Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 13. februarja 2020*

„Pritožba – Jamstveni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) – Odhodki, ki so izključeni iz financiranja Evropske unije – Odhodki Helenske republike – Uredba (ES) št. 1782/2003 – Uredba (ES) št. 796/2004 – Shema pomoči, vezanih na površino – Pojem ‚trajni pašniki' – Pavšalni finančni popravki"

V zadevi C-252/18 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 6. aprila 2018,

Helenska republika, ki jo zastopajo G. Kanellopoulos, E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou in E. Chroni, agenti,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

Evropska komisija, ki jo zastopata D. Triantafyllou in A. Sauka, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

Kraljevina Španija, ki jo zastopa S. Jiménez García, agent,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Rodin, predsednik senata, D. Šváby (poročevalec), sodnik, in K. Jürimäe, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: grščina.

Sodbo

1 Helenska republika s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. februarja 2018, Grčija/Komisija (T-506/15, neobjavljena, EU:T:2018:53, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče zavrnilo tožbo zoper Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2015/1119 z dne 22. junija 2015 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2015, L 182, str. 39, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 1782/2003

2 V uvodnih izjavah 3, 4, 21 in 24 Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL 2003, L 270, str. 1) je bilo navedeno:

„(3) Da bi se izognili opuščanju kmetijskih zemljišč in da bi zagotovili, da se ta obdelujejo v skladu z dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji, je treba uvesti standarde, katerih podlaga so lahko ali pa ne predpisi držav članic. Zato je primerno ustanoviti okvir Skupnosti, v katerem lahko države članice sprejmejo standarde ob upoštevanju posebnih značilnosti zadevnih območij vključno z razmerami prsti in podnebja ter obstoječimi sistemi kmetovanja (raba zemljišč, kolobar, načini kmetovanja) in strukturami kmetijskih gospodarstev.

(4) Ker imajo trajni travniki [pašniki] ugoden učinek na okolje je primerno sprejeti ukrepe za spodbuditev ohranjevanja obstoječih trajnih travnikov [pašnikov], da ne bi prišlo do množičnega spreminjanja njihove namembnosti v orna zemljišča.

[…]

(21) Sheme podpore v okviru skupne kmetijske politike predvidevajo neposredno dohodkovno podporo, zlasti z namenom, da se kmetijski skupnosti zagotovi primeren življenjski standard. Ta cilj je tesno povezan z ohranjanjem podeželja. Da bi se izognili neprimernim dodelitvam sredstev Skupnosti, se podpora ne bi smela izplačati kmetom, ki so umetno ustvarili pogoje, potrebne za pridobitev takih plačil.

[…]

(24) Povečevanje konkurenčnosti kmetijstva Skupnosti in spodbujanje kakovosti hrane in okoljskih standardov imata za nujno posledico znižanje institucionalnih cen za kmetijske proizvode in povišanje stroškov proizvodnje za kmetijska gospodarstva v Skupnosti. Da bi dosegli te cilje in spodbudili bolj tržno usmerjeno in trajnostno kmetijstvo, je treba dokončati prehod iz podpore za proizvodnjo na podporo za proizvajalce z uvedbo sistema nevezane dohodkovne podpore za vsako kmetijo. Čeprav bodo zaradi take nevezanosti dejanski zneski, plačani kmetom, ostali nespremenjeni, se bo znatno povečala učinkovitost dohodkovne pomoči. Zato je primerno, da je enotno plačilo na kmetijo pogojeno z upoštevanjem navzkrižne skladnosti okolja, varne hrane, zdravja in dobrega počutja živali ter ohranitve kmetij in dobre kmetijske in okoljske pogoje.“

3 V tej uredbi je bilo pod naslovom III, „Shema enotnega plačila“, poglavje 3, v katerem so bile obravnavane „[p]ravice do plačila“. V oddelku 1 tega poglavja, ki se nanaša na „[p]ravice do plačila na površino“, je člen 43 te uredbe, naslovljen „Določitev pravic do plačila“, ki je določal:

„1. Brez vpliva na člen 48 kmet prejme pravico do plačila na hektar, ki se izračuna tako, da se referenčni znesek deli s triletnim povprečnim številom vseh hektarjev, na podlagi katerih je imel kmet med referenčnim obdobjem pravico do neposrednih plačil, navedenih v Prilogi VI.

Celotno število pravic do plačila je enako zgoraj navedenemu povprečnemu številu hektarjev.

[…]

2. Število hektarjev, navedeno v odstavku 2, poleg tega zajema še:

[…]

(b) vsa krmna površina v referenčnem obdobju.

3. Za namen odstavka 2(b) tega člena ‚krmna površina‘ pomeni površino kmetijskega gospodarstva, ki je bila celo koledarsko leto v skladu s členom 5 Uredbe Komisije (ES) št. 2419/2001 [z dne 11. decembra 2001 o podrobnih pravilih za uporabo integriranega upravnega in kontrolnega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 3508/92 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 34, str. 308)] na voljo za rejo živali, vključno s površinami v skupni rabi in površinami, ki so se uporabljale za mešano obdelovanje. Krmna površina ne zajema:

– zgradb, gozdov, ribnikov, poti,

– […]“

4 Člen 44 Uredbe št. 1782/2003, ki se nanaša na „[u]porabo pravic do plačila“, je v odstavku 2 določal:

„‚Upravičen hektar‘ pomeni vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče in trajni travnik, razen površin, ki se uporabljajo za trajne nasade, gozdove ali nekmetijske dejavnosti.“

Uredba št. 796/2004

5 Člen 2, prvi odstavek, Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 in Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009, ter za izvajanje navzkrižne skladnosti, predvidene v Uredbi Sveta (ES) št. 479/2008 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, stran 243), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 380/2009 z dne 8. maja 2009 (UL 2009, L 116, str. 9) (v nadaljevanju: Uredba št. 796/2004), je določal:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(1a) ‚enota rabe oziroma poljina‘: pomeni strnjeno površino kmetijskega zemljišča, na kateri en proizvajalec goji eno skupino posevkov; vendar kadar se v smislu te uredbe zahteva posebna prijava uporabe površine znotraj skupine posevkov, ta posebna uporaba še bolj omeji enoto rabe oziroma poljino;

[…]

(2) ‚trajni pašnik' pomeni zemljišče, ki se uporablja za gojenje trave ali druge naravne zelnate krme (samosevci) ali gojene (posejane) in ki ni vključeno v kolobarjenje kmetijskega gospodarstva pet let ali več, razen zemljišč v okviru sheme za praho na podlagi člena 107(6) Uredbe (ES) št. 1782/2003, zemljišč v prahi v skladu z Uredbo Sveta (EGS) Sveta št. 2078/92 [z dne 30. junija 1992 o proizvodnih metodah v kmetijstvu, ki so združljive z zahtevami varstva okolja in ohranjanja podeželja (UL 1992, L 215, str. 85)], členov 22, 23 in 24 Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 [z dne 17. maja 1999 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter o spremembi in razveljavitvi določenih uredb (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, stran 391)] in člena 39 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 [z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1)];

(2a) ‚trave ali druga zelnata krma' so trave, ki tradicionalno rastejo na naravnih pašnikih ali so običajno vsebovane v mešanicah semen za pašnike ali travnike v državi članici (ne glede na to, ali se uporablja[jo] za pašo ali ne). Države članice lahko vključijo poljščine iz Priloge IX k Uredbi [(ES) št. 1782/2003];

[…]"

6 V zvezi s tem je bilo v uvodni izjavi 1 Uredbe Komisije (ES) št. 239/2005 z dne 11. februarja 2005 (UL 2005, L 42, str. 3), s katero je bila spremenjena prvotna različica Uredbe št. 796/2004, navedeno:

„Pojasniti je treba nekatere opredelitve iz člena 2 Uredbe št. 796/2004 […]. Zlasti je treba pojasniti opredelitev izraza ‚trajni pašnik' iz točke 2 navedenega člena ter sprejeti opredelitev uporabe izraza ‚trave ali druga zelnata krma'. V navedenem okviru pa je treba upoštevati, da potrebujejo države članice določeno mero prožnosti, da bi lahko upoštevale lokalne agronomske razmere."

