Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba)

z dnia 22 listopada 2018 r.*

EFRG – Wydatki wyłączone z finansowania – Szczególne środki na rzecz regionów najbardziej oddalonych – Artykuł 12 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 247/2006 – Pomoc techniczna – Działania kontrolne – Gwarancje proceduralne – Uzasadnione oczekiwania

W sprawie T-31/17

Republika Portugalska, reprezentowana przez L. Ineza Fernandesa, M. Figueireda, J. Saraivę de Almeidę i A. Tavares de Almeidę, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez B. Rechenę i A. Saukę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności części decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/2018 z dnia 15 listopada 2016 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2016, L 312, s. 26) w zakresie, w jakim wyłącza z tego finansowania w wypadku Republiki Portugalskiej kwoty 460 202,73 EUR i 200 000 EUR (pozycja budżetu 6701),

SĄD (dziewiąta izba),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawca) i C. Mac Eochaidh, sędziowie,

sekretarz: I. Dragan, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 maja 2018 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: portugalski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W ramach programu opcji szczególnych ze względu na oddalenie i wyspiarski charakter Madery i Azorów (POSEIMA) autonomiczne regiony Azorów i Madery (Portugalia) korzystają od 1992 r. ze szczególnych środków na rzecz lokalnej produkcji rolnej. Od roku budżetowego 2007 środki te zostały zgrupowane w jednym programie wsparcia ustanowionym zgodnie z przepisami art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 247/2006 z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie szczególnych działań w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów peryferyjnych [najbardziej oddalonych] Unii Europejskiej (Dz.U. 2006, L 42, s. 1). W tym celu Republika Portugalska przygotowała projekt programu ogólnego, który został oceniony i zatwierdzony przez Komisję Europejską zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia (zwany dalej „programem ogólnym").

2 W dniu 30 września 2008 r. Republika Portugalska przedstawiła Komisji na podstawie art. 49 rozporządzenia Komisji (WE) nr 793/2006 z dnia 12 kwietnia 2006 r. ustanawiającego niektóre szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 247/2006 (Dz.U. 2006, L 145, s. 1) projekt zmiany programu ogólnego. Projekt ten, zrewidowany w dniu 27 stycznia 2009 r., przewidywał w szczególności wprowadzenie w ramach podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów nowy środek dotyczący finansowania badań, projektów demonstracyjnych, działań szkoleniowych i środków pomocy technicznej.

3 Decyzją C(2009) 1364 wersja ostateczna z dnia 3 marca 2009 r. (zwaną dalej „decyzją z dnia 3 marca 2009 r.") Komisja zatwierdziła zmiany programu ogólnego przedłożone przez Republikę Portugalską.

4 W konsekwencji załącznik I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów włączył nowy pkt 4.6, sformułowany w następujący sposób:

„4.6. Finansowanie badań, projektów demonstracyjnych, szkoleń i środków pomocy technicznej

Ramy prawne

Artykuł 50 rozporządzenia […] nr 793/2006 […] przewiduje finansowanie badań, projektów demonstracyjnych, szkoleń i środków pomocy technicznej […]

Cele

Środek ten zmierza do stworzenia warunków dla sprawnego przebiegu działań polegających na przygotowaniu, koordynacji, informowaniu, zarządzaniu, kontroli, monitorowaniu i ocenie podprogramu [dla] regionu autonomicznego Azorów.

Opis

Środek ma integrować kwalifikujące się działania, które będą prowadzić podmioty odpowiedzialne za różne funkcje niezbędne do prawidłowego zarządzania i wykonania [podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów].

[…]

Na podstawie tego przepisu region autonomiczny Azorów postara się zdobyć fundusze niezbędne do spełnienia potrzeb wszystkich podmiotów biorących udział w [podprogramie dla regionu autonomicznego Azorów].

Beneficjenci

- Instytucje zarządzające.

Wydatki kwalifikowalne i system wsparcia

Będą uznawane za kwalifikowalne i finansowane w 100% koszty dotyczące wydatków związanych z:

- nabyciem i utrzymaniem mienia i sprzętu,
- nabyciem usług,
- przeprowadzeniem badań i audytów,
- opracowaniem i rozpowszechnianiem informacji i reklamy,

i bezpośrednio związane z działaniami polegającymi na przygotowaniu, koordynacji, informowaniu, zarządzaniu, kontroli, monitorowaniu i ocenie [podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów]".

5 W ramach tego środka władze portugalskie poniosły różne wydatki, finansowane przez Unię Europejską na kwotę ogółem 460 202,73 EUR za rok budżetowy 2012 i 200 000 EUR za rok budżetowy 2013.

6 W roku budżetowym 2012 rozpatrywane wydatki dotyczyły nabycia czterech pojazdów terenowych (94 407,56 EUR), płac personelu prowadzącego kontrole na miejscu (69 977,11 EUR), wydatków związanych z systemem informacyjnym, systemem dostępu, systemem przeciwpożarowym i jednym pojazdem terenowym (53 059,65 EUR), nabycia 22 komputerów i ekranów, a także trzech komputerów przenośnych (14 446 EUR) a w końcu wynagrodzenia jedenastu techników i jednego dyrektora służb (228 312,41 EUR).

