Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 grudnia 2020 r.*

Odwołanie – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Decyzja wykonawcza (UE) 2017/2014 – Wydatki wyłączone z finansowania Unii Europejskiej – Wydatki poniesione przez Republikę Francuską – Korekta ryczałtowa według stawki 100% – Proporcjonalność – Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków

W sprawie C-404/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 23 maja 2019 r.,

Republika Francuska, którą reprezentowali A.-L. Desjonquères, C. Mosser i D. Colas, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, którą reprezentowali X.A Lewis, A. Sauka i J. Aquilina, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, N. Piçarra, D. Šváby (sprawozdawca), S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: V. Giacobbo, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 lutego 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 września 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

1 W odwołaniu Republika Francuska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2019 r., Francja/Komisja (T-26/18, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2019:153), w którym Sąd oddalił opartą na art. 263 TFUE skargę tego państwa członkowskiego o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/2014 z dnia 8 listopada 2017 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2017, L 292, s. 61; zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 1120/2009

2 Artykuł 2 lit. c) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1120/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania systemu płatności jednolitej przewidzianego w tytule III rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.U. 2009, L 316, s. 1) zawierał w lit. c) następującą definicję:

„»trwałe użytki zielone« oznaczają grunty zajęte pod uprawę traw lub innych pasz z roślin zielonych naturalnych (samosiewnych) lub powstałych w wyniku działalności rolniczej (wysiewanych), niepodlegające płodozmianowi w gospodarstwie przez okres pięciu lat lub dłużej, z wyłączeniem obszarów odłogowanych zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2078/92 [z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich (Dz.U. 1992, L 215, s. 85)], obszarów odłogowanych zgodnie z art. 22, 23 i 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 [z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającego i uchylającego niektóre rozporządzenia (Dz.U. 1999, L 160, s. 80)] oraz obszarów odłogowanych zgodnie z art. 39 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 [z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1)]; a w tym celu »trawy lub inne pasze z roślin zielonych« oznaczają wszelkie rośliny zielne, rosnące tradycyjnie na naturalnych użytkach zielonych lub zazwyczaj zawarte w mieszankach nasion przeznaczonych do zasiewania użytków zielonych lub łąk w [danym] państwie członkowskim (wykorzystywanych bądź nie do wypasania zwierząt). Państwa członkowskie mogą uwzględnić rośliny uprawne wyszczególnione w załączniku I".

Rozporządzenie (WE) nr 1122/2009

3 Część II rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. 2009, L 316, s. 65), zawierała tytuł III dotyczący „[k]ontrol[i]", w którym zawarty był art. 34 tego rozporządzenia, dotyczący „[o]kreślani[a] powierzchni". Artykuł ten stanowił w ust. 2 i 4:

„2. Można uwzględniać całkowitą powierzchnię działki rolnej, pod warunkiem że jest ona w pełni użytkowana zgodnie z normami zwyczajowymi danego państwa członkowskiego lub regionu. W innych przypadkach uwzględnia się powierzchnię faktycznie użytkowaną.

W przypadku regionów, w których niektóre obiekty, takie jak żywopłoty, rowy oraz mury, tradycyjnie stanowią element dobrej kultury rolnej upraw lub użytkowania ziemi, państwa członkowskie mogą uznać, że powierzchnię, którą te obiekty zajmują, zalicza się do powierzchni w pełni użytkowanej, pod warunkiem jednak, że jej szerokość nie przekracza łącznej szerokości określonej przez państwa członkowskie. Szerokość ta musi odpowiadać tradycyjnej w danym regionie szerokości obiektów i nie może przekraczać 2 metrów.

Jeżeli jednak zgodnie z art. 30 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia [Komisji (WE) nr 796/2004 [z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.U. 2004, L 141, s. 18)] i przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie zawiadomią Komisję, że szerokość ta przekracza 2 m, wówczas mogą ją stosować.

[…]

4. Bez uszczerbku dla przepisów art. 34 ust. 2 rozporządzenia [Rady] (WE) nr 73/2009 [z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16)] działka rolna, na której znajdują się drzewa, uważana jest za obszar kwalifikowalny do celów systemów pomocy obszarowej, pod warunkiem że działalność rolnicza lub, odpowiednio, planowana produkcja może odbywać się w podobny sposób jak na działkach bez drzew na tym samym obszarze".

Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013

4 Tytuł IV – „Zarządzanie finansami funduszy" – rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549; sprostowanie Dz.U. 2016, L 130, s. 13) zawiera rozdział IV, zatytułowany „Rozliczanie rachunków", w którym znajduje się sekcja II, zatytułowana „Rozliczanie", zawierająca art. 52 tego rozporządzenia, dotyczący „[r]ozliczania zgodności". Artykuł ten stanowi w ust. 1 i 2:

„1. W przypadku gdy Komisja stwierdzi, że wydatk[ów] objęt[ych] zakresem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 dokonano niezgodnie z prawem unijnym oraz, w przypadku EFRROW, niezgodnie z mającym zastosowanie prawem unijnym i krajowym, o których mowa w art. 85 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320)], przyjmuje ona akty wykonawcze określające kwoty, które mają być wyłączone z finansowania unijnego. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 116 ust. 2.

2. Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu w oparciu o wagę stwierdzonej niezgodności. Komisja należycie uwzględnia charakter naruszenia oraz stratę finansową poniesioną przez Unię. Komisja dokonuje wyłączenia w oparciu o ustalone kwoty nienależnych wydatków, a w przypadku gdy ich określenie nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, może ona

zastosować korekty ekstrapolowane lub ryczałtowe. Korekty ryczałtowe stosuje się jedynie w przypadku, gdy ze względu na charakter sprawy lub ze względu na to, że państwo członkowskie nie przekazało Komisji niezbędnych informacji, dokładniejsze określenie straty finansowej poniesionej przez Unię nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku".

