Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 28. septembra 2016*

„Jamstveni oddelek EKUJS — EKJS in EKSRP — Odhodki, izključeni iz financiranja — Integrirani administrativni in kontrolni sistem — Znižanja in izključitve v primeru nespoštovanja pravil o navzkrižni skladnosti — Pavšalni finančni popravek, ki ga je Komisija določila v skladu z notranjimi smernicami, sprejetimi na tem področju — Dokazno breme — Razlaga Priloge II k Uredbi (ES) št. 73/2009“

V zadevi T-437/14,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata M. Holt in J. Kraehling, agenta, skupaj z V. Wakefield, barrister,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata M. Bulterman in B. Koopman, agentki,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata K. Skelly in D. Triantafyllou, agenta,

tožena stranka,

zaradi tožbe na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti devetih vrstic Priloge k Izvedbenemu sklepu Komisije z dne 4. aprila 2014 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2014, L 104, str. 43) v delu, v katerem se nanašajo na postavko iz Priloge k temu sklepu v zvezi s finančnimi popravki, ki se uporabljajo za odhodke Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska na Škotskem v proračunskih letih 2008, 2009 in 2010, v višini 5.606.459,48 EUR zaradi njihove neskladnosti s pravili Evropske unije,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, I. Labucka (poročevalka), sodnica, in V. Kreuschitz, sodnik,

sodna tajnica: S. Spiropulos, administratorka,

* Jezik postopka: angleščina

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. novembra 2015,

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Svet Evropske unije je 29. septembra 2003 sprejel Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269).

2 Člen 3(1) navedene uredbe je določal, da mora „[k]met, ki prejema neposredna plačila, […] spoštovati predpisane zahteve ravnanja iz Priloge III“.

3 Člen 4 navedene uredbe je določal:

„1. Predpisane zahteve ravnanja iz Priloge III se določijo z zakonodajo Skupnosti na naslednjih področjih:

— javno zdravje, zdravje živali in rastlin,

— okolje;

— dobro počutje živali.

2. Predpisi, navedeni v Prilogi III, se uporabljajo v okviru te uredbe v občasno spremenjenih različicah in, v primeru direktiv, v obliki kot jih izvajajo države članice.“

4 Člen 6 navedene uredbe, naslovljen „Znižanje plačil ali izključitev iz plačil“, je določal:

„1. Če kot posledica ukrepanja ali neukrepanja, ki se lahko pripiše neposredno posameznemu kmetu, niso izpolnjene predpisane zahteve ravnanja […], se celotni znesek neposrednih plačil, ki naj bi se odobril v koledarskem letu, v katerem je prišlo do neizpolnitve, […] zmanjša ali prekliče v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v členu 7.

[…]“

5 Člen 7(1) te uredbe je določal, da se podrobna pravila za znižanja ali izključitve iz člena 6 določijo ob upoštevanju „resnosti, obsega, trajnosti in ponavljanja ugotovljene neskladnosti, kakor tudi meril, določenih v odstavkih 2, 3 in 4“. Ti odstavki so med drugim določali:

„2. Če gre za malomarnost, odstotek znižanja ne sme presegati 5 %, v primeru ponavljajoče se neskladnosti pa 15 %.

3. Če gre za namerno povzročeno neskladnost, odstotek znižanja načeloma ne sme biti manjši od 20 % in se lahko povzpne do popolne izključitve iz ene ali več shem pomoči ter se uporablja eno ali več koledarskih let.

[…]“

6 Priloga III, ki določa predpisane zahteve ravnanja (v nadaljevanju: PZR), je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 21/2004 z dne 17. decembra 2003 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo ovc in koz ter o spremembi Uredbe št. 1782/2003 in direktiv 92/102/EGS in 64/432/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 42, str. 56), s katero je bila dodana nova PZR, oštevilčena z 8a, ki je določala:

„Uredba […] št. 21/2004 […]: Členi 3, 4 in 5“.

7 Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe št. 1782/2003 (UL 2009, L 30, str. 16) je razveljavila in nadomestila Uredbo št. 1782/2003 z učinkom od 1. januarja 2009 (glej člena 146(1) in 149). Uredba št. 73/2009 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608). Njen člen 74 določa, da se ta uredba uporablja od 1. januarja 2015.

8 V uvodni izjavi 3 Uredbe št. 73/2009 je bilo navedeno:

„Uredba […] št. 1782/2003 je uvedla načelo, da za kmete, ki ne izpolnjujejo nekaterih zahtev na področjih javnega zdravja, zdravja živali in rastlin, okolja in dobrega počutja živali, veljajo znižanja ali izključitve iz neposredne podpore. Ta sistem ‚navzkrižne skladnosti' je sestavni del podpore Skupnosti v okviru neposrednih plačil in bi ga bilo treba zaradi tega ohraniti. Vendar pa so izkušnje pokazale, da številne zahteve, ki spadajo v področje uporabe navzkrižne skladnosti, niso dovolj pomembne za kmetijsko dejavnost ali kmetijsko zemljišče ali pa zadevajo bolj nacionalne organe kot kmete. Zaradi tega je primerno, da se prilagodi področje uporabe navzkrižne skladnosti.“

9 Člen 4 Uredbe št. 73/2009 je določal:

„1. Kmet, ki prejema neposredna plačila, izpolnjuje [PZR] iz Priloge II […].“

10 Člen 5 navedene uredbe je v zvezi z PZR določal:

„1. [PZR], navedene v Prilogi II, se določijo z zakonodajo Skupnosti na naslednjih področjih:

(a) javno zdravje, zdravje živali in rastlin,

(b) okolje,

(c) dobro počutje živali.

