Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého senátu)

28. září 2016 *

„EZOZF, ‚záruční' sekce — EZZF a EZFRV — Výdaje vyloučené z financování — Integrovaný administrativní a kontrolní systém — Snížení a vyloučení v případě nedodržení pravidel podmíněnosti — Paušální finanční oprava provedená Komisí v souladu s interními pokyny pro tuto oblast — Důkazní břemeno — Výklad přílohy II nařízení (ES) č. 73/2009"

Ve věci T-437/14,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené M. Holtem a J. Kraehling, jako zmocněnci, ve spolupráci s V. Wakefield, barrister,

žalobce,

podporované

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. Bulterman a B. Koopman, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

proti

Evropské komisi, zastoupené K. Skelly a D. Triantafyllouem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU znějící na zrušení devíti řádků přílohy prováděcího rozhodnutí Komise 2014/191/EU ze dne 4. dubna 2014, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2014, L 104, s. 43), pokud jde o položku, obsaženou v příloze rozhodnutí, které se týká finančních oprav uplatněných na výdaje vynaložené Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska ve Skotsku v průběhu hospodářských let 2008, 2009 a 2010 ve výši 5 606 459,48 eura z důvodu jejich nesouladu s pravidly Evropské unie,

TRIBUNÁL (čtvrtý senát),

ve složení M. Prek, předseda, I. Labucka (zpravodaj) a V. Kreuschitz, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: S. Spyropoulos rada,

s ohledem na písemnou část řízení a po jednání konaném dne 11. listopadu 2015,

* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 Dne 29. září 2003 přijala Rada Evropské unie nařízení (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. L 270, s. 1).

2 Článek 3 odst. 1 uvedeného nařízení stanovil, že „[k]aždý zemědělec, který dostává přímé platby, musí dodržovat požadavky podle předpisů na hospodaření uvedené v příloze III“.

3 Článek 4 uvedeného nařízení stanovil následující:

„1. Požadavky podle předpisů na hospodaření, uvedené v příloze III, jsou stanoveny právními předpisy Společenství v těchto oblastech:

— veřejné zdraví, zdraví zvířat a zdraví rostlin,

— životní prostředí,

— dobré životní podmínky zvířat.

2. Akty uvedené v příloze III se použijí v rámci tohoto nařízení, v platném znění a v případě směrnic ve znění prováděném členskými státy.“

4 Článek 6 uvedeného nařízení, nadepsaný „Snížení plateb nebo vyloučení z plateb“, stanovil toto:

„Pokud nejsou požadavky […] dodržovány z důvodu jednání nebo opomenutí přičitatelného dotyčnému zemědělci, je celková výše přímých plateb, které mají být poskytnuty v kalendářním roce, v němž je nedodržení zjištěno, snížena nebo zrušena […] v souladu s prováděcími pravidly stanovenými v článku 7.

[…]“

5 Článek 7 odst. 1 uvedeného nařízení stanovil, že při stanovení podrobných pravidel týkajících se snížení a vyloučení podle článku 6 je třeba vzít v úvahu „závažnost, rozsah, trvalost a opakování zjištěného nedodržení, jakož i kritéria stanovená v odstavcích 2, 3 a 4“. Uvedené odstavce stanovily zejména toto:

„2. V případě nedbalosti nepřesáhne míra snížení 5 % a v případě opakovaného nedodržení 15 %.

3. V případě úmyslného nedodržení není míra snížení v zásadě nižší než 20 % a může vést až k úplnému vyloučení z jednoho či více režimů podpor a může se uplatnit za jeden či více kalendářních roků.

[…]“

6 Příloha III, která uvádí požadavky podle předpisů na hospodaření (dále jen „požadavky na hospodaření“), byla pozměněna nařízením Rady (ES) č. 21/2004 ze dne 17. prosince 2003 o stanovení systému identifikace a evidence ovcí a koz a o změně nařízení (ES) č. 1782/2003 a směrnic 92/102/EHS a 64/432/EHS (Úř. věst. 2004, L 5, s. 8), které přidalo nový požadavek na hospodaření, označený 8a, který zní takto:

„Nařízení […] č. 21/2004 […]: Články 3, 4 a 5“.

7 Nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 16), bylo zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1782/2003, s účinností od 1. ledna 2009 (viz čl. 146 odst. 1 a článek 149). Posledně uvedené nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608). Podle jeho článku 74 se uvedené nařízení použije ode dne 1. ledna 2015.