Rozporządzenie delegowane (UE) nr 907/2014

5 Zatytułowany „Rozliczenie rachunków i inne kontrole" rozdział III rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18) zawiera art. 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Kryteria i metodyka stosowania korekt w ramach kontroli zgodności rozliczeń". Artykuł ten w ust. 7 stanowi:

„Przy ustalaniu poziomu korekt ryczałtowych Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę poniższe okoliczności, świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii:

[…]

c) dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom; lub

[…]".

Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 908/2014

6 Artykuł 34 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiającego zasady dotyczące stosowania rozporządzenia nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.U. 2014, L 255, s. 59) przewiduje:

„W przypadku gdy w wyniku dochodzenia Komisja uzna, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z zasadami unijnymi [przepisami Unii], powiadamia ona dane państwo członkowskie o wynikach kontroli, o środkach naprawczych, które mają zostać podjęte w celu zapewnienia zgodności ze wspomnianymi zasadami, oraz o tymczasowym poziomie korekty finansowej, który na tym etapie procedury uzna za odpowiedni do jej ustaleń. W swoim powiadomieniu Komisja wyznacza również spotkanie dwustronne w ciągu czterech miesięcy od daty upłynięcia terminu przewidzianego na udzielenie odpowiedzi przez państwo członkowskie. Takie powiadomienie zawiera odesłanie do niniejszego artykułu.

Państwo członkowskie odpowiada w ciągu dwóch miesięcy od momentu otrzymania powiadomienia. W swojej odpowiedzi państwo członkowskie ma możliwość w szczególności:

a) wykazać Komisji, że faktyczny zakres niezgodności lub ryzyka dla funduszy jest mniejszy niż stwierdzony przez Komisję;

b) powiadomić Komisję o środkach naprawczych, jakie podjęło w celu zapewnienia zgodności z zasadami unijnymi [przepisami Unii], i o dacie ich wprowadzenia.

W uzasadnionych przypadkach Komisja może, na podstawie uzasadnionego wniosku państwa członkowskiego, zezwolić na przedłużenie dwumiesięcznego okresu maksymalnie o dwa miesiące. Wniosek należy kierować do Komisji przed upływem tego okresu.

Jeżeli państwo członkowskie stwierdza, że spotkanie dwustronne nie jest konieczne, informuje o tym Komisję w swojej odpowiedzi na wspomniane powyżej powiadomienie".

Wytyczne z 2015 r.

7 Komunikat Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. zatytułowany „Wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczenia zgodności i rozliczenia finansowego rachunków" [C(2015) 3675 final, zwany dalej „wytycznymi z 2015 r.") zawiera rozdział 3, zatytułowany „Ryczałtowa stawka korekt finansowych w odniesieniu do niedociągnięć w systemach zarządzania i kontroli dotyczących legalności i prawidłowości wydatków". Rozdział ten zawiera pkt 3.1–3.5. Punkt 3.2 wytycznych z 2015 r., zatytułowany „Wysokość stawki korekty ryczałtowej", przewiduje:

„[…]

Zgodnie z art. 12 ust. 7 rozporządzenia (UE) [nr 907/2014] służby Komisji mogą »w szczególności wziąć pod uwagę poniższe okoliczności, świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii«, uzasadniając wyższy poziom stawki ryczałtowej, w przypadku gdy:

[…]

5. »dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom« – uzasadniona jest wtedy korekta w wysokości 25%, gdyż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków przyczyni się do wyjątkowo wysokich strat dla budżetu [szkód finansowych w budżecie] Unii.

   Stawka korekty może być ustalona na jeszcze wyższym poziomie, o ile zajdzie taka potrzeba [jeżeli jest to uzasadnione]. Mogłoby to mieć miejsce, w przypadku gdy w wyniku informacji otrzymanych z państw członkowskich populacja obciążona ryzykiem została ograniczona (w znacznym stopniu). Jeżeli zaś niedociągnięcia są tak poważne, że stanowią one o całkowitym niespełnieniu zasad unijnych [nieprzestrzeganiu przepisów Unii], przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe, możliwe jest wykluczenie [wyłączenie] całości wydatków".

[…]".

Okoliczności powstania sporu

8 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–37 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania można je streścić w następujący sposób.

9 W dniach od 24 do 28 listopada 2014 r. Komisja Europejska przeprowadziła we Francji dochodzenie dotyczące sektora pomocy obszarowej w ramach pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej (WPR), która była przedmiotem wniosków w latach 2013 i 2014.

10 Pismem z dnia 25 lutego 2015 r. Komisja, po pierwsze, przekazała Republice Francuskiej wyniki tego dochodzenia, zgodnie z art. 34 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014, a po drugie, zwróciła się do tego państwa członkowskiego o dostarczenie jej dodatkowych informacji.

11 W dniu 26 czerwca 2015 r. Republika Francuska przekazała Komisji swoje uwagi oraz dodatkowe informacje dotyczące tego dochodzenia, o które zwróciła się Komisja.

12 W dniu 3 lipca 2015 r. Komisja zaprosiła władze francuskie na spotkanie dwustronne, które odbyło się w dniu 7 lipca 2015 r.

13 Pismami z dnia 22 września i 22 października 2015 r. Republika Francuska przekazała Komisji dodatkowe informacje.

14 W dniach od 30 listopada do 4 grudnia 2015 r. służby Komisji przeprowadziły we Francji dodatkowe dochodzenie w celu zweryfikowania zaproponowanej przez władze francuskie szacunkowej wysokości szkody finansowej poniesionej przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) w wyniku szeregu nieprawidłowości.

