Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 26 stycznia 2017 r.[1]

Odwołanie — Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) — Wydatki wyłączone z finansowania przez Unię Europejską — Rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, (WE) nr 1975/2006 i (WE) nr 796/2004 — Środki wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich — Obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych — Kontrole na miejscu — Współczynnik gęstości hodowlanej — Liczenie zwierząt

W sprawie C-373/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 15 lipca 2015 r.,

Republika Francuska, reprezentowana początkowo przez F. Alabrune'a, G. de Bergues'a, D. Colasa oraz C. Candat, a następnie przez G. de Bergues'a, D. Colasa, F. Fize'a oraz A. Daly, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez M.A. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenienta w postępowaniu odwoławczym,

w którym drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez D. Bianchiegooraz i G. von Rintelena, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, J. Malenovský i M. Safjan, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

1 — * Język postępowania: francuski.

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

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Republika Francuska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2015 r., Francja/Komisja (T-259/13, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2015:250), w którym Sąd oddalił skargę tego państwa członkowskiego o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji wykonawczej Komisji 2013/123/UE z dnia 26 lutego 2013 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2013, L 67, s. 20, zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005

2 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) 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; sprostowanie Dz.U. 2012, L 206, s. 23; sprostowanie Dz.U. 2008, L 67, s. 22) przewiduje:

„Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

[…]

b) poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami".

3 W tytule IV rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowanym „Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich", w rozdziale I, zatytułowanym „Osie", przedstawiono, w każdej z czterech sekcji składających się na ten rozdział, różne dziedziny interwencji oraz środki, z których można skorzystać. Sekcja 2 tego rozdziału, zatytułowana „Oś 2. Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich", zawiera między innymi art. 36, który stanowi w lit. a) ppkt (i) i (ii):

„Wsparcie, o którym mowa w niniejszej sekcji, dotyczy:

a) środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych poprzez:
   i) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich;
   ii) płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie".

4 Przepisy art. 37 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1698/2005 stanowią:

„1. Płatności przewidzianych w art. 36 lit. a) ppkt (i) oraz (ii) udziela się rocznie na hektar wykorzystywanych użytków rolnych […] w rozumieniu decyzji Komisji 2000/115/WE z dnia 24 listopada 1999 r. odnoszącej się do definicji cech charakterystycznych, listy produktów rolnych, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, odnoszących się do badań statystycznych w zakresie struktury gospodarstw rolnych [(Dz.U. 2000, L 38, s. 1)].

Płatności powinny rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze.

2. Płatności udziela się rolnikom, którzy zobowiązują się do kontynuowania działalności rolniczej na obszarach wyznaczonych zgodnie z art. 50 ust. 2 i 3 przynajmniej przez pięć lat od pierwszej płatności”.

5 Artykuł 71 rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowany „Kwalifikowalność wydatków”, stanowi w ust. 2:

„Wydatki kwalifikują się do wkładu z EFFROW tylko w przypadkach, gdy są ponoszone na operacje podjęte przez instytucję zarządzającą danego programu lub na jej odpowiedzialność, zgodnie z kryteriami selekcji ustalonymi przez właściwy organ”.

Rozporządzenie (WE) nr 1975/2006

6 Artykuł 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. 2006, L 368, s. 74; sprostowanie Dz.U. 2008, L 56, s. 66), zatytułowany „Ogólne zasady kontroli”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie zapewniają, że wszystkie kryteria kwalifikowalności ustanowione we wspólnotowych lub krajowych przepisach prawa lub w programach rozwoju obszarów wiejskich mogą być kontrolowane według grupy weryfikowalnych wskaźników, ustanowionych przez państwa członkowskie.

2. W miarę możliwości kontrole na miejscu przewidziane w art. 12, 20 i 27 oraz inne kontrole przewidziane w przepisach [Unii] dotyczących dotacji do rolnictwa przeprowadza się jednocześnie”.

7 Z art. 6–8 rozporządzenia nr 1975/2006 wynika, po pierwsze, że tytuł I tego rozporządzenia znajduje zastosowanie do wsparcia przyznanego zgodnie z art. 36 rozporządzenia nr 1698/2005, przy czym wsparcie przyznawane na podstawie zadeklarowanej wielkości obszaru określa się jako „działania »związane z obszarem«”. Po drugie, w artykułach tych przewidziano, że szereg przepisów 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 z dnia 29 września 2003 r. 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), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 972/2007 z dnia 20 sierpnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 216, s. 3) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 796/2004”) stosuje się odpowiednio do wspomnianego tytułu I.

8 Artykuł 10 ust. 1–4 rozporządzenia nr 1975/2006 stanowi:

„1. Wnioski o wsparcie i kolejne wnioski o płatność są sprawdzane w sposób zapewniający skuteczną weryfikację przestrzegania warunków przyznawania wsparcia.

2. Państwa członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli warunków przyznawania wsparcia w ramach każdego działania.

3. Państwa członkowskie korzystają ze zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli […].

4. Kontrole kryteriów kwalifikowalności obejmują kontrole administracyjne i kontrole na miejscu".

9 Artykuł 12 tego rozporządzenia, zatytułowany „Kontrole na miejscu", stanowi w ust. 2:

„Artykuł 26 ust. 3 i 4 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 ma zastosowanie do kontroli na miejscu przewidzianych w niniejszym artykule".

10 Zgodnie z art. 14 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Zasady ogólne dotyczące kontroli na miejscu":

„1. Kontrole na miejscu są rozłożone w roku zgodnie z analizą ryzyka związanego z różnymi zobowiązaniami w ramach każdego działania rozwoju obszarów wiejskich.

2. Kontrole na miejscu obejmują wszystkie zobowiązania i obowiązki beneficjenta, które mogą być sprawdzone podczas wizytacji".

11 Artykuł 15 rozporządzenia nr 1975/2006, zatytułowany „Elementy kontroli na miejscu i określenie obszarów", przewiduje w ust. 2 i 3:

„2. W odniesieniu do kontroli działań związanych z obszarem kontrole na miejscu przeprowadza się zgodnie z art. 29, 30 i 32 rozporządzenia (WE) nr 796/2004.

