Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (štvrtá komora)

z 28. septembra 2016*

„Záručná sekcia EPUZF — EPZF a EPFRV — Výdavky vylúčené z financovania — Integrovaný systém spravovania a kontroly — Zníženia a vylúčenia z dôvodu nedodržania pravidiel krížového plnenia — Paušálna finančná oprava, o ktorej rozhodla Komisia podľa vnútorných usmernení prijatých v tejto oblasti — Dôkazné bremeno — Výklad prílohy II k nariadeniu (ES) č. 73/2009“

Vo veci T-437/14,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: M. Holt a J. Kraehling, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci V. Wakefield, barrister,

žalobca,

ktorého v konaní podporuje:

Holandské kráľovstvo, v zastúpení: M. Bulterman a B. Koopman, splnomocnené zástupkyne,

vedľajší účastník konania,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: K. Skelly a D. Triantafyllou, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh založený na článku 263 ZFEÚ smerujúci k zrušeniu deviatich riadkov v prílohe k vykonávaciemu rozhodnutiu Komisie 2014/191/EÚ zo 4. apríla 2014, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 104, 2014, s. 43), pokiaľ ide o položku nachádzajúcu sa v prílohe rozhodnutia, ktorá sa týka finančných úprav uplatnených na výdavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska v Škótsku v priebehu finančných rokov 2008, 2009 a 2010 vo výške 5 606 459,48 eura z dôvodu nesúladu uvedených výdavkov s pravidlami Európskej únie,

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora),

v zložení: predseda komory M. Prek, sudcovia I. Labucka (spravodajkyňa) a V. Kreuschitz,

tajomník: S. Spyropoulos, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. novembra 2015,

* Jazyk konania: angličtina.

vyhlásil tento

Rozsudok

Právny rámec

1 Rada Európskej únie prijala 29. septembra 2003 nariadenie (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (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 (Ú. v. EÚ L 270, 2003, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269).

2 Článok 3 ods. 1 tohto nariadenia stanovoval, že „každý poľnohospodár, ktorý dostáva priame platby, [musel] dodržovať základné požiadavky týkajúce sa správy uvedené v prílohe III“.

3 Podľa článku 4 uvedeného nariadenia:

„1. Základné požiadavky týkajúce sa správy uvedenej [uvedené – *neoficiálny preklad*] v prílohe III, sú stanovené právnymi predpismi spoločenstva v týchto oblastiach:

— verejné zdravie, zdravie zvierat a zdravie rastlín,

— životné prostredie,

— dobré zaobchádzanie so zvieratami.

2. Akty uvedené v prílohe III sa použijú v rámci tohto nariadenia v zmenenom a doplnenom znení a v prípade smerníc v znení vykonávanom členskými štátmi.“

4 Článok 6 tohto nariadenia nazvaný „Zníženie platieb alebo vylúčenie z platieb“ uvádzal:

„1. Ak sa nedodržujú základné požiadavky... z dôvodu jednania alebo opomenutia, ktoré možno priamo pričítať príslušnému poľnohospodárovi, je celková výška priamych platieb, ktoré sa majú poskytnúť v kalendárnom roku, v ktorom je nedodržanie zistené, znížená alebo zrušená... v súlade s vykonávacími pravidlami stanovenými v článku 7.

…“

5 Článok 7 ods. 1 tohto nariadenia stanovoval, že podrobné pravidlá týkajúce sa zníženia a vylúčenia podľa článku 6 sa stanovia s ohľadom na „záväznosť [závažnosť - *neoficiálny preklad*], rozsah, trvalosť a opakovanie zisteného nedodržania, ako aj kritériá stanovené v odsekoch 2, 3 a 4 tohto článku“. V týchto odsekoch sa najmä uvádzalo:

„2. V prípade nedbalosti nepresiahne miera zníženia 5 % a v prípade opakovaného nedodržania 15 %.

3. V prípade úmyselného nedodržania nie je miera zníženia v zásade nižšia ako 20 % a môže viesť až k úplnému vylúčeniu z jedného či viac režimov podpory a môže sa uplatniť za jeden či viac kalendárnych rokov.

…“

6 Pokiaľ ide o prílohu III, ktorá stanovuje základné požiadavky týkajúce sa správy (ďalej len „ZPTS“), bola zmenená a doplnená nariadením Rady (ES) č. 21/2004 zo 17. decembra 2003, ktorým sa ustanovuje systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1782/2003 a smernice 92/102/EHS a 64/432/EHS (Ú. v. EÚ L 5, 2004, s. 8; Mim. vyd. 03/042, s. 56), pričom toto nariadenie pridalo novú ZPTS označenú číslom 8a, v tomto znení:

„nariadenie... č. 21/2004... Články 3, 4 a 5“.

7 Nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, 2009, s. 16), zrušilo a nahradilo nariadenie č. 1782/2003 s účinnosťou od 1. januára 2009 (pozri článok 146 ods. 1 a článok 149). Toto nariadenie zas bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608). Podľa jeho článku 74 sa toto nariadenie uplatňuje od 1. januára 2015.

