Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (deviata komora)

z 13. februára 2020*

„Odvolanie – Záručná sekcia Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF) a Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) – Výdavky vylúčené z financovania Európskou úniou – Výdavky vynaložené Helénskou republikou – Nariadenie (ES) č. 1782/2003 – Nariadenie (ES) č. 796/2004 – Režim podpory na plochu – Pojem ‚trvalé pasienky' – Paušálne finančné opravy"

Vo veci C-252/18 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 6. apríla 2018,

Helénska republika, v zastúpení: G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou a E. Chroni, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

Európska komisia, v zastúpení: D. Triantafyllou a A. Sauka, splnomocnení zástupcovia,

žalovaná v prvostupňovom konaní,

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: S. Jiménez García, splnomocnený zástupca,

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (deviata komora),

v zložení: predseda deviatej komory S. Rodin, sudcovia D. Šváby (spravodajca) a K. Jürimäe,

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: gréčtina.

Rozsudok

1 Helénska republika svojím odvolaním navrhuje zrušiť rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 1. februára 2018, Grécko/Komisia (T-506/15, neuverejnený, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2018:53), ktorým tento súd zamietol jej žalobu proti vykonávaciemu rozhodnutiu Komisie (EÚ) 2015/1119 z 22. júna 2015, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 182, 2015, s. 39, ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 1782/2003

2 Odôvodnenia 3, 4, 21 a 24 nariadenia Rady (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Ú. v. EÚ L 270, 2003, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269), stanovovali:

„(3) S cieľom zabrániť opusteniu poľnohospodárskej pôdy a zaistiť jej udržiavanie v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave je potrebné stanoviť štandardy, ktoré sa môžu alebo nemusia opierať o predpisy členských štátov. Je teda vhodné stanoviť rámec spoločenstva, v ktorom by mohli členské štáty prijať štandardy, ktoré zvažujú aj charakteristiky príslušných oblastí, najmä pôdne a klimatické podmienky, ako aj súčasné spôsoby hospodárenia (využitie pôdy, striedanie plodín, poľnohospodárskej praxe) a štruktúru poľnohospodárskych podnikov.

(4) Majú stále pasienky kladný vplyv na životné prostredie, je vhodné prijať opatrenia podporujúce zachovanie súčasných stálych pastvín, aby sa zabránilo ich všeobecne rozšírenej premene na ornú pôdu.

…

(21) Režimy podpory, na ktoré sa vzťahuje Spoločná poľnohospodárska politika, poskytujú priamu podporu príjmov, najmä s cieľom zaistiť poľnohospodárskemu obyvateľstvu primeranú životnú úroveň. Tento cieľ je úzko spojený so zachovávaním vidieckych oblastí. Aby sa zabránilo nesprávnemu prideleniu zdrojov spoločenstva, je nutné, aby sa neuskutočnila žiadna platba podpory v prospech poľnohospodárov, ktorí umele vytvorili podmienky vyžadované na vyplatenie takých podpôr.

…

(24) Zlepšenie konkurencieschopnosti poľnohospodárstva spoločenstva a rozvoj štandardov v oblasti kvality potravín a životného prostredia nevyhnutne spôsobujú pokles úradných cien poľnohospodárskych produktov a zvýšenie výrobných nákladov pre poľnohospodárske podniky v spoločenstve. Na dosiahnutie týchto cieľov a propagáciu udržateľného a viac trhovo orientovaného poľnohospodárstva je potrebné prejsť od podpory produkcie k podpore výrobcov zavedením oddeleného systému podpory príjmov pre každý poľnohospodársky podnik. Hoci sa čiastky skutočne vyplatené poľnohospodárom nezmenia, oddeleniam sa výrazne zvýši účinnosť podpory príjmov. Je preto vhodné, aby jednotná platba na poľnohospodársky podnik závisela od

dodržovania štandardov v oblasti životného prostredia, bezpečnosti potravín, zdravia zvierat a dobrého zaobchádzania so zvieratami, ako aj od udržovania poľnohospodárskeho podniku v dobrom poľnohospodárskom a ekologickom stave.“

3 Toto nariadenie obsahovalo hlavu III, nazvanú „Režim jednotnej platby“, v ktorej sa nachádzala kapitola 3 týkajúca sa „platobn[ých] nárok[ov]“. Oddiel 1 tejto kapitoly týkajúci sa „platobn[ých] nárok[ov] podľa plochy“ obsahoval článok 43 uvedeného nariadenia s názvom „Stanovenie platobných nárokov“, podľa ktorého:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 48, každý poľnohospodár má nárok na platbu na hektár, ktorý sa vypočíta vydelením referenčnej čiastky trojročným priemerom všetkých hektárov, na ktoré mu vznikol nárok, počas referenčného obdobia, na priame platby, ktorých zoznam je uvedený v prílohe VI.

Celkový počet platobných nárokov sa rovná uvedenému priemernému počtu hektárov.

…

2. Počet hektárov podľa odseku 1 taktiež zahrnuje:

…

b) všetky kŕmne plochy v referenčnom období.

3. Na účely ods. 2 písm. b) tohto článku sa ‚kŕmnou plochou‘ rozumie plocha poľnohospodárskeho podniku, ktorá bola v priebehu celého kalendárneho roku dostupná v súlade s článkom 5 nariadenia Komisie (ES) č. 2419/2001 [z 11. decembra 2001 stanovujúceho podrobné pravidlá uplatňovania integrovaného správneho a kontrolného systému pre určité programy pomoci spoločenstva, zriadeného nariadením Rady (EHS) č. 3508/92 (Ú. v. ES L 327, 2001, s. 11; Mim. vyd. 03/034, s. 308)] pre chov zvierat, včítane plôch v spoločnom užívaní a plôch so zmiešanými kultúrami. Kŕmna plocha nezahŕňa:

– budovy, lesy, rybníky a cesty,

– …“

4 Článok 44 nariadenia č. 1782/2003 týkajúci sa „použiti[a] platobných nárokov“ v odseku 2 stanovoval:

„‚Hektárom, na ktorý možno poskytnúť podporu‘ sa rozumie akákoľvek poľnohospodárska plocha poľnohospodárskeho podniku, ktorá sa využíva ako orná pôda alebo stály pasienok, okrem plôch, na ktorých sú trvalé kultúry a lesy alebo ktoré sú vyčlenené pre nepoľnohospodársku činnosť.“

Nariadenie č. 796/2004

5 Článok 2 prvý odsek nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadeniach Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 73/2009, ako aj na

uplatňovanie krížového plnenia uvedeného v nariadení (ES) č. 479/2008 (Ú. v. EÚ L 141, 2004, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243), zmeneného nariadením Komisie (ES) č. 380/2009 z 8. mája 2009 (Ú. v. EÚ L 116, 2009, s. 9) (ďalej len „nariadenie č. 796/2004“), znel takto:

„Na účely tohto nariadenia sa budú využívať nasledovné definície:

…

1a. ‚poľnohospodárska parcela‘ znamená súvislú plochu pôdy, na ktorej jeden poľnohospodár pestuje jednu skupinu plodín; ak sa však na základe tohto nariadenia vyžaduje v rámci skupiny plodín osobitné vyhlásenie o využití časti parcely, toto osobitné využitie takisto vymedzuje poľnohospodársku parcelu;

…

2. ‚trvalý pasienok‘ znamená pôdu využívanú na pestovanie tráv alebo iných bylinných krmovín (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktoré nie sú zahrnuté do rotácie plodín podniku už päť alebo viac rokov, s výnimkou pôdy v rámci režimov vyňatia pôdy z produkcie podľa článku 107 ods. 6 nariadenia (ES) č. 1782/2003, plôch vyňatých z produkcie v súlade s nariadením Rady (EHS) č. 2078/92 [z 30. júna 1992 o metódach poľnohospodárskej výroby zlučiteľných s požiadavkami ochrany životného prostredia a zachovania krajiny [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 215, 1992, s. 85)], plôch vyňatých z produkcie v súlade s článkami 22, 23 a 24 nariadenia Rady (ES) č. 1257/1999 [zo 17. mája 1999 o podpore rozvoja vidieka z Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF) a ktorým sa menia a rušia niektoré nariadenia (Ú. v. ES L 160, 1999, s. 80; Mim. vyd. 03/025, s. 391)] a plôch vyňatých z produkcie v súlade s článkom 39 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 [z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 277, 2005, s. 1)];