[…]

3. W odniesieniu do działań związanych ze zwierzętami kontrole na miejscu przeprowadza się zgodnie z art. 35 rozporządzenia (WE) nr 796/2004".

Rozporządzenie nr 796/2004

12 Część II rozporządzenia nr 796/2004, dotycząca zintegrowanego systemu administracji i kontroli, obejmuje tytuł III, odnoszący się do kontroli. Rozdział II tego tytułu, zatytułowany „Kontrole dotyczące kryteriów kwalifikujących", zawiera sekcję II, dotyczącą kontroli na miejscu. Sekcja ta liczy szereg podsekcji, wśród nich podsekcję I, zatytułowaną „Wspólne przepisy", zawierającą art. 25–28 tego rozporządzenia, podsekcję II, zatytułowaną „Kontrole na miejscu dotyczące jednego wniosku w ramach programów pomocy obszarowej", zawierającą art. 29–33 wspomnianego rozporządzenia, oraz podsekcję III, zatytułowaną „Kontrole na miejscu dotyczące wniosków o pomoc dla inwentarza żywego", zawierającą art. 34–39 tego rozporządzenia.

13 Artykuły 29, 30 i 32 rozporządzenia nr 796/2004, mające zastosowanie do pomocy przeznaczonej na poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006, określają sposoby przeprowadzania kontroli na miejscu oraz określania obszarów w odniesieniu do środków związanych z obszarem.

14 Artykuł 35 rozporządzenia nr 796/2004 przewiduje:

„1. Kontrole na miejscu obejmują cały inwentarz żywy uwzględniony w podlegających kontroli wnioskach o przyznanie pomocy w ramach programów, a w przypadku kontroli programów pomocy w odniesieniu do bydła – również bydło niewykazane.

2. Kontrole na miejscu obejmują [między innymi]:

a) sprawdzenie, czy liczba zwierząt obecnych w gospodarstwie ujęta we wniosku i liczba sztuk bydła niewykazanego odpowiada liczbie zwierząt zapisanej w rejestrach oraz, w przypadku bydła, liczbie sztuk zadeklarowanych do skomputeryzowanej bazy danych bydła;

[…]".

Rozporządzenie (EW) nr 885/2006

15 Artykuł 11 ust. 3 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 EFGR i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90) stanowi:

„Państwo członkowskie powiadamia Komisję o środkach naprawczych, jakie zobowiązało się przyjąć w celu zapewnienia zgodności z zasadami wspólnotowymi i o dacie ich wprowadzenia.

Po zbadaniu wszystkich sprawozdań sporządzonych przez organ pojednawczy zgodnie z rozdziałem 3 niniejszego rozporządzenia Komisja przyjmuje, jeśli to konieczne, jedną lub więcej decyzji na mocy art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 [Rady z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1)] w celu wykluczenia z finansowania wspólnotowego wydatków dokonanych niezgodnie z zasadami wspólnotowymi aż do skutecznego wprowadzenia środków naprawczych.

Podczas oceny wydatków, które mają być wykluczone z finansowania wspólnotowego, Komisja może wziąć pod uwagę wszelkie informacje przekazane przez państwo członkowskie po upływie terminu, o którym mowa w ust. 2, jeżeli jest to konieczne dla lepszej oceny straty finansowej poniesionej przez budżet Wspólnoty, pod warunkiem że spóźnienie w przekazaniu wspomnianych informacji jest uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami".

Prawo francuskie

16 Okólnik DGPAAT/SDEA/C2008-3016 z dnia 5 września 2008 r. (zwany dalej „okólnikiem ICHN") określa przewidziane prawem przesłanki w zakresie dodatków wyrównawczych z tytułu niekorzystnych warunków naturalnych (zwanych dalej „ICHN") za rok 2008.

17 Punkt 7.2 tego okólnika, zatytułowany „Kontrole na miejscu", przewiduje, że na kontrole te składają się z trzy elementy; pierwszy dotyczy rzeczywistej powierzchni będącej przedmiotem wniosku o przyznanie pomocy ICHN, drugi dotyczy zobowiązań beneficjenta pomocy innych niż powierzchnia, a trzeci dotyczy deklaracji składanych na odległość. Co do kontroli na miejscu zobowiązań innych niż powierzchnia w pkt 7.2 uściślono, iż należy przeprowadzić zwłaszcza liczenie zwierząt. W myśli zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli pomocy bydło kontroluje się z tytułu pomocy na zwierzęta i nie jest ono kontrolowane konkretnie w odniesieniu do ICHN. Owce wykorzystywane do obliczenia obsady to owce zgłoszone do premii za owce maciorki we wniosku mającym taki przedmiot oraz złożonym w roku składania dokumentacji ICHN. W odniesieniu do nowych wnioskodawców wykorzystywane owce kontroluje się poprzez liczenie zwierząt obecnych w dniu kontroli.

Okoliczności powstania sporu

18 Okoliczności powstania sporu i treść spornej decyzji zostały przedstawione w pkt 24–39 zaskarżonego wyroku. Dla celów niniejszego postępowania można je streścić jak poniżej.

19 Na mocy art. 36 lit. a) ppkt (i) i (ii) rozporządzenia nr 1698/2005 francuskie organy administracji przyjęły program rozwoju obszarów wiejskich dla Francji na okres 2007–2013, który przewiduje zwłaszcza przyznanie ICHN rolnikom zamieszkałym na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych. Program ten został zatwierdzony decyzją Komisji C(2007) 3446 wersja ostateczna z dnia 19 lipca 2007 r. W programie tym wyjaśnia się, że wypłata dodatków w odniesieniu do obszarów upraw paszowych rolnikom zamieszkałym na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych jest uzależniona od przestrzegania przez nich kryterium obsady. Kryterium to wyrażone w sztukach bydła na jeden hektar (zwanych dalej „SZB") pozwala określić gęstość hodowli występującej na obszarach upraw paszowych w celu uniknięcia zjawiska nadmiernego albo niedostatecznego wypasania. Obsada została określona na poziomie departamentu i mieści się w progach określonych dla strefy albo dla podstrefy.