15 Pismami z dnia 15 grudnia 2015 r., 23 grudnia 2015 r. i 12 stycznia 2016 r. władze te przekazały Komisji dodatkowe informacje dotyczące ustalenia wysokości tej szkody finansowej.

16 W odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 25 stycznia 2016 r. pismami z dnia 27 stycznia, 12 lutego, 22 lutego i 26 lutego 2016 r. władze te przekazały Komisji dodatkowe informacje w tym zakresie.

17 Pismem z dnia 20 maja 2016 r., doręczonym zgodnie z art. 34 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014 (zwanym dalej „formalnym powiadomieniem z dnia 20 maja 2016 r."), Komisja oficjalnie przekazała władzom francuskim propozycję wyłączenia z finansowania Unii kwoty 117 439 017,55 EUR za niezgodność z przepisami Unii przy wdrażaniu systemu pomocy obszarowej we Francji w latach 2013 i 2014 r. Wspomniana propozycja korekty opierała się na stwierdzeniu szeregu nieprawidłowości.

18 Pierwsza nieprawidłowość wynikała w szczególności z braków w systemie identyfikacji działek rolnych – systemie informacji geograficznej (LPIS–SIG) wprowadzonym przez władze francuskie, zwanym „Registre parcellaire géographique" (RPG).

19 Druga nieprawidłowość dotyczyła problemów związanych z określeniem obszarów kwalifikujących się do pomocy, wynikających z błędnej interpretacji art. 34 rozporządzenia nr 1122/2009 nadal stosowanej przez organy francuskie. Interpretacja ta doprowadziła do tego, że władze francuskie nie zawsze wykluczały obszary, które na podstawie przepisów Unii dotyczących „zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska" nie kwalifikowały się do pomocy.

20 W tym względzie zarzuca się władzom francuskim między innymi uznanie za elementy krajobrazu, a zatem za kwalifikujące się do objęcia pomocą, obszarów głównie zalesionych, o bardzo niskich zasobach traw lub niedostępnych dla zwierząt, zadeklarowanych jako „wrzosowiska wykorzystywane jako pastwiska", mimo że obszary te nie spełniały warunków określonych w przepisach francuskich i w przepisach Unii, ponieważ nie były objęte zakresem stosowania art. 34 ust. 3 rozporządzenia nr 1122/2009 ani pojęcia „trwałych użytków zielonych" zawartego w art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009.

21 Trzecia nieprawidłowość dotyczyła niezgodności stosowanej przez władze francuskie metody obliczenia płatności i kar za lata składania wniosków 2013 i 2014 oraz braku odzyskania środków z mocą wsteczną.

22 Czwarta nieprawidłowość dotyczyła problemów występujących w dwóch departamentach wchodzących w skład wspólnoty terytorialnej Korsyki (Francja), mianowicie w departamentach Górnej Korsyki i Korsyki Południowej. Komisja uznała, że trzy pierwsze ustalenia dotyczące wyżej wymienionych nieprawidłowości odnosiły się do obu tych departamentów. W stosunku do departamentu Górnej Korsyki Komisja wskazała, że wobec braku zmian w dotychczasowym podejściu, które mogły mieć rzeczywisty wpływ w terenie, korekty zastosowane wobec tego departamentu w wyniku poprzednich dochodzeń mają nadal zastosowanie w odniesieni do lat składania wniosków 2013 i 2014. Komisja uznała również, że korekta ryczałtowa według stawki 100% w odniesieniu do departamentu Górnej Korsyki pozostaje aktualna.

23 W związku z tym, zgodnie z metodologią przedstawioną w wytycznych z 2015 r., Komisja zaproponowała w formalnym powiadomieniu z dnia 20 maja 2016 r. zastosowanie korekt finansowych podzielonych na cztery grupy. Jedna z tych grup obejmowała korekty ryczałtowe według stawki 100% odnoszące się do bezpośredniej pomocy obszarowej w ramach pierwszego filaru przyznanej we wspólnocie terytorialnej Korsyki za lata składania wniosków 2013 i 2014, w szczególności ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w systemie kontroli pomocy obszarowej, a zwłaszcza ze względu na fakt, że obszary niekwalifikujące się do tej pomocy nie zawsze były odrzucane oraz ze względu na to, że nieprawidłowości te zostały już stwierdzone w ramach procedury zgodności dotyczącej lat składania wniosków 2008–2012, a władze francuskie nie zmieniły mimo to swego podejścia w tym zakresie.

24 Pismem z dnia 22 czerwca 2016 r. władze francuskie zwróciły się do organu pojednawczego, poruszając kwestię korekty finansowej przyjętej przez Komisję w odniesieniu do departamentu Górnej Korsyki. Podniosły one co do zasady, że argument Komisji uzasadniający odrzucenie zaproponowanego przez nie w tym względzie wyliczenia nie był wystarczający w świetle przepisów Unii, a propozycja korekty ryczałtowej według stawki 100% dotyczącej przypadku tego departamentu nie była zgodna z procedurami wyliczania szkody przewidzianymi w tych przepisach.

25 W dniu 19 grudnia 2016 r. organ pojednawczy wydał opinię. Organ ten stwierdził zasadniczo, że na tym etapie nie jest możliwe polubowne załatwienie sprawy, i uznał, że korekta według stawki 100% byłaby prawdopodobnie nieproporcjonalna do rzeczywistego ryzyka ponoszonego przez EFRG. W konsekwencji wezwał służby Komisji do rozważenia niższej korekty.