2a. ‚trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny‘ sú všetky bylinné rastliny, ktoré zvyčajne rastú na prirodzených pasienkoch alebo sú zahrnuté v zmesiach osiva pre pasienky alebo lúky v členských štátoch (aj nevyužívaných na spásanie zvieratami). Členské štáty môžu zahrnúť plodiny uvedené v prílohe IX k nariadeniu [č. 1782/2003];

…“

6 V tejto súvislosti odôvodnenie 1 nariadenia Komisie (ES) č. 239/2005 z 11. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 42, 2005, s. 3), ktorým bolo zmenené nariadenie č. 796/2004 v jeho pôvodnom znení, stanovovalo:

„Je potrebné objasniť niekoľko definícií stanovených v článku 2 nariadenia… č. 796/2004. Najmä je potrebné objasniť definíciu ‚trvalý pasienok‘ v bode 2 tohto článku a tiež zaviesť definíciu výrazu ‚trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny‘. V tejto súvislosti sa však musí zobrať do úvahy, že členské štáty potrebujú určitú flexibilitu na zohľadnenie miestnych agronomických podmienok.“

7 Článok 8 nariadenia č. 796/2004, nazvaný „Všeobecné princípy týkajúce sa poľnohospodárskych parciel“, v odseku 1 stanovoval:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 34 ods. 2 nariadenia (ES) č. 73/2009, poľnohospodársky pozemok, na ktorom sa nachádzajú stromy, sa považuje za plochu, na ktorú možno poskytnúť podporu na účely režimov podpory závislých od plochy za predpokladu, že poľnohospodárske činnosti alebo ak je to vhodné, plánovaná produkcia sa môže vykonávať podobným spôsobom ako na pozemkoch bez stromov v tej istej oblasti.“

8 Hlava III nariadenia č. 796/2004 týkajúca sa „kontro[l]“ obsahovala článok 27 tohto nariadenia, nazvaný „Určovanie kontrolnej vzorky“. Odsek 1 tohto článku stanovoval:

„1. Kontrolné vzorky na vykonanie kontrol na mieste podľa tohto nariadenia vyberie príslušný orgán na základe analýzy rizík a reprezentatívnosti podaných žiadostí o pomoc. Účinnosť analýzy rizík sa bude posudzovať a aktualizovať každý rok prostredníctvom:

a) stanovenia dôležitosti každého rizikového faktora;

b) porovnania výsledkov náhodných vzoriek uvedených v druhom pododseku a vzoriek vybraných na základe analýzy rizika;

c) zohľadnenia osobitnej situácie v členskom štáte.

Aby sa zabezpečila reprezentatívnosť, členské štáty náhodne vyberú 20 % až 25 % z minimálneho počtu poľnohospodárov, u ktorých sa uskutoční kontrola na mieste, v zmysle článku 26 ods. 1 a 2.

…“

9 V tej istej hlave III sa nachádzal článok 30 tohto nariadenia, nazvaný „Určenie plôch“. Podľa odseku 2 tohto článku:

„Celková plocha poľnohospodárskeho pozemku môže sa môže vziať do úvahy za predpokladu, že je plne využitá podľa zvykových noriem členského štátu alebo príslušného regiónu. V iných prípadoch sa vezme do úvahy skutočne využitá plocha.

Ohľadom tých regiónov, kde určité charakteristiky, najmä živé ploty, priekopy a steny sú tradične súčasťou dobrého poľnohospodárskeho spôsobu pestovania plodín alebo praktík využívania, členské štáty môžu rozhodnúť, že príslušná plocha sa má považovať za súčasť plne využívanej plochy za podmienky, že neprekračuje celkovú šírku, ktorú stanoví členský štát. Táto šírka korešponduje s tradičnou šírkou v príslušnom regióne a nesmie prekročiť dva metre.

…“

Nariadenie (ES) č. 1290/2005

10 V hlave IV nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1), nazvanej „Zúčtovanie a dohľad Komisie“, sa nachádzal článok 31 tohto nariadenia, nazvaný „Overenie súladu“. Odseky 2 až 4 tohto článku zneli takto:

„2. Komisia vyhodnotí čiastky, ktoré sa majú vylúčiť, najmä na základe závažnosti zaznamenaného nesúladu. Komisia zohľadňuje charakter a závažnosť porušenia, ako aj finančnú ujmu spôsobenú Spoločenstvu.

3. Pred akýmkoľvek rozhodnutím o zamietnutí financovania sú výsledky kontrol Komisie, ako aj odpovede daného členského štátu predmetom písomného oznámenia, po ktorom sa obe strany pokúsia dospieť k dohode o opatreniach, ktoré je potrebné prijať.

Ak nedôjde k dohode, členský štát môže v lehote štyroch mesiacov požiadať o začatie konania na zmierenie stanovísk oboch strán, ktorého výsledky sú predmetom správy odovzdanej Komisii a preskúmanej Komisiou, skôr ako sa vyjadrí k prípadnému zamietnutiu financovania.

4. Zamietnutie financovania sa nemôže týkať:

a) výdavkov uvedených v článku 3 ods. 1, ktoré sa realizovali skôr ako dvadsaťštyri mesiacov predtým, ako Komisia písomne oznámila danému členskému štátu výsledky kontrol;

…“

Nariadenie (ES) č. 885/2006

11 Nariadenie Komisie (ES) č. 885/2006 z 21. júna 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 171, 2006, s. 90), obsahovalo článok 11, nazvaný „Overovanie súladu“. Tento článok v odsekoch 1 až 3 stanovoval:

„1. Ak Komisia v dôsledku akéhokoľvek šetrenia usúdi, že výdavky neboli realizované v súlade s pravidlami Spoločenstva, oznámi svoje zistenia príslušnému členskému štátu a uvedie nápravné opatrenia potrebné na zabezpečenie budúceho súladu s týmito pravidlami.

V oznámení sa odvolá na tento článok. Členský štát zašle odpoveď do dvoch mesiacov od doručenia oznámenia a Komisia môže v dôsledku toho zmeniť svoje stanovisko. Komisia môže v odôvodnených prípadoch súhlasiť s predĺžením lehoty na odpoveď.

Po uplynutí lehoty na odpoveď Komisia zvolá bilaterálne stretnutie a obidve strany vynaložia úsilie, aby dospeli k dohode, čo sa týka opatrení, ktoré sa majú prijať, ako aj hodnotenia závažnosti porušenia a finančnej ujmy spôsobenej rozpočtu Spoločenstva.

2. Členský štát do dvoch mesiacov od dátumu prevzatia zápisnice z bilaterálneho stretnutia uvedeného v treťom pododseku odseku 1 oznámi všetky informácie vyžiadané počas tohto stretnutia, ako aj akékoľvek ďalšie informácie, ktoré považuje za užitočné pre prebiehajúce prešetrovanie.

Komisia môže v odôvodnených prípadoch na základe zdôvodnenej žiadosti členského štátu povoliť predĺženie lehoty uvedenej v prvom pododseku. Žiadosť má byť adresovaná Komisii pred uplynutím tohto obdobia.

Po uplynutí lehoty uvedenej v prvom pododseku Komisia oficiálne oznámi svoje závery členskému štátu na základe zaslaných informácií, v rámci postupu overovania súladu. V tomto oznámení sa vyhodnotia výdavky, ktoré podľa článku 31 nariadenia [č. 1290/2005] plánuje vylúčiť z financovania Spoločenstva, a Komisia v ňom uvedie odvolanie na článok 16 ods. 1 tohto nariadenia.

3. Členský štát informuje Komisiu o nápravných opatreniach, ktoré prijal na zabezpečenie súladu s pravidlami Spoločenstva, a o dátume ich skutočného vykonania.

Komisia po preskúmaní všetkých správ vypracovaných zmierovacím orgánom v súlade s kapitolou 3 tohto nariadenia prijme, ak to bude potrebné, jedno rozhodnutie alebo viacero rozhodnutí podľa článku 31 nariadenia [č. 1290/2005] s cieľom vylúčiť z financovania Spoločenstva výdavky, ktoré sa neuskutočnili v súlade s pravidlami Spoločenstva, pokiaľ členský štát účinne nevykoná nápravné opatrenia.

