Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

28. rujna 2016.*

„EFSJP, Komponenta za jamstva – EFJP i EPFRR – Izdatci isključeni iz financiranja – Integrirani administrativni i kontrolni sustav – Smanjenja i ukidanja u slučaju nepridržavanja pravila o višestrukoj sukladnosti – Paušalni financijski ispravak koji je Komisija naložila sukladno internim smjernicama usvojenim u tom području – Teret dokazivanja – Tumačenje Priloga II. Uredbi (EZ) br. 73/2009“

U predmetu T-437/14,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju M. Holt i J. Kraehling, u svojstvu agenata, uz asistenciju V. Wakefielda, *barrister*,

tužitelj,

koju podupire

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. Bulterman i B. Koopman, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju K. Skelly i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi poništenja devet stavki priloga Provedbenoj odluci Komisije 2014/191/EU od 4. travnja 2014. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2014., L 104, str. 43.) u pogledu unosa u prilogu Odluci koji se odnosi na financijske ispravke primijenjene na izdatke Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske u Škotskoj tijekom financijskih godina 2008., 2009. i 2010. u iznosu od 5 606 459,48 eura zbog njihove neusklađenosti s pravilima Europske unije,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Prek, predsjednik, I. Labucka (izvjestiteljica) i V. Kreuschitz, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. studenoga 2015.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

Pravni okvir

1 Vijeće Europske unije je 29. rujna 2003. donijelo Uredbu (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.) [neslužbeni prijevod].

2 Članak 3. stavak 1. navedene uredbe predviđao je da „[j]e svaki poljoprivrednik koji [je primao] izravna plaćanja [bio] obvezan poštovati zahtjeve o upravljanju predviđene u Prilogu III.” [neslužbeni prijevod]

3 Članak 4. navedene uredbe predviđao je sljedeće:

„1. Zakonom propisani zahtjevi o upravljanju iz Priloga III. utvrđuju se zakonodavstvom Zajednice u sljedećim područjima:

— javno zdravlje, te zdravlje životinja i bilja;

— okoliš;

— dobrobit životinja.

2. Akti iz Priloga III. primjenjuju se u okviru ove uredbe u verziji na snazi te, u slučaju direktiva, u obliku koji provode države članice.” [neslužbeni prijevod]

4 Članak 6. navedene uredbe naslovljen „Smanjenje ili ukidanje plaćanja“ određivao je kako slijedi:

„1. U slučaju nepridržavanja zakonom propisanih zahtjeva zbog činjenja ili propusta koji se izravno mogu pripisati dotičnom poljoprivredniku, smanjuje se ukupan iznos izravnih plaćanja koji se treba dodijeliti na temelju kalendarske godine tijekom koje se utvrdi nepridržavanje […] sukladno detaljnim pravilima predviđenim u članku 7.

[…]”. [neslužbeni prijevod]

5 Članak 7. stavak 1. te uredbe predviđao je da će se detaljna pravila o smanjenju ili ukidanju iz članka 6. utvrditi uzimajući u obzir „ozbiljnost, opseg, trajanje i ponavljanje ustanovljenog nepridržavanja kao i kriterije utvrđene u stavcima 2., 3. i 4.” Ti su stavci osobito određivali kako slijedi:

„2. U slučaju nemara, postotak smanjenja ne može prijeći 5 % odnosno, u slučaju ponovljenog nepridržavanja, 15 %.

3. U slučaju namjerno počinjene nesukladnosti postotak umanjenja načelno ne smije biti manji od 20 %, a korisnika se može i potpuno isključiti iz jednog ili više programa potpore, i to tijekom jedne ili više kalendarskih godina.

[…]” [neslužbeni prijevod]

6 Što se tiče Priloga III. koji iznosi zakonom propisane zahtjeve o upravljanju (u daljnjem tekstu: ZZPZU), on je izmijenjen Uredbom Vijeća (EZ) br. 21/2004 od 17. prosinca 2003. o uspostavi sustava za označivanje i registraciju ovaca i koza i izmjeni Uredbe (EZ) br. 1782/2003 i direktiva 92/102/EEZ i 64/432/EEZ

(SL 2004., L 5, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 24., str. 112.) kojom je dodan novi ZPZU pod brojem 8.a, koji glasi kako slijedi:

„Uredba […] br. 21/2004 […] : članci 3., 4. i 5.”

7 Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009., L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.) stavila je izvan snage i zamijenila Uredbu br. 1782/2003, s učinkom od 1. siječnja 2009. (vidjeti članak 146. stavak 1. i članak 149.) Potonja je uredba stavljena izvan snage Uredbom (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608.). Prema njezinom članku 74., ta se uredba primjenjuje od 1. siječnja 2015.