26 W dniu 21 lutego 2017 r. Komisja przyjęła ostateczne stanowisko, w którym podtrzymała swoje stanowisko przedstawione w formalnym powiadomieniu z dnia 20 maja 2016 r. Zdaniem Komisji korekta ryczałtowa według stawki 100% była uzasadniona, jako że dostępne informacje wskazywały, że nieprawidłowości dotyczące kontroli pomocy w departamencie Górnej Korsyki były tak poważne, iż stanowiły o całkowitej niezgodności z przepisami Unii i stwarzały bardzo wysokie ryzyko dla EFRG.

27 W dniu 8 listopada 2017 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka” ze względu na poważne nieprawidłowości stwierdzone w systemie kontroli wyżej wymienionej pomocy zastosowała wobec Republiki Francuskiej w szczególności korektę finansową w wysokości 28 973 945,46 EUR w odniesieniu do wydatków związanych z bezpośrednią pomocą obszarową w ramach pierwszego filaru na rzecz wspólnoty terytorialnej Korsyki za lata składania wniosków 2013 i 2014.

28 W sprawozdaniu zbiorczym załączonym do spornej decyzji Komisja uzasadniła zastosowanie tej korekty finansowej względami identycznymi jak te, na które wskazywała w formalnym powiadomieniu z dnia 20 maja 2016 r.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

29 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 stycznia 2018 r. Republika Francuska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, w której podnosiła zasadniczo pięć zarzutów.

30 Zarzuty trzeci i czwarty dotyczyły części zaskarżonej decyzji, w której w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka" Komisja zastosowała wobec Republiki Francuskiej korekty ryczałtowe według stawki 100% w odniesieniu do departamentu Górnej Korsyki za lata składania wniosków 2013 i 2014 (zwane dalej „spornymi korektami ryczałtowymi"). Zarzut trzeci dotyczył naruszenia zasady proporcjonalności, podczas gdy zarzut czwarty dotyczył naruszenia art. 34 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014 oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia.

31 W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł, że wszystkie zarzuty podniesione przez Republikę Francuską na poparcie skargi należy oddalić, i w konsekwencji oddalił skargę w całości.

Żądania stron przed Trybunałem

32 Republika Francuska wnosi do Trybunału o:

– o częściowe uchylenie zaskarżonego wyroku;

– ostateczne rozstrzygnięcie sporu poprzez orzeczenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim nakłada ona na nią korekty ryczałtowe według stawki 100% ze względu na nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej na Górnej Korsyce; oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

33 Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

Argumentacja stron

34 W uzasadnieniu odwołania Republika Francuska podnosi jeden tylko zarzut, dotyczący naruszenia prawa przez Sąd poprzez orzeczenie, że Komisja słusznie ze względu na nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej na Górnej Korsyce zastosowała wobec niej korekty ryczałtowe według stawki 100% w odniesieniu do bezpośredniej pomocy obszarowej wypłaconej w tym departamencie w latach składania wniosków 2013 i 2014.

35 Zdaniem Republiki Francuskiej z pkt 3.2 wytycznych z 2015 r. wynika, że zastosowanie stawki korekty wyższej niż 25%, mianowicie 100%, jest uzasadnione, jeżeli nieprawidłowości w systemie kontroli są tak poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu przepisów Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe.

36 Jedynie łączne spełnienie wielu kryteriów upoważnia Komisję do ustalenia stawki korekty powyżej 25%. Tym samym w celu uzasadnienia zastosowania stawki korekty wynoszącej 100% z powodu poważnych nieprawidłowości w systemie kontroli do tej instytucji należy wykazanie, że system ten funkcjonuje w całkowitym oderwaniu od właściwych przepisów prawa Unii, że nie uwzględnia istotnych elementów danego systemu pomocy i jego celów oraz że ze względu na swój charakter uniemożliwia on ujawnianie praktyk tych podmiotów gospodarczych, które obchodziłyby istotne elementy funduszy lub nimi manipulowały.

37 W pkt 118 zaskarżonego wyroku, dokonując wykładni pkt 3.2 wytycznych z 2015 r., Sąd miał naruszyć prawo poprzez orzeczenie, że nie tyle braki w stosowaniu niektórych kluczowych mechanizmów kontroli, co nieuwzględnienie materialnych elementów rozpatrywanego systemu pomocy i jego celów

uzasadnia zastosowanie korekty ryczałtowej według stawki 100%, ponieważ brak spełnienia materialnych przesłanek przyznania pomocy uzasadnia wyłączenie z finansowania Unii wszystkich wydatków.

38 Ta błędna wykładnia doprowadziła Sąd do naruszenia prawa w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku. Stwierdziwszy w pkt 134 tego wyroku, że korekta ryczałtowa według stawki 100% była uzasadniona nie tyle z tego powodu, że wypłata pomocy została dokonana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej w prawie Unii, ani nie ze względu na bezpośrednie naruszenie przepisów prawa Unii, lecz z powodu wystarczająco poważnego braku systemu kontroli – Sąd błędnie stwierdził w pkt 135–136 tego wyroku, że brak spełnienia przesłanek materialnych dotyczących przyznania rozpatrywanego systemu pomocy uzasadnia wyłączenie wszystkich wydatków z finansowania Unii.

39 Wynika stąd, że Sąd pomylił i potraktował w jednakowy sposób pod względem konsekwencji całkowite pominięcie wszystkich materialnych przesłanek przyznania pomocy, co uzasadniałoby wyłączenie wszystkich wydatków z finansowania Unii oraz samą tylko okoliczność, że system kontroli nie uwzględniał elementu materialnego, podczas gdy takie uchybienie stanowi tylko jedno z trzech kryteriów mogących uzasadniać korektę ryczałtową według stawki 100%, opartą na poważnej nieprawidłowości systemu kontroli.

40 Zdaniem Republiki Francuskiej sama tylko okoliczność, że system kontroli nie uwzględnia materialnej przesłanki systemu pomocy obszarowej, nie wystarcza do uzasadnienia zastosowania stawki korekty ryczałtowej wynoszącej 100%.

