Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

4. rujna 2015.*

„EFSJP – Komponenta za jamstva – EFJP i EPFRR – Izdaci isključeni iz financiranja – Program jedinstvenih plaćanja – Ključne kontrole – Sekundarne kontrole“

U predmetu T-503/12,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju je zastupala C. Murrell, a zatim E. Jenkinson i M. Holt i naposljetku M. Holt, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Wyatta, QC, i V. Wakefield, *barrister*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju N. Donnelly, P. Rossi i K. Skelly, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Provedbene odluke Komisije 2012/500/EU od 6. rujna 2012. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 244, str. 11.) [neslužbeni prijevod] u dijelu u kojem se odnosi na četiri mjesta koja se nalaze u njezinom prilogu u pogledu paušalnog ispravka od 5% primijenjenog na izdatke nastale u Sjevernoj Irskoj (Ujedinjena Kraljevina) tijekom financijske godine 2008. u iznosu od 277 231,60 i od 13 671 588,90 eura te 2009. u iznosu od 270 398,26 i od 15 844 193,29 eura,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. E. Martins Ribeiro (izvjestiteljica), predsjednica, S. Gervasoni i L. Madise, suci,

tajnik: C. Kristensen, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 2. prosinca 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 1290/2005

1 Osnovni propis koji se odnosi na financiranje zajedničke poljoprivredne politike, u pogledu izdataka država članica koji su nastali nakon 16. listopada 2006. i u pogledu izdataka Komisije Europskih zajednica koji su nastali nakon 1. siječnja 2007., čini Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.).

2 Na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) Uredbe br. 1290/2005, u kontekstu podijeljenog upravljanja između država članica i Europske unije, Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) financira izravna plaćanja poljoprivrednicima u okviru zajedničke poljoprivredne politike, ostvarena u skladu s pravom Unije.

3 U skladu s člankom 4. Uredbe br. 1290/2005, u kontekstu podijeljenog upravljanja između država članica i Unije, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) financira financijski doprinos Unije u programima ruralnog razvoja koji se provode u skladu za zakonodavstvom Unije o potpori EPFRR-a ruralnom razvoju.

4 Članak 31. Uredbe br. 1290/2005, naslovljen „Potvrda o sukladnosti“, određuje u stavcima 1. do 3.:

„1. Ako Komisija utvrdi da su izdaci naznačeni u članku 3. stavku 1. i članku 4. nastali na način koji predstavlja povredu pravila [Unije], donosi odluku o iznosima koji se isključuju iz financiranja [Unije] u skladu s postupkom iz članka 41. stavka 3.

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

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

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

Uredba (EZ) br. 885/2006

5 Detaljna pravila o postupku potvrde o sukladnosti utvrđena su člankom 11. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.). Osim toga, člankom 16. te iste uredbe utvrđuju se detaljna pravila o postupku mirenja.

Uredba (EZ) br. 1782/2003

6 U okviru reforme zajedničke poljoprivredne politike Vijeće je donijelo Uredbu (EZ) br. 1782/2003 od 29. rujna 2003. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike te o izmjeni uredaba (EEZ) br. 2019/93, (EZ) br. 1452/2001, (EZ) br. 1453/2001, (EZ) br. 1454/2001, (EZ) br. 1868/94, (EZ) br. 1251/1999, (EZ) br. 1254/1999, (EZ) br. 1673/2000, (EEZ) br. 2358/71 i (EZ) br. 2529/2001 (SL L 270, str. 1.) [neslužbeni prijevod]. Tom je uredbom, među ostalim, utvrđen program proizvodno nevezanih potpora dohotku poljoprivrednika. Taj program, opisan u članku 1. drugoj alineji te uredbe kao „program jedinstvenih plaćanja“, obuhvaća određen broj izravnih plaćanja poljoprivrednicima na temelju različitih programa potpore koji su dotad postojali.

7 Program jedinstvenih plaćanja predmet je glave III. Uredbe br. 1782/2003 koja u pet poglavlja obuhvaća članke 33. do 71.m te uredbe.

8 Glava III. poglavlje 1. Uredbe br. 1782/2003, naslovljena „Opće odredbe“, obuhvaća, među ostalim, članak 36. naslovljen „Plaćanje“. Stavak 1. tog članka određuje:

„Potpora dodijeljena u okviru programa jedinstvenih plaćanja isplaćuje se za prava na plaćanje utvrđena u poglavlju 3., kojima je pridružen jednak broj prihvatljivih hektara kao što su utvrđeni u članku 44. stavku 2.“ [neslužbeni prijevod]

9 Glava III. poglavlje 2. Uredbe br. 1782/2003 određuje pravila o utvrđivanju referentnog iznosa. Taj se iznos, u skladu s člankom 37. stavkom 1. navedene uredbe, izračunava kako slijedi:

„Referentni iznos trogodišnji je prosjek iznosa ukupnih plaćanja dodijeljenih poljoprivredniku na ime programa potpore iz Priloga VI., izračunanih i prilagođenih u skladu s Prilogom VII., tijekom svake kalendarske godine referentnog razdoblja iz članka 38.“ [neslužbeni prijevod]

10 U članku 38. Uredbe br. 1782/2003 utvrđuje se da referentno razdoblje obuhvaća kalendarske godine 2000., 2001. i 2002.

11 Glava III. poglavlje 3. Uredbe br. 1782/2003 odnosi se na prava na plaćanje. U tom pogledu članak 43. te uredbe, naslovljen „Određivanje prava na plaćanje“ osobito određuje:

„1. […S]vaki poljoprivrednik ostvaruje pravo na plaćanje po hektaru koje se izračunava tako da se referentni iznos podijeli s trogodišnjim prosječnim brojem svih hektara na temelju kojih je poljoprivrednik tijekom referentnog razdoblja imao pravo na izravna plaćanja navedena u Prilogu VI.

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

[…]“ [neslužbeni prijevod]

12 Što se tiče „[p]rimjene prava na plaćanje“, iz članka 44. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 proizlazi sljedeće:

„Na temelju svakog prava na plaćanje povezanog s prihvatljivim hektarom dobiva se pravo na plaćanje iznosa utvrđenog tim pravom.“ [neslužbeni prijevod]

13 Člankom 44. stavkom 2. Uredbe br. 1782/2003, u njegovoj verziji prije 1. siječnja 2009., pojam „prihvatljivi hektar“ definira se kao „bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu koja se koristi kao obradivo zemljište ili trajni pašnjak, isključujući površine koje se koriste za trajne nasade, šume i obavljanje nepoljoprivrednih aktivnosti.“ [neslužbeni prijevod] U verziji koja se primjenjuje od

1. siječnja 2009., taj se pojam definira kao „bilo koja poljoprivredna površina na gospodarstvu, isključujući površine prekrivene šumama i površine koje se koriste za obavljanje nepoljoprivrednih aktivnosti.“ [neslužbeni prijevod]

14 Glava III. poglavlje 5. dio 1. Uredbe br. 1782/2003 omogućivala je državama članicama, među ostalim, regionalnu provedbu programa jedinstvenih plaćanja. U tom pogledu članak 58. te uredbe određuje:

„1. Država članica može najkasnije do 1. kolovoza 2004. odlučiti primijeniti program jedinstvenih plaćanja predviđen u poglavljima 1. do 4. na regionalnoj razini, prema uvjetima predviđenima u ovom dijelu.

2. Države su članice dužne utvrditi regije u skladu s objektivnim mjerilima.

Države članice koje imaju manje od tri milijuna prihvatljivih hektara mogu se smatrati jednom regijom.

3. Država članica među regijama raspodjeljuje gornju granicu iz članka 41. prema objektivnim mjerilima.“ [neslužbeni prijevod]

15 Članak 59. Uredbe br. 1782/2003 utvrđuje pravila o regionalizaciji programa jedinstvenih plaćanja kako slijedi:

„1. U opravdanim slučajevima i primjenjujući objektivna mjerila, država članica može podijeliti ukupni iznos regionalne gornje granice utvrđen u skladu s člankom 58. ili jednog dijela te granice među svim poljoprivrednicima čija se gospodarstva nalaze u predmetnoj regiji, uključujući one koji ne zadovoljavaju kriterije za prihvatljivost iz članka 33.