7 W roku budżetowym 2013 rozpatrywane wydatki odpowiadały wynagrodzeniu dziesięciu techników i jednego dyrektora służb (199 095,92 EUR), jak też diet pokrywających koszt przejazdów tego dyrektora (904,08 EUR).

8 W następstwie dochodzenia Komisja wszczęła procedurę kontroli zgodności rozliczeń na podstawie art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1).

9 Pismem z dnia 5 grudnia 2013 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 5 grudnia 2013 r.") Komisja powiadomiła władze portugalskie o swoich ustaleniach na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków [EFRG] i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90). Komisja stwierdziła przy tej okazji, że rozpatrywane wydatki miały w całości na celu finansowanie personelu i sprzętu niezbędnego do kontroli prowadzonych przez władze portugalskie w ramach programu ogólnego. W konsekwencji Komisja uznała, że z powodu braku zgodności z przepisami art. 13 rozporządzenia nr 1290/2005 z jednej strony i przepisami art. 12 lit. c) i art. 25 rozporządzenia nr 247/2006 z drugiej strony, wydatki te nie mogły zostać pokryte przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG).

10 Pismem z dnia 7 kwietnia 2014 r. władze portugalskie poinformowały, że nie zgadzają się ze stanowiskiem Komisji, gdyż ich zdaniem rozpatrywane wydatki kwalifikowały się do finansowania Unii na podstawie art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

11 Na dwustronnym spotkaniu, które odbyło się w dniu 4 czerwca 2014 r., Komisja i władze portugalskie podtrzymały swoje stanowiska. Po tym spotkaniu Komisja poinformowała władze portugalskie, że uważa, iż decyzja z dnia 3 marca 2009 r. nie mogła dawać im podstaw do uzasadnionych oczekiwań co do kwalifikowalności rozpatrywanych wydatków.

12 W piśmie z dnia 22 grudnia 2014 r. władze portugalskie powtórzyły, że nie zgadzają się ze stanowiskiem Komisji.

13 W dniu 12 lipca 2016 r. Komisja oficjalnie przekazała swoje wnioski władzom portugalskim zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 885/2006. Komisja ponownie stwierdziła przy tej okazji, że na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 1290/2005 i art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 rozpatrywane wydatki nie są kwalifikowalne. W konsekwencji zaproponowała wyłączenie z finansowania Unii kwoty ogółem 660 202,73 EUR.

14 W dniu 15 listopada 2016 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą (UE) 2016/2018 wyłączającą z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2016, L 312, s. 26, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). W wypadku Republiki Portugalskiej Komisja wyłączyła z finansowania Unii między innymi kwoty 460 202,73 EUR i 200 000 EUR (pozycja budżetu 6701), odpowiadające rozpatrywanym wydatkom.

Postępowanie i żądania stron

15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 stycznia 2017 r. Republika Portugalska wniosła niniejszą skargę.

16 W dniu 27 marca 2017 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.

17 Republika Portugalska złożyła replikę w dniu 16 maja 2017 r., a Komisja duplikę w dniu 28 czerwca 2017 r.

18 W ramach środków organizacji postępowania, przyjętych na podstawie art. 89 § 3 lit. a) i d) regulaminu postępowania, Sąd zadał stronom pytania i zwrócił się do nich o przedłożenie dokumentów. Strony zastosowały się do tego wezwania w wyznaczonym terminie.

19 Republika Portugalska wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyłącza z finansowania Unii w jej wypadku kwoty 460 202,73 EUR i 200 000 EUR;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie Republiki Portugalskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

21 Na poparcie skargi Republika Portugalska podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, drugi – naruszenia art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, a trzeci – naruszenia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006.

22 Sąd uważa, że najpierw należy rozpatrzyć zarzut trzeci, który wiąże się z naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych, następnie zarzut drugi, który dotyczy naruszenia przepisu materialnego prawa wtórnego Unii, a na końcu zarzut pierwszy, który dotyczy naruszenia ogólnej zasady prawa Unii.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006

23 Republika Portugalska podnosi, że Komisja naruszyła art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006, skierowawszy do niej niewystarczająco uzasadnione pierwsze powiadomienie pisemne. Z jednej strony pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. nie przedstawiało powodów, dla których Komisja uznała, że rozpatrywane wydatki zostały poniesione w celu przeprowadzenia działań kontrolnych. Z drugiej strony pismo to nie wskazywało, dlaczego żaden z wydatków rozpatrywany indywidualnie nie mógł skorzystać z finansowania EFRG.

24 Komisja kwestionuje argumenty Republiki Portugalskiej.

25 Na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 247/2006 szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych przyjęte na podstawie tego rozporządzenia stanowią interwencję w zakresie regulacji rynków rolnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1290/2005. W konsekwencji wydatki finansowane przez Unię na podstawie rozporządzenia nr 247/2006 zaliczają się do wydatków EFRG wymienionych w art. 3 rozporządzenia nr 1290/2005, a stąd podlegają wszystkim przepisom tego rozporządzenia mającym zastosowanie do wydatków tego funduszu.

