę przeprowadzonych kontroli, nie czyni tej czynności obowiązkową. Żaden przepis wspólnotowy ani krajowy nie wprowadza wyraźnie obowiązku zachowywania kwitów wagowych. Ponadto Komisja nie wskazała przepisu wspólnotowego, z którego taki obowiązek mógłby w sposób domyślny wynikać. W konsekwencji Komisja nie może stwierdzać, że takie kwity musiały być zachowane. Z nieprzestrzegania tego domniemanego obowiązku nie można więc wyciągać wniosków co do odpowiedniego charakteru przeprowadzonych kontroli.

36. Poza tym Komisja nie potrafiła wykazać, aby zachowanie kwitów wagowych było niezbędne do sprawdzenia ilości dostarczonych owoców. Nie wyjaśnia ona wartości dodanej, jaką według niej mogą stanowić te kwity w stosunku do certyfikatów dostawy, które muszą być sporządzone zgodnie z art. 10 ust. 2 i art. 18 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1169/97 i wskazywać zwłaszcza wagę netto i brutto dostarczonych partii.

37. W konsekwencji uważam, że również ten argument przedstawiony przez rząd grecki jest uzasadniony.

38. Zgodnie z raportem podsumowującym 2% wniosków o finansowanie wspólnotowe zostało odrzucone, ponieważ przeprowadzone przez rząd grecki kontrole wykazały braki. Zważywszy, że braki te nie mogły dotyczyć wymienionych wyżej dwóch punktów, należy stwierdzić nieważność decyzji 2002/881 w zakresie, w jakim wyklucza ona z finansowania wspólnotowego 2% wniosków za lata od 1997 do 1999 z powodu niewystarczającego uzasadnienia.

V — System premii za bydło

A — *Stan faktyczny i procedura wstępna*

39. W trakcie kontroli przeprowadzonej w Grecji w dniach od 10 do 14 kwietnia 2000 r. Komisja stwierdziła następujące poważne nieprawidłowości w zakresie zarządzania systemem premii za bydło i jego kontroli:

— władze regionalne nie były wystarczająco poinformowane o wprowadzonych

do zasad Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (ZSZK) zmianach;

— baza danych nie była ukończona i nie działała [12];

— rejestry stad bydła były niewystarczające;

— znaczna liczba młodych osobników nie została oznakowana, a urodzenia nie zostały uwzględnione w rejestrach;

— nie wydano paszportów dla bydła.

— ten sam urzędnik sprawdzał wniosek pomocowy od strony administracyjnej, wybierał wnioskodawców do przeprowadzenia kontroli na miejscu i przeprowadzał te kontrole;

— niewystarczająca była współpraca między różnymi służbami;

— brak było kontroli spółdzielni;

— brak było odpowiedniej analizy ryzyka;

— dane statystyczne dotyczące kontroli i sankcji nie były prawidłowe i nie odpowiadały liczbom dostarczonym na poziomie prefektur w czasie kontroli.

40. W trakcie drugiej z przeprowadzonych przez służby Komisji kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

12 — Elektroniczne kontrole krzyżowe numerów identyfikacyjnych bydła nie były przeprowadzane.

41. Rząd grecki wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/881 w zakresie, w jakim wyklucza ona kwotę 11 352 868 euro z finansowania przez EFOGR. Kwota ta odpowiada korekcie ryczałtowej o 10% dla kwot żądanych z tytułu dopłat do krów mlecznych, specjalnej dopłaty do osobników męskich i dopłaty ekstensywnej za lata 1998 i 1999. Z raportu podsumowującego wynika,

że Komisja wprowadziła korekty, ponieważ stwierdziła znaczną ilość nieprawidłowości w zarządzaniu systemem premii dotyczących bydła i jego kontroli. Zarzuty rządu greckiego dotyczące 10-procentowej korekty ryczałtowej są trojakiego rodzaju.

Argumenty dotyczące pierwszej działalności

42. Republika Grecka podnosi przede wszystkim następujące argumenty. Po pierwsze, rząd grecki wymienia różne działania, które podjął w celu poinformowania zainteresowanych o przepisach wykonawczych. Po drugie — rzeczywiście — baza danych nie była wykorzystywana i w rezultacie elektroniczne kontrole krzyżowe numerów identyfikacyjnych bydła nie były przeprowadzane, ale ręcznie sporządzane pisemne rejestry przedsiębiorstwa zawierają dane niezbędne do zarejestrowania bydła w bazie danych. Rejestry te prowadzone są zgodnie z dyrektywą 92/102/EWG [13]. Po trzecie, odsetek młodych osobników, które nie zostały oznakowane nie sięga 5%. Wreszcie nawet jeśli paszporty są pisane odręcznie, chodzi o dokumenty urzędowe, zawierające wszystkie informacje wymagane rozporządzeniem (WE) nr 2629/97 [14].