7 Člen 8 Uredbe št. 796/2004, naslovljen „Splošna načela v zvezi z enotami rabe", je v odstavku 1 določal:

„Ne glede na člen 34(2) Uredbe (ES) št. 73/2009 enota rabe oziroma poljina, ki vsebuje drevesa, šteje za upravičeno površino za namene shem pomoči na površino, če se kmetijske dejavnosti ali, kjer je to primerno, predvidena proizvodnja, lahko izvedejo na podoben način kot na enotah rabe brez dreves na istem območju."

8 V naslovu III Uredbe št. 796/2004, v katerem so bila obravnavana „[p]reverjanja", je bil člen 27, naslovljen „Izbira kontrolnega vzorca". Odstavek 1 tega člena je določal:

„Kmete za pregled na kraju samem izbere pristojni organ na podlagi analize tveganja in elementa reprezentativnosti predloženih zahtevkov za pomoč. Uspešnost parametrov analize tveganja, uporabljenih v prejšnjih letih, se oceni letno [z]:

(a) določitvijo pomembnosti vsakega dejavnika tveganja;

(b) primerjavo rezultatov naključnih vzorcev, izbranih na podlagi tveganja, iz drugega pododstavka;

(c) upoštevanjem posameznih razmer v državi članici.

Za zagotovitev elementa reprezentativnosti države članice naključno izberejo med 20 % in 25 % najmanjšega števila kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, kakor je določeno v členu 26(1) in (2).

[…]"

9 V istem naslovu III je bil člen 30 te uredbe, naslovljen, „Določitev površin“. Odstavek 2 tega člena je določal:

„Skupna površina enote rabe ali poljine se lahko upošteva pod pogojem, da je v celoti uporabljena v skladu z običajnimi standardi zadevne države članice ali regije. V drugih primerih se upošteva dejansko uporabljena površina.

Glede regij, v katerih so nekatere značilnosti, zlasti žive meje, jarki in zidovi, tradicionalno del dobre kmetijske prakse pri posevkih ali glede rabe, se lahko države članice odločijo, da se taka površina šteje za del površine, ki je polno v rabi, pod pogojem, da ne preseže skupne širine, ki jo določijo države članice. Ta širina mora ustrezati tradicionalni širini v zadevni regiji in ne sme biti večja od 2 metrov.

[…]“

Uredba (ES) št. 1290/2005

10 Člen 31 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1), naslovljen „Potrditev skladnosti“, je spadal pod naslov IV, „Potrditev obračunov in nadzor Komisije“. Odstavki od 2 do 4 tega člena so določali:

„2. Komisija oceni zneske, ki se izločijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Komisija upošteva vrsto in težo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Skupnosti.

3. Pred vsako odločitvijo o zavrnitvi financiranja se ugotovitve preverjanj, ki jih izvede Komisija, in odgovori zadevne države članice pisno sporočijo obema stranema, te pa nato na podlagi teh sporočil skušata skleniti dogovor o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

Če dogovor ni sklenjen, lahko država članica v roku štirih mesecev zahteva pričetek postopka za uskladitev medsebojnih stališč. Poročilo o izidu postopka se pošlje Komisiji, ki ga preuči pred odločitvijo o morebitni zavrnitvi financiranja.

4. Financiranje se ne sme zavrniti za:

(a) odhodke iz člena 3(1), nastale več kot štiriindvajset mesecev pred pisnim obvestilom Komisije zadevni državi članici o ugotovitvah preverjanj;

[…]“

Uredba (ES) št. 885/2006

11 V Uredbi Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP (UL 2006, L 171, str. 90) je bil člen 11, naslovljen „Potrditev skladnosti“. Odstavki od 1 do 3 tega člena so določali:

„1. Kadar Komisija pri poizvedbi oceni, da izdatek ni bil izveden v skladu s predpisi Skupnosti, zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve in navede korektivne ukrepe, potrebne za zagotovitev prihodnje skladnosti z navedenimi predpisi.

Sporočilo se sklicuje na ta člen. Država članica odgovori v dveh mesecih po prejemu sporočila in Komisija lahko temu primerno spremeni svoje stališče. V upravičenih primerih se lahko Komisija strinja, da se rok za odgovor podaljša.

Po izteku roka za odgovor, Komisija skliče dvostranski sestanek in obe stranki si prizadevata za dogovor o ukrepih, ki naj se sprejmejo, ter o ocenjevanju teže kršitve in finančne škode, povzročene proračunu Skupnosti.

2. V dveh mesecih od datuma prejetja zapisnika dvostranskega sestanka iz tretjega pododstavka odstavka 1 država članica Komisiji sporoči vse informacije, ki so bile zahtevane med tem sestankom ali kakršne koli druge informacije, za katere meni, da so uporabne za trenutno preverjanje.

V utemeljenih primerih lahko Komisija na obrazloženo zahtevo države članice odobri podaljšanje roka iz prvega pododstavka. Zahteva se naslovi na Komisijo pred iztekom navedenega roka.

Po izteku obdobja iz prvega pododstavka Komisija državam članicam uradno sporoči svoje ugotovitve na podlagi informacij, ki jih je prejela v okviru postopka za potrditev skladnosti. Sporočilo oceni izdatke, za katere Komisija predvidi izključitev iz financiranja Skupnosti v skladu s členom 31 Uredbe [(ES) št. 1290/2005] in se sklicuje na člen 16(1) te uredbe.

3. Država članica obvesti Komisijo o korektivnih ukrepih, ki jih je sprejela za zagotovitev skladnosti s predpisi Skupnosti, in o datumu začetka veljavnosti njihovega izvajanja.

Potem ko Komisija prouči vsako poročilo spravnega organa v skladu s poglavjem 3 te uredbe, po potrebi sprejme enega ali več sklepov v skladu s členom 31 Uredbe [(ES) št. 1290/2005], da se iz financiranja Skupnosti izločijo izdatki, ki so nastali zaradi ugotovljene neskladnosti s predpisi Skupnosti, dokler država članica ne začne učinkovito izvajati korektivnih ukrepov.

