Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (druhá komora)

zo 4. septembra 2015 *

„EPUZF — Záručná sekcia — EPZF a EPFRV — Výdavky vylúčené z financovania — Režim jednotnej platby — Kľúčové kontroly — Sekundárne kontroly“

Vo veci T-503/12,

Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, v zastúpení: pôvodne C. Murrell, neskôr E. Jenkinson a M. Holt, a napokon M. Holt, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci D. Wyatt, QC, a V. Wakefield, barrister,

žalobca,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: N. Donnelly, P. Rossi a K. Skelly, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie vykonávacieho rozhodnutia Komisie 2012/500/EÚ zo 6. septembra 2012, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 244, s. 11), v rozsahu, v akom sa toto rozhodnutie týka štyroch položiek uvedených v jeho prílohe, ktoré sa týkajú paušálnej opravy vo výške 5 % uplatnenej na výdavky vynaložené v Severnom Írsku (Spojené kráľovstvo) v priebehu rozpočtového roka 2008 vo výške 277 231,60 eura a 13 671 588,90 eura a rozpočtového roka 2009 vo výške 270 398,26 eura a 15 844 193,29 eura,

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá komora),

v zložení: predsedníčka komory M. E. Martins Ribeiro (spravodajkyňa), sudcovia S. Gervasoni a L. Madise,

tajomník: C. Kristensen, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 2. decembra 2014,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 1290/2005

1 Základnú právnu úpravu týkajúcu sa financovania spoločnej poľnohospodárskej politiky, pokiaľ ide o výdavky, ktoré uskutočnili členské štáty od 16. októbra 2016, a pokiaľ ide o výdavky, ktoré uskutočnila Komisia Európskych spoločenstiev od 1. januára 2007, predstavuje nariadenie Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. ES L 209, s. 1).

2 Na základe článku 3 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 1290/2005 Európsky poľnohospodársky záručný fond (EPZF) v kontexte spoločného riadenia medzi členskými štátmi a Európskou úniou financuje priame platby poľnohospodárom v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky realizované v súlade s právom Únie.

3 V súlade s článkom 4 nariadenia č. 1290/2005 Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV) financuje v kontexte spoločného riadenia medzi členskými štátmi a Úniou finančný príspevok Únie na programy na rozvoj vidieka, vykonávané v súlade s právnymi predpismi Únie týkajúcimi sa podpory rozvoja vidieka prostredníctvom EPFRV.

4 Článok 31 nariadenia č. 1290/2005 s názvom „Overenie súladu“ v odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Komisia rozhoduje o čiastkach, ktoré sa majú vylúčiť z financovania [Úniou], ak zistí, že výdavky uvedené v článku 3 ods. 1 a v článku 4 sa nerealizovali v súlade s pravidlami [Únie] podľa postupu uvedeného v článku 41 ods. 3.

2. Komisia vyhodnotí čiastky, ktoré sa majú vylúčiť, najmä na základe závažnosti zaznamenaného nesúladu. Komisia náležite zohľadní charakter a závažnosť porušenia, ako aj finančnú ujmu spôsobenú [Únii].

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

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

Nariadenie (ES) č. 885/2006

5 Podrobnosti postupu overovania súladu sú stanovené v článku 11 nariadenia Komisie (ES) č. 885/2006 z 21. júna 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. ES L 171, s. 90). Okrem toho článok 16 toho istého nariadenia stanovuje podrobnosti zmierovacieho postupu.

Nariadenie (ES) č. 1782/2003

6 V rámci reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky prijala Rada nariadenie (ES) č. 1782/2003 z 29. septembra 2003, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Ú. v. ES L 270, s. 1; Mim. vyd. 03/040, s. 269). Toto nariadenie zaviedlo najmä režim podpory príjmov poľnohospodárov oddelený od výroby. Tento režim, označený v druhej zarážke článku 1 tohto nariadenia ako „režim jednotnej platby“, zahŕňa určitý počet priamych platieb vyplácaných poľnohospodárom v rámci dovtedy existujúcich rôznych režimov podpory.

7 Režim jednotnej platby je predmetom hlavy III nariadenia č. 1782/2003, ktorá v piatich kapitolách zahŕňa články 33 až 71m tohto nariadenia.

8 Hlava III kapitola 1 nariadenia č. 1782/2003 týkajúca sa „Všeobecn[ých] ustanoven[í]“ obsahuje najmä článok 36 nazvaný „Platobné podmienky“. V odseku 1 tohto článku sa uvádza:

„Podpora poskytnutá podľa režimu jednotnej platby sa vyplatí za platobné nároky stanovené v kapitole 3, sprevádzané rovnakým počtom hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu a ktoré sú stanovené v článku 44 ods. 2.“

9 Hlava III kapitola 2 nariadenia č. 1782/2003 stanovuje pravidlá týkajúce sa stanovenia referenčnej čiastky. Táto čiastka sa v súlade s článkom 37 ods. 1 uvedeného nariadenia vypočíta takto:

„Referenčná čiastka predstavuje trojročný priemer celkových čiastok platieb poskytnutých poľnohospodárovi podľa režimov podpory uvedených v prílohe VI, vypočítaná a upravená v súlade s prílohou VII, v každom kalendárnom roku referenčného obdobia podľa článku 38.“

10 Referenčné obdobie je v článku 38 nariadenia č. 1782/2003 definované ako obdobie zahŕňajúce kalendárne roky 2000, 2001 a 2002.

11 Hlava III kapitola 3 nariadenia č. 1782/2003 sa týka platobných nárokov. Článok 43 tohto nariadenia nazvaný „Stanovenie platobných nárokov“ v tejto súvislosti najmä stanovuje:

„1. … Každý poľnohospodár má nárok na platbu na hektár, ktorý sa vypočíta vydelením referenčnej čiastky trojročným priemerom všetkých hektárov, na ktoré mu vznikol nárok, počas referenčného obdobia, na priame platby, ktorých zoznam je uvedený v prílohe VI.

Celkový počet platobných nárokov sa rovná uvedenému priemernému počtu hektárov.

…“

12 Pokiaľ ide o „použitie platobných nárokov“, z článku 44 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 vyplýva, že:

„Každý platobný nárok viazaný na hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu, udeľuje právo na výplatu čiastky, ktorá je stanovená platobným nárokom.“

13 Článok 44 ods. 2 nariadenia č. 1782/2003 v znení do 1. januára 2009 definuje pojem „hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu“ predovšetkým ako „ak[ú]koľvek poľnohospodársk[u] ploch[u] poľnohospodárskeho podniku, ktorá sa využíva ako orná pôda alebo stály pasienok, okrem plôch, na ktorých sú trvalé kultúry a lesy alebo ktoré sú vyčlenené pre nepoľnohospodársku činnosť“. V znení

uplatniteľnom od 1. januára 2009 je tento pojem definovaný ako „akákoľvek poľnohospodárska plocha poľnohospodárskeho podniku okrem plôch pokrytých lesmi a plôch používaných na nepoľnohospodárske činnosti“.

14 Hlava III kapitola 5 oddiel 1 nariadenia č. 1782/2003 umožnila členským štátom najmä zvoliť si regionálne uplatňovanie režimu jednotnej platby. Článok 58 tohto nariadenia v tejto súvislosti stanovuje:

„1. Členský štát môže rozhodnúť najneskôr do 1. augusta 2004 o uplatňovaní režimu jednotnej platby stanoveného v kapitolách 1 až 4 na regionálnej úrovni.

2. Členské štáty určia regióny podľa objektívnych podmienok.

Členské štáty, ktoré majú menej ako tri milióny hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu, sa môžu pokladať za jediný región.

3. Členské štáty rozdelia strop uvedený v článku 41 medzi regióny podľa objektívnych podmienok.“

15 Článok 59 nariadenia č. 1782/2003 stanovuje pravidlá týkajúce sa regionalizácie režimu jednotnej platby takto:

„1. V riadne odôvodnených prípadoch a podľa objektívnych podmienok môže členský štát rozdeliť celkovú výšku regionálneho stropu stanoveného v súlade s článkom 58 alebo časť tohto stropu medzi všetkých poľnohospodárov, ktorých poľnohospodárske podniky sú umiestené v príslušnom regióne, včítane poľnohospodárov, ktorí nespĺňajú kritériá spôsobilosti podľa článku 33.