Komisia môže pri hodnotení výdavkov, ktoré majú byť vylúčené z financovania Spoločenstva, zohľadniť všetky informácie, ktoré jej oznámi členský štát po uplynutí lehoty uvedenej v odseku 2, ak je to potrebné pre lepší odhad finančnej ujmy spôsobenej rozpočtu Spoločenstva, za predpokladu, že oneskorené odovzdanie informácií je odôvodnené výnimočnými okolnosťami.

…“

Nariadenie (ES) č. 73/2009

12 Odôvodnenia 7 a 23 nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, 2009, s. 16), stanovovali:

„(7) Nariadenie [č. 1782/2003] uznalo, že trvalé pasienky majú pozitívny účinok na životné prostredie. Opatrenia v uvedenom nariadení, ktorých cieľom je podporiť zachovanie súčasných trvalých pasienkov, aby sa zabránilo ich rozsiahlej premene na ornú pôdu, by sa mali zachovať.

…

(23) Zo skúseností s uplatňovaním režimu jednotnej platby vyplýva, že oddelená podpora príjmov sa v mnohých prípadoch poskytla príjemcom, ktorých poľnohospodárske činnosti predstavovali iba nepodstatnú časť ich celkovej hospodárskej činnosti alebo ktorých obchodný účel nebol zameraný alebo bol len okrajovo zameraný na vykonávanie poľnohospodárskej činnosti. S cieľom zabrániť, aby sa poľnohospodárska podpora príjmov prideľovala takýmto príjemcom, a zabezpečiť, aby sa podpora Spoločenstva používala výhradne na zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárskej komunity, by členské štáty mali byť oprávnené, ak sa takéto prideľovanie realizuje, odmietnuť poskytnúť takýmto fyzickým a právnickým osobám priame platby podľa tohto nariadenia.“

13 Nariadenie č. 73/2009 obsahovalo hlavu II, nazvanú „Všeobecné ustanovenia o priamych platbách“, v ktorej sa nachádzala kapitola 4 týkajúca sa „integrovan[ého] administratívn[eho] a kontroln[ého] systém[u]“. Táto kapitola obsahovala článok 19, nazvaný „Žiadosti o podporu“, ktorého odsek 1 stanovoval:

„Každý rok poľnohospodár predloží žiadosť o priame platby, v ktorej v príslušných prípadoch uvedie:

a) všetky poľnohospodárske pozemky podniku a ak členský štát uplatňuje článok 15 ods. 3, počet olivovníkov a ich rozmiestnenie na pozemku;

b) platobné nároky, ktoré nahlasuje na účely aktivácie,

c) akékoľvek ďalšie informácie stanovené týmto nariadením alebo dotknutým členským štátom.

…“

14 V hlave III tohto nariadenia, nazvanej „Režim jednotnej platby“, bol uvedený článok 34 tohto nariadenia týkajúci sa „aktiváci[e] platobných nárokov na hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu“. Podľa odseku 2 tohto článku:

„Na účely tejto hlavy je ‚hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu‘:

a) akákoľvek poľnohospodárska plocha podniku a plochy, na ktorých sa pestuje mladina s krátkodobým striedaním…, ktorá sa využíva na poľnohospodársku činnosť…, a

b) všetky plochy, z ktorých vyplývalo právo na platby podľa režimu jednotnej platby alebo režimu jednotnej platby na plochu v roku 2008 a ktoré:

…

ii) sú počas trvania príslušného záväzku jednotlivého poľnohospodára zalesnené podľa článku 31 [nariadenia č. 1257/1999] alebo článku 43 [nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 277, 2005, s. 1)] alebo podľa vnútroštátneho systému, ktorého podmienky sú v súlade s článkom 43 ods. 1, 2 a 3 uvedeného nariadenia,…

…“

15 Článok 137 nariadenia č. 73/2009, nazvaný „Potvrdenie platobných nárokov“, sa nachádzal v kapitole 1 s názvom „Vykonávacie ustanovenia“ hlavy VII tohto nariadenia. Tento článok znel takto:

„1. Platobné nároky pridelené poľnohospodárom pred 1. januárom 2009 sa považujú za zákonné a regulárne od 1. januára 2010.

2. Odsek 1 sa neuplatňuje na platobné nároky pridelené poľnohospodárom na základe vecne nesprávnych žiadostí s výnimkou prípadov, ak poľnohospodár naozaj nemohol chybu zistiť.

3. Odsek 1 tohto článku sa uplatňuje bez toho, aby bola dotknutá právomoc Komisie prijímať rozhodnutia uvedené v článku 31 nariadenia [č. 1290/2005] v súvislosti s výdavkami, ktoré vznikli v prípade platieb udelených na ktorýkoľvek kalendárny rok do roku 2009 vrátane.“

Nariadenie (ES) č. 1120/2009

16 Článok 2 nariadenia Komisie (ES) č. 1120/2009 z 29. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie režimu jednotnej platby ustanoveného v hlave III nariadenia č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 1), znel takto:

„Na účely hlavy III nariadenia [č. 73/2009] a na účely tohto nariadenia sa použijú tieto vymedzenia pojmov:

…

c) ‚trvalý pasienok‘ je pôda, ktorá sa minimálne päť rokov používa na pestovanie bylinných kŕmnych plodín prirodzene (samoosiate) alebo prostredníctvom kultivácie (sejba) a nie je zahrnutá v systéme hospodárstva na striedanie plodín, okrem pôdy vyňatej podľa nariadenia [č. 2078/92], pôdy vyňatej podľa článkov 22, 23 a 24 nariadenia [č. 1257/1999] a pôdy vyňatej podľa článku 39 nariadenia [č. 1698/2005]; a v tejto súvislosti ‚trávy alebo iné bylinné kŕmne plodiny‘ sú všetky bylinné rastliny, ktoré zvyčajne rastú na prirodzených pasienkoch alebo sú zahrnuté v zmesiach osiva pre pasienky alebo lúky v členských štátoch (aj nevyužívaných na spásanie zvieratami). Členské štáty môžu zahrnúť plodiny pestované na ornej pôde uvedené v prílohe I;

…“

Nariadenie (ES) č. 1122/2009

17 Nariadenie Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným

nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 65), obsahovalo hlavu II týkajúcu sa „žiadost[í] o poskytnutie pomoci“. V rámci tejto hlavy jej kapitola I týkajúca sa „jednotn[ej] žiados[ti]“ obsahovala článok 11 tohto nariadenia, nazvaný „Dátum predloženia jednotnej žiadosti“. Podľa odseku 2 tohto článku:

„Jednotná žiadosť sa predkladá do dňa, ktorý majú určiť členské štáty, ktorým je najneskôr 15. máj. Estónsko, Lotyšsko, Litva, Fínsko a Švédsko však môžu stanoviť neskorší deň, ktorým je najneskôr 15. jún.

…“

18 Článok 31 uvedeného nariadenia sa týkal „výber[u] kontrolnej vzorky“ a v odsekoch 1 a 2 stanovoval:

„1. Kontrolné vzorky pre kontroly na mieste podľa tohto nariadenia vyberie príslušný orgán na základe analýzy rizika a reprezentatívnosti predložených žiadostí o poskytnutie pomoci.

Aby sa zabezpečila reprezentatívnosť, členské štáty náhodne vyberú 20 % až 25 % z minimálneho počtu poľnohospodárov, u ktorých sa má uskutočniť kontrola na mieste, ako sa ustanovuje v článku 30 ods. 1 a ods. 2.

Ak je však počet poľnohospodárov, u ktorých sa má uskutočniť kontrola na mieste, vyšší ako minimálny počet poľnohospodárov, u ktorých sa má uskutočniť kontrola na mieste, ako sa ustanovuje v článku 30 ods. 1 a ods. 2, percento náhodne vybraných poľnohospodárov v doplňujúcej vzorke by nemalo byť vyššie ako 25 %.