26 Wynika z tego, że jeżeli Komisja zamierza wyłączyć z finansowania Unii niektóre wydatki poniesione przez państwo członkowskie na podstawie rozporządzenia nr 247/2006, powinna przestrzegać procedury kontroli zgodności rozliczeń przewidzianej w art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005, której szczegółowe zasady stosowania są określone w art. 11 rozporządzenia nr 885/2006.

27 W tym względzie należy przypomnieć, że końcową i ostateczną decyzję w przedmiocie rozliczenia zgodności należy podjąć po przeprowadzeniu szczególnego postępowania kontradyktoryjnego, w trakcie którego państwa członkowskie, których ono dotyczy, powinny dysponować wszelkimi gwarancjami koniecznymi do przedstawienia ich stanowiska (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r., Niemcy/Komisja, C-245/97, EU:C:2000:687, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 I tak art. 11 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 885/2006 przewiduje, że jeżeli w wyniku dochodzenia Komisja uznaje, iż wydatki nie zostały dokonane zgodnie z przepisami Unii, powiadamia ona o swoich ustaleniach zainteresowane państwo członkowskie.

29 Zgodnie z orzecznictwem pisemne powiadomienie w rozumieniu tego przepisu powinno umożliwić danemu państwu członkowskiemu dokładne zapoznanie się z zastrzeżeniami Komisji, tak aby powiadomienie to mogło pełnić nadaną mu przez wskazany przepis funkcję ostrzeżenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 maja 2012 r., Hiszpania/Komisja, C-24/11 P, EU:C:2012:266, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Oznacza to, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 wymaga, aby zarzucana danemu państwu członkowskiemu nieprawidłowość została wystarczająco precyzyjnie przedstawiona w pisemnym powiadomieniu przewidzianym w akapicie pierwszym tego przepisu (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 maja 2012 r., Hiszpania/Komisja, C-24/11 P, EU:C:2012:266, pkt 28).

31 W tych warunkach należy zbadać, czy pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. spełnia wymagania art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006 i czy w konsekwencji stanowi prawidłowe powiadomienie na podstawie tego przepisu.

32 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, że tak jak twierdzi Komisja, po pierwsze, pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. przywołuje stosowane przez nią teksty, a mianowicie art. 13 rozporządzenia nr 1290/2005 z jednej strony i art. 12 lit. c) i art. 25 rozporządzenia nr 247/2006 z drugiej strony. Po drugie, pismo to przypomina przedmiot środka przewidzianego w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów, jak też kategorie wydatków kwalifikujących się do finansowania Unii wymienionych w tym środku. Po trzecie, pismo wskazuje wydatki zbadane przez Komisję, podając dla każdego z tych wydatków dany rok budżetowy, organ odpowiedzialny za wydatek, jak też przedmiot i kwotę tego wydatku. Po czwarte, w piśmie stwierdza się, że „całość [rozpatrywanych] wydatków została wykorzystana do finansowania personelu i sprzętu niezbędnego do kontroli przeprowadzonych przez [władze portugalskie] w związku z programem [wsparcia]”. Po piąte, pismo wyjaśnia, że wydatki poniesione przez organy państw członkowskich w ramach ich obowiązków administracyjnych i kontrolnych wiążą się z podstawową działalnością agencji płatniczych, w związku z czym wydatki te nie mogą być pokrywane przez EFRG. Po szóste, pismo to zawiera wniosek, że rozpatrywane wydatki nie kwalifikują się do finansowania z EFRG ze względu na ich niezgodność z przepisami art. 13 rozporządzenia nr 1290/2005 z jednej strony i art. 12 lit. c) i art. 25 rozporządzenia nr 247/2006 z drugiej strony.

33 W tych okolicznościach pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. przedstawia w sposób wystarczająco precyzyjny charakter i powody nieprawidłowości zarzucanej Republice Portugalskiej i pozwala temu państwu członkowskiemu na dokładne zapoznanie się z zastrzeżeniami Komisji. W konsekwencji pismo spełnia w niniejszym wypadku swoją funkcję ostrzeżenia w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń.

34 Wniosku tego nie mogą podważyć dwa zastrzeżenia sformułowane konkretnie przez Republikę Portugalską w odniesieniu do pisma z dnia 5 grudnia 2013 r.

35 Z jednej strony w odniesieniu do zastrzeżenia, jakoby pismo to nie przedstawiało powodów, dla których Komisja uważa, że rozpatrywane wydatki zostały poniesione w celu przeprowadzenia działań kontrolnych, należy bowiem wskazać, że z samego określenia jednego z rozpatrywanych wydatków – a mianowicie kwoty 69 977,11 EUR odpowiadającej „płacom personelu prowadzącego kontrole na miejscu” przelanym w roku budżetowym 2012 – wynika, że wydatek ten był związany z przeprowadzeniem działań kontrolnych. Co więcej, jako że Republika Portugalska miała dokładną wiedzę o charakterze rozpatrywanych wydatków i przyznała później, w szczególności na spotkaniu dwustronnym w dniu 4 czerwca 2014 r., że wydatki te zostały poniesione w ramach jej działalności kontrolnej, brak bardziej szczegółowych wyjaśnień w piśmie z dnia 5 grudnia 2013 r., w szczególności w odniesieniu do kwot innych niż wspomniana wyżej kwota 69 977,11 EUR, w żaden sposób nie uniemożliwił w niniejszym wypadku Republice Portugalskiej przedstawienia swojego stanowiska i zakwestionowania zasadności korekty finansowej zaproponowanej przez Komisję.

