WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 października 2004 r. *

W sprawie C-312/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230, wniesioną w dniu 4 września 2002 r.,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez K. Renman, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez K. Simonssona, działającego w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: szwedzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C. W. A. Timmermans, prezes izby, C. Gulmann, R. Schintgen i F. Macken, J. N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: F. G. Jacobs,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 czerwca 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Królestwo Szwecji wnosi w skardze o stwierdzenie nieważności części decyzji Komisji 2002/524/WE z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie wyłączenia z finansowania wspólnotowego niektórych wydatków poniesionych przez Państwa Członkowskie w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (EFOGR) (Dz.U. L 179, str. 77, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją"), w części dotyczącej tego Państwa Członkowskiego, w zakresie w jakim wyłącza ona z finansowania wspólnotowego wydatki w wysokości 18 555 850 SEK.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, str. 13), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1287/95 z dnia 22 maja 1995 r. (Dz.U. L 125, str. 1, zwane dalej „rozporządzeniem nr 729/70"), stanowi w art. 5 ust. 2 lit. c):

„[Komisja] decyduje o wydatkach podlegających wyłączeniu z finansowania wspólnotowego, o którym mowa w art. 2 i 3, jeżeli ustali, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z regułami wspólnotowymi.

Przed wydaniem każdej decyzji o odmowie finansowania, wyniki kontroli przeprowadzonej przez Komisję oraz odpowiedzi Państwa Członkowskiego, którego sprawa dotyczy, stanowią przedmiot wymiany stanowisk, w wyniku której obie strony starają się dojść do porozumienia co do dalszych działań.

W braku takiego porozumienia Państwo Członkowskie może wnioskować o otwarcie postępowania mającego na celu uzgodnienie stanowisk w terminie 4 miesięcy, którego rezultaty stanowią przedmiot pisemnego raportu podanego do wiadomości Komisji i analizowanego przez nią przed podjęciem decyzji o odmowie finansowania.

[...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

3 Według 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, str. 6), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2245/1999 z dnia 22 października 1999 r. (Dz.U. L 273, str. 5) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1663/95"):

„W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uzna, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie regułami wspólnotowymi, powiadamia ona Państwo Członkowskie o wynikach kontroli i działaniach korygujących, które mają być podjęte w celu zapewnienia zgodności w przyszłości [...]" [tłumaczenie nieoficjalne].

4 Artykuł 15 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1765/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustanawiającego system wsparcia dla producentów niektórych roślin uprawnych (Dz.U. L 181, str. 12) przewiduje, że:

„Płatności, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu powinny być dokonane w całości na rzecz beneficjentów" [tłumaczenie nieoficjalne].

5 Artykuł 30a rozporządzenia Rady (EWG) nr 805/68 z dnia 27 czerwca 1968 r. o wspólnej organizacji rynków w sektorze wołowiny i cielęciny (Dz.U. L 148, str. 24, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 805/68"), dodany do tego rozporządzenia przez art. 1 pkt 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2066/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 215 str. 49), brzmi w sposób następujący:

„Płatności, o których mowa w niniejszym rozporządzeniu powinny być dokonane w całości na rzecz beneficjentów" [tłumaczenie nieoficjalne].

Uregulowania krajowe

6 Förodningen (1997:183) om kartavgift i ärenden om jordbrukstöd (rozporządzenie z dnia 17 kwietnia 1997 r. ustanawiające opłatę za mapy wydawane w ramach systemu pomocy w rolnictwie) nakładało na każdego wnioskującego o pomoc wspólnotową dla określonego obszaru obowiązek uiszczenia określonej opłaty w celu otrzymania mapy opisującej ten obszar. Mapa ta musiała być dołączona do dokumentacji wniosku o pomoc.

7 Rozporządzenie to miało zastosowanie jedynie w 1998 i 1999 r., gdyż zostało uchylone w dniu 1 lipca 2000 r.

Okoliczności faktyczne

8 W dniu 24 października 2000 r. Królestwo Szwecji otrzymało od Komisji powiadomienie pisemne na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 informujące je, że opłaty za mapy nie stanowiły dozwolonych odliczeń w ramach systemu pomocy dla roślin uprawnych i pewna część zadeklarowanych wydatków zostanie wyłączona z finansowania wspólnotowego.