8 Bod 3 odůvodnění nařízení č. 73/2009 zněl takto:

„Nařízení […] č. 1782/2003 stanovilo zásadu, že zemědělci, kteří nesplňují některé požadavky v oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, podléhají snížení přímé podpory nebo jsou z ní vyloučeni. Tento systém ‚podmíněnosti‘ tvoří nedílnou součást podpory Společenství v rámci přímých plateb, a měl by proto být zachován. Ze zkušeností však vyplývá, že řada požadavků z oblasti působnosti podmíněnosti není dostatečně relevantní pro zemědělskou činnost či zemědělskou půdu nebo se týká spíše vnitrostátních orgánů než zemědělců. Proto je třeba upravit oblast působnosti podmíněnosti.“

9 Článek 4 nařízení č. 73/2009 stanovil:

„1. Zemědělec, který dostává přímé platby, splňuje [požadavky na hospodaření] uvedené v příloze II […].“

10 Článek 5 uvedeného nařízení, týkající se požadavků na hospodaření, stanovil:

„1. [Požadavky na hospodaření] uvedené v příloze II, jsou stanoveny právními předpisy Společenství v těchto oblastech:

a) veřejné zdraví, zdraví zvířat a rostlin;

b) životní prostředí

c) dobré životní podmínky zvířat

2. Ustanovení uvedená v příloze II se použijí v platném znění a v případě směrnic ve znění provedeném členskými státy.“

11 Článek 14 nařízení č. 73/2009 ukládal členským státům zavést a provozovat integrovaný administrativní a kontrolní systém, zejména pro správu a kontrolu pravidel podmíněnosti.

12 Článek 22 nařízení č. 73/2009 ukládal členským státům provádět kontroly na místě, zda zemědělec dodržuje povinnosti v oblasti podmíněnosti.

13 Článek 23 uvedeného nařízení stanovil, že pokud nejsou povinné požadavky týkající se podmíněnosti dodrženy a toto nedodržení je přímo přičitatelné zemědělci, který předložil žádost o podporu, „je celková výše přímých plateb, které byly nebo mají být dotyčnému zemědělci poskytnuty, snížena nebo vyloučena v souladu s prováděcími pravidly stanovenými v článku 24“.

14 Článek 24 uvedeného nařízení stanovil, že musí být stanovena podrobná pravidla pro snížení a vyloučení. Uváděl, že v případě nedbalosti nesmí míra snížení přesáhnout 5 % a v případě opakovaného nedodržení 15 %. V případě úmyslného nedodržení nesmí být míra snížení v zásadě nižší než 20 % a může sahat až k úplnému vyloučení z jednoho či více režimů podpory a lze ji uplatnit na jeden kalendářní rok či na více kalendářních let.

15 V příloze II, nadepsané „[Požadavky na hospodaření] podle článků 4 a 5“, zněl řádek týkající se požadavku na hospodaření č. 8 takto:

„Nařízení […] č. 21/2004 […]: články 3, 4 a 5“.

16 Nařízení č. 21/2004, na které odkazuje požadavek na hospodaření č. 8a nařízení č. 1782/2003 a č. 8 nařízení č. 73/2009 (dále jen společně „požadavek na hospodaření č. 8“), stanoví systém identifikace a evidence ovcí a koz, který podle bod 20 jeho odůvodnění vyžadoval změnu nařízení č. 1782/2003.

17 Článek 3 nařízení č. 21/2004 stanoví následující:

„1. Systém identifikace a evidence zvířat zahrnuje tyto prvky:

a) identifikační značky pro identifikaci jednotlivých zvířat;

b) aktualizovanou evidenci v každém hospodářství;

c) doklady o přesunu;

d) ústřední evidenci nebo počítačovou databázi.

2. Komise a příslušný orgán dotyčného členského státu musí mít přístup ke všem informacím pokrytým tímto nařízením. Členské státy a Komise učiní nutná opatření k zajištění přístupu k uvedeným informacím všem dotčeným stranám, včetně spotřebitelských organizací uznaných členským státem, za předpokladu, že jsou splněny požadavky na ochranu údajů a důvěrnosti předepsané vnitrostátními právními předpisy.“

18 Článek 4 uvedeného nařízení uvádí požadavky na identifikační značky jednotlivých zvířat. Odkazuje na požadavky na identifikaci zvířat uvedené v bodě A přílohy téhož nařízení.

19 Článek 5 uvedeného nařízení uvádí požadavky na evidenci a odkazuje na požadavky uvedené v bodě B přílohy téhož nařízení.

20 Článek 6 uvedeného nařízení uvádí požadavky na doklady o přesunu a odkazuje na požadavky uvedené v bodě C přílohy téhož nařízení.

21 Článek 7 uvedeného nařízení se týká ústřední evidence a článek 8 se týká počítačové databáze a odkazuje na požadavky uvedené v bodě D přílohy téhož nařízení.

Skutečnosti předcházející sporu

22 Evropská komise provedla ověření podmíněnosti pro žádosti za roky 2008, 2009 a 2010 ve Skotsku [šetření XC/2010/002/GB Spojené království (Skotsko)] a dopisem ze dne 24. listopadu 2010 informovala Spojené království Velké Británie a Severního Irska o nedostatcích, které její auditoři odhalili ve skotském systému podmíněnosti.