8 Odôvodnenie 3 nariadenia č. 73/2009 znie takto:

„V nariadení… č. 1782/2003 sa ustanovila zásada, že poľnohospodári, ktorí nedodržiavajú určité požiadavky v oblasti zdravia ľudí, zvierat a rastlín, životného prostredia a životných podmienok zvierat, podliehajú zníženiu priamej podpory alebo vylúčeniu z nároku na ňu. Tento systém ‚krížového plnenia‘ predstavuje neoddeliteľnú súčasť podpory Spoločenstva na základe priamych platieb, a preto by sa mal zachovať. Zo skúseností však vyplynulo, že mnoho požiadaviek v rámci krížového plnenia sa netýka dostatočne poľnohospodárskej činnosti alebo poľnohospodárskej pôdy, alebo sa týka skôr vnútroštátnych orgánov ako poľnohospodárov. Je preto vhodné upraviť rozsah pôsobnosti krížového plnenia.“

9 Článok 4 nariadenia č. 73/2009 stanovoval:

„1. Poľnohospodár, ktorý dostáva priame platby, musí splniť [ZPTS] uvedené v prílohe II…“

10 Článok 5 tohto nariadenia týkajúci sa ZPTS stanovoval:

„1. [ZPTS] uvedené v prílohe II sa stanovia právnymi predpismi Spoločenstva v týchto oblastiach:

a) zdravie ľudí, zvierat a rastlín;

b) životné prostredie;

c) životné podmienky zvierat.

2. Akty uvedené v prílohe II sa uplatňujú v znení, ktoré je v účinnosti, a v prípade smerníc v znení vykonávanom členskými štátmi.“

11 Článok 14 nariadenia č. 73/2009 upravoval povinnosť členských štátov zriadiť a prevádzkovať integrovaný administratívny a kontrolný systém určený najmä na správu a kontrolu pravidiel krížového plnenia.

12 Článok 22 nariadenia č. 73/2009 ukladal členským štátom povinnosť vykonávať kontroly na mieste, aby preverili, či poľnohospodár dodržiava svoje povinnosti v oblasti krížového plnenia.

13 Článok 23 uvedeného nariadenia stanovoval, že ak sa nedodržiavajú požiadavky v oblasti krížového plnenia a za toto nedodržanie je priamo zodpovedný poľnohospodár, ktorý podal žiadosť o podporu, „celková suma priamych platieb, ktoré sa… tomuto poľnohospodárovi poskytli alebo sa mu majú poskytnúť, sa zníži alebo vylúči v súlade s podrobnými pravidlami ustanovenými v článku 24“.

14 Článok 24 nariadenia uvádzal, že sa majú stanoviť podrobné pravidlá týkajúce sa týchto znížení a vylúčení. V tomto článku sa spresňuje, že v prípade nedbanlivosti nepresiahne miera zníženia 5 % a v prípade opakovaného nedodržania 15 %. V prípade úmyselného nedodržania pravidiel nemôže byť miera zníženia v zásade nižšia ako 20 % a môže viesť až k úplnému vylúčeniu z jedného alebo viacerých režimov podpory a môže sa uplatňovať jeden alebo viac kalendárnych rokov.

15 V prílohe II nazvanej „[ZPTS] uvedené v článkoch 4 a 5“ bol riadok týkajúci sa ZPTS č. 8 formulovaný takto:

„nariadenie… č. 21/2004… články 3, 4 a 5“.

16 Nariadenie č. 21/2004, na ktoré odkazuje ZPTS č. 8a v nariadení č. 1782/2003 a ZPTS č. 8 v nariadení č. 73/2009 (ďalej len spoločne „ZPTS č. 8“) stanovuje systém na identifikáciu a registráciu oviec a kôz, ktorý podľa odôvodnenia 20 tohto nariadenia vyžadoval zmenu a doplnenie nariadenia č. 1782/2003.

17 Článok 3 nariadenia č. 21/2004 stanovuje:

„1. Systém na identifikáciu a registráciu zvierat musí obsahovať tieto prvky:

a) prostriedky na identifikáciu každého zvieraťa,

b) aktualizované registre vedené v každom chove,

c) sprievodné doklady,

d) ústredný register alebo počítačovú databázu.

2. Komisia a príslušný orgán daného členského štátu musia mať prístup k všetkým informáciám spadajúcim pod toto nariadenie. Členské štáty a Komisia musia prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie prístupu k týmto informáciám pre všetky strany, ktoré majú nejaký záujem, vrátane organizácií spotrebiteľov, ktoré uznáva členský štát, za podmienky, že sa splnia požiadavky ochrany dát a požiadavky dôvernosti predpísané vnútroštátnym právom.“

18 Článok 4 tohto nariadenia upravuje požiadavky v súvislosti s identifikáciou každého zvieraťa. Odkazuje na požiadavky identifikácie uvedené v oddiele A prílohy rovnakého nariadenia.

19 Článok 5 nariadenia stanovuje požiadavky v súvislosti s registrami a odkazuje na požiadavky uvedené v oddiele B prílohy uvedeného nariadenia.

20 Článok 6 nariadenia stanovuje požiadavky v súvislosti so sprievodnými dokladmi a odkazuje na požiadavky uvedené v oddiele C prílohy rovnakého nariadenia.

21 Článok 7 uvedeného nariadenia sa týka ústredného registra a článok 8 sa týka počítačovej databázy, pričom odkazuje na požiadavky uvedené v oddiele D prílohy tohto nariadenia.

Okolnosti predchádzajúce sporu

22 Európska komisia pristúpila k overeniu krížového plnenia v Škótsku v súvislosti so žiadosťami za roky 2008, 2009 a 2010 [šetrenie XC/2010/002/GB Spojené kráľovstvo (Škótsko)] a listom z 24. novembra 2010 oboznámila Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska s medzerami, ktoré jej audítori zistili v systéme škótskeho krížového plnenia.