41 Wreszcie Republika Francuska twierdzi, że poprawne zastosowanie wytycznych z 2015 r. powinno było doprowadzić Sąd do odrzucenia zastosowania stawki korekty ryczałtowej wynoszącej 100%, ponieważ żadne z kryteriów uzasadniających zastosowanie takiej stawki nie zostało spełnione.

42 Komisja odrzuca argumenty Republiki Francuskiej i wnosi o oddalenie zarzutu jako bezzasadnego.

43 Komisja podnosi co do zasady, że Sąd poprawnie zinterpretował i zastosował pkt 3.2 wytycznych z 2015 r. w celu zastosowania spornych korekt ryczałtowych.

44 Instytucja ta kwestionuje, po pierwsze, twierdzenie Republiki Francuskiej dotyczące pkt 118 i 134–136 zaskarżonego wyroku, jakoby zastosowanie stawki korekty ryczałtowej wynoszącej 100% było uzasadnione wyłączenie w przypadku wystarczająco poważnej wady systemu kontroli. Przeciwnie, zastosowanie tej stawki jest uzasadnione nie tylko w przypadku wystarczająco poważnej wady systemu kontroli, ale również w przypadku nieprawidłowości, które odnoszą się do jednej z materialnych przesłanek systemu pomocy obszarowej, a które nie zostały zakwestionowane przez Republikę Francuską.

45 Po drugie, Komisja twierdzi, że Sąd prawidłowo zastosował pkt 3.2 wytycznych z 2015 r. w celu uzasadnienia zastosowania spornych korekt ryczałtowych. W szczególności z pkt 130 i 131 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd stwierdził, iż nieprawidłowości lub nadużycia finansowe miały charakter systematyczny, ponieważ wskazał, że błąd w definicji obszaru kwalifikującego się do pomocy oddziaływał na zintegrowany system zarządzania i kontroli (IACS) i w wielu przypadkach umożliwił rolnikom zgłaszanie gruntów niekwalifikujących się do pomocy.

46 Ponadto system kontroli pomocy obszarowej jest wadliwy na tyle, że należy uznać, iż nie uwzględnia on elementów materialnych. Sąd wielokrotnie stwierdzał, że definicja obszarów kwalifikujących się do pomocy w departamencie Górnej Korsyki naruszała istotną przesłankę materialną systemu pomocy obszarowej, mianowicie precyzyjne określenie obszarów.

Ocena Trybunału

47 W ramach jedynego zarzutu Republika Francuska podnosi zasadniczo, że Sąd naruszył prawo, dokonując w pkt 118 zaskarżonego wyroku błędnej wykładni pkt 3.2 wytycznych z 2015 r., i że w konsekwencji błędnie zastosował ten punkt wytycznych podczas badania w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku proporcjonalności spornych korekt ryczałtowych.

48 W świetle argumentów przedstawionych w tym kontekście przez strony należy w pierwszej kolejności wyjaśnić podstawę prawną korekt finansowych, przesłanki ich stosowania, jak również kontrolę sądową, jakiej korekty te podlegają w postępowaniu przed Sądem. Następnie należy zbadać, czy Sąd słusznie orzekł w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku, że Komisja prawidłowo uzasadniła wyłączenie z finansowania Unii wszystkich wydatków na pomoc obszarową w departamencie Górnej Korsyki, ograniczając się do stwierdzenia naruszenia materialnych przesłanek rozpatrywanego systemu pomocy.

49 Zgodnie z art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 jeżeli Komisja uzna, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z prawem Unii, instytucja ta przyjmuje decyzję określającą kwoty, które mają zostać wyłączone z finansowania Unii. Zgodnie z art. 52 ust. 2 Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu w oparciu o wagę stwierdzonej niezgodności. W tym celu Komisja bierze pod uwagę charakter naruszenia i szkodę finansową poniesioną przez Unię. Ponadto Komisja dokonuje wyłączenia w oparciu o wykazane kwoty nienależnych wydatków, a w przypadku gdy ich określenie nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, może ona zastosować między innymi korekty ryczałtowe. Korekty ryczałtowe stosuje się jedynie w przypadku, gdy ze względu na charakter sprawy lub ze względu na to, że państwo członkowskie nie przekazało Komisji niezbędnych informacji, dokładniejsze określenie straty finansowej poniesionej przez Unię nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku.

50 W związku z tym dokonuje się rozróżnienia między jednorazowymi korektami kwot nienależnie wypłaconych przez państwa członkowskie a korektami ryczałtowymi. W konsekwencji nawet jeśli Komisja postanawia, tak jak w niniejszej sprawie, wyłączyć z finansowania Unii całość wypłaconej pomocy, należy – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 34 opinii – dokonać rozróżnienia pomiędzy sytuacją, w której państwo członkowskie dokonało wypłaty tej pomocy bez jakiejkolwiek podstawy prawnej w prawie Unii, co uzasadnia zastosowanie korekty jednorazowej według stawki 100%, od sytuacji, w której pomimo istnienia podstawy prawnej stworzony system kontroli jest obarczony poważnymi nieprawidłowościami, które sprawiają, że wszystkie wypłaty są nieprawidłowe, i w przypadku których Komisja zastosowałaby korektę ryczałtową według stawki 100%.

51 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie w pierwszej kolejności, że EFRG finansuje jedynie działania przeprowadzone zgodnie z przepisami Unii w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Tym samym EFRG obciążają jedynie kwoty wypłacone zgodnie z zasadami ustanowionymi w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych. Państwa członkowskie są wobec tego zobowiązane do pokrycia wszystkich pozostałych wpłaconych kwot, w szczególności kwot, w przypadku których organy krajowe niesłusznie uznały się za uprawnione do wypłaty w ramach tej wspólnej organizacji (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja, C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 35, 44).