2. Efektivita analýzy rizika sa posudzuje a aktualizuje každý rok prostredníctvom:

a) stanovenia relevantnosti každého rizikového faktora;

b) porovnania výsledkov vzoriek vybraných na základe analýzy rizika a náhodných vzoriek uvedených v druhom pododseku odseku 1;

c) zohľadnenia špecifických pomerov v členskom štáte.“

19 Článok 34 toho istého nariadenia, nazvaný „Určenie plôch“, v odsekoch 2 a 4 stanovoval:

„2. Celková plocha poľnohospodárskej parcely sa môže vziať do úvahy za predpokladu, že je plne využívaná v súlade so zvykovými normami členského štátu alebo príslušného regiónu. V iných prípadoch sa berie do úvahy skutočne využívaná plocha.

Pokiaľ ide o regióny, kde určité prvky polí, najmä živé ploty, priekopy a steny, sú tradične súčasťou osvedčeného poľnohospodárskeho postupu pestovania plodín alebo využívania pôdy, členské štáty môžu rozhodnúť, že príslušná plocha sa má považovať za súčasť plne využívanej plochy pod podmienkou, že nepresahuje celkovú šírku, ktorú stanoví členský štát. Táto šírka musí zodpovedať tradičnej šírke v príslušnom regióne a nesmie presahovať 2 metre.

…

4. Bez toho, aby bol dotknutý článok 34 ods. 2 nariadenia [č. 73/2009], sa poľnohospodárska parcela, na ktorej sa nachádzajú stromy, považuje za oprávnenú plochu na účely schém pomoci na plochu pod podmienkou, že poľnohospodárske činnosti alebo prípadne predpokladaná výroba sa môžu vykonávať podobným spôsobom ako na parcelách bez stromov v tej istej oblasti.“

20 Článok 53 nariadenia č. 1122/2009, nazvaný „Prvky kontrol na mieste“, v odseku 6 stanovoval:

„Kontroly na mieste týkajúce sa vzorky ustanovenej v článku 50 ods. 1 sa vykonávajú počas toho istého kalendárneho roku, v ktorom sa predložili žiadosti o poskytnutie pomoci.“

Nariadenie (EÚ) č. 1307/2013

21 Článok 4 ods. 1 písm. h) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1307/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa ustanovujú pravidlá priamych platieb pre poľnohospodárov na základe režimov podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 637/2008 a nariadenie Rady (ES) č. 73/2009 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 608), vo svojom pôvodnom znení stanovoval túto definíciu:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

h) ‚trvalý trávny porast a trvalé pasienky‘ (spolu ďalej len ‚trvalý trávny porast‘) predstavujú pôdu využívanú na pestovanie tráv alebo iných rastlinných krmív (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktorá nebola zahrnutá do systému striedania plodín v podniku päť alebo viac rokov; môžu sem patriť aj iné druhy ako kry a/alebo stromy, ktoré sa môžu spásať, pod podmienkou, že trávy a iné rastlinné krmivá prevládajú, a tiež ak členské štáty rozhodnú, môže sem patriť pôda, ktorú možno spásať a ktorá je súčasťou zaužívaných miestnych postupov, pri ktorých trávy a iné rastlinné krmivo tradične na spásaných plochách neprevládajú“.

22 Toto ustanovenie, zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2393 z 13. decembra 2017 (Ú. v. EÚ L 350, 2017, s. 15), znie takto:

„Na účely tohto nariadenia sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

h) ‚trvalý trávny porast a trvalé pasienky‘ (spolu ďalej len ‚trvalý trávny porast‘) predstavujú pôdu využívanú na pestovanie tráv alebo iných rastlinných krmív (samovysiatych) alebo pestovaných (siatych), ktorá nebola zahrnutá do systému striedania plodín v podniku päť alebo viac rokov, ako aj, ak sa tak členské štáty rozhodnú, ktorá nebola preoraná päť alebo viac rokov; môžu sem patriť aj iné druhy, ako napríklad kry a/alebo stromy, ktoré sa môžu spásať, a ak sa tak členské štáty rozhodnú, iné druhy, ako napríklad kry a/alebo stromy, ktoré slúžia na výrobu krmív, pod podmienkou, že prevládajú trávy a iné rastlinné krmivá. Členské štáty sa môžu takisto rozhodnúť, že za trvalý trávny porast budú považovať:
   i) pôdu, ktorú možno spásať a ktorá je súčasťou zaužívaných miestnych postupov, pri ktorých trávy a iné rastlinné krmivo tradične na spásaných plochách neprevládajú, a/alebo
   ii) pôdu, ktorú možno spásať a na ktorej na spásaných plochách neprevládajú trávy a iné rastlinné krmivá alebo sa vôbec nevyskytujú“.

Okolnosti predchádzajúce sporu

23 V období od júna 2010 do júna 2012 Komisia vykonala dve série vyšetrovaní týkajúcich sa výdavkov vynaložených Helénskou republikou jednak na podpory na plochu za roky žiadosti 2009 až 2011 a jednak na systém krížového plnenia za tie isté roky žiadosti.

24 Na konci týchto vyšetrovaní Komisia oznámila svoje pripomienky Helénskej republike listom z 24. novembra 2011, a to v súlade s článkom 11 ods. 1 nariadenia č. 885/2006 (ďalej len „prvé oznámenie z 24. novembra 2011“). Tento členský štát naň odpovedal 24. januára 2012.

25 Pokiaľ ide o podpory na plochu, v nadväznosti na prvé oznámenie z 24. novembra 2011 a odpovede Helénskej republiky naň sa 23. mája 2013 uskutočnilo bilaterálne stretnutie. Komisia 14. júna 2013 oznámila Helénskej republike svoje závery, na ktoré Helénska republika odpovedala 19. septembra 2013.

26 Listom z 18. februára 2014 Komisia informovala Helénsku republiku o svojom návrhu vylúčiť z financovania Európskou úniou sumu 302 577 561,08 eura z dôvodu nesúladu uplatňovania systému podpory na plochu s pravidlami Únie pre roky žiadosti 2009 až 2011.

27 Listom z 8. apríla 2014 Helénska republika postúpila vec zmierovaciemu orgánu, ktorý vydal svoje stanovisko 22. októbra 2014.

28 Dňa 27. januára 2015 Komisia prijala konečné stanovisko, v ktorom navrhla vylúčiť z financovania hrubú konečnú sumu vo výške 313 483 531,71 eura.

29 Pokiaľ ide o systém krížového plnenia, v nadväznosti na prvé oznámenie z 24. novembra 2011 a odpovede Helénskej republiky naň bol tiež predmetom bilaterálneho stretnutia z 23. mája 2013 uvedeného v bode 25 tohto rozsudku. Komisia 14. júna 2013 oznámila Helénskej republike svoje závery, na ktoré Helénska republika odpovedala 13. novembra 2013.

30 Listom z 1. apríla 2014 Helénska republika tiež postúpila vec zmierovaciemu orgánu, ktorý vydal svoje stanovisko 24. septembra 2014.

31 Dňa 4. februára 2015 Komisia prijala konečné stanovisko, v ktorom navrhla vylúčiť z financovania hrubú konečnú sumu vo výške 16 060 573,95 eura.

32 Sporným rozhodnutím, ktoré bolo prijaté 22. júna 2015, Komisia uplatnila paušálne opravy týkajúce sa rokov žiadosti 2009 až 2011 vo výške 302 577 561,08 eura netto, pokiaľ ide o priame podpory na plochu, ako aj vo výške 15 383 972,53 eura netto, pokiaľ ide o systém krížového plnenia.

33 Komisia odôvodnila uloženie paušálnych opráv dôvodmi uvedenými v súhrnnej správe pripojenej k spornému rozhodnutiu, ktoré sa nachádzajú v bodoch 16 až 34 napadnutého rozsudku.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

34 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 29. augusta 2015 podala Helénska republika žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia, pričom v podstate uviedla šesť žalobných dôvodov.

35 Prvé dva žalobné dôvody sa týkali opravy vo výške 25 % uloženej v dôsledku nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov a boli založené po prvé na nesprávnom výklade a uplatnení článku 2 prvého odseku bodu 2 nariadenia č. 796/2004, ako aj článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009, a po druhé na nesprávnom výklade a tiež uplatnení dokumentu Komisie VI/5330/97 z 23. decembra 1997 s názvom „Usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov záručnej sekcie EPUZF“ [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „dokument VI/5330/97“), pokiaľ ide o splnenie podmienok uloženia finančnej opravy vo výške 25 %, na nedostatku odôvodnenia, prekročení hraníc voľnej úvahy Komisie, ako aj súčasnom porušení zásady proporcionality.