36 Z drugiej strony, co się tyczy zastrzeżenia, jakoby pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. nie wyjaśniało powodów, dla których żaden z wydatków rozpatrywany indywidualnie nie mógł skorzystać z finansowania EFRG, należy odpowiedzieć, że jeżeli ten sam powód braku kwalifikowalności jest użyty przeciw kategorii lub grupie wydatków, Komisja może ograniczyć się do ogólnego uzasadnienia dla wszystkich rozpatrywanych wydatków (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2007 r., BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, pkt 37). Należy wskazać, że w piśmie z dnia 5 grudnia 2013 r. Komisja uznała, iż rozpatrywane wydatki miały

w całości na celu finansowanie personelu i sprzętu niezbędnego do prowadzenia działań kontrolnych i że ponieważ wydatki te stanowiły część podstawowej działalności organów krajowych, nie kwalifikowały się do finansowania Unii. W tych okolicznościach i mając na uwadze fakt, że zgodnie z pismem z dnia 5 grudnia 2013 r. wszystkie rozpatrywane wydatki mają ten sam przedmiot, nie można zarzucać Komisji, że swoje zastrzeżenia co do finansowania tych wydatków przez Unię uzasadniła w sposób ogólny.

37 Z powyższego wynika, że pismo z dnia 5 grudnia 2013 r. spełnia wymogi art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006.

38 W związku z tym należy oddalić zarzut trzeci.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006

39 Republika Portugalska podnosi, że zaskarżona decyzja narusza art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, który zezwala na finansowanie działań pomocy technicznej związanych z wprowadzeniem w życie programu wsparcia. Działania kontrolne z jednej strony stanowią rodzaj działań pomocy technicznej, a z drugiej strony są niezbędne do wdrożenia całego programu wsparcia. Jej zdaniem wynika z tego, że w drodze odstępstwa od art. 13 rozporządzenia nr 1290/2005 wydatki poniesione przez organy krajowe w związku z kosztami administracyjnymi i personelu kwalifikują się do finansowania Unii, jeżeli tak jak w niniejszym wypadku są ponoszone z tytułu działalności kontrolnej i w ramach programu wsparcia.

40 Komisja kwestionuje argumenty Republiki Portugalskiej.

41 Na wstępie należy stwierdzić, że strony zgadzają się co do tego, że rozpatrywane wydatki zostały poniesione w celu finansowania personelu i sprzętu niezbędnego do przeprowadzenia przez władze portugalskie działań kontrolnych, polegających w szczególności na kontrolach prowadzonych w ramach podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów. Poza tym zarówno z akt sprawy, a w szczególności z pisma z dnia 5 grudnia 2013 r. i pisma władz portugalskich z dnia 7 kwietnia 2014 r., jak i z wyjaśnień ustnych stron na rozprawie wynika, że władzami portugalskimi, które przeprowadziły te działania kontrolne i skorzystały z rozpatrywanych wydatków, nie była agencja płatnicza z siedzibą w Lizbonie (Portugalia), lecz inne organy administracyjne działające na Azorach.

42 Spór między stronami nie dotyczy więc charakteru i przedmiotu rozpatrywanych wydatków, lecz jedynie czysto prawnej kwestii, czy wydatki te kwalifikują się do finansowania Unii na podstawie art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

43 W tym względzie należy przypomnieć, że rozporządzenia nr 247/2006 i 793/2006 przewidują szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych.

44 W szczególności należy wskazać przede wszystkim, że art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 stanowi, iż program wsparcia obejmuje w szczególności „opis zamierzonych działań, zwłaszcza systemów pomocy służących wprowadzeniu w życie programu i ewentualnie informacje o potrzebach w zakresie badań, projektów pokazowych, szkoleń lub pomocy technicznej w związku z przygotowaniem, wdrażaniem i dostosowywaniem danych środków”.

45 Następnie art. 25 tiret trzecie rozporządzenia nr 247/2006 przewiduje przyjęcie szczegółowych zasad stosowania tego rozporządzenia w odniesieniu do „badań, projektów pokazowych, szkoleń lub dostarczenie pomocy technicznej, o których mowa w art. 12 lit. c) [tego rozporządzenia]”.

46 W końcu art. 50 rozporządzenia nr 793/2006, ustanawiający szczegółowe zasady stosowania przewidziane w art. 25 tiret trzecie rozporządzenia nr 247/2006, stanowi, że „[f]inansowanie badań, projektów demonstracyjnych, szkoleń i środków pomocy technicznej, przewidzianych w ramach programu zatwierdzonego na mocy art. 24 ust. 2 rozporządzenia […] nr 247/2006 […] nie może przekraczać 1% całkowitej sumy finansowania danego programu".