9 Dnia 26 czerwca 2002 r., w wyniku postępowania pojednawczego przewidzianego w art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70, Komisja wydała zaskarżoną decyzję. Na jej mocy wyłączyła z finansowania wspólnotowego wydatki zadeklarowane przez Królestwo Szwecji w wysokości 18 555 850 SEK w związku z naruszeniem przez to

państwo art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68.

Skarga

10 W ramach niniejszej skargi Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału:

— tytułem żądania głównego — o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania wspólnotowego wydatki w wysokości 18 555 850 SEK poniesione przez Szwecję,

— tytułem żądania ewentualnego — o zmniejszenie kwoty wyłączonej z finansowania wspólnotowego do 11 817 748 SEK;

— tytułem żądania ewentualnego — o zmniejszenie kwoty wyłączonej z finansowania wspólnotowego do 12 436 091SEK;

— o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

11 Komisja wnosi o oddalenie skargi i obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie żądania głównego

12 Rząd szwedzki podnosi dwa zarzuty na poparcie swojego żądania głównego: pierwszy dotyczący naruszenia art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 i art. 8 ust. 1 1663/95 i drugi dotyczący błędnego zastosowania art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68.

W przedmiocie pierwszego zarzutu

13 W pierwszym zarzucie rząd szwedzki utrzymuje, że zaskarżona decyzja narusza art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1663/95, ponieważ powiadomienie pisemne, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95, doręczone władzom szwedzkim w dniu 24 października 2000 r., nie zawierało żadnej oceny wydatków, które miały być wyłączone z finansowania wspólnotowego.

14 Wystarczy jednakże stwierdzić, jak rząd szwedzki sam przyznał ustosunkowując się do zastrzeżenia podniesionego przez Komisję w odpowiedzi na skargę, że art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem nr 2245/1999, które weszło w życie w dniu 30 października 1999 r., a zatem miało zastosowanie w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy, nie wymaga już, aby Komisja dokonywała w swoim powiadomieniu Państw Członkowskich oceny wydatków, które mają być wyłączone z finansowania wspólnotowego.

15 W rezultacie pierwszy zarzut należy oddalić jako bezpodstawny.

W przedmiocie drugiego zarzutu

16 W drugim zarzucie rząd szwedzki twierdzi, że pobieranie opłat za wydanie map nie stanowi naruszenia art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68, gdyż opłaty te nie mogą być uważane za opłaty administracyjne z tytułu obsługi wniosków o pomoc.

17 Według art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68, wspomniane płatności powinny być dokonane „w całości" na rzecz beneficjentów.

18 Wynika z tego, że wspomniane rozporządzenia nie zezwalają na żadne odliczenia od kwot przeznaczonych dla rolników.

19 W tej kwestii Trybunał orzekł już, że art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia 805/68 zakazują, aby władze krajowe dokonywały odliczenia od dokonywanych płatności lub wymagały uiszczenia opłat z tytułu kosztów administracyjnych związanych z wnioskami, które skutkowałyby zmniejszeniem pomocy (wyrok z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych C-36/97 i C-37/97 Kellinghusen i Ketelsen, Rec. str. I-6337, pkt 21).

20 Rząd szwedzki uważa jednak, że opłaty pobrane za wydanie map nie mają na celu pokrycia kosztów administracyjnych poniesionych przez odpowiednie organy. W przeciwieństwie do tego, co zostało orzeczone w wyżej wymienionym wyroku

w sprawach połączonych Kellinghusen i Ketelsen, obsługa wniosków i przyznanie pomocy nie zależy, według rządu szwedzkiego, od uiszczenia tych opłat, ponieważ te ostatnie są wymagane oddzielnie.

21 Nie można zaakceptować takiego argumentu.

22 Jak słusznie rzecznik generalny podniósł w pkt 17 opinii, zakaz odliczeń nie jest jedynie klauzulą stylistyczną i nie może być interpretowany w sposób czysto formalny, jako odnoszący się jedynie do odliczeń rzeczywiście pobranych w momencie płatności. Stąd zakaz wszelkich odliczeń należy rozciągnąć na wszystkie opłaty mające bezpośredni i nierozerwalny związek z wypłaconymi kwotami.