2. Akti iz Priloge II se uporabljajo v veljavni različici, direktive pa v obliki, kot jih izvajajo države članice.“

11 Člen 14 Uredbe št. 73/2009 je za države članice določal obveznost, da vzpostavijo in upravljajo integrirani administrativni in kontrolni sistem, ki se med drugim uporablja za administracijo in kontrolo pravil o navzkrižni skladnosti.

12 Člen 22 Uredbe št. 73/2009 je določal, da morajo države članice opravljati preglede na kraju samem, da bi preverile, ali kmet upošteva obveznosti na področju navzkrižne skladnosti.

13 Člen 23 navedene uredbe je določal, da če zahteve glede navzkrižne skladnosti niso upoštevane in če je za to neupoštevanje neposredno odgovoren kmet, ki je predložil zahtevek za pomoč, „se celotni znesek neposrednih plačil, ki je bil ali naj bi bil odobren temu kmetu […], zniža v skladu s podrobnimi pravili iz člena 24“.

14 Člen 24 navedene uredbe je določal, da je treba določiti podrobna pravila za znižanja in izključitve. Natančno je določal, da če gre za malomarnost, odstotek znižanja ne sme presegati 5 %, v primeru ponavljajočega se neupoštevanja pa 15 %. Če je šlo za namerno povzročeno neupoštevanje, odstotek znižanja načeloma ni smel biti manjši od 20 % in se je lahko povzpel do popolne izključitve iz ene ali več shem pomoči ter se uporabljal eno ali več koledarskih let.

15 V Prilogi II, naslovljeni „[PZR] iz členov 4 in 5“, je bila vrstica v zvezi z PZR št. 8 določena tako:

„Uredba […] št. 21/2004 […]: Členi 3, 4 in 5“.

16 Uredba št. 21/2004, na katero se nanašata PZR št. 8a Uredbe št. 1782/2003 in št. 8 Uredbe št. 73/2009 (v nadaljevanju skupaj: PZR št. 8), določa sistem za identifikacijo in registracijo ovc in koz, za katerega je bilo v skladu z njeno uvodno izjavo 20 treba spremeniti Uredbo št. 1782/2003.

17 Člen 3 Uredbe št. 21/2004 določa:

„1. Sistem za identifikacijo in registracijo živali zajema naslednje elemente:

(a) sredstva za identifikacijo posamezne živali;

(b) posodobljene registre na vseh gospodarstvih;

(c) dokumente o premikih;

(d) centralni register ali računalniško zbirko podatkov.

2. Komisija in pristojni organ zadevne države članice imata dostop do vseh podatkov, ki so zajeti v tej uredbi. Države članice in Komisija sprejmejo ukrepe, potrebne za zagotovitev dostopa do teh podatkov za vse zainteresirane stranke, tudi za organizacije potrošnikov, ki jih priznava država članica, pod pogojem, da se upoštevajo nacionalne določbe glede zaupnosti in varnosti podatkov.“

18 Člen 4 navedene uredbe določa zahteve glede sredstev za identifikacijo posamezne živali. Napotuje na zahteve po identifikaciji iz točke A Priloge k isti uredbi.

19 Člen 5 navedene uredbe določa tudi zahteve glede registrov in napotuje na zahteve iz točke B Priloge k isti uredbi.

20 Člen 6 navedene uredbe določa zahteve glede dokumentov o premiku in napotuje na zahteve iz točke C Priloge k isti uredbi.

21 Člen 7 navedene uredbe se nanaša na centralni register in člen 8 se nanaša na računalniško zbirko podatkov ter napotuje na zahteve iz točke D Priloge k isti uredbi.

Dejansko stanje

22 Evropska komisija je izvedla preverjanje navzkrižne skladnosti na Škotskem za zahtevke iz let 2008, 2009 in 2010 (preiskava XC/2010/002/VB Združeno kraljestvo (Škotska)) in je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska z dopisom z dne 24. novembra 2010 obvestila o pomanjkljivostih, ki so jih revizorji odkrili v škotskem sistemu navzkrižne skladnosti.

23 Združeno kraljestvo je odgovorilo z dopisom z dne 23. februarja 2011 in Komisiji podalo svoje pripombe.

24 Komisija je 19. decembra 2011 Združenemu kraljestvu poslala pisno vabilo na dvostranski sestanek, ki je bil predviden 21. februarja 2012. Združeno kraljestvo je to vabilo sprejelo in je podalo svoje stališče glede vprašanj, ki jih je v dopisu z dne 14. februarja 2012 postavila Komisija.