23 Dopisem ze dne 23. února 2011 Spojené království odpovědělo a předložilo Komisi své vyjádření.

24 Dne 19. prosince 2011 Komise zaslala Spojenému království písemnou pozvánku na dvoustranné jednání naplánované na 21. února 2012. Spojené království na pozvánku odpovědělo kladně a vyjádřilo svůj postoj k otázkám vzneseným Komisí v dopise ze dne 14. února 2012.

25 Dopisem ze dne 2. března 2012 Komise předala Spojenému království protokol z dvoustranného jednání.

26 Po uvedeném setkání Komise předala Spojenému království sdělení ze dne 27. března 2013, v němž potvrdila, že zavedení systému podmíněnosti ve Skotsku nebylo v souladu s pravidly Evropské unie v letech 2008, 2009 a 2010 a informovala Spojené království o svém návrhu vyloučit z financování z rozpočtu Unie částku 5 606 459,48 eura. V příloze k uvedenému dopisu Komise uvedla důvody vyloučení uvedených nákladů z financování z rozpočtu Unie. Konkrétně Komise u žádostí pro roky 2009 a 2010 zjistila zaprvé nedostatky v účinné kontrole požadavků na hospodaření č. 2 a č. 4; zadruhé nedostatky v účinné kontrole dobrého zemědělského a environmentálního stavu 4, 16 a 18; zatřetí nedostatečnost kontroly a sankcí u požadavku na hospodaření č. 8 v rámci podmíněnosti. Pro žádosti za rok 2008 zjistila nedostatky v účinné kontrole požadavků na hospodaření č. 2 a č. 4, nedostatky v účinné kontrole dobrého zemědělského a environmentálního stavu 4, 16 a 18, nedostatečné sankce a kontrolu v rámci podmíněnosti několika požadavků na hospodaření, shovívavost v případě porušení požadavků na hospodaření č. 7 a č. 8, nemožnost uplatnit u požadavku hospodaření č. 4 sankci ve výši 5 % za nesoulad v důsledku nedbalosti a neprovádění systematických následných kontrol pro všechny drobnější případy nesouladu. V uvedeném dopise Komise navrhla opravu ve výši 5 % pro rok 2008 a opravu 2 % pro každý z roků 2009 a 2010, protože skotské orgány přijaly určitá opatření k nápravě některých vytýkaných nedostatků.

27 Dopisem ze dne 14. května 2013 koordinační orgán Spojeného království požádal, aby byla otázka předložena smírčímu orgánu. Otázky předložené uvedenému orgánu se týkaly jednak finanční opravy za neprovedení všech kontrol podmíněnosti v rámci požadavku na hospodaření č. 4 a jednak výkladu požadavku na hospodaření č. 8. Smírčí řízení se konalo dne 18. července 2013, ale nebylo úspěšné.

28 Dopisem ze dne 8. listopadu 2013 Komise sdělila Spojenému království, že trvá na svém postoji uvedeném v dopise ze dne 27. března 2013.

29 Dne 4. dubna 2014 Komise prostřednictvím prováděcího rozhodnutí 2014/191/EU, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2014, L 104, s. 43, dále jen „napadené rozhodnutí“), oznámeného Spojenému království dne 7. dubna 2014, v souladu s návrhem vyjádřeným v oznámení ze dne 27. března 2013 vyloučila z financování z rozpočtu Unie některé výdaje vynaložené ve Skotsku v průběhu hospodářských let 2008, 2009 a 2010 ve výši 5 606 459,48 eura z důvodu jejich nesouladu s pravidly Unie (článek 1) a uložila paušální opravu se sazbou ve výši 5 % pro rok 2008 a ve výši 2 % pro roky 2009 a 2010.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

30 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 16. června 2014 Spojené království podalo projednávanou žalobu.

31 Spojené království navrhuje, aby Tribunál

— zrušil devět řádků uvedených v příloze napadeného rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

32 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil Spojenému království náhradu nákladů řízení.

33 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 2. dubna 2015 požádalo Nizozemské království o vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Spojeného království.

34 Rozhodnutím předsedy čtvrtého senátu Tribunálu ze dne 7. července 2015 bylo v souladu s čl. 116 odst. 6 jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991 povoleno vedlejší účastenství Nizozemského království na podporu návrhových žádání Spojeného království.

35 Tribunál v rámci organizačních procesních opatření stanovených v čl. 89 odst. 3 jednacího řádu položil dopisem ze dne 30. září 2015 účastníkům řízení řadu otázek, na které měli odpovědět na jednání, a uložil Komisi, aby předložila dokument VI/5330/97 ze dne 23. prosince 1997, nadepsaný „Pokyny týkající se výpočtu finančních důsledků při přípravě rozhodnutí o schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF“.

36 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 11. listopadu 2015.

Právní otázky

37 Spojené království na podporu žaloby uplatňuje v podstatě jediný žalobní důvod vycházející z porušení zásady právní jistoty, zásady zákazu diskriminace a zásady rovného zacházení v důsledku protiprávního výkladu požadavku na hospodaření č. 8 provedeného Komisí.