20 W wyniku kontroli wydatków poniesionych we Francji z tytułu środków rozwoju obszarów wiejskich Komisja w drodze spornej decyzji wyłączyła z finansowania Unii niektóre wydatki zgłoszone przez to państwo członkowskie, zwłaszcza z powodu niedociągnięć w kontrolach na miejscu, w odniesieniu do kwot 21 056 869,75 EUR i 7 898 813,60 EUR i uznała, że doszło do nieprawidłowości w kluczowej kontroli, w odniesieniu do której przewidziano korektę ryczałtową w wysokości 5%.

21 Z całości postępowania administracyjnego wynika, że Komisja oparła korektę finansową zastosowaną do wydatków poniesionych z tytułu środków rozwoju obszarów wiejskich na okoliczności, że audyt przeprowadzony przez jej służby wykazał braki odnoszące się do kontroli gęstości hodowlanej, zwanej także „gęstością obsady", w „sektorach" bydła i owiec, która to kontrola powinna była zostać przeprowadzona na miejscu. Otóż służby Komisji stwierdziły, że gęstość obsady nie została sprawdzona w trakcie kontroli na miejscu, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

22 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 maja 2013 r. Republika Francuska wniosła skargę o stwierdzenie częściowej nieważności spornej decyzji.

23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 października 2013 r. Królestwo Hiszpanii złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Francuskiej. Postanowieniem z dnia 2 grudnia 2013 r. prezes dziewiątej izby Sądu dopuścił tę interwencję.

24 Republika Francuska podniosła na poparcie swojej skargi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczył naruszeniem art. 10 ust. 2 i 4 oraz art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006. Zarzut drugi dotyczył naruszenia art. 2 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1082/2003 z dnia 23 czerwca 2003 r. ustanawiającego szczegółowe zasady w celu wykonania rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie minimalnego poziomu kontroli przeprowadzanych w ramach systemu identyfikacji i rejestracji bydła (Dz.U. 2003, L 156, s. 9) oraz art. 26 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 796/2004. Wreszcie zarzut trzeci, podniesiony posiłkowo, dotyczył niezgodnego z prawem rozszerzenia przez Komisję stosowania korekty ryczałtowej na gospodarstwa owczarskie niekwalifikujące się do premii za owce i na gospodarstwa hodujące bydło kontrolowane w ramach identyfikacji bydła lub premii za bydło.

25 W pkt 59–63 zaskarżonego wyroku Sąd zaznaczył, że należało zbadać łącznie dwie części zarzutu pierwszego, ze względu na to, że obie te części zmierzały do stwierdzenia przez Sąd, iż Komisja naruszyła art. 10 ust. 2 i 4 oraz art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006. W tym celu Sąd zbadał, czy owe przepisy zobowiązywały Republikę Francuską do przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu albo czy kontrole administracyjne wdrożone w związku z bazą danych, celem ustanowienia której przeprowadzono kontrole na miejscu, stanowiły odpowiednie metody i sposoby kontroli warunków przyznawania pomocy.

26 Sąd uznał w pkt 64–69 zaskarżonego wyroku, że z art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 nie wynika wprost, iż państwa członkowskie mają obowiązek przeprowadzić liczenie zwierząt w trakcie kontroli na miejscu. Sąd uznał jednak, że na mocy tych artykułów oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004, przewidującego kontrole na miejscu, państwom członkowskim przysługuje ograniczony zakres uznania w odniesieniu do odpowiednich metod i sposobów kontroli warunków przyznawania pomocy.

27 Podążając dalej tym tokiem rozumowania Sąd podkreślił w pkt 70 wspomnianego wyroku, że żadnego przepisu rozporządzenia nr 1975/2006 nie można interpretować w ten sposób, iż w sytuacji gdy kontrole administracyjne przeprowadza się przy użyciu informacji pochodzących z wiarygodnej bazy danych, organy krajowe mogą nie przeprowadzić liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu. Zdaniem Sądu taka interpretacja narusza cel kontroli na miejscu, polegający w szczególności na sprawdzeniu zgodności informacji w bazach danych ustanowionych przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004.

28 Sąd stwierdził w konsekwencji w pkt 71 zaskarżonego wyroku, że Komisja słusznie uznała, iż art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 zobowiązywały do przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu przeprowadzonych zgodnie z art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004.

29 Sąd następnie oddalił w pkt 73–82 zaskarżonego wyroku argumenty Republiki Francuskiej dotyczące zgodności z wymogami rozporządzenia nr 1975/2006 kontroli wdrażanych przez organy krajowe.

30 I tak w pkt 73–76 tego wyroku Sąd oddalił argument związany z faktem, że istnienie kontroli na miejscu przeprowadzonych w celu ustanowienia baz danych zwalniało francuskie organy administracji z przeprowadzenia późniejszych kontroli na miejscu na podstawie art. 12 i następnych rozporządzenia nr 1975/2006. Zdaniem Sądu argumenty Republiki Francuskiej dotyczące wiarygodności krajowej bazy danych nie miały w tym względzie znaczenia. Po pierwsze Sąd uznał, że przewidziane tym rozporządzeniem zasady w dziedzinie zarządzania i kontroli stanowiły środki właściwe dla tych dziedzinach. Po drugie, Sąd uznał, że weryfikacji przeprowadzanych celem ustanowienia tej bazy danych nie można uznać za kontrole na miejscu w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia, gdyż służą one nie ocenie szczegółowych warunków środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, lecz kontroli wszystkich zwierząt gospodarstwa, w odniesieniu do których identyfikacja bydła jest przewidziana zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r. ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczącego etykietowania mięsa wołowego i produktów z mięsa wołowego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz.U. 2000, L 204, s. 1).