2. U slučaju podjele ukupnog iznosa regionalne gornje granice, poljoprivrednici primaju prava čija se jedinična vrijednost računa tako da se regionalna gornja granica utvrđena na temelju članka 58. podijeli s brojem prihvatljivih hektara u smislu članka 44. stavka 2. utvrđenih na regionalnoj razini.

3. U slučaju djelomične podjele ukupnog iznosa regionalne gornje granice, poljoprivrednici primaju prava čija se jedinična vrijednost računa tako da se odgovarajući dio regionalne gornje granice utvrđene na temelju članka 58. podijeli s brojem prihvatljivih hektara, u smislu članka 44. stavka 2., utvrđenim na regionalnoj razini.

Ako poljoprivrednik može primati i prava koja se računaju na temelju preostalog dijela regionalne gornje granice, regionalna jedinična vrijednost svakog prava tog poljoprivrednika, osim prava povezanih s ostavljanjem tla na ugaru, povećava se za iznos koji odgovara referentnom iznosu podijeljenom brojem prava poljoprivrednika utvrđenim u skladu sa stavkom 4.

Članci 48. i 49. primjenjuju se *mutatis mutandis*.

4. Broj prava po poljoprivredniku mora biti jednak broju hektara koje prijavljuje na temelju članka 44. stavka 2. za prvu godinu primjene programa jedinstvenih plaćanja, osim u slučaju više sile ili u iznimnim okolnostima utvrđenima u članku 40. stavku 4.“ [neslužbeni prijevod]

16 Uredba br. 1782/2003 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006 i (EZ) br. 378/2007 (SL L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.), s učinkom od 1. siječnja 2009.

Uredba (EZ) br. 796/2004

17 Članak 50. Uredbe Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom br. 1782/2003 (SL L 141, str. 18.) [neslužbeni prijevod], naslovljen „Osnovica za izračun za prijavljene površine“, navodi pravila o izračunu potpore.

18 Članak 51. Uredbe br. 796/2004 navodi umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja poljoprivrednika u prijavi površina.

19 Članak 73. Uredbe br. 796/2004 utvrđuje pravila primjenjiva na povrat neosnovanih plaćanja.

20 Članak 73.a Uredbe br. 796/2004 odnosi se na povrat neopravdano dodijeljenih prava poljoprivrednicima.

21 Uredba br. 796/2004 stavljena je izvan snage i zamijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenoga za sektor vina (SL L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.), s učinkom od 1. siječnja 2010.

Dokument br. VI/5330/97

22 Smjernice Komisije za primjenu financijskih ispravaka utvrđene su u Dokumentu Komisije br. VI/5330/97 od 23. prosinca 1997., naslovljenom „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnanju računa Komponente za jamstva EFSJP-a“ (u daljnjem tekstu: Dokument br. VI/5330/97).

23 Prilog 2. Dokumentu br. VI/5330/97 o financijskim posljedicama propusta u kontrolama koje provode države članice za poravnanje računa Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u svojem dijelu naslovljenom „Uvod“ navodi sljedeće:

„Kada Komisija utvrdi da se određeni izdatak odnosi na zahtjev koji ne ispunjava pravila Zajednice, financijske su posljedice jasne: osim ako su nepravilno plaćanje već otkrila nacionalna revizorska tijela i ako su već poduzete primjerene korektivne mjere i mjere povrata (vidjeti Prilog 4.), Komisija mora odbiti financiranje iz proračuna Zajednice. Kada financijske posljedice proizlaze iz ispitivanja izdataka koji se odnose na velik broj spisa, iznos isključen iz financiranja Zajednice izračunava se, koliko je moguće, na temelju ekstrapolacije rezultata pregleda reprezentativnog uzorka spisâ. Istu metodu ekstrapolacije treba primijeniti za sve države članice, pa tako i što se tiče razine pouzdanosti i opsega netočnosti, stratifikacije populacije, veličine uzorka i procjene pogrešaka tijekom uzorkovanja s obzirom na opće financijske posljedice.

Kada država članica ne poštuje pravila Zajednice koja se odnose na provjeru prihvatljivosti zahtjevâ, sama ta povreda podrazumijeva da plaćanja nisu u skladu s odredbama Zajednice primjenjivim na predmetnu mjeru i na opću obvezu, za države članice, otkrivanja i sprečavanja nepravilnosti predviđenu u članku 8. Uredbe [br.] 729/70. To ne znači nužno da svi prihvaćeni zahtjevi predstavljaju nepravilnosti, nego da je povećan rizik od toga da [EFSJP] podupire neopravdane izdatke. Iako je točno da bi u određenim očiglednim slučajevima Komisija mogla biti ovlaštena odbiti sve predmetne izdatke kada kontrole koje zahtijeva neka uredba nisu provedene, u određenom broju slučajeva iznos izdataka koje treba odbiti bio bi najvjerojatnije veći od financijskog gubitka Zajednice. Stoga valja ocijeniti gubitak tijekom procjene financijskih ispravaka.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

24 Prilog 2. Dokumentu br. VI/5330/97 u dijelu naslovljenom „Procjena na temelju rizika od financijskog gubitka: paušalni ispravci“ navodi sljedeće:

„S obzirom na to da se uvelike proširila revizija sustavâ, službe Komisije sve su više pribjegavale procjeni rizika koji predstavljaju propusti u sustavima. Kada se ne može utvrditi stvarna razina nepravilnih izdataka, a time i iznos financijskih gubitaka Zajednice, Komisija od poravnanja računa za financijsku godinu 1990. primjenjuje paušalne ispravke od 2%, 5% ili 10% prijavljenih izdataka, ovisno o opsegu rizika od gubitka. U iznimnim slučajevima mogu se odrediti više stope ispravka, do 100%. Ovlast Komisije da primijeni takve ispravke potvrdio je Sud Europske unije kada je odlučivao o tužbama podnesenima protiv odluka o godišnjem poravnanju računa (presuda C-50/94, na primjer).

[…]“ [neslužbeni prijevod]

25 Prilog 2. Dokumentu br. VI/5330/97 u dijelu naslovljenom „Smjernice za primjenu paušalnih ispravaka“ navodi sljedeće:

„Paušalni ispravci mogu se uzeti u obzir kada informacije prikupljene u istrazi ne omogućuju nadzorniku da procijeni gubitak ekstrapolacijom utvrđenih gubitaka, statističkim načinima ili upućivanjem na druge provjerljive podatke, ali mu ipak omogućuju da zaključi da je država članica povrijedila svoju obvezu da na primjeren način provjeri prihvatljivost određenih prihvaćenih zahtjeva.

[…] Procjena mogućeg gubitka za sredstva Zajednice provodi se kroz [...] procjenu rizika kojem su izložena zbog propusta u kontroli, koji se može odnositi na vrstu ili kvalitetu provedenih kontrola, kao i na njihov broj. Temeljno načelo, koje je izričito navedeno u novom članku 5. stavku 2. točki (c) [Uredbe br. 729/90], jest to da stopa ispravka treba biti jasno povezana s mogućim gubitkom.

[…]

Kada je kontrola provedena, ali nepotpuno, treba se procijeniti težina nedostatka [...]. Međutim, činjenica da se postupak kontrole može poboljšati nije sama po sebi dovoljna da bi se opravdao financijski ispravak. Treba postojati znatan propust u primjeni izričitih pravila Zajednice i taj propust treba izlagati EFSJP stvarnom riziku. Povreda je ozbiljnija ako država članica propusti poboljšati svoju kontrolu, a Komisija joj je već priopćila potrebna poboljšanja.