38 Spojené království zejména tvrdí, že výklad uvedeného požadavku na hospodaření provedený Komisí, podle kterého uvedený požadavek zahrnuje ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. c) a d) nařízení č. 21/2004, a tedy požadavky stanovené v uvedeném ustanovení, zejména povinnost vést ústřední evidenci nebo počítačovou databázi a držení dokladů o přesunu ovcí a koz, je protiprávní.

39 Zaprvé je toho názoru, že jelikož požadavek na hospodaření č. 8 výslovně odkazuje pouze na články 3, 4 a 5 nařízení č. 21/2004, takový výklad nerespektuje vůli zákonodárce vyloučit články 6 až 8, které definují podrobná pravidla týkající se čl. 3 odst. 1 písm. c) a d) nařízení č. 21/2004, z požadavku na hospodaření č. 8 a pouze požadavky uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. a) a b), jakož i v článcích 4 a 5 téhož nařízení považovat za požadavky podmíněnosti.

40 Zadruhé odkaz na články 4 a 5 v požadavku na hospodaření č. 8, by podle Spojeného království neměl smysl, pokud by zákonodárce chtěl zahrnout všechny prvky čl. 3 odst. 1 nařízení č. 21/2004 do uvedeného požadavku na hospodaření. Postačil by odkaz na článek 3.

41 Ve skutečnosti podle Spojeného království uvedený článek 3 není dostatečně podrobné ustanovení a jediná hmotněprávní pravidla závazná pro zemědělce jsou pravidla obsažená v článku 4 a násl. nařízení č. 21/2004.

42 Zatřetí vyloučení článků 6 až 8 nařízení č. 21/2004, podle Spojeného království, plyne z teleologického výkladu uvedeného nařízení. Má totiž za to, že ačkoli je pravda, že všechna jeho ustanovení jsou závazná v oblasti podmíněnosti, nedodržení určitých povinností nevede nutně k finančním důsledkům. Požadavky stanovené v článku 4 uvedeného nařízení, týkající se identifikace zvířat, a v článku 5 téhož nařízení, týkající se jejich evidence, představují základy systému, které umožňují dodržovat rovněž další povinnosti. Mimoto články 6 až 8 nejsou určeny přímo zemědělcům, ale vnitrostátním orgánům.

43 Začtvrté vyloučení článků 6 až 8 z požadavku na hospodaření č. 8 je odůvodněno s ohledem na zásadu právní jistoty. Uvedený požadavek na hospodaření, který je vykládán různě a může mít pro zemědělce negativní finanční důsledky, totiž musí být vykládán ve prospěch zemědělců.

44 Zapáté Spojené království tvrdí, že zásada zákazu diskriminace a zásada rovného zacházení vyžadují, aby se zemědělcem, který nedodržel některý ze článků nařízení č. 21/2004, nezahrnutých na seznam požadavku na hospodaření č. 8, nebylo zacházeno stejně jako se zemědělcem, který nedodržel některý z článků do uvedeného seznamu zahrnutých.

45 Komise má předně za to, že žaloba Spojeného království postrádá právní základ, jelikož dotčené řádky přílohy napadeného rozhodnutí se týkají šesti nedostatků odhalených v systému podmíněnosti Spojeného království pro rok 2008 a tří nedostatků pro roky 2009 a 2010. Mimoto po celou dobu trvání řízení vycházela Komise ze zásady, že každý odhalený nedostatek sám o sobě odůvodňuje uloženou finanční opravu. Konečně Spojené království nezpochybnilo ani nedostatky, které se netýkají požadavku na hospodaření č. 8, ani zásadu, podle které každý z uvedených nedostatků odůvodňuje sazbu opravy uloženou ve správním řízení.

46 Pokud jde o meritorní stránku, Komise zaprvé zdůrazňuje, že článek 3 nařízení č. 21/2004 má především obecnou působnost ohledně systému identifikace a evidence ovcí a koz, který zahrnuje všechny prvky uvedené v písm. a) až d) a který je v plném rozsahu zahrnut do požadavku na hospodaření. Dodává, že je ve všech částech závazné. Dále zavedení takového systému představuje předmět uvedeného nařízení, jak potvrzuje bod 20 odůvodnění 20 tohoto nařízení. Konečně, uvedená ustanovení musí být vykládána systematicky a teleologicky.

47 Zadruhé Komise uznává, že články 6 až 8 nařízení č. 21/2004 nejsou specificky identifikovány jako požadavky na hospodaření, a že tedy nejsou „přímo použitelné“ či „striktně vykonatelné“ v rámci podmíněnosti, s tím důsledkem, že nedodržení podrobných pravidel, která obsahují, ze strany zemědělců nemůže vést k uložení sankcí. Má nicméně za to, že naprostá neexistence dokladů o přesunu nebo přispívání do ústřední počítačové evidence, jak požaduje čl. 3 odst. 1 písm. c) a d) uvedeného nařízení, může být sankcionována. Články 6 až 8 posledně uvedeného nařízení jsou mimo jiné relevantní pro výklad povinností plynoucích z článku 3 uvedeného nařízení a pro určení, zda zemědělec dodržel povinnost vést systém identifikace a evidence.