23 Spojené kráľovstvo odpovedalo v liste z 23. februára 2011, v ktorom predniesloo svoje pripomienky Komisii.

24 Komisia zaslala 19. decembra 2011 Spojenému kráľovstvu písomné pozvanie na bilaterálne rokovanie, ktoré sa malo uskutočniť 21. februára 2012. Spojené kráľovstvo toto pozvanie prijalo a v liste zo 14. februára 2012 vyjadrilo svoje stanovisko k otázkam predneseným Komisiou.

25 V liste z 2. marca 2012 Komisia zaslala Spojenému kráľovstvu zápisnicu z bilaterálneho rokovania.

26 Po tomto rokovaní Komisia zaslala Spojenému kráľovstvu oznámenie z 27. marca 2013, v ktorom tvrdila, že zavedenie systému krížového plnenia v Škótsku nebolo v súlade s pravidlami Európskej únie v priebehu rokov 2008, 2009 a 2010 a informovala Spojené kráľovstvo o svojom návrhu vylúčiť z financovania Úniou sumu 5 606 459,48 eura. V prílohe k tomuto listu Komisia uviedla dôvody vylúčenia uvedených výdavkov z financovania Úniou. Konkrétne Komisia identifikovala v súvislosti so žiadosťami za roky 2009 a 2010 po prvé nedostatky v účinnej kontrole ZPTS č. 2 a č. 4, po druhé nedostatky v účinnej kontrole požiadaviek pre dobrý poľnohospodársky a ekologicky stav (ďalej len „PDPES“) 4, 16 a 18 a po tretie nedostatočnú povahu kontroly a sankcií pri ZPTS č. 8 v rámci krížového plnenia. Pokiaľ ide o rok 2008, identifikovala nedostatky v účinnej kontrole ZPTS č. 2 a č. 4, nedostatky v účinnej kontrole PDPES 4, 16 a 18, nedostatočnú povahu kontroly a sankcií v rámci krížového plnenia pri viacerých ZPTS, zhovievavý prístup v prípade porušení pri ZPTS č. 7 a č. 8, nemožnosť uplatniť v súvislosti so ZPTS č. 4 sankciu 5 % za nesúlad spôsobený jednak nedbanlivosťou a jednak tým, že neboli uskutočnené systematické následné opatrenia pri všetkých menších prípadoch nedodržiavania pravidiel. V tomto liste Komisia navrhla opravu vo výške 5 % za rok 2008 a opravu 2 % za roky 2009 a 2010, keďže škótske orgány prijali niekoľko opatrení namierených na nápravu niektorých zistených nedostatkov.

27 Listom zo 14. mája 2013 koordinačný orgán Spojeného kráľovstva požiadal o predloženie veci zmierovaciemu orgánu. Otázky, ktoré boli tomuto orgánu predložené, sa týkali jednak finančnej opravy z dôvodu neuskutočnenia všetkých kontrol krížového plnenia v rámci ZPTS č. 4 a jednak výkladu ZPTS č. 8. Zmierovacie konanie sa uskutočnilo 18. júla 2013, avšak skončilo sa neúspechom.

28 Listom z 8. novembra 2013 Komisia oznámila Spojenému kráľovstvu, že trvá na svojom stanovisku, tak ako ho vyjadrila vo svojom liste z 27. marca 2013.

29 Komisia vo svojom vykonávacom rozhodnutí 2014/191/EÚ zo 4. apríla 2014, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 104, 2014, s. 43, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) oznámenom Spojenému kráľovstvu 7. apríla 2014, vylúčila v súlade so svojím návrhom formulovaným v oznámení z 27. marca 2013 z financovania Úniou určité výdavky vynaložené v Škótsku v priebehu finančných rokov 2008, 2009 a 2010 vo výške 5 606 459,48 eura z dôvodu nesúladu uvedených výdavkov s pravidlami Únie (článok 1) a stanovila paušálnu opravu vo výške 5 % za rok 2008 a vo výške 2 % za roky 2009 a 2010.

Konanie a návrhy účastníkov konania

30 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 16. júna 2014 podalo Spojené kráľovstvo žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

31 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zrušil deväť riadkov nachádzajúcich sa v prílohe napadnutého rozhodnutia,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

32 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú,

— zaviazal Spojené kráľovstvo na náhradu trov konania.

33 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 2. apríla 2015 podalo Holandské kráľovstvo návrh na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Spojeného kráľovstva.

34 Rozhodnutím predsedu štvrtej komory zo 7. júla 2015 Všeobecný súd vyhovel návrhu Holandského kráľovstva na vstup vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Spojeného kráľovstva v súlade s článkom 116 ods. 6 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991.

35 V rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 89 ods. 3 rokovacieho poriadku Všeobecný súd položil 30. septembra 2015 účastníkom konania sériu písomných otázok, na ktoré mali odpovedať v rámci pojednávania a Komisii nariadil, aby predložila dokument VI/5330/97 z 23. decembra 1997 s názvom „Usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov zo Záručnej sekcie EPUZF“.

36 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté na pojednávaní 11. novembra 2015.

Právny stav

37 Spojené kráľovstvo na podporu svojej žaloby v podstate uvádza jediný žalobný dôvod založený na porušení zásad právnej istoty, zákazu diskriminácie a rovnosti zaobchádzania z dôvodu protiprávneho výkladu ZPTS č. 8 zo strany Komisie.