Kada jedna ili više ključnih kontrola nisu provedene ili su toliko loše provedene da se njima ne može učinkovito utvrditi prihvatljivost zahtjeva ili spriječiti nepravilnosti, tada valja primijeniti ispravak u visini od 10% jer se može razumno smatrati da je za EFSJP postojao povećani rizik od znatnih gubitaka.

Kada su provedene sve ključne kontrole, ali nije se poštovao njihov broj, učestalost ili strogost propisani uredbama, tada valja primijeniti ispravak u visini od 5% jer se može razumno zaključiti da te kontrole ne pružaju očekivanu razinu jamstva pravilnosti zahtjeva i da je rizik od gubitaka za EFSJP znatan.

Kada država članica pravilno provede ključne kontrole, ali uopće ne provede jednu ili više sekundarnih kontrola, tada valja primijeniti ispravak u visini od 2%, uzimajući u obzir manji rizik od gubitka za EFSJP i manju težinu povrede.

Ispravak od 2% također je opravdan kada država članica propusti poduzeti mjere za poboljšanje primjene sekundarnih kontrola ili mjere uvedene uredbama Zajednice, a kada joj je Komisija priopćila, osobito na temelju članka 8. Uredbe br. 1663/95, da se te mjere trebaju primijeniti kako bi se ostvario cilj koji se želi postići uredbama ili kako bi se zajamčila razumna razina zaštite od prijevara i nepravilnosti ili osigurala odgovarajuća kontrola sredstava Zajednice.

[…]

Stopa ispravka treba se primijeniti na dio sredstava za koji je izdatak predstavljao rizik. Kada propust nastane zato što država članica nije primijenila odgovarajući sustav kontrole, ispravak se treba primijeniti na sve izdatke na koje je taj sustav kontrole bio primjenjiv. Kada se s razlogom može pretpostaviti da je propust ograničen na neprimjenu sustava kontrole koji je usvojila država članica u određenom području ili regiji, ispravak se treba primijeniti na izdatke kojima upravlja navedeno područje ili navedena regija […]

[…]

Kada isti sustav sadrži više propusta, paušalne stope ispravka nisu kumulativne jer se najteži propust smatra naznakom rizika koje predstavlja sustav kontrole u cijelosti […]“

26 Komisija u prilogu 2. Dokumentu br. VI/5330/97, u dijelu naslovljenom „Dodatna procjena stvarnih financijskih gubitaka“, navodi i sljedeće:

„Država članica uvijek može putem dodatnih provjera ili dodatnih informacija dokazati da propust nije bio onoliko ozbiljan koliko se činilo ili da je stvarni rizik od gubitaka bio manji od iznosa predloženog ispravka. Ti argumenti trebaju se pažljivo proučiti i o njima se treba očitovati prije nego što se donesu konačne odluke o stopi ispravka koju treba primijeniti. Ako objektivni elementi koje je predočila država članica dokazuju da je najveći mogući gubitak ograničen na iznos manji od iznosa predloženog ispravka, treba uzeti u obzir najveći gubitak.“

Okolnosti spora

27 Između 30. lipnja i 4. srpnja 2008. službe Komisije provele su istragu u Ujedinjenoj Kraljevini u pogledu dobre primjene pravila o financiranju izdataka nastalih u okviru programa jedinstvenih plaćanja u Sjevernoj Irskoj (Ujedinjena Kraljevina) 2008. i 2009. godine za prijavne godine 2007. i 2008. (istraga AA/2008/18).

28 Dopisom od 12. kolovoza 2008. (u daljnjem tekstu: prva obavijest od 12. kolovoza 2008.), poslanim u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006, Komisija je obavijestila tijela Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske o rezultatu te istrage. Prilog toj obavijesti, naslovljen „Primjedbe i zahtjevi za podacima“, koji je obuhvaćao zaključke istrage, bio je priložen tom dopisu.

29 Iz prve obavijesti od 12. kolovoza 2008. osobito proizlazi da je Komisija smatrala da tijela Ujedinjene Kraljevine nisu u potpunosti poštovala zahtjeve propisa Unije i da su korektivne mjere bile potrebne kako bi se u budućnosti osigurala usklađenost s tim zahtjevima. Komisija je zahtijevala da je se obavijesti o korektivnim mjerama koje su već donesene i o onima koje su predviđene te o predviđenom rasporedu njihove provedbe. Osim toga, Komisija je navela da, u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005, sve izdatke ili dio izdataka koji se financiraju iz EFJP-a i EPFRR-a (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: Fondovi) može isključiti iz financiranja Unije. Osim toga, navedeno je da će utvrđeni nedostatci biti osnova za izračun financijskih ispravaka koji se odnose na izdatke nastale do provedbe primjerenih korektivnih mjera.

30 U primjedbama i preporukama navedenima u prilogu prvoj obavijesti od 12. kolovoza 2008., Komisija je najprije osobito istaknula nedostatke sustava za identifikaciju poljoprivrednih parcela (LPIS) i geografskog informacijskog sustava (GIS) (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: LPIS-GIS) jer informacije koje su sadržavali nisu bile dovoljno precizne kako bi se omogućio uspješan završetak administrativnih kontrola i kontrola na terenu koje su provedene radi kontrole prihvatljivosti prijavljenih površina, zatim, nedostatke u kontrolama na terenu i, naposljetku, nedostatke u primjeni kazni, u retroaktivnom ispravku neprihvatljivih zahtjeva za potporu, u povratu neosnovanih plaćanja i u primjeni umanjenja za namjernu nesukladnost. Iz tog priloga nadalje proizlazi da su ti nedostaci već bili utvrđeni tijekom prethodne istrage (istrage AA/2006/07) i da su prouzročili financijske ispravke u skladu s Odlukom Komisije 2010/399/EU od 15. srpnja 2010. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva EFSJP-a, EFJP-a i EPFRR-a (SL L 184, str. 6.) [neslužbeni prijevod].

31 Dopisom od 22. prosinca 2008. Komisija je pozvala tijela Ujedinjene Kraljevine da podnesu svoje primjedbe o spornim aspektima u svrhu predviđenog bilateralnog sastanka 4. veljače 2009.

32 Bilateralni sastanak između službi Komisije i tijelâ Ujedinjene Kraljevine održao se u Bruxellesu (Belgija) 4. veljače 2009. Zapisnik s tog sastanka poslan je navedenim tijelima 23. veljače 2009.

33 Iz zapisnika s bilateralnog sastanka od 4. veljače 2009. proizlazi da je nakon tog sastanka Komisija uglavnom ustrajala u svojim zaključcima iz prve obavijesti od 12. kolovoza 2008. Potvrdila je i svoje zaključke o utvrđenju nedostataka koji se odnose osobito na podatke koje sadržava LPIS-GIS, kontrole na terenu te primjenu kazni, retroaktivni ispravak neprihvatljivih zahtjeva za potporu, povrat neosnovanih plaćanja i primjenu umanjenja za namjernu nesukladnost. Osim toga, navela je da ti nedostaci utječu na ključne kontrole i sekundarne kontrole u smislu Dokumenta br. VI/5330/97 i skrenula pozornost tijelâ Ujedinjene Kraljevine na činjenicu da imaju mogućnost dokazati da je financijski rizik manji od paušalnih ispravaka koji bi se mogli primijeniti u skladu s navedenim dokumentom.

34 Dopisom od 30. travnja 2009. i porukama elektroničke pošte od 28. svibnja i 20. studenoga 2009. tijela Ujedinjene Kraljevine podnijela su svoje primjedbe o zapisniku s rasprave i dostavila dodatne informacije Komisiji.