2. V prípade rozdelenia celkovej výšky regionálneho stropu využijú poľnohospodári nároky, ktorých jednotková hodnota sa vypočíta vydelením regionálneho stropu stanoveného v súlade s článkom 58 počtom hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu v zmysle článku 44 ods. 2, stanoveným na regionálnej úrovni.

3. V prípade čiastočného rozdelenia celkovej výšky regionálneho stropu využijú poľnohospodári nároky, ktorých jednotková hodnota sa vypočíta vydelením odpovedajúcej časti regionálneho stropu stanoveného v súlade s článkom 58 počtom hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu v zmysle článku 44 ods. 2, stanoveným na regionálnej úrovni.

V prípade, že môže poľnohospodár taktiež využiť nároky vypočítané zo zvyšnej časti regionálneho stropu, zvýši sa regionálna jednotková hodnota každého z nárokov tohto poľnohospodára, okrem nárokov za vyňatie pôdy z produkcie, o čiastku, ktorá odpovedá referenčnej čiastke vydelenej počtom nárokov poľnohospodárov stanovených v súlade s odsekom 4.

Články 48 a 49 sa použijú primerane.

4. Počet nárokov na poľnohospodárov sa musí rovnať počtu hektárov, ktoré nahlásia v súlade s článkom 44 ods. 2 pre prvý rok použitia režimu jednotnej platby, okrem prípadu vyššej moci alebo mimoriadnych okolností, ktoré sú stanovené v článku 40 ods. 4.“

16 Nariadenie č. 1782/2003 bolo zrušené a nahradené nariadením Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 (Ú. v. EÚ L 30, s. 16), a to s účinnosťou od 1. januára 2009.

Nariadenie (ES) č. 796/2004

17 Článok 50 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadení Rady č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 141, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243), nazvaný „Základy výpočtu vo vzťahu k deklarovaným plochám“, stanovuje pravidlá týkajúce sa výpočtu podpory.

18 V článku 51 nariadenia č. 796/2004 sú uvedené zníženia a nevyplatenia podpory v prípadoch nadmerného vyhlásenia poľnohospodára o ploche.

19 Článok 73 nariadenia č. 796/2004 stanovuje pravidlá uplatniteľné na vrátenie nesprávne vykonaných platieb.

20 Článok 73a nariadenia č. 796/2004 sa týka náhrady neoprávnených nárokov poľnohospodárov.

21 Nariadenie č. 796/2004 bolo zrušené a nahradené nariadením Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, s. 65), a to s účinnosťou od 1. januára 2010.

Dokument č. VI/5330/97

22 Usmernenia Komisie na uplatnenie finančných opráv boli vymedzené v dokumente Komisie č. VI/5330/97 z 23. decembra 1997 s názvom „Usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov záručnej sekcie EPUZF“ [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „dokument č. VI/5330/97“).

23 V prílohe 2 dokumentu č. VI/5330/97, ktorá sa týka finančných dôsledkov nedostatkov kontrol vykonaných členskými štátmi pri zúčtovaní výdavkov záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v časti nazvanej „Úvod“, sa uvádza:

„Ak Komisia konštatuje, že konkrétny výdavok sa týka žiadosti, ktorá nie je v súlade s pravidlami Spoločenstva, finančné dôsledky sú jasné: okrem prípadu, ak protiprávna platba už bola odhalená vnútroštátnymi kontrolnými orgánmi a viedla k vhodným nápravným a vymáhacím opatreniam (pozri prílohu 4), Komisia musí odmietnuť jej financovanie z rozpočtu Spoločenstva. Pokiaľ finančné dôsledky vyplývajú z preskúmania výdavkov týkajúcich sa veľkého počtu spisov, suma vylúčená z financovania Spoločenstvom sa vypočíta, ak je to možné, na základe extrapolácie výsledkov získaných z analýzy reprezentatívnej vzorky spisov. Rovnaká metóda extrapolácie sa musí uplatniť na všetky členské štáty, a to aj pokiaľ ide o úroveň dôveryhodnosti a rozsahu nepresností, rozvrstvenie obyvateľstva, veľkosť vzorky a hodnotenie chýb pri výbere vzoriek vzhľadom na celkové finančné dôsledky.

Ak členský štát nerešpektuje pravidlá Spoločenstva, ktorých účelom je overiť prípustnosť žiadostí, tento samotný nedostatok znamená, že platby sú v rozpore s predpismi Spoločenstva uplatniteľnými na dotknuté opatrenie a na všeobecnú povinnosť členských štátov odhaľovať nezrovnalosti a predchádzať im, ktorá je stanovená v článku 8 nariadenia č. 729/70. To nevyhnutne neznamená, že všetky žiadosti, ktorým sa vyhovelo, predstavujú nezrovnalosti, ale riziko, že [EPUZF] bude musieť znášať neoprávnené výdavky, sa zvyšuje. Hoci je pravda, že Komisia v niektorých zjavných prípadoch môže byť oprávnená odmietnuť všetky dotknuté výdavky, ak kontroly vyžadované nariadením nie sú vykonané, v určitom

počte prípadov suma výdavkov, ktoré treba z financovania vylúčiť, s najväčšou pravdepodobnosťou presahuje finančnú stratu utrpenú Spoločenstvom. Pri posúdení finančných opráv teda treba odhadnúť stratu.

…“

24 Príloha 2 dokumentu č. VI/5330/97 v časti nazvanej „Posúdenie založené na rizikách finančnej straty: paušálne opravy“ uvádza:

„Vzhľadom na to, že použitie auditu systémov sa značne rozšírilo, útvary Komisie čoraz viac používajú posúdenie rizika, ktoré predstavujú nedostatky systémov. Ak nemožno určiť skutočnú úroveň neoprávnených výdavkov, a teda ani výšku finančných strát vzniknutých Spoločenstvu, Komisia uplatní od zúčtovania výdavkov za rok 1990 paušálne opravy vo výške 2 %, 5 % alebo 10 % vykázaných výdavkov v závislosti od veľkosti rizika finančnej straty. Vo výnimočných prípadoch sa môže rozhodnúť o vyšších sadzbách opráv, a to až do 100 %. Súdny dvor potvrdil výsadu Komisie uplatniť takéto opravy, keď rozhodoval o žalobách podaných proti rozhodnutiam o ročnom zúčtovaní výdavkov (napríklad rozsudok C-50/94).

…“

25 Príloha 2 dokumentu č. VI/5330/97 v časti nazvanej „Usmernenia týkajúce sa uplatnenia paušálnych opráv“ uvádza:

„V prípadoch, ak informácie získané vyšetrovaním neumožňujú kontrolórovi posúdiť stratu na základe extrapolácie určených strát pomocou štatistických prostriedkov alebo odkazom na ostatné overiteľné údaje, ale ak umožňujú dospieť k záveru, že členský štát si nesplnil povinnosť vhodným spôsobom overiť oprávnenosť určitých žiadostí, ktorým sa vyhovelo, možno uvažovať o vykonaní paušálnej opravy.

… Odhad pravdepodobnej straty pre fondy Spoločenstva sa vykoná… na základe posúdenia rizika, ktorému sú vystavené v dôsledku nedostatku kontroly, čo sa môže týkať charakteru alebo kvality vykonaných kontrol, ako aj ich počtu. Hlavnou zásadou, ktorá je výslovne uvedená v novom článku 5 ods. 2 písm. c) [nariadenia č. 729/90], je, že sadzba opravy musí jasne súvisieť s pravdepodobnou stratou.

…

Pokiaľ sú kontroly vykonávané, avšak nedostatočne, je potrebné posúdiť závažnosť nedostatkov… Skutočnosť, že kontrolný postup možno zlepšiť, však sama osebe nestačí na odôvodnenie finančnej opravy. Musí existovať významný nedostatok v uplatňovaní výslovných pravidiel Spoločenstva a tento musí vystaviť EPUZF skutočnému riziku. Pochybenie je tým závažnejšie, ak členský štát nezlepší svoje kontroly, hoci Komisia mu už potrebné zlepšenia oznámila.

Ak nie je vykonaná jedna alebo niekoľko kľúčových kontrol, alebo sú vykonávané tak nedostatočne, že sú neúčinné na účely zistenia oprávnenosti žiadosti alebo predchádzania nezrovnalostiam, je opodstatnená oprava vo výške 10 %, pretože možno dôvodne predpokladať, že existuje vysoké riziko značných strát pre EPUZF.