Pri oceni izdatkov, ki se izločijo iz financiranja Skupnosti, lahko Komisija upošteva vsako informacijo, ki jo sporoči država članica po izteku obdobja iz odstavka 2, če je to potrebno za boljšo oceno finančne škode, povzročene proračunu Skupnosti, če je zamuda pri sporočanju upravičena zaradi izrednih okoliščin.

[…]“

Uredba (ES) št. 73/2009

12 V uvodnih izjavah 7 in 23 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL 2009, L 30, str. 16) je bilo navedeno:

„(7) Uredba [št. 1782/2003] potrjuje ugoden učinek trajnih pašnikov na okolje. Ohraniti bi morali ukrepe iz navedene uredbe, namenjene spodbuditvi ohranjanja obstoječih trajnih pašnikov, da bi preprečili množično spreminjanje njihove namembnosti v orna zemljišča.

[…]

(23) Izkušnje pri uporabi sheme enotnega plačila kažejo, da je bila proizvodno nevezana dohodkovna podpora v mnogih primerih dodeljena upravičencem, katerih kmetijske dejavnosti so predstavljale le majhen delež vseh gospodarskih dejavnosti ali katerih poslovni namen ni imel ali je imel le v zanemarljivi meri za cilj opravljanje kmetijske dejavnosti. Da se prepreči dodeljevanje kmetijske dohodkovne podpore takšnim upravičencem in zagotovi, da se podpora Skupnosti v celoti uporabi za zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetov, bi bilo treba države članice pooblastiti, kjer do take dodelitve pride, da takšnim fizičnim in pravnim osebam ne odobrijo neposrednih plačil v skladu s to uredbo.“

13 Uredba št. 73/2009 je vsebovala naslov II, „Splošne določbe o neposrednih plačilih“, v katerem je bilo poglavje 4 v zvezi z „[i]ntegriranim administrativnim in kontrolnim sistemom“. To poglavje je vsebovalo člen 19, naslovljen „Zahtevki za pomoč“, katerega odstavek 1 je določal:

„Vsako leto kmet vloži zahtevek za neposredna plačila, pri čemer navede, kadar je primerno:

(a) vse enote rabe ali poljine na kmetijskem gospodarstvu in kadar država članica uporablja člen 15(3), število oljk in njihova mesta na enoti rabe ali poljini,

(b) pravice do plačila, prijavljenih za namene aktiviranja,

(c) vse druge informacije, predvidene s to uredbo ali ki jih določi zadevna država članica.

[…]“

14 V naslovu III te uredbe, „Shema enotnega plačila“, je člen 34 te uredbe v zvezi z „[a]ktiviranjem pravice do plačila na upravičeni hektar“. Odstavek 2 tega člena določa:

„V tem naslovu ‚upravičeni hektar‘ pomeni:

(a) kmetijske površine kmetijskega gospodarstva in površine, zasajene s hitro rastočim panjevcem […], ki se uporablja za kmetijsko dejavnost […], in

(b) vse površine, za katere je bila v letu 2008 odobrena pravica do plačil v okviru sheme enotnega plačila ali sheme enotnega plačila na površino in ki:

[…]
(ii) so v času trajanja zadevne obveznosti posameznega kmeta pogozdene v skladu s členom 31 [Uredbe št. 1257/1999] ali členom 43 [Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1)] ali v okviru nacionalne sheme, katere pogoji so skladni s členom 43(1), (2) in (3) navedene uredbe, […]

[…]“

15 Člen 137 Uredbe št. 73/2009, naslovljen „Potrditev pravic do plačila“, je spadal v poglavje 1 z naslovom „Izvedbene, prehodne in končne določbe“ iz naslova VII te uredbe. Ta člen je določal:

„1. Pravice do plačila, dodeljene kmetom pred 1. januarjem 2009, se štejejo za zakonite in redne od 1. januarja 2010.

2. Odstavek 1 se ne uporablja za pravice do plačila, dodeljene kmetom na podlagi vsebinsko napačnih zahtevkov, razen v primerih, ko ni razumno pričakovati, da bi kmet lahko napako odkril.

3. Odstavek 1 tega člena ne vpliva na pooblastila Komisije za sprejemanje odločitev iz člena 31 Uredbe [št. 1290/2005] v zvezi z odhodki, ki nastanejo za plačila, odobrena za katero koli koledarsko leto do vključno leta 2009.“

Uredba (ES) št. 1120/2009

16 Člen 2 Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2009, L 316, str. 1) določa:

„V naslovu III Uredbe [št. 73/2009] in tej uredbi velja naslednja opredelitev pojmov:

[…]

(c) ‚trajni pašnik' pomeni zemljišče, ki se uporablja za naravno gojenje trave ali druge zelnate krme (samoposajene) ali gojene (posejane) in ki ni vključeno v kolobarjenje gospodarstva pet let ali več, razen območij v prahi v skladu z Uredbo Sveta (EGS) št. 2078/92, območij v prahi v skladu s členi 22, 23 in 24 Uredbe [št. 1257/1999] ter območij v prahi v skladu s členom 39 Uredbe [št. 1698/2005]; in v ta namen ‚trave ali druga zelnata krma' pomenijo trave, ki tradicionalno rastejo na naravnih pašnikih ali so običajno vsebovane v mešanicah semen za pašnike ali travnike v državi članici (ne glede na to, ali se uporabljajo za pašo ali ne). Države članice lahko vključijo poljščine, naštete v Prilogi I;

[…]"

Uredba (ES) št. 1122/2009

17 Uredba Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL 2009, L 316, str. 65) je vsebovala naslov II v zvezi z „[z]ahtevki za pomoč". Poglavje I iz tega naslova, ki se je nanašalo na „[e]notni zahtevek", je vsebovalo člen 11 te uredbe, naslovljen „Datum predložitve enotnega zahtevka". Odstavek 2 tega člena je določal:

„Enotni zahtevek se vloži do datuma, ki ga določijo države članice, vendar najpozneje do 15. maja. Estonija, Latvija, Litva, Finska in Švedska pa lahko določijo poznejši datum, ki pa ne sme biti po 15. juniju."

[…]"

18 Člen 31 te uredbe se je nanašal na „[i]zbiro kontrolnega vzorca" in je v odstavkih 1 in 2 določal:

„1. Pristojni organ izbere na podlagi analize tveganja in reprezentativnosti vloženih zahtevkov za pomoč kontrolne vzorce za preglede na kraju samem v skladu s to uredbo.

Za zagotovitev elementa reprezentativnosti države članice naključno izberejo med 20 % in 25 % najmanjšega števila kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, kakor je določeno v členu 30(1) in (2).

Če pa število kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, presega najmanjše število kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, kakor je določeno v členu 30(1) in (2), odstotek naključno izbranih kmetov v dodatnem vzorcu ne sme presegati 25 %.

2. Vsako leto se oceni in posodobi učinkovitost analize tveganja z:

(a) določitvijo pomembnosti vsakega dejavnika tveganja;

(b) primerjavo rezultatov naključnih vzorcev, izbranih na podlagi tveganja, iz drugega pododstavka odstavka 1;

(c) upoštevanjem posebnih razmer v državi članici.“

19 Člen 34 te uredbe, naslovljen „Določitev površin“, je v odstavkih 2 in 4 določal:

„2. Skupna površina enote rabe ali poljine se lahko upošteva pod pogojem, da je v celoti uporabljena v skladu z običajnimi standardi zadevne države članice ali regije. V drugih primerih se upošteva dejansko uporabljena površina.