48 Zatřetí výslovné zahrnutí článků 4 a 5 nařízení č. 21/2004 do požadavku na hospodaření č. 8 má jiný cíl než zahrnutí článku 3 téhož nařízení, tedy zajistit homogenitu v oblasti evidence a identifikace zvířat, což jsou základní prvky systému evidence a identifikace. Porušení i pouhého detailu stanoveného uvedenými ustanoveními zemědělce vystavuje sankcím.

49 Naproti tomu pokud jde o povinnost týkající se dokladů o přesunu nebo přispívání do ústřední databáze, způsoby, jak může zemědělec povinnost splnit, nejsou striktně podřízeny ustanovením článků 6 až 8 nařízení č. 21/2004, ačkoli je inspektor musí při ověřování zohlednit.

50 Začtvrté má Komise za to, že její výklad dotčených ustanovení není v rozporu se zásadou právní jistoty. Všechna ustanovení nařízení č. 21/2004 jsou totiž závazná.

51 Spojené království v replice zpochybňuje, že by jeho žaloba neměla právní základ, a má za to, že rozhodnutí Komise o požadavku na hospodaření č. 8, bez ohledu na dopad finanční opravy, má právní následky, a může tedy být předmětem žaloby.

52 Spojené království zpochybňuje zejména argument Komise, podle kterého každý zjištěný nedostatek sám o sobě odůvodňuje uplatněnou sazbu opravy. Komise totiž uplatnila sazbu opravy ve výši 5 % pro rok 2008 na základě šesti nedostatků a sazbu ve výši 2 % pro roky 2009 a 2010 na základě tří nedostatků, které trvaly po dobu uvedených let. Třebaže tedy způsob výpočtu není kumulativní, musí mít jednotlivé nedostatky dopad na konečnou uplatněnou sazbu opravy.

53 Mimoto skutečnost, že ve smírčím řízení Spojené království nezpochybnilo ostatní konstatované nedostatky nebo tvrzení Komise, že každý jednotlivý nedostatek postačoval k odůvodnění navrhované opravy, nečiní zpochybnění v rámci projednávané žaloby nepřípustným.

54 Navíc smírčí orgán navrhl opravu ve výši 2 % pro roky 2009 a 2010 na základě jiných polehčujících okolností, a Komise by tedy mohla provést opravu rovněž pro rok 2008 a zohlednit skutečnou finanční újmu způsobenou Unii, v souladu s čl. 31 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1).

55 V každém případě Spojené království připomíná, že rozhodnutí Komise o požadavku na hospodaření č. 8 má právní účinky, a může tedy být předmětem projednávané žaloby. Konkrétně je členskému státu uložena nejen finanční oprava, ale má rovněž povinnost přijmout nápravná opatření, aby dosáhl souladu s unijní právní úpravou [čl. 11 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 885/2006 ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. 2006, L 171, s. 90)]. Nedojde-li k takovému souladu, stává se nesplnění povinnosti státem závažnějším a mohou být uplatněny vyšší opravy na základě sdělení Komise AGRI/61495/2002 o opakovaných nedostatcích.

56 V rámci dupliky Komise tvrdí, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím přijatým v kontextu postupu schválení účetní závěrky podle článku 31 nařízení č. 1290/2005, které má čistě finanční účinky, kdežto vynucování dodržování unijních pravidel je cílem řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU.

57 Pokud jde o otázku výkladu osmého řádku týkajícího se požadavku na hospodaření č. 8, Spojené království v podstatě tvrdí, že musí být vykládán v tom smyslu, že vylučuje požadavky na podmíněnost stanovené v článcích 6 až 8 nařízení č. 21/2004, jelikož posledně uvedená ustanovení nejsou v daném řádku výslovně uvedena.

58 Komise namítá, že pokud jde o nařízení č. 21/2004, článek 3 je uveden mezi ustanoveními, na která odkazuje požadavek na hospodaření č. 8. Uvedený článek obsahuje seznam čtyř různých požadavků na podmíněnost, které jsou závazné a použitelné, a to i když to již neplatí pro články 6 až 8 uvedeného nařízení, které upřesňují požadavky stanovené v daném čl. 3 písm. c) a d).

59 Podle ustálené judikatury je při výkladu ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí (viz rozsudek ze dne 7. června 2005, VEMW a další, C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41 a citovaná judikatura).