Ak boli vykonané všetky kľúčové kontroly, ale bez dodržania počtu, frekvencie alebo prísnosti stanovených nariadeniami, je namieste uplatniť úpravu vo výške 5 %, keďže sa možno dôvodne domnievať, že tieto kontroly neposkytujú požadovanú úroveň záruky oprávnenosti žiadostí a že riziko strát pre EPUZF bolo značné.

Ak členský štát správne vykonáva kľúčové kontroly, ale celkom opomenie vykonať jednu alebo niekoľko sekundárnych kontrol, je s prihliadnutím na nižšie riziko straty pre EPUZF a menšiu závažnosť porušenia opodstatnená oprava vo výške 2 %.

Oprava vo výške 2 % je odôvodnená aj vtedy, ak členský štát neprijme opatrenia na zlepšenie uplatnenia sekundárnych kontrol alebo opatrenia zavedené nariadeniami Spoločenstva a ak mu Komisia oznámila, najmä podľa článku 8 nariadenia č. 1663/95, že tieto opatrenia sa musia uplatniť, aby sa dosiahol cieľ sledovaný nariadeniami alebo zabezpečila primeraná úroveň ochrany proti podvodom a nezrovnalostiam alebo zaistila primeraná kontrola prostriedkov Spoločenstva.

…

Sadzba opravy sa má uplatniť na tú časť výdavkov, ktorá je vystavená riziku. Ak nedostatok vyplýva z toho, že členský štát neprijal náležitý systém kontroly, oprava sa musí uplatniť na všetky výdavky, na ktoré sa tento systém kontroly uplatnil. Ak existujú dôvody domnievať sa, že nedostatok sa obmedzuje na neuplatnenie systému kontroly prijatého členským štátom v kraji alebo regióne, oprava sa musí uplatniť na výdavky spravované uvedeným krajom alebo regiónom…

…

Ak sa v tom istom systéme zistí niekoľko nedostatkov, paušálne sadzby opravy sa nekumulujú, pričom sa najzávažnejší nedostatok považuje za ukazovateľ rizík, ktorými sa vyznačuje kontrolný systém ako celok…“

26 Komisia v prílohe 2 dokumentu č. VI/5330/97 v časti nazvanej „Ďalšie hodnotenie skutočných finančných strát“ tiež uvádza:

„Členský štát má vždy možnosť preukázať prostredníctvom ďalších overení alebo doplňujúcich informácií, že nedostatok nebol tak závažný, ako sa javil, alebo že skutočné riziko strát bolo menej významné ako suma navrhovanej opravy. Tieto tvrdenia musia byť starostlivo preskúmané a vysvetlené pred prijatím konečných rozhodnutí týkajúcich sa sadzby opravy, ktorá sa má uplatniť. Pokiaľ objektívne skutočnosti predložené členským štátom preukážu, že suma maximálnej možnej straty je nižšia ako suma navrhovanej opravy, musí sa maximálna strata zohľadniť.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

27 Od 30. júna do 4. júla 2008 útvary Komisie vykonali v Spojenom kráľovstve šetrenie týkajúce sa správneho uplatňovania pravidiel financovania výdavkov vynaložených v rámci režimu jednotnej platby v Severnom Írsku (Spojené kráľovstvo) v rokoch 2008 a 2009 za vykázané roky 2007 a 2008 (šetrenie AA/2008/18).

28 Komisia listom z 12. augusta 2008 (ďalej len „prvé oznámenie z 12. augusta 2008“), zaslaným na základe článku 11 ods. 1 nariadenia č. 885/2006, informovala orgány Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska o výsledku tohto šetrenia. K tomuto listu bola pripojená príloha s názvom „Pripomienky a žiadosti o informácie“, ktorá obsahovala závery šetrenia.

29 Z prvého oznámenia z 12. augusta 2008 najmä vyplýva, že Komisia konštatovala, že orgány Spojeného kráľovstva nedodržali v plnom rozsahu požiadavky právnej úpravy Únie a že na zabezpečenie budúceho súladu s týmito požiadavkami sú potrebné nápravné opatrenia. Komisia požiadala, aby bola informovaná o už prijatých aj plánovaných nápravných opatreniach, ako aj o stanovenom časovom rámci na ich vykonanie. Komisia okrem toho uviedla, že v súlade s článkom 31 nariadenia č. 1290/2005 môže z financovania Úniou vylúčiť všetky alebo časť výdavkov financovaných z EPZF

a EPFRV (ďalej spoločne len „fondy“). Okrem toho bolo konkrétne uvedené, že zistené nedostatky slúžili ako základ výpočtu finančných opráv týkajúcich sa výdavkov vynaložených až do vykonania príslušných nápravných opatrení.

30 V pripomienkach a odporúčaniach uvedených v prílohe prvého oznámenia z 12. augusta 2008 Komisia najmä poukázala po prvé na nedostatky systému identifikácie poľnohospodárskych pozemkov (SIPP) a geografického informačného systému (GIS) (ďalej spoločne len „SIPP-GIS“) v tom rozsahu, že informácie, ktoré tieto systémy obsahovali, neboli dostatočne presné na to, aby umožnili spoľahlivé uskutočnenie administratívnych kontrol a kontrol na mieste vykonaných na účely kontroly oprávnenosti nahlásených plôch, ďalej na nedostatky kontrol na mieste a napokon na nedostatky v uplatňovaní sankcií, v spätnej oprave žiadostí, na základe ktorých nebolo možné poskytnúť podporu, vo vrátení neoprávnených platieb a v uplatňovaní znížení z dôvodu úmyselného nedodržania predpisov. Z tejto prílohy okrem toho vyplýva, že tieto nedostatky boli zistené už pri predchádzajúcom šetrení (šetrenie AA/2006/07) a mali za následok finančné opravy v súlade s rozhodnutím Komisie 2010/399/EÚ z 15. júla 2010, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú niektoré výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci záručnej sekcie EPUZF, v rámci EPZF a v rámci EPFRV (Ú. v. EÚ L 184, s. 6).

31 Komisia listom z 22. decembra 2008 vyzvala orgány Spojeného kráľovstva, aby predložili svoje pripomienky k sporným aspektom na účely dvojstranného stretnutia stanoveného na 4. februára 2009.

32 Dvojstranné stretnutie medzi útvarmi Komisie a orgánmi Spojeného kráľovstva sa konalo v Bruseli (Belgicko) 4. februára 2009. Zápisnica z tohto stretnutia bola uvedeným orgánom zaslaná 23. februára 2009.

33 Zo zápisnice z dvojstranného stretnutia zo 4. februára 2009 vyplýva, že po tomto stretnutí Komisia trvala na väčšine svojich návrhov uvedených v prvom oznámení z 12. augusta 2008. Komisia teda potvrdila svoje závery, v ktorých konštatovala nedostatky týkajúce sa najmä informácií obsiahnutých v SIPP-GIS, kontrol na mieste, ako aj uplatňovania sankcií, spätnej opravy žiadostí, na základe ktorých nebolo možné poskytnúť podporu, vrátenia neoprávnených platieb a uplatňovania znížení z dôvodu úmyselného nedodržania predpisov. Okrem toho uviedla, že tieto nedostatky mali vplyv na kľúčové kontroly a sekundárne kontroly v zmysle dokumentu č. VI/5330/97, a upozornila orgány Spojeného kráľovstva na skutočnosť, že mali možnosť preukázať, že finančné riziko bolo menej významné než paušálne opravy, ktoré sa mohli uplatniť v súlade s uvedeným dokumentom.

34 Orgány Spojeného kráľovstva listom z 30. apríla 2009 a e-mailami z 28. mája a 20. novembra 2009 predložili svoje pripomienky k zápisnici a poskytli Komisii ďalšie informácie.