8 Uvodna izjava 3. Uredbe br. 73/2009 glasi kako slijedi:

„Uredbom […] br. 1782/2003 utvrđeno je načelo na temelju kojega se poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju određene zahtjeve u područjima javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, zaštite okoliša i dobrobiti životinja smanjuje izravna potpora ili se oni isključuju iz dodjele izravne potpore. Ovaj sustav ‚višestruke sukladnosti' sastavni je dio potpore Zajednice u okviru izravnih plaćanja, te ga je stoga potrebno zadržati. Međutim, iskustvo je pokazalo kako određeni broj zahtjeva u okviru primjene višestruke sukladnosti nije dovoljno važan za poljoprivredne aktivnosti ili poljoprivredno zemljište, ili se više tiče državnih tijela, nego poljoprivrednika. Stoga je primjereno prilagoditi područje primjene višestruke sukladnosti.”

9 Članak 4. Uredbe br. 73/2009 propisivao je:

„1. Poljoprivrednik koji prima izravna plaćanja dužan je poštivati [ZPZU-e] iz Priloga II. […]”.

10 Članak 5. navedene uredbe, koji se odnosio na ZPZU-e, predviđao je:

„1. [ZPZU-i] iz Priloga II. utvrđuju se zakonodavstvom Zajednice u sljedećim područjima:

(a) javno zdravlje, te zdravlje životinja i bilja;

(b) okoliš;

(c) dobrobit životinja.

2. Akti iz Priloga II. primjenjuju se u verziji na snazi, te u slučaju Direktiva, u obliku koji provode države članice.”

11 Članak 14. Uredbe br. 73/2009 državama je članicama određivao obvezu uspostaviti i provoditi integrirani administrativni i kontrolni sustav u svrhu, osobito, upravljanja pravilima višestruke sukladnosti i njihove kontrole.

12 Članak 22. Uredbe br. 73/2009 obvezivao je države članice da obavljaju kontrole na terenu kako bi utvrdile ispunjava li poljoprivrednik obveze u području višestruke sukladnosti.

13 Članak 23. navedene uredbe predviđao je da se u slučaju nepridržavanja zahtjeva višestruke sukladnosti koje se može izravno pripisati poljoprivredniku koji je podnio zahtjev za potporu „ukupni iznos izravnih plaćanja, koja su dodijeljena ili koja se trebaju dodijeliti tom poljoprivredniku smanjuje ili isključuje u skladu s podrobnim pravilima iz članka 24.”

14 Članak 24. navedene uredbe predviđao je da će se utvrditi detaljna pravila u pogledu tih smanjenja i isključenja. Precizirao je da, u slučaju nemara, postotak smanjenja ne smije prijeći 5 % odnosno 15 %, ako se radi o ponovljenoj nesukladnosti. U slučaju namjerno počinjene nesukladnosti postotak umanjenja načelno ne smije biti manji od 20 %, a korisnika se može i potpuno isključiti iz jednog ili više programa potpore, i to tijekom jedne ili više kalendarskih godina;

15 U Prilogu II., naslovljenom „[ZPZU-i] iz članaka 4. i 5.”, stavak koji se odnosi na ZPZU br. 8 glasio je kako slijedi:

„Uredba […] br. 21/2004 […] : članci 3., 4. i 5.”

16 Uredba br. 21/2004 koja upućuje na ZPZU-e br. 8.a Uredbe br. 1782/2003 i br. 8 Uredbe br. 73/2009 (u daljnjem tekstu, zajedno: „ZPZU br. 8” uspostavlja sustav označivanja i registracije ovaca i koza koji je prema uvodnoj izjavi 20. doveo do potrebe za izmjenom Uredbe br. 1782/2003.

17 U članku 3. Uredbe br. 21/2004 utvrđuje se sljedeće:

„Sustav za označivanje i registraciju životinja obuhvaća sljedeće elemente:

(a) sredstva za označivanje kojima se označava svaka životinja;

(b) ažurni registri koji se vode na svakom gospodarstvu;

(c) putni listovi;

(d) središnji registar ili računalna baza podataka.

2. Komisija i nadležno tijelo predmetne države članice imaju pristup svim podacima koje obuhvaća ova Uredba. Države članice i Komisija poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurali pristup tim podacima za sve zainteresirane strane, uključujući i organizacije potrošača koje priznaje država članica, pod uvjetom da se poštuju nacionalni propisi o zaštiti i tajnosti podataka”

18 Članak 4. navedene uredbe utvrđuje zahtjeve u pogledu sredstava za označivanje svake životinje. Upućuje na zahtjeve za označivanje iz točke A Priloga istoj uredbi.

19 Članak 5. navedene uredbe utvrđuje zahtjeve u području registara i upućuje na uvjete utvrđene u točki B Priloga istoj uredbi.

20 Članak 6. navedene uredbe utvrđuje zahtjeve u području putnih lisova i upućuje na uvjete utvrđene u točki C Priloga istoj uredbi.

21 Članak 7. navedene uredbe odnosi se na središnji registar, a članak 8. na računalnu bazu podataka te upućuje na uvjete utvrđene u točki D Priloga istoj uredbi.

Okolnosti spora

22 Europska je komisija provela provjeru višestruke sukladnosti u Škotskoj za zahtjeve iz godina 2008., 2009. i 2010. [istraga XC/2010/002/GB Ujedinjena Kraljevina (Škotska)] i dopisom od 24. studenoga 2010. priopćila Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nepravilnosti koje su njezini revizori otkrili u škotskom sustavu višestruke sukladnosti.