47 Z całości tych przepisów wynika, że badania, projekty demonstracyjne, szkolenia i środki pomocy technicznej, o których mowa w art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, przewidziane w programie wsparcia na rzecz regionu najbardziej oddalonego, kwalifikują się co do zasady do finansowania Unii, pod warunkiem że w szczególności są związane z przygotowaniem, wdrażaniem lub dostosowywaniem środków wsparcia.

48 Należy jednak stwierdzić, że rozporządzenia nr 247/2006 i nr 793/2006 nie zawierają żadnego przepisu definiującego różne rodzaje działań, które są w nim wymienione. W szczególności rozporządzenia te nie precyzują, czy „działa[nia] […] pomocy technicznej w związku z […] wdrażaniem […] środków [wsparcia]", o których mowa w art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, obejmują działania kontrolne prowadzone przez organy krajowe.

49 W tych okolicznościach należy rozpatrzyć, czy – jak utrzymuje Republika Portugalska, a co kwestionuje Komisja – działania kontrolne, takie jak przeprowadzone przez władze portugalskie, stanowią działania pomocy technicznej w związku z wdrażaniem środka wsparcia w rozumieniu art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

50 W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć, czy dla zaradzenia brakowi precyzji rozporządzeń nr 247/2006 i nr 793/2006 możliwe jest zastosowanie w niniejszym sporze przepisu prawa Unii zawierającego definicję pojęcia „pomocy technicznej" lub przynajmniej wyprowadzenie z tego prawa ogólnej i horyzontalnej definicji tego pojęcia, którą można by wykorzystać w niniejszym sporze.

51 W tym względzie Republika Portugalska odwołuje się z jednej strony do art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1290/2005, a z drugiej strony do art. 186 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. 2012, L 362, s. 1). Zdaniem Republiki Portugalskiej z tych przepisów wynika, że pojęcie „pomocy technicznej" obejmuje działania kontrolne niezbędne do wdrożenia programu wsparcia.

52 Niemniej choć każdy z dwóch przepisów przywołanych przez Republikę Portugalską dostarcza wyjaśnień co do pojęcia „pomocy technicznej" i wymienia między innymi działania kontrolne, żaden z tych dwóch przepisów nie ma zastosowania w niniejszym sporze.

53 Z jednej strony art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1290/2005, mimo że dotyczy działań pomocy technicznej finansowanych przez EFRG i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), reguluje bowiem jedynie działania pomocy technicznej finansowane w sposób scentralizowany z inicjatywy Komisji lub na jej rzecz. Wynika z tego, że ten przepis nie może znaleźć zastosowania do działań pomocy technicznej, takich jak wymienione w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów, które ze względu na to, że są wdrażane z inicjatywy państw członkowskich, są finansowane w sposób zdecentralizowany przez EFRG.

54 Z drugiej strony art. 186 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012 ma za przedmiot jedynie zdefiniowanie w kontekście zamówień publicznych i przyznawania dotacji przez Unię pojęć „dotacji [i] zamówień dotyczących pomocy technicznej zawartych z [Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI)] lub Europejskim Funduszem Inwestycyjnym [(EFI)]" i „dotacji […] udzielan[ych] EBI lub [EFI] na działania z zakresu pomocy technicznej", zawartych odpowiednio w art. 101 ust. 3 i w art. 125 ust. 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października

2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1). Wynika z tego, że przepis ten nie ma związku z finansowaniem przez EFRG wydatków pomocy technicznej poniesionych przez państwa członkowskie w kontekście rozporządzenia nr 247/2006.

55 W tych okolicznościach ewentualne włączenie działań kontrolnych do działań pomocy technicznej, o których mowa w art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, nie może wynikać z prostego zastosowania art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1290/2005 lub art. 186 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012.

56 Poza tym analiza dwóch przepisów przywołanych przez Republikę Portugalską, a także art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, wykazuje istnienie w prawie Unii przepisów opisujących w odmienny sposób działania z zakresu pomocy technicznej.

57 W szczególności z porównania tych różnych przepisów wynika, że działania kontrolne nie są systematycznie wymieniane wśród działań z zakresu pomocy technicznej.

58 I tak, o ile art. 186 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012 definiuje w konkretny sposób pojęcie „pomocy technicznej" i mówi wyraźnie w tym kontekście o działaniach w zakresie oceny, audytu i kontroli, niezbędnych do realizacji programu lub działania, o tyle nie jest tak ani w wypadku art. 5 rozporządzenia nr 1290/2005, ani art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

59 Po pierwsze, art. 5 rozporządzenia nr 1290/2005, zatytułowany „Finansowanie innych programów, w tym pomocy technicznej", ogranicza się bowiem do wymienienia różnych rodzajów działań, nie definiuje przy tym wyraźnie pojęcia „pomocy technicznej". Poza tym artykuł ten wymienia zarówno „działania przygotowawcze, monitorowania, wspierania administracyjnego i technicznego", jak i działania „oceny, audytu i kontroli". Ponadto wspomniany artykuł mówi w lit. a) zarówno o działaniach dotyczących „pomocy technicznej i administracyjnej" i działaniach odnoszących się do „wdrażania systemów kontroli". Tym samym art. 5 rozporządzenia nr 1290/2005 nie tylko nie wymienia wyraźnie działania kontroli wśród działań z zakresu pomocy technicznej, lecz przeciwnie – przedstawia dwukrotnie działania pomocy technicznej, w rozumieniu ograniczonym do działań wspierania administracyjnego i technicznego z jednej strony i działań kontroli z drugiej strony, jako dwa różne rodzaje działań.