35 Komisia listom zo 4. januára 2010 zaslala orgánom Spojeného kráľovstva formálne oznámenie podľa článku 11 ods. 2 nariadenia č. 885/2006, v ktorom trvala na svojom stanovisku, pokiaľ ide o vyššie uvedené nedostatky ovplyvňujúce výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009 za vykázané roky 2007 a 2008. Pokiaľ ide o finančné dôsledky, Komisia po odmietnutí výpočtu finančného rizika navrhnutého orgánmi Spojeného kráľovstva navrhla paušálne opravy na základe dokumentu č. VI/5330/97. Komisia v tejto súvislosti najmä konštatovala po prvé, že zistené nedostatky týkajúce sa SIPP-GIS ovplyvnili fungovanie kľúčovej kontroly v zmysle toho istého dokumentu, takže odôvodňujú paušálnu opravu vo výške 5 % uplatnenú na výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009, po druhé keďže nedostatky kontrol na mieste mali tiež vplyv na fungovanie kľúčovej kontroly, sú taktiež spôsobilé odôvodniť paušálnu opravu vo výške 5 %, a po tretie keďže zistené nedostatky týkajúce sa uplatňovania sankcií, vrátenia neoprávnených platieb a úmyselného nedodržania predpisov predstavovali nedostatok sekundárnej kontroly v zmysle dokumentu č. VI/5330/97, odôvodňujú paušálnu opravu vo výške 2 %, pričom Komisia spresnila, že tieto dve posledné uvedené opravy považuje za opravy, ktoré absorbuje prvá uvedená oprava.

36 Komisia teda navrhla vylúčiť z financovania Úniou sumu 17 587 901,48 eura v prípade výdavkov vynaložených v roku 2008 a sumu 16 936 447,44 eura v prípade výdavkov vynaložených v roku 2009.

37 Orgány Spojeného kráľovstva listom z 18. februára 2010 podali na zmierovací orgán návrh na zmier podľa článku 16 nariadenia č. 885/2006 a spochybnili paušálnu opravu vo výške 5 %, ktorú navrhla Komisia.

38 Zmierovací orgán 22. júna 2010 oznámil svoju konečnú správu. V tejto správe predovšetkým dospel k záveru, že nemohol zosúladiť názory Komisie a orgánov Spojeného kráľovstva.

39 Komisia listom z 27. októbra 2011 postúpila orgánom Spojeného kráľovstva svoje konečné závery (ďalej len „konečné stanovisko“). Z tohto listu vyplýva, že Komisia v podstate zotrvala na stanovisku, aké je zhrnuté v bodoch 35 a 36 vyššie, pokiaľ ide o zistené nedostatky a plánované finančné opravy.

40 Dňa 1. júna 2012 Komisia oznámila Spojenému kráľovstvu súhrnnú správu o výsledkoch šetrenia AA/2008/18.

41 Komisia za týchto podmienok prijala 6. septembra 2012 vykonávacie rozhodnutie 2012/500/EÚ, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci záručnej sekcie EPUZF, v rámci EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 244, s. 11, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), medzi ktorými sú aj výdavky, ktoré vynaložilo Spojené kráľovstvo v Severnom Írsku v rokoch 2008 a 2009 a o ktoré ide v prejednávanej veci.

Konanie a návrhy účastníkov konania

42 Spojené kráľovstvo návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 16. novembra 2012 podalo žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

43 Spojené kráľovstvo listom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 9. júla 2013 navrhlo, aby bola prejednávaná vec na účely ústnej časti konania a vynesenia rozsudku spojená s vecou T-245/13, Spojené kráľovstvo/Komisia. Komisia predložila svoje pripomienky k tomuto návrhu listom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 29. júla 2013.

44 Vzhľadom na to, že zloženie komôr Všeobecného súdu sa zmenilo a sudca spravodajca bol pridelený k druhej komore, bola táto vec pridelená tejto komore.

45 Na návrh sudcu spravodajcu Všeobecný súd (druhá komora) rozhodol o začatí ústnej časti konania a v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 64 svojho rokovacieho poriadku z 2. mája 1991 vyzval Komisiu, aby predložila dokument a písomne jej položil otázku. Komisia vyhovela týmto žiadostiam v stanovenej lehote.

46 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im položil Všeobecný súd, boli vypočuté na pojednávaní z 2. decembra 2014.

47 Spojené kráľovstvo navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom sa týka štyroch položiek uvedených v jeho prílohe, ktoré sa týkajú paušálnej opravy vo výške 5 % uplatnenej na výdavky vynaložené v Severnom Írsku v priebehu rozpočtových rokov 2008 (vo výške 277 231,60 eura a 13 671 588,90 eura) a 2009 (vo výške 270 398,26 eura a 15 844 193,29 eura),

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

48 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú,

— uložil Spojenému kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

49 Spojené kráľovstvo na podporu svojej žaloby o neplatnosť uvádza dva žalobné dôvody, ktoré sú v podstate založené v prípade prvého žalobného dôvodu na nesprávnom právnom posúdení a skutkovom omyle, pokiaľ ide o stanovenie rozsahu skutočných strát fondov, a v prípade druhého žalobného dôvodu na nesprávnom právnom posúdení a skutkovom omyle, ktoré mali vplyv na závery Komisie týkajúce sa nedostatkov sekundárnych kontrol.

O prvom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení a skutkovom omyle, pokiaľ ide o stanovenie rozsahu skutočných strát fondov

50 Spojené kráľovstvo v rámci prvého žalobného dôvodu neplatnosti vytýka Komisii, že uplatnením paušálnej opravy vo výške 5 % z dôvodu nedostatkov kľúčových kontrol na všetky výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia a skutkového omylu, pokiaľ ide o rozsah rizika strát pre fondy. Spojené kráľovstvo v podstate tvrdí, že uplatnením uvedenej paušálnej opravy iba na časť výdavkov, ktorá bola vystavená riziku, nemohla finančná oprava presiahnuť 1,88 %.

51 Komisia spochybňuje dôvodnosť tvrdení Spojeného kráľovstva.

52 Na úvod treba v prvom rade pripomenúť, že fondy financujú iba zásahy uskutočnené v súlade s ustanoveniami práva Únie v rámci spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov (pozri v tomto zmysle rozsudky z 9. januára 2003, Grécko/Komisia, C-157/00, Zb., EU:C:2003:5, bod 15 a citovanú judikatúru; z 24. februára 2005, Grécko/Komisia, C-300/02, Zb., EU:C:2005:103, bod 32 a citovanú judikatúru, a zo 4. septembra 2009, Rakúsko/Komisia, T-368/05, EU:T:2009:305, bod 70).

53 Hoci v tejto súvislosti prináleží podľa judikatúry Komisii, aby preukázala porušenie pravidiel Únie, akonáhle je toto porušenie preukázané, prináleží členskému štátu, aby prípadne preukázal, že Komisia sa dopustila pochybenia, pokiaľ ide o finančné dôsledky, ktoré z toho vyplývajú (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. apríla 2008, Belgicko/Komisia, C-418/06 P, Zb., EU:C:2008:247, bod 135, a Rakúsko/Komisia, už citovaný v bode 52 vyššie, EU:T:2009:305, bod 181).

54 Riadenie financovania z fondov totiž spočíva predovšetkým na vnútroštátnych správnych orgánoch, ktoré sú poverené dohľadom nad prísnym dodržiavaním pravidiel Únie, a je založené na dôvere medzi vnútroštátnymi orgánmi a orgánmi Únie. Iba členský štát môže poznať a s presnosťou určiť údaje potrebné na zostavenie účtov fondov, keďže Komisia nie je dostatočne blízko na to, aby od hospodárskych subjektov mohla získať informácie, ktoré potrebuje (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. októbra 2004, Španielsko/Komisia, C-153/01, Zb., EU:C:2004:589, bod 133 a citovanú judikatúru, a Rakúsko/Komisia, už citovaný v bode 52 vyššie, EU:T:2009:305, bod 182 a citovanú judikatúru).

55 Pokiaľ ide o druh uplatnenej opravy, vzhľadom na dokument č. VI/5330/97 treba pripomenúť, že ak nie je možné presne vyčísliť straty, ktoré vznikli Únii, môže Komisia uvažovať o paušálnej oprave (rozsudky z 18. septembra 2003, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-346/00, Zb., EU:C:2003:474, bod 53; Belgicko/Komisia, už citovaný v bode 53 vyššie, EU:C:2008:247, bod 136, a Rakúsko/Komisia, už citovaný v bode 52 vyššie, EU:T:2009:305, bod 183). V tejto súvislosti je potrebné dodať, že hoci Komisia vydala dokument č. VI/5330/97 v kontexte EPUZF a ako sa uvádza v jeho názve, tento

dokument obsahuje usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov záručnej sekcie EPUZF, Komisii nič nebráni, aby tento dokument uplatnila aj pri výkone právomocí, ktoré jej priznáva článok 31 ods. 1 nariadenia č. 1290/2005 na účely zúčtovania fondov (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. mája 2013, Bulharsko/Komisia, T-335/11, EU:T:2013:262, bod 86), čo Spojené kráľovstvo okrem iného nespochybňuje.