35 Dopisom od 4. siječnja 2010. Komisija je tijelima Ujedinjene Kraljevine uputila formalne zaključke na temelju članka 11. stavka 2. Uredbe br. 885/2006 u kojima je ostala pri svojem stajalištu u pogledu gore navedenih nedostataka koji utječu na izdatke nastale 2008. i 2009. za prijavne godine 2007. i 2008. Što se tiče financijskih posljedica, nakon što je odbacila izračun financijskog rizika koji su joj uputila tijela Ujedinjene Kraljevine, Komisija je predložila paušalne ispravke u skladu s Dokumentom br. VI/5330/97. U tu je svrhu osobito utvrdila, kao prvo, da su nedostaci utvrđeni u pogledu LPIS-GIS-a utjecali na funkcioniranje ključne kontrole u smislu istog dokumenta, tako da se njima opravdao paušalni ispravak od 5% primijenjen na izdatke nastale 2008. i 2009., kao drugo, budući da su nedostaci kontrola na terenu također utjecali na funkcioniranje ključne kontrole, njima se mogao opravdati i paušalni ispravak od 5% i, kao treće, budući da su nedostaci utvrđeni u pogledu primjene kazni, povrata neosnovanih plaćanja i namjerne nesukladnosti činili nedostatak sekundarne kontrole u smislu Dokumenta br. VI/5330/97, paušalni ispravak od 2% bio je opravdan, pri čemu je pojašnjeno da su se dva potonja ispravka smatrala obuhvaćenima prvim.

36 Stoga je Komisija predložila da se iz financiranja Unije isključi iznos od 17 587 901,48 eura za izdatke nastale 2008. i iznos od 16 936 447,44 eura za izdatke nastale 2009.

37 Dopisom od 18. veljače 2010., tijela Ujedinjene Kraljevine podnijela su zahtjev za mirenje tijelu za mirenje na temelju članka 16. Uredbe br. 885/2006 te su osporavala paušalni ispravak od 5% koji je predložila Komisija.

38 Tijelo za mirenje dostavilo je svoje konačno izvješće 22. lipnja 2010. U tom je izvješću tijelo za mirenje zaključilo, među ostalim, da nije moglo pomiriti stajališta Komisije i tijela Ujedinjene Kraljevine.

39 Dopisom od 27. listopada 2011. Komisija je tijelima Ujedinjene Kraljevine poslala svoje konačne zaključke (u daljnjem tekstu: konačno stajalište). Iz tog dopisa proizlazi da je Komisija u biti ostala pri svojem stajalištu, kao što je sažeto u točkama 35. i 36. ove presude, u pogledu utvrđenih nedostataka i predloženih financijskih ispravaka.

40 Komisija je 1. lipnja 2012. Ujedinjenoj Kraljevini dostavila sažeto izvješće o rezultatima istrage AA/2008/18.

41 U tim je okolnostima Komisija 6. rujna 2012. donijela Provedbenu odluku 2012/500/EU o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva EFSJP-a, EFJP-a i EPFRR-a (SL L 244, str. 11., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) [neslužbeni prijevod], uključujući izdatke nastale za Ujedinjenu Kraljevinu u Sjevernoj Irskoj 2008. i 2009. na koje se odnosi ovaj predmet.

Postupak i zahtjevi stranaka

42 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 16. studenog 2012. Ujedinjena Kraljevina pokrenula je ovaj postupak.

43 Dopisom dostavljenim tajništvu Općeg suda 19. srpnja 2013. Ujedinjena Kraljevina tražila je da se ovaj predmet spoji s predmetom T-245/13, Ujedinjena Kraljevina/Komisija, u svrhu usmenog postupka i presude. Komisija je podnijela svoja očitovanja na taj zahtjev dopisom dostavljenim tajništvu Općeg suda 29. srpnja 2013.

44 Budući da je sastav vijećâ Općeg suda izmijenjen, sudac izvjestitelj raspoređen je u drugo vijeće, kojemu je, slijedom toga, dodijeljen ovaj predmet.

45 Na prijedlog suca izvjestitelja, Opći sud (drugo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjera upravljanja postupkom iz članka 64. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., pozvao Komisiju da podnese jedan dokument te joj je postavio pitanje u pisanom obliku. Komisija je u određenom roku postupila u skladu s tim zahtjevom.

46 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Opći sud saslušani su na raspravi 2. prosinca 2014.

47 Ujedinjena Kraljevina od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se odnosi na četiri mjesta u njezinom prilogu u pogledu paušalnog ispravka od 5% primijenjenog na izdatke nastale u Sjevernoj Irskoj tijekom financijske godine 2008. (u iznosu od 277 231,60 i od 13 671 588,90 eura) i 2009. (u iznosu od 270 398,26 i od 15 844 193,29 eura),

— Komisiji naloži snošenje troškova.

48 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— tužbu odbije kao neosnovanu,

— naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova.

Pravo

49 U potporu svojoj tužbi za poništenje Ujedinjena Kraljevina ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi u biti temelji na pogreškama koje se tiču prava i činjenica u pogledu utvrđivanja opsega stvarnih gubitaka za Fondove, a drugi na pogreškama koje se tiču prava i činjenica koje utječu na zaključak Komisije u pogledu nedostataka sekundarnih kontrola.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava i činjenica u pogledu utvrđivanja opsega stvarnih gubitaka za Fondove

50 U okviru prvog tužbenog razloga za poništenje Ujedinjena Kraljevina prigovara Komisiji da je primjenom paušalnog ispravka od 5% na sve izdatke nastale 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj na temelju nedostataka ključnih kontrola, počinila pogreške koje se tiču prava i činjenica u pogledu opsega rizika od stvarnih gubitaka za Fondove. Tvrdi, u biti, da primjenom navedenog paušalnog ispravka samo na dio izdataka koji je izložen riziku, financijski ispravak ne bi mogao biti veći od 1,88%.

51 Komisija osporava osnovanost argumenata Ujedinjene Kraljevine.

52 Najprije, na prvom mjestu, valja podsjetiti da se iz Fondova financiraju samo intervencije koje se provode u skladu s odredbama prava Unije u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta (vidjeti u tom smislu presude od 9. siječnja 2003., Grčka/Komisija, C-157/00, Zb., EU:C:2003:5, t. 15. i navedenu sudsku praksu, od 24. veljače 2005., Grčka/Komisija, C-300/02, Zb., EU:C:2005:103, t. 32. i navedenu sudsku praksu, i od 4. rujna 2009., Austrija/Komisija, T-368/05, EU:T:2009:305, t. 70.).

53 U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako je na Komisiji da dokaže postojanje povrede pravila Unije, jednom kada se utvrdi ta povreda država članica dužna je dokazati, po potrebi, da je Komisija počinila pogrešku u pogledu financijskih posljedica koje proizlaze iz te povrede (vidjeti u tom smislu presude od 24. travnja 2008., Belgija/Komisija, C-418/06 P, Zb., EU:C:2008:247, t. 135., i Austrija/Komisija, t. 52. *supra*, EU:T:2009:305, t. 181.).

54 Naime, upravljanje financiranjem Fondova počiva prvenstveno na nacionalnim vlastima koje osiguravaju strogo poštovanje pravila Unije i temelji se na povjerenju između nacionalnih tijela i tijelâ Unije. Samo država članica može znati i točno utvrditi podatke potrebne za izradu računâ Fondova jer Komisija nije dovoljno bliska gospodarskim subjektima kako bi od njih dobila informacije koje su joj potrebne (vidjeti u tom smislu presude od 7. listopada 2004., Španjolska/Komisija, C-153/01, Zb., EU:C:2004:589, t. 133. i navedenu sudsku praksu, i Austrija/Komisija, t. 52. *supra*, EU:T:2009:305, t. 182. i navedenu sudsku praksu).