38 Spojené kráľovstvo najmä tvrdí, že výklad Komisie týkajúci sa uvedenej ZPTS, podľa ktorého táto požiadavka zahŕňa ustanovenia článku 3 ods. 1 písm. c) a d) nariadenia č. 21/2004, a teda aj požiadavky vyplývajúce z tohto ustanovenia, ktorými sú najmä viesť ústredný register alebo počítačovú databázu a mať sprievodné doklady pre ovce a kozy, je protiprávny.

39 Po prvé, vzhľadom na to, že ZPTS č. 8 výslovne odkazuje len na články 3, 4 a 5 nariadenia č. 21/2004, takýto výklad by popieral vôľu normotvorcu vylúčiť články 6 až 8 definujúce podrobné vecné pravidlá týkajúce sa článku 3 ods. 1 písm. c) a d) nariadenia č. 21/2004 zo ZPTS č. 8 a povýšiť na úroveň povinností krížového plnenia len požiadavky uvedené v článku 3 ods. 1 písm. a) a b), ako aj v článkoch 4 a 5 rovnakého nariadenia.

40 Po druhé odkaz na články 4 a 5 v ZPTS č. 8 by podľa Spojeného kráľovstva nemal zmysel, ak by normotvorca mal v úmysle zahrnúť do uvedenej ZPTS všetky prvky článku 3 ods. 1 nariadenia č. 21/2004. Odkaz na samotný článok 3 by bol postačujúci.

41 Uvedený článok 3 však v skutočnosti nie je dostatočne podrobný a jediné hmotnoprávne pravidlá, ktoré môžu vytvoriť záväzné povinnosti poľnohospodárov, sú pravidlá v článku 4 a nasl. nariadenia č. 21/2004.

42 Po tretie vylúčenie článkov 6 až 8 nariadenia č. 21/2004 vyplýva podľa Spojeného kráľovstva z teleologického výkladu tohto nariadenia. Domnieva sa totiž, že hoci je pravda, že všetky jeho ustanovenia sú záväzné, pokiaľ ide o krížové plnenie, nedodržanie niektorých povinností nevyhnutne nemá finančné dôsledky. Požiadavky stanovené v článku 4 uvedeného nariadenia týkajúce sa identifikácie zvierat a v článku 5 rovnakého nariadenia týkajúce sa vedenia ich registra predstavujú základy systému, ktoré tiež umožňujú rešpektovať ďalšie požiadavky. Okrem toho uvedené články 6 až 8 nie sú adresované priamo poľnohospodárom, ale štátnym orgánom.

43 Po štvrté vylúčenie článkov 6 až 8 zo ZPTS č. 8 je odôvodnené vo svetle zásady právnej istoty. Uvedená ZPTS, ktorá je predmetom rôznych výkladov a môže zahŕňať negatívne finančné dôsledky pre poľnohospodárov, by sa totiž mala vykladať v ich prospech.

44 Po piate Spojené kráľovstvo tvrdí, že zásady nediskriminácie a rovnosti zaobchádzania vyžadujú, aby sa s poľnohospodárom, ktorý nedodržal jeden z článkov nariadenia č. 21/2004, ktoré nie sú uvedené na zozname ZPTS č. 8, nezaobchádzalo rovnako ako s poľnohospodárom, ktorý nedodržal jeden z článkov, ktoré na uvedenom zozname zahrnuté sú.

45 Komisia sa predovšetkým domnieva, že žaloba Spojeného kráľovstva je z právneho hľadiska úplne nedôvodná, keďže riadky v prílohe napadnutého rozhodnutia sa týkajú šiestich medzier alebo nedostatkov, ktoré boli odhalené v systéme krížového plnenia Spojeného kráľovstva za rok 2008 a troch medzier za roky 2009 a 2010. Okrem toho Komisia počas celého priebehu konania vychádzala zo zásady, že každý odhalený nedostatok sám osobe postačuje na to, aby odôvodnil stanovenú finančnú opravu. Spojené kráľovstvo napokon nespochybnilo ani medzery, ktoré sa líšili od medzery týkajúcej sa ZPTS č. 8, ani zásadu, podľa ktorej každá z uvedených medzier stačí na to, aby sama osobe odôvodnila výšku opravy stanovenú počas správneho konania.

46 Vo veci samej Komisia po prvé zdôrazňuje, že článok 3 nariadenia č. 21/2004 má predovšetkým všeobecnú pôsobnosť týkajúcu sa systému identifikácie a registrácie oviec a kôz, že zahŕňa všetky prvky uvedené v písmenách a) až d) a že je ako ZPTS zahrnutý v celom rozsahu. Dodáva, že tento článok je záväzný, pokiaľ ide o všetky jeho prvky. Ďalej uvádza, že zavedenie takého systému predstavuje cieľ tohto nariadenia, tak ako to potvrdzuje jeho odôvodnenie 20. Nakoniec by sa podľa Komisie tieto ustanovenia mali vykladať systematicky a teleologicky.

47 Po druhé Komisia uznáva, že články 6 až 8 nariadenia č. 21/2004 nie sú vytvorené osobitne ako ZPTS, a preto sa v rámci krížového plnenia „neuplatňujú priamo“ a ani nie sú „striktne vykonateľné“, z čoho vyplýva, že nedodržanie podrobných ustanovení, ktoré obsahujú, zo strany poľnohospodárov, nemôže spôsobiť uloženie sankcií. Komisia sa však domnieva, že úplná neexistencia sprievodných dokladov alebo zápisu do elektronického ústredného registra tak, ako to vyžaduje článok 3 ods. 1 písm. c) a d) tohto nariadenia, môže byť predmetom sankcií. Články 6 až 8 tohto nariadenia sú okrem toho relevantné na účely výkladu povinností vyplývajúcich z jeho článku 3 a na účely určenia, či poľnohospodár dodržal svoju povinnosť mať k dispozícii systém na identifikáciu a registráciu zvierat.