25 Komisija je z dopisom z dne 2. marca 2012 Združenemu kraljestvu posredovala zapisnik dvostranskega sestanka.

26 Komisija je po tem sestanku Združenemu kraljestvu posredovala dopis z dne 27. marca 2013, v katerem je trdila, da izvajanje sistema navzkrižne skladnosti na Škotskem ni bilo v skladu s pravili Evropske unije v letih 2008, 2009 in 2010 ter je Združenemu kraljestvu predlagala izključitev zneska 5.606.459,48 EUR iz financiranja Unije. Komisija je v prilogi k temu dopisu predstavila razloge za izključitev teh odhodkov iz financiranja Unije. Zlasti je Komisija za zahtevke za leti 2009 in 2010 ugotovila, prvič, pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora PZR št. 2 in št. 4; drugič, pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora dobrih kmetijskih in okoljskih pogojev (v nadaljevanju: DKOP) 4, 16 in 18 ter, tretjič, neustrezen nadzor in sankcije za PZR št. 8 v okviru navzkrižne skladnosti. Za zahtevke iz leta 2008 je ugotovila pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora PZR št. 2 in št. 4, pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora DKOP 4, 16 in 18, neustrezne sankcije in nadzor v okviru navzkrižne skladnosti glede več PZR, popustljivost v primeru kršitev PZR št. 7 in št. 8 ter nemožnost uporabe sankcije v višini 5 % za PZR št. 4 za neskladnost zaradi malomarnosti in zaradi tega, ker ni bilo sistematičnega spremljanja za vse primere manjših neskladnosti. Komisija je v tem dopisu predlagala popravek v višini 5 % za leto 2008 ter popravek v višini 2 % za leto 2009 in za leto 2010, ker so škotski organi sprejeli nekatere ukrepe za odpravo nekaterih ugotovljenih pomanjkljivosti.

27 Organ Združenega kraljestva za usklajevanje je z dopisom z dne 14. maja 2013 predlagal, da se vprašanje predloži spravnemu organu. Vprašanja, ki so bila predložena navedenemu organu, so se na eni strani nanašala na finančni popravek zaradi neizvajanja vseh nadzorov navzkrižne skladnosti za PZR št. 4, in na drugi strani na razlago PZR št 8. Spravni postopek je potekal 18. julija 2013, vendar neuspešno.

28 Komisija je z dopisom z dne 8. novembra 2013 Združeno kraljestvo obvestila, da ostaja pri stališču, kot je bilo navedeno v dopisu z dne 27. marca 2013.

29 Komisija je z Izvedbenim sklepom 2014/191/EU z dne 4. aprila 2014 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2014, L 104, str. 43, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), o katerem je bilo Združeno kraljestvo obveščeno 7. aprila 2014, v skladu s predlogom iz dopisa z dne 27. marca 2013 iz financiranja Unije izključila nekatere odhodke, ki so se uporabili na Škotskem v proračunskih letih 2008, 2009 in 2010, v višini 5.606.459,48 EUR zaradi njihove neskladnosti s pravili Unije (člen 1) in je naložila pavšalni popravek s stopnjo 5 % za leto 2008 in 2 % za leti 2009 in 2010.

Postopek in predlogi strank

30 Tožeča stranka je to tožbo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 16. junija 2014.

31 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi devet vrstic v Prilogi k izpodbijanemu sklepu za nične;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

32 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

33 Kraljevina Nizozemska je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. aprila 2015, predlagala, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom Združenega kraljestva.

34 Predsednik četrtega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 7. julija 2015 Kraljevini Nizozemski dovolil intervencijo v podporo predlogom Združenega kraljestva v skladu s členom 116(6) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991.

35 Splošno sodišče je 30. septembra 2015 v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 89(3) Poslovnika, postavilo pisna vprašanja strankam, da bi odgovorile na obravnavi, in je Komisiji naložilo, naj predloži dokument VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljen „Smernice za izračun finančnih posledic ob pripravi sklepa o potrditvi obračuna jamstvenega oddelka EKUJS“.

36 Stranke so na obravnavi 11. novembra 2015 ustno podale stališča in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

Pravo

37 Združeno kraljestvo je v utemeljitev tožbe navedlo v bistvu en tožbeni razlog, in sicer kršitev načel pravne varnosti, prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja zaradi nezakonite razlage PZR št. 8, ki jo je podala Komisija.

38 Združeno kraljestvo med drugim trdi, da je razlaga – ki jo je podala Komisija – navedene PZR, v skladu s katero ta vključuje določbe člena 3(1)(c) in (d) Uredbe št. 21/2004 in torej zahteve, ki jih določajo te določbe, zlasti vodenje centralnega registra ali računalniške zbirke podatkov in posedovanje dokumentov o premiku za ovce in koze, nezakonita.