Glede regij, v katerih so nekatere značilnosti, zlasti žive meje, jarki in zidovi, tradicionalno del dobre kmetijske prakse pri pridelavi ali rabi, se lahko države članice odločijo, da se ustrezna površina šteje za del površine, ki je polno v rabi, pod pogojem, da ne preseže skupne širine, ki jo določijo države članice. Ta širina mora ustrezati tradicionalni širini v zadevni regiji in ne presega 2 metrov.

[…]

4. Brez poseganja v člen 34(2) Uredbe (ES) [št. 73/2009] enota rabe ali poljina, ki vsebuje drevesa, šteje za upravičeno površino za namene shem pomoči na površino, če se kmetijske dejavnosti ali, kjer je to primerno, predvidena proizvodnja, lahko izvedejo na podoben način kot na enotah rabe ali poljinah brez dreves na isti površini.“

20 Člen 53 Uredbe št. 1122/2009, naslovljen „Elementi pregledov na kraju samem“, je v odstavku 6 določal:

„Pregledi na kraju samem, povezani z vzorcem iz člena 50(1), se izvedejo v istem koledarskem letu, v katerem so predloženi zahtevki.“

Uredba (EU) št. 1307/2013

21 Člen 4(1)(h) Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608) je v prvotni različici določal:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(h) ‚trajno travinje in trajni pašniki‘ (v nadaljnjem besedilu s skupnim izrazom ‚trajno travinje‘) pomeni zemljišče, ki se uporablja za gojenje trave ali drugih zelenih krmnih rastlin naravno (samozasejane) ali s setvijo (posejane) in ki najmanj pet let ni bilo vključeno v kolobarjenje kmetijskega gospodarstva; vključuje lahko tudi druge vrste, kot so grmičevje in/ali drevesa, ki se lahko uporabljajo za pašo pod pogojem, da so trave in druge zelene krmne rastline prevladujoče, ter, kadar se tako odločijo države članice, zemljišča, ki se lahko uporabljajo za pašo in so del uveljavljenih lokalnih praks, pri katerih trave in druge zelene krmne rastline tradicionalno ne prevladujejo na površinah za pašo“.

22 Ta določba, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 (UL 2017, L 350, str. 15), določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(h) ‚trajno travinje in trajni pašniki' (v nadaljnjem besedilu s skupnim izrazom: trajno travinje) pomeni zemljišče, ki se uporablja za gojenje trav ali drugih zelenih krmnih rastlin na naraven način (samozasejane) ali s setvijo (posejane) in ki najmanj pet let ni bilo vključeno v kolobarjenje kmetijskega gospodarstva in, kadar se tako odločijo države članice, najmanj pet let ni bilo preorano; na njem so lahko prisotne tudi druge vrste, na primer grmičevje in/ali drevesa, ki se lahko uporabljajo za pašo, in, kadar se tako odločijo države članice, druge vrste, na primer grmičevje in/ali drevesa, ki so namenjene živalski krmi, pod pogojem, da trave in druge zelene krmne rastline še naprej prevladujejo. Države članice se lahko tudi odločijo, da kot trajno travinje štejejo:
   (i) zemljišča, ki se lahko uporabljajo za pašo in so del uveljavljenih lokalnih praks, kadar trave in druge zelene krmne rastline tradicionalno ne prevladujejo na površinah za pašo; in/ali
   (ii) zemljišča, ki se lahko uporabljajo za pašo, kadar trave in druge zelene krmne rastline ne prevladujejo na površinah za pašo ali jih tam sploh ni".

Dejansko stanje

23 Komisija je med junijem 2010 in junijem 2012 opravila dva sklopa preiskav glede odhodkov Helenske republike, in sicer iz naslova, prvič, pomoči, vezanih na površino, za leta zahtevka od 2009 do 2011 in, drugič, sheme navzkrižne skladnosti za ta ista leta zahtevka.

24 Komisija je po teh preiskavah svoja stališča predstavila Helenski republiki v dopisu z dne 24. novembra 2011 v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 885/2006 (v nadaljevanju: prvo sporočilo z dne 24. novembra 2011). Ta država članica je nanj odgovorila 24. januarja 2012.

25 Glede pomoči, vezanih na površino, je po prvem sporočilu z dne 24. novembra 2011 in odgovorih Helenske republike 23. maja 2013 potekalo dvostransko srečanje. Komisija je 14. junija 2013 Helenski republiki poslala svoje končne ugotovitve, na katere je ta odgovorila 19. septembra 2013.

26 Komisija je z dopisom z dne 18. februarja 2014 Helensko republiko obvestila o svojem predlogu, da iz financiranja Evropske unije izključi znesek 302.577.561,08 EUR, ker izvajanje sheme pomoči, vezanih na površino, ni bilo skladno s pravili Unije za leta zahtevka od 2009 do 2011.

27 Helenska republika je z dopisom z dne 8. aprila 2014 zadevo predložila spravnemu organu, ki je svoje mnenje podal 22. oktobra 2014.

28 Komisija je 27. januarja 2015 sprejela dokončno mnenje, v katerem je predlagala, da iz financiranja izključi končni bruto znesek 313.483.531,71 EUR.

29 Tudi shema navzkrižne skladnosti je bila po prvem sporočilu z dne 24. novembra 2011 in odgovorih, ki jih je na to podala Helenska republika, obravnavana na dvostranskem srečanju 23. maja 2013, ki je omenjeno v točki 25 te sodbe. Komisija je 14. junija 2013 Helenski republiki poslala svoje ugotovitve, na katere je zadnjenavedena odgovorila 13. novembra 2013.

30 Helenska republika je z dopisom z dne 1. aprila 2014 zadevo predložila spravnemu organu, ki je svoje mnenje podal 24. septembra 2014.

31 Komisija je 4. februarja 2015 sprejela končno stališče, v katerem je predlagala, da se iz financiranja izključi končni bruto znesek 16.060.573,95 EUR.

32 Komisija je s spornim sklepom, ki je bil sprejet 22. junija 2015, uporabila pavšalne popravke za leta zahtevka od 2009 do 2011, ki znašajo 302.577561,08 EUR neto za neposredne pomoči, vezane na površino, in 15.383972,53 EUR neto za shemo navzkrižne skladnosti.

33 Komisija je naložitev pavšalnih popravkov utemeljila z razlogi, predstavljenimi v zbirnem poročilu, ki je bilo priloženo spornemu sklepu, in navedenimi v točkah od 16 do 34 izpodbijane sodbe.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

34 Helenska republika je 29. avgusta 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je Splošnemu sodišču predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa in v bistvu navedla šest tožbenih razlogov.