36 Tretí žalobný dôvod bol založený na nesprávnom výklade a uplatnení dokumentu VI/5330/97, pokiaľ ide o uloženie finančnej opravy vo výške 5 %, na prekročení hraníc voľnej úvahy Komisie, ako aj porušení zásady proporcionality.

37 Štvrtý žalobný dôvod bol založený na nesprávnom výklade a uplatnení článku 31 ods. 2 nariadenia č. 1122/2009 a článku 27 nariadenia č. 796/2004, ako aj na porušení zásady legitímnej dôvery.

38 Piaty a šiesty žalobný dôvod sa týkali systému krížového plnenia a boli založené, pokiaľ ide o piaty žalobný dôvod, na nesprávnom výklade a uplatnení článku 11 nariadenia č. 885/2006, ako aj článku 31 nariadenia č. 1290/2005, nedostatočnom odôvodnení a nesprávnom posúdení v súvislosti s paušálnou opravou vo výške 2 % za rok žiadosti 2011, a pokiaľ ide o šiesty žalobný dôvod, na porušení článkov 266 a 280 ZFEÚ týkajúcich sa povinnosti Komisie prijať opatrenia na vykonanie rozsudku zo 6. novembra 2014, Grécko/Komisia (T-632/11, neuverejnený, EU:T:2014:934), a na nedostatku odôvodnenia v súvislosti s nevrátením sumy 10 460 620,42 eura Helénskej republike v nadväznosti na uvedený rozsudok.

39 Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd žalobu zamietol.

Návrhy účastníkov odvolacieho konania

40 Helénska republika navrhuje, aby Súdny dvor:

– zrušil napadnutý rozsudok,

– zrušil sporné rozhodnutie a

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

41 Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie ako nedôvodné. Tiež navrhuje, aby bola Helénskej republike uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

42 Španielske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

O odvolaní

43 Na podporu svojho odvolania uvádza Helénska republika päť odvolacích dôvodov. Prvé dva odvolacie dôvody sa týkajú finančnej opravy vo výške 25 % uplatnenej na podporu na plochu v prípade pasienkov. Tretí odvolací dôvod sa týka finančnej opravy vo výške 5 % uplatnenej v prípade nedostatkov v systéme identifikácie pozemkov pre rok žiadosti 2009. Štvrtý odvolací dôvod sa týka finančnej opravy vo výške 2 % z dôvodu neúčinnosti analýzy rizík za rok žiadosti 2010. Piaty odvolací dôvod sa týka finančnej opravy vo výške 2 % za rok žiadosti 2011, pokiaľ ide o krížové plnenie.

O prvom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

44 Svojím prvým odvolacím dôvodom Helénska republika v podstate Všeobecnému súdu vytýka, že v bodoch 49 až 84 napadnutého rozsudku nesprávne vyložil a uplatnil článok 2 prvý odsek bod 2 nariadenia č. 796/2004, ako aj článok 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009, ktoré stanovujú definíciu „trvalý pasienok“, a že si nesplnil povinnosť odôvodnenia v súlade s článkom 296 ZFEÚ.

45 Helénska republika Všeobecnému súdu vytýka, že v bodoch 55, 56, 68 a 74 napadnutého rozsudku použil nesprávne kritérium týkajúce sa druhu vegetácie pokrývajúcej plochy, ktoré Komisia zohľadnila s cieľom určiť, či tieto plochy skutočne predstavujú „trvalé pasienky“ v zmysle práva Únie. Všeobecný súd totiž obmedzil kvalifikáciu „trvalých pasienkov“ iba na plochy pokryté trávou alebo inými bylinnými kŕmnymi plodinami s vylúčením plôch pokrytých krovinatými porastmi a drevnatými rastlinami, ktoré charakterizujú pasienky takzvaného „stredomorského typu“. Podľa odvolateľky mal Všeobecný súd použiť iné kritérium, podľa ktorého „trvalé pasienky“ predstavujú plochy, ktoré sú súčasťou zaužívaných miestnych postupov, ktoré sú tradične určené na spásanie a na ktorých neprevažujú trávy a bylinné kŕmne plodiny. Takisto prevaha vegetácie drevnatého typu na predmetných plochách nemôže slúžiť ako ukazovateľ nevykonávania poľnohospodárskych činností.

46 Podľa Helénskej republiky je tento výklad možný na základe znenia článku 2 nariadenia č. 796/2004, ako aj kontextu a cieľov sledovaných týmto nariadením. Zdôrazňuje tak, že toto široké poňatie pojmu „trvalý pasienok“ vyplýva z článku 4 ods. 1 písm. h) nariadenia č. 1307/2013, z príručky určenej na to, aby sa členským štátom poskytli usmernenia o čo najlepšom dodržiavaní účinných zákonných ustanovení týkajúcich sa spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP), ktorú uverejnilo Spoločné výskumné centrum (JRC) Komisie 2. apríla 2008, ako aj z akčného plánu, ktorý v októbri 2012 vypracovali helénske orgány v spolupráci s Komisiou a ktorý obsahuje posúdenie oprávnenosti pasienkov fotointerpretáciou satelitných snímok na úrovni referenčnej parcely (jednotky) a uplatnenie systému proporcionálneho výpočtu (pomerne) v prípade existencie rozptýlených krov (ďalej len „akčný plán z roku 2012“).

47 Na podporu tejto argumentácie Španielske kráľovstvo v podstate tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že relevantným kritériom je druh vegetácie, ktorá sa nachádza na predmetnej ploche, a následne vykonal svoje preskúmanie vo vzťahu k tomuto kritériu. Podľa tohto členského štátu relevantné kritérium nespočíva v druhu vegetácie, ktorá sa nachádza na tejto ploche, ale v jej skutočnom poľnohospodárskom využívaní.

48 Komisia navrhuje zamietnuť tento odvolací dôvod ako nedôvodný. Táto inštitúcia zastáva názor, že Všeobecný súd správne vyložil a uplatnil pojem „trvalý pasienok“ uvedený v článku 2 prvom odseku bode 2 nariadenia č. 796/2004, ako aj v článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009. Z tejto definície vyplýva, že rozhodujúce je kritérium týkajúce sa povahy vegetácie pokrývajúcej dotknutú poľnohospodársku plochu. Okrem toho ani usmernenia uvedené v bode 46 tohto rozsudku, ani uvedený akčný plán z roku 2012, ani nariadenie č. 1307/2013, ktoré je uplatniteľné od 1. januára 2015 a ktoré obsahuje rozšírenú definíciu pojmu „trvalý pasienok“, nie sú relevantné na účely výkladu práva uplatniteľného v čase skutkových okolností v prejednávanej veci a posúdenia finančnej opravy, o ktorej rozhodla Komisia.

Posúdenie Súdnym dvorom

49 Svojím prvým odvolacím dôvodom Helénska republika v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade pojmu „trvalý pasienok“ v zmysle článku 2 prvého odseku bodu 2 nariadenia č. 796/2004, ako aj článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009, keď v bode 56 napadnutého rozsudku konštatoval, že do tohto pojmu patria len plochy pokryté trávami alebo bylinnými kŕmnymi plodinami, pričom sa nevzťahuje na plochy pokryté drevnatými alebo krovinatými rastlinami, ktoré charakterizujú pasienky takzvaného „stredomorského typu“. Podľa Helénskej republiky totiž kritérium týkajúce sa povahy vegetácie pokrývajúcej predmetnú poľnohospodársku plochu nie je rozhodujúce, pokiaľ ide o kvalifikáciu „trvalého pasienka“.