60 Po drugie, art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 odnosi się jedynie do badań, projektów pokazowych, szkoleń i działań pomocy technicznej. To samo dotyczy art. 25 tiret trzecie rozporządzenia nr 247/2006 i art. 50 rozporządzenia nr 793/2006. Tym samym właściwe przepisy rozporządzeń nr 247/2006 i 793/2006, które jako jedyne mają zastosowanie w niniejszym sporze, nie wymieniają działań oceny, audytu i kontroli.

61 W tych okolicznościach, ze względu na brak spójności między wspomnianymi wyżej przepisami rozporządzeń nr 1290/2005, nr 247/2006 i rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, okazuje się, że w prawie Unii, a w szczególności w dziedzinie EFRG z jednej strony brak jest ogólnej i horyzontalnej definicji pojęcia „pomocy technicznej", którą można by przenieść do niniejszego sporu, a z drugiej strony, że wbrew temu, co utrzymuje Republika Portugalska, wyrażenie „pomoc techniczna" nie oznacza koniecznie zespołu działań obejmujących działania kontrolne.

62 W drugiej kolejności, wobec braku definicji pojęcia „pomocy technicznej", którą można by zastosować lub transponować do niniejszego sporu, należy interpretować art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, uwzględniając nie tylko sformułowanie tego przepisu, lecz także jego kontekst i cele realizowane przez uregulowania, których część stanowi (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 10 marca 2005 r., easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, pkt 21).

63 W tym względzie warto przypomnieć, że – jak zaznaczono już w pkt 25 powyżej – środki przyjęte na rzecz regionów najbardziej oddalonych na podstawie rozporządzenia nr 247/2006 stanowią wydatki EFRG w rozumieniu rozporządzenia nr 1290/2005.

64 W tym kontekście należy zauważyć, że rozporządzenie nr 1290/2005 przewiduje w art. 5 lit. a) finansowanie działań pomocy technicznej i administracyjnej wdrażane z inicjatywy Komisji lub na jej rzecz, nie zawiera natomiast żadnego przepisu przewidującego finansowanie działań pomocy technicznej wdrażanych z inicjatywy państw członkowskich.

65 Okazuje się więc, że w zakresie, w jakim przepisy art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 przewidują finansowanie działań pomocy technicznej w związku z wdrażaniem programu wsparcia z inicjatywy państw członkowskich w regionach najbardziej oddalonych, ustanawiają one reguły szczególne będące odstępstwem od reguł ogólnych EFRG przewidzianych w rozporządzeniu nr 1290/2005 i z tego powodu muszą być przedmiotem ścisłej wykładni.

66 Po pierwsze, należy stwierdzić, jak zaznaczono w pkt 60 powyżej, że ani art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, ani inne właściwe przepisy rozporządzeń nr 247/2006 i nr 793/2006 nie wymieniają działań oceny, audytu i kontroli.

67 Po drugie, zaznaczono także w pkt 59 powyżej, że w dziedzinie EFRG wyrażenie „pomoc techniczna" może przy pewnych założeniach, a w szczególności w ramach art. 5 lit. a) rozporządzenia nr 1290/2005, nie odnosić się do zespołu działań obejmującego działania kontrolne, lecz oznaczać jedynie działania wspierania administracyjnego i technicznego w ścisłym rozumieniu.

68 Po trzecie, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1290/2005 płatności związane z finansowaniem przewidzianym na mocy tego rozporządzenia są dokonywane w pełnej wysokości na rzecz beneficjentów, o ile przepisy nie stanowią inaczej.

69 Z tych przepisów wynika, że środki przyznane na EFRG, a w szczególności środki przydzielone państwom członkowskim, powinny być co do zasady wykorzystywane na finansowanie wydatków operacyjnych przekładających się na płatności dla beneficjentów.

70 Wynika z tego, że – o ile nie przewidziano inaczej – środki te nie mogą być wykorzystywane do pomocy władzom krajowym w prowadzeniu działań administracyjnych, które zwykle są ich zadaniem.

71 Należy zaznaczyć, że kontrola spełniania przesłanek przyznania pomocy i premii jest zwykle zadaniem państw członkowskich, niezależnie od istnienia środka pomocy technicznej.

72 W szczególności, co się tyczy szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych, państwa członkowskie są zobowiązane do prowadzenia kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 247/2006, a także art. 30–33 rozporządzenia nr 793/2006.