52 Tak więc w sytuacji, w której cała wypłacona pomoc została przyznana bez jakiejkolwiek podstawy prawnej w prawie Unii, pomoc ta jest wyłączona z finansowania Unii niezależnie od stwierdzenia nieprawidłowości lub zaniedbań ze strony organów krajowych (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja, C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 36).

53 W takiej sytuacji Komisja, która nie dysponuje żadnym zakresem uznania w zakresie zatwierdzania lub odrzucania wydatków z finansowania Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 18 kwietnia 2002 r., Belgia/Komisja, C-332/00, EU:C:2002:235, pkt 36, 45), musi wykazać, że wyłączona pomoc została faktycznie wypłacona bez jakiejkolwiek podstawy prawnej.

54 W przypadku skargi o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej korektę jednorazową Sąd powinien – jak wskazał co do zasady rzecznik generalny w pkt 44 opinii – zbadać, w świetle podniesionych przed nim zarzutów, czy Komisja wykazała, że pomoc wypłacona przez dane państwo członkowskie i wyłączona z finansowania Unii rzeczywiście naruszała materialne przesłanki danego systemu pomocy, co sprawiło, że całość tej pomocy została przyznana poza tym systemem.

55 W drugiej kolejności – Komisja może uzasadnić wyłączenie całości wypłaconej pomocy w formie korekty ryczałtowej według stawki 100% z powodu wprowadzenia przez dane państwo członkowskie systemu kontroli obarczonego poważnymi uchybieniami.

56 Jak wynika z pkt 49 niniejszego wyroku, zastosowanie korekty ryczałtowej jest możliwe tylko wtedy, gdy ze względu na charakter sprawy lub ze względu na to, że państwo członkowskie nie dostarczyło Komisji niezbędnych informacji, nie jest możliwe, przy proporcjonalnym wysiłku, dokładniejsze określenie szkody finansowej, jaką poniosła Unia.

57 W tym względzie z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia nr 907/2014 wynika, że w celu ustalenia poziomu korekt ryczałtowych Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę okoliczności świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii, takich jak to, że dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub że sposób jego stosowania wykazuje poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom.

58 Zgodnie z pkt 3.2 wytycznych z 2015 r. w takich okolicznościach Komisja stosuje co do zasady korektę ryczałtową według stawki 25%. Może ona jednak ustalić stawkę korekty na jeszcze wyższym poziomie. W związku z tym korekta ryczałtowa według stawki 100% jest uzasadniona, jeżeli nieprawidłowości w systemie kontroli są tak poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu przepisów Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe.

59 Dlatego też zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 100% stawki stanowi ostateczny środek, w przypadku którego, nie będąc w stanie dokładnie określić szkody finansowej poniesionej przez Unię, można jednak domniemywać, biorąc pod uwagę wyjątkowo poważny charakter nieprawidłowości w systemie kontroli, że wszystkie płatności są nieprawidłowe. Wynika z tego, że zastosowanie takiej stawki korekty ryczałtowej powinno podlegać rygorystycznym przesłankom.

60 W świetle powyższych rozważań i w świetle rozważań przedstawionych przez rzecznika generalnego w pkt 52–58 opinii korekta ryczałtowa według stawki 100% może zostać zastosowana tylko wtedy, gdy nieprawidłowości w danym systemie kontroli są na tyle poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu przepisów Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe, co zakłada, że ten system kontroli, po pierwsze, jest całkowicie oderwany od właściwych przepisów Unii, po drugie, nie uwzględnia materialnych elementów rozpatrywanego systemu pomocy i jego celów, a po trzecie, ze względu na swój charakter nie pozwala na wykrycie praktyk podmiotów gospodarczych, które obchodzą materialne elementy systemu pomocy lub nimi manipulują. Do Komisji należy ustalenie, czy te trzy przesłanki zostały łącznie spełnione.

61 W przypadku skargi o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej taką korektę ryczałtową, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 45 opinii, Sąd powinien, w świetle podniesionych przed nim zarzutów, dokonać kontroli zasadności dokonanej przez Komisję oceny zastosowania danej korekty ryczałtowej w świetle ryzyka wystąpienia rzeczywistej szkody dla budżetu Unii, a w szczególności pod kątem trzech kryteriów wymienionych w poprzednim punkcie.

62 W niniejszej sprawie należy wskazać, że – jak wynika z pkt 36 zaskarżonego wyroku i ze sprawozdania zbiorczego załączonego do spornej decyzji – Komisja oparła zastosowanie spornych korekt ryczałtowych na istnieniu ryzyka, jakie dla EFRG stanowi funkcjonujący w departamencie Górnej Korsyki system kontroli obciążony poważnymi nieprawidłowościami, za lata składania wniosków 2013 i 2014.

63 Wynika stąd, że w ramach kontroli proporcjonalności spornych korekt ryczałtowych w niniejszej sprawie do Sądu należało zbadanie, czy Komisja wykazała, że trzy kumulatywne kryteria uzasadniające zastosowanie korekty ryczałtowej według stawki 100%, o których mowa w pkt 60 niniejszego wyroku, zostały spełnione.

64 Sąd przypominał te kryteria w pkt 117 zaskarżonego wyroku, by w pkt 118 tego wyroku wywieść, że nie tyle braki w stosowaniu niektórych kluczowych mechanizmów kontroli, co nieuwzględnienie materialnych elementów spornego systemu pomocy i jego celów uzasadnia zastosowanie stawki korekty ryczałtowej wynoszącej 100% oraz że brak spełnienia materialnych przesłanek przyznania pomocy jest wystarczającym uzasadnieniem wyłączenia wszystkich wydatków z finansowania Unii.