50 V tejto súvislosti treba na jednej strane uviesť, že článok 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009 obsahuje definíciu pojmu „trvalý pasienok“ vo veľmi analogickom znení k zneniu použitému v článku 2 prvom odseku bode 2 nariadenia č. 796/2004. Na druhej strane z rozsudku z 15. mája 2019, Grécko/Komisia (C-341/17 P, EU:C:2019:409), ktorým Súdny dvor vyložil pojem „trvalý pasienok“ uvedený v článku 2

prvom odseku bode 2 nariadenia č. 796/2004, vyplýva, že rozhodujúcim kritériom, pokiaľ ide o definíciu pojmu „trvalý pasienok“, nie je druh vegetácie pokrývajúci poľnohospodársku plochu, ale efektívne využívanie uvedenej plochy na poľnohospodársku činnosť typickú pre „trvalé pasienky“. V dôsledku toho prítomnosť drevnatých alebo krovinatých rastlín sama osebe nemôže brániť tomu, aby bola plocha kvalifikovaná ako „trvalý pasienok“, pokiaľ tým nie je dotknuté efektívne využívanie uvedenej plochy na vykonávanie poľnohospodárskej činnosti (rozsudok z 15. mája 2019, Grécko/Komisia, C-341/17 P, EU:C:2019:409, bod 54).

51 Všeobecný súd sa preto tým, že v bode 56 napadnutého rozsudku rozhodol, že relevantným kritériom je druh vegetácie, ktorý pokrýva dotknutú plochu, a následne vykonal svoje posúdenie s ohľadom na toto kritérium, dopustil nesprávneho právneho posúdenia v rámci výkladu a uplatnenia pojmu „trvalý pasienok“, tak ako vyplýva z článku 2 prvého odseku bodu 2 nariadenia č. 796/2004 a článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009. Z toho vyplýva, že konštatovanie Všeobecného súdu nachádzajúce sa v bode 65 napadnutého rozsudku, podľa ktorého Helénska republika nepreukázala nepresnosť posúdení Komisie, je nesprávne.

52 V dôsledku toho treba prvému odvolaciemu dôvodu Helénskej republiky vyhovieť. Z toho vyplýva, že je potrebné zrušiť bod 1 výroku napadnutého rozsudku v rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol žalobu Helénskej republiky týkajúcu sa paušálnej opravy vo výške 25 % uloženej sporným rozhodnutím za roky žiadosti 2009 až 2011 z dôvodu nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov.

O druhom odvolacom dôvode

53 Svojím druhým odvolacím dôvodom Helénska republika v podstate tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vyložil a uplatnil dokument VI/5330/97, pokiaľ ide o splnenie štyroch podmienok potrebných na uplatnenie sadzby opravy vo výške 25 %.

54 Vzhľadom na to, že tento odvolací dôvod sa týka opravy vo výške 25 % uloženej z dôvodu nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov a že, ako to vyplýva z bodu 52 tohto rozsudku, je potrebné zrušiť bod 1 výroku napadnutého rozsudku, nie je potrebné preskúmavať tento odvolací dôvod, ktorý nemôže viesť k širšiemu zrušeniu napadnutého rozsudku.

O treťom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

55 Tretí odvolací dôvod možno napriek jeho málo štruktúrovanej povahe chápať tak, že sa delí na dve časti.

56 V prvej časti Helénska republika v podstate tvrdí, že Všeobecný súd porušil zásady zákonnosti, riadnej správy vecí verejných a práva na obhajobu, ako aj zásadu proporcionality, a to v bodoch 141 až 162 napadnutého rozsudku, keď ignoroval jej tvrdenie, podľa ktorého zmena štatútu neoprávnených plôch na oprávnené plochy pre rok žiadosti 2009 bola predmetom kontrol, takže táto zmena štatútu nespôsobila žiadne riziko pre Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF).

57 V druhej časti Helénska republika v podstate tvrdí, že pokiaľ ide o dôvod, ktorý uviedla na podporu svojej žaloby pred Všeobecným súdom a ktorý je založený na tom, že Komisia jej nesprávne vytýkala, že sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia pri zmenách žiadostí za rok 2009, Všeobecný súd porušil svoju povinnosť odôvodnenia, ako aj zásadu proporcionality. V bodoch 158 a 162 napadnutého rozsudku totiž Všeobecný súd nesprávne potvrdil posúdenie Komisie, ktorá z ojedinelých prípadov vyvodila existenciu rizika strát pre EPZF.

58 Komisia navrhuje, aby bol tento odvolací dôvod zamietnutý ako sčasti neprípustný a sčasti nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

59 Pokiaľ ide o prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu, treba pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že v súlade s článkom 256 ods. 1 ZFEÚ a článkom 58 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie sa odvolanie obmedzuje na právne otázky. Všeobecný súd je teda jediný príslušný na konštatovanie a posúdenie relevantných skutočností, ako aj na posúdenie dôkazných prostriedkov. S výnimkou prípadu ich skreslenia preto posúdenie skutkových okolností a dôkazov nepredstavuje právnu otázku, ktorá ako taká podlieha preskúmaniu Súdnym dvorom v rámci odvolacieho konania (rozsudok z 28. novembra 2019, LS Cable & System/Komisia, C-596/18 P, neuverejnený, EU:C:2019:1025, bod 24 a citovaná judikatúra).

60 V tomto prípade sa však Helénska republika pod zámienkou údajného porušenia zásad zákonnosti, riadnej správy vecí verejných a práva na obhajobu obmedzuje na spochybnenie posúdenia skutkových okolností, ktoré vykonal Všeobecný súd najmä v bode 149 napadnutého rozsudku, pokiaľ ide o nezrovnalosti pri kontrole zmien štatútu neoprávnených plôch na oprávnené plochy pre rok žiadosti 2009.

61 Navyše v rozsahu, v akom Helénska republika Všeobecnému súdu vytýka, že porušil zásadu proporcionality, keďže neprihliadol na číselné údaje, ktoré predložila, treba konštatovať, že takáto výhrada sa týka posúdenia vykonaného Všeobecným súdom, pokiaľ ide o správnosť údajov, a týka sa tak posúdenia skutkových okolností.

62 Prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu treba preto zamietnuť ako neprípustnú.

63 Pokiaľ ide o druhú časť tohto odvolacieho dôvodu, na úvod treba poznamenať, že hoci sa Helénska republika zameriava na body 158 až 162 napadnutého rozsudku, v podstate obmedzuje svoje výhrady založené na porušení zásady proporcionality a na nedostatku odôvodnenia na bod 159 daného rozsudku.

64 V tejto súvislosti treba najskôr uviesť, že Všeobecný súd sa v bodoch 149 až 151 napadnutého rozsudku domnieval, že nezrovnalosti zistené Komisiou, pokiaľ ide o štatút plôch v systéme identifikácie poľnohospodárskych parciel a zaobchádzanie s chybami, ktoré s nimi súviseli, mali byť kvalifikované ako nedostatky týkajúce sa kľúčových kontrol v súlade s prílohou 2 k dokumentu VI/5330/97.

65 Ďalej v bodoch 152, 153 a 156 napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd v súlade s dokumentom VI/5330/97 domnieval, že uplatnenie sadzby paušálnej opravy vo výške 5 % bolo odôvodnené vzhľadom na zistené nezrovnalosti a dôkazy, ktoré mu boli predložené na preskúmanie.

66 V rámci bodu 159 napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd obmedzil na konštatovanie, že nedostatky zistené Komisiou, pripomenuté v bodoch 146 až 149 napadnutého rozsudku, sú takej povahy, že zakladali podozrenie na širšie nezrovnalosti a oprávňovali Komisiu, aby pochybovala o kvalite kľúčových kontrol. Navyše Všeobecný súd v uvedenom bode 159 tiež zdôraznil, že Helénska republika nepredložila dôkazy, ktoré by mohli vyvrátiť uvedené konštatovania Komisie. Všeobecný súd tak v tom istom bode 159 len uplatnil ustálené pravidlá týkajúce sa dôkazného bremena v dotknutej oblasti, ktoré navyše pripomenul v bodoch 143 až 145 napadnutého rozsudku, podľa ktorých sa toto dôkazné bremeno obmedzuje, pokiaľ ide o Komisiu, na schopnosť poskytnúť dôkazy na podporu vážnej a opodstatnenej pochybnosti, ktorú má, pokiaľ ide o nedostatočnosť kontrol vykonaných vnútroštátnymi správnymi orgánmi alebo nesprávnosť číselných údajov, ktoré poskytli, zatiaľ čo dotknutému členskému štátu prináleží preukázať nepresnosť posúdení Komisie alebo neexistenciu rizika straty alebo nezrovnalosti pre EPZF na základe uplatnenia spoľahlivého a účinného systému kontroly.