23 W piśmie skierowanym do Komisji w dniu 2 lutego 1998 r. rząd szwedzki potwierdził, że rozważał różne możliwości finansowania wydawania map i zdecydował o wprowadzeniu opłaty za nie.

24 Należy ponadto przypomnieć, że według ustawodawstwa krajowego żaden wniosek nie może być złożony bez dołączenia do jego dokumentacji mapy wydanej przez organy krajowe.

25 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że z jednej strony istniał bezpośredni związek pomiędzy wnioskami rolników o pomoc i pobieraniem opłaty za mapy, a z drugiej strony, że opłata ta skutkowała obniżeniem kwoty pomocy rzeczywiście otrzymanej przez beneficjentów.

26 Rząd szwedzki zaznacza ponadto, że Komisja nie dokonała korekty finansowej dotyczącej roku gospodarczego 1998, ponieważ przyznała, że rolnicy mogli wykorzystać mapy również do innych celów poza przedstawieniem wniosku o pomoc. Rząd ten uważa, że ta okoliczność powinna spowodować, przy szacowaniu korekty finansowej dotyczącej roku gospodarczego 1999, wzięcie przez Komisję pod uwagę, że pojawili się nowi wnioskodawcy, jak również tego, że mapy powinny być każdego roku uaktualniane.

27 Komisja odpowiada, że tak opłaty za mapy pobrane w 1998 r., jak i te pobrane w 1999 r., są opłatami administracyjnymi niezgodnymi z ustawodawstwem wspólnotowym. Skłonna byłaby jednak przyznać, że opłaty pobrane w 1998 r. mogą być, choć w stosunkowo niewielkim zakresie, uważane za świadczenie wzajemne z tytułu wykonywanej na rzecz rolników usługi, polegającej na udostępnieniu mapy przydatnej w zarządzaniu gospodarstwem. To rozumowanie nie ma jednak zastosowania do opłat pobranych za mapy w 1999 r.

28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jeżeli Komisja nie dokonała koniecznej poprawki w trakcie poprzedniego roku gospodarczego, ale tolerowała nieprawidłowości ze względów słuszności, zainteresowane Państwo Członkowskie nie nabywa prawa, by żądać, na podstawie zasady pewności prawa lub poszanowania uzasadnionych oczekiwań, takiego samego traktowania nieprawidłowości w kolejnym roku gospodarczym (zob. wyroki z dnia 6 października 1993 r. w sprawie C-55/91 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-4813, pkt 67, oraz z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-373/99 Grecja przeciwko Komisji, Rec. str. I-9619, pkt 56).

29 Mając na względzie powyższe rozważania, drugi zarzut należy oddalić.

W przedmiocie żądań ewentualnych

30 Rząd szwedzki podnosi dwa zarzuty na poparcie swojego pierwszego żądania ewentualnego dotyczące odpowiednio naruszenia art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 oraz błędnego zastosowania art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68.

W przedmiocie pierwszego zarzutu

31 W pierwszym zarzucie rząd szwedzki utrzymuje, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 5 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 729/70 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95, ponieważ powiadomienie pisemne, o którym mowa w art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1663/95, dotyczyło jedynie finansowania pomocy dla roślin uprawnych.

32 Zdaniem tego rządu w powiadomieniu tym nie było żadnego odwołania do map dotyczących obszarów upraw paszowych. Stosownie do przepisu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1663/95 Komisja powinna była wskazać jasno w tym dokumencie, doręczonym władzom szwedzkim w dniu 24 października 2000 r., środki, których dotyczyło jej postępowanie.

33 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 21 opinii, rząd szwedzki podał do wiadomości Komisji, na jej wniosek, szczegółowe informacje dotyczące pomocy wypłaconej dla obszarów upraw paszowych dopiero w nocie z dnia 18 maja 2001 r. W rezultacie tej noty Komisja skierowała do rządu szwedzkiego, w dniu 1 sierpnia 2001 r., drugie powiadomienie formalne zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenie 1663/95. Ponadto rząd ten nie może powoływać się na fakt, że w powiadomieniu z dnia 24 października

2000 r. Komisja uczyniła odwołanie jedynie do map dotyczących roślin uprawnych, aby twierdzić, że nie był w stanie określić działań korygujących, jakie należało przedsięwziąć, jako że przecież Szwecja zniosła opłaty za mapy dotyczące tak obszarów roślin uprawnych, jak i obszarów upraw paszowych od w dniu 1 lipca 2000 r.