65 W ten sposób Sąd naruszył prawo, utożsamiając uzasadnienie dotyczące zastosowania korekty ryczałtowej według stawki 100% z uzasadnieniem dotyczącym korekty finansowej obejmującej całość pomocy przyznanej bez jakiejkolwiek podstawy prawnej.

66 Błąd ten obarczył również przeprowadzoną przez Sąd kontrolę proporcjonalności spornych korekt ryczałtowych.

67 W ten sposób, przypomniawszy w pkt 130–133 zaskarżonego wyroku nieprawidłowości dotyczące IACS wprowadzonego w departamencie Górnej Korsyki stwierdzone przez Komisję i uznawszy, że nieprawidłowości te świadczą o istnieniu wystarczająco poważnego braku w funkcjonowaniu systemu kontroli, Sąd orzekł w pkt 134–136 zaskarżonego wyroku, że sporne korekty ryczałtowe mogą być uzasadnione naruszeniem materialnych przesłanek systemu pomocy obszarowej. Sąd nie zbadał zatem, czy Komisja rzeczywiście wykazała, że trzy kumulatywne kryteria wymienione w pkt 60 niniejszego wyroku zostały spełnione.

68 W szczególności należało do Sądu sprawdzenie w ramach badania pierwszego kryterium, czy system kontroli wprowadzony w departamencie Górnej Korsyki funkcjonował w całkowitym oderwaniu od przesłanek kwalifikowalności obszarów, których spełnienie było wymagane w celu przyznania pomocy obszarowej. Ograniczając się w pkt 130–133 zaskarżonego wyroku do oparcia się na błędnej i nadal stosowanej interpretacji pojęcia „trwałych użytków zielonych” w rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1120/2009 przyjętej przez władze francuskie, a także na uwzględnieniu elementów krajobrazu, aby wywieść, że za pomocą takiego systemu orany francuskie niekoniecznie były w stanie wykryć błędy związane z określeniem obszarów rolnych, Sąd nie wykazał, że system kontroli wprowadzony w departamencie Górnej Korsyki był całkowicie oderwany od przesłanek kwalifikowalności obszarów, których spełnienie było wymagane w celu przyznania pomocy obszarowej.

69 W ramach analizy drugiego kryterium do Sądu należało zbadanie, czy Komisja zidentyfikowała co najmniej jedną nieprawidłowość w systemie kontroli wprowadzonym na Górnej Korsyce, która mogła spowodować nieprawidłowość wszystkich płatności. W tym względzie stwierdzenie zawarte w pkt 134 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym na podstawie IACS wprowadzonego na Górnej Korsyce obszary niekwalifikujące się do pomocy były dopuszczane do udziału w programach w sposób niemalże systematyczny, nie wystarczy, aby uznać, że wszystkie płatności mogły być nieprawidłowe.

70 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii, okoliczność, że system kontroli narusza materialne przesłanki systemu pomocy, nie wystarcza sama w sobie do uzasadnienia zastosowania korekty ryczałtowej według stawki 100%, ponieważ to uchybienie samo w sobie nie może spowodować nieprawidłowości wszystkich płatności.

71 W ramach trzeciego kryterium do Sądu należało jeszcze zbadanie, czy istnieją dowody na okoliczność, że system kontroli ustanowiony na Górnej Korsyce świadczył o poważnych zaniedbaniach ze strony organów kontrolnych w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom.

72 W związku z tym Sąd nie mógł stwierdzić bez naruszenia prawa, że Komisja mogła zasadnie zastosować korektę ryczałtową według stawki 100% ze względu na to, że nieprawidłowości w IACS naruszyły materialne przesłanki rozpatrywanego systemu pomocy i w związku z tym były na tyle poważne, że stanowiły o całkowitym nieprzestrzeganiu przepisów U, przez co wszelkie płatności stały się nieprawidłowe.

73 W konsekwencji należy uwzględnić jedyny zarzut i uchylić zaskarżony wyrok, ponieważ Sąd oddalił w nim skargę Republiki Francuskiej dotyczącą spornej decyzji w zakresie, w jakim na mocy tej decyzji zastosowana została wobec niej korekta ryczałtowa według stawki 100% za lata składania wniosków 2013 i 2014 ze względu na nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej w departamencie Górnej Korsyki.

W przedmiocie wniesionej do Sądu skargi

74 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może albo skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, albo sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

75 W niniejszej sprawie Trybunał ocenia, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi wniesionej przez Republikę Francuską przeciw zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka" Komisja, Komisja zastosowała wobec Republiki Francuskiej korekty ryczałtowe według stawki 100% mające zastosowanie do bezpośredniej pomocy obszarowej przyznanej na Górnej Korsyce w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014 ze względu na stwierdzone w tym departamencie nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej.

76 W ramach podniesionego przed Sądem zarzutu trzeciego Republika Francuska wskazała zasadniczo, że zastosowanie korekt ryczałtowych według stawki 100% do całej pomocy obszarowej w pierwszym filarze przyznanej w departamencie Górnej Korsyki jest nieproporcjonalne. Uważa ona w szczególności, że przesłanki zastosowania wynoszącej 100% stawki korekty ryczałtowej przewidziane w wytycznych z 2015 r. nie zostały spełnione w niniejszej sprawie.