43. Rząd grecki dodaje ponadto do tych argumentów, że uregulowania wspólnotowe nakładają bezsprzecznie obowiązek wprowadzenia ZSZK i systemu identyfikowania i rejestracji bydła od 1 stycznia 1997 r., co jednak nie zmienia faktu, że ich rzeczywiste stosowanie, całościowe rozwinięcie i funkcjonowanie utrudnione jest przez szczególną sytuację Grecji, to jest fakt, że kraj jest górzysty i że rolnicy mieszkają daleko od miast i w konsekwencji potrzeba dłuższego okresu czasu na nauczenie producentów bydła stosowania procedur ZSZK i przygotowanie ich do tego.

B — *Ocena*

44. Argumenty rządu greckiego nie przekonały mnie.

13 — Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 1992 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. L 355, str. 32).

14 — Rozporządzenie Komisji z dnia 29 grudnia 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 820/97 w zakresie kolczyków, rejestrów i paszportów w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła (Dz.U. L 354, str. 19).

45. Jak słusznie zauważyła Komisja w odpowiedzi na skargę, okólniki zawierające szczegółowe instrukcje dotyczące zmian procedur, jakich należy przestrzegać w ramach kontroli, zostały wysłane do kontrolerów dopiero w od dwu do czterech miesięcy po wejściu w życie rozporządzeń. Uwaga rządu greckiego, jakoby niezbędne informacje zostały przekazane kontrolerom w czasie seminarium przed datą wejścia w życie, wydaje się mało wiarygodna i sama w sobie nie stanowi gwarancji, że kontrole zostały przeprowadzone przy uwzględnieniu nowych uregulowań.

46. Rząd grecki nie przestrzegał także obowiązków wynikających z rozporządzenia (WE) nr 820/97 [15]. Jak podkreśla Komisja, baza danych nie była używana i system rejestracji bydła nie jest zgodny z rozporządzeniem nr 820/97. Rejestry dotyczące bydła i wydanych paszportów także nie były zgodne z obowiązującymi wymogami. Zwierzęta nie były też kolczykowane w terminie 20 dni od narodzin.

47. Wymogi wynikające w szczególności z rozporządzenia nr 820/97 muszą być przestrzegane. Muszą podlegać zawężającej wykładni i być skrupulatnie stosowane. Ich celem jest w szczególności polepszenie oznaczania zwierząt, tak aby lepiej chronić zdrowie ludzkie oraz zdrowie zwierząt w razie pojawienia się chorób. Co za tym idzie, naruszenia tych obowiązków nie można usprawiedliwiać podjęciem innych działań. Na podstawie tych rozważań należy odrzucić argumenty Republiki Greckiej.

Argumenty dotyczące drugiej działalności

48. Rząd grecki podnosi przede wszystkim następujące argumenty. Po pierwsze tłumaczy on, że kontrole administracyjne i analizy ryzyka są wykonywane przez innych kontrolerów niż ci, którzy przeprowadzają kontrole na miejscu. Po drugie, nawet jeśli wymiana raportów kontroli między dyrekcjami rozwoju obszarów wiejskich i dyrekcjami weterynaryjnymi nie mogła nastąpić do 1999 r., kwestia ta ma się lepiej od roku 2000. Poza tym różne służby zredagowały wspólnie okólnik. Po trzecie, istnieje system nadzoru. Wnioski pomocowe powierza się stowarzyszeniom spółdzielni rolniczych, ale zawsze pod kontrolą i ścisłym nadzorem jednostek regionalnych zajmujących się interwencjami i subsydiami. Po czwarte, Republika Grecka potwierdza, że analiza ryzyka nie jest zinformatyzowana, ale analiza odręczna jest zgodna z kryteriami przewidzianymi w roz-

15 — Rozporządzenie Rady z dnia 21 kwietnia 1997 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny (Dz.U. L 117, str. 1).

porządzeniu (EWG) nr 3887/92 [16] i przepisami krajowymi. W czasie przesłuchania stron rząd grecki podkreślił, że nawet jeśli występowały problemy techniczne w odniesieniu do danych statystycznych, globalne liczby były prawidłowe.