48 Po tretie výslovné zahrnutie článkov 4 a 5 nariadenia č. 21/2004 do ZPTS č. 8 slúži inému cieľu, ako je cieľ článku 3 rovnakého nariadenia, teda zabezpečeniu jednotnosti v konkrétnych oblastiach registrácie a identifikácie zvierat, ktoré sú nevyhnutnými základnými prvkami systému registrácie a identifikácie. Aj porušenie jednoduchého detailu stanoveného týmito ustanoveniami preto vystavuje poľnohospodára sankciám.

49 Naopak, pokiaľ ide o povinnosť existencie sprievodných dokladov alebo zápisu do ústredného registra, nepodlieha spôsob, akým si poľnohospodár tieto povinnosti plní, striktne ustanoveniam článkov 6 až 8 nariadenia č. 21/2004, aj keď inšpektor ho musí počas overovania vziať do úvahy.

50 Po štvrté sa Komisia domnieva, že jej výklad dotknutých ustanovení nie je v rozpore so zásadou právnej istoty. Všetky ustanovenia nariadenia č. 21/2004 sú totiž záväzné.

51 Spojené kráľovstvo vo svojej replike spochybňuje, že by jeho žaloba bola z právneho hľadiska úplne nedôvodná a domnieva sa, že rozhodnutie Komisie týkajúce sa ZPTS č. 8 bez ohľadu na dosah finančnej opravy má právne dôsledky, a preto môže byť predmetom žaloby.

52 Spojené kráľovstvo najmä spochybňuje tvrdenie Komisie, podľa ktorého každá identifikovaná chyba sama osebe odôvodňuje uplatnenú zníženú sadzbu. Komisia totiž uplatnila zníženú sadzbu 5 % za rok 2008 na základe šiestich chýb a zníženú sadzbu 2 % za roky 2009 a 2010 na základe troch chýb, ktoré pretrvávali počas uvedených rokov. Preto aj keď metóda výpočtu nemá kumulatívnu povahu, jednotlivé porušenia musia mať dosah na finálne uplatnenú výšku opravy.

53 Navyše skutočnosť, že Spojené kráľovstvo počas zmierovacieho konania nespochybnilo ostatné zistené medzery alebo tvrdenie Komisie, že každá z uvedených medzier bola dostatočná na to, aby odôvodnila navrhovanú opravu, nemá za následok neprípustnosť spochybnenia v rámci tejto žaloby.

54 Okrem toho keďže zmierovací orgán navrhol opravu 2 % za roky 2009 a 2010 na základe iných poľahčujúcich okolností, Komisia mohla oprávnene vykonať opravu aj za rok 2008 vzhľadom na skutočnú finančnú ujmu spôsobenú Únii podľa článku 31 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1).

55 Spojené kráľovstvo v každom prípade pripomína, že rozhodnutie Komisie o ZPTS č. 8 vyvoláva právne účinky, a preto môže byť predmetom tejto žaloby. Konkrétne podlieha členský štát nielen finančnej oprave, ale aj povinnosti prijať opravné opatrenia, aby bol dosiahnutý súlad s právnou úpravou Únie [článok 11 ods. 3 nariadenia Komisie (ES) č. 885/2006 z 21. júna 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov, a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 171, 2006, s. 90)]. Ak takéto dosiahnutie súladu neexistuje, nesplnenie povinnosti štátom sa stáva závažnejším a podľa oznámenia Komisie AGRI/61495/2002 o opakovaných nedostatkoch sa môžu uplatniť zvýšené opravy.

56 V rámci dupliky Komisia tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím, ktoré bolo prijaté v kontexte konania o zúčtovaní výdavkov podľa článku 31 nariadenia č. 1290/2005 a má výhradne finančné dôsledky, pričom výkon pravidiel Únie je skôr cieľom konania o porušení v zmysle článku 258 ZFEÚ.

57 Pokiaľ ide o otázku výkladu ôsmeho riadku týkajúceho sa ZPTS č. 8, Spojené kráľovstvo v podstate tvrdí, že by mal byť vykladaný v tom zmysle, že vylučuje požiadavky krížového plnenia stanovené v článkoch 6 až 8 nariadenia č. 21/2004, keďže nie sú v uvedenom riadku výslovne uvedené.

58 Komisia namieta v podstate v tom zmysle, že pokiaľ ide o nariadenie č. 21/2004, článok 3 sa nachádza medzi ustanoveniami, na ktoré ZPTS č. 8 odkazuje. Tento článok obsahuje zoznam štyroch rozdielnych požiadaviek krížového plnenia, ktoré sú povinné a uplatniteľné, aj keď články 6 až 8 tohto nariadenia, ktoré spresňujú požiadavky stanovené v článku 3 ods. c) a d), už povinné a uplatniteľné nie sú.

59 Podľa ustálenej judikatúry si výklad ustanovenia práva Únie vyžaduje zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (pozri rozsudok zo 7. júna 2005, VEMW a i., C-17/03, EU:C:2005:362, bod 41 a citovanú judikatúru).