23 Ujedinjena je Kraljevina odgovorila dopisom od 23. veljače 2011. i Komisiji iznijela svoje primjedbe.

24 Komisija je 19. prosinca 2011. Ujedinjenoj Kraljevini uputila pisani poziv na bilateralni sastanak predviđen za 21. veljače 2012. Ujedinjena je Kraljevina prihvatila taj poziv i iznijela svoj stav o pitanjima koja je Komisija iznijela u svojem dopisu od 14. veljače 2012.

25 Komisija je dopisom od 2. ožujka 2012. Ujedinjenoj Kraljevini dostavila zapisnik s bilateralnog sastanka.

26 Nakon navedenog sastanka Komisija je objavila Komunikaciju od 27. ožujka 2013. u kojoj je potvrdila da provođenje sustava višestruke sukladnosti u Škotskoj 2008., 2009. i 2010. nije bilo u skladu s pravilima Europske unije, te je Ujedinjenoj Kraljevini priopćila svoj prijedlog o isključenju iznosa od 5 606 459,48 eura iz financiranja Unije. U prilogu tom dopisu Komisija je iznijela razloge za isključenje tih izdataka iz financiranja Unije. Osobito je za zahtjeve za godine 2009. i 2010. identificirala kao prvo, manjkavosti u pogledu učinkovite kontrole ZPZU-a br. 2. i 4.; kao drugo, manjkavosti u pogledu učinkovite kontrole dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta (u daljnjem tekstu: DPEU) 4., 16. i 18.; kao treće neprikladnost kontrole i sankcija za ZPZU br. 8. u okviru višestruke sukladnosti. Za zahtjeve za 2008. godinu, utvrdila je manjkavosti u pogledu učinkovite kontrole ZPZU-a br. 2. i br. 4., manjkavosti u pogledu učinkovite kontrole DPEU-a 4, 16 i 18, neprikladne sankcije i kontrolu u okviru višestruke sukladnosti nekoliko DPEU-a, blagi stav u slučaju prekršaja ZPZU-a br. 7. i 8., nemogućnost da se na ZPZU br. 4. primijeni sankcija od 5 % za neusklađenost zbog nemara i nepostojanja sustavnog praćenja svih slučajeva manjih neusklađenosti. U tom je dopisu Komisija predložila ispravak od 5 % za 2008. i 2 % za 2009. odnosno 2010. jer su škotska tijela poduzela određen broj mjera za ispravljanje određenih ustanovljenih nepravilnosti.

27 Koordinacijsko tijelo Ujedinjene Kraljevine je dopisom od 14. svibnja 2013. zatražilo da se tijelu za mirenje uputi pitanje. Pitanja upućena navedenom tijelu odnosila su se, s jedne strane, na financijski ispravak zbog neprovedbe svih kontrola višestruke sukladnosti u okviru ZPZU-a br. 4 i, s druge strane, na tumačenje ZPZU-a br. 8. Mirenje je provedeno 18. srpnja 2013., ali bez uspjeha.

28 Komisija je Ujedinjenoj Kraljevini dopisom od 8. studenoga 2013. priopćila da ostaje kod svojeg stava koji je iznijela u dopisu od 27. ožujka 2013.

29 Komisija je 4. travnja 2014., svojom Provedbenom odlukom o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2014., L 104, str. 43., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) koja je Ujedinjenoj Kraljevini priopćena 7. travnja 2014., sukladno prijedlogu iz Komunikacije od 27. ožujka 2013., iz financiranja Unije isključila određene izdatke nastale za države članice u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) u pogledu stavke, uključene u prilog Odluci koja se odnosi na isključenje izdataka nastalih u Škotskoj tijekom financijskih godina 2008., 2009. i 2010., u iznosu od 5.606 459,48 eura zbog njihove neusklađenosti s pravilima Unije (članak 1.) i odredila stopu paušalnog ispravka od 5 % za 2008. i 2 % za 2009. odnosno 2010.

Postupak i zahtjevi stranaka

30 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. lipnja 2014. Ujedinjena je Kraljevina podnijela ovu tužbu.

31 Ujedinjena Kraljevina od Općeg suda zahtijeva da:

— poniši devet stavaka iz priloga pobijanoj odluci;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

32 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu kao neosnovanu;

— Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova.

33 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. travnja 2015. Kraljevina Nizozemska zatražila je intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Ujedinjene Kraljevine.

34 Odlukom predsjednika četvrtog vijeća Općeg suda, Kraljevini je Nizozemskoj 7. srpnja 2015. odobrena intervencija u potporu zahtjevu Ujedinjene Kraljevine, sukladno članku 116. stavku 6. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991.

35 Dana 30. rujna 2015., na temelju mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. stavku 3. Poslovnika, Opći je sud postavio niz pisanih pitanja strankama da na njih odgovore na raspravi i naložio Komisiji da dostavi dokument VI/5330/97 od 23. prosinca 1997. naslovljen „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnanju računa Komponente za jamstva EFSJP-a”.

36 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda saslušani su na raspravi održanoj 11. studenoga 2015.