39 Natančneje, prvič, ker PZR št. 8 izrecno napotuje le na člene 3, 4 in 5 Uredbe št. 21/2004, naj taka razlaga ne bi upoštevala volje zakonodajalca, da iz PZR št. 8 izključi člene 6, 7 in 8, ki določajo natančna vsebinska pravila v zvezi s členom 3(1)(c) in (d) Uredbe št. 21/2004, in da kot obveznost navzkrižne skladnosti določi le zahteve iz člena 3(1)(a) in (b) ter členov 4 in 5 te uredbe.

40 Drugič, napotitev na člena 4 in 5 v PZR št. 8 po mnenju Združenega kraljestva ne bi imela smisla, če bi zakonodajalec hotel vključiti vse elemente iz člena 3(1) Uredbe št. 21/2004 v to PZR. Napotitev le na člen 3 naj bi zadostovala.

41 Navedeni člen 3 naj v resnici ne bi bil dovolj natančna določba in edine materialnopravne določbe, ki lahko ustvarijo zavezujoče obveznosti za kmete, naj bi bile tiste, ki so vsebovane v členu 4 in naslednjih Uredbe št. 21/2004.

42 Tretjič, izključitev členov 6, 7 in 8 Uredbe št. 21/2004 po mnenju Združenega kraljestva izhaja iz teleološke razlage navedene uredbe. Združeno kraljestvo namreč meni, da čeprav so vse njene določbe zavezujoče glede navzkrižne skladnosti, pa nespoštovanje nekaterih obveznosti ne povzroči nujno finančnih posledic. Zahteve, določene v členu 4 navedene uredbe v zvezi z identifikacijo živali in v členu 5 te uredbe v zvezi z vodenjem registra teh živali, naj bi predstavljale temelje tega sistema, ki omogočajo upoštevanje tudi ostalih obveznosti. Navedeni členi 6, 7 in 8 naj poleg tega ne bi bili naslovljeni neposredno na kmete, ampak na nacionalne organe.

43 Četrtič, izključitev členov 6, 7 in 8 iz PZR št. 8 naj bi bila upravičena z načelom pravne varnosti. Navedeno PZR, ki se razlaga na različne načine in ki lahko povzroči negativne finančne posledice za kmete, naj bi bilo treba namreč razlagati tako, da je zanje ugodna.

44 Petič, Združeno kraljestvo trdi, da načeli prepovedi diskriminacije in enakega obravnavanja zahtevata, da kmeta, ki ni spoštoval katerega izmed členov Uredbe št. 21/2004, ki niso vključeni v seznam PZR št. 8, ni mogoče obravnavati enako kot kmeta, ki ni spoštoval katerega od členov, ki so vključeni v ta seznam.

45 Uvodoma Komisija meni, da tožba Združenega kraljestva nima pravne podlage, ker se vrstice v Prilogi k izpodbijanemu sklepu nanašajo na šest pomanjkljivosti, izkazanih v sistemu navzkrižne skladnosti Združenega kraljestva za leto 2008, in na tri pomanjkljivosti za leti 2009 in 2010. Poleg tega je Komisija v postopku vseskozi izhajala iz načela, da vsaka navedena pomanjkljivost sama po sebi zadostuje za to, da se upraviči naloženi finančni popravek. Nazadnje, Združeno kraljestvo ni izpodbijalo drugih pomanjkljivosti razen tiste v zvezi z PZR št. 8 niti načela, v skladu s katerim vsaka izmed teh pomanjkljivosti sama upravičuje stopnjo popravka, ki je bil naložen v upravnem postopku.

46 Z vsebinskega vidika Komisija poudarja, prvič, da ima člen 3 Uredbe št. 21/2004 najprej splošni obseg v zvezi s sistemom identifikacije in registracije ovc in koz, da vsebuje vse elemente iz točk od (a) do (d) in da je vključen kot PZR v celoti. Dodaja, da je zavezujoč v vseh delih. Dalje, vzpostavitev tega sistema naj bi bil cilj te uredbe, kot je to potrjeno v uvodni izjavi 20 te uredbe. Nazadnje, njene določbe bi bilo treba razlagati sistematično in teleološko.

47 Drugič, Komisija priznava, da členi 6, 7 in 8 Uredbe št. 21/2004 niso posebej določeni kot PZR in da se torej ne „uporabljajo neposredno“ ali da niso „strogo izvršljivi“ v okviru navzkrižne skladnosti, kar povzroči, da neupoštevanje – s strani kmetov – podrobnih določb, ki jih vsebujejo, ne bi moglo povzročiti sankcij. Vendar meni, da je popoln neobstoj dokumentov o premiku ali prispevka v centralni računalniški register, ki se zahtevajo v členu 3(1)(c) in (d) te uredbe, lahko sankcioniran. Členi 6, 7 in 8 te uredbe naj bi bili upoštevni tudi za razlago obveznosti iz člena 3 navedene uredbe in za določitev, ali je kmet spoštoval svojo obveznost, da ima sistem identifikacije in registracije.