60 Okrem toho ak doslovný a historický výklad nariadenia, a osobitne jedného z jeho ustanovení, neumožňujú posúdiť jeho presný rozsah, treba predmetnú právnu úpravu vykladať tak na základe jej cieľa, ako aj na základe jej celkovej systematiky (pozri v tomto zmysle rozsudky z 31. marca 1998, Francúzsko a i./Komisia, C-68/94 a C-30/95, EU:C:1998:148, bod 168, a z 25. marca 1999, Gencor/Komisia, T-102/96, EU:T:1999:65, bod 148).

61 Nariadenie č. 73/2009, ktoré zrušilo nariadenie č. 1782/2003 od 1. januára 2009 (článok 146 ods. 1 a článok 149 nariadenia č. 73/2009), sa na skutkové okolnosti prejednávanej veci uplatňuje v súvislosti s rokmi 2009 a 2010, kým nariadenie č. 1782/2003 sa uplatňuje, pokiaľ ide o rok 2008.

62 Článok 4 nariadenia č. 73/2009, ktorý je v zásade zhodný s článkom 3 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003, stanovoval, že poľnohospodári, ktorí dostávajú priame platby, sú povinní dodržiavať ZPTS vymenované v prílohe II. Táto príloha uvádzala rôzne požiadavky v oblasti životného prostredia, zdravia ľudí, zvierat a rastlín, identifikácie, registrácie a životných podmienok zvierat.

63 Medzi týmito požiadavkami sa nachádzala ZPTS č. 8 v prílohe II nariadenia č. 73/2009, ktorá je v zásade zhodná so ZPTS č. 8a v prílohe III nariadenia č. 1782/2003, a odkazovala v súvislosti s identifikáciou a registráciou zvierat na články 3, 4 a 5 nariadenia č. 21/2004.

64 Aj keď článok 3 nariadenia č. 21/2004 vymenúva štyri prvky, ktoré vytvárajú systém identifikácie a registrácie zvierat, v ZPTS č. 8 sú uvedené len články 4 a 5, ktoré spresňujú a rozvádzajú prvé dva prvky [stanovené v článku 3 písm. a) a b)].

65 V prvom rade, pokiaľ ide o výklad článkov 3 až 8 nariadenia č. 21/2004, je nutné konštatovať, že z ich systematiky vyplýva, že článok 3 nebol koncipovaný ako ustanovenie so samostatnou pôsobnosťou, keďže sa obmedzuje na vymenovanie prvkov, ktoré boli následne prevzaté a podrobnejšie vysvetlené v článkoch 4 až 8 definujúcich obsah týchto prvkov.

66 V druhom rade, pokiaľ ide o zmysel, ktorý je potrebné pripísať odkazu v ZPTS č. 8 na články 3 až 5 nariadenia č. 21/2004, je potrebné sa domnievať, že len prvky uvedené v článkoch 4 a 5 a vymenované v článku 3 písm. a) a b) tohto nariadenia sú požiadavkami krížového plnenia.

67 Okrem toho logiku tohto výkladu ZPTS č. 8 potvrdzuje aj rozdiel v povahe medzi prvkami vymenovanými v článku 3 písm. a) a b) nariadenia č. 21/2004, ktoré boli prebraté do článkov 4 a 5 tohto nariadenia, na jednej strane a prvkami uvedenými v článku 3 písm. c) a d) nariadenia č. 21/2004, ktoré boli prebraté do článkov 6 až 8 tohto nariadenia, na strane druhej. Na rozdiel od prvkov nachádzajúcich sa v článkoch 4 a 5 nariadenia č. 21/2004 sa totiž prvky v článkoch 6 až 8 tohto nariadenia týkajú povinností, ktoré prináležia len členským štátom, čo môže vysvetliť vôľu normotvorcu, aby ich dodržiavanie nebolo podmienkou platieb pre poľnohospodárov.

68 Tento záver platí vo vzťahu k článku 6 nariadenia č. 21/2004, keďže tento článok upravuje povinnosť príslušného orgánu každého členského štátu vytvoriť vzor sprievodného dokladu, ktorý musí byť súčasťou každého presunu zvieraťa v rámci národného územia medzi dvomi samostatnými chovmi, a ktorý je podľa odseku 4 rovnakého článku dobrovoľný v každom členskom štáte, kde je prevádzkyschopná ústredná počítačová databáza. Členské štáty si musia tento dokument zaslať navzájom a tiež ho musia zaslať Komisii. Podľa odseku 3 tohto ustanovenia opatrovateľ v chove určenia musí uchovávať sprievodný doklad počas minimálnej lehoty, ktorú určí príslušný orgán.

69 To isté platí o článku 7 tohto nariadenia v rozsahu, v akom stanovuje povinnosť členských štátov vytvoriť a spravovať ústredný register všetkých chovov nachádzajúcich sa na ich území a o článku 8 tohto nariadenia, ktorý vyžaduje, aby členské štáty vytvorili počítačovú databázu, do ktorej musia držitelia zvierat v zmysle jeho odseku 2 v rámci istej lehoty dodať informácie týkajúce sa zvierat nachádzajúcich sa v ich chove a tiež týkajúce sa presunu týchto zvierat.

70 Vzhľadom na uvedené je potrebné poukázať na to, že aj keď Spojené kráľovstvo je viazané nariadením č. 21/2004 v celom jeho rozsahu, čo zahŕňa aj články 5 až 8, rešpektovanie týchto článkov nemožno považovať, ani prostredníctvom odkazu na jeho článok 3 prostredníctvom ZPTS č. 8, za podmienku platieb v prospech poľnohospodárov.