67 Z uvedeného vyplýva, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Helénska republika, Všeobecný súd jednak neporušil zásadu proporcionality a jednak napadnutý rozsudok je správne a dostatočne odôvodnený.

68 V dôsledku toho treba druhú časť tretieho odvolacieho dôvodu zamietnuť ako nedôvodnú.

69 Z toho vyplýva, že tretí odvolací dôvod sa musí zamietnuť ako sčasti neprípustný a sčasti nedôvodný.

O štvrtom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

70 Svojím štvrtým odvolacím dôvodom Helénska republika vytýka Všeobecnému súdu, že v bodoch 163 až 183 napadnutého rozsudku zamietol jej žalobný dôvod týkajúci sa neúčinnosti analýzy rizík pre rok žiadosti 2010. Konkrétnejšie vytýka Všeobecnému súdu, že porušil jej právo na prístup k súdu z dôvodu svojho nadmerného formalizmu. V bode 181 napadnutého rozsudku totiž Všeobecný súd rozhodol, že Helénska republika dostatočne nepodložila svoje tvrdenie založené na porušení zásady ochrany legitímnej dôvery z dôvodu, že tento členský štát sa obmedzil na tvrdenie, že jeho náhodný výber kontrolných vzoriek bol v súlade s technickými špecifikáciami stanovenými v dokumente Komisie uverejnenom v roku 2010 bez toho, aby spresnil, v súlade s ktorou časťou uvedených špecifikácií bol, a bez toho, aby jeho tvrdenie bolo podložené tak, aby Všeobecnému súdu umožňovalo vykonať svoje preskúmanie. Helénska republika tvrdí, že Všeobecný súd tým, že odmietol zohľadniť tieto technické špecifikácie, neprimerane porušil jej právo na prístup k súdu.

71 Komisia navrhuje, aby bol tento odvolací dôvod zamietnutý.

Posúdenie Súdnym dvorom

72 Treba uviesť, že Všeobecný súd v bode 181 napadnutého rozsudku v podstate konštatoval, že Helénska republika na podporu svojho tvrdenia predložila len dokument pochádzajúci od vnútroštátneho orgánu, ktorý sám odkazuje na technické špecifikácie stanovené nie pre rok 2010, ale pre rok 2012. Všeobecný súd z toho vyvodil záver, že keďže Helénska republika neumožnila Všeobecnému súdu overiť, či technické špecifikácie stanovené Komisiou pre rok 2010 zostali rovnaké ako technické špecifikácie stanovené pre rok 2012, a nespresnila, v súlade s ktorou časťou uvedených špecifikácií konala, toto tvrdenie nie je podložené spôsobom, ktorý by Všeobecnému súdu umožňoval vykonať svoje preskúmanie, a preto ho z tohto dôvodu odmietol.

73 Preto takéto posúdenie Všeobecného súdu založené na skutočnosti, že účastník konania, ktorý sa odvoláva na obsah aktu, ho v konaní pred ním nepredloží, a teda mu zabráni overiť tento obsah, nevychádza z „neprimeraného formalizmu“ tohto súdu, ale z riadneho výkonu spravodlivosti, takže nemožno platne tvrdiť, že týmto postupom Všeobecný súd porušil samotnú podstatu práva na účinnú súdnu ochranu účastníka konania, ktorého žalobný dôvod bol z tohto dôvodu zamietnutý.

74 V dôsledku toho treba tento odvolací dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

O piatom odvolacom dôvode

Argumentácia účastníkov konania

75 Týmto odvolacím dôvodom Helénska republika vytýka Všeobecnému súdu, že v bodoch 184 až 198 napadnutého rozsudku rozhodol, že prvé oznámenie z 24. novembra 2011, uvedené v bode 24 tohto rozsudku, je v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 11 nariadenia č. 885/2006, a teda že toto oznámenie spĺňa svoju funkciu upozornenia v súlade s článkom 31 nariadenia č. 1290/2005.

76 Konkrétnejšie Helénska republika v podstate tvrdí, že vyšetrovanie týkajúce sa systému krížového plnenia sa týkalo len rokov žiadosti 2009 a 2010, takže prvé oznámenie z 24. novembra 2011 nemohlo platiť aj pre rok žiadosti 2011. V deň tohto oznámenia totiž nebolo možné, aby Helénska republika odstránila nezrovnalosti zistené Komisiou a vyhla sa uloženiu dodatočnej opravy za rok žiadosti 2011. Tým, že Všeobecný súd nevyvodil dôsledky z toho, že Helénska republika nemohla prijať nápravné opatrenia týkajúce sa roku žiadosti 2011, porušil článok 11 nariadenia č. 885/2006 a článok 31 nariadenia č. 1290/2005, ako aj článok 11 ods. 2 a článok 53 ods. 6 nariadenia č. 1122/2009. V každom prípade napadnutý rozsudok nie je z právneho hľadiska dostatočne odôvodnený.

77 Komisia navrhuje, aby bol tento odvolací dôvod zamietnutý ako nedôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

78 Na úvod treba uviesť, že Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond (EPUZF) financuje v kontexte spoločného riadenia medzi členskými štátmi a Úniou výdavky realizované v súlade s právom Únie. V rámci tohto spoločného riadenia je Komisia poverená vykonávať overenie súladu podľa článku 31 nariadenia č. 1290/2005. V tejto súvislosti článok 31 ods. 4 písm. a) tohto nariadenia stanovuje, že zamietnutie financovania sa nemôže týkať výdavkov, ktoré sa realizovali skôr ako 24 mesiacov predtým, ako Komisia písomne oznámila danému členskému štátu výsledky kontrol.

79 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora ďalej vyplýva, že konečné a právoplatné rozhodnutie o zúčtovaní sa musí prijať na konci osobitného kontradiktórneho konania, počas ktorého musí dotknutý členský štát disponovať všetkými zárukami, ktoré sa vyžadujú na to, aby sa mohol vyjadriť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 29. januára 1998, Grécko/Komisia, C-61/95, EU:C:1998:27, bod 39 a citovanú judikatúru).

80 V tejto súvislosti článok 11 nariadenia č. 885/2006 konkretizuje postup overovania súladu tak, že stanovuje jeho rôzne etapy a procesné záruky, ktoré dotknutému členskému štátu umožňujú vyjadriť sa. Na jednej strane je tak podľa článku 11 ods. 1 prvého pododseku nariadenia č. 885/2006 Komisia povinná po vyšetrovaní a v prípade, že sa domnieva, že výdavky neboli vynaložené v súlade s právom Únie, oznámiť svoje závery príslušnému členskému štátu a informovať ho o nápravných opatreniach, ktoré treba prijať, aby sa v budúcnosti zabezpečilo dodržanie tejto právnej úpravy.

81 V tejto súvislosti z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak nezrovnalosti odôvodňujúce uplatnenie finančnej opravy pretrvávajú po dátume písomného oznámenia výsledkov kontrol, Komisia je oprávnená a dokonca má povinnosť zohľadniť túto situáciu pri vymedzení obdobia, na ktoré sa musí vzťahovať predmetná finančná oprava (rozsudok z 9. januára 2003, Grécko/Komisia, C-157/00, EU:C:2003:5, bod 45).

82 Navyše podľa rovnako ustálenej judikatúry Súdneho dvora musí dotknutý členský štát nadobudnúť na základe písomného oznámenia uvedeného v článku 11 ods. 1 prvom pododseku nariadenia č. 885/2006 dokonalú znalosť o výhradách Komisie, aby mohlo spĺňať funkciu upozornenia, ktorú mu toto ustanovenie priznáva. Z toho vyplýva, že uvedené ustanovenie vyžaduje, aby bola nezrovnalosť,

ktorá sa vytýka dotknutému členskému štátu, dostatočne presne uvedená v tomto písomnom oznámení tak, aby mal o nej členský štát dokonalú znalosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. mája 2012, Španielsko/Komisia, C-24/11 P, EU:C:2012:266, body 27 a 28, ako aj citovanú judikatúru).