48 Tretjič, izrecna vključitev členov 4 in 5 Uredbe št. 21/2004 v PZR št. 8 naj bi bila namenjena drugemu cilju kot cilju iz člena 3 te uredbe, in sicer zagotoviti homogenost na določenih področjih registracije in identifikacije živali, ki sta bistvena osnovna elementa v sistemu registracije in identifikacije. Torej je že zaradi kršitve le majhne podrobnosti, ki jo določajo te določbe, kmet izpostavljen sankcijam.

49 Nasprotno pa naj glede obveznosti vodenja dokumentov o premiku ali prispevanja v centralno zbirko podatkov za sredstva, s katerimi kmet spoštuje te obveznosti, ne bi strogo veljale določbe členov 6, 7 in 8 Uredbe št. 21/2004, čeprav jih mora inšpektor pri preverjanju upoštevati.

50 Četrtič, Komisija meni, da njena razlaga zadevnih določb ni v nasprotju z načelom pravne varnosti. Vse določbe Uredbe št. 21/2004 naj bi bile namreč zavezujoče.

51 Združeno kraljestvo v repliki ugovarja temu, da je njegova tožba brez pravne podlage, in meni, da sklep Komisije o PZR št. 8 neodvisno od učinka finančnega popravka ustvarja pravne učinke in je torej lahko predmet tožbe.

52 Združeno kraljestvo med drugim izpodbija trditev Komisije, v skladu s katero vsaka opredeljena pomanjkljivost sama po sebi upravičuje uporabljeno stopnjo zmanjšanja. Komisija naj bi namreč uporabila zmanjšanje za 5 % za leto 2008 na podlagi šestih pomanjkljivosti in zmanjšanje za 2 % za leti 2009 in 2010 na podlagi treh pomanjkljivosti, ki so obstajale vsa ta leta. Zato morajo različne pomanjkljivosti, čeprav metoda izračuna ni kumulativna, vplivati na končno uporabljeno stopnjo.

53 Poleg tega dejstvo, da Združeno kraljestvo v spravnem postopku ni izpodbijalo ostalih ugotovljenih pomanjkljivosti ali trditve Komisije, da vsaka od teh pomanjkljivosti zadostuje, da se upraviči predlagani popravek, ne pomeni, da je izpodbijanje v okviru te tožbe nedopustno.

54 Dalje, ker je spravni organ predlagal popravek v višini 2 % za leti 2009 in 2010 na podlagi drugih olajševalnih okoliščin, bi Komisija ob upoštevanju resnične finančne škode, povzročene Uniji, v skladu s členom 31(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1) lahko izvedla popravek tudi za leto 2008.

55 Vsekakor Združeno kraljestvo opozarja, da sklep Komisije o PZR št. 8 ustvarja pravne učinke in je torej lahko predmet te tožbe. Zlasti za državo članico poleg finančnega popravka velja tudi obveznost sprejetja korektivnih ukrepov za uskladitev z ureditvijo Unije (člen 11(3) Uredbe Komisije (ES) št. (ES) 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2006, L 171, str. 90)). Če te uskladitve ni, bi bila neizpolnitev obveznosti države težja in bi se lahko uporabili večji popravki na podlagi Sporočila AGRI/61495/2002 Komisije o ponavljajočih se pomanjkljivostih.

56 Komisija v dupliki trdi, da je izpodbijani sklep odločba, sprejeta v okviru potrditve obračunov v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005, ki ima le finančne učinke, saj je izvajanje pravil Unije bolj cilj postopka zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.

57 Združeno kraljestvo glede vprašanja razlage osme vrstice v zvezi z PZR št. 8 v bistvu trdi, da je treba slednjo razlagati tako, da izključuje zahteve navzkrižne skladnosti, določene v členih 6, 7 in 8 Uredbe št. 21/2004, ker te zadnje določbe niso izrecno določene v navedeni vrstici.

58 Komisija glede Uredbe št. 21/2004 v bistvu odgovarja, da je člen 3 med določbami, na katere napotuje PZR št. 8. Ta člen vsebuje seznam štirih različnih zahtev navzkrižne skladnosti, ki ostajajo zavezujoče in se uporabljajo, tudi če se členi 6, 7 in 8 navedene uredbe, ki natančno določajo podrobnosti zahtev, določenih v navedenem členu 3(c) in (d), ne.

59 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki jih uresničuje ureditev, katere del je (glej sodbo z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 41 in navedena sodna praksa).

60 Poleg tega, če dobesedna in zgodovinska razlaga uredbe in še posebej ene od njenih določb ne omogoča presoje njenega natančnega obsega, je treba zadevno ureditev razlagati v skladu z njenim namenom in splošno sistematiko (glej v tem smislu sodbi z dne 31. marca 1998, Francija in drugi/Komisija, C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točka 168, in z dne 25. marca 1999, Gencor/Komisija, T-102/96, EU:T:1999:65, točka 148).