71 Z toho vyplýva, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia tým, že usúdila, že súlad platieb v prospech škótskych poľnohospodárov s pravidlami EÚ má byť posúdený na základe ZPTS č. 8, keďže požadovala dodržanie všetkých prvkov vymenovaných v článku 3 nariadenia č. 21/2004, najmä prvkov stanovených v článkoch 6 až 8 tohto nariadenia.

72 Je však nutné konštatovať, že táto chyba v zmysle okolností prejednávanej veci nemôže spôsobiť zrušenie napadnutého rozhodnutia.

73 V tejto súvislosti z judikatúry vyplýva, že aj v prípade, že jeden z dôvodov, na ktorých je založený sporný akt, je poznačený chybou, tento nedostatok nemôže viesť k zrušeniu tohto aktu, ak sú ostatné dôvody napadnutého rozhodnutia dostatočné na to, aby preukázali jeho dôvodnosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 2006, SELEX Sistemi Integrati/Komisia, T-155/04, EU:T:2006:387, bod 47).

74 Je potrebné poukázať na to, že Komisia oprávnene uplatnila koeficient finančnej opravy 5 % za každú chybu zistenú v rámci systému kontroly v Spojenom kráľovstve, na základe metódy opísanej v dokumente VI/5330/97, ktorej zákonnosť Spojené kráľovstvo nespochybnilo.

75 Z prílohy 2 druhého odseku dokumentu VI/5330/97 vyplýva, že finančné opravy sa vypočítavajú najmä s ohľadom na rozsah zisteného nesúladu a že Komisia zohľadňuje v tejto súvislosti povahu a závažnosť porušenia, ako aj finančnú ujmu spôsobenú Únii. V prílohe je najmä stanovený spôsob posúdenia finančnej opravy na základe rizík finančnej straty, pričom tento spôsob má odhaliť systémové nedostatky a môže vyústiť do uplatnenia finančných opráv dosahujúcich 2 až 5 až 10 alebo až 25 % deklarovaných výdavkov podľa rozsahu rizika finančnej straty pre Úniu vyplývajúceho z chýb v systémoch kontroly (príloha 2 ôsmy odsek dokumentu VI/5330/97).

76 Pokiaľ ide o výber medzi uplatniteľnými výškami paušálnych sadzieb, ako sú uvedené v bode 3.1 prvej zarážke dokumentu AGRI-2005-64043 prijatého 9. júna 2006 a nazvaného „Oznámenie o tom, ako bude Komisia v rámci zúčtovania výdavkov záručnej sekcie EPUZF zaobchádzať s nedostatkami zistenými v systéme kontroly a krížového plnenia zavedenom členskými štátmi“ (ďalej len „oznámenie AGRI-2005-64043“), ktorého zákonnosť Spojené kráľovstvo nespochybňuje, dokument VI/5330/97 spresňuje, že keď boli všetky kľúčové kontroly uskutočnené, ale nebol dodržaný počet, frekvencia alebo dôraznosť, ktoré vyžadujú nariadenia, je potrebné uplatniť opravu vo výške 5 %, pretože možno dospieť k primeranému záveru, že uvedené kontroly neponúkajú očakávanú úroveň, ktorá by zaručovala riadnu povahu žiadostí a že riziko strát pre EPUZF je výrazné (príloha 2, osemnásty odsek dokumentu VI/5330/97).

77 Okrem toho z prílohy 2 dvadsiateho piateho odseku dokumentu č. VI/5330/97 vyplýva, že pokiaľ ten istý systém preukazuje viacero nedostatkov, paušálne sadzby opravy nie sú kumulatívne a za ukazovateľa rizík, ktoré kontrolný systém vykazuje ako celok, sa považuje najzávažnejší nedostatok.

78 V prejednávanej veci Komisia uplatnila paušálne opravy vo výške 5 % za rok 2008 na základe rôznych chýb zistených v systéme krížového plnenia Spojeného kráľovstva, zhrnutých v bode 27 vyššie a uvedených v prílohe napadnutého rozhodnutia. Za roky žiadosti 2009 a 2010 Komisia sadzbu tejto opravy znížila z dôvodu zohľadnených poľahčujúcich okolností, a najmä z dôvodu opatrení prijatých Spojeným kráľovstvom na účely nápravy zistených chýb. Všetkých napadnutých deväť riadkov prílohy napadnutého rozhodnutia sa týka viacerých chýb, a nielen ZPTS č. 8. V súvislosti so Spojeným kráľovstvom a s opatrením „Krížové plnenie“ ide o týchto deväť riadkov, ktoré sa musia vykladať v spojení s prílohou listu z 27. marca 2013.

Finan-čný rok	Dôvod	Typ	%	Mena	Suma	Odpočty	Finančný dosah
2009	Zhovievavý systém sankcií pri ZPTS 7 a 8, žiadne následné opatrenia pri menej závažnom nedodržaní pravidiel, neúčinná kontrola PDPES, rok žiadosti 2008	Paušál-na sadzba	5	EUR	- 2 949 043,26	- 59 941,88	- 2 889 101,38
2010	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2009	Paušál-na sadzba	2	EUR	- 1 175 238,88	- 24 310,41	- 1 150 928,47
2010	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2009	Paušál-na sadzba	2	EUR	1 901,10	0,00	1 901,10
2010	Zhovievavý systém sankcií pri ZPTS 7 a 8, žiadne následné opatrenia pri menej závažnom nedodržaní pravidiel, neúčinná kontrola PDPES, rok žiadosti 2008	Paušál-na sadzba	5	EUR	- 4 961,22	- 34,71	- 4 926,51
2011	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2010	Paušál-na sadzba	2	EUR	795,26	0,00	795,26