60 Mimoto, neumožňuje-li doslovný a historický výklad určitého nařízení, a zvláštně některého jeho ustanovení, posoudit jeho přesný smysl, je třeba předmětnou právní úpravu vykládat jak na základě jejího cíle, tak na základě její celkové systematiky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 31. března 1998, Francie a další v. Komise, C-68/94 a C-30/95, EU:C:1998:148, bod 168, a ze dne 25. března 1999, Gencor v. Komise, T-102/96, EU:T:1999:65, bod 148).

61 Nařízení č. 73/2009, kterým bylo od 1. ledna 2009 zrušeno nařízení č. 1782/2003 (čl. 146 odst. 1 a článek 149 nařízení č. 73/2009), je použitelné na skutečnosti projednávané věci pro roky 2009 a 2010, zatímco nařízení č. 1782/2003 je použitelné ve vztahu k roku 2008.

62 Článek 4 nařízení č. 73/2009, který je v podstatě rovnocenný čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1782/2003, stanoví, že zemědělec, který dostává přímé platby, musí splňovat požadavky na hospodaření uvedené v příloze II. Posledně uvedený odkazuje na různé požadavky v oblasti životního prostředí, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin, identifikace, evidence a dobrých životních podmínek zvířat.

63 Mezi uvedenými požadavky odkazoval požadavek na hospodaření č. 8 přílohy II nařízení č. 73/2009, který je v podstatě rovnocenný požadavku na hospodaření č. 8a přílohy III nařízení č. 1782/2003, pro účely identifikace a evidence zvířat na články 3, 4 a 5 nařízení č. 21/2004.

64 Zatímco článek 3 nařízení č. 21/2004 uvádí čtyři prvky tvořící systém identifikace a evidence zvířat, jsou v požadavku na hospodaření č. 8 uvedeny pouze články 4 a 5, které upřesňují podrobnosti prvních dvou uvedených prvků [stanovených v čl. 3 písm. a) a b)].

65 Zaprvé k výkladu článků 3 až 8 nařízení č. 21/2004 je třeba konstatovat, že z jejich systematiky plyne, že článek 3 nebyl zamýšlen jako ustanovení s autonomní působností, jelikož se omezuje na vyjmenování prvků převzatých a jasně vysvětlených v článcích 4 až 8, které definují obsah uvedených prvků.

66 Zadruhé o smyslu, který je třeba připisovat odkazu provedenému požadavkem na hospodaření č. 8 směrem k článkům 3 až 5 nařízení č. 21/2004,je třeba mít za to, že pouze prvky uvedené v článcích 4 a 5 a vyjmenované v čl. 3 písm. a) a b) téhož nařízení jsou požadavky týkající se podmíněnosti.

67 Mimoto logika tohoto výkladu požadavku na hospodaření č. 8 je potvrzena rozdílem v povaze prvků uvedených v čl. 3 písm. a) a b) nařízení č. 21/2004 a převzatých v článcích 4 a 5 uvedeného nařízení na jedné straně a prvků uvedených v čl. 3 písm. c) a d) nařízení č. 21/2004 a převzatých v článcích 6 až 8 uvedeného nařízení na straně druhé. Na rozdíl od prvků uvedených v článcích 4 a 5 nařízení č. 21/2004 se prvky uvedené v článcích 6 až 8 uvedeného nařízení týkají povinností příslušejících v zásadě pouze členským státům, což může vysvětlit vůli zákonodárce nedělat z jejich dodržování podmínku vyplacení plateb zemědělcům.

68 Tento závěr platí s ohledem na článek 6 nařízení č. 21/2004, neboť uvedený článek stanoví povinnost příslušných orgánů jednotlivých členských států zavést vzor dokladu o přesunu, který musí doprovázet každý přesun zvířat na vnitrostátním území mezi jednotlivými hospodářstvími a podle odstavce 4 uvedeného článku je volitelný v členských státech, v nichž je zprovozněna počítačová ústřední databáze. Členské státy si mimoto musí navzájem, jakož i Komisi, uvedený doklad předávat. Podle odstavce 3 uvedeného ustanovení držitel v hospodářství určení uchová doklad o přesunu po minimální dobu, kterou stanoví příslušný orgán.

69 Stejně je tomu v případě článku 7 uvedeného nařízení, neboť ukládá členským státům povinnost vést ústřední databázi všech existujících hospodářství na svém území, a článku 8 uvedeného nařízení, který požaduje, aby členské státy zavedly počítačovou databázi, do které musí držitel zvířat ve stanovené lhůtě na základě odstavce 2 uvedeného ustanovení předat informace týkající se zvířat v hospodářství a jejich přesunů.

70 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že ačkoli je Spojené království vázáno nařízením č. 21/2004 v plném rozsahu, včetně článků 5 až 8, dodržení uvedených článků – ani prostřednictvím odkazu na článek 3 provedeného v požadavku na hospodaření č. 8 – nemůže být považováno za podmínku provedení plateb ve prospěch zemědělců.