61 Uredba št. 73/2009, ki je s 1. januarjem 2009 razveljavila Uredbo št. 1782/2003 (člen 146(1) in člen 149 Uredbe št. 73/2009), se uporablja za dejansko stanje v obravnavani zadevi za leti 2009 in 2010, medtem ko se Uredba št. 1782/2003 še naprej uporablja za leto 2008.

62 Člen 4 Uredbe št. 73/2009, ki je po vsebini enak členu 3(1) Uredbe št. 1782/2003, je določal, da kmetje, ki prejemajo neposredna plačila, izpolnjujejo PZR iz Priloge II. Slednja napotuje na različne zahteve na področju okolja, javnega zdravja, zdravja živali in rastlin, identifikacije, registracije in dobrega počutja živali.

63 Med temi zahtevami je PZR št. 8 iz Priloge II k Uredbi št. 73/2009, ki je po vsebini enaka PZR št. 8a iz Priloge III k Uredbi št. 1782/2003, za identifikacijo in registracijo živali napotovala na člene 3, 4 in 5 Uredbe št. 21/2004.

64 Čeprav so v členu 3 Uredbe št. 21/2004 našteti štirje elementi, ki sestavljajo sistem za identifikacijo in registracijo živali, sta le člena 4 in 5, ki natančno določata prva dva elementa (določena v členu 3(a) in (b)), navedena v PZR št. 8.

65 Na prvem mestu, v zvezi z razlago členov od 3 do 8 Uredbe št. 21/2004 je treba ugotoviti, da iz sistematike teh členov izhaja, da ni bilo predvideno, da ima člen 3 samostojen obseg, saj so v njem zgolj našteti elementi, ki so nato povzeti in pojasnjeni v členih od 4 do 8, ki opredeljujejo vsebino teh elementov.

66 Na drugem mestu, glede tega, da PZM št. 8 napotuje na člene 3, 4 in 5 Uredbe št. 21/2004, je treba ugotoviti, da se le elementi, navedeni v členih 4 in 5 ter našteti v členu 3(a) in (b) te uredbe, štejejo za zahteve navzkrižne skladnosti.

67 Poleg tega logiko te razlage PZM št. 8 potrjuje razlika v naravi med elementi, naštetimi v členu 3(a) in (b) Uredbe št. 21/2004 in povzetimi v členih 4 in 5 navedene uredbe, na eni strani in elementi, navedenimi v členu 3(c) in (d) Uredbe št. 21/2004 in povzetimi v členih 6, 7 in 8 te uredbe, na drugi strani. V nasprotju z elementi iz členov 4 in 5 Uredbe št. 21/2004 se namreč elementi, navedeni v členih 6, 7 in 8 te uredbe, nanašajo na obveznosti v glavnem držav članic, kar lahko pojasni voljo zakonodajalca, da upoštevanje teh členov ni določil kot pogoj za plačila v korist kmetov.

68 Ta ugotovitev velja glede člena 6 Uredbe št. 21/2004 v delu, v katerem ta določa obveznost pristojnega organa vsake države članice, da določi vzorec dokumenta o premiku, ki mora spremljati vsak premik živali na nacionalnem ozemlju med različnimi gospodarstvi in ki je v skladu z odstavkom 4 tega člena neobvezen v državah članicah, v katerih deluje osrednja računalniška zbirka podatkov. Države članice o tem dokumentu obvestijo ena drugo in Komisijo. V skladu z odstavkom 3 te določbe je imetnik živali na namembnem gospodarstvu dolžan le hraniti dokument za določeno obdobje, ki ga določi pristojni organ.

69 Enako velja za člen 7 navedene uredbe, ki za države članice določa obveznost, da vzpostavijo in vzdržujejo centralni register vseh gospodarstev na svojem ozemlju, in za člen 8 te uredbe, ki določa, da države članice vzpostavijo računalniško zbirko podatkov, v katero mora imetnik živali na podlagi odstavka 2 te določbe v predpisanem roku posredovati podatke o živalih s svojega gospodarstva in o njihovih premikih.

70 Na podlagi zgoraj navedenega je treba šteti, da čeprav Uredba št. 21/2004 v celoti, vključno s členi od 5 do 8, zavezuje Združeno kraljestvo, pa upoštevanje teh členov, vključno s tem, da PZR št. 8 napotuje na njen člen 3, ne more biti pogoj za izplačila kmetom.

71 Iz tega izhaja, da je Komisija s tem, da je menila, da je bilo treba skladnost izplačil škotskim kmetom presojati na podlagi PZR št. 8, v delu, v katerem je zahtevala upoštevanje vseh elementov, naštetih v členu 3 Uredbe št. 21/2004, predvsem elementov, navedenih v členih 6, 7 in 8 te uredbe, napačno uporabila pravo.

72 Ugotoviti pa je treba, da ta napaka v okoliščinah tega primera ne more povzročiti razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa.