55 Što se tiče vrste primijenjenog ispravka, valja podsjetiti da, s obzirom na Dokument br. VI/5330/97, kada nije moguće precizno ocijeniti gubitke koje je pretrpjela Unija, Komisija može odrediti financijski ispravak (presude od 18. rujna 2003., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, C-346/00, Zb., EU:C:2003:474, t. 53.; Belgija/Komisija, t. 53. *supra*, EU:C:2008:247, t. 136. i Austrija/Komisija, t. 52. *supra*, EU:T:2009:305, t. 183.). U tom smislu valja dodati da, iako je Dokument br. VI/5330/97 izdala Komisija u okviru Komponente za jamstva EFSJP-a te sadrži, kao što se navodi u njegovu nazivu, smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnanju računa Komponente za jamstva EFSJP-a, Komisiji ničime nije zabranjeno da primijeni taj dokument i na izvršavanje ovlasti koje su joj člankom 31. stavkom 1. Uredbe br. 1290/2005 dodijeljene radi poravnanja računa Fondova (vidjeti u tom smislu presudu od 17. svibnja 2013., Bugarska/Komisija, T-335/11, EU:T:2013:262, t. 86.), što Ujedinjena Kraljevina uostalom ne osporava.

56 U tom pogledu valja istaknuti i da, s obzirom na Dokument br. VI/5330/97, kada su provedene sve ključne kontrole, ali se osobito nije poštovala strogost propisana uredbama, potrebno je primijeniti paušalni ispravak u visini od 5% (presuda od 24. veljače 2005., Nizozemska/Komisija, C-318/02, EU:C:2005:104, t. 38.) jer se može razumno zaključiti da kontrole ne pružaju očekivanu razinu pravilnosti zahtjeva i da je rizik od gubitaka za Fondove znatan (presuda od 12. srpnja 2011., Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, t. 81.).

57 Iz Dokumenta br. VI/5330/97 također proizlazi da se stopa ispravka treba primijeniti na dio izdataka koji su predstavljali rizik. Kada propust nastane zbog toga što država članica nije primijenila odgovarajući sustav kontrole, ispravak se treba, zbog same njegove paušalne prirode, primijeniti na sve izdatke koji proizlaze iz predmetne mjere (vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 2007., Španjolska/Komisija, T-220/04, EU:T:2007:97, t. 106. i Slovenija/Komisija, t. 56 *supra*, EU:T:2011:348, t. 82.). Prema tom dokumentu, kada se s razlogom može pretpostaviti da je propust ograničen na neprimjenu sustava kontrole koji je uvela država članica u određenom području ili regiji, ispravak se treba primijeniti na izdatke iz navedenog područja ili navedene regije.

58 Na drugom mjestu, važno je, s obzirom na argumente koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina, pojasniti način dodjeljivanja prava na plaćanje koji je Ujedinjena Kraljevina primijenila 2005. radi provedbe programa jedinstvenih plaćanja uvedenog Uredbom br. 1782/2003.

59 U tom pogledu, iz elemenata spisa proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina odabrala regionalnu provedbu programa jedinstvenih plaćanja, u skladu s odredbama glave III. poglavlja 5. Uredbe br. 1782/2003.

60 U Sjevernoj Irskoj prava na plaćanje utvrđena su na temelju takozvanog „hibridnog statičnog“ modela. U tom se modelu svako pravo na plaćanje sastoji od „povijesnog“ elementa (u daljnjem tekstu: povijesni element) i „paušalnog“ elementa povezanog s površinom (u daljnjem tekstu: paušalni element), a zbroj vrijednosti tih elemenata odgovara jediničnoj vrijednosti prava na plaćanje. S jedne strane, kako bi se utvrdila vrijednost povijesnog elementa, referentni iznos utvrđen na temelju plaćanja poljoprivrednicima tijekom referentnog razdoblja (od 2000. do 2002. godine) dijeli se brojem prihvatljivih hektara koje su prijavili poljoprivrednici, a taj broj zatim predstavlja broj dodijeljenih prava na plaćanje. Iz toga slijedi da, iako zbroj povijesnih elemenata predstavlja fiksni iznos utvrđen na temelju plaćanja dodijeljenih tijekom referentnog razdoblja, jedinična vrijednost svakog povijesnog elementa tih prava na plaćanje ovisi o broju prava dodijeljenih 2005. i stoga, o broju prihvatljivih hektara prijavljenih te godine. S druge strane, paušalni je element nepromjenjive vrijednosti, u ovom slučaju 78,33 eura.

61 S obzirom na ta razmatranja i pojašnjenja valja najprije ispitati osnovanost ovog tužbenog razloga.

62 U ovom slučaju, osobito iz dopisa od 4. siječnja 2010., konačnog stajališta i sažetog izvješća proizlazi da je Komisija primijenila paušalni ispravak od 5% na sve izdatke nastale za prijavne godine 2007. i 2008. u Sjevernoj Irskoj. Primjenu tog ispravka opravdala je nedostacima koji utječu na ključnu kontrolu, odnosno nedostacima utvrđenim u pogledu LPIS-GIS-a. Nakon što je odbacila izračun financijskog rizika koji joj je uputila Ujedinjena Kraljevina, Komisija je, smatrajući da se paušalnim ispravkom može bolje procijeniti taj rizik, utvrdila stopu ispravka od 5% u skladu s Dokumentom br. VI/5330/97. Primijenila je tu stopu na sve izdatke nastale u Sjevernoj Irskoj.

63 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da je nesporno da Ujedinjena Kraljevina ne osporava ni postojanje nedostataka LPIS-GIS-a koje je utvrdila Komisija i koji su utjecali na kontrole prihvatljivosti prijavljenih površina u Sjevernoj Irskoj ni kvalifikaciju LPIS-GIS-a kao ključne kontrole u smislu definicije iz Dokumenta br. VI/5330/97.

64 Međutim, valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz Dokumenta br. VI/5330/97, kao što je istaknuto u točki 56. ove presude, kada Komisija ne može utvrditi stvarnu razinu nepravilnih izdataka, tada može, u slučaju nedostatka u ključnoj kontroli, primijeniti paušalni ispravak od 5%.

65 Osim toga, kao što proizlazi iz pismenâ Ujedinjene Kraljevine i kao što je ona pojasnila na raspravi u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, ta država članica ni na koji način ne osporava, u okviru ovog tužbenog razloga, prikladnost paušalnog ispravka od 5% za nedostatke koji utječu na LPIS-GIS. Naime, ovim se tužbenim razlogom želi osporiti samo primjena tog paušalnog ispravka od 5% na sve izdatke nastale u Sjevernoj Irskoj za predmetno razdoblje, što je zabilježeno u zapisniku s rasprave.

66 Kao drugo, valja podsjetiti da, kada nedostaci ključne kontrole utječu na kontrolu površine prihvatljive za financijsku potporu, kao u ovom slučaju, što Ujedinjena Kraljevina ne osporava, Komisija može utemeljeno primijeniti paušalni ispravak na sva nastala plaćanja na koja bi mogao utjecati nedostatak navedene ključne kontrole.

67 Naime, s jedne strane, kao što je Komisija pravilno istaknula, iz članka 36. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 proizlazi da se potpora dodijeljena u okviru programa jedinstvenih plaćanja isplaćuje za prava na plaćanje kojima je pridružen jednak broj prihvatljivih hektara. Isto tako, u skladu s člankom 44. stavkom 1. navedene Uredbe, na temelju svakog prava na plaćanje povezanog s prihvatljivim hektarom dobiva se pravo na plaćanje iznosa utvrđenog tim pravom. Stoga, iznos dodijeljene potpore u okviru programa jedinstvenih plaćanja odgovara iznosu jediničnih vrijednosti „aktiviranih“ prava na plaćanje, odnosno onih kojima su pridruženi prihvatljivi hektari. Iz toga slijedi da pogreška u pogledu utvrđivanja prihvatljivih površina u svakom slučaju utječe na iznos potpore. Prema tome, nepravilnost LPIS-GIS-a koja utječe na kontrole prihvatljivosti prijavljenih površina potencijalno može utjecati na svako nastalo plaćanje.

68 U ovom slučaju iz toga slijedi da su sva plaćanja nastala 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj u okviru programa jedinstvenih plaćanja predstavljala rizik za Fondove.