56 V tejto súvislosti treba vzhľadom na dokument č. VI/5330/97 ďalej uviesť, že ak boli vykonané všetky kľúčové kontroly, ale bez dodržania predovšetkým prísnosti stanovenej nariadeniami, treba uplatniť paušálnu opravu vo výške 5 % (rozsudok z 24. februára 2005, Holandsko/Komisia, C-318/02, EU:C:2005:104, bod 38), keďže sa možno dôvodne domnievať, že tieto kontroly neposkytujú požadovanú úroveň správnosti žiadostí a že riziko strát pre EPUZF je významné (rozsudok z 12. júla 2011, Slovinsko/Komisia, T-197/09, EU:T:2011:348, bod 81).

57 Z dokumentu č. VI/5330/97 rovnako vyplýva, že sadzbu opravy treba uplatniť na časť výdavkov, ktorá predstavuje riziko. Ak nedostatok vyplýva z toho, že členský štát neprijal náležitý systém kontroly, musí sa oprava aj z dôvodu jej paušálnej povahy uplatniť na všetky výdavky, na ktoré sa vzťahuje dotknuté opatrenie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. marca 2007, Španielsko/Komisia, T-220/04, EU:T:2007:97, bod 106, a Slovinsko/Komisia, už citovaný v bode 56 vyššie, EU:T:2011:348, bod 82). Ak podľa toho istého dokumentu existujú dôvody domnievať sa, že nedostatok sa obmedzuje na neuplatnenie systému kontroly prijatého členským štátom v kraji alebo regióne, oprava sa musí uplatniť na výdavky spravované uvedeným krajom alebo regiónom.

58 V druhom rade je vzhľadom na tvrdenia uvádzané Spojeným kráľovstvom potrebné konkretizovať spôsob, ktorý Spojené kráľovstvo uplatnilo na priznávanie platobných nárokov v roku 2005 s cieľom zaviesť režim jednotnej platby zriadený nariadením č. 1782/2003.

59 Zo skutočností v spise v tomto ohľade vyplýva, že Spojené kráľovstvo si v súlade s ustanoveniami hlavy III kapitoly 5 nariadenia č. 1782/2003 zvolilo regionálne uplatňovanie režimu jednotnej platby.

60 Platobné nároky boli v Severnom Írsku stanovované na základe tzv. „hybridno-statického“ modelu. V tomto modeli sa každý platobný nárok skladá z „historickej“ zložky (ďalej len „historická zložka“) a „paušálnej zložky“ viazanej na plochu (ďalej len „paušálna zložka“), pričom súčet hodnôt týchto zložiek zodpovedá jednotkovej hodnote platobného nároku. S cieľom stanoviť hodnotu historickej zložky sa referenčná suma stanovená na základe platieb vyplatených poľnohospodárom počas referenčného obdobia (roky 2000 až 2002) vydelí počtom nárokovateľných hektárov nahlásených poľnohospodármi, pričom tento počet predstavuje počet priznaných platobných nárokov. Z toho vyplýva, že aj keď je súčet historických zložiek pevnou sumou stanovenou na základe platieb vyplatených počas referenčného obdobia, jednotková hodnota každej historickej zložky týchto platobných nárokov závisí od počtu nárokov priznaných v roku 2005, a teda od počtu nárokovateľných hektárov nahlásených v tomto roku. Paušálna zložka je nemennou hodnotou, ktorá je v tomto prípade 78,33 eura.

61 Dôvodnosť tohto žalobného dôvodu je potrebné preskúmať práve vzhľadom na tieto pripomienky a spresnenia.

62 V prejednávanej veci najmä z listu zo 4. januára 2010, z konečného stanoviska a súhrnnej správy vyplýva, že Komisia uplatnila paušálnu opravu vo výške 5 % na všetky výdavky vynaložené v Severnom Írsku za vykázané roky 2007 a 2008. Komisia odôvodnila uplatnenie tejto opravy nedostatkami, ktoré mali vplyv na kľúčovú kontrolu, a to zistenými nedostatkami týkajúcimi sa SIPP-GIS. Komisia odmietla výpočet finančného rizika, ktorý predložilo Spojené kráľovstvo, keďže sa domnievala, že paušálna oprava umožňuje lepšie ohodnotenie tohto rizika, a na základe dokumentu č. VI/5330/97 stanovila sadzbu opravy vo výške 5 %. Túto sadzbu uplatnila na všetky výdavky vynaložené v Severnom Írsku.

63 V tejto súvislosti treba po prvé poukázať na to, že je nesporné, že Spojené kráľovstvo nespochybňuje existenciu nedostatkov SIPP-GIS, ktoré zistila Komisia a ktoré mali vplyv na kontroly oprávnenosti plôch nahlásených v Severnom Írsku, ani kvalifikáciu SIPP-GIS ako kľúčovej kontroly v zmysle definície obsiahnutej v dokumente č. VI/5330/97.

64 Je však potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z dokumentu č. VI/5330/97 uvedeného v bode 56 vyššie, ak Komisia nie je schopná určiť skutočnú výšku neoprávnených výdavkov, môže v prípade existencie nedostatku kľúčovej kontroly uplatniť paušálnu opravu vo výške 5 %.

65 Ako okrem toho vyplýva z písomných podaní Spojeného kráľovstva a ako Spojené kráľovstvo uviedlo na pojednávaní v nadväznosti na otázku položenú Všeobecným súdom, tento členský štát v rámci tohto žalobného dôvodu nijako nespochybňuje primeranosť paušálnej opravy vo výške 5 % na nedostatky týkajúce sa SIPP-GIS. Tento žalobný dôvod totiž smeruje iba k spochybneniu uplatnenia tejto paušálnej opravy vo výške 5 % na všetky výdavky vynaložené v Severnom Írsku v predmetnom období, čo bolo zaznamenané v zápisnici z pojednávania.

66 Po druhé treba poukázať na to, že ak majú nedostatky kľúčových kontrol vplyv na kontrolu plochy, na ktorú možno poskytnúť finančnú podporu, – ako je to v prejednávanej veci bez toho, aby to Spojené kráľovstvo spochybnilo –, Komisia je oprávnená uplatniť paušálnu opravu na všetky vynaložené platby, ktoré mohli byť ovplyvnené nedostatkom uvedenej kľúčovej kontroly.

67 Ako totiž správne tvrdí Komisia, z článku 36 ods. 1 nariadenia č. 1782/2003 vyplýva, že podpora poskytnutá v rámci režimu jednotnej platby sa vyplatí za platobné nároky sprevádzané rovnakým počtom hektárov, na ktoré možno poskytnúť podporu. Rovnako v súlade s článkom 44 ods. 1 uvedeného nariadenia každý platobný nárok viazaný na hektár, na ktorý možno poskytnúť podporu, udeľuje právo na výplatu čiastky, ktorá je stanovená platobným nárokom. Výšku podpory poskytnutej podľa režimu jednotnej platby tvorí teda súčet jednotkových hodnôt „aktivovaných“ platobných nárokov, to znamená spojených s nárokovateľnými hektármi. Z toho vyplýva, že pochybenie týkajúce sa stanovenia oprávnených plôch v každom prípade ovplyvňuje výšku podpory. Nezrovnalosť v SIPP-GIS ovplyvňujúca kontroly oprávnenosti nahlásených plôch môže mať preto potenciálny vplyv na akúkoľvek uskutočnenú platbu.

68 Z toho vyplýva, že v prejednávanej veci predstavovali pre fondy riziko všetky platby uskutočnené v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku podľa režimu jednotnej platby.

69 Ako však bolo uvedené v bode 57 vyššie, podľa dokumentu č. VI/5330/97 sa má sadzba opravy uplatniť na časť výdavkov predstavujúcich riziko, pričom ako vyplýva z bodu 68 vyššie, v prejednávanej veci táto časť zodpovedá všetkým výdavkom vynaloženým v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku.