73 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da tudi če je eden od razlogov, na katerih temelji sporni akt, napačen, ta napaka ne vodi nujno do razglasitve ničnosti tega akta, če ostali razlogi iz izpodbijanega sklepa zadostujejo za njegovo utemeljitev (glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2006, SELEX Sistemi Integrati/Komisija, T-155/04, EU:T:2006:387, točka 47).

74 Treba je namreč ugotoviti, da je Komisija pravilno uporabila koeficient finančnega popravka v višini 5 % za vsako pomanjkljivost, ki je bila ugotovljena v sistemu nadzora v Združenem kraljestvu v skladu z metodo, navedeno v dokumentu VI/5330/97, katerega zakonitosti Združeno kraljestvo ne izpodbija.

75 Iz priloge 2, drugi odstavek, dokumenta VI/5330/97 izhaja, da se finančni popravki izračunajo predvsem glede na velikost ugotovljene neskladnosti in da Komisija pri tem upošteva naravo in težo kršitve ter finančno škodo, ki je bila povzročena Uniji. V tem dokumentu je določen tudi način ocene finančnega popravka na podlagi tveganj za finančno izgubo, s katerim se upoštevajo sistemske nepravilnosti in ki lahko privede do pavšalnih popravkov v višini 2, 5, 10 ali 25 % prijavljenih odhodkov glede na obseg tveganj za finančno izgubo za Unijo, ki izhajajo iz pomanjkljivosti sistemov nadzora (priloga 2, osmi odstavek, k dokumentu VI/5330/97).

76 Glede izbire med veljavnimi pavšalnimi stopnjami, kot so navedene v točki 3.1, prva alinea, dokumenta AGRI-2005-64043, ki je bil sprejet 9. junija 2006 in je naslovljen „Sporočilo o obravnavanju pomanjkljivosti, ugotovljenih v sistemu nadzora navzkrižne skladnosti, ki ga izvajajo države članice, s strani Komisije v okviru potrditve obračunov Jamstvenega oddelka EKUJS“ (v nadaljevanju: sporočilo AGRI-2005-64043), katerega zakonitosti Združeno kraljestvo ne izpodbija, dokument VI/5330/97 natančno določa, da če so vsi ključni nadzori izvedeni, vendar brez upoštevanja števila, frekvence ali strogosti, ki jih zahtevajo uredbe, je treba uporabiti popravek v višini 5 %, ker je mogoče razumno sklepati, da ti nadzori ne zagotavljajo pričakovane stopnje jamstva pravilnosti zahtevkov in da je tveganje za izgube za EKUJS veliko (priloga 2, osemnajsti odstavek, k dokumentu VI/5330/97)

77 Poleg tega iz priloge 2, petindvajseti odstavek, k dokumentu VI/5330/97 izhaja, da kadar je ugotovljenih več pomanjkljivosti v istem sistemu, se stopnje pavšalnega popravka ne seštevajo, saj se najresnejša pomanjkljivost upošteva kot pokazatelj tveganj, ki jih predstavlja sistem nadzora kot celota.

78 V tem primeru je Komisija uporabila pavšalne popravke v višini 5 % za leto 2008 na podlagi različnih pomanjkljivosti, ugotovljenih v sistemu navzkrižne skladnosti Združenega kraljestva, povzetih v točki 26 zgoraj in navedenih v Prilogi k izpodbijanemu sklepu. Za leti zahtevka 2009 in 2010 je izvedla zmanjšanje te stopnje popravka zaradi upoštevanih olajševalnih okoliščin in zlasti zaradi ukrepov, ki jih je Združeno kraljestvo sprejelo zaradi odprave ugotovljenih pomanjkljivosti. Vseh devet izpodbijanih vrstic Priloge k izpodbijanemu sklepu se nanaša na več pomanjkljivosti, in ne le na PZR št. 8. Za Združeno kraljestvo in za ukrep „Navzkrižna skladnost“ so sledeče in jih je treba razumeti v povezavi s prilogo k dopisu z dne 27. marca 2013:

Proračunsko leto	Razlog	Vrsta	%	Valuta	Znesek	Odbitki	Finančni vpliv
2009	Popustljiv sistem sankcij za PZR 7 in 8, nobenega spremljanja manjših neskladnosti, neučinkovit nadzor DKOP, leto zahtevka 2008	PAVŠAL	5,00 %	EUR	– 2.9 49. 043,26	– 59. 941,88	– 2.8 89. 101,38
2010	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2009	PAVŠAL	2,00 %	EUR	– 1.1 75. 238,88	– 24. 310,41	– 1.1 50. 928,47
2010	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2009	PAVŠAL	2,00 %	EUR	1901,10	0,00	1901,10
2010	Popustljiv sistem sankcij za PZR 7 in 8, nobenega spremljanja manjših neskladnosti, neučinkovit nadzor DKOP, leto zahtevka 2008	PAVŠAL	5,00 %	EUR	–4961,22	– 34,71	–4926,51