69 Kao što je navedeno u točki 57. ove presude, u skladu s Dokumentom br. I/5330/97, stopa ispravka treba se primijeniti na dio izdataka koji su predstavljali rizik i, kao što proizlazi iz točke 68. ove presude, na sve izdatke nastale 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj.

70 S druge strane i u svakom slučaju, u Dokumentu br. VI/5330/97 također je predviđeno da, kada propust nastane zbog toga što država članica nije primijenila odgovarajući sustav kontrole, ispravak se treba primijeniti na sve izdatke na koje je taj sustav kontrole bio primjenjiv (vidjeti točku 57. ove presude), odnosno, u ovom slučaju, na sve izdatke nastale 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj.

71 Prema tome, valja smatrati da je Komisija u pobijanoj odluci pravilno primijenila paušalni ispravak od 5% na sve izdatke nastale 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj.

72 S druge strane, prikladnost stope paušalnog ispravka od 5% primijenjene na sve izdatke nastale 2008. i 2009. u Sjevernoj Irskoj u ovom slučaju još se više nameće s obzirom na važnost redovitog održavanja LPIS-GIS-a. Naime, identifikacija poljoprivrednih parcela i kontrola prihvatljivosti površina ključan su element pravilne primjene programa povezanog s površinom. Nedostaci LPIS-GIS-a, kao što su, u ovom slučaju, nedovoljno precizne informacije koje su sadržavali, a koje utječu na provedbu administrativnih kontrola i kontrola na terenu radi kontrole prihvatljivosti prijavljenih površina, sami po sebi podrazumijevaju značajan rizik od štete za proračun Unije (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Grčka/Komisija, t. 52. *supra*, EU:C:2005:103, t. 97.).

73 Argumenti Ujedinjene Kraljevine ne dovode u pitanje zaključak iz točke 71. ove presude. Ti se argumenti mogu podijeliti u tri niza.

74 Kao prvo, Ujedinjena Kraljevina u biti tvrdi da paušalni ispravak od 5% treba primijeniti samo na dio izdataka nastalih tijekom predmetnog razdoblja u Sjevernoj Irskoj na koji su, prema mišljenju te države članice, utjecale nepravilnosti, tako da bi najveći stvarni financijski rizik iznosio 1,88%. Ujedinjena Kraljevina u tom pogledu tvrdi da 80% pogrešaka počinjenih za prijavne godine 2007. i 2008. proizlazi

iz pogrešaka počinjenih tijekom prvotnog dodjeljivanja i izračuna prava na plaćanje u pogledu prihvatljivih površina. Stoga, u biti, što se tiče 80% izdataka nastalih u Sjevernoj Irskoj tijekom predmetnog razdoblja, zbog načina izračuna tih prava na plaćanje koja se sastoje od povijesnog elementa i paušalnog elementa treba uzeti u obzir činjenicu da rizik za Fondove utječe samo na potonji element, a ne na plaćanje u cijelosti. Međutim, paušalni element obuhvaćao je samo oko 22% svih plaćanja nastalih u Sjevernoj Irskoj.

75 Ta argumentacija Ujedinjene Kraljevine u biti se sastoji od ekstrapolacije razmatranja koja se temelje na sastavu jedinične vrijednosti prava na plaćanje, na razini plaćanja nastalih tijekom predmetnog razdoblja u Sjevernoj Irskoj.

76 Međutim, čak i pod pretpostavkom da treba smatrati da samo na jednu od dviju sastavnica, odnosno paušalni element prava na plaćanje, kao što je utvrđeno u okviru hibridnog statičnog modela, utječu pogreške u pogledu utvrđivanja prihvatljivih površina, kao što tvrdi Ujedinjena Kraljevina, kada su te pogreške nastale 2005., tim se razmatranjem ne može odbaciti razmatranje iz točaka 67. i 68. ove presude, prema kojem na svako nastalo plaćanje potencijalno mogu utjecati nedostaci LPIS-GIS-a koje je utvrdila Komisija.

77 Naime, kao što proizlazi iz točke 67. ove presude, s obzirom na to da se iznos potpore sastoji od iznosa jediničnih vrijednosti aktiviranih prava na plaćanje, odnosno onih kojima su pridruženi prihvatljivi hektari, pogreška u pogledu prihvatljive površine u svakom slučaju utječe na iznos potpore.

78 Osim toga, kao što proizlazi iz točaka 56., 57. i 66. do 70. ove presude, Komisija je u slučaju nedostatka koji utječe na ključnu kontrolu ovlaštena primijeniti paušalni ispravak od 5% na sve izdatke podvrgnute mjeri kontrole, a da pritom u svrhu primjene takvog paušalnog ispravka nije potrebno uvoditi razlike ovisno o razmatranjima koja se temelje na sastavu jedinične vrijednosti prava na plaćanje.

79 Kao drugo, Ujedinjena Kraljevina napominje u svojim pismenima, kao i na raspravi u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, da tvrdnja iznesena u okviru ovog tužbenog razloga, prema kojoj najveći stvarni rizik iznosi 1,88% svih relevantnih izdataka ovisi o primjeni odredbi članaka 51., 73. i 73.a Uredbe br. 796/2004, kao što ih je Opći sud tumačio u okviru drugog tužbenog razloga. Budući da su dva tužbena razloga istaknuta u potporu ovoj tužbi usko povezana, u fazi razmatranja ovog tužbenog razloga valja uzeti u obzir razmatranja iznesena u pogledu navedenih odredbi u okviru drugog tužbenog razloga. Prema mišljenju te države članice, naime, stvarni rizik sastoji se od iznosa neosnovanih plaćanja i primjenjivih kazni u slučaju prekoračenja u prijavi.

80 U ovoj fazi valja pojasniti, a da nije potrebno ispitati odredbe članaka 51., 73. i 73.a Uredbe br. 796/2004, da se argumenti koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela na temelju navedenih odredbi u okviru drugog tužbenog razloga odnose na metodu izračuna neosnovanih plaćanja i kazni za prekoračenje u prijavi primjenjivu u slučaju da se utvrdi pogreška u pogledu prihvatljive površine koja je nastala 2005. i koja je nakon toga ponovljena. Ujedinjena Kraljevina u biti želi utvrditi da je metoda izračuna koju je u tom pogledu zagovarala Komisija pogrešna.

81 Međutim, kao prvo, s obzirom na to da Ujedinjena Kraljevina u okviru argumenata sažetih u točki 79. ove presude tvrdi da je metoda izračuna koju je zagovarala Komisija znatno utjecala na najvišu moguću razinu financijskih gubitaka za Fondove, tako da je Komisija uvelike precijenila razinu gubitaka, s jedne strane, valja napomenuti da se ti argumenti odnose na sekundarne kontrole koje je Komisija tijekom administrativnog postupka smatrala nedovoljnima. Iz toga slijedi, kao što je Komisija napomenula na raspravi, da su nedostaci LPIS-GIS-a, ključne kontrole na temelju koje je utvrđen financijski ispravak od 5%, različiti od nedostataka utvrđenih za sekundarne kontrole na koje se odnosi drugi tužbeni razlog.

82 S druge strane, što se tiče nedostataka LPIS-GIS-a, nesporno je da Komisija nije temeljila stopu paušalnog ispravka od 5%, koja izravno proizlazi iz smjernica iz Dokumenta br. VI/5330/97, ni na kakvoj procjeni ukupnog iznosa neosnovanih plaćanja i kazni primjenjivih u slučaju prekoračenja u prijavi. Drugim riječima, stopa paušalnog ispravka od 5% koju je utvrdila Komisija nije povezana sa sporom između stranaka u okviru drugog tužbenog razloga u pogledu metode izračuna neosnovanih plaćanja i kazni.

83 Stoga, čak i pod pretpostavkom da je metoda izračuna potonjih plaćanja i kazni koju je zagovarala Komisija zahvaćena pogreškama, kao što tvrdi Ujedinjena Kraljevina u okviru drugog tužbenog razloga, takve pogreške u svakom slučaju ne bi imale utjecaj na stopu paušalnog ispravka od 5% koju je Komisija primijenila na temelju nedostataka koji su utjecali na LPIS-GIS.