31 W pkt 81 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument, zgodnie z którym interpretacja Komisji jest sprzeczna z charakterem ciągłości kryterium gęstości obsady. Wedle Sądu o ile wymagana liczba SZB musi być obecna w gospodarstwie w ciągu całego roku odniesienia, o tyle nie wynika z tego bynajmniej, że nie należy przeprowadzać kontroli na miejscu przewidzianych rozporządzeniem nr 1975/2006. Sąd wyjaśnił, że celem tych kontroli jest sprawdzenie, czy informacje zawarte w bazach danych służących do przeprowadzenia kontroli administracyjnych są poprawne i czy bazy te są dokładne. Sąd zaznaczył tym samym w pkt 82 tego wyroku, że liczenie zwierząt w trakcie kontroli na miejscu pozwala na dokonanie wymaganej na podstawie rozporządzenia nr 1975/2006 weryfikacji i na upewnienie się co do poprawności baz danych w celu obliczenia gęstości obsady, nawet jeśli nie pozwala na uwzględnianie parametru odnoszącego się do czasu obecności zwierząt w gospodarstwie ani, w dokładny sposób, parametru odnoszącego się do wieku bydła.

32 W pkt 84–89 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut drugi skargi.

33 W pkt 92–110 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił część pierwszą zarzutu trzeciego, zgodnie z którą stosowanie korekty ryczałtowej do owiec niekwalifikujących się do premii za owce było bezzasadne, gdyż wskazane braki w systemie kontroli na miejscu dotyczyły jedynie owiec będących przedmiotem wniosku o przyznanie premii za owce.

34 W pkt 111–114 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił część drugą zarzutu trzeciego.

35 W konsekwencji Sąd stwierdził częściową nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim stosuje ona korektę finansową w związku ze środkami wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do owiec, które nie były przedmiotem wniosków o premię za owce za lata budżetowe 2008 i 2009, oraz oddalił skargę w pozostałym zakresie.

Żądania stron przed Trybunałem

36 Republika Francuska wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim oddala on zarzut pierwszy, dotyczący stwierdzenia nieważności spornej decyzji;

— wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie i stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim wyłącza ona niektóre wydatki poniesione przez to państwo odnoszące się do osi 2 programu rozwoju obszarów wiejskich we Francji za lata budżetowe 2008 i 2009, lub skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd;

— stwierdzenie, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

37 Komisja wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie odwołania jako w części niedopuszczalnego albo co najmniej oddalenie go jako bezzasadnego, oraz

— obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania.

38 Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o uwzględnienie odwołania.

W przedmiocie odwołania

39 Na poparcie odwołania Republika Francuska podnosi trzy zarzuty.

40 Po pierwsze, państwo to twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy nie uwzględnił z urzędu zarzutu dotyczącego naruszenia przez Komisję istotnych wymogów proceduralnych z powodu braku przyjęcia spornej decyzji w rozsądnym terminie. Po drugie, posiłkowo, państwo to twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że Komisja nie naruszyła art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006, gdy nakazała przeprowadzenie liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu. Po trzecie, państwo to twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że weryfikacje na miejscu przeprowadzone w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za owce nie stanowią kontroli na miejscu w rozumieniu rozporządzenia nr 1975/2006.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

41 W zarzucie pierwszym Republika Francuska, popierana przez Królestwo Hiszpanii, twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy nie uwzględnił z urzędu zarzutu dotyczącego naruszenia przez Komisję istotnych wymogów proceduralnych, gdyż instytucja ta nie przyjęła zdaniem Republiki Francuskiej spornej decyzji w rozsądnym terminie. W tym względzie państwo to przypomina, że Trybunał orzekł już w wyroku z dnia 4 września 2014 r., Hiszpania/Komisja (C-192/13 P, EU:C:2014:2156), że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że Komisja nie była zobowiązana do dochowania żadnego terminu ustawowego w odniesieniu do przyjęcia decyzji dotyczących korekty finansowej. Republika Francuska uważa, że pozwolenie Komisji na przyjęcie takich decyzji z pominięciem wszelkich terminów narusza nie tylko ogólną zasadę dobrej administracji, lecz także zasadę lojalnej współpracy między stronami, gdyż państwa członkowskie same są zobowiązane do przestrzegania rygorystycznych terminów.

42 Państwo to stoi na stanowisku, że art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 885/2006 zobowiązuje bezwzględnie Komisję do wypowiedzenia się w rozsądnym terminie po sporządzeniu sprawozdania organu pojednawczego.

43 Republika Francuska uważa, że w celu dochowania rozsądnego terminu Komisja powinna przyjąć decyzję w sprawie rozliczenia w terminie nieprzekraczającym sześciu miesięcy od zakończenia postępowania pojednawczego.

44 Komisja podaje w wątpliwość argumentację Republiki Francuskiej.

Ocena Trybunału

45 Republika Francuska nawiązuje zwłaszcza do wyroku z dnia 4 września 2014 r., Hiszpania/Komisja (C-192/13 P, EU:C:2014:2156), gdy uznaje, że Sąd powinien był uwzględnić z urzędu zarzut dotyczący naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na to, że Komisja nie przyjęła spornej decyzji w rozsądnym terminie.

46 Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału brak poszanowania przepisów proceduralnych dotyczących przyjęcia aktu, z którym wiążą się niekorzystne skutki, jak na przykład okoliczność, że Komisja nie przyjęła spornej decyzji w terminie wyznaczonym przez prawodawcę Unii, stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, które sąd unijny powinien uwzględnić z urzędu (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 września 2014 r., Hiszpania/Komisja, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, pkt 103; a także z dnia 24 czerwca 2015 r., Niemcy/Komisja, C-549/12 P i C-54/13 P, EU:C:2015:412, pkt 92).

47 Należy jednak stwierdzić, że w niniejszym przypadku uregulowania Unii w dziedzinie rozliczenia funduszy rolniczych, w szczególności art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 885/2006, nie określają terminu, w którym Komisja powinna przyjąć decyzję kończącą procedurę rozliczania rachunków, wobec czego orzecznictwo przytoczone w pkt 45 niniejszego wyroku nie może znaleźć zastosowania.

48 Co za tym idzie, w niniejszym przypadku nie jest zadaniem Sądu uwzględnienie z urzędu zarzutu dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.

49 Zarzut pierwszy odwołania należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

50 W zarzucie drugim Republika Francuska twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że Komisja nie naruszyła art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006, gdy nakazała przeprowadzenie liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu.