Pravo

37 Ujedinjena se Kraljevina u potporu tužbi u biti poziva na jedan tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti, nediskriminacije i jednakog postupanja uslijed toga što je Komisija nezakonito tumačila ZPZU br.8.

38 Ujedinjena Kraljevina osobito ističe da je nezakonito Komisijino tumačenje navedenog ZPZU-a, prema kojem potonji uključuje odredbe članka 3. stavka 1. točaka (c) i (d) Uredbe br. 21/2004 i prema tome zahtjeve predviđene tim odredbama, osobito vođenje središnjeg registra ili računalne baze podataka i posjedovanja putnih listova za ovce i koze.

39 Točnije, kao prvo, s obzirom na to da ZPZU br. 8 izričito upućuje samo na članke 3., 4. i 5. Uredbe br. 21/2004, takvo je tumačenje protivno želji zakonodavca da iz ZPZU-a br. 8 isključi članke 6. do 8. koji definiraju detaljna materijalna pravila koja se odnose na članak 3. stavak 1. točke (c) i (d) Uredbe br. 21/2004, i da status obveze višestruke sukladnosti da samo zahtjevima iz članka 3. stavka 1. točaka (a) i (b), kao i iz članaka 4. i 5. iste uredbe.

40 Kao drugo, upućivanje na članke 4. i 5. u ZPZU-u br. 8, prema Ujedinjenoj Kraljevini ne bi imalo smisla da je zakonodavac želio uključiti sve elemente članka 3. stavka 1. Uredbe br. 21/2004 u navedeni ZPZU. Dovoljno je samo upućivanje na članak 3.

41 Navedeni članak 3. zapravo nije dovoljno detaljan i jedina materijalna pravila koja mogu stvarati obveze za poljoprivrednike su ona sadržana u člancima 4. i sljedećim Uredbe br. 21/2004.

42 Kao treće, isključenje članaka 6. do 8. Uredbe br. 21/2004 prema Ujedinjenoj Kraljevini proizlazi iz teleološkog tumačenja te uredbe. Ona naime ističe da, iako je točno da su sve odredbe u području višestruke sukladnosti obvezujuće, nepoštovanje određenih obveza ne dovodi nužno do financijskih posljedica. Zahtjevi utvrđeni u članku 4. navedene uredbe koji se odnose na označivanje životinja, te u članku 5. iste uredbe koji se odnose na vođenje registra potonjih čine temelje sustava koji omogućuju isto tako poštovanje drugih obveza. Osim toga, navedeni članci 6. do 8. ne odnose se izravno na poljoprivrednike, već na nacionalna tijela.

43 Kao četvrto, isključenje ZPZU-a br. 8. iz članaka 6. do 8. opravdano je u kontekstu načela pravne sigurnosti. Naime, navedeni ZPZU koji je predmet različitih tumačenja i koji može imati nepovoljne financijske posljedice za poljoprivrednike, treba tumačiti u smislu koji je povoljan za potonje.

44 Kao peto, Ujedinjena Kraljevina navodi da načela nediskriminacije i jednakog postupanja zahtijevaju da se prema poljoprivredniku koji nije poštovao neki od članaka Uredbe br. 21/2004 koji nisu uključeni na popis ZPZU-a br. 8 ne postupa na isti način kao prema poljoprivredniku koji nije poštovao neki od članaka uključenih u navedeni popis.

45 Komisija uvodno navodi da tužba Ujedinjene Kraljevine nije pravno utemeljena jer se stavke priloga pobijanoj odluci odnose na šest dokazanih nepravilnosti odnosno nedostataka u sustavu višestruke sukladnosti Ujedinjene Kraljevine za 2008. i na tri nepravilnosti za godine 2009. i 2010. Usto, tijekom cijelog postupka Komisija se pridržavala načela je da svaki otkriveni nedostatak sam po sebi dovoljan za opravdanje izrečenog financijskog ispravka. Konačno, Ujedinjena Kraljevina nije osporila ni različite nepravilnosti koje se odnose na ZPZU br. 8 ni načelo prema kojem svaka od tih nepravilnosti sama po sebi opravdava stopu ispravka određenu tijekom upravnog postupka.

46 U odnosu na meritum, Komisija ističe da članak 3. Uredbe br. 21/2004 kao prvo ima opći doseg u pogledu sustava identifikacije i registracije ovaca i koza koji podrazumijeva sve elemente iz točaka (a) do (d) i da je u ZPZU uključen u cijelosti. Dodaje kako su svi njegovi dijelovi obvezujući. Nadalje, uvođenje takvog sustava bilo je predmet te uredbe, kako se potvrđuje u uvodnoj izjavi 20. te uredbe. Konačno, njezine se odredbe moraju tumačiti sustavno i teleološki.

47 Kao drugo, Komisija priznaje da članci 6. do 8. Uredbe br. 21/2004 nisu posebice osmišljeni kao ZPZU i prema tome nisu „izravno primjenjivi" odnosno „strogo provedbeni" u kontekstu višestruke sukladnosti, slijedom čega se nije moglo sankcionirati to što se poljoprivrednici nisu pridržavali njihovih detaljnih odredaba. Ona međutim ističe da se može sankcionirati potpuno nepostojanje putnih listova odnosno doprinosa središnjem informatičkom registru, kako se zahtijeva člankom 3. stavkom 1. točkom (c) i (d) navedene uredbe. Njezini članci 6. do 8. su osim toga relevantni za tumačenje obveza koje proizlaze iz članka 3. navedene uredbe i za određivanje je li poljoprivrednik ispunio svoju obvezu vođenja sustava identifikacije i registracije.