84 Kao drugo, pod pretpostavkom da Ujedinjena Kraljevina argumentima sažetima u točki 79. ove presude želi tvrditi da je Komisija trebala provesti procjenu stvarnog rizika, a ne primijeniti paušalni ispravak, zbog toga što se za stvarni rizik za Fondove mogla utvrditi stopa koja nije mogla prelaziti 1,88%, odnosno da Ujedinjena Kraljevina želi Općem sudu podnijeti procjenu stvarnog rizika, valja istaknuti da se ta argumentacija ne može prihvatiti, a da čak nije potrebno odlučiti o pitanju može li, i u kojim okolnostima, država članica valjano uputiti takvu procjenu rizika u fazi sudskog postupka kako bi osporila primjenu i opseg paušalnog ispravka.

85 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da Komisija tijekom administrativnog postupka nije raspolagala nijednom pouzdanom analizom stvarnog financijskog rizika za Fondove zbog nedostataka utvrđenih u Sjevernoj Irskoj za prijavne godine 2007. i 2008., tako da, kao što je uostalom sama pojasnila u svojim pismenima, nije mogla procijeniti stvarni rizik za Fondove.

86 Naime, najprije, iz elemenata spisa i osobito iz formalnih zaključaka proizlazi da je Komisija tijekom administrativnog postupka odbacila analizu financijskog rizika koju joj je uputila Ujedinjena Kraljevina zbog toga što je bila zahvaćena nedostacima, što Ujedinjena Kraljevina ni na koji način ne osporava.

87 Nadalje, tijekom ovog postupka, Ujedinjena Kraljevina nije se pozvala ni na koju pouzdanu analizu financijskog rizika upućenu tijekom administrativnog postupka.

88 Naposljetku, s obzirom na to Ujedinjena Kraljevina upućuje na izvješće o procjeni rizika za program jedinstvenih plaćanja u Sjevernoj Irskoj za prijavnu godinu 2009., koje je uputilo Komisiji i koje je Komisija prihvatila u okviru administrativnog postupka u kojem je donesena Provedbena odluka Komisije 2013/123/EU od 26. veljače 2013. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva EFSJP-a, EFJP-a i EPFRR-a (SL L 67, str. 20.) [neslužbeni prijevod], valja istaknuti da se procjena rizika sadržana u tom izvješću temelji na uzorku zahtjeva podnesenih za prijavnu godinu 2009. Iz toga slijedi da, čak i kad bi to izvješće sadržavalo definiciju financijskog rizika koju bi Komisija prihvatila, ta definicija, kao i procjena financijskog rizika, bili bi relevantni samo za prijavnu godinu 2009. Suprotno tome, ne može se smatrati da procjena financijskog rizika za 2009. predstavlja procjenu financijskog rizika za Fondove za prijavne godine 2007. i 2008.

89 Kao drugo, valja napomenuti da se argumentima koje je Ujedinjena Kraljevina istaknula u potporu prvom i drugom tužbenom razlogu, čak i ako se zajedno razmatraju, ne može utvrditi da najveći stvarni rizik za Fondove nije mogao prijeći stopu od 1,88%.

90 Naime, s jedne strane, tu stopu u okviru ovog tužbenog razloga utvrđuje Ujedinjena Kraljevina primjenjujući stopu paušalnog ispravka koju je utvrdila Komisija na dio izdataka koji ta država članica smatra rizičnim. Drugim riječima, ta stopa navodnog najvećeg stvarnog rizika temelji se na paušalnoj stopi primijenjenoj na osnovu za izračun koja je smanjena na temelju argumenata koji su već odbijeni. Međutim, takvim izračunom, koji se temelji na paušalnoj stopi, ne može se utvrditi stvarni rizik.

91 S druge strane, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da ta stopa od 1,88%, koja je izračunana na temelju paušalnog ispravka u okviru prvog tužbenog razloga, ovisi o primjeni, u skladu s njezinim tumačenjem koje je navedeno u okviru drugog tužbenog razloga, odredbi članaka 51., 73. i 73.a Uredbe br. 796/2004. Suprotno tome, Ujedinjena Kraljevina ni na koji način nije utvrdila da navodna stopa od 1,88% doista odgovara stvarnim gubitcima koje su Fondovi pretrpjeli zbog nedostataka koje je utvrdila Komisija, pa čak ni to da je stopom od 5% koju je primijenila Komisija doista precijenjen stvarni rizik. Naime, čak i pod pretpostavkom da Ujedinjena Kraljevina u fazi postupka može uputiti procjenu stvarnog rizika, valja utvrditi da ta država članica nije podnijela nikakvu brojčanu analizu kojom bi Opći sud mogao provjeriti može li, u skladu s metodom izračuna preplaćenih iznosa i kazni primjenjivih u slučaju prekoračenja u prijavi koju je zagovarala ta država članica, financijski rizik, koji je potonja država definirala kao iznos neosnovanih plaćanja i primjenjivih kazni, prelaziti najmanju stopu od 1,88% svih predmetnih izdataka ili je li manji od stope od 5% koju je utvrdila Komisija.

92 Stoga, čak i pod pretpostavkom da su argumenti Ujedinjene Kraljevine koji se odnose na odredbe članaka 51., 73. i 73.a Uredbe br. 796/2004 osnovani, valja smatrati da se tim argumentima ne može dokazati, kao što zahtijeva sudska praksa navedena u točki 53. ove presude, da je Komisija počinila pogrešku u pogledu financijskih posljedica koje proizlaze iz nedostataka koji utječu na LPIS-GIS.

93 Iz toga također proizlazi da, čak i pod pretpostavkom da Ujedinjena Kraljevina utemeljeno tvrdi da u 80% slučajeva samo paušalni element svakog prava na plaćanje može stvoriti rizik od gubitaka za Fondove i da je njezina metoda izračuna preplaćenih iznosa i kazni primjenjivih u slučaju prekoračenja u prijavi pravilna, stvarna razina nepravilnih izdataka ipak se ne može dovoljno precizno utvrditi, tako da je Komisija valjano mogla naložiti paušalni ispravak od 5% za sve nastale izdatke koji su podvrgnuti nedostatnoj mjeri kontrole, u skladu s Dokumentom br. VI/5330/97 (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 25. srpnja 2006., Belgija/Komisija, T-221/04, EU:T:2006:223, t. 91. i 92.).

94 Kao treće, Ujedinjena Kraljevina napomenula je na raspravi da je Komisija u ovom slučaju mogla primijeniti stopu paušalnog ispravka od 2% s obzirom na to da je financijski rizik bio manji.

95 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti da iz odredbi članka 44. stavka 1. točke (c), u vezi s odredbama članka 48. stavka 2. Poslovnika od 2. svibnja 1991., proizlazi da se u tužbi kojom se pokreće postupak mora naznačiti predmet spora i sažeti prikaz istaknutih tužbenih razloga te da je tijekom postupka zabranjeno iznošenje novih tužbenih razloga, osim ako se ti tužbeni razlozi temelje na pravnim i činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka. Međutim, pravni navod koji predstavlja dopunu tužbenog razloga iznesenog ranije, izravno ili implicitno, u tužbi kojom je postupak pokrenut i koji je usko vezan uz isti, valja proglasiti dopuštenim (rješenje od 13. studenoga 2001., Dürbeck/Komisija, C-430/00 P, Zb., EU:C:2001:607, t. 17., i presuda od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija, C-439/11 P, Zb., EU:C:2013:513, t. 46.). Slično se rješenje nameće za prigovor iznesen u potporu tužbenom razlogu (presude od 21. ožujka 2002., Joynson/Komisija, T-231/99, Zb., EU:T:2002:84, t. 156., i od 12. prosinca 2012., Novácke chemické závody/Komisija, T-352/09, Zb., EU:T:2012:673, t. 168.; vidjeti također u tom smislu rješenje od 24. rujna 2009., Alcon/OHIM, C-481/08 P, EU:C:2009:579, t. 17.).