2011	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2009	Paušál-na sadzba	2	EUR	- 58,63	0,00	- 58,63
2011	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2009	Paušál-na sadzba	2	EUR	- 879,96	0,00	- 879,96
2011	Neúčinná kontrola PDPES a ZPTS 2, 4 a 8, rok žiadosti 2010	Paušál-na sadzba	2	EUR	- 1 164 633,01	- 388,79	- 1 164 244,22
2011	Zhovievavý systém sankcií pri ZPTS 7 a 8, žiadne následné opatrenia pri menej závažnom nedodržaní pravidiel, neúčinná kontrola PDPES, rok žiadosti 2008	Paušál-na sadzba	5	EUR	- 440,27	0,00	- 440,27

79 V súvislosti s výpočtom opravy Komisia v liste z 27. marca 2013 spresnila, že v súlade s oznámením AGRI-2005-64043 sa neexistencia alebo nedostatočná povaha overení v kontexte krížového plnenia a nesprávne uplatnenie alebo dokonca neuplatnenie sankcií stanovených v nariadeniach, ktorého dôsledkom je strata ich odstrašujúceho charakteru, považujú za nedostatky pri kľúčových kontrolách. Takéto nedostatky alebo chyby boli zistené. V uvedenom liste sú uvedené nedostatky rozdelené takto:

„Rok 2008

— nedostatky v súvislosti s účinnou kontrolou ZPTS č. 2 a č. 4,

— nedostatky v súvislosti s účinnou kontrolou PDPES 4, 16 a 18,

— nie všetky ZPTS boli predmetom kontroly a primeraných sankcií v rámci krížového plnenia,

— sankcia vo výške 5 % z dôvodu nezlučiteľnosti spôsobenej nedbanlivosťou nebola v prípade ZPTS č. 4 možná,

— prijatie zhovievavého prístupu v prípade porušení súvisiacich so ZPTS č. 7 a č. 8,

— neprijatie systematických následných opatrení vo všetkých prípadoch menej závažnej nezlučiteľnosti.

Roky 2009 a 2010

— nedostatky v súvislosti s účinnou kontrolou ZPTS č. 2 a č. 4,

— nedostatky v súvislosti s účinnou kontrolou PDPES 4, 16 a 18,

— nedostatočnosť kontroly a sankcií v prípade ZPTS č. 8 v rámci krížového plnenia.“

80 V rovnakom liste Komisia spresnila, že na základe uvedených nedostatkov alebo chýb a vzhľadom na oznámenie AGRI-2005-64043 bola navrhovaná oprava vo výške 5 % týkajúca sa roku 2008 a „že každá z týchto chýb by mohla aj sama osebe odôvodniť navrhovanú opravu“.

81 Spojené kráľovstvo pred zmierovacím orgánom toto stanovisko Komisie nespochybnilo.

82 Uvedené stanovisko bolo potvrdené závermi zmierovacieho orgánu, ktoré boli pripojené k listu z 8. novembra 2013 a zneli takto:

„Podľa príslušných útvarov postačuje každý nedostatok uvedený v zmierovacom liste, avšak nie v návrhu na zmierenie, sám osebe na to, aby bola uplatnená navrhovaná oprava…“

83 Spojené kráľovstvo rovnako nepopiera skutočnosť, že v rámci prejednávanej žaloby spochybnilo len posúdenie Komisie týkajúce sa ZPTS č. 8, ktoré je v súvislosti s každým riadkom v prílohe napadnutého rozhodnutia len jedným z odôvodnení predložených Komisiou na podporu uplatnenej sadzby opravy.

84 Spojené kráľovstvo bolo navyše počas správneho konania oboznámené s tým, že konštatované chyby sa týkajú kľúčových kontrol a vyplýva z nich riziko významných strán finančných zdrojov Únie, a preto každé z nich môže spôsobiť uplatnenie paušálnej opravy vo výške 5 % na základe metodiky opísanej v dokumente VI/5330/97.

85 Hoci v rámci prejednávanej žaloby Spojené kráľovstvo zrejme odmieta možnosť, že sadzby uplatnených opráv by mohli byť odôvodnené inými chybami ako sú tie, ktorých existenciu spochybňuje, je potrebné konštatovať, že jediné tvrdenie, ktoré uvádza, spočíva v konštatovaní rozdielu medzi uplatnenými sadzbami z hľadiska jednotlivých rokov. Toto konštatovanie v podstate odhaľuje dosah, aký môže mať každá chyba na definovanú sadzbu opravy.

86 Toto tvrdenie však nemôže uspieť. Už v liste z 27. marca 2013 totiž Komisia vysvetlila, že pokiaľ ide o roky 2009 a 2010, vzhľadom na to, že škótske orgány v priebehu roka 2009 prijali opravné opatrenia na účely nápravy istých zistených chýb, riziko pre finančné zdroje Únie sa znížilo a sadzba opravy bola následne znížená na 2 %. Komisia teda znížila uplatniteľnú sadzbu na základe poľahčujúcej okolnosti.

87 Vzhľadom na uvedené, treba túto žalobu zamietnuť ako nedôvodnú.

O trovách

88 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

89 Keďže Spojené kráľovstvo nemalo vo veci úspech a Komisia podala návrh v tomto zmysle, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania.

90 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania, znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskej komisii.**

3. **Holandské kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania.**

Prek Labucka Kreuschitz

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 28. septembra 2016.

Podpisy