51 Po pierwsze, państwo to uważa, że Sąd przeinaczył jego argumentację, gdy uznał, że stwierdziło ono, iż art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 nie nakazują przeprowadzenia kontroli na miejscu, podczas gdy państwo to uważało, iż przepisy te nie nakazują przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie takich kontroli. Republika Francuska zaznacza, że okólnik ICHN przewiduje, iż francuskie organy administracji przeprowadzają kontrole na miejscu i że w trakcie procedury rozliczania Komisja nie podważyła, iż takie kontrole zostały przeprowadzone. Poza tym państwo to twierdzi, iż nie stało na stanowisku, wbrew twierdzeniu przedstawionemu w pkt 62 zaskarżonego wyroku, że charakter zupełny kontroli administracyjnych sprawia, iż liczenie zwierząt na miejscu jest zbędne.

52 Po drugie, Republika Francuska twierdzi, że w pkt 65–71 zaskarżonego wyroku Sąd wielokrotnie naruszył prawo. Sąd przede wszystkim przeinaczył treść spornej decyzji, gdy zastąpił uzasadnienie Komisji swoim własnym uzasadnieniem. I tak z decyzji tej nie wynika, że Komisja uznała, iż zasady przeprowadzania kontroli wdrożone przez francuskie organy administracji są normowane przez art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004. Następnie Sąd błędnie zinterpretował i zastosował art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004, gdy uznał, że system kontroli z tytułu ICHN powinien odpowiadać zasadom przeprowadzania kontroli przewidzianym tymi przepisami, które mają zastosowanie do kontroli środków „związanych ze zwierzętami", a nie do kontroli środków „związanych z obszarem". Tymczasem art. 37 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 oraz załącznik do tego rozporządzenia przewidują, że ICHN są środkami „związanymi z obszarem" w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1975/2006.

53 W konsekwencji obowiązek przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu w celu weryfikacji kryterium gęstości hodowlanej nie może wynikać z art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz z art. 35 rozporządzenia nr 796/2004.

54 Po trzecie, Republika Francuska twierdzi, że w pkt 66 i 69–71 zaskarżonego wyroku Sąd nie odpowiedział w sposób wystarczający pod względem prawnym, gdy orzekł, iż przeprowadzenie kontroli administracyjnych na podstawie wiarygodnych baz danych nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku przeprowadzenia kontroli na miejscu, a zwłaszcza z ciążącego na nich obowiązku przeprowadzenia wówczas liczenia zwierząt w trakcie takich kontroli w celu weryfikacji kryterium gęstości hodowlanej. Wedle tego państwa art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006, który jest podstawą spornej decyzji, a którego Sąd nie zbadał, przewiduje, że kontrola na miejscu obejmuje wszystkie zobowiązania, które mogą być sprawdzone podczas wizytacji. Natomiast liczenie zwierząt w trakcie wizytacji nie pozwala na sprawdzenie, czy owo kryterium – wyrażone w SZB, zależne od wieku zwierząt oraz zobowiązujące do przestrzegania średnich progów w ciągu roku – jest przestrzegane.

55 Republika Francuska twierdzi, że zgodność z prawem spornej decyzji zależy ponadto od tego, czy francuskie organy administracji naruszyły art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006, który przewiduje, że państwa członkowskie winny określić odpowiednie metody i sposoby kontroli warunków przyznawania każdego środka pomocy. Baza danych wykorzystywana w celu obliczenia gęstości obsady daje wystarczające gwarancje wiarygodności, aby stwierdzić, że wykorzystanie danych pochodzących z tej bazy stanowi odpowiedni sposób kontroli warunków przyznania ICHN. W konsekwencji Sąd powinien był uznać, że w rozumieniu wspomnianego art. 10 ust. 2 te zasady

przeprowadzania kontroli pozwalają zapewnić w odpowiedni sposób kontrolę warunków przyznania ICHN, a ponadto kryterium obsady nie jest zobowiązaniem, które można skontrolować w drodze liczenia zwierząt w trakcie wizytacji.

56 Komisja podaje w wątpliwość argumentację Republiki Francuskiej.

Ocena Trybunału

57 Na wstępie należy stwierdzić, że Republika Francuska zasadniczo podważa istnienie obowiązku liczenia zwierząt w trakcie kontroli ICHN na miejscu. Tymczasem jak wynika z pkt 27 i 28 niniejszego wyroku, Sąd uznał, że taki obowiązek wynika zwłaszcza z zastosowania art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006 oraz z art. 35 rozporządzenia nr 796/2004, przy czym część argumentacji Republiki Francuskiej jest skierowana konkretnie przeciwko temu elementowi uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

58 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w pkt 59–82 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał łącznie dwie części zarzutu pierwszego skargi o stwierdzenie nieważności, w celu ustalenia, czy przepisy rozporządzenia nr 1975/2006, w szczególności art. 10 i następne, nakazywały przeprowadzenie liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu.

59 Sąd zaznaczył w pkt 64 zaskarżonego wyroku, że „art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 nie przewidują wprost obowiązku przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu". Natomiast w pkt 65–67 tego wyroku Sąd stwierdził, że owe artykuły oraz art. 35 rozporządzenia nr 796/2004 ograniczają zakres uznania państw członkowskich w odniesieniu do metod i sposobów kontroli na miejscu dotyczących warunków, jakie muszą spełnić beneficjenci pomocy, jak również w odniesieniu do szczegółowych zasad wykonania tych kontroli.

60 Sąd uznał w pkt 70 zaskarżonego wyroku, że żadnego przepisu rozporządzenia nr 1975/2006 nie można zinterpretować w ten sposób, iż zezwala on organom krajowym na nieprzeprowadzenie w pewnych przypadkach liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu. Obowiązek liczenia zwierząt wynika z zastosowania do kontroli ICHN przepisów art. 35 rozporządzenia nr 796/2004 poprzez odpowiednie odesłanie poczynione w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 1975/2006, w celu zwłaszcza sprawdzenia „zgodności informacji w bazach danych ustanowionych przez państwa członkowskie".