48 Kao treće, izričito uključivanje članaka 4. i 5. Uredbe br. 21/2004 u ZPZU br. 8 služi drukčijem cilju od onoga koji ima članak 3. iste uredbe, odnosno osiguranju homogenosti u precizno određenim područjima registracije i identifikacije životinja, ključnim temeljnim elementima sustava registracije i identifikacije. Dakle, kršenje samo jednog detalja predviđenog tim odredbama može dovesti do sankcioniranja poljoprivrednika.

49 Nasuprot tomu, što se tiče obveze posjedovanja putnih listova odnosno doprinosa središnjoj bazi podataka, sredstva kojima poljoprivrednik ispunjava te obveze nisu strogo određena odredbama članak 6. do 8. Uredbe br. 21/2004, iako ih inspektor treba uzeti u obzir prilikom provjere.

50 Kao četvrto, Komisija smatra da njezino tumačenje dotičnih odredaba nije protivno načelu pravne sigurnosti. Sve su odredbe Uredbe br. 21/2004, naime, obvezujuće.

51 Ujedinjena Kraljevina u replici osporava pravnu neosnovanost svoje tužbe i ističe da Komisijina odluka o ZPZU-u br. 8., neovisno o učinku financijskog ispravka, ima pravne učinke i stoga može biti predmet tužbe.

52 Ujedinjena Kraljevina osobito osporava Komisijin argument prema kojem svaka identificirana nepravilnost sama po sebi opravdava primjenu smanjene stope ispravka. Naime, Komisija je na temelju šest nepravilnosti trebala primijeniti stopu smanjenja od 5 % za 2008. i stopu od 2 % za 2009. i 2010. na temelju triju nepravilnosti koje su se nastavile tijekom tih godina. Osim toga, iako metoda izračuna nije kumulativna, različite su nepravilnosti trebale imati učinak na konačno primijenjenu stopu.

53 Osim toga, činjenica da tijekom postupka mirenja Ujedinjena Kraljevina nije osporila druge utvrđene nepravilnosti odnosno Komisijinu tvrdnju prema kojoj je svaka od tih nepravilnosti bila dovoljna za opravdanje predloženog ispravka ne čini nedopuštenima osporavanja u okviru ovog postupka.

54 Štoviše, budući da je tijelo za mirenje na temelju drugih olakotnih okolnosti predložilo ispravak od 2 % za 2009. i 2010., Komisiji je dopušteno provesti ispravak i za 2008., uzimajući u obzir stvarnu financijsku štetu nanesenu Uniji, sukladno članku 31. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.)

55 U svakom slučaju Ujedinjena Kraljevina podsjeća da Komisijina odluka o ZPZU-u br. 8 proizvodi pravne učinke i stoga može biti predmet ove tužbe. Država članica je posebice, uz financijskom ispravku, podvrgnuta i obvezi poduzimanja korektivnih mjera radi osiguranja poštovanja Unijinih propisa (članak 11. stavak 3. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL 2006., L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.)). U nedostatku takvog usklađivanja, povreda obveze države članice tim je ozbiljnija i mogu se primijeniti uvećani ispravci na temelju Komisijine Komunikacije AGRI/61495/2002 o ponovljenim nedostacima.

56 U okviru odgovora na repliku, Komisija potvrđuje da je pobijana odluka donesena u kontekstu postupka poravnanja računa sukladno članku 31. Uredbe br. 1290/2005 koji ima isključivo financijske učinke, dok je provedba Unijinih pravila prije cilj postupka povodom povrede iz članka 258. UFEU-a.

57 Što se tiče pitanja tumačenja osme stavke koja se odnosi na ZPZU br. 8, Ujedinjena Kraljevina u biti navodi da se potonja treba tumačiti na način da isključuje zahtjeve višestruke sukladnosti predviđene u člancima 6. do 8. Uredbe br. 21/2004 jer te potonje odredbe nisu izričito navedene u toj stavci.

58 Komisija u biti odgovara da se, što se tiče Uredbe br. 21/2004, članak 3. nalazi među odredbama na koje upućuje ZPZU br. 8. Taj članak sadržava popis četiri različita zahtjeva višestruke sukladnosti koji su obvezujući i primjenjivi, iako članci 6. do 8. navedene uredbe koji preciziraju zahtjeve utvrđene u navedenom članku 3. točkama (c) i (d) više nemaju ta svojstva.

59 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njen tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti presudu od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, Zb., EU:C:2005:362, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

60 Nadalje, kada doslovno i povijesno tumačenje uredbe, i posebno jedne od njezinih odredaba, ne dopuštaju točnu ocjenu njezinog dosega, odnosnu uredbu treba tumačiti temeljeći se na njenom cilju i općoj svrsi (vidjeti u tom smislu presude od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, t. 168., i od 25. ožujka 1999., Gencor/Komisija, T-102/96, EU:T:1999:65, t. 148.).