70 Ďalej je v dokumente č. VI/5330/97 v každom prípade stanovené, že ak nedostatok vyplýva z toho, že členský štát neprijal náležitý systém kontroly, musí sa oprava uplatniť na všetky výdavky, na ktoré sa tento systém kontroly uplatnil (pozri bod 57 vyššie), teda v prejednávanej veci na všetky výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku.

71 Treba preto konštatovať, že Komisia v napadnutom rozhodnutí správne uplatnila paušálnu opravu vo výške 5 % na všetky výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku.

72 Okrem toho primeranosť sadzby paušálnej opravy 5 % uplatnenej v prejednávanej veci na všetky výdavky vynaložené v rokoch 2008 a 2009 v Severnom Írsku je ešte opodstatnenejšia vzhľadom na význam, ktorý má riadne vedenie SIPP-GIS. Identifikácia poľnohospodárskych pozemkov a kontrola oprávnenosti plôch sú totiž kľúčovým prvkom správneho uplatňovania režimu viazaného na plochu. Nedostatky v SIPP-GIS, akými je v prejednávanej veci nedostatočná presnosť informácií obsiahnutých v týchto systémoch, ktorá ovplyvnila realizáciu administratívnych kontrol a kontrol na mieste

vykonávaných na účely kontroly oprávnenosti nahlásených plôch, znamenajú samy osebe podstatné riziko škody pre rozpočet Únie (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok Grécko/Komisia, už citovaný v bode 52 vyššie, EU:C:2005:103, bod 97).

73 Tvrdenia Spojeného kráľovstva nespochybňujú záver vyvodený v bode 71 vyššie. Tieto tvrdenia možno zoskupiť do troch kategórií.

74 Spojené kráľovstvo v prvom rade v podstate tvrdí, že paušálnu opravu vo výške 5 % treba uplatniť len na časť výdavkov vynaložených v priebehu dotknutého obdobia v Severnom Írsku, na ktorú mali tieto nezrovnalosti vplyv, takže maximálne skutočné finančné riziko je 1,88 %. Spojené kráľovstvo v tomto ohľade tvrdí, že 80 % pochybení, ku ktorým došlo v priebehu vykázaných rokov 2007 a 2008, vyplýva z pochybení, ku ktorým došlo pri počiatočnom priznávaní a výpočte platobných nárokov týkajúcich sa oprávnených plôch. Preto pokiaľ ide o 80 % výdavkov vynaložených v Severnom Írsku v priebehu dotknutého obdobia, z dôvodu spôsobu výpočtu týchto platobných nárokov zložených z historickej zložky a paušálnej zložky treba v podstate zohľadniť skutočnosť, že riziko pre fondy malo vplyv iba na paušálnu zložku a nie na celkovú platbu. Paušálna zložka pritom predstavuje iba okolo 22 % všetkých platieb vynaložených v Severnom Írsku.

75 Táto argumentácia Spojeného kráľovstva v podstate spočíva v extrapolácii záverov založených na zložení jednotkovej hodnoty platobných nárokov na platby vynaložené počas dotknutého obdobia v Severnom Írsku.

76 Aj za predpokladu, že by bolo potrebné konštatovať, ako tvrdí Spojené kráľovstvo, že iba paušálna zložka ako jedna z dvoch zložiek platobného nároku, aký bol stanovený v kontexte hybridno-statického modelu, je ovplyvnená pochybeniami týkajúcimi sa stanovenia oprávnených plôch, pokiaľ tieto pochybenia siahajú až do roku 2005, by však toto konštatovanie nemohlo spochybniť konštatovanie uvedené v bodoch 67 a 68 vyššie, že Komisiou zistené nedostatky v SIPP-GIS môžu mať potenciálny vplyv na každú uskutočnenú platbu.

77 Ako totiž vyplýva z bodu 67 vyššie, keďže výšku podpory tvorí súčet jednotkových hodnôt aktívnych platobných nárokov, to znamená spojených s nárokovateľnými hektármi, pochybenie týkajúce sa oprávnenej plochy má v každom prípade vplyv na výšku podpory.

78 Ako okrem toho vyplýva z bodov 56, 57 a 66 až 70 vyššie, Komisia je v prípade nedostatku týkajúceho sa kľúčovej kontroly oprávnená uplatniť paušálnu opravu vo výške 5 % na všetky výdavky podliehajúce kontrolnému opatreniu bez toho, aby bolo potrebné na účely uplatnenia takej paušálnej opravy robiť rozdiely v závislosti od konštatovaní založených na zložení jednotkovej hodnoty platobných nárokov.

79 Spojené kráľovstvo v druhom rade vo svojich písomných podaniach, ako aj na pojednávaní v nadväznosti na otázku Všeobecného súdu poznamenáva, že tvrdenie v rámci tohto žalobného dôvodu, že maximálne skutočné riziko je 1,88 % celkových relevantných výdavkov, vyplýva z uplatnenia ustanovení článkov 51, 73 a 73a nariadenia č. 796/2004, ako ich Spojené kráľovstvo vykladá v rámci druhého žalobného dôvodu. Keďže oba žalobné dôvody uvedené na podporu tejto žaloby úzko súvisia, treba v štádiu tohto žalobného dôvodu zohľadniť úvahy, ktoré sú v súvislosti s uvedenými ustanoveniami uvedené v rámci druhého žalobného dôvodu. Podľa tohto členského štátu sa totiž skutočným rizikom rozumie riziko, ktoré tvorí súčet neoprávnených platieb a sankcií uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia.

80 Bez toho, aby bolo v tomto štádiu potrebné skúmať ustanovenia článkov 51, 73 a 73a nariadenia č. 796/2004, treba konkrétne uviesť, že tvrdenia Spojeného kráľovstva uvedené v rámci druhého žalobného dôvodu v súvislosti s uvedenými ustanoveniami súvisia s metódou výpočtu neoprávnených platieb a sankcií za nadmerné vyhlásenia, ktorá je uplatniteľná v prípade zistenia pochybenia

týkajúceho sa oprávnenej plochy siahajúceho až do roku 2005, ktoré sa následne opakuje. Spojené kráľovstvo sa v podstate snaží preukázať, že metóda výpočtu, ktorú v tomto ohľade presadzuje Komisia, je nesprávna.

81 Po prvé vzhľadom na to, že Spojené kráľovstvo v kontexte tvrdení zhrnutých v bode 79 vyššie tvrdí, že metóda výpočtu, ktorú presadzuje Komisia, mala veľmi významný dosah na maximálnu možnú výšku finančných strát fondov, takže Komisia závažne nadhodnotila výšku strát, treba poznamenať, že tieto tvrdenia sa týkajú sekundárnych kontrol, ktoré Komisia považovala počas správneho konania za nedostatočné. Z toho vyplýva, ako Komisia poznamenala na pojednávaní, že nedostatky v SIPP-GIS ako kľúčovej kontroly, ktoré mali za následok finančnú opravu vo výške 5 %, sú odlišné od zistených nedostatkov, ktoré sa týkajú sekundárnych kontrol a o ktoré ide v rámci druhého žalobného dôvodu.

82 Ďalej je nesporné, že pokiaľ ide o nedostatky v SIPP-GIS, Komisia nijako neodôvodnila sadzbu paušálnej opravy vo výške 5 %, ktorá vyplýva priamo z usmernení uvedených v dokumente č. VI/5330/97, akýmkoľvek posúdením celkovej sumy neoprávnených platieb a sankcií uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia. Inak povedané, skutočnosť, že Komisia stanovila sadzbu paušálnej opravy vo výške 5 %, nesúvisí so sporom medzi účastníkmi konania v rámci druhého žalobného dôvodu, ktorý sa týka metódy výpočtu neoprávnených platieb a sankcií.

83 Teda aj za predpokladu, ako tvrdí Spojené kráľovstvo v rámci druhého žalobného dôvodu, že metóda výpočtu neoprávnených platieb a sankcií, akú presadzuje Komisia, by bola chybná, také pochybenia by v každom prípade nemali dosah na sadzbu paušálnej opravy vo výške 5 %, ktorú Komisia uplatnila z dôvodu nedostatkov týkajúcich sa SIPP-GIS.