73 Należy dodać, że te kontrole, a w szczególności kontrole na miejscu, są zadaniem właściwych organów krajowych, które mogą być innymi organami niż agencja płatnicza, takimi jak portugalskie organy administracyjne wymienione w pkt 41 powyżej.

74 W tych okolicznościach, uwzględniając całość rozważań przeprowadzonych w pkt 63–73 powyżej, z wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 wynika, że „działa[nia] […] pomocy technicznej w związku z […] wdrażaniem […] środków [wsparcia]", które ten przepis wymienia, nie obejmują działań kontrolnych prowadzonych przez organy krajowe.

75 Interpretacji tej nie może podważyć argumentacja Republiki Portugalskiej oparta, po pierwsze, na tym, że wdrażanie programu wsparcia obejmuje siłą rzeczy działania kontrolne, a po drugie, że pokrycie wydatków związanych z tymi działaniami kontroli zostało wyraźnie przewidziane w podprogramie dla regionu autonomicznego Azorów.

76 Po pierwsze, fakt, że działania kontroli są niezbędne dla prawidłowego wykonania programu wsparcia, nie pozwala bowiem na zakwalifikowanie ich jako działania pomocy technicznej, ani na związanie ich „wdrażaniem" tego programu.

77 W tym względzie należy zaznaczyć z jednej strony, że ponieważ działania kontroli nie stanowią działań wspierania administracyjnego i technicznego w ścisłym sensie, nie stanowią też działań pomocy technicznej w rozumieniu art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

78 Z drugiej strony jest możliwe, by wśród działań określonych w art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 rozróżnić chronologicznie i koncepcyjnie przede wszystkim działania przygotowawcze danego środka, następnie działania związane z konkretnym wdrażaniem tego środka, a w końcu działania zmierzające do kontrolowania prawidłowego wykonania wspomnianego środka.

79 Po drugie, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 247/2006, środki przyjmowane w ramach programów wsparcia na rzecz regionów najbardziej oddalonych muszą być spójne z prawem Unii. Tym samym przepisy programu wsparcia, nawet zatwierdzone przez Komisję, nie mogą zgodnie z zasadą hierarchii norm pozwalać na odstępstwo od przepisów prawa Unii, ani też nie można się na nie skutecznie powoływać do celów interpretacji tych ostatnich. Wynika z tego, że fakt, iż pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów przewiduje pokrycie wydatków bezpośrednio związanych z działaniami kontroli tego podprogramu, nie ma znaczenia dla kwestii, czy działania kontroli przeprowadzone przez organy krajowe zaliczają się do działań kwalifikujących się do finansowania Unii na podstawie art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

80 W tych okolicznościach działania kontrolne, które spowodowały rozpatrywane wydatki, nie stanowią działań pomocy technicznej w związku z wdrażaniem środka wsparcia w rozumieniu art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

81 Z powyższego wynika, że rozpatrywane wydatki nie kwalifikują się do finansowania Unii na podstawie art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006.

82 W związku z tym należy oddalić zarzut drugi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

83 Republika Portugalska utrzymuje, że zaskarżona decyzja narusza zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z jednej strony Komisja zatwierdziła bowiem w decyzji z dnia 3 marca 2009 r. środek wsparcia wskazujący wyraźnie wydatki bezpośrednio związane z działaniami kontrolnymi jako wydatki kwalifikowalne. Z drugiej strony zapewnienia udzielone przez Komisję są zgodne z obowiązującymi przepisami. W tych okolicznościach decyzja z dnia 3 marca 2009 r. dała podstawy władzom portugalskim do uzasadnionych oczekiwań co do kwalifikowalności rozpatrywanych wydatków.

84 Komisja kwestionuje argumenty Republiki Portugalskiej.

85 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań należy do podstawowych zasad Unii (zob. wyroki: z dnia 5 maja 1981 r., Dürbeck, 112/80, EU:C:1981:94, pkt 48; z dnia 7 czerwca 2005 r., VEMW i in., C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Z orzecznictwa wynika także, że każda jednostka ma prawo powoływać się na tę zasadę, jeżeli znajdzie się w sytuacji, z której wynika, że administracja Unii poprzez udzielenie jej konkretnych zapewnień, wzbudziła u niej uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są, niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje. Udzielone zapewnienia muszą być ponadto zgodne z obowiązującymi normami (zob. wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., AER/Karatzoglou, C-213/06 P, EU:C:2007:453, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 grudnia 2010 r., Kahla Thüringen Porzellan/Komisja, C-537/08 P, EU:C:2010:769, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Poza tym jest bezsporne, że na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań może powołać się również państwo członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja, C-335/09 P, EU:C:2012:385, pkt 180, 181).

88 W świetle tych rozważań należy rozpatrzyć, czy w niniejszym wypadku zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań sprzeciwia się temu, by Komisja wyłączyła rozpatrywane wydatki z finansowania Unii.

89 W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć, czy decyzja z dnia 3 marca 2009 r. zawiera dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia co do kwalifikowalności do finansowania Unii wydatków, o których mowa w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów.