C — *Ocena*

49. Moim zdaniem argumenty przedstawione przez rząd grecki nie mogą zostać uwzględnione.

50. Z raportów sporządzonych przez służby Komisji wynika jasno, że w miastach Saloniki i Larissa, z braku personelu, jedna osoba odpowiedzialna była za różne zadania kontrolne. Rząd grecki nie był w stanie wykazać innego stanu lub przedstawić przeciwnego dowodu.

51. Dowód ten nie przemawia także na rzecz współpracy między różnymi służbami. Stworzenie wspólnego okólnika przez różne służby nie jest samo w sobie gwarancją ich wystarczającej współpracy, tym bardziej że rząd grecki sam potwierdził, że wymiana raportów kontrolnych między służbami nie była możliwa do 1999 r. Poza tym rząd grecki nie mógł przedstawić dowodu, że stowarzyszenia spółdzielni rolniczych są rzeczywiście nadzorowane. Jak wykazała Komisja w swojej dokumentacji, instytucja grecka odpowiedzialna za raportowanie do EFOGR i obowiązana do kontrolowania i sprawdzania wszystkich danych dotyczących wniosków nie mogła przedstawić danych wskazujących na skuteczną kontrolę wniosków.

52. Władze greckie potwierdziły, że przeprowadzone analizy ryzyka zawierają braki. W odpowiedzi na skargę Komisja przyjęła, że można by było temu częściowo zaradzić przeprowadzając kontrole na miejscu w odniesieniu do wszystkich wniosków. Zważywszy, że w 1998 r. tylko 65%, a w 1999 r. — 75% wniosków podlegało kontroli, należy stwierdzić, że rząd grecki nie mógł zaradzić stwierdzonym brakom.

53. Uważam, podobnie jak Komisja, że zapewnienia rządu greckiego dotyczące niedokładnych danych statystycznych są trudne do zrozumienia. Rząd ten nie wyjaśnia w żaden sposób, jak kontroluje, sprawdza i poprawia błędy w danych statystycznych. Brak pewnych liczb dotyczących kontroli pociąga za sobą zwiększone ryzyko naruszenia budżetu wspólnotowego.

16 — Rozporządzenie Komisji z dnia 23 grudnia 1992 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych wspólnotowych systemów pomocy (Dz.U. L 391, str. 36).

54. Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie można zgodzić się z argumentami rządu greckiego.

Argumenty dotyczące trzeciej działalności

55. Rząd grecki podnosi przede wszystkim następujące argumenty. Zarzuca Komisji, że nie uwzględniła w swojej ocenie wytycznych, wynikających z dokumentu nr VI/5330/97 z dnia 23 grudnia 1997 r. Komisja może stosować korektę ryczałtową, tylko jeśli można zarzucić państwu członkowskiemu przy stosowaniu przepisów wspólnotowych poważne naruszenie, narażające EFOGR na rzeczywiste ryzyko straty. Według rządu greckiego taka wykładnia oparta jest na art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia (EWG) nr 729/70 [17], w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1287/95 [18].

56. Dodatkowo rząd grecki podnosi, że udział procentowy tej korekty finansowej jest odwrotnie proporcjonalny do wagi stwierdzonych naruszeń. Uważa, że zarzuty Komisji dotyczą tylko kontroli dodatkowych, takich jak określone w dokumencie nr VI/5330/97. Nawet w wypadku gdy kontrole podstawowe nie są przeprowadzane, korekta o 10% lub o 5% nie jest usprawiedliwiona, jako że w trakcie kontroli przeprowadzonych na miejscu przez Komisję nie poczyniono żadnych ustaleń świadczących o ryzyku poważnej szkody dla EFOGR. W rezultacie należy stwierdzić nieważność zaproponowanych korekt lub zmniejszyć je do 2%.

D — *Ocena*

57. Wytyczne dotyczące korekt ryczałtowych zawarte zostały w dokumencie nr VI/5330/97. Wysokość procentowa zastosowanych korekt zależy od wagi naruszeń stwierdzonych przy wykonywaniu kontroli. Komisja rozróżnia dwa rodzaje kontroli:

— Kontrole podstawowe, to znaczy kontrole fizyczne i administracyjne konieczne dla sprawdzenia głównych kwestii, w szczególności istnienie przedmiotu wniosku, ilość lub liczbę, jak również warunki jakościowe, takie jak przestrzeganie terminów, warunków zbiorów, okresów przechowywania itd. Kontrole te są dokonywane na miejscu i odbywają się w odniesieniu do danych obiektywnych, takich jak dane kadastralne.