35 Prva dva tožbena razloga sta se nanašala na popravek v višini 25 %, ki je bil naložen zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli stalnih pašnikov, pri čemer se je prvi nanašal na napačno razlago in uporabo člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009, drugi pa na napačno razlago in uporabo dokumenta Komisije VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljenega „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS“ (v nadaljevanju: dokument VI/5330/97), glede izpolnjevanja pogojev za uporabo finančnega popravka v višini 25 %, neobstoja obrazložitve, prekoračitve mej diskrecijske pravice Komisije in sočasne kršitve načela sorazmernosti.

36 Tretji tožbeni razlog se je nanašal na napačno razlago in uporabo dokumenta VI/5330/97 glede finančnega popravka v višini 5 %, na prekoračitev mej diskrecijske pravice Komisije in na kršitev načela sorazmernosti.

37 Četrti tožbeni razlog se je nanašal na napačno razlago in uporabo člena 31(2) Uredbe št. 1122/2009 in člena 27 Uredbe št. 796/2004 ter na kršitev načela varstva zaupanja v pravo.

38 Peti in šesti tožbeni razlog sta se nanašala na shemo navzkrižne skladnosti, in sicer se je peti tožbeni razlog nanašal na napačno razlago in uporabo člena 11 Uredbe št. 885/2006 in člena 31 Uredbe št. 1290/2005, na nezadostno obrazložitev in na napako pri presoji v zvezi s finančnim popravkom v višini 2 % za leto zahtevka 2011, šesti tožbeni razlog pa se je nanašal na kršitev členov 266 in 280 PDEU, ki urejata obveznost Komisije, da sprejeme ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe z dne 6. novembra 2014, Grčija/Komisija (T-632/11, neobjavljena EU:T:2014:934), in na neobstoj obrazložitve glede tega, da Helenski republiki po navedeni sodbi ni bilo vrnjenih 10.460.620,42 EUR.

39 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo zavrnilo.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

40 Helenska republika Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– sporni sklep razglasi za ničen in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

41 Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne kot neutemeljeno. Predlaga tudi, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov.

42 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi in Komisiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

43 Helenska republika v utemeljitev svoje pritožbe navaja pet pritožbenih razlogov. Prva dva pritožbena razloga se nanašata na finančni popravek v višini 25 %, ki se je uporabil za pomoči, vezane na površino, za pašnike. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na finančni popravek v višini 5 %, ki se je uporabil za pomanjkljivosti v identifikacijskem sistemu za zemljišče za leto zahtevka 2009. Četrti pritožbeni razlog se nanaša na finančni popravek v višini 2 % zaradi neučinkovite analize tveganja za leto zahtevka 2010. Peti pritožbeni razlog se nanaša na finančni popravek v višini 2 % za leto zahtevka 2011 zaradi navzkrižne skladnosti.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

44 Helenska republika s prvim pritožbenim razlogom v bistvu Splošnemu sodišču očita, da je v točkah od 49 do 84 izpodbijane sodbe napačno razlagalo in uporabilo člen 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člen 2(c) Uredbe št. 1120/2009, v katerih je opredeljen pojem „trajni pašniki“, ter da ni izpolnilo svoje obveznosti obrazložitve v skladu s členom 296 PDEU.

45 Helenska republika Splošnemu sodišču očita, da je v točkah 55, 56, 68 in 74 izpodbijane sodbe določilo napačno merilo glede vrste vegetacije, ki pokriva površine, ki jih je Komisija upoštevala pri ugotavljanju, ali so te površine res „trajni pašniki“ v smislu prava Unije. Splošno sodišče naj bi namreč omejilo opredelitev „trajnih pašnikov“ le na s travo ali z drugimi zelenimi krmnimi rastlinami prekrite površine, razen površin, ki so pokrite z grmičevjem in olesenelo vegetacijo, kar so t. i. „mediteranski“ pašniki. Pritožnica meni, da bi moralo Splošno sodišče upoštevati drugo merilo, na podlagi katerega so „trajni pašniki“ površine, ki so del uveljavljenih lokalnih praks, ki se tradicionalno uporabljajo za pašo, ter na katerih ne prevladujeta trava in zelena krmna vegetacija. Prevlada olesenele vegetacije na zadevnih površinah prav tako ne more biti kazalec tega, da je bilo kmetovanje opuščeno.

46 Helenska republika meni, da je ta razlaga dopustna na podlagi besedila člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 ter okvira in ciljev te uredbe. Tako poudarja, da je tako široko pojmovanje pojma „trajni pašnik“ razvidno tako iz člena 4(1)(h) Uredbe št. 1307/2013 kot iz vodnika, s katerim naj bi bile državam članicam zagotovljene smernice o najboljših načinih spoštovanja veljavnih zakonskih predpisov v zvezi s skupno kmetijsko politiko (SKP), ki ga je objavilo Skupno raziskovalno središče Komisije (Joint Research Centre, JRC) 2. aprila 2008, ter iz akcijskega načrta, ki so ga pripravili grški organi v sodelovanju s Komisijo in ki zajema ocenjevanje upravičenosti pašnikov s fotointerpretacijo satelitskih posnetkov po referenčni parceli (enota) in uporabo sorazmernega načina izračuna (*au prorata*) v primerih, v katerih obstaja različno grmičevje (v nadaljevanju: akcijski načrt iz leta 2012).

47 Kraljevina Španija v utemeljitev teh trditev v bistvu navaja, da je Splošno sodišče s tem, da je odločilo, da je bilo upoštevno merilo vrsta vegetacije na zadevni površini, in s tem, da je nato svojo presojo opravilo glede na to merilo, napačno uporabilo pravo. Ta država članica meni, da upoštevno merilo ni vrsta vegetacije na tej površini, ampak dejanska kmetijska raba te površine.

48 Komisija predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga kot neutemeljenega. Ta institucija meni, da je Splošno sodišče pravilno razlagalo in uporabilo pojem „trajni pašniki“ iz člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in iz člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009. Iz te opredelitve naj bi izhajalo, da

je odločilno merilo vrsta vegetacije, ki pokriva zadevno kmetijsko površino. Poleg tega naj za razlago veljavnega prava v času nastanka dejstev v obravnavani zadevi in za presojo finančnega popravka, ki ga je določila Komisija, smernice, navedene v točki 46 te sodbe, akcijski načrt iz leta 2012 in Uredba št. 1307/2013, ki se uporablja od 1. januarja 2015 in v kateri je podana razširjena opredelitev pojma „trajni pašniki“, ne bi bili upoštevni.

Presoja Sodišča

49 Helenska republika s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je s tem, da je v točki 56 izpodbijane sodbe ugotovilo, da pojem „trajni pašniki“ zajema s travo ali z drugimi zelenimi krmnimi rastlinami prekrite površine, razen površin, ki so pokrite z grmičevjem in olesenelo vegetacijo, kar so t. i. „mediteranski“ pašniki, napačno uporabilo pravo pri razlagi tega pojma v smislu člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009. Helenska republika meni, da merilo glede vrste vegetacije, ki pokriva zadevno kmetijsko površino, ni odločilno pri opredelitvi „trajnih pašnikov“.