61 W konsekwencji Sąd stwierdził w pkt 71 zaskarżonego wyroku, że Komisja słusznie uznała, iż art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 nakazują przeprowadzenie liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu.

62 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 przewiduje, że państwa członkowskie określają odpowiednie metody i sposoby kontroli warunków przyznawania pomocy w odniesieniu do każdego środka pomocy. Ustęp 4 tego artykułu ogranicza uprawnienia państw członkowskich w tym względzie i przewiduje, że „kontrole kryteriów kwalifikowalności obejmują kontrole administracyjne i kontrole na miejscu".

63 Z powyższego wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane zorganizować kontrole na miejscu w celu sprawdzenia, czy beneficjenci danej pomocy spełniają warunki przyznania przewidziane uregulowaniami Unii i przepisami prawa krajowego, którym podlegają owe środków wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

64 Otóż wśród określonych rozporządzeniem nr 1975/2006 ogólnych zasad normujących kontrole na miejscu znajduje się zasada zawarta w art. 14 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którą kontrole obejmują wszystkie zobowiązania i obowiązki beneficjenta, które mogą być sprawdzone podczas wizytacji.

65 Rozporządzenie nr 1975/2006 nie przewiduje jednak szczegółowych zasad kontroli, jakie państwa członkowskie są zobowiązane przeprowadzić w celu sprawdzenia, czy są przestrzegana kryteria kwalifikowalności środków wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

66 Jednak w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 uściślono, że kontrole te przeprowadza się zgodnie z art. 29, 30 i 32 rozporządzenia nr 796/2004, które to przepisy dotyczą jedynie kontroli na miejscu w związku z jednolitymi wnioskami dotyczącymi systemów pomocy „obszarowej".

67 W związku z tym art. 35 rozporządzenia nr 796/2004, który dotyczy kontroli na miejscu odnoszących się do środków „związanych ze zwierzętami", nie może jako taki znaleźć zastosowania do kontroli na miejscu środków „związanych z obszarem", jak ICHN, a ocena Sądu w tym względzie narusza tym samym prawo.

68 Należy jednak zaznaczyć, że jeśli w uzasadnieniu wyroku Sądu dopuszczono się naruszenia prawa Unii, lecz jego sentencja jest zasadna w świetle innych względów prawnych, odwołanie musi zostać oddalone (wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja/Camar i Tico, C-312/00 P, EU:C:2002:736, pkt 57; z dnia 26 marca 2009 r., SELEX Sistemi Integrati/Komisja, C-113/07 P, EU:C:2009:191, pkt 81).

69 Otóż w niniejszej sprawie, aby dojść do wniosku, że Republika Francuska miała obowiązek przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu, Sąd nawiązał także do art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006.

70 W tym względzie należy przypomnieć, że nawet jeśli uregulowania Unii dotyczące przyznawania pomocy i premii nie wymagają wyraźnie od państw członkowskich ustanowienia środków nadzoru i konkretnych zasad przeprowadzania kontroli, to jednak obowiązek ten może wynikać w niektórych przypadkach pośrednio z faktu, że na mocy danych przepisów do państw członkowskich należy organizacja skutecznego systemu kontroli i nadzoru (zob. wyroki: z dnia 12 czerwca 1990 r., Niemcy/Komisja, C-8/88, EU:C:1990:241, pkt 16; z dnia 14 kwietnia 2005 r., Hiszpania/Komisja, C-468/02, niepublikowany, EU:C:2005:221, pkt 35; z dnia 24 kwietnia 2008 r., Belgia/Komisja, C-418/06 P, EU:C:2008:247, pkt 70).

71 Tymczasem, jak przedstawiono w pkt 62 i 63 niniejszego wyroku, z art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do zorganizowania kontroli na miejscu w celu sprawdzenia, czy przewidziane w uregulowaniach Unii i w przepisach prawa krajowego warunki przyznania środków wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich są przestrzegane przez beneficjentów tych środków. Ściślej rzecz ujmując, art. 14 ust. 2 tego rozporządzenia nakazuje państwom członkowskim przeprowadzenie kontroli na miejscu obejmujących wszystkie zobowiązania i obowiązki beneficjenta, w tym wynikające z prawa krajowego, które mogą być sprawdzone podczas wizytacji.

72 W niniejszej sprawie program rozwoju obszarów wiejskich we Francji, w postaci zatwierdzonej przez Komisję, przewidywał do celów kwalifikowalności do ICHN kryterium obsady wyrażone w SZB i mające na celu określenie gęstości hodowlanej występującej na obszarach upraw paszowych w celu uniknięcia zjawiska nadmiernego albo niedostatecznego wypasania. Francuskie organy administracji były zatem zobowiązane do określenia w trakcie kontroli na miejscu kryterium obsady za pomocą liczenia zwierząt obecnych w gospodarstwie w czasie inspekcji – liczenia przewidzianego zresztą w pkt 7.2 okólnika ICHN – w celu sprawdzenia punktowo, czy kryterium to jest przestrzegane, i tym samym potwierdzenia danych wynikających z kontroli administracyjnych.

73 W konsekwencji francuskie organy administracji były zobowiązane do przeprowadzenia, w trakcie kontroli na miejscu, liczenia zwierząt.

74 W związku z tym należy stwierdzić, że pozostałe argumenty Republiki Francuskiej nie mogą podważyć zaskarżonego wyroku i należy uznać je za bezskuteczne. Odnosi się to do argumentu, zgodnie z którym państwo to uważa, że Sąd przeinaczył jego argumentację, gdy uznał, iż stwierdziło ono, że art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006 nie nakazują przeprowadzenia kontroli na miejscu, podczas gdy państwo to uważało, że owe przepisy nie nakazują przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie takich kontroli. To samo dotyczy argumentu, zgodnie z którym państwo to twierdzi, iż nie stało na stanowisku, wbrew twierdzeniu przedstawionemu w pkt 62 zaskarżonego wyroku, że charakter zupełny kontroli administracyjnych sprawia, iż liczenie zwierząt na miejscu jest zbędne.