17 — Rozporządzenie Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r. dotyczące finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, str. 13).

18 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 maja 1995 r. (Dz.U. L 125, str. 1).

— Kontrole dodatkowe, to znaczy czynności administracyjne konieczne do prawidłowej analizy wniosków, czyli sprawdzenia, czy wnioski zostały złożone w wyznaczonym terminie lub sprawdzenia, czy nie złożono dwóch wniosków w tym samym przedmiocie, lub też przeprowadzenia analiz ryzyka lub też stosowania sankcji i odpowiedniej kontroli w odniesieniu do procedur.

58. Zgodnie z dokumentem nr VI/5330/97 Komisja stosuje następujący ryczałtowy udział procentowy korekt. Jeśli co najmniej jedna kontrola nie została przeprowadzona lub były one przeprowadzane na tyle rzadko lub źle, że nie można na tej podstawie stwierdzić, czy wniosek może zostać uwzględniony lub czy można uniknąć nieprawidłowości, 10-procentowa korekta jest usprawiedliwiona, zważywszy że możemy racjonalnie zakładać, że ryzyko szkody dla EFOGR jest duże. Jeśli wszystkie kontrole podstawowe zostały przeprowadzone, jednak ich liczba, częstotliwość lub ich pogłębiony charakter nie są zgodne z przepisami, uzasadniona jest korekta o 5%, ponieważ można racjonalnie twierdzić, że nie stwarzają one wystarczających gwarancji co do prawidłowości wniosków, a tym samym istnieje poważne ryzyko dla EFOGR. Jeśli państwo członkowskie prawidłowo przeprowadziło kontrole podstawowe, ale zupełnie zaniedbało jedną lub kilka kontroli dodatkowych, uzasadniona jest korekta o 2%, na tej podstawie, że ryzyko szkody dla EFOGR jest niższe, a charakter wykroczenia mniej poważny.

59. Z punktu 39 i następnych jasno wynika, że po pierwsze, rząd grecki nie wykonał podstawowych kontroli ani kontroli dodatkowych lub wykonał je w sposób niewystarczający, po drugie, nie potrafił wykazać, że oceny Komisji są błędne ani że istniał odpowiedni i skuteczny system nadzoru i kontroli, po trzecie, nie wykazał on, że stwierdzone nieprawidłowości miały jedynie niewielki wpływ na budżet wspólnotowy. W rezultacie uważam, że Komisja prawidłowo zastosowała właściwe przepisy wspólnotowe nakładając 10-procentowe korekty na pomoc przyznaną w sektorze bydła.

60. Opowiadam się więc za oddaleniem wniosku rządu greckiego.

VI — Korekta w dziedzinie premii za owce i kozy

A — *Stan faktyczny i procedura wstępna*

61. W trakcie kontroli przeprowadzonych w Grecji w dniach od 10 do 14 kwietnia

2000 r. Komisja stwierdziła następujące nieprawidłowości w stosunku do rozporządzenia stosowanego do owiec i kóz:

— nie istniał ciągły system rejestracji przemieszczania się pogłowia owiec i kóz;

— statystyki kontrolne nie były wiarygodne i różniły się od liczb dostarczonych właściwym prefekturom;

— istniało opóźnienie w przetwarzaniu danych;

— brak było analizy ryzyka;

— miejsce przetrzymywania zwierząt nie zostało ogłoszone w odpowiedni sposób;

— właściwe władze nie były informowane o zmniejszeniu się pogłowia zwierząt.

62. Już w ciągu 1997 i 1998 roku służby Komisji stwierdziły niedoskonałości w ramach systemu stosowanego do owiec i kóz. W konsekwencji do Salonik i Larissy wysłani zostali inspektorzy. W kwietniu 2001 r. inspekcje zostały przeprowadzone w Kozani, i wreszcie, w październiku 2001 r., kontrole miały miejsce w Rodopi i w Drama. W trakcie kontroli na miejscu inspektorzy nie stwierdzili żadnej poprawy w stosunku do naruszeń stwierdzonych wcześniej.