34 Wynika z tego, że pierwszy zarzut należy oddalić.

W przedmiocie drugiego zarzutu

35 W drugim zarzucie rząd szwedzki podnosi, że art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68 nie pozwalają uzasadnić decyzji, w której Komisja wyłączyła z finansowania kwotę odpowiadającą opłatom pobranym za mapy dotyczące obszarów, dla których wniesiono jednocześnie wnioski o pomoc rolno-środowiskową lub regionalną.

36 Według rządu szwedzkiego Komisja zaakceptowała opłaty za mapy uiszczone przez rolników, którzy wnioskowali o te dwa rodzaje pomocy, ale przy obliczaniu kwoty wyłączonej z finansowania wspólnotowego nie wzięła pod uwagę obszarów, dla których zostały wniesione wnioski tak o pomoc dla roślin uprawnych lub obszarów upraw paszowych, jak i o pomoc rolniczo-środowiskową lub regionalną.

37 Należy przypomnieć, że jak Trybunał orzekł w punkcie 19 niniejszego wyroku, art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia 805/68 stanowią przeszkodę dla tego, aby władze krajowe dokonywały odliczenia od dokonanych płatności lub wymagały uiszczenia opłat z tytułu kosztów administracyjnych związanych z wnioskami, które skutkują zmniejszeniem pomocy.

38 Okoliczność, że niektórzy rolnicy złożyli jednocześnie wnioski dla tych samych obszarów, o pomoc na mocy rozporządzeń nr 1765/92 lub 805/68 oraz o pomoc rolniczo-środowiskową lub regionalną, nie ma żadnego wpływu na zakaz pobierania przez Państwa Członkowskie odliczeń od kwot otrzymanych przez beneficjentów w ramach pomocy dla roślin uprawnych lub obszarów upraw paszowych.

39 Z drugiego motywu rozporządzenia nr 1765/92 wynika, że płatności wyrównawcze mają na celu zneutralizowanie utraty dochodu wynikłego z obniżenia cen urzędowych w ramach nowego systemu wsparcia producentów niektórych roślin uprawnych. Ponadto według trzeciego motywu rozporządzenia nr 2066/92, które wprowadziło art. 30a do rozporządzenia nr 805/68, przedmiotem wspomnianego systemu premii jest przyznanie zainteresowanym producentom istotnej rekompensaty skutków obniżenia cen skupu interwencyjnego w sektorze wołowiny i cielęciny.

40 Jest oczywistym, że te cele mogą być osiągnięte jedynie, jeżeli pomoc wyrównawcza jest wypłacona w całości rolnikom, których dotknęła obniżka cen (zob. ww. wyrok w sprawach Kellinghusen i Ketelsen, pkt 19).

41 Wykładnia dokonana przez rząd szwedzki pozbawiłaby art. 15 ust. 3 rozporządzenia 1765/92 i art. 30a rozporządzenia 805/68 skuteczności, dając Państwom Członkowskim możliwość uchylenia się od obowiązków, jakie wynikają z tych artykułów, i tym samym byłaby w stanie zagrozić realizacji wcześniej wspomnianych celów.

42 Zarzut błędnego zastosowania art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1765/92 i art. 30a rozporządzenia nr 805/68 należy zatem oddalić.

43 Rząd szwedzki podnosi, w przypadku gdyby Trybunał zdecydował, że obszary upraw paszowych powinny być wzięte pod uwagę przy obliczaniu kwoty do potrącenia z finansowania wspólnotowego, że należałoby wyłączyć z tego obliczenia opłaty za mapy dotyczące obszarów, dla których jednocześnie złożono wniosek o pomoc rolniczo-środowiskową lub regionalną.

44 Na poparcie tego wniosku rząd powtarza argumenty przedstawione w ramach drugiego zarzutu swojego pierwszego żądania ewentualnego. Ze względów przedstawionych w pkt 39–41 niniejszego wyroku te argumenty nie mogą być zaakceptowane.

45 Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez Królestwo Szwecji nie został uwzględniony, należy oddalić skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

46 Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami Królestwa Szwecji, a przegrało ono sprawę, należy je obciążyć kosztami postępowania.

Z tych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Szwecji zostaje obciążone kosztami.

Podpisy