75 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

76 W zarzucie trzecim Republika Francuska twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł w pkt 73–76 zaskarżonego wyroku, iż kontrole na miejscu przeprowadzone już w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za bydło i za owce nie stanowiły kontroli na miejscu w rozumieniu rozporządzenia nr 1975/2006.

77 Po pierwsze, państwo to twierdzi, że podniesiony przez nie przed Sądem argument, że kontrole na miejscu, które już zostały przeprowadzone z tytułu owego zarządzania identyfikacją lub z tytułu owych premii zwalniały francuskie organy administracji z przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu, znajduje swoją podstawę w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. 2003, L 273, s. 1) oraz w rozporządzeniu nr 1975/2006. Z jednej strony art. 26 akapit drugi rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje, że państwa członkowskie mogą, na potrzeby stosowania systemów wsparcia Unii lub systemów krajowych, włączyć do swoich procedur zarządzania i kontroli jeden lub kilka elementów zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, aby uniknąć nagromadzenia się kontroli sektorowych tego samego rodzaju. Z drugiej strony z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 wynika, że w miarę możliwości kontrole na miejscu przewidziane w art. 12, 20 i 27 tego rozporządzenia oraz inne kontrole przewidziane w przepisach dotyczących dotacji do rolnictwa przeprowadza się jednocześnie.

78 Republika Francuska wnioskuje na tej podstawie, że francuskie organy administracji miały prawo skontrolować przestrzeganie kryterium gęstości hodowlanej pomocy ICHN jednocześnie z kontrolą przestrzegania warunków kwalifikowalności premii za bydło lub przepisów odnoszących się do identyfikacji bydła. W konsekwencji Republika Francuska uważa, że Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, że kontrola na miejscu na podstawie art. 12 i następnych rozporządzenia nr 1975/2006 oraz kontrola na miejscu w celu ustanowienia bazy danych nie mogły być przeprowadzane jednocześnie.

79 Po drugie, Sąd miał również dopuścić się takiego naruszenia, gdy uznał w pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku, że ze względu na warunki przewidziane w art. 12 i nast. rozporządzenia nr 1975/2006 system kontroli na miejscu pomocy ICHN jest autonomiczny i niezależny od systemu kontroli na miejscu przeprowadzanej w ramach identyfikacji bydła oraz premii za bydło.

80 Republika Francuska nie podważa w żadnym stopniu, że artykuły te, które normują kontrole na miejscu środków pomocy ICHN, stanowią przepisy szczególne. Niemniej jednak państwo to uważa, że z motywów 2 i 5 rozporządzenia nr 1975/2006 nie wynika, iż dwa rodzaje systemu kontroli na miejscu są niezależne od siebie. Zdaniem tego państwa w owych motywach jest mowa o tym, że należy

ustanowić przepisy szczególne w odniesieniu do zarządzania i kontroli w celu uwzględniania szczególnego charakteru systemów wsparcia objętych osią 2. Natomiast zawartość i kryteria kwalifikowalności tych systemów są określane przez państwa członkowskie. W tych okolicznościach Komisja nie może ustanowić w tym rozporządzeniu dokładnych środków kontroli, które państwa te powinny wdrożyć celem sprawdzenia warunków kwalifikowalności każdego środka pomocy określonego w osi 2.

81 Republika Francuska jest zdania, że jedynym przedmiotem wspomnianych motywów 2 i 5 jest wskazanie, że zasady zarządzania i kontroli przewidziane w ramach pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej powinny zostać dostosowane, czego nie można interpretować jako nałożenia na państwa członkowskie obowiązku powielenia środków kontroli już przeprowadzonych w ramach kontroli warunków kwalifikowalności innego środka pomocy. Wdrożenie dodatkowych kontroli jest konieczne tylko wówczas, gdy kontrole już przeprowadzone na podstawie innego środka pomocy nie wystarczyłyby do sprawdzenia wszystkich warunków kwalifikowalności środka objętego osią 2.

82 Republika Francuska uważa, że kontrole przeprowadzone w ramach identyfikacji bydła i premii za bydło pozwalają na sprawdzenie gęstości obsady środków pomocy ICHN. Jeśli chodzi o owce, zostały wdrożone dodatkowe środki kontroli, a mianowicie liczenie zwierząt w trakcie kontroli na miejscu.

83 Komisja uważa, że część pierwsza zarzutu jest niedopuszczalna, gdyż art. 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 oraz art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 zostały wymienione przez Republikę Francuską po raz pierwszy na etapie odwołania.

84 Ponadto Komisja uważa, że Republika Francuska dokonuje błędnej wykładni tych przepisów. Artykuł 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi jedynie, że państwa członkowskie mają zapewnić, by procedury zarządzania i kontroli mające zastosowanie do systemów pomocy wyszczególnionych w załączniku V tego rozporządzenia były kompatybilne ze zintegrowanym systemem i by zostały wyciągnięte z tego określonych konsekwencji. Z kolei art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 nie dotyczy kontroli na miejscu przeprowadzonych w celu identyfikacji i rejestracji bydła, gdyż jest w nim mowa o kontrolach przewidzianych w uregulowaniach Unii dotyczących dotacji do rolnictwa. Artykuł ten przewiduje, iż owe kontrole powinny mieć miejsce jednocześnie, co nie zachodzi w niniejszej sprawie.

85 Komisja podważa część drugą zarzutu i uznaje, że Republika Francuska twierdzi, iż przyjęte w ramach rozwoju obszarów wiejskich środki pomocy nie podlegają obowiązkowi przestrzegania przepisów szczególnych prawa Unii, ze względu na to, że kryteria kwalifikowalności tych środków należą do dziedziny zarezerwowanej dla państw członkowskich. Komisja zaznacza, że zasady przeprowadzania kontroli na miejscu w niniejszej sprawie nie spełniają wymogów rozporządzenia nr 1975/2006. Poza tym część podniesionej argumentacji stanowi nowy zarzut.