71 Z toho plyne, že když měla Komise za to, že soulad plateb ve prospěch skotských zemědělců musí být posouzen na základě požadavku na hospodaření č. 8, jelikož vyžaduje dodržení všech prvků uvedených v článku 3 nařízení č. 21/2004, zejména prvků vyjádřených v článcích 6 až 8 posledně uvedeného nařízení, dopustila se nesprávného právního posouzení.

72 Je však třeba konstatovat, že uvedené pochybení nemůže za okolností projednávané věci vést ke zrušení napadeného rozhodnutí.

73 V tomto ohledu z judikatury plyne, že i když je jeden z důvodů, na kterých se zakládá sporný akt stižen vadou, nemůže nicméně tato vada vést ke zrušení uvedeného aktu, pokud ostatní důvody napadeného rozhodnutí jsou dostatečné k podložení jeho opodstatněnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. prosince 2006, SELEX Sistemi Integrati v. Komise, T-155/04, EU:T:2006:387, bod 47).

74 Je totiž třeba uvést, že Komise právem uplatnila koeficient finanční opravy ve výši 5 % na základě každého identifikovaného nedostatku v systému kontrol ve Spojeném království, na základě metody popsané v dokumentu VI/5330/97, jehož legalitu Spojené království nezpochybnilo.

75 Z přílohy 2 druhého pododstavce dokumentu VI/5330/97, plyne, že finanční opravy jsou vypočítány zejména s ohledem na význam zjištěného nesouladu a Komise k tomu účelu zohledňuje povahu a závažnost porušení, jakož i finanční újmu způsobenou Unii. Stanoví se v ní zejména způsob stanovení finanční opravy na základě rizika finanční ztráty, který má identifikovat systémové chyby a může vést k paušálním opravám ve výši 2, 5, 10 nebo 25 % deklarovaných výdajů, v závislosti na míře rizika finanční ztráty Unie plynoucí z nedostatků při kontrole (příloha 2 osmý pododstavec dokumentu VI/5330/97).

76 Pokud jde o volbu mezi uplatnitelnými paušálními sazbami, uvedenými v bodě 3.1 první odrážce dokumentu AGRI-2005-64043, přijatého dne 9. června 2006 a nadepsaného „Sdělení Komise týkající se toho, jak zamýšlí v kontextu EZOZF – Záruky zavést postup řešení nesrovnalostí v kontextu systému kontroly vzájemné podmíněnosti zavedeného členskými státy“ (dále jen „sdělení AGRI-2005-64043“), jehož legalitu Spojené království nezpochybnilo, uvádí dokument VI/5330/97, že pokud jsou provedeny všechny klíčové kontroly, ale nebyl dodržen jejich počet, frekvence či přísnost stanovené nařízeními, je třeba uplatnit opravu ve výši 5 %, protože lze důvodně učinit závěr, že uvedené kontroly neposkytují očekávanou úroveň záruky právoplatnosti žádostí a riziko ztrát pro EZOZF je značné (příloha 2 osmnáctý pododstavec dokumentu VI/5330/97).

77 Mimoto z přílohy 2 osmnáctého pododstavce dokumentu VI/5330/97 plyne, že pokud se v tomtéž systému vyskytuje více nedostatků, paušální sazby opravy nejsou kumulativní, jelikož za ukazatele rizik, která představuje kontrolní systém jako celek, se považuje nejzávažnější nedostatek.

78 V projednávaném případě Komise uplatnila paušální opravy ve výši 5 % pro rok 2008 na základě různých nedostatků konstatovaných v systému podmíněnosti Spojeného království, shrnutých v bodě 27 výše a uvedených v příloze napadeného rozhodnutí. Pro žádosti z let 2009 a 2010 provedla snížení uvedené sazby z důvodu zohledněných polehčujících okolností, zejména opatření přijatých Spojeným královstvím k nápravě zjištěných nedostatků. Každý z napadených devíti řádků přílohy

napadeného rozhodnutí se týká několika nedostatků, a nejen požadavku na hospodaření č. 8. Pokud jde o Spojené království a opatření „Podmíněnost“, zní následovně a musí být vykládány ve spojení s přílohou dopisu ze dne 27. března 2013:

Hospodářský rok	Důvod	Druh	%	Měna	Částka	Snížení	Finanční dopad
2009	mírný systém sankcí za povinné požadavky na hospodaření 7 a 8, žádná následná opatření při nezávažném nedodržení pravidel, neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu, rok žádosti 2008	paušální	5	EUR	– 2 949 043,26	– 59 941,88	– 2 889 101,38
2010	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2010	paušální	2	EUR	– 1 175 238,88	– 24 310,41	– 1 150 928,47
2010	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2009	paušální	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10

2010	mírný systém sankcí za povinné požadavky na hospodaření 7 a 8, žádná následná opatření při nezávažném nedodržení pravidel, neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu, rok žádosti 2008	paušální	5	EUR	– 4 961,22	– 34,71	– 4 926,51
2011	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2010	paušální	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2009	paušální	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63