61 Uredba br. 73/2009 koja je od 1. siječnja 2009. stavila izvan snage Uredbu br. 1782/2003 (članak 146. stavak 1. i članak 149. Uredbe br. 73/2009) primjenjuje se na činjenice u ovom predmetu za 2009. i 2010., dok Uredba br. 1782/2003 ostaje primjenjiva na one koje se odnose na 2008.

62 Članak 4. Uredbe br. 73/2009, u biti jednak članku 3. stavku 1. Uredbe br. 1782/2003, određivao je da su poljoprivrednici koji primaju izravna plaćanja obvezni poštovati ZPZU-e navedene u Prilogu II. Potonji upućuje na različite zahtjeve u području okoliša, javnog zdravlja, zdravlja životinja i biljaka, označivanja i registracije, te dobrobiti životinja.

63 Među tim zahtjevima, ZPZU br. 8. iz Priloga II. Uredbi br. 73/2009, u biti jednak ZPZU-u br. 8.a iz Priloga III. Uredbi br. 1782/2003 za označivanje i registraciju životinja upućuje na članke 3., 4. i 5. Uredbe br. 21/2004.

64 Iako članak 3. Uredbe br. 21/2004 navodi četiri elementa koja čine sustav identifikacije i registracije životinja, u ZPZU-u br. 8 se navode samo članci 4. i 5. koji preciziraju i navode detalje prvih dvaju elemenata (predviđenih u članku 3. točkama (a) i (b)).

65 Kao prvo, što se tiče tumačenja članaka 3. do 8. Uredbe br. 21/2004, valja utvrditi da iz njihove strukture proizlazi da za članak 3. nije predviđeno da ima samostalni doseg jer se u njemu navode elementi koji se nadalje preuzimaju i pojašnjavaju u člancima 4. do 8. koji definiraju sadržaj tih elemenata.

66 Kao drugo, što se tiče smisla koji bi trebalo pridati tomu da ZPZU br. 8 upućuje na članke 3. do 5. Uredbe br. 21/2004, valja utvrditi da se samo za elemente spomenute u člancima 4. i 5. te navedene u članku 3, točkama (a) i (b) te iste uredbe treba smatrati da imaju status zahtjeva višestruke sukladnosti.

67 Osim toga, logičnost tog tumačenja ZPZU-a br. 8 potvrđuje se razlikom između, s jedne strane, elemenata nabrojenih u članku 3. točkama (a) i (b) Uredbe br. 21/2004 i preuzetih u člancima 4. i 5. navedene uredbe i, s druge strane, elemenata spomenutih u članku 3. točkama (c) i (d) Uredbe br. 21/2004 te preuzetih u člancima 6. do 8. navedene uredbe. Naime, suprotno elementima iz članaka 4. do 5. Uredbe br. 21/2004, elementi predviđeni u člancima 6. do 8. navedene uredbe odnose se na obveze samih država članica što se može objasniti voljom zakonodavca da njihovo poštovanje ne odredi kao uvjet plaćanja u korist poljoprivrednika.

68 Taj zaključak vrijedi u odnosu na članak 6. Uredbe br. 21/2004 jer se njime predviđa obveza nadležnog tijela svake države članice da uspostavi predložak putnog lista koji mora biti priložen prilikom svakog premještanja životinja na nacionalnom državnom području između različitih gospodarstava i koji je, prema stavku 4. navedenog članka fakultativan u onim državama članicama u kojima postoji funkcionalna računalna baza podataka. Države članice osim toga trebaju taj dokument međusobno razmjenjivati, kao i dostavljati ga Komisiji. Prema stavku 3. te odredbe, posjednik životinja, s poslovnim nastanom na odredišnom gospodarstvu treba samo sačuvati dokument tijekom određenog razdoblja koje treba odrediti nadležno tijelo.

69 Jednako vrijedi i za članak 7. navedene uredbe u pogledu obveze država članica da uspostave i vode središnji registar svih gospodarstava koja postoje na njihovom državnom području i članak 8. navedene uredbe koji zahtijeva da države članice uspostave računalnu bazu podataka kojoj posjednik životinja na temelju stavka 2. te odredbe treba u određenom roku dostaviti informacije koje se odnose na životinje prisutne na njegovom gospodarstvu i na njihova kretanja.

70 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da, iako je Ujedinjena Kraljevina vezana Uredbom br. 21/2004 u cijelosti, što uključuje njezine članke 5. do 8., zajedno s upućivanjem ZPZU-a br. 8 na njezin članak 3., ne smije se smatrati da je poštovanje tih članaka uvjet za plaćanja poljoprivrednicima.

71 Iz toga proizlazi da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava utvrdivši da se sukladnost plaćanja u korist škotskih poljoprivrednika treba procijeniti na temelju ZPZU-a br. 8 jer se njime zahtijeva poštovanje svih elemenata nabrojenih u članku 3. Uredbe br. 21/2004, osobito elemenata navedenih u člancima 6. do 8. potonje.