50 V zvezi s tem je treba ugotoviti, na eni strani, da je opredelitev – v členu 2(c) Uredbe št. 1120/2009 – pojma „trajni pašniki“ zelo podobna besedilu v členu 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004. Na drugi strani iz sodbe z dne 15. maja 2019, Grčija/Komisija (C-341/17 P, EU:C:2019:409), v kateri je Sodišče razlagalo pojem „trajni pašniki“ iz člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004, izhaja, da odločilno merilo za opredelitev „trajnih pašnikov“ ni vrsta vegetacije, ki pokriva kmetijsko površino, ampak dejanska raba navedene površine za kmetijsko dejavnost, značilno za „trajni pašnik“. Zato prisotnost olesenelih ali grmičastih rastlin sama po sebi še ne more biti ovira za to, da se neka površina opredeli kot „trajni pašnik“, če prisotnost teh rastlin ne ovira dejanske rabe navedene površine za kmetijsko dejavnost (sodba z dne 15. maja 2019, Grčija/Komisija, C-341/17 P, EU:C:2019:409, točka 54).

51 Splošno sodišče je torej s tem, da je v točki 56 izpodbijane sodbe razsodilo, da je upoštevno merilo vrsta vegetacije na zadevni površini, in nato svojo presojo opravilo na podlagi tega merila, pri razlagi in uporabi pojma „trajni pašniki“, kot izhaja iz člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009, napačno uporabilo pravo. Iz tega sledi, da je ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 65 izpodbijane sodbe, da Helenska republika ni dokazala nepravilnosti presoje Komisije, napačna.

52 Prvi pritožbeni razlog Helenske republike je treba zato sprejeti. Iz tega sledi, da je treba razveljaviti prvo točko izreka izpodbijane sodbe v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo tožbo Helenske republike v zvezi s pavšalnim popravkom v višini 25 %, ki je bil naložen s spornim sklepom za leta zahtevka od 2009 do 2011, na podlagi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov.

Drugi pritožbeni razlog

53 Helenska republika z drugim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče napačno razlagalo in uporabilo dokument VI/5330/97 glede izpolnitve štirih pogojev, ki so nujni za uporabo stopnje popravka v višini 25 %.

54 Ker se ta pritožbeni razlog nanaša na popravek v višini 25 %, ki je bil naložen zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov, in ker je, kot izhaja iz člena točke 52 te sodbe, treba točko 1 izreka izpodbijane sodbe razveljaviti, ni treba preučiti tega pritožbenega razloga, na podlagi katerega ne bi bilo mogoče razveljaviti te sodbe v še večjem obsegu.

Tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

55 Tretji pritožbeni je mogoče, kljub temu da je slabo strukturiran, razdeliti na dva dela.

56 Helenska republika v prvem delu v bistvu trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 141 do 162 izpodbijane sodbe kršilo načelo zakonitosti, načelo dobrega upravljanja, pravico do obrambe in načelo sorazmernosti, saj ni upoštevalo njene trditve, da je bila sprememba površin, ki niso bile upravičene za leto zahtevka 2009, predmet kontrole, tako da ta sprememba statusa ni povzročila nobenega tveganja za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS).

57 Helenska republika v drugem delu v bistvu trdi, da je glede tožbenega razloga, ki ga je uveljavljala v utemeljitev svoje tožbe pri Splošnem sodišču, in sicer da ni bilo pravilno, da ji je Komisija očitala, da je pri spremembi zahtevkov za leto 2009 storila očitne napake, Splošno sodišče kršilo svojo obveznost obrazložitve in načelo sorazmernosti. V točkah 158 in 162 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče napačno potrdilo presojo Komisije, ki naj bi ekstrapolirala obstoj tveganja izgube za EKJS iz posameznih primerov.

58 Komisija predlaga, naj se ta pritožbeni razlog zavrže kot delno nedopusten in zavrne kot delno neutemeljen.

Presoja Sodišča

59 Glede prvega dela tretjega pritožbenega razloga je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je v skladu s členom 256(1) PDEU in členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije pritožba omejena na pravna vprašanja. Splošno sodišče je torej edino pristojno za ugotavljanje in presojo upoštevnih dejstev ter presojo dokazov. Presoja dejstev in dokazov, razen v primeru njihovega izkrivljanja, torej ni pravno vprašanje, ki ga nadzira Sodišče v okviru pritožbe (sodba z dne 28. novembra 2019, LS Cable & System/Komisija, C-596/18 P, neobjavljena, EU:C:2019:1025, točka 24 in navedena sodna praksa).

60 V obravnavanem primeru Helenska republika s tem, da zatrjuje kršitev načela zakonitosti, načela dobrega upravljanja in pravice do obrambe, v resnici le izpodbija presojo dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče, zlasti v točki 149 izpodbijane sodbe, glede nepravilnosti pri kontroli sprememb neupravičenih površin v upravičene površine za leto zahtevka 2009.

61 Poleg tega, ker Helenska republika Splošnemu sodišču očita, da je kršilo načelo sorazmernosti v delu, v katerem ni upoštevalo številčnih podatkov, ki jih je predložila, je treba ugotoviti, da se ta očitek nanaša na presojo, ki jo je Splošno sodišče opravilo glede točnosti podatkov, in se torej nanaša na presojo dejstev.

62 Zato je treba prvi del tretjega pritožbenega razloga zavreči kot nedopusten.

63 Glede drugega dela tega pritožbenega razloga je treba uvodoma navesti, da čeprav se Helenska republika sklicuje na točke od 158 do 162 izpodbijane sodbe, pa v bistvu omejuje svoje očitke glede kršitve načela sorazmernosti in pomanjkljive obrazložitve na točko 159 te sodbe.

64 V zvezi s tem je treba najprej navesti, da je Splošno sodišče v točkah od 149 do 151 izpodbijane sodbe menilo, da je nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija glede statusa površin v identifikacijskem sistemu kmetijskih parcel in obravnave z njimi povezanih napak, treba opredeliti kot pomanjkljivosti glede ključnih kontrol v skladu s Prilogo 2 k dokumentu VI/5330/97.

65 Dalje, v točkah 152, 153 in 156 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče v skladu z dokumentom VI/5330/97 ugotovilo, da je bila uporaba pavšalnega popravka v višini 5 % upravičena glede ugotovljenih nepravilnosti in dokazov, ki so mu bili predloženi v preučitev.

66 V okviru točke 159 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče le navedlo, da so pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija in na katere je bilo opozorjeno v točkah od 146 do 149 izpodbijane sodbe, utemeljile sum o večjih nepravilnostih in Komisiji dopustile dvom o kakovosti ključnih kontrol. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 159 poudarilo tudi, da Helenska republika ni predložila dokazov, s katerimi bi bilo mogoče te ugotovitve Komisije ovreči. Splošno sodišče je s tem v tej točki 159 le izvajalo ustaljena pravila glede dokaznega bremena na zadevnem področju, na katera je sicer opozorilo v točkah od 143 do 145 izpodbijane sodbe, v skladu s katerimi se to breme omeji tako, da mora biti Komisija sposobna, da predloži dokaze v utemeljitev resnega in razumnega dvoma, ki ga zatrjuje glede nezadostnosti kontrol, ki so jih opravili nacionalni organi, oziroma glede nepravilnosti številk, ki so jih ti posredovali, medtem ko mora zadevna država članica dokazati netočnost presoj Komisije ali neobstoj tveganja izgube ali nepravilnosti za EKJS na podlagi uporabe zanesljivega in učinkovitega sistema kontrole.