Ocena Trybunału

86 W zarzucie trzecim Republika Francuska podważa elementy uzasadnienia Sądu zawarte w pkt 73–76 zaskarżonego wyroku, w których Sąd uznał, że istnienie kontroli na miejscu przeprowadzanych w celu ustanowienia baz danych, w szczególności w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za bydło, nie zwalnia organów francuskich z przeprowadzenia nowych kontroli. Zdaniem Sądu zasady w dziedzinie zarządzania i kontroli przewidziane rozporządzeniem nr 1975/2006 stanowiły środki właściwe dla tych dziedzin, a weryfikacje przeprowadzane celem ustanowienia baz danych nie stanowiły takich kontroli, gdyż służyły nie „ocenie szczegółowych warunków środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich”, lecz kontroli wszystkich zwierząt gospodarstwa, w odniesieniu do których identyfikacja bydła jest przewidziana zgodnie z rozporządzeniem nr 1760/2000.

87 Na wstępie należy stwierdzić, że chociaż Republika Francuska wspomina w treści zarzutu trzeciego o premiach za owce, to Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku mówi o przeprowadzonych w ramach zarządzania premiami za bydło kontrolach na miejscu, do których zresztą odnosi się odwołanie w argumentacji przedstawionej na poparcie tego zarzutu. W konsekwencji zarzut ten należy uznać za niedopuszczalny z powodu braku dokładności, gdyż dotyczy on premii za owce.

88 Zważywszy na powyższe, podobnie jak Komisja, należy stwierdzić, że w części pierwszej tego zarzutu Republika Francuska odnosi się po raz pierwszy na etapie odwołania do art. 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 i do art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 w celu stwierdzenia, że kontrole na miejscu już przeprowadzone w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za bydło zwalniają francuskie organy administracji z przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu przewidzianych przez to ostatnie rozporządzenie.

89 Należy jednak zaznaczyć, że w skardze o stwierdzenie nieważności Republika Francuska stwierdziła, że kontrole na miejscu już przeprowadzone w celu ustanowienia bazy danych służącej do zarządzaniu identyfikacją bydła lub premiami za bydło zwalniały organy francuskie z przeprowadzenia kontroli na miejscu na podstawie art. 12 i następne rozporządzenia nr 1975/2006.

90 Poprzez podniesienie zatem na etapie odwołania możliwości stosowania w niniejszej sprawie art. 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 Republika Francuska wskazuje podstawy prawne, na których może się opierać argumentacja przedstawiona przez to państwo w pierwszej instancji.

91 Otóż w sporze, jak w niniejszej sprawie, dotyczącym wykładni i stosowania przepisów prawa Unii, sąd Unii powinien stosować przepisy prawa odpowiednie do rozstrzygnięcia sporu, w pierwszej instancji – do przedstawionych mu przez strony okoliczności faktycznych, a na etapie odwołania – do elementów uzasadnienia stanowiących odpowiedź Sądu na przedstawioną mu argumentację.

92 Ponieważ w odwołaniu podważa się ocenę przedstawioną przez Sąd w pkt 73–76 zaskarżonego wyroku, argumentu dotyczącego naruszenia przez Komisję art. 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 nie można uznać za nowy i należy zbadać go co do istoty.

93 W tym względzie należy zaznaczyć, że ze względu na bardzo ogóle obowiązki nałożone na państwa członkowskie przez art. 26 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1782/2003 przepis ten jest pozbawiony wszelkiego znaczenia dla określenia, czy kontrole na miejscu już przeprowadzone z tytułu zarządzania identyfikacją lub z tytułu premii za bydło zwalniają francuskie organy administracji z przeprowadzenia liczenia zwierząt w trakcie kontroli na miejscu przewidzianych w art. 10 i 14 rozporządzenia nr 1975/2006.

94 Natomiast art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 przewiduje wprost, że w miarę możliwości kontrole na miejscu przewidziane w art. 12, 20 i 27 tego rozporządzenia oraz inne kontrole przewidziane w uregulowaniach Unii dotyczących dotacji do rolnictwa przeprowadza się jednocześnie.

95 Bezsporne jest, że kontrole na miejscu, które należy przeprowadzać z tytułu ICHN, podlegają art. 12 rozporządzenia nr 1975/2006.

96 W związku z tym art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 pozwala co do zasady państwom członkowskim na przeprowadzenie kontroli na miejscu z tytułu przewidzianych w art. 36 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych, takich jak ICHN, jednocześnie z innymi kontrolami przewidzianymi w uregulowaniach Unii dotyczących dotacji do rolnictwa.

97 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo, gdy uznał w pkt 74 zaskarżonego wyroku, iż system przeprowadzanych na mocy art. 12 i następnych rozporządzenia nr 1975/2006 kontroli na miejscu jest autonomiczny i niezależny od kontroli przeprowadzanych w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za bydło, nie określając, po pierwsze, czy te drugie kontrole stanowiły kontrole przewidziane w uregulowaniach Unii dotyczących dotacji do rolnictwa w rozumieniu art. 5 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, a po drugie, czy można było je przeprowadzić jednocześnie z kontrolami przewidzianymi w art. 12 i następnymi tego rozporządzenia.

98 W konsekwencji, bez konieczności badania pozostałej części zarzutu trzeciego, należy uwzględnić część pierwszą tego zarzutu i w konsekwencji uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi do Sądu

99 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

100 W niniejszej sprawie nie ma to miejsca.

101 Odpowiedź bowiem, której należy udzielić na pytanie – czy kontrole przeprowadzone w ramach zarządzania identyfikacją bydła lub premiami za bydło stanowią kontrole przewidziane w uregulowaniach Unii dotyczących dotacji do rolnictwa w rozumieniu art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1975/2006 – mogłaby prowadzić w stosownym wypadku do konieczności ponownego zbadania przez Sąd części drugiej zarzutu trzeciego skargi o stwierdzenie nieważności, przy czym elementy uzasadnienia zaskarżonego wyroku odnoszące się do owej części drugiej nie zostały podważone w ramach niniejszego odwołania.

102 Niniejszą sprawę należy zatem przekazać Sądowi do ponownego rozpoznania oraz zastrzec dla niego orzeczenie w przedmiocie kosztów postępowania.

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

1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2015 r., Francja/Komisja (T-259/13, niepublikowany, EU:T:2015:250) zostaje uchylony.

2) Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.

3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy