Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

13. veljače 2020.*

„Žalba – Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), Komponenta za jamstva, Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) – Izdaci isključeni iz financiranja Europske unije – Izdaci nastali Helenskoj Republici – Uredba (EZ) br. 1782/2003 – Uredba (EZ) br. 796/2004 – Program potpora po površini – Pojam ‚trajnih pašnjaka' – Paušalni financijski ispravci"

U predmetu C-252/18 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 6. travnja 2018.,

Helenska Republika, koju zastupaju G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou i E. Chroni, u svojstvu agenata,

tužitelj,

a druge stranke postupka su:

Europska komisija, koju zastupaju D. Triantafyllou i A. Sauka, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa S. Jiménez García, u svojstvu agenta,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Rodin, predsjednik vijeća, D. Šváby (izvjestitelj) i K. Jürimäe, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: grčki

Presudu

1 Helenska Republika svojom žalbom zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 1. veljače 2018., Grčka/Komisija (T-506/15, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:53), kojom je taj sud odbio njezinu tužbu protiv Provedbene odluke Komisije 2015/1119/EU od 22. lipnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2015., L 182, str. 39., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 1782/2003

2 Uvodne izjave 3., 4., 21. i 24. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2019/93, Uredbe (EZ) br. 1452/2001, Uredbe (EZ) br. 1453/2001, Uredbe (EZ) br. 1454/2001, Uredbe (EZ) br. 1868/94, Uredbe (EZ) br. 1251/1999, Uredbe (EZ) br. 1254/1999, Uredbe (EZ) br. 1673/2000, Uredbe (EEZ) br. 2358/71 i Uredbe (EZ) br. 2529/2001 (SL 2003., L 270, str. 1.) glasile su kako slijedi:

„(3) Kako bi se izbjeglo napuštanje poljoprivrednog zemljišta i osiguralo da se ono održava u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju, potrebno je usvojiti standarde koji se mogu, odnosno ne mogu, temeljiti na zakonskim propisima država članica. Stoga je potrebno utvrditi zajednički okvir koji državama članicama dopušta donošenje standarda uz uzimanje u obzir posebnih obilježja odnosnih područja, uključujući tlo i klimatske uvjete, postojeće poljoprivredne sustave (uporabu zemljišta, plodored, poljoprivrednu praksu) i strukture poljoprivrednih gospodarstava.

(4) Uzimajući u obzir pozitivan učinak koji trajni pašnjaci imaju na okoliš, potrebno je usvojiti mjere radi poticanja očuvanja postojećih trajnih pašnjaka kako bi se spriječilo njihovu prenamjenu u obradiva zemljišta.

[…]

(21) Programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike predviđa se izravna potpora dohotku ponajprije kako bi se poljoprivrednicima osigurao primjeren životni standard. Taj je cilj usko povezan s očuvanjem ruralnih područja. Kako bi se izbjegla svaka neprihvatljiva dodjela sredstava Zajednice, potpora se ne bi smjela isplaćivati poljoprivrednicima koji su na umjetan način stvorili uvjete potrebne za ostvarenje prava na ta plaćanja.

[…]

(24) Povećanje konkurentnosti poljoprivrede Zajednice i razvoj standarda u području kvalitete hrane i okoliša nužno uzrokuju smanjenje institucionalnih cijena poljoprivrednih proizvoda i povećanje troškova proizvodnje za poljoprivredna gospodarstva u Zajednici. Kako bi se postigli ti ciljevi i poticala održiva poljoprivreda koja je više usmjerena prema tržištu, treba s podupiranja proizvodnje prijeći na podupiranje proizvođača uvođenjem sustava proizvodno nevezane potpore dohotku za svako poljoprivredno gospodarstvo. Ipak ne mijenjajući iznose koji se stvarno isplaćuju poljoprivrednicima, odvajanje potpore od proizvodnje znatno će povećati učinkovitost potpore dohotku. Stoga jedinstveno plaćanje po gospodarstvu valja podvrgnuti standardima u području okoliša, sigurnosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja kao i održavanju gospodarstva u dobrim poljoprivrednim i okolišnim uvjetima.” [neslužbeni prijevod]

3 Ta je uredba sadržavala glavu III. naslovljenu „Program jedinstvenih plaćanja”, u kojoj se nalazilo poglavlje 3. koje se odnosilo na „prava na plaćanje”. Odjeljak 1. tog poglavlja, koji se odnosio na „prava na plaćanje na temelju površine”, sadržavao je članak 43. navedene uredbe, naslovljen „Utvrđenje pravâ na plaćanje”, na temelju kojeg:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 48., svaki poljoprivrednik ostvaruje pravo na plaćanje po hektaru koje se izračunava tako da se referentni iznos podijeli s trogodišnjim prosječnim brojem svih hektara na temelju kojih je poljoprivrednik tijekom referentnog razdoblja imao pravo na izravna plaćanja navedena u Prilogu VI.

Ukupni broj prava na plaćanje jednak je gore navedenom prosječnom broju hektara.

[…]

2. Broj hektara naveden u stavku 1. osim toga uključuje i:

[…]

(b) sve površine pod krmnim biljem tijekom referentnog razdoblja.

3. Za potrebe stavka 2. točke (b) ovog članka, ‚površina pod krmnim biljem’ znači površina gospodarstva koja je tijekom cijele kalendarske godine dostupna, u skladu s člankom 5. Uredbe Komisije (EZ) br. 2419/2001 [od 11. prosinca 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava za određene programe potpora Zajednice, uspostavljenog Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3508/92 (SL 2001., L 327, str. 11.)] za uzgoj životinja, uključujući površine u zajedničkom korištenju i površine pod miješanim kulturama. Tu ne spadaju:

– zgrade, šume, ribnjaci, staze,

[…]” [neslužbeni prijevod]

4 Članak 44. Uredbe br. 1782/2003, koji se odnosi na „[k]orištenje pravima na plaćanje”, u svojem je stavku 2. određivao:

„‚Prihvatljivi hektar’ znači bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu koja se koristi kao obradivo zemljište i trajni pašnjak, osim trajnih nasada i šuma ili onih koje se koriste za nepoljoprivrednu aktivnost.” [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 796/2004

5 Članak 2. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih uredbama Vijeća (EZ) br. 1782/2003 i (EZ) br. 73/2009 kao i višestruke sukladnosti predviđene Uredbom Vijeća br. 479/2008 (SL 2004., L 141, str. 18.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 380/2009 od 8. svibnja 2009. (SL 2009., L 116, str. 9.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 796/2004), glasio je:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

1 (a) ‚poljoprivredna parcela' znači neprekinuta površina zemljišta koju je prijavio jedan poljoprivrednik i na kojoj se uzgaja samo jedinstvena skupina usjeva; ako se u okviru ove uredbe zahtijeva zasebna prijava uporabe površine unutar skupine usjeva, ta posebna uporaba dodatno ograničava poljoprivrednu parcelu;

[…]

2) ‚trajni pašnjak' je zemljište koje se koristi za uzgoj trava ili drugoga zeljastoga krmnog bilja na prirodan način (zasijano ili samoniklo) koje nije bilo uključeno u plodored usjeva na poljoprivrednom gospodarstvu pet ili više godina, osim zemljišta koja ulaze u sustav zemljišta na ugaru u skladu s člankom 107. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 i površina ostavljenih na ugaru u skladu s odredbama Uredbe Vijeća (EZZ) br. 2078/92 [od 30. lipnja 1992. o poljoprivrednim metodama proizvodnje koje su u skladu sa zahtjevima zaštite prirode i održavanja krajobraza (SL 1992., L 215, str. 85.)] [neslužbeni prijevod], člancima 22., 23. i 24. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1257/1999 [od 17. svibnja 1999. o potpori Europskoga fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) ruralnom razvoju kojom se izmjenjuju i stavljaju izvan snage određene uredbe (SL 1999., L 160, str. 80.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 1., str. 93.)] i člankom 39. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.);

2 (a) ‚trave i ostala travolika paša' znači sve travolike biljke koje se obično nalaze na prirodnim pašnjacima ili su obično sastavni dio mješavine sjemena za pašnjake ili livade u državama članicama, bez obzira na to koriste li se za ispašu životinja. Države članice mogu uključiti kulture koje se nalaze u Prilogu IX. Uredbe [br. 1782/2003];

[…]" [neslužbeni prijevod]

6 U tom pogledu uvodna izjava 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 239/2005 od 11. veljače 2005. (SL 2005., L 42, str. 3.), kojom je izmijenjena prvotna verzija Uredbe br. 796/2004, glasila je:

„Članak 2. Uredbe br. 796/2004 […] sadržava više definicija koje je potrebno pojasniti. Posebno je potrebno pojasniti definiciju ‚stalnih pašnjaka' iz točke 2. navedenog članka, a potrebno je i uvesti definiciju izraza ‚trave i ostala travolika paša'. Međutim, u tom kontekstu valja uzeti da je državama članicama potrebna određena fleksibilnost kako bi mogle voditi računa o lokalnim agronomskim uvjetima." [neslužbeni prijevod]

7 Članak 8. Uredbe br. 796/2004, naslovljen „Opća načela primjenjiva na poljoprivredne parcele", u stavku 1. predviđao je:

„Ne dovodeći u pitanje članak 34. stavak 2. Uredbe br. 73/2009, poljoprivredna šumska parcela smatra se prihvatljivom površinom za potrebe sustava potpore na temelju površina, pod uvjetom da se poljoprivredne djelatnosti ili, ako je to slučaj, predviđena proizvodnja mogu obaviti na način na koji bi se obavila na nešumskim parcelama koje se nalaze u istom području." [neslužbeni prijevod]

8 Glava III. Uredbe br. 796/2004, koja se odnosila na „[k]ontrole", sadržavala je članak 27., naslovljen „Odabir kontrolnog uzorka". Stavkom 1. tog članka bilo je određeno:

„1. Nadležno tijelo, na temelju analize rizika i reprezentativnosti podnesenih zahtjeva za potporu, odabire kontrolne uzorke za kontrole na terenu u skladu s ovom Uredbom. Svake se godine ocjenjuje i ažurira učinkovitost analize rizika:

(a) utvrđivanjem važnosti svakog čimbenika rizika;

(b) usporedbom rezultata uzorka na temelju rizika i uzorka na temelju nasumičnog odabira iz drugog podstavka;

(c) uzimanjem u obzir posebnih okolnosti u državama članicama.

Da bi se zajamčila reprezentativnost uzorka, države članice nasumično odabiru između 20 % i 25 % minimalnog broja poljoprivrednika koji podliježu kontrolama na terenu, što je utvrđeno člankom 26. stavcima 1. i 2.

[…]" [neslužbeni prijevod]

9 U istoj glavi III. nalazio se članak 30. te uredbe, naslovljen „Utvrđivanje površina". U skladu sa stavkom 2. tog članka:

„Ukupna površina poljoprivredne parcele može se uzeti u obzir pod uvjetom da je u potpunosti iskorištena u skladu s uobičajenim normama dotične države članice ili regije. U drugim slučajevima u obzir se uzima stvarno korištena površina.

U pogledu regija u kojima su neke značajke, posebno živice, jarci ili zidovi, tradicionalno dio dobre poljoprivredne prakse uzgoja ili uporabe, države članice mogu odlučiti da se dotična površina smatra dijelom površine koji se u cijelosti koristi, pod uvjetom da ne prelazi ukupnu širinu koju odrede države članice. Ta širina mora odgovarati tradicionalnoj širini u dotičnoj regiji i ne smije prijeći 2 metra.

[…]" [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 1290/2005

10 U glavi IV., naslovljenoj „Poravnanje računa i nadzor Komisije", 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.), nalazio se njezin članak 31., naslovljen „Potvrda o sukladnosti". Stavci 2. do 4. tog članka glasili su:

„2. Komisija procjenjuje iznose koji se isključuju na temelju težine zabilježene nesukladnosti. Uzima u obzir vrstu i težinu povrede te financijsku štetu prouzročenu Zajednici.

3. Prije donošenja odluke o odbijanju financiranja, nalazi inspekcije Komisije i odgovori države članice priopćuju se u pisanom obliku, nakon čega dvije strane nastoje postići dogovor o mjerama koje je potrebno poduzeti.

Ako se ne postigne dogovor, država članica može zatražiti pokretanje postupka usklađivanja međusobnih stajališta u roku od četiri mjeseca. Izvješće o ishodu postupka dostavlja se Komisiji, koja ga proučava prije donošenja odluke o možebitnom odbijanju financiranja.

4. Financiranje se ne može odbiti za:

(a) izdatke iz članka 3. stavka 1. koji su nastali više od 24 mjeseca prije nego što je Komisija pisano obavijestila državu članicu o nalazima inspekcije;

[…]"

Uredba (EZ) br. 885/2006

11 Uredba Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) 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.) sadržavala je članak 11., naslovljen „Potvrda o sukladnosti". Taj je članak u svojim stavcima 1. do 3. određivao:

„1. Ako Komisija nakon analize smatra da izdaci nisu ostvareni u skladu s pravilima Zajednice, dostavlja svoje nalaze predmetnoj državi članici i navodi korektivne mjere koje su potrebne kako bi se u budućnosti osiguralo poštovanje navedenih pravila.

Pri dostavi podataka upućuje se na ovaj članak. Država članica mora odgovoriti u roku od dva mjeseca od primitka podataka i, sukladno tome, Komisija može promijeniti svoj stav. U opravdanim slučajevima Komisija može pristati produljiti rok za odgovor.

Po isteku roka za odgovor Komisija saziva bilateralan sastanak i obje strane nastoje postići dogovor o mjerama koje je potrebno poduzeti i o ocjeni ozbiljnosti povrede i financijske štete nanesene proračunu Zajednice.

2. U roku od dva mjeseca od primitka zapisnika s bilateralnog sastanka navedenog u stavku 1. trećem podstavku, država članica dužna je dostaviti sve informacije koje su zatražene tijekom navedenog sastanka ili ostale informacije koje smatra korisnima za provjeru koja je u tijeku.

U opravdanim slučajevima Komisija može na obrazložen zahtjev države članice odobriti produljenje razdoblja iz prvoga podstavka. Zahtjev se upućuje Komisiji prije isteka navedenoga razdoblja.

Po isteku razdoblja navedenoga u prvom podstavku, Komisija formalno dostavlja svoje zaključke državi članici na temelju podataka koje je primila u okviru postupka potvrde o sukladnosti. Dostavljeni zaključci ocjenjuju izdatke koje Komisija namjerava izuzeti iz financiranja Zajednice u skladu s člankom 31. Uredbe [br. 1290/2005] i poziva se na članak 16. stavak 1. ove Uredbe.

3. Država članica obavješćuje Komisiju o korektivnim mjerama koje je poduzela radi osiguranja poštovanja pravila Zajednice i o datumu stupanja na snagu njihove provedbe.

Nakon što pregleda izvješće koje sastavlja tijelo za mirenje u skladu s poglavljem 3. ove Uredbe, Komisija prema potrebi donosi jednu ili više odluka na temelju članka 31. Uredbe [br. 1290/2005] kako bi se izdaci ostvareni suprotno pravilima Zajednice isključili iz financiranja Zajednice sve dok država članica ne počne učinkovito provoditi korektivne mjere.

Pri ocjenjivanju izdataka koji se isključuju iz financiranja Zajednice Komisija može uzeti u obzir svaku informaciju koju joj država članica dostavi nakon isteka razdoblja navedenoga u stavku 2. ako je to neophodno za bolju ocjenu financijske štete koja je nanesena proračunu Zajednice, pod uvjetom da je kašnjenje dostave podataka opravdano izvanrednim okolnostima.

[…]"

Uredba (EZ) br. 73/2009

12 Uvodne izjave 7. i 23. Uredbe 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 uredbi (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.):

„(7) Uredbom [br. 1782/2003] prepoznat je pozitivan učinak trajnih pašnjaka na okoliš. Potrebno je zadržati mjere iz te Uredbe kojima se potiče očuvanje postojećih trajnih pašnjaka od njihove masovne prenamjene u obradivo zemljište.

[…]

(23) Iskustvo u primjeni programa jedinstvenih plaćanja pokazalo je da je u većem broju slučajeva proizvodno nevezana potpora dohotku dodijeljena korisnicima čije su poljoprivredne aktivnosti činile neznatan dio njihovih ukupnih gospodarskih aktivnosti ili čiji predmet poslovanja uopće nije bio ili tek u neznatnoj mjeri obavljanje poljoprivrednih aktivnosti. Kako bi se spriječilo da se potpora dohotku u poljoprivredi dodjeljuje takvim korisnicima, te kako bi se osiguralo da se potpora Zajednice u potpunosti koristi za osiguranje prihvatljivog životnog standarda poljoprivrednika, državama bi članicama trebalo dopustiti da, u slučaju takve raspodjele, tim fizičkim i pravnim osobama ne dodijele izravna plaćanja na temelju ove Uredbe.”

13 Uredba br. 73/2009 sadržavala je glavu II., naslovljenu „Opće odredbe o izravnim plaćanjima”, u kojem se nalazilo poglavlje 4. koje se odnosilo na „[i]ntegrirani administrativni i kontrolni sustav”. To je poglavlje sadržavalo članak 19., naslovljen „Zahtjevi za potporu”, čiji je stavak 1. glasio:

„Svake godine poljoprivrednik podnosi zahtjev za izravna plaćanja, u kojem je, ovisno o slučaju, dužan naznačiti sljedeće:

(a) sve poljoprivredne parcele na gospodarstvu i, ako država članica primjenjuje članak 15. stavak 3., broj stabala maslina i njihovu lokaciju na parceli;

(b) prava na plaćanje određena za aktiviranje;

(c) sve ostale podatke propisane ovom uredbom ili koje utvrdi odnosna država članica.

[…]”

14 U glavi III. te uredbe, naslovljenoj „Program jedinstvenih plaćanja”, nalazio se njezin članak 34., koji se odnosio na „aktiviranje prava na plaćanje po prihvatljivom hektaru”. U skladu sa stavkom 2. tog članka:

„Za potrebe ove glave ‚prihvatljivi hektar’ znači:

(a) bilo koju poljoprivrednu površinu na gospodarstvu te bilo koju površinu zasađenu kulturama kratkih ophodnji […] koje se koriste za obavljanje poljoprivredne aktivnosti […]; i

(b) bilo koju površinu za koju je u 2008. ostvareno pravo na plaćanje u okviru programa jedinstvenih plaćanja ili programa jedinstvenih plaćanja po površini, a koja:

[…]

ii. je tijekom trajanja odnosne obveze pojedinog poljoprivrednika pošumljena u skladu s člankom 31. [Uredbe br. 1257/1999] ili člankom 43. [Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju EPFRR-a (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.)], ili na temelju nacionalnog programa čiji su uvjeti u skladu s člankom 43. stavcima 1., 2. i 3. te uredbe, […]

[…]"

15 Članak 137. Uredbe br. 73/2009, naslovljen „Potvrda prava na plaćanje", nalazio se u poglavlju 1. glave VII. te uredbe, naslovljenom „Provedbene odredbe". Taj je članak glasio:

„1. Prava na plaćanje dodijeljena poljoprivrednicima prije 1. siječnja 2009. smatraju se zakonitima i redovitima od 1. siječnja 2010.

2. Stavak 1. ne primjenjuje se na prava na plaćanje dodijeljena poljoprivrednicima na temelju činjenično netočnih zahtjeva, osim u slučajevima u kojima poljoprivrednik opravdano nije bio u stanju zamijetiti pogrešku.

3. Stavkom 1. ovog članka ne dovodi se u pitanje ovlast Komisije da donosi odluke iz članka 31. Uredbe [br. 1290/2005] u pogledu izdataka za plaćanja dodijeljena za bilo koju kalendarsku godinu do 2009. uključivo s tom godinom."

Uredba (EZ) br. 1120/2009

16 Člankom 2. Uredbe Komisije (EZ) br. 1120/2009 od 29. listopada 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu programa jedinstvenih plaćanja predviđenog u glavi III. Uredbe br. 73/2009 (SL 2009., L 316, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 167.) bilo je propisano:

„Za potrebe glave III. Uredbe [br. 73/2009] i za potrebe ove uredbe koriste se sljedeće definicije:

[…]

(c) ‚trajni pašnjak' znači zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog zeljastog krmnog bilja, prirodnog, (samoniklog), ili uzgojenog, (zasijanog), koje nije uključeno u plodored na gospodarstvu pet ili više godina, osim površina koje se drže na ugaru u skladu s Uredbom [br. 2078/92], površine koje se drže na ugaru u skladu s člancima 22., 23. i 24. Uredbe [br. 1257/1999] i površine koje se drže na ugaru u skladu s člankom 39. Uredbe [br. 1698/2005]; u tom smislu ‚trave ili drugo zeljasto krmno bilje' znači svo zeljasto bilje koje tradicionalno raste na prirodnim pašnjacima ili je uključeno u mješavinama sjemenja za pašnjake ili livade u državi članici (bez obzira koriste li se za ispašu ili ne). Države članice mogu uključiti ratarske kulture navedene u Prilogu I.;

[…]"

Uredba (EZ) br. 1122/2009

17 Uredba Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL 2009., L 316,

str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.), sadržavala je glavu II. koja se odnosila na „[z]ahtjev[e] za potpore”. Poglavlje I. te uredbe, koje se nalazilo u toj glavi i odnosilo na „[j]edinstveni zahtjev”, sadržavalo je članak 11. te uredbe, naslovljen „Datum podnošenja jedinstvenog zahtjeva”. U skladu sa stavkom 2. tog članka:

„Jedinstveni zahtjev podnosi se do datuma koji određuju države članice, ali ne poslije 15. svibnja. Međutim, Estonija, Latvija, Litva, Finska i Švedska mogu odrediti kasniji datum, ali ne poslije 15. lipnja.

[…]”

18 Članak 31. navedene uredbe odnosio se na „odabir kontrolnog uzorka” i u stavcima 1. i 2. određivao je:

„1. Nadležno tijelo, na temelju analize rizika i reprezentativnosti podnesenih zahtjeva za potporu, odabire kontrolne uzorke za kontrole na terenu u skladu s ovom Uredbom.

Da bi se zajamčila reprezentativnost uzorka, države članice nasumično odabiru između 20 % i 25 % minimalnog broja poljoprivrednika koji podliježu kontrolama na terenu, što je utvrđeno člankom 30. stavcima 1. i 2.

Međutim, ako je broj poljoprivrednika koji podliježu kontrolama na terenu veći od minimalnog broja poljoprivrednika koji podliježu kontrolama na terenu, što je utvrđeno člankom 30. stavcima 1. i 2., postotak nasumično odabranih poljoprivrednika u dodatnom uzorku ne smije prijeći 25 %.

2. Učinkovitost analize rizika svake se godine ocjenjuje i ažurira:

(a) utvrđivanjem važnosti svakog čimbenika rizika;

(b) usporedbom rezultata uzorka odabranog na temelju rizika i nasumično odabranog uzorka iz drugog podstavka stavka 1.;

(c) uzimajući u obzir posebne uvjete u državi članici.”

19 Članak 34. iste uredbe bio je naslovljen „Određivanje površina” te je u stavcima 2. i 4. predviđao:

„2. Ukupna površina poljoprivredne parcele može se uzeti u obzir pod uvjetom da je u potpunosti iskorištena u skladu s uobičajenim normama dotične države članice ili regije. U drugim slučajevima u obzir se uzima stvarno korištena površina.

U vezi s regijama u kojima su neke značajke, posebno živice, jarci i zidovi, tradicionalno dio dobre poljoprivredne prakse uzgoja ili uporabe, države članice mogu odlučiti da se dotična površina smatra dijelom površine koji se u cijelosti koristi, pod uvjetom da ne prelazi ukupnu širinu koju odrede države članice. Ta širina mora odgovarati tradicionalnoj širini u dotičnoj regiji i ne smije prijeći 2 metra.

[…]

4. Ne dovodeći u pitanje članak 34. stavak 2. Uredbe [br. 73/2009], poljoprivredna parcela koja sadrži stabla smatra se prihvatljivom površinom za svrhe sustava potpore po površini ako se poljoprivredne djelatnosti ili, prema potrebi, predviđena proizvodnja mogu odvijati na sličan način kao i kod poljoprivrednih parcela bez stabala na istom području.”

20 Članak 53. Uredbe br. 1122/2009, naslovljen „Elementi kontrola na terenu”, u stavku 6. propisivao je:

„Kontrole na terenu, povezane s uzorkom u skladu s člankom 50. stavkom 1., obavljaju se u istoj kalendarskoj godini u kojoj su podneseni zahtjevi.”

Uredba (EU) br. 1307/2013

21 Članak 4. stavak 1. točka (h) Uredbe (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. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.) u svojoj prvotnoj verziji sadržavao je sljedeću definiciju:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(h) ‚trajni travnjak i trajni pašnjak’ (zajedno ‚trajni travnjak’) znači zemljište koje se koristi za uzgoj trava ili ostale travolike paše na prirodan način (samoniklo) ili putem uzgoja (zasijano) i koje nije bilo uključeno u izmjenu nasada poljoprivrednog gospodarstva tijekom pet ili više godina; može uključivati druge vrste poput grmlja i/ili drveća koje se mogu upotrebljavati za ispašu pod uvjetom da trave i ostala travolika paša i dalje prevladavaju, kao i, ako države članice tako odluče, zemljište koje se može upotrebljavati za ispašu i koje čini dio uspostavljene lokalne prakse koja podrazumijeva da trave i druge travolike paše tradicionalno ne prevladavaju na područjima za ispašu“.

22 Ta odredba, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. (SL 2017., L 350, str. 15.), glasi:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(h) ‚trajni travnjak i trajni pašnjak’ (zajedno ‚trajni travnjak’) znači zemljište koje se koristi za uzgoj trava ili druge travolike paše na prirodan način (samoniklo) ili putem uzgoja (zasijano) i koje nije bilo uključeno u izmjenu nasada poljoprivrednog gospodarstva tijekom pet ili više godina, kao i, ako države članice tako odluče, koje nije preorano tijekom pet ili više godina; ono može uključivati druge vrste poput grmlja i/ili drveća koje se mogu upotrebljavati za ispašu te, ako države članice tako odluče, druge vrste poput grmlja i/ili drveća od kojih nastaje hrana za životinje, pod uvjetom da trave i druge travolike paše i dalje prevladavaju. Države članice također mogu odlučiti da se trajnim travnjakom smatra:
   i. zemljište koje se može upotrebljavati za ispašu i koje čini dio uspostavljene lokalne prakse na kojem trave i druge travolike paše tradicionalno ne prevladavaju na površinama za ispašu i/ili
   ii. zemljište koje se može upotrebljavati za ispašu na kojem trave i druge travolike paše ne prevladavaju ili nisu prisutne na površinama za ispašu”.

Okolnosti spora

23 U razdoblju od lipnja 2010. do lipnja 2012. Komisija je provela dvije serije analiza u vezi s izdacima koji su za Helensku Republiku nastali u okviru, s jedne strane, potpora po površini za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011. i, s druge strane, u okviru sustava višestruke sukladnosti za iste godine podnošenja zahtjeva.

24 Nakon tih analiza Komisija je svoje primjedbe uputila Helenskoj Republici dopisom od 24. studenoga 2011., u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006 (u daljnjem tekstu: prva obavijest od 24. studenoga 2011.). Ta joj je država članica na tu obavijest odgovorila 24. siječnja 2012.

25 Kad je riječ o potporama po površini, nakon prve obavijesti od 24. studenoga 2011. i odgovorâ Helenske Republike na tu obavijest, 23. svibnja 2013. održan je bilateralni sastanak. Komisija je 14. lipnja 2013. Helenskoj Republici dostavila svoje nalaze na koje joj je potonja odgovorila 19. rujna 2013.

26 Dopisom od 18. veljače 2014. Komisija je obavijestila Helensku Republiku o svojem prijedlogu za isključenje iz financiranja Europske unije iznosa od 302 577 561,08 eura zbog nesukladnosti primjene sustava potpora po površini s pravilima Unije za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011.

27 Helenska Republika je dopisom od 8. travnja 2014. predmet uputila tijelu za mirenje koje je svoje mišljenje donijelo 22. listopada 2014.

28 Komisija je 27. siječnja 2015. usvojila svoje konačno stajalište u kojem je predložila da se iz financiranja isključi konačni bruto iznos od 313 483 531,71 eura.

29 Kad je riječ o sustavu višestruke sukladnosti, nakon prve obavijesti od 24. studenoga 2011. i odgovorâ Helenske Republike na tu obavijest, i on je bio predmet bilateralnog sastanka od 23. svibnja 2013., navedenog u točki 25. ove presude. Komisija je 14. lipnja 2013. Helenskoj Republici dostavila svoje nalaze na koje je potonja odgovorila 13. studenoga 2013.

30 Helenska Republika je dopisom od 1. travnja 2014. predmet također uputila tijelu za mirenje koje je svoje mišljenje donijelo 24. rujna 2014.

31 Komisija je 4. veljače 2015. usvojila svoje konačno stajalište u kojem je predložila da se iz financiranja isključi konačni bruto iznos od 16 060 573,95 eura.

32 Komisija je u spornoj odluci, donesenoj 22. lipnja 2015., primijenila paušalne financijske ispravke za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011. u iznosu od 302 577 561,08 eura neto, kad je riječ o izravnim potporama po površini, i u iznosu od 15 383 972,53 eura neto, kad je riječ o sustavu višestruke sukladnosti.

33 Komisija je određivanje paušalnih ispravaka opravdala razlozima navedenima u sažetom izvješću priloženom spornoj odluci koji su navedeni u točkama 16. do 34. pobijane presude.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

34 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. kolovoza 2015. Helenska Republika je pokrenula postupak za poništenje sporne odluke ističući u biti šest tužbenih razloga.

35 Prva dva tužbena razloga odnosila su se na ispravak od 25 % koji je bio određen zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka, a temeljila su se, prvi, na pogrešnom tumačenju i primjeni članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004 i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009, a drugi na pogrešnom tumačenju i primjeni Komisijina dokumenta VI/5330/97 od 23. prosinca 1997., naslovljenog „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnanju računa Komponente za jamstva EFSJP-a” (u daljnjem tekstu: dokument VI/5330/97), kad je riječ o ispunjavanju uvjeta za određivanje paušalnog ispravka od 25 %, na nedostatku obrazloženja, prekoračenju granica diskrecijske ovlasti Komisije kao i istodobnoj povredi načela proporcionalnosti.

36 Treći tužbeni razlog temeljio se na pogrešnom tumačenju i primjeni dokumenta VI/5330/97 kad je riječ o određivanju financijskog ispravka od 5 %, prekoračenju granica diskrecijske ovlasti Komisije kao i na povredi načela proporcionalnosti.

37 Četvrti tužbeni razlog temeljio se na pogrešnom tumačenju i primjeni članka 31. stavka 2. Uredbe br. 1122/2009 i članka 27. Uredbe br. 796/2004 kao i na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja.

38 Peti i šesti tužbeni razlog odnosili su se na sustav višestruke sukladnosti te su se temeljili, kad je riječ o petom tužbenom razlogu, na pogrešnom tumačenju i primjeni članka 11. Uredbe br. 885/2006 i članka 31. Uredbe br. 1290/2005, na nedovoljnom obrazloženju i pogrešci u ocjeni koja se odnosi na paušalni ispravak od 2 % za godinu zahtjeva 2011. i, kad je riječ o šestom tužbenom razlogu, na povredi članaka 266. i 280. UFEU-a, koji se odnose na Komisijinu obvezu poduzimanja potrebnih mjera kako bi postupila u skladu s presudom od 6. studenoga 2014., Grčka/Komisija (T-632/11, neobjavljeno, EU:T:2014:934), i na nepostojanju obrazloženja u pogledu neisplate iznosa od 10 460 620,42 eura Helenskoj Republici slijedom navedene presude.

39 Opći je sud pobijanom presudom odbio tužbu.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

40 Helenska Republika od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– poništi spornu odluku, i

– naloži Komisiji snošenje troškova.

41 Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu kao neosnovanu. Također zahtijeva da se Helenskoj Republici naloži snošenje troškova.

42 Kraljevina Španjolska zahtijeva da Sud ukine pobijanu presudu i naloži Komisiji snošenje troškova.

O žalbi

43 Helenska Republika u prilog svojoj žalbi ističe pet žalbenih razloga. Prva dva žalbena razloga u vezi su s financijskim ispravkom od 25 % koji je primijenjen na potpore po površini za pašnjake. Treći žalbeni razlog odnosi se na financijski ispravak od 5 % koji je primijenjen zbog nedostataka u sustavu za identifikaciju parcela za godinu podnošenja zahtjeva 2009. Četvrti žalbeni razlog odnosi se na financijski ispravak od 2 % zbog neučinkovitosti analize rizika za godinu podnošenja zahtjeva 2010. Peti žalbeni razlog odnosi se na financijski ispravak od 2 % za godinu podnošenja zahtjeva 2011. zbog višestruke sukladnosti.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

44 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga Helenska Republika u biti prigovara Općem sudu da je pogrešno protumačio i primijenio, u točkama 49. do 84. pobijane presude, članak 2. prvi stavak točku 2. Uredbe br. 796/2004 i članak 2. točku (c) Uredbe br. 1120/2009, kojima se utvrđuje definicija „trajnih pašnjaka”, i da je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja u skladu s člankom 296. UFEU-a.

45 Helenska Republika Općem sudu prigovara da je, u točkama 55., 56., 68. i 74. pobijane presude, uzeo u obzir pogrešan kriterij koji se odnosi na vrste vegetacije koja pokriva površine koje je Komisija uzela u obzir kako bi utvrdila jesu li te površine „trajni pašnjaci” u smislu prava Unije. Naime, Opći je sud ograničio kvalifikaciju „trajnih pašnjaka” samo na površine pokrivene travom ili drugim travolikim pašama, isključujući površine prekrivene grmljem i drvenastom vegetacijom, koji su karakteristični za pašnjake „sredozemnog tipa”. Međutim, prema mišljenju žalitelja, Opći je sud trebao prihvatiti drugi kriterij prema kojem su „trajni pašnjaci” površine koje čine dio uspostavljene lokalne prakse, koje se tradicionalno upotrebljavaju za ispašu i na kojima ne prevladavaju trave i travolike paše. Također, prevladavanje vegetacije drvenastog tipa na predmetnim površinama ne može služiti kao pokazatelj napuštanja poljoprivrednih aktivnosti.

46 Prema mišljenju Helenske Republike, takvo tumačenje poduprto je tekstom članka 2. Uredbe br. 796/2004, kao i kontekstom i ciljevima koji se tom uredbom ostvaruju. Ona također ističe da to široko razumijevanje pojma „trajnih pašnjaka” proizlazi podjednako iz članka 4. stavka 1. točke (h) Uredbe br. 1307/2013 i iz vodiča namijenjenog da državama članicama pruži smjernice o najboljim načinima za poštovanje zakonskih odredaba na snazi koje se odnose na zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP), koji je objavio Komisijin Zajednički istraživački centar (JRC) 2. travnja 2008., kao i iz akcijskog plana koji su helenska tijela u suradnji s Komisijom izradila u listopadu 2012., koji sadržava procjenu prihvatljivosti pašnjaka fotointerpretacijom satelitskih snimaka na razini referentne parcele (jedinice) i primjenu sustava proporcionalnog (pro rata) izračuna u slučajevima postojanja sporadičnog grmlja (u daljnjem tekstu: akcijski plan iz 2012.).

47 U potporu toj argumentaciji Kraljevina Španjolska u biti tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kada je presudio da je relevantan kriterij vrsta vegetacije koja je prisutna na predmetnoj površini te je zatim svoje ispitivanje proveo s obzirom na taj kriterij. Prema mišljenju te države članice, relevantan kriterij se ne temelji na vrsti vegetacije koja je prisutna na toj površini, nego na stvarnoj poljoprivrednoj uporabi potonje.

48 Komisija predlaže da se taj žalbeni razlog odbije kao neosnovan. Ta institucija smatra da je Opći sud pravilno protumačio i primijenio pojam „trajnih pašnjaka” iz članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004 i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009. Iz te definicije proizlazi da je odlučujući kriterij koji se odnosi na vrstu vegetacije koja pokriva dotičnu poljoprivrednu površinu. Usto, ni smjernice navedene u točki 46. ove presude, a ni navedeni akcijski plan iz 2012., ni Uredba br. 1307/2013, koja se primjenjuje od 1. siječnja 2015., i koja sadržava proširenu definiciju pojma „trajnih pašnjaka”, nisu relevantni za tumačenje prava koje je bilo primjenjivo u vrijeme kada su se dogodile činjenice ovog slučaja, niti za ocjenu financijskog ispravka koji je odredila Komisija.

Ocjena Suda

49 U okviru svojeg prvog žalbenog razloga Helenska Republika u biti prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja pojma „trajnih pašnjaka” u smislu članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004 i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009, utvrdivši u točki 56. pobijane presude da su tim pojmom obuhvaćene samo površine prekrivene travom ili travolikim

pašama, isključujući površine prekrivene drvenastim ili grmolikim biljkama, koje su karakteristične za pašnjake tzv. „sredozemnog tipa”. Naime, prema mišljenju Helenske Republike, kriterij koji se odnosi na vrstu vegetacije koja pokriva dotičnu poljoprivrednu površinu nije odlučujući u pogledu kvalifikacije kao „trajnog pašnjaka”.

50 U tom pogledu valja istaknuti, s jedne strane, da članak 2. točka (c) Uredbe br. 1120/2009 sadržava definiciju pojma „trajnih pašnjaka” koja je vrlo slična onoj iz članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004. S druge strane, iz presude od 15. svibnja 2019., Grčka/Komisija (C-341/17 P, EU:C:2019:409), u kojoj je Sud protumačio pojam „trajnih pašnjaka” iz članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004, proizlazi da odlučujući kriterij za definiciju „trajnih pašnjaka” nije vrsta vegetacije koja pokriva poljoprivrednu površinu, nego stvarna uporaba te površine za tipičnu poljoprivrednu aktivnost u svrhu „trajnih pašnjaka”. Slijedom toga, postojanje drva ili grmlja samo po sebi ne može predstavljati prepreku kvalifikaciji neke površine „trajnim pašnjakom”, sve dok ne ugrožava stvarnu uporabu navedene površine za poljoprivrednu aktivnost (presuda od 15. svibnja 2019., Grčka/Komisija, C-341/17 P, EU:C:2019:409, t. 54.).

51 Stoga, time što je u točki 56. pobijane presude presudio da je relevantni kriterij vrsta vegetacije koja se nalazi na predmetnoj površini, te je potom svoje ispitivanje proveo s obzirom na taj kriterij, Opći sud je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja i primjene pojma „trajnih pašnjaka”, kako proizlazi iz članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004. i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009. Iz toga slijedi da je pogrešno razmatranje Općeg suda iz točke 65. pobijane presude, prema kojem Helenska Republika nije dokazala netočnost Komisijinih ocjena.

52 Slijedom navedenog, prvi žalbeni razlog Helenske Republike treba prihvatiti. Iz toga slijedi da točku 1. izreke pobijane presude treba ukinuti, u dijelu u kojem je Opći sud odbio tužbu Helenske Republike u pogledu paušalnog ispravka od 25 % koji je zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka određen spornom odlukom za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011.

Drugi žalbeni razlog

53 U okviru svojeg drugog žalbenog razloga Helenska Republika u biti tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio i primijenio dokument VI/5330/97 kad je riječ o ispunjenju četiriju uvjeta potrebnih za primjenu stope ispravka od 25 %.

54 Budući da se taj tužbeni razlog odnosi na ispravak od 25 % koji je određen zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka i da, kao što to proizlazi iz točke 52. ove presude, točku 1. izreke pobijane presude treba ukinuti, nije potrebno ispitati taj žalbeni razlog koji ne može dovesti do ukidanja pobijane presude u većem opsegu.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

55 Treći žalbeni razlog može se, unatoč nedostatku strukture, razumjeti na način da se dijeli na dva dijela.

56 U okviru prvog dijela Helenska Republika u biti tvrdi da je Opći sud, u točkama 141. do 162. pobijane presude, povrijedio načela zakonitosti, dobre uprave i prava obrane kao i načelo proporcionalnosti jer je zanemario svoj argument prema kojem je promjena statusa površina iz neprihvatljivih u prihvatljive za godinu podnošenja zahtjeva 2009. bila predmet kontrola, tako da ta promjena statusa nije dovela do nastanka nikakvog rizika za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP).

57 U okviru drugog dijela Helenska Republika u biti tvrdi da je, kad je riječ o tužbenom razlogu koji je istaknula u prilog svojoj tužbi u postupku pred Općim sudom, koji se temeljio na tome da joj je Komisija pogrešno prigovorila da je počinila očite pogreške u izmjenama zahtjevâ iz 2009., Opći sud povrijedio svoju obvezu obrazlaganja i načelo proporcionalnosti. Naime, Opći je sud u točkama 158. i 162. pobijane presude pogrešno potvrdio ocjenu Komisije koja je ekstrapolirala postojanje rizika od gubitaka za EFJP na temelju izoliranih slučajeva.

58 Komisija zahtijeva da se taj žalbeni razlog odbaci kao djelomično nedopušten i odbije kao djelomično neosnovan.

Ocjena Suda

59 Kad je riječ o prvom dijelu trećeg žalbenog razloga, valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je, u skladu s člankom 256. stavkom 1. UFEU-a i člankom 58. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, žalba ograničena na pitanja prava. Opći sud je stoga jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu relevantnih činjenica kao i za ocjenu dokaza. Ocjena činjenica i dokaza stoga nije, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, pitanje prava koje bi kao takvo podlijegalo nadzoru Suda u žalbenom postupku (presuda od 28. studenoga 2019., LS Cable & System/Komisija, C-596/18 P, neobjavljeno, EU:C:2019:1025, t. 24. i navedena sudska praksa).

60 Međutim, u ovom slučaju, pod izlikom navodnih povreda načela zakonitosti, dobre uprave i prava obrane, Helenska Republika zapravo samo osporava ocjenu činjenične prirode koju je Opći sud proveo, osobito u točki 149. pobijane presude, u pogledu nepravilnosti prilikom kontrole promjena statusa površina iz neprihvatljivih u prihvatljive za godinu podnošenja zahtjeva 2009.

61 Osim toga, u mjeri u kojoj Helenska Republika prigovara Općem sudu da je povrijedio načelo proporcionalnosti jer nije uzeo u obzir brojčane podatke koje mu je dostavila, valja utvrditi da se takav prigovor odnosi na ocjenu koju je Opći sud proveo u pogledu točnosti podataka te se stoga odnosi na ocjenu činjenične prirode.

62 Stoga prvi dio trećeg žalbenog razloga treba odbaciti kao nedopušten.

63 Kad je riječ o drugom dijelu tog žalbenog razloga, najprije valja primijetiti da Helenska Republika, iako se poziva na točke 158. do 162. pobijane presude, svoje prigovore koji se temelje na povredi načela proporcionalnosti i nedovoljnom obrazloženju u biti ograničava na točku 159. te presude.

64 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je Opći sud u točkama 149. do 151. pobijane presude smatrao da se nepravilnosti koje je Komisija utvrdila kad je riječ o statusu površina u sustavu za identifikaciju poljoprivrednih parcela i postupanje s njima povezanim pogreškama moraju kvalificirati kao nedostaci koji se odnose na ključne kontrole, u skladu s Prilogom 2. dokumentu VI/5330/97.

65 Opći sud je zatim u točkama 152., 153. i 156. pobijane presude smatrao, u skladu s dokumentom VI/5330/97, da je primjena stope paušalnog ispravka od 5 % opravdana s obzirom na utvrđene nepravilnosti i dokaze koji su mu podneseni.

66 U točki 159. pobijane presude Opći je sud samo istaknuo da su nedostaci koje je utvrdila Komisija i koji su navedeni u točkama 146. do 149. pobijane presude bili takvi da se na temelju njih moglo posumnjati na postojanje većih nepravilnosti i ovlastili Komisiju da posumnja u kvalitetu ključnih kontrola. Usto, Opći je sud u navedenoj točki 159. također naglasio da Helenska Republika nije podnijela dokaze kojima bi se moglo opovrgnuti navedena Komisijina utvrđenja. Opći sud je na taj način, u istoj točki 159., samo primijenio ustaljena pravila koja se odnose na teret dokazivanja u dotičnom području, na koja je, uostalom, podsjetio u točkama 143. do 145. pobijane presude, prema kojima je taj teret, kad je riječ o Komisiji, ograničen na sposobnost podnošenja dokaza o svojoj

ozbiljnoj i razumnoj sumnji u pogledu nedostatnosti kontrola koje su provele nacionalne uprave ili nepravilnosti podataka koje su dostavile, dok je na dotičnoj državi članici da dokaže netočnost Komisijinih utvrđenja ili nepostojanje rizika od gubitka ili nepravilnosti za EFJP na temelju primjene pouzdanog i učinkovitog sustava kontrole.

67 Iz prethodno navedenog proizlazi da, suprotno tvrdnjama Helenske Republike, s jedne strane, Opći sud nije povrijedio načelo proporcionalnosti i da je, s druge strane, pobijana presuda pravilno i dovoljno obrazložena.

68 Slijedom toga, drugi dio trećeg žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

69 Iz toga slijedi da treći žalbeni razlog treba odbaciti kao djelomično nedopušten i odbiti kao djelomično neosnovan.

Četvrti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

70 U okviru svojeg četvrtog žalbenog razloga Helenska Republika Općem sudu prigovara da je u točkama 163. do 183. pobijane presude odbio njezin tužbeni razlog koji se odnosio na neučinkovitost analize rizika za godinu podnošenja zahtjeva 2010. Konkretnije, ona prigovara Općem sudu da je povrijedio njezino pravo na pristup sudu zbog prekomjernog formalizma tog suda. Naime, Opći je sud u točki 181. pobijane presude presudio da Helenska Republika nije dovoljno potkrijepila svoj argument koji se temeljio na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja jer je ta država članica samo tvrdila da je njezin način nasumičnog odabira kontrolnih uzoraka bio u skladu s tehničkim specifikacijama utvrđenima u Komisijinu dokumentu, objavljenom tijekom 2010., pri čemu nije precizirala u skladu s kojim dijelom navedenih specifikacija je postupila te svoj argument nije potkrijepila na način koji bi Općem sudu omogućio provođenje nadzora. Helenska Republika tvrdi da je Opći sud, time što je odbio uzeti u obzir tehničke specifikacije, neproporcionalno ugrozio njezino pravo na pristup sudu.

71 Komisija zahtijeva da se taj žalbeni razlog odbije.

Ocjena Suda

72 Valja istaknuti da je Opći sud u točki 181. pobijane presude u biti utvrdio da je Helenska Republika u prilog svojem argumentu podnijela samo jedan dokument koji je izdalo nacionalno tijelo, koji upućuje na tehničke specifikacije utvrđene za 2012., a ne za 2010. godinu. Opći je sud iz toga zaključio da, s obzirom na to da Helenska Republika nije omogućila Općem sudu da provjeri jesu li tehničke specifikacije koje je Komisija utvrdila za 2010. godinu ostale istovjetne onima utvrđenima za 2012. godinu i da nije pojasnila u skladu s kojim dijelom navedenih specifikacija je postupila, taj argument nije bio potkrijepljen na način koji bi Općem sudu omogućio provođenje nadzora te ga je, slijedom toga, zbog tog razloga odbio.

73 Prema tome, takva ocjena Općeg suda koja se temelji na činjenici da mu stranka koja, iako se poziva na sadržaj nekog akta, taj sadržaj nije dostavila i da mu, na taj način, onemogućava da taj sadržaj provjeri, nije „pretjerana formalnost” tog suda, nego dobro sudovanje, tako da se ne može valjano tvrditi da je Opći sud na taj način povrijedio samu bit prava na djelotvornu sudsku zaštitu stranke čiji je tužbeni razlog zbog tog razloga odbijen.

74 Slijedom navedenog, taj žalbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Peti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

75 U okviru tog žalbenog razloga Helenska Republika prigovara Općem sudu da je u točkama 184. do 198. pobijane presude presudio da je prva obavijest od 24. studenoga 2011., iz točke 24. ove presude, u skladu sa zahtjevima iz članka 11. Uredbe br. 885/2006 i da, stoga, ta obavijest ispunjava svoju funkciju upozorenja, u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005.

76 Konkretnije, Helenska Republika u biti tvrdi da se analiza u pogledu sustava višestruke sukladnosti odnosila samo na godine podnošenja zahtjeva 2009. i 2010., tako da prva obavijest od 24. studenoga 2011. nije mogla vrijediti i za godinu podnošenja zahtjeva 2011. Naime, na dan te obavijesti Helenska Republika nije mogla ispraviti nepravilnosti koje je utvrdila Komisija i izbjeći određivanje dodatnog ispravka za godinu podnošenja zahtjeva 2011. Time što nije uzeo u obzir posljedice nemogućnosti Helenske Republike da poduzme korektivne mjere za godinu podnošenja zahtjeva 2011., Opći je sud povrijedio članak 11. Uredbe br. 885/2006 i članak 31. Uredbe br. 1290/2005, kao i članak 11. stavak 2. i članak 53. stavak 6. Uredbe br. 1122/2009. Pobijana presuda u svakom slučaju nije dovoljno obrazložena.

77 Komisija zahtijeva da se taj žalbeni razlog odbije kao neosnovan.

Ocjena Suda

78 Najprije valja istaknuti da Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) financira u kontekstu podijeljenog upravljanja između država članica i Unije izdatke koji su nastali u skladu s pravom Unije. U okviru tog podijeljenog upravljanja Komisija je, u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005, zadužena za provedbu provjere sukladnosti. U tom pogledu člankom 31. stavkom 4. točkom (a) te Uredbe propisuje da se financiranje ne može odbiti za izdatke koji su nastali više od 24 mjeseca prije nego što je Komisija pisanim putem obavijestila državu članicu o nalazima inspekcije.

79 Zatim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da krajnju i konačnu odluku o poravnanju računa treba donijeti na kraju posebnog kontradiktornog postupka tijekom kojeg dotična država članica mora raspolagati svim jamstvima koja se zahtijevaju za iznošenje njezina stajališta (vidjeti u tom smislu presudu od 29. siječnja 1998., Grčka/Komisija, C-61/95, EU:C:1998:27, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

80 U tom kontekstu, u članku 11. Uredbe br. 885/2006 konkretizira se postupak potvrde o sukladnosti uspostavljanjem njegovih različitih faza i utvrđivanjem postupovnih jamstava koja omogućuju dotičnoj državi članici da iznese svoje stajalište. Stoga, s jedne strane, na temelju članka 11. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 885/2006, Komisija mora, nakon analize i u slučaju da smatra da izdaci nisu ostvareni u skladu s pravom Unije, predmetnoj državi članici dostaviti svoje nalaze i navesti korektivne mjere koje su potrebne kako bi se u budućnosti osiguralo poštovanje tih pravila.

81 U tom pogledu iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da, kada nepravilnosti koje opravdavaju primjenu financijskog ispravka nastave postojati i nakon dana pisanog priopćenja rezultata provjera, Komisija ima pravo i obvezu uzeti u obzir tu situaciju prilikom utvrđivanja razdoblja u kojem treba primijeniti dotični financijski ispravak (presuda od 9. siječnja 2003., Grčka/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, t. 45.).

82 Osim toga, također u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pisana obavijest iz članka 11. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 885/2006 treba dotičnoj državi članici omogućiti potpuno razumijevanje Komisijinih napomena kako bi mogla ispuniti svoju funkciju upozorenja dodijeljenu tom odredbom. Iz toga slijedi da se navedenom odredbom zahtijeva da se nepravilnost koja se stavlja na

teret dotičnoj državi članici dovoljno precizno navede u toj pisanoj obavijesti tako da je država članica može potpuno razumjeti (vidjeti u tom smislu presudu od 3. svibnja 2012., Španjolska/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, t. 27. i 28. i navedenu sudsku praksu).

83 S druge strane, valja istaknuti da članak 11. stavak 3. drugi podstavak Uredbe br. 885/2006 obvezuje Komisiju da, nakon eventualne provedbe postupka mirenja, na temelju članka 31. Uredbe br. 1290/2005 iz financiranja Unije isključi izdatke koji nisu u skladu s pravom Unije „sve dok država članica ne počne učinkovito provoditi korektivne mjere”.

84 Iz zajedničkog tumačenja prethodnih odredaba proizlazi da, s jedne strane, postupak potvrde o sukladnosti uspostavlja dijalog između Komisije i dotične države članice te u biti ima za cilj, kao prvo, omogućiti im razmjenu informacija, kao drugo, omogućiti toj državi članici da ostvari svoje pravo obrane, kao treće, omogućiti potonjoj da dokaže netočnost Komisijinih nalaza i, naposljetku, kao četvrto, omogućiti navedenoj državi članici da obavijesti Komisiju o korektivnim mjerama koje je poduzela radi osiguranja poštovanja propisa Unije.

85 S druge strane, okolnost da dotična država članica ne može ispraviti nepravilnosti koje je Komisija utvrdila u svojoj pisanoj obavijesti iz članka 11. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 885/2006 je nevažna s obzirom na to da su te nepravilnosti bile obuhvaćene razdobljem koje je Komisija ispitala. Naime, suprotno stajalište lišilo bi sadržaja članak 31. Uredbe br. 1290/2005 i članak 11. Uredbe br. 885/2006, dopuštajući da se država članica poziva na navodnu stvarnu nemogućnost poduzimanja korektivnih mjera prije donošenja odluke o financijskom ispravku kako bi mogla izbjeći određivanje tog paušalnog ispravka.

86 U ovom je slučaju, u točki 193. pobijane presude, Opći sud najprije istaknuo da je Komisija u prvoj obavijesti od 24. studenoga 2011. navela da se analiza odnosila na godine podnošenja zahtjeva 2009. i sljedeće. Stoga je, u okviru izvršavanja svoje ovlasti ocjene činjenica i dokaza, smatrao da je godina podnošenja zahtjeva 2011. bila obuhvaćena razdobljem koje je Komisija ispitala.

87 Nadalje, u točkama 194. i 195. pobijane presude, suprotno tvrdnjama Helenske Republike, Opći je sud na temelju iscrpne ocjene sadržaja prve obavijesti od 24. studenoga 2011. i njezina priloga smatrao da je Komisija utvrdila postojanje nedostataka u pogledu višestruke sukladnosti za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011., tako da je mogao valjano smatrati da je Komisija dovoljno precizno utvrdila predmetne godine podnošenja zahtjeva i da je Helenska Republika imala mogućnost iznijeti svoju obranu u odgovoru na nepravilnosti utvrđene za godinu podnošenja zahtjeva 2011.

88 Slijedom toga, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava niti je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja kada je u točki 199. pobijane presude odlučio da je prva obavijest od 24. studenoga 2011. u skladu sa zahtjevima iz članka 11. Uredbe br. 885/2006 i da ispunjava svoju funkciju upozorenja s obzirom na članak 31. Uredbe br. 1290/2005.

89 Slijedom navedenog, peti žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

90 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da, s obzirom na to da je prvi žalbeni razlog prihvaćen, valja ukinuti točku 1. izreke pobijane presude, u dijelu u kojem je Opći sud odbio tužbu Helenske Republike u pogledu paušalnog ispravka od 25 % određenog zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka, a u preostalom dijelu žalbu valja odbiti.

Tužba pred Općim sudom

91 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije on može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu ili sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

92 U ovom slučaju Sud može konačno odlučiti o sporu jer stanje postupka to dopušta.

93 Kao što to proizlazi iz točke 50. ove presude, kako bi se utvrdilo treba li predmetnu površinu okvalificirati kao „trajni pašnjak" u smislu članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004 i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009, odlučujući kriterij koji treba uzeti u obzir nije vrsta vegetacije koja pokriva tu površinu, nego stvarna uporaba te površine za tipičnu poljoprivrednu aktivnost „trajnih pašnjaka".

94 Međutim, valja utvrditi da je, kad je riječ o potporama po površini za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011., Komisija u svojem sažetom izvješću priloženom spornoj odluci opravdala primjenu stope paušalnog ispravka od 25 % s obzirom na skup nepravilnosti koje se odnose na definiciju i kontrolu trajnih pašnjaka, koje su joj, promatrane zajedno, omogućile da izvede zaključak da je provedba sustava kontrole koji je trebao zajamčiti točnost izdataka bila ozbiljno manjkava i da je najvjerojatnije dovela do nastanka iznimno visokih gubitaka za EFJP.

95 Budući da se, s jedne strane, paušalni ispravak od 25 % temeljio na nizu nepravilnosti, od kojih se jedna, međutim, temelji na pogrešnom tumačenju članka 2. prvog stavka točke 2. Uredbe br. 796/2004 i članka 2. točke (c) Uredbe br. 1120/2009 i, s druge strane, da je to pogrešno tumačenje moglo utjecati na Komisijinu ocjenu u pogledu drugih nedostataka koje je utvrdila, u tom kontekstu treba provesti novu sveobuhvatnu ocjenu kako bi se provjerilo je li ta stopa ispravka i dalje opravdana.

96 Iz toga slijedi da valja prihvatiti prvi tužbeni razlog koji je Helenska Republika istaknula u postupku pred Općim sudom i, slijedom toga, poništiti spornu odluku u dijelu u kojem se njome nalaže paušalni financijski ispravak od 25 % za potpore po površini za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011. zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka.

Troškovi

97 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima.

98 U skladu s člankom 138. stavkom 3. tog Poslovnika, koji je primjenjiv na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka od njih snosi vlastite troškove.

99 S obzirom na to da Helenska Republika i Komisija nisu uspjele u jednom ili više svojih zahtjeva, snosit će vlastite troškove koji se odnose na prvostupanjski postupak i na žalbu.

100 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

101 Kraljevina Španjolska, kao intervenijent u žalbenom postupku, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukidaju se točke 1. i 2. izreke presude Općeg suda Europske unije od 1. veljače 2018., Grčka/Komisija (T-506/15, neobjavljena, EU:T:2018:53), u dijelu u kojem je Opći sud odbio tužbu Helenske Republike u pogledu paušalnog ispravka od 25 % određenog Provedbenom odlukom Komisije 2015/1119/EU od 22. lipnja 2015. o isključivanju iz financiranja Europske unije određenih izdataka koje su države članice imale na ime Europskog fonda za jamstva u**

poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011., zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka, s jedne strane, i odlučio o troškovima, s druge strane.

2. **Žalba se u preostalom dijelu odbija.**

3. **Poništava se Provedbena odluka 2015/1119 u dijelu u kojem se njome nalaže paušalni financijski ispravak od 25 % za potpore po površini za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011. zbog nedostataka u definiciji i kontroli trajnih pašnjaka.**

4. **Helenska Republika i Europska komisija snose vlastite troškove u vezi s prvostupanjskim postupkom i žalbom.**

5. **Kraljevina Španjolska snosi vlastite troškove u vezi s prvostupanjskim postupkom i žalbom.**

Potpisi