84 Po druhé za predpokladu, že by Spojené kráľovstvo chcelo na základe argumentácie zhrnutej v bode 79 vyššie tvrdiť, že Komisia mala namiesto uplatnenia paušálnej opravy posúdiť skutočné riziko z dôvodu, že skutočné riziko pre fondy mohlo byť stanovené so sadzbou, ktorá nemohla presiahnuť 1,88 %, či dokonca že by Spojené kráľovstvo chcelo predložiť Všeobecnému súdu posúdenie skutočného rizika, treba uviesť bez toho, aby bolo potrebné vyjadriť sa k otázke, či a za akých okolností môže členský štát platne predložiť také posúdenie rizika vo fáze sporového konania, aby spochybnil uplatnenie a rozsah paušálnej opravy, že túto argumentáciu nemožno prijať.

85 V tejto súvislosti treba v prvom rade poukázať na to, že Komisia počas správneho konania nedisponovala žiadnou spoľahlivou analýzou skutočného finančného rizika hroziaceho fondom z dôvodu nedostatkov zistených v Severnom Írsku za vykázané roky 2007 a 2008, takže ako okrem iného uviedla vo svojich písomných podaniach, nebola schopná posúdiť skutočné riziko, ktoré hrozilo fondom.

86 Zo skutočností v spise a najmä z formálneho oznámenia totiž po prvé vyplýva, že Komisia odmietla analýzu finančného rizika, ktorú predložilo Spojené kráľovstvo počas správneho konania z dôvodu, že mala nedostatky, čo Spojené kráľovstvo nijako nespochybňuje.

87 Ďalej vo fáze tohto konania sa Spojené kráľovstvo neodvolalo na žiadnu spoľahlivú analýzu finančného rizika, ktorá by bola predložená počas správneho konania.

88 Napokon vzhľadom na to, že Spojené kráľovstvo odkazuje na správu o posúdení rizika v prípade režimu jednotnej platby v Severnom Írsku za vykázaný rok 2009, ktorú predložilo Komisii a ktorú Komisia prijala v rámci správneho konania, v ktorom bolo prijaté vykonávacie rozhodnutie Komisie 2013/123/EÚ z 26. februára 2013, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci záručnej sekcie EPUZF, v rámci EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 67, s. 20), je potrebné poukázať na to, že posúdenie rizika uvedeného v tejto správe je založené na vzorke žiadostí predložených za vykázaný rok 2009. Z toho vyplýva, že aj keď táto správa obsahuje definíciu

finančného rizika, ktorú Komisia prijala, táto definícia, ako aj posúdenie finančného rizika, sú relevantné iba za vykázaný rok 2009. Naproti tomu posúdenie finančného rizika za rok 2009 nemožno považovať za posúdenie finančného rizika hroziaceho fondom za vykázané roky 2007 a 2008.

89 V druhom rade je potrebné poznamenať, že tvrdenia, ktoré Spojené kráľovstvo uvádza na podporu prvého a druhého žalobného dôvodu nemôžu ani pri spojenom výklade preukázať, že maximálne skutočné riziko hroziace fondom nemohlo presiahnuť mieru 1,88 %.

90 Po prvé, túto mieru rizika stanovilo totiž Spojené kráľovstvo v rámci tohto žalobného dôvodu tak, že uplatnilo Komisiou stanovenú sadzbu paušálnej opravy na časť výdavkov, ktoré tento členský štát považuje za rizikové. Inak povedané, táto miera údajného maximálneho skutočného rizika vychádza z paušálnej sadzby uplatnenej na výpočtový základ znížený na základe tvrdení, ktoré už boli zamietnuté. Keďže však taký výpočet vychádza z paušálnej sadzby, neumožňuje stanoviť skutočné riziko.

91 Spojené kráľovstvo po druhé tvrdí, že táto miera rizika 1,88 %, aká bola vypočítaná na základe paušálnej opravy v rámci prvého žalobného dôvodu, vyplýva z uplatnenia článkov 51, 73 a 73a nariadenia č. 796/2004 v súlade s jeho výkladom, aký je uvedený v rámci druhého žalobného dôvodu. Spojené kráľovstvo naproti tomu nijako nepreukázalo, že údajná miera rizika 1,88 % skutočne zodpovedá stratám, ktoré fondy skutočne utrpeli z dôvodu Komisiou zistených nedostatkov, ani že Komisiou uplatnená sadzba 5 % skutočne nadhodnotila skutočné riziko. Totiž aj za predpokladu, že by Spojené kráľovstvo mohlo vo fáze sporového konania predložiť posúdenie skutočného rizika, treba konštatovať, že tento členský štát nepredložil žiadnu kvantitatívnu analýzu, ktorá by Všeobecnému súdu umožnila overiť, že na základe metódy výpočtu preplatkov a sankcií uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia, ktorú presadzuje tento členský štát, nemôže finančné riziko, definované Spojeným kráľovstvom ako súčet neoprávnených platieb a uplatniteľných sankcií, prekročiť maximálnu sadzbu 1,88 % celkových predmetných výdavkov alebo je nižšie ako Komisiou stanovená sadzba 5 %.

92 Je teda potrebné konštatovať, že aj za predpokladu, že by tvrdenia Spojeného kráľovstva týkajúce sa ustanovení článkov 51, 73 a 73a nariadenia č. 796/2004 boli dôvodné, tieto tvrdenia nemôžu preukázať, ako vyžaduje judikatúra citovaná v bode 53 vyššie, že sa Komisia dopustila pochybenia, pokiaľ ide o finančné dôsledky, ktoré treba vyvodiť z nedostatkov týkajúcich sa SIPP-GIS.

93 Z toho rovnako vyplýva, že aj za predpokladu, že by Spojené kráľovstvo oprávnene tvrdilo, že v 80 % prípadov mohla riziko strát pre fondy vytvárať iba paušálna zložka každého platobného nároku, a že by jeho metóda výpočtu preplatkov a sankcií uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia bola správna, skutočná výška neoprávnených výdavkov nemôže byť stanovená s dostatočnou presnosťou, takže Komisia mohla v súlade s dokumentom č. VI/5330/97 oprávnene stanoviť paušálnu opravu vo výške 5 % na všetky vynaložené výdavky, ktoré podliehali nedostatočnému kontrolnému opatreniu (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 25. júla 2006, Belgicko/Komisia, T-221/04, EU:T:2006:223, body 91 a 92).

94 Spojené kráľovstvo v treťom rade na pojednávaní poznamenalo, že Komisia mohla v prejednávanej veci uplatniť sadzbu paušálnej opravy vo výške 2 % vzhľadom na skutočnosť, že finančné riziko bolo menšie.

95 V tejto súvislosti je po prvé potrebné pripomenúť, že z ustanovení článku 44 ods. 1 písm. c) v spojení s článkom 48 ods. 2 rokovacieho poriadku z 2. mája 1991 vyplýva, že v návrhu na začatie konania musí byť uvedený predmet konania a musí obsahovať zhrnutie dôvodov, na ktorých je návrh založený, a že uvádzanie nových dôvodov je prípustné počas konania len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania. Dôvod, ktorý predstavuje rozšírenie žalobného dôvodu už uvedeného priamo alebo implicitne v návrhu na začatie konania a ktorý s ním úzko súvisí, však treba vyhlásiť za prípustný (uznesenie z 13. novembra 2001, Dürbeck/Komisia, C-430/00 P, Zb., EU:C:2001:607, bod 17, a rozsudok z 11. júla 2013, Ziegler/Komisia, C-439/11 P, Zb., EU:C:2013:513, bod 46). Podobné riešenie sa uplatní aj v prípade

výhrady uvedenej na podporu žalobného dôvodu (rozsudky z 21. marca 2002, Joynson/Komisia, T-231/99, Zb., EU:T:2002:84, bod 156, a z 12. decembra 2012, Novácke chemické závody/Komisia, T-352/09, Zb., EU:T:2012:673, bod 168; pozri v tomto zmysle tiež uznesenie z 24. septembra 2009, Alcon/ÚHVT, C-481/08 P, EU:C:2009:579, bod 17).