2011	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2010	PAVŠAL	2,00 %	EUR	795,26	0,00	795,26
2011	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2009	PAVŠAL	2,00 %	EUR	– 58,63	0,00	– 58,63
2011	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2009	PAVŠAL	2,00 %	EUR	– 879,96	0,00	– 879,96
2011	Neučinkovit nadzor DKOP ter PZR 2, 4 in 8, leto zahtevka 2010	PAVŠAL	2,00 %	EUR	– 1.1 64. 633,01	– 388,79	– 1.1 64. 244,22
2011	Popustljiv sistem sankcij za PZR 7 in 8, nobenega spremljanja manjših neskladnosti, neučinkovit nadzor DKOP, leto zahtevka 2008	PAVŠAL	5,00 %	EUR	– 440,27	0,00	– 440,27

79 Komisija je glede izračuna popravka v dopisu z dne 27. marca 2013 navedla, da se v skladu s sporočilom AGRI-2005-64043 neobstoj ali neprimernost preverjanj v zvezi z navzkrižno skladnostjo in nepravilna uporaba ali celo neuporaba sankcij, ki jih določajo uredbe, zaradi česar se izgubi njihov odvračilni učinek, štejejo za pomanjkljivosti v ključnih pregledih. Take pomanjkljivosti so bile ugotovljene. V tem dopisu so bile te pomanjkljivosti razvrščene tako:

„Leto 2008

— pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora PZR št. 2 in št. 4;

— pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora DKOP 4, 16 in 18;

— vse PZR niso bile predmet nadzora in ustreznih sankcij v okviru navzkrižne skladnosti;

— sankcija v višini 5 % zaradi neskladnosti zaradi malomarnosti ni bila mogoča za PZR št. 4;

— popustljivost v primeru kršitev PZR št. 7 in št. 8;

— neobstoj sistematičnega spremljanja za vse primere manjših neskladnosti.

Leti 2009 in 2010:

— pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora PZR št. 2 in št. 4;

— pomanjkljivosti glede učinkovitega nadzora DKOP 4, 16 in 18;

— neprimernost nadzora in sankcij za PZR št. 8 v okviru navzkrižne skladnosti.“

80 Komisija je v tem dopisu pojasnila, da je bil na podlagi navedenih pomanjkljivosti in glede na sporočilo AGRI-2005-64043 za leto 2008 predlagan popravek v višini 5 % in da „bi vsaka od [teh] pomanjkljivosti, če bi se obravnavala posamično, zadostovala za to, da se upraviči predlagani popravek“.

81 Združeno kraljestvo pred spravnim organom temu stališču Komisije ni ugovarjalo.

82 Navedeno stališče je bilo potrjeno s sklepi spravnega organa, ki so v prilogi k dopisu z dne 8. novembra 2013 in določajo naslednje:

„[P]o mnenju služb bi vsaka pomanjkljivost, ki je navedena v dopisu o spravnem postopku, ne pa v zahtevku za spravni postopek, zadostovala za predlagani popravek […].“

83 Tudi Združeno kraljestvo ne zanika dejstva, da je v okviru te tožbe izpodbijalo le presojo Komisije o PZR št. 8, ki je za vsako od vrstic Priloge k izpodbijanemu sklepu le ena od utemeljitev, ki jih je navedla Komisija v utemeljitev uporabljene stopnje popravka.

84 Dalje, Združenemu kraljestvu je bilo med upravnim postopkom omogočeno razumeti, da se ugotovljene pomanjkljivosti nanašajo na ključne nadzore, ki povzročajo tveganje večjih izgub za sredstva Unije, in da lahko vsaka vodi do pavšalnega popravka s stopnjo 5 % na podlagi metodologije, določene v dokumentu VI/5330/97.

85 Čeprav se zdi, da Združeno kraljestvo v tej tožbi zavrača možnost, da se uporabljena stopnja popravka lahko upraviči z drugimi pomanjkljivosti od tistih, katerih obstoj izpodbija, je treba ugotoviti, da edina trditev, ki jo navaja, temelji na razliki med uporabljenimi stopnjami iz enega leta v drugo. Ta ugotovitev naj bi v bistvu kazala na vpliv, ki ga ima lahko vsaka pomanjkljivost na določeno stopnjo popravka.

86 Vendar te trditve nikakor ni mogoče sprejeti. Komisija je namreč že v dopisu z dne 27. marca 2013 pojasnila, da se je v letih 2009 in 2010, ker so škotski organi v letu 2009 sprejeli korektivne ukrepe za odpravo nekaterih ugotovljenih pomanjkljivosti, tveganje za sredstva Unije zmanjšalo in da je bila zato stopnja popravka 2 %. Komisija je torej zaradi olajševalne okoliščine uporabljeno stopnjo znižala.

87 Glede na navedeno je treba ta tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Stroški

88 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

89 Ker Združeno kraljestvo ni uspelo in ker je Komisija predlagala, naj se mu naloži plačilo stroškov, se mu naloži plačilo stroškov.

90 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

3. **Kraljevina Nizozemska nosi svoje stroške.**

M. Prek I. Labucka V. Kreuschitz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 28. septembra 2016.

Podpisi