90 W tym względzie warto przypomnieć kontekst prawny, w jaki wpisuje się decyzja z dnia 3 marca 2009 r. zatwierdzająca zmiany programu ogólnego przedłożone Komisji przez Republikę Portugalską.

91 W celu wdrożenia szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych, art. 24 rozporządzenia nr 247/2006 przewiduje procedurę oceny i zatwierdzenia przez Komisję projektów programów ogólnych proponowanych przez państwa członkowskie. Podobnie art. 49 rozporządzenia nr 793/2006 organizuje procedurę zatwierdzenia przez Komisję zmian, które państwa członkowskie zamierzają wprowadzić do tych programów ogólnych.

92 Z tych przepisów wynika, że zatwierdzenie przez Komisję środków wsparcia zawartych w programach ogólnych stanowi niezbędną przesłankę finansowania tych środków przez EFRG.

93 Niemniej programy ogólne mają charakter tymczasowy, wobec czego poprzez ich zatwierdzenie Komisja nie zajmuje co do zasady w sposób ostateczny stanowiska w przedmiocie zgodności środków zawartych w tych programach z całością obowiązujących przepisów prawa Unii, a w konsekwencji w przedmiocie kwalifikowalności tych środków do finansowania Unii. Z samego zatwierdzenia przez Komisję programu ogólnego nie można zatem wyprowadzać wniosku, że środki zawarte w tym programie są siłą rzeczy zgodne z całością obowiązujących przepisów prawa Unii, ani że kwalifikowalność tych środków do finansowania Unii nie może być podważona przez Komisję, w szczególności w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń przewidzianej w art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005 (zob. podobnie i analogicznie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Republika Czeska/Komisja, C-4/17 P, EU:C:2018:237, pkt 48, 49, 52, 59).

94 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów, wprowadzony do programu ogólnego decyzją z dnia 3 marca 2009 r., z jednej strony wymienia wśród wydatków kwalifikowalnych niektóre wydatki bezpośrednio związane z „działaniami […] kontroli”, a z drugiej strony wskazuje jako beneficjentów środka „instytucje zarządzające”.

95 Niemniej należy zaznaczyć przede wszystkim, że sentencja decyzji z dnia 3 marca 2009 r. ogranicza się do zatwierdzenia zmian programu ogólnego przedłożonych przez Republikę Portugalską na podstawie art. 49 rozporządzenia nr 793/2006 i nie wypowiada się wyraźnie co do kwalifikowalności do finansowania Unii wydatków, które zostaną poniesione w ramach tego programu.

96 Następnie, choć w motywie 2 decyzji z dnia 3 marca 2009 r. Komisja wskazała w ogólny sposób, że „zmiana [programu ogólnego] respektuje cele i wymogi rozporządzenia […] nr 247/2006", nie wypowiedziała się natomiast konkretnie w tej decyzji co do zgodności środka wprowadzonego w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów z przepisami art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006, ani też nie zajęła wyraźnego stanowiska co do zgodności tego środka z ogółem przepisów obowiązujących w dziedzinie EFRG.

97 W końcu sentencja decyzji z dnia 3 marca 2009 r. zawiera wyjaśnienie, że zatwierdzenie, którego dokonuje ta decyzja, „nie obejmuje szczegółowych zasad kontroli i kar, które zostaną zbadane w ramach audytów EFRG".

98 W tych okolicznościach, mając na uwadze treść decyzji z dnia 3 marca 2009 r., jak też kontekst prawny, w jakim została przyjęta, nie można uznać, że Komisja dostarczyła władzom portugalskim przy przyjęciu tej decyzji dokładnych, bezwarunkowych i spójnych informacji co do kwalifikowalności do finansowania Unii wydatków związanych z działaniami kontrolnymi, o których mowa w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów.

99 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że z odpowiedzi udzielonej na zarzut drugi wynika, że zgodnie z art. 12 lit. c) rozporządzenia nr 247/2006 wydatki poniesione przez organy krajowe w ramach działań kontroli nie kwalifikują się do finansowania Unii.

100 Wynika z tego, że nawet gdyby uznano, iż zatwierdzając decyzją z dnia 3 marca 2009 r. wprowadzenie do programu ogólnego nowego środka pomocy technicznej, Komisja udzieliła władzom portugalskim dokładnych zapewnień co do pokrycia przez EFRG niektórych wydatków poniesionych w ramach działań kontrolnych prowadzonych przez władze portugalskie, zapewnienia te byłyby w każdym wypadku sprzeczne z obowiązującymi normami, a w konsekwencji nie mogły dawać Republice Portugalskiej podstaw do uzasadnionych oczekiwań co do kwalifikowalności rozpatrywanych wydatków do finansowania Unii.

101 Z powyższego wynika, że Republika Portugalska nie ma podstaw do powoływania się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

102 Należy zatem oddalić zarzut pierwszy, a w konsekwencji oddalić skargę.

W przedmiocie kosztów

103 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

104 Ponieważ Republika Portugalska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania zgodnie z żądaniem Komisji.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Republika Portugalska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 listopada 2018 r.

Podpisy