96 Výhrada, ktorá bola v prejednávanej veci prvýkrát uvedená na pojednávaní a ktorá je založená na tom, že Komisia mohla uplatniť sadzbu paušálnej opravy vo výške 2 %, nemôže však súvisieť s tvrdeniami, ktoré Spojené kráľovstvo uviedlo vo svojich písomných podaniach. Ako totiž Spojené kráľovstvo uznalo na pojednávaní, v rámci tohto žalobného dôvodu vychádza vo svojich písomných podaniach z predpokladu, že paušálna oprava vo výške 5 % je v zásade primeraná v prípade nedostatku týkajúceho sa kľúčovej kontroly, avšak podľa tohto členského štátu s výnimkou uplatnenia tejto sadzby na časť výdavkov, ktoré boli pre fondy rizikové (pozri bod 65 vyššie). Výhrada založená na tom, že Komisia mohla uplatniť sadzbu paušálnej opravy vo výške 2 %, však nepriamo spochybňuje tento predpoklad, takže túto výhradu nemožno považovať za výhradu, ktorá je rozšírením prvého žalobného dôvodu uvádzaného Spojeným kráľovstvom.

97 Ďalej treba poznamenať, že Spojené kráľovstvo neuviedlo žiadnu novú právnu alebo skutkovú okolnosť, ktorá by odôvodnila oneskorené uplatnenie tejto výhrady.

98 Výhradu založenú na tom, že Komisia mohla uplatniť paušálnu opravu vo výške 2 % za nedostatky týkajúce sa kľúčových kontrol, treba preto zamietnuť ako neprípustnú.

99 Po druhé je táto výhrada v každom prípade nedôvodná. V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že vzhľadom na dokument č. VI/5330/97 sa paušálna oprava vo výške 2 % vzhľadom na nižšie riziko straty pre fondy a menšiu závažnosť porušenia uplatní, ak členský štát správne vykonáva kľúčové kontroly, ale celkom opomenie vykonať jednu alebo niekoľko sekundárnych kontrol (rozsudok Belgicko/Komisia, už citovaný v bode 93 vyššie, EU:T:2006:223, bod 82). Z dokumentu č. VI/5330/97 ďalej vyplýva, že Komisia môže v prípade nedostatku kľúčovej kontroly uplatniť paušálnu opravu vo výške 5 % (pozri body 56 a 64 vyššie), ako to oprávnene urobila v prejednávanej veci.

100 Vzhľadom na to, čo bolo uvedené vyššie, treba prvý žalobný dôvod zamietnuť.

O druhom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení a skutkovom omyle, pokiaľ ide o nedostatky sekundárnych kontrol

101 Spojené kráľovstvo na základe druhého žalobného dôvodu neplatnosti založeného na nesprávnom právnom posúdení a skutkovom omyle, pokiaľ ide o konštatovanie nedostatkov sekundárnych kontrol, spochybňuje paušálnu opravu vo výške 2 %. Tento žalobný dôvod je rozdelený do piatich výhrad, ktoré sa týkajú po prvé spätného znovuposúdenia hodnoty platobných nárokov, po druhé zohľadnenia rozdielov v plochách, ktoré mali vplyv na príspevky na zvieratá, po tretie vrátenia neoprávnených platieb, po štvrté znížení a nevyplatení podpory uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia o ploche a po piate úmyselných nadmerných vyhlásení.

102 Komisia sa domnieva, že tento žalobný dôvod je neúčinný, a subsidiárne tvrdí, že je v každom prípade nedôvodný.

103 Na úvod je potrebné preskúmať neúčinnosť druhého žalobného dôvodu.

104 V tejto súvislosti treba uviesť, že z prílohy 2 dokumentu č. VI/5330/97 vyplýva, že ak sa v tom istom systéme zistí niekoľko nedostatkov, paušálne sadzby opravy sa nekumulujú, pričom sa najzávažnejší nedostatok považuje za ukazovateľ rizík, ktorými sa vyznačuje kontrolný systém ako celok (rozsudky z 15. decembra 2011, Luxembursko/Komisia, T-232/08, EU:T:2011:751, bod 72, a zo 16. septembra 2013, Poľsko/Komisia, T-486/09, EU:T:2013:465, bod 147).

105 V prejednávanej veci je nesporné, že Komisia poukázala na nedostatky, ktoré mali vplyv po prvé na SIPP-GIS, po druhé na kontroly na mieste a po tretie na uplatňovanie pravidiel týkajúcich sa sankcií, vrátenia neoprávnených platieb a úmyselného nedodržania predpisov. Komisia uviedla, že prvé dva nedostatky týkajúce sa kľúčových kontrol vyžadovali finančnú opravu vo výške 5 %, kým posledný nedostatok týkajúci sa sekundárnych kontrol odôvodňoval iba finančnú opravu vo výške 2 %. Na základe pravidla, podľa ktorého sa však paušálne sadzby opravy nekumulujú, uplatnila Komisia finančnú opravu vo výške 5 % za nedostatky v SIPP-GIS, pričom uviedla, že táto oprava zahŕňala ostatné zistené nedostatky.

106 Z tohto vyplýva, že Komisia v napadnutom rozhodnutí neuplatnila finančnú opravu osobitne za nedostatky týkajúce sa uplatňovania sankcií, vrátenia neoprávnených platieb a úmyselného nedodržania predpisov.

107 Ako však vyplýva z analýzy prvého žalobného dôvodu, keďže Spojené kráľovstvo nepreukázalo, že uplatnenie finančnej opravy vo výške 5 % za nedostatky v SIPP-GIS bolo postihnuté vadami, druhý žalobný dôvod treba zamietnuť ako neúčinný (pozri v tomto zmysle rozsudky z 27. októbra 2005, Grécko/Komisia, C-175/03, EU:C:2005:643, bod 65; Luxembursko/Komisia, už citovaný v bode 104 vyššie, EU:T:2011:751, body 75 a 76, a Poľsko/Komisia, už citovaný v bode 104 vyššie, EU:T:2013:465, body 146 a 157).

108 Tento záver nespochybňujú tvrdenia Spojeného kráľovstva založené v podstate na tom, že tento žalobný dôvod nesmeruje k spochybneniu paušálnej opravy vo výške 2 %, ale paušálnej opravy vo výške 5 % uplatnenej za nedostatky týkajúce sa SIPP-GIS. Podľa tohto členského štátu presnosť tvrdenia uvedeného v rámci prvého žalobného dôvodu, že maximálne skutočné riziko hroziace fondom vo výške 1,88 % „závisí od uplatnenia ustanovení o spätnom výpočte platobných nárokov, od vrátenia preplatkov a od sankcií“, o ktoré ide v prvej, tretej a štvrtej výhrade, ktoré boli uvedené na podporu tohto žalobného dôvodu.

109 V tomto ohľade okrem skutočnosti, že Spojené kráľovstvo vo svojich písomných podaniach smeruje tento žalobný dôvod raz proti Komisiou uplatnenej finančnej oprave vo výške 5 %, inokedy proti oprave vo výške 2 %, ktorú Komisia považovala za zahrnutú v prvej oprave, takže predmet tohto žalobného dôvodu nie je úplne jednoznačný, stačí konštatovať, že v bodoch 81 až 83 vyššie už bolo poukázané na to, že Komisia zvolila paušálnu opravu vo výške 5 % na základe úvah, ktoré nesúvisia s metódou výpočtu preplatkov a sankcií uplatniteľných v prípadoch nadmerného vyhlásenia, po prípadnom spätnom znovuposúdení platobných nárokov. Z toho vyplýva, že tvrdenia týkajúce sa tejto poslednej uvedenej metódy sú na účely spochybnenia paušálnej opravy vo výške 5 % neúčinné.

110 Z bodov 85 až 93 vyššie v každom prípade vyplýva, že aj za predpokladu, že by tieto tvrdenia boli dôvodné, nemôžu preukázať, že maximálna výška skutočných strát, ktoré fondy utrpeli, nemohla presiahnuť 1,88 % výdavkov vynaložených v rokoch 2008 a 2009 v rámci režimu jednotnej platby v Severnom Írsku.

111 Z toho vyplýva, že druhý žalobný dôvod treba zamietnuť.

112 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

O trovách

113 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Spojené kráľovstvo nemalo vo veci úspech, treba ho zaviazať na náhradu trov konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania Európskej komisie.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 4. septembra 2015.

Podpisy