63. Rząd grecki wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji 2002/881 w zakresie, w jakim wyklucza ona kwotę 22 969 271 euro z finansowania przez EFOGR. Kwota ta odpowiada 5-procentowej korekcie ryczałtowej w odniesieniu do kwot żądanych z tytułu premii za owce i kozy (w regionach górskich lub zacofanych) na lata 1998 i 1999. Z raportu podsumowującego wynika, że Komisja nałożyła korekty z powodu dużej ilości nieprawidłowości stwierdzonych w systemie stosowanym do owiec i kóz (patrz punkt 16) [19].

Argumenty

64. Rząd grecki podnosi przede wszystkim następujące argumenty. Po pierwsze, rząd

19 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestrowania owiec i kóz oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz. U. L 5, str. 8).

grecki podważa zarzut sformułowany przez Komisję w odniesieniu do braku polepszenia w zarządzaniu i kontroli. Wymienia pewną liczbę kroków, jakie podjął w celu polepszenia istniejącej sytuacji [20]. Po drugie, rząd grecki podkreśla, że kontrolerzy greccy mają duże doświadczenie i są bardzo wyspecjalizowani, stąd nie dopuszcza on żadnej wątpliwości co do prawidłowości liczenia zwierząt. Po trzecie, rząd grecki utrzymuje, że nadzór przeprowadzony przy użyciu środków dyrekcji rozwoju obszarów wiejskich powinien być traktowany jako wystarczający.

B — *Ocena*

65. Argumenty przywołane przez stronę skarżącą w stosunku do wykluczenia niektórych wydatków w dziedzinie premii za owce i kozy nie mogą być moim zdaniem przyjęte.

66. Jak wynika z odpowiedzi Komisji na skargę, której strona skarżąca nie podważa, system rejestracji, pozwalający na rejestrowanie przemieszczania się, nie działał od 1995 r. do 1997 r. Jest to sprzeczne z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 2700/93 [21]. Z raportu podsumowującego wynika także, że liczenie zwierząt odbywało się w sposób niedokładny. Uważam, że zwykłe odesłanie przez rząd grecki do wysokich kwalifikacji kontrolerów greckich nie wystarczy do udowodnienia, że liczenie zwierząt odbywało się w prawidłowo.

67. Poza tym przetwarzanie danych było powolne, analiza ryzyka nie była wystarczająca, miejsce przetrzymywania zwierząt nie było prawidłowo zgłoszone, a właściwe władze nie były informowane o zmniejszeniu pogłowia. Ilość argumentów czy wyjaśnień, częstokroć szczegółowych, i ewentualnie usprawnienia, które rząd grecki przywołuje w tym względzie, nie czyni jego argumentacji bardziej przekonywającą, a wręcz przeciwnie. Usprawnienia w żaden sposób nie wpływają na stwierdzenie braków, nie wpływa nań także argument mówiący, że szczególna sytuacja Grecji — fakt, iż jest ona państwem górzystym i rolnicy mieszkają z dala od miast — utrudnia stosowanie przepisów wspólnotowych.

68. Na podstawie tych rozważań twierdzę, że argumenty rządu greckiego muszą zostać oddalone.

20 — Po pierwsze, poinformował on hodowców bydła o obowiązku sporządzania rejestru przedsiębiorstwa, jak również o wymogach, jakie rejestr ten musi spełniać. Po drugie, sporządzono projekt ustawy przewidujący sankcje dla hodowców kóz i owiec, którzy nie kolczykują swoich zwierząt. Poza tym władze greckie rozpoczęły stosowanie nowego modelu rejestru przedsiębiorstwa oraz nowego modelu kolczyków dla owiec i kóz, na których wskazany będzie numer rejestracyjny każdego zwierzęcia.

21 — Rozporządzenie Komisji z dnia 30 września 1993 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania premii w odniesieniu do producentów mięsa baraniego i koziego (Dz.U. L 245, str. 99).

VII — Wnioski

69. Uważam, że w niniejszej sprawie żądanie strony skarżącej należy uwzględnić tylko w jednym punkcie. Jako że skargę należy, moim zdaniem, oddalić w pozostałych punktach, kosztami należy obciążyć stronę skarżącą.

70. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał:

1) stwierdził nieważność decyzji Komisji 2002/881/WE z dnia 5 listopada 2002 r. o wykluczeniu z finansowania wspólnotowego pewnych wydatków poczynionych przez państwa członkowskie z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) w zakresie, w jakim wyklucza ona 2% wniosków pomocowych Republiki Greckiej w sektorze owoców i warzyw z powodu niewystarczających kontroli w trakcie dostaw niektórych owoców cytrusowych;

2) oddalił skargę w pozostałym zakresie;

3) obciążył stronę skarżącą kosztami.