67 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdi Helenska republika, prvič, Splošno sodišče ni kršilo načela sorazmernosti in, drugič, je izpodbijana sodba ustrezno in dovolj obrazložena.

68 Zato je treba drugi del tretjega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

69 Iz tega sledi, da je treba tretji pritožbeni razlog delno zavreči kot nedopusten, delno pa zavrniti kot neutemeljen.

Četrti pritožbeni razlog

Trditve strank

70 Helenska republika s četrtim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je v točkah od 163 do 183 izpodbijane sodbe zavrnilo njen tožbeni razlog, ki se nanaša na neučinkovitost analize tveganj za leto zahtevka 2010. Natančneje, Splošnemu sodišču očita, da je zaradi prekomernega formalizma kršilo njeno pravico do dostopa do sodišča. Splošno sodišče je namreč v točki 181 izpodbijane sodbe odločilo, da Helenska republika ni dovolj utemeljila svoje trditve v zvezi s kršitvijo načela varstva zaupanja v pravo, saj je ta država članica trdila le, da je bil njen način naključne izbire nadzornih vzorcev v skladu s tehničnimi specifikacijami, ki so bile določene v dokumentu, ki ga je izdala Komisija in je bil objavljen v letu 2010, ne da bi natančno navedla, s katerim delom teh specifikacij se je uskladila, in ne da bi utemeljila svojo trditev, tako da bi lahko Splošno sodišče izvedlo nadzor. Helenska republika trdi, da je Splošno sodišče, ker je zavrnilo upoštevanje teh tehničnih specifikacij, nesorazmerno oviralo njeno pravico do dostopa do sodišča.

71 Komisija predlaga, naj se ta pritožbeni razlog zavrne.

Presoja Sodišča

72 Navesti je treba, da je Splošno sodišče v točki 181 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da je Helenska republika v utemeljitev svoje trditve predložila le en dokument, ki ga je izdal nacionalni organ, ki se sam sklicuje na tehnične specifikacije, ki niso bile določene za leto 2010, ampak za leto 2012. Splošno sodišče je iz tega sklepalo, da ker Helenska republika Splošnemu sodišču ni omogočila, da preveri, ali so tehnične specifikacije, ki jih je Komisija določila za leto 2010, ostale enake kot tiste, ki so bile

določene za leto 2012, in ker ni natančno določila, v katerem delu se je uskladila z navedenimi specifikacijami, ta trditev ni bila utemeljena, tako da bi Splošno sodišče lahko izvedlo svoj nadzor, in jo je na tej podlagi zavrnilo.

73 Zato takšna presoja Splošnega sodišča, ki temelji na dejstvu, da stranka, čeprav se je sklicevala na vsebino nekega akta, tega akta Splošnemu sodišču ni predložila, kar mu preprečuje, da bi to vsebino preverilo, ne pomeni „prekomernega formalizma“ tega sodišča, ampak le učinkovito izvajanje sodne oblasti, tako da ni mogoče veljavno trditi, da je Splošno sodišče s tem, da je ravnalo tako, ogrozilo samo bistvo pravice do učinkovitega sodnega varstva stranke, katere tožbeni razlog je bil iz tega razloga zavrnjen.

74 Zato je treba ta pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Peti pritožbeni razlog

Trditve strank

75 Helenska republika s tem pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je v točkah od 184 do 198 izpodbijane sodbe presodilo, da je prvo sporočilo z dne 24. novembra 2011 iz točke 24 te sodbe v skladu z zahtevami iz člena 11 Uredbe št. 885/2006 in da zato to sporočilo izpolnjuje funkcijo opozarjanja, ki jo ima v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005.

76 Konkretneje, Helenska republika v bistvu trdi, da se je preiskava glede sheme navzkrižne skladnosti nanašala le na leti zahtevka 2009 in 2010, tako da prvo sporočilo z dne 24. novembra 2011 ni moglo biti veljavno tudi za leto zahtevka 2011. Na dan tega sporočila Helenska republika ni mogla odpraviti nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija, in se izogniti dodatnemu popravku za leto zahtevka 2011. Ker Splošno sodišče ni izpeljalo posledic nemožnosti – za Helensko republiko – sprejetja korektivnih ukrepov za leto zahtevka 2011, naj bi kršilo člen 11 Uredbe št. 885/2006, člen 31 Uredbe št. 1290/2005 ter člen 11(2) in člen 53(6) Uredbe št. 1122/2009. Nikakor pa izpodbijana sodba ni bila pravno zadostno utemeljena.

77 Komisija predlaga, naj se ta pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

78 Najprej, navesti je treba, da Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Unijo financira odhodke v skladu s pravom Unije. V okviru tega deljenega upravljanja mora Komisija v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005 izvesti postopek za potrditev skladnosti. V zvezi s tem člen 31(4)(a) te uredbe določa, da se zavrnitev financiranja ne more nanašati na odhodke, ki se izvedejo prej kot 24 mesecev pred pisnim obvestilom Komisije zadevni državi članici o rezultatih preverjanj.

79 Dalje, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora biti pravnomočna odločba v zvezi s potrditvijo obračunov sprejeta po koncu posebnega kontradiktornega postopka, v okviru katerega mora imeti zadevna država članica na voljo vsa jamstva, ki se zahtevajo, da predstavi svoja stališča (glej v tem smislu sodbo z dne 29. januarja 1998, Grčija/Komisija, C-61/95, EU:C:1998:27, točka 39 in navedena sodna praksa.

80 V tem okviru člen 11 Uredbe št. 885/2006 konkretizira postopek potrditve skladnosti, tako da določa različne faze postopka in da zagotovi postopkovna jamstva, ki zadevni državi članici omogočajo, da predstavi svoje stališče. Tako Komisija na eni strani na podlagi člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe

št. 885/2006 po poizvedbi in če oceni, da odhodek ni bil izveden v skladu s predpisi Unije, zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve in korektivne ukrepe, potrebne za zagotovitev prihodnje skladnosti z navedenimi predpisi.

81 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da kadar nepravilnosti, ki utemeljujejo izvedbo finančnega popravka, obstajajo tudi po posredovanju pisnega sporočila o rezultatih preverjanj, je Komisija poleg tega upravičena in celo zavezana pri določanju obdobja, v zvezi s katerim bo izvedla zadevni finančni popravek, upoštevati ta položaj (sodba z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, točka 45).

82 Poleg tega, v skladu s prav tako ustaljeno sodno prakso Sodišča se mora s pisnim sporočilom iz člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 zadevna država članica popolnoma seznaniti s pridržki Komisije, tako da to sporočilo lahko uresniči opozorilno funkcijo, ki jo določa ta določba. Iz tega izhaja, da ta določba zahteva, da mora biti nepravilnost, ki je očitana zadevni državi članici, v tem pisnem sporočilu dovolj natančna, da se ta država z njo jasno seznani (glej v tem smislu sodbo z dne 3. maja 2012, Španija/Komisija, C-24/11 P, EU:C:2012:266, točki 27 in 28 ter navedena sodna praksa).