72 Međutim, valja utvrditi da ta pogreška u okolnostima ovog slučaja ne može dovesti do poništenja pobijane odluke.

73 U tom pogledu, iz sudske prakse proizlazi da iako je jedan od razloga na kojima se temelji sporni akt pogrešan, ta nepravilnost ne može međutim dovesti do poništenja tog akta ako su ostali razlozi za pobijanu odluku dovoljni za utvrđenje njezine utemeljenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2006., SELEX Sistemi Integrati/Komisija, T-155/04, EU:T:2006:387, t. 47.).

74 Valja naime istaknuti da je Komisija pravilno primijenila koeficijent financijskog ispravka od 5 % na temelju svake od nepravilnosti utvrđene u sustavu kontrola Ujedinjene Kraljevine, primjenom metode prenesene iz dokumenta VI/5330/97 čiju zakonitost Ujedinjena Kraljevina nije osporila.

75 Iz Priloga 2. drugog stavka dokumenta VI/5330/97 proizlazi da se financijski ispravci računaju uzimajući u obzir osobito značaj utvrđene neusklađenosti, pri čemu Komisija u tu svrhu vodi računa o naravi i težini povrede, kao i o financijskoj šteti nastaloj Uniji. U njemu je predviđen način ocjenjivanja financijskog ispravka na temelju opasnosti od financijskog gubitka kojim se žele obuhvatiti sustavne nepravilnosti i koji može rezultirati paušalnim ispravcima od 2, 5 i 10 odnosno 25 % prijavljenih izdataka, ovisno o opseg opasnosti financijskog gubitka Unije koji proizlazi iz nepravilnosti sustava kontrole (Prilog 2. osmi stavak dokumenta VI/5330/97).

76 Što se tiče izbora između primjenjivih paušalnih stopa, kao što se ponovno navodi u točki 3.1. prvom stavku dokumenta AGRI-2005-64043, usvojenog 9. lipnja 2006. i naslovljenog „Komunikacija o postupanju Komisije u kontekstu poravnanja računa Komponente za jamstva EFSJP-a, u slučaju nedostataka utvrđenih u sustavima kontrole višestruke sukladnosti koje provode države članice” (u daljnjem tekstu: Komunikacija AGRI-2005-64043), čiju zakonitost Ujedinjena Kraljevina ne osporava, dokument VI/5330/97 navodi da, kad su provedene sve ključne kontrole, ali nije poštovan njihov broj, učestalost ili strogoća propisana uredbama, valja primijeniti ispravak u visini od 5 % jer se razumno može zaključiti da kontrole nisu omogućile dovoljnu razinu jamstva zakonitosti zahtjeva, te je opasnost gubitaka za EFSJP značajna (Prilog 2. osamnaesti stavak dokumenta VI/5330/97).

77 Osim toga, iz Priloga 2. dvadeset i petog stavka dokumenta VI/5330/97 proizlazi da se stope financijskog ispravka ne zbrajaju kada sustav ima više nepravilnosti, već se najteža nepravilnost smatra indikativnom za opasnosti koje postoje u cjelokupnom sustavu kontrole.

78 U ovom slučaju, Komisija je primijenila paušalne ispravke od 5 % za 2008. na temelju različitih nepravilnosti utvrđenih u sustavu višestruke sukladnosti Ujedinjene Kraljevine, sažetih u gornjoj točki 26., te navedenih u prilogu pobijanoj odluci. Za 2009. i 2010. je primijenila smanjenje te stope ispravka jer je uzela u obzir olakotne okolnosti, a osobito mjere koje je poduzela Ujedinjena Kraljevina za ispravljanje utvrđenih nepravilnosti. Svaka od devet pobijanih stavki priloga pobijanoj odluci odnosi se na više nepravilnosti, a ne samo na ZPZU br. 8. One za Ujedinjenu Kraljevinu i mjeru „Višestruka sukladnost" glase kako slijedi i trebaju se tumačiti zajedno s prilogom dopisu od 27. ožujka 2013.:

Financijska godina	Razlog	Tip	%	Valuta	Iznos	Odbitci	Financijski učinak
2009.	Preblag sustav sankcija za ZPZU-e 7 i 8 i nepostojanje praćenja manjih slučajeva nepridržavanja, neučinkovita kontrola DPEU-a, godina podnošenja zahtjeva: 2008.	Paušal	5	EUR	– 2.9 49. 043,26	– 59. 941,88	– 2.8 89. 101,38
2010.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2009.	Paušal	2	EUR	– 1.175.238,-88	– 24.310,41	– 1.150.928-,47
2010.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2009.	Paušal	2	EUR	1.901,10	0,00	1.901,10
2010.	Preblag sustav sankcija za ZPZU-e 7 i 8 i nepostojanje praćenja manjih slučajeva nepridržavanja, neučinkovita kontrola DPEU-a, godina podnošenja zahtjeva: 2008.	Paušal	5	EUR	– 4. 961,22	– 34,71	– 4. 926,51
2011.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2010.	Paušal	2	EUR	795,26	0,00	795,26
2011.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2009.	Paušal	2	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63

2011.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2009.	Paušal	2	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011.	Neučinkovita kontrola DPEU-a i ZPZU-a 2, 4 i 8, godina podnošenja zahtjeva: 2010.	Paušal	2	EUR	– 1.1 64. 633,01.	– 388,79.	– 1.1 64. 244,22.
2011.	Preblag sustav sankcija za ZPZU-e 7 i 8 i nepostojanje praćenja manjih slučajeva nepridržavanja, neučinkovita kontrola DPEU-a, godina podnošenja zahtjeva: 2008.	Paušal	5	EUR	– 440,27.	0,00	– 440,27.