2011	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2009	paušální	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu a povinných požadavků na hospodaření 2, 4 a 8, rok žádosti 2010	paušální	2	EUR	– 1 164 633,01	– 388,79	– 1 164 244,22
2011	mírný systém sankcí za povinné požadavky na hospodaření 7 a 8, žádná následná opatření při nezávažném nedodržení pravidel, neúčinná kontrola dobrého zemědělského a environmentálního stavu, rok žádosti 2008	paušální	5	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 S ohledem na výpočet opravy Komise v dopise ze dne 27. března 2013 uvedla, že vzhledem k tomu, že v souladu se sdělením AGRI-2005-64043 má neexistence nebo nedostatečnost kontrol v kontextu podmíněnosti či dokonce neuplatňování sankcí stanovených v nařízení za následek ztrátu jejich odrazujícího účinku, považují se za nedostatky v klíčových kontrolách. Takové nedostatky byly zjištěny. V uvedeném dopise byly uvedené nedostatky shrnuty takto:

„Rok 2008

— nedostatky v účinné kontrole požadavků na hospodaření č. 2 a č. 4;

— nedostatky v účinné kontrole dobrého zemědělského a environmentálního stavu 4, 16 a 18;

— požadavky na hospodaření nebyly předmětem dostačující kontroly a sankcí v rámci podmíněnosti;

— sankce ve výši 5 % za nedodržení v důsledku nedbalosti nebyla vůči požadavku na hospodaření č. 4 možná;

— shovívavost vůči porušení požadavkům na hospodaření č. 7 a č. 8;

— neprovádění systematických následných kontrol pro všechny případy menších nedostatků.

Roky 2009 a 2010

— nedostatky v účinné kontrole požadavků na hospodaření č. 2 a č. 4;

— nedostatky v účinné kontrole dobrého zemědělského a environmentálního stavu 4, 16 a 18;

— nedostatečnost kontroly a sankcí u požadavku na hospodaření č. 8 v rámci podmíněnosti.“

80 V tomtéž dopise Komise uvedla, že na základě uvedených nedostatků – a s odkazem na sdělení AGRI-2005-64043 – byla navržena oprava ve výši 5 % pro rok 2008 a „každý [z uvedených] nedostatků by sám o sobě stačil k odůvodnění navržené opravy“.

81 Spojené království tento postoj Komise nezpochybnilo před smírčím orgánem.

82 Uvedený postoj byl potvrzen závěry smírčího orgánu připojenými k dopisu ze dne 8. listopadu 2013 takto:

„[P]odle příslušných útvarů by každý nedostatek, vznesený v dopise týkajícím se smírčího řízení, avšak nikoli v návrhu na zahájení smírčího řízení, sám o sobě postačil k provedení navrhované opravy […]“

83 Stejně tak Spojené království nezpochybňuje skutečnost, že v rámci projednávané žaloby zpochybnilo pouze posouzení Komise týkající se požadavku na hospodaření č. 8, který je pro každý z řádků přílohy napadeného rozhodnutí pouze jedním z důvodů předložených Komisí na podporu uplatněné sazby.

84 Navíc ve správním řízení bylo Spojenému království umožněno pochopit, že zjištěné nedostatky se týkaly klíčových kontrol a vedly k vysokému riziku značných ztrát zdrojů Unie, a tudíž, že každý z nich mohl vést k uplatnění paušální opravy ve výši 5 % na základě metodologie popsané v dokumentu VI/5330/97.

85 Ačkoli se zdá, že Spojené království v rámci projednávané žaloby odmítá možnost, že by uplatněná sazba opravy mohla být odůvodněna jinými nedostatky než těmi, jejichž existenci zpochybňuje, je třeba konstatovat, že jediný argument, který předkládá, se týká konstatování rozdílu sazeb uplatněných v jednotlivých letech. Tento fakt podle něj odhaluje možný dopad jednotlivých nedostatků na definovanou sazbu opravy.

86 Tento argument však nemůže obstát. Již v dopise ze dne 27. března 2013 totiž Komise vysvětlila, že pro roky 2009 a 2010 uplatnila sníženou sazbu na základě polehčující okolnosti, jelikož skotské orgány v roce 2009 přijaly opravná opatření k nápravě určitých zjištěných nedostatků, riziko pro zdroje Unie se snížilo, a v důsledku toho byla stanovena sazba opravy ve výši 2 %. Komise tedy uplatnila snížení použitelné sazby v důsledku polehčující okolnosti.

87 Vzhledem k výše uvedenému je nutné projednávanou žalobu zamítnout jako neopodstatněnou.

K nákladům řízení

88 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

89 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spojené království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení.

90 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

1) **Žaloba se zamítá.**

2) **Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**

3) **Nizozemské království ponese vlastní náklady řízení.**

Prek Labucka Kreuschitz

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 28. září 2016.

Podpisy.