77 Komisja odrzuca te argumenty i wnosi o oddalenie tego zarzutu. Podkreśla ona, że błędy stwierdzane w dochodzeniach poprzedzających dochodzenie, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, występowały nadal po 2014 r., a zatem zastosowanie korekty ryczałtowej według stawki 100% pozostało najwłaściwsze, w sytuacji gdy Republika Francuska nie wykazywała żadnych zmian. Ponadto Komisja stwierdziła poważne nieprawidłowości i uporczywe lekceważenie istotnych przesłanek przyznawania bezpośredniej pomocy obszarowej ze względu na nieprecyzyjną definicję obszarów upraw paszowych o niskiej wydajności, pozwalającą rolnikom na zgłaszanie obszarów niekwalifikujących się do pomocy i prowadzącą do braku wyłączenia tych obszarów. Tego rodzaju braki uzasadniają przyjęcie korekty ryczałtowej według stawki 100%.

78 Jak wynika z pkt 60 niniejszego wyroku, korekta ryczałtowa według stawki 100% przyjęta ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w systemie kontroli pomocy obszarowej ma zgodnie z pkt 3.2 wytycznych z 2015 r. zastosowanie, gdy istniejący system kontroli funkcjonuje w całkowitym oderwaniu od właściwych przepisów Unii, nie uwzględnia elementów materialnych spornego systemu pomocy i jego celów, a nawet ze względu na swój charakter nie pozwala na wykrycie praktyk tych podmiotów gospodarczych, które obchodzą te elementy materialne lub nimi manipulują.

79 W tym względzie należy stwierdzić, że w sprawozdaniu zbiorczym załączonym do zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła zastosowanie wynoszącej 100% stawki korekty ryczałtowej ze względu na szczególną sytuację departamentu Górnej Korsyki, stwierdzając w nim poważne nieprawidłowości związane z określeniem obszarów kwalifikujących się do pomocy, które zakłóciły funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli pomocy obszarowej w tym departamencie. Komisja stwierdziła, że braki te zostały już stwierdzone w odniesieniu do lat składania wniosków 2008–2012 i że wobec braku zmiany podejścia władz francuskich należało zastosować korektę ryczałtową według stawki 100% również w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014.

80 Z rozważań przedstawionych w pkt 58–71 niniejszego wyroku wynika, że zastosowanie wynoszącej 100% stawki korekty ryczałtowej zakłada, że Komisja wykaże, iż taka korekta jest uzasadniona spełnieniem trzech kumulatywnych kryteriów wskazanych w pkt 60 niniejszego wyroku, pozwalających stwierdzić, że wszystkie wnioski są obciążone nieprawidłowościami. W związku z tym Komisja niesłusznie zastosowała wobec Republiki Francuskiej sporne korekty ryczałtowe wyłącznie na podstawie nieprawidłowości związanych z określeniem obszarów kwalifikujących się do pomocy, które dotyczyły systemu zarządzania i kontroli pomocy obszarowej w departamencie Górnej Korsyki.

81 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zarzut trzeci podniesiony w skardze przez Republikę Francuską, dotyczący naruszenia przez Komisję zasady proporcjonalności przy stosowaniu spornych korekt ryczałtowych, a w konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka” Komisja zastosowała w stosunku do niej wspomniane korekty ryczałtowe.

W przedmiocie kosztów

82 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.

83 Zgodnie z art. 138 § 1 tego samego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Artykuł 138 § 3 tego regulaminu stanowi jednak, że w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może postanowić, że każda ze stron pokryje własne koszty.

84 Ponieważ Republika Francuska wygrała sprawę w niniejszym postępowaniu odwoławczym, a to państwo członkowskie wniosło o obciążenie Komisji kosztami postępowania, należy obciążyć Komisję jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Republikę Francuską w postępowaniu odwoławczym.

85 Ponieważ w postępowaniu w pierwszej instancji jedno z żądań Republiki Francuskiej zostało uwzględnione, ale przegrała ona sprawę w odniesieniu do trzech pozostałych żądań, należy dokonać rzetelnej oceny okoliczności sprawy i orzec, że Republika Francuska pokryje, oprócz trzech czwartych własnych kosztów poniesionych w pierwszej instancji, trzy czwarte kosztów poniesionych przez Komisję w pierwszej instancji, natomiast Komisja pokryje, oprócz jednej czwartej własnych kosztów poniesionych w pierwszej instancji, jedną czwartą kosztów poniesionych przez Republikę Francuską.

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

1) **Uchyla się wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2019 r., Francja/Komisja (T-26/18, niepublikowany, EU:T:2019:153) w zakresie, w jakim Sąd z jednej strony oddalił w nim skargę Republiki Francuskiej dotyczącą decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2017/2014 z dnia 8 listopada 2017 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), mocą której w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka" Komisja zastosowała wobec tego państwa członkowskiego korekty ryczałtowe według stawki 100% mające zastosowanie do bezpośredniej pomocy obszarowej przyznanej na Górnej Korsyce w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014 ze względu na stwierdzone w tym departamencie nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej, a z drugiej strony orzekł o kosztach.**

2) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej 2017/2014 w zakresie, w jakim w części uzasadnienia zatytułowanej „System kontroli z poważnymi brakami, Korsyka" zastosowała wobec Republiki Francuskiej korekty ryczałtowe według stawki 100% mające zastosowanie do bezpośredniej pomocy obszarowej przyznanej na Górnej Korsyce w odniesieniu do lat składania wniosków 2013 i 2014 ze względu na stwierdzone w tym departamencie nieprawidłowości w systemie kontroli pomocy obszarowej.**

3) **Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami związanymi z postępowaniem odwoławczym i jedną czwartą kosztów poniesionych przez siebie w pierwszej instancji, koszty poniesione przez Republikę Francuską w związku z postępowaniem odwoławczym i jedną czwartą kosztów poniesionych przez to państwo członkowskie w pierwszej instancji.**

4) **Republika Francuska pokrywa, poza trzema czwartymi własnych kosztów związanych z postępowaniem w pierwszej instancji, trzy czwarte kosztów poniesionych przez Komisję w związku z tym samym postępowaniem.**

Podpisy