83 Na drugi strani je treba ugotoviti, da člen 11(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 po morebitnem spravnem postopku zavezuje Komisijo, da v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005 izključi iz financiranja Unije odhodke, ki niso v skladu s pravom Unije, „dokler država članica ne začne učinkovito izvajati korektivnih ukrepov“.

84 Iz povezanega branja zgoraj navedenih določb izhaja, na eni strani, da postopek potrditve skladnosti vzpostavlja dialog med Komisijo in zadevno državo članico ter da je njegov namen v bistvu, prvič, omogočiti izmenjavo informacij, drugič, tej državi članici ponuditi možnost uresničevanja njene pravice do obrambe, tretjič, ji omogočiti, da dokaže nepravilnost ugotovitev Komisije, in nazadnje, četrtič, omogočiti navedeni državi članici, da Komisijo obvesti o korektivnih ukrepih, ki se izvajajo za zagotavljanje spoštovanja predpisov Unije.

85 Na drugi strani je okoliščina, da zadevna država članica ne more odpraviti nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija v svojem pisnem sporočilu iz člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006, brezpredmetna, ker je do teh nepravilnosti prišlo v obdobju, ki ga je preiskovala Komisija. Nasprotno stališče bi namreč odvzelo bistvo členu 31 Uredbe št. 1290/2005 in členu 11 Uredbe št. 885/2006, saj bi državi članici omogočilo, da se sklicuje na domnevno materialno nemožnost sprejetja korektivnih ukrepov pred sprejetjem sklepa o finančnem popravku, da bi se lahko izognila naložitvi tega pavšalnega popravka.

86 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točki 193 izpodbijane sodbe najprej navedlo, da je Komisija v prvem sporočilu z dne 24. novembra 2011 navedla, da se je poizvedba nanašala na leto zahtevka 2009 in naslednja. Zato je Splošno sodišče v okviru svoje diskrecijske pravice pri presoji dejstev in dokazov ugotovilo, da je bilo leto zahtevka 2011 zajeto z obdobjem, ki ga je preiskovala Komisija.

87 Dalje, v točkah 194 in 195 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče v nasprotju s tem, kar trdi Helenska republika, po izčrpni presoji vsebine prvega sporočila z dne 24. novembra 2011 in priloge k temu sporočilu ugotovilo, da je Komisija opredelila pomanjkljivosti glede navzkrižne skladnosti za leta zahtevka od 2009 do 2011, tako da je lahko veljavno sklenilo, da je Komisija dovolj natančno opredelila zadevna leta zahtevka in da je imela Helenska republika možnost, da bi v odgovor na nepravilnosti, ki so bile ugotovljene za leto zahtevka 2011, uveljavljala svojo obrambo.

88 Zato Splošno sodišče s tem, da je v točki 199 izpodbijane sodbe odločilo, da je bilo prvo sporočilo z dne 24. novembra 2011 v skladu z zahtevami, ki jih določa člen 11 Uredbe št. 885/2006, in da je izpolnilo svojo opozorilno funkcijo v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005, ni napačno uporabilo prava niti ni opustilo obveznosti obrazložitve.

89 Zato je treba peti pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

90 Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da je treba, ker je bil prvi pritožbeni razlog sprejet, točko 1 izreka izpodbijane sodbe razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo tožbo Helenske republike glede pavšalnega popravka v višini 25 %, ki ji je bil naložen zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov, v preostalem pa je treba pritožbo zavrniti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

91 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču ali pa samo dokončno odloči o sporu, če stanje postopka to dovoljuje.

92 V obravnavanem primeru mora Sodišče dokončno odločiti o sporu, ker stanje postopka to dovoljuje.

93 Kot izhaja iz točke 50 te sodbe, odločilno merilo, ki ga je treba upoštevati za ugotovitev, ali je treba zadevno površino opredeliti kot „trajni pašnik“ v smislu člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009, ni vrsta vegetacije, ki pokriva to površino, ampak njena dejanska raba za kmetijsko dejavnost, značilno za „trajne pašnike“.

94 Ugotoviti je treba, da je glede pomoči, vezanih na površino za leta zahtevka od 2009 do 2011, Komisija v svojem skrajšanem sporočilu, ki je priloga k spornemu sklepu, utemeljila uporabo stopnje pavšalnega popravka v višini 25 % glede na vse nepravilnosti glede opredelitve in kontrole trajnih pašnikov, na podlagi katerih, obravnavanih skupaj, je lahko sklepala, da je izvajanje sistema kontrole, ki bi moral zagotavljati natančnost odhodkov, resno pomanjkljivo in je EKUJS resnično povzročilo zelo visoke izgube.

95 Ker je bil na eni strani pavšalni popravek v višini 25 % utemeljen z vsemi nepravilnostmi, med katerimi ena izhaja iz napačne razlage člena 2, prvi odstavek, točka 2, Uredbe št. 796/2004 in člena 2(c) Uredbe št. 1120/2009, in ker je na drugi strani ta napačna razlaga lahko vplivala na presojo Komisije glede drugih pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila, je treba v teh okoliščinah opraviti novo presojo vsega, da se preveri, ali je ta stopnja popravka še vedno upravičena.

96 Iz tega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog, ki ga je Helenska republika navedla pred Splošnim sodiščem, sprejeti in zato razglasiti za ničen sporni sklep v delu, v katerem določa pavšalni finančni popravek v višini 25 % za pomoči, ki so vezane na površino, za leta zahtevka od 2009 do 2011 zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov.

Stroški

97 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča, če je pritožba utemeljena in Sodišče samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških.

98 V skladu s členom 138(3) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) navedenega poslovnika, vsaka stranka, če uspe samo deloma, nosi svoje stroške.

99 Ker sta Helenska republika in Komisija s predlogi uspeli samo deloma, nosita svoje stroške v zvezi s postopkom na prvi stopnji in pritožbenim postopkom.

100 V skladu s členom 140(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

101 Kraljevina Španija kot intervenientka v pritožbenem postopku nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

1. **Točki 1 in 2 izreka sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 1. februarja 2018, Grčija/Komisija (T-506/15, neobjavljena, EU:T:2018:53), se razveljavita v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo tožbo Helenske republike glede pavšalnega popravka v višini 25 %, ki je bil naložen z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2015/1119 z dne 22. junija 2015 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije, za leta zahtevka od 2009 do 2011 zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov.**

2. **V preostalem se pritožba zavrne.**

3. **Izvedbeni sklep 2015/1119 se razglasi za ničen v delu, v katerem je Helenski republiki naložen pavšalni finančni popravek v višini 25 %, ki se uporablja za pomoči, vezane na površino, za leta zahtevka od 2009 do 2011 zaradi pomanjkljivosti pri opredelitvi in kontroli trajnih pašnikov.**

4. **Helenska republika in Evropska komisija nosita svoje stroške v zvezi s postopkom na prvi stopnji in pritožbenim postopkom.**

5. **Kraljevina Španija nosi svoje stroške v zvezi s postopkom na prvi stopnji in pritožbenim postopkom.**

Podpisi