79 U pogledu izračuna ispravka, Komisija je u dopisu od 27. ožujka 2013. precizirala da se u skladu s Komunikacijom AGRI-2005-64043 nepostojanje ili neprikladnost provjera u kontekstu višestruke sukladnosti, te nepravilna primjena odnosno neprimjena uredbom predviđenih sankcija koje za posljedicu imaju gubitak odvraćajućeg učinka smatraju nedostacima ključnih kontrola. Takvi su nedostaci odnosno nepravilnosti utvrđeni. U tom dopisu, navedeni su nedostaci pregrupirani kako slijedi:

„Godina 2008.

— nedostaci u pogledu učinkovite kontrole ZPZU-a br. 2 i 4:

— nedostaci u pogledu učinkovite kontrole DPEU-a br. 4, 16 i 18;

— ZPZU-i nisu svi bili predmetom prikladne kontrole i sankcija u okviru sukladnosti;

— sankcija od 5 % za nesukladnost zbog nemara nije moguća za ZPZU br. 4;

— usvajanje blagog stava u slučaju povrede ZPZU-a br. 7 i br. 8;

— nepostojanje sustavnog praćenja svih slučajeva manjih neusklađenosti.

2009. i 2010.

— nedostaci u pogledu učinkovite kontrole ZPZU-a br. 2 i 4:

— nedostaci u pogledu učinkovite kontrole DPEU-a br. 4, 16 i 18;

— neprikladnost kontrole i sankcija za ZPZU br. 8 u okviru višestruke sukladnosti.”

80 U istom dopisu, Komisija je precizirala da je na temelju navedenih nedostataka ili nepravilnosti i pozivajući se na Komunikaciju AGRI-2005-64043 predložen ispravak od 5 % za 2008. i „da je svaka od [tih] nepravilnosti, pojedinačno uzeta u obzir, bila dovoljna za opravdanje predloženog ispravka”.

81 Ujedinjena Kraljevina nije osporavala to stajalište Komisije pred tijelom za mirenje.

82 Navedeno je stajalište potvrđeno u zaključcima tijela za mirenje priloženima dopisu od 8. studenoga 2013., sljedećim riječima:

„Prema službama, svaki nedostatak koji je bio istaknut u zaključcima tijela za mirenje, ali nije bio istaknut u zahtjevu za mirenje, samostalno je dovoljan za određivanje predloženog ispravka […]”.

83 Jednako tako, Ujedinjena Kraljevina ne poriče da je u okviru ove tužbe osporila samo Komisijinu ocjenu ZPZU-a br. 8 koji je, u vidu pojedinih stavki priloga pobijanoj odluci, samo jedno od opravdanja koje je Komisija ponudila za primijenjenu stopu ispravka.

84 Štoviše, tijekom upravnog postupka Ujedinjenoj je Kraljevini stavljeno na znanje da utvrđene nepravilnosti koje se odnose na ključne kontrole uključuju opasnost od značajnih gubitaka za Unijine fondove i da bi svaka mogla dovesti do primjene stope paušalnog ispravka od 5 % na temelju metode preuzete iz dokumenta VI/5330/97.

85 Iako se čini da u okviru ove tužbe Ujedinjena Kraljevina odbija mogućnost da bi se primijenjena stopa ispravka mogla opravdati drugim nepravilnostima čije postojanje ne osporava, valja utvrditi da se njezin jedini argument temelji na utvrđenju razlike između stopa koje su primijenjene za različite godine. U biti, to bi utvrđenje moglo biti pokazatelj utjecaja koji bi svaka nepravilnost mogla imati na utvrđenu stopu ispravka.

86 Međutim, taj argument ne može se prihvatiti. Naime, Komisija je već u svojem dopisu od 27. ožujka 2013. pojasnila da se opasnost za Unijine fondove smanjila u 2009. i 2010., jer su škotska tijela tijekom 2009. poduzela različite mjere za ispravljanje određenih neotkrivenih nepravilnosti i da je slijedom toga određena stopa ispravka od 2 %. Komisija je prema tomu primijenila smanjenje primjenjive stope na temelju olakotne okolnosti.

87 S obzirom na prethodno navedeno, ovu tužbu valja odbiti kao neosnovanu.

Troškovi

88 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

89 Budući da Ujedinjena Kraljevina nije uspjela u postupku, a Komisija je postavila odgovarajući zahtjev, valja tužitelju naložiti snošenje troškova.

90 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove kao i one Europske komisije.**

3. **Kraljevina Nizozemska snosit će vlastite troškove.**

Prek Labucka Kreuschitz

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 28. rujna 2015.

Potpisi