83 Na druhej strane treba uviesť, že článok 11 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 885/2006 ukladá Komisii povinnosť, aby po prípadnom uskutočnení zmierovacieho postupu vylúčila z financovania Únie podľa článku 31 nariadenia č. 1290/2005 výdavky, ktoré nie sú v súlade s právom Únie, „pokiaľ členský štát účinne nevykoná nápravné opatrenia“.

84 Zo znenia predchádzajúcich ustanovení ako celku vyplýva, že na jednej strane postup overovania súladu zavádza dialóg medzi Komisiou a dotknutým členským štátom a jeho cieľom je v podstate po prvé umožniť im vymieňať si informácie, po druhé ponúknuť tomuto členskému štátu možnosť uplatňovať svoje právo na obhajobu, po tretie umožniť mu preukázať nepresnosť zistení Komisie a napokon po štvrté umožniť uvedenému členskému štátu informovať Komisiu o nápravných opatreniach prijatých s cieľom zabezpečiť dodržiavanie právnej úpravy Únie.

85 Na druhej strane okolnosť, že dotknutý členský štát nie je schopný napraviť nezrovnalosti zistené Komisiou v jej písomnom oznámení uvedenom v článku 11 ods. 1 prvom pododseku nariadenia č. 885/2006 je irelevantná, pokiaľ tieto nezrovnalosti spadali do obdobia, ktoré podliehalo preskúmaniu Komisie. Opačný názor by totiž viedol k tomu, že článok 31 nariadenia č. 1290/2005 a článok 11 nariadenia č. 885/2006 by boli zbavené svojej podstaty, pretože členskému štátu by bolo umožnené odvolávať sa na údajnú faktickú nemožnosť prijať nápravné opatrenia pred prijatím rozhodnutia o finančnej oprave s cieľom vyhnúť sa uloženiu tejto paušálnej opravy.

86 V prejednávanej veci Všeobecný súd v bode 193 napadnutého rozsudku najskôr zdôraznil, že v prvom oznámení z 24. novembra 2011 Komisia uviedla, že prešetrovanie sa týkalo rokov žiadosti 2009 a nasledujúcich rokov. Preto sa v rámci výkonu svojej voľnej úvahy, pokiaľ ide o skutkové okolnosti a dôkazy, domnieval, že rok žiadosti 2011 spadal do obdobia, ktoré podliehalo preskúmaniu Komisie.

87 Ďalej v bodoch 194 a 195 napadnutého rozsudku na rozdiel od toho, čo tvrdí Helénska republika, Všeobecný súd na záver vyčerpávajúceho posúdenia obsahu prvého oznámenia z 24. novembra 2011 a jeho prílohy konštatoval, že Komisia identifikovala nedostatky týkajúce sa krížového plnenia za roky žiadosti 2009 až 2011, takže sa mohol oprávnene domnievať, že Komisia dostatočne presne určila príslušné roky žiadosti a že Helénska republika mala možnosť uplatniť svoje prostriedky obrany v reakcii na nezrovnalosti zistené vo vzťahu k roku žiadosti 2011.

88 V dôsledku toho sa Všeobecný súd tým, že v bode 199 napadnutého rozsudku rozhodol, že prvé oznámenie z 24. novembra 2011 bolo v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 11 nariadenia č. 885/2006 a plnilo svoju funkciu upozornenia v zmysle článku 31 nariadenia č. 1290/2005, nedopustil nesprávneho právneho posúdenia ani neporušil svoju povinnosť odôvodnenia.

89 Piaty odvolací dôvod musí byť preto zamietnutý ako nedôvodný.

90 Zo všetkých uvedených úvah vyplýva, že keďže prvému odvolaciemu dôvodu sa vyhovelo, treba zrušiť bod 1 výroku napadnutého rozsudku v rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol žalobu Helénskej republiky týkajúcu sa paušálnej opravy vo výške 25 % uloženej za nedostatky pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov, a v zostávajúcej časti odvolanie zamietnuť.

O žalobe podanej na Všeobecný súd

91 V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie Súdny dvor môže v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vec vrátiť na rozhodnutie Všeobecnému súdu alebo vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje.

92 V prejednávanej veci je namieste, aby Súdny dvor vydal konečný rozsudok, keďže to stav konania dovoľuje.

93 Ako to vyplýva z bodu 50 tohto rozsudku, rozhodujúcim kritériom, ktoré treba zohľadniť na účely určenia, či sa dotknutá plocha má kvalifikovať ako „trvalý pasienok“ v zmysle článku 2 prvého odseku bodu 2 nariadenia č. 796/2004 a článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009, nie je druh vegetácie, ktorý pokrýva túto plochu, ale skutočné využívanie tejto plochy na poľnohospodársku činnosť, ktorá je typická pre „trvalé pasienky“.

94 Je však potrebné konštatovať, že pokiaľ ide o podporu na plochu pre roky žiadosti 2009 až 2011, Komisia vo svojej súhrnnej správe, ktorá je prílohou sporného rozhodnutia, odôvodnila uplatnenie sadzby paušálnej opravy vo výške 25 % vzhľadom na všetky nezrovnalosti týkajúce sa vymedzenia a kontroly trvalých pasienkov, ktoré jej ako celok umožnili dospieť k záveru, že vykonávanie systému kontroly, ktorý mal zabezpečiť presnosť výdavkov, malo závažné nedostatky a pravdepodobne malo za následok mimoriadne vysoké straty pre EPZF.

95 Keďže jednak paušálna oprava vo výške 25 % bola založená na súbore nezrovnalostí, z ktorých však jedna vychádza z nesprávneho výkladu článku 2 prvého odseku bodu 2 nariadenia č. 796/2004 a článku 2 písm. c) nariadenia č. 1120/2009, a jednak, že tento nesprávny výklad mohol mať vplyv na posúdenie Komisie týkajúce sa ostatných nedostatkov, ktoré zistila, v tejto súvislosti treba vykonať nové celkové posúdenie s cieľom overiť, či je táto sadzba opravy naďalej odôvodnená.

96 Z toho vyplýva, že je potrebné vyhovieť prvému žalobnému dôvodu, s ktorým sa na Všeobecný súd obrátila Helénska republika, a v dôsledku toho zrušiť sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa ním ukladá paušálna finančná oprava vo výške 25 % v prípade podpory na plochu za roky žiadosti 2009 až 2011 z dôvodu nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov.

O trovách

97 Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou o veci, rozhodne aj o trovách konania.

98 Podľa článku 138 ods. 3 tohto poriadku, ktorý sa uplatní na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 uvedeného poriadku, ak účastníci konania mali úspech len v časti predmetu konania, každý z účastníkov konania znáša svoje vlastné trovy konania.

99 Keďže tak Helénska republika, ako aj Komisia nemali úspech v častiach svojich výhrad, znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa tak prvostupňového konania, ako aj konania o odvolaní.

100 Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, ktorý je tiež uplatniteľný na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

101 Španielske kráľovstvo ako vedľajší účastník odvolacieho konania znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (deviata komora) rozhodol takto:

1. **Body 1 a 2 výroku rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 1. februára 2018, Grécko/Komisia (T-506/15, neuverejnený, EU:T:2018:53), sa zrušujú v rozsahu, v akom Všeobecný súd jednak zamietol žalobu Helénskej republiky týkajúcu sa paušálnej opravy vo výške 25 %, ktorá bola uložená vykonávacím rozhodnutím Komisie (EÚ) 2015/1119 z 22. júna 2015, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF)**

a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), pokiaľ ide o roky žiadosti 2009 až 2011 z dôvodu nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov, a jednak v rozsahu, v akom rozhodol o trovách konania.

2. **V zostávajúcej časti sa odvolanie zamieta.**

3. **Vykonávacie rozhodnutie 2015/1119 sa zrušuje v rozsahu, v akom sa ním Helénskej republike ukladá paušálna finančná oprava vo výške 25 % v prípade podpory na plochu za roky žiadosti 2009 až 2011 z dôvodu nedostatkov pri vymedzení a kontrole trvalých pasienkov.**

4. **Helénska republika a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania týkajúce sa prvostupňového konania a konania o odvolaní.**

5. **Španielske kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania týkajúce sa prvostupňového konania a konania o odvolaní.**

Podpisy