96 No u ovom slučaju, s jedne strane, prigovor koji je prvi put iznesen na raspravi i temelji se na tome da je Komisija mogla primijeniti stopu paušalnog ispravka od 2% ne može se povezati s argumentima koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela u svojim pismenima. Naime, u okviru ovog tužbenog razloga, Ujedinjena Kraljevina u svojim pismenima, kao što je potvrdila na raspravi, polazi od pretpostavke da je paušalni ispravak od 5% u načelu primjeren u slučaju nedostatka koji utječe na ključnu kontrolu, no pod uvjetom, prema mišljenju te države članice, da se ta stopa primijeni na dio izdataka koji su predstavljali rizik za Fondove (vidjeti točku 65. ove presude). Međutim, prigovor koji se temelji na tome da je Komisija mogla primijeniti stopu paušalnog ispravka od 2% uzgredno dovodi u pitanje tu pretpostavku, tako da se ne može smatrati da taj prigovor predstavlja dopunu prvog tužbenog razloga koji je istaknula Ujedinjena Kraljevina.

97 S druge strane, valja napomenuti da Ujedinjena Kraljevina nije istaknula nijedan novi pravni ili činjenični element kojim bi opravdala prekasno iznošenje tog prigovora.

98 Prema tome, prigovor koji se temelji na tome da je Komisija mogla primijeniti paušalni ispravak od 2% na temelju nedostataka koji utječu na ključne kontrole treba odbiti kao nedopušten.

99 Kao drugo i u svakom slučaju, taj je prigovor također neosnovan. U tom smislu dovoljno je podsjetiti da se, s obzirom na Dokument br. VI/5330/97, s jedne strane, paušalni ispravak od 2% primjenjuje kada država članica pravilno provodi ključne kontrole, ali uopće ne provede jednu ili više sekundarnih kontrola, uzimajući u obzir manji rizik od gubitka za Fondove i manju težinu povrede (presuda Belgija/Komisija, t. 93. *supra*, EU:T:2006:223, t. 82.). S druge strane, iz Dokumenta br. VI/5330/97 proizlazi da u slučaju nedostatka u ključnoj kontroli Komisija može primijeniti paušalni ispravak od 5% (vidjeti točke 56. i 64. ove presude), kao što je valjano učinila u ovom slučaju.

100 S obzirom na prethodno navedeno, prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava i činjenica u pogledu nedostataka sekundarnih kontrola

101 Drugim tužbenim razlogom za poništenje, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava i činjenica u pogledu utvrđivanja nedostataka sekundarnih kontrola, Ujedinjena Kraljevina osporava paušalni ispravak od 2%. Taj se tužbeni razlog dijeli na pet prigovora, od kojih se prvi odnosi na retrospektivnu ponovnu procjenu vrijednosti prava na plaćanje, drugi na uzimanje u obzir, tijekom novog izračuna prava na plaćanje, razlika u površini koje utječu na premije „za životinje“, treći na povrat neosnovanih plaćanja, četvrti na umanjenja i isključenja u slučaju prekoračenja u prijavi površine i peti na namjerno prekoračenje u prijavi.

102 Komisija najprije smatra da je taj tužbeni razlog bespredmetan te podredno tvrdi da je u svakom slučaju neosnovan.

103 Prije svega valja ispitati je li drugi tužbeni razlog bespredmetan.

104 U tom pogledu valja istaknuti da iz Priloga 2. Dokumentu br. VI/5330/97 proizlazi da, kada isti sustav sadrži više propusta, paušalne stope ispravka nisu kumulativne jer se najteži propust smatra naznakom rizika koje predstavlja sustav kontrole u cijelosti (presude od 15. prosinca 2011., Luksemburg/Komisija, T-232/08, EU:T:2011:751, t. 72., i od 16. rujna 2013., Poljska/Komisija, T-486/09, EU:T:2013:465, t. 147.).

105 U ovom slučaju, nesporno je da je Komisija istaknula nedostatke koji utječu, kao prvo, na LPIS-GIS, kao drugo, na kontrole na terenu i, kao treće, na primjenu pravila o kaznama, povrat neosnovanih plaćanja i namjernu nesukladnost. Komisija je navela da su prva dva nedostatka, koja se odnose na ključne kontrole, zahtijevala financijske ispravke od 5%, dok je za posljednji nedostatak, koji se odnosi na sekundarne kontrole, opravdan samo financijski ispravak od 2%. Međutim, u skladu s pravilom prema kojem paušalne stope ispravka nisu kumulativne, Komisija je primijenila financijski ispravak od 5% na temelju nedostataka LPIS-GIS-a, uz pojašnjenje da je taj ispravak obuhvaćao druge utvrđene nedostatke.

106 Iz toga proizlazi da Komisija u pobijanoj odluci nije posebno primijenila financijski ispravak na temelju nedostataka koji se odnose na primjenu kazni na povrat neosnovanih plaćanja i namjernu nesukladnost.

107 Budući da Ujedinjena Kraljevina, kao što proizlazi iz analize njezinog prvog tužbenog razloga, nije utvrdila da je primjena financijskog ispravka od 5% na temelju nedostataka LPIS-GIS-a zahvaćena pogreškom, drugi tužbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan (vidjeti u tom smislu presude od 27. listopada 2005., Grčka/Komisija, C-175/03, EU:C:2005:643, t. 65., Luksemburg/Komisija, t. 104. *supra*, EU:T:2011:751, t. 75. i 76., i Poljska/Komisija, t. 104. *supra*, EU:T:2013:465, t. 146 i 157.).

108 Taj zaključak ne dovodi u pitanje argumentima Ujedinjene Kraljevine koji se temelje na tome da se prvim tužbenim razlogom u biti ne želi osporiti paušalni ispravak od 2%, nego paušalni ispravak od 5% primijenjen na temelju nedostataka koji se odnose na LPIS-GIS. Prema mišljenju te države članice, točnost tvrdnje iznesene u okviru prvog tužbenog razloga prema kojoj najveći stvarni rizik za Fondove iznosi 1,88% „ovisi o primjeni odredbi o ponovnom retrospektivnom izračunu prava na plaćanje, povrata preplaćenih iznosa i kazni“ na koje se odnose prvi, treći i četvrti prigovor izneseni u potporu ovom tužbenom razlogu.

109 U tom pogledu, osim činjenice da Ujedinjena Kraljevina ovim tužbenim razlogom u svojim pismenima osporava financijski ispravak od 5% koji primjenjuje Komisija, kao i ispravak od 2%, za koji Komisija smatra da je obuhvaćen prvim ispravkom, tako da predmet ovog tužbenog razloga nije u potpunosti jasan, dovoljno je utvrditi da je već u točkama 81. do 83. ove presude istaknuto da je Komisija donijela paušalni ispravak od 5% zbog razloga nepovezanih s metodom izračuna viškova plaćanja i kazni primjenjivih u slučaju prekoračenja u prijavi, ako je potrebno, nakon ponovne retrospektivne procjene prava na plaćanje. Iz toga slijedi da su argumenti koji se odnose na potonju metodu bespredmetni u pogledu osporavanja paušalnog ispravka od 5%.

110 U svakom slučaju, iz točaka 85. do 93. ove presude proizlazi da se tim argumentima, čak i pod pretpostavkom da su osnovani, ne može utvrditi da najveća razina stvarnih gubitaka koje su pretrpjeli Fondovi ne može prijeći 1,88% izdataka nastalih 2008. i 2009. u okviru programa jedinstvenih plaćanja u Sjevernoj Irskoj.

111 Iz toga slijedi da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

112 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

113 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da Ujedinjena Kraljevina nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova postupka sukladno zahtjevu Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će, osim vlastitih troškova, i troškove Europske komisije.**

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 4. rujna 2015.

Potpisi