Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 4. septembra 2015**

„EKUJS — Jamstveni oddelek — EKJS in EKSRP — Odhodki, ki so izključeni iz financiranja — Shema enotnega plačila — Ključni pregledi — Pomožni pregledi“

V zadevi T-503/12,

**Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska**, ki ga je najprej zastopala C. Murrell, nato E. Jenkinson in M. Holt ter na koncu M. Holt, agenti, skupaj z D. Wyattom, QC, in V. Wakefield, barrister,

tožeča stranka,

proti

**Evropski komisiji**, ki jo zastopajo N. Donnelly, P. Rossi in K. Skelly, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije z dne 6. septembra 2012 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (2012/500/EU) (UL L 244, str. 11) v delu, v katerem se nanaša na štiri vnose v Prilogi k temu sklepu glede 5-odstotnega pavšalnega popravka pri porabi Severne Irske (Združeno kraljestvo) v poslovnem letu 2008 v višini 277.231,60 EUR in 13.671.558,90 EUR ter v poslovnem letu 2009 v višini 270.398,26 EUR in 15.844.193,29 EUR,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro (poročevalka), predsednica, S. Gervasoni in L. Madise, sodnika,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 2. decembra 2014,

izreka naslednjo

** Jezik postopka: angleščina.

**Sodbo**

## Pravni okvir

*Uredba (ES) št. 1290/2005*

1 Temeljno ureditev, ki ureja financiranje skupne kmetijske politike, glede odhodkov, ki so jih države članice imele po 16. oktobru 2006, in glede odhodkov, ki jih je Komisija Evropskih skupnosti imela po 1. januarju 2007, določa Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1).

2 Na podlagi člena 3(1)(c) Uredbe št. 1290/2005 Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) financira, z deljenim upravljanjem med državami članicami in Evropsko unijo, neposredna plačila kmetom v okviru skupne kmetijske politike v skladu s pravom Unije.

3 V skladu s členom 4 Uredbe št. 1290/2005 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) financira, z deljenim upravljanjem med državami članicami in Unijo, finančne prispevke Unije za programe razvoja podeželja, ki se izvršujejo v skladu z zakonodajo Unije o podpori razvoja podeželja EKSRP.

4 Člen 31 Uredbe št. 1290/2005, naslovljen „Potrditev skladnosti“, v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Če Komisija ugotovi, da odhodki iz člena 3(1) in člena 4 niso nastali skladno s pravili [Unije], se v skladu s postopkom iz člena 41(3) odloči, kateri zneski se izločijo iz financiranja [Unije].

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

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

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

*Uredba (ES) št. 885/2006*

5 Podrobna pravila postopka potrditve skladnosti so določena v členu 11 Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP (UL L 171, str. 90). Poleg tega člen 16 te uredbe določa podrobna pravila za spravni postopek.

*Uredba (ES) št. 1782/2003*

6 Svet je v okviru spremembe skupne kmetijske politike sprejel Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES) št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269). S to uredbo je bila med drugim uvedena shema

dohodkovne podpore za kmete, ki ni vezana na proizvodnjo. Ta shema, v členu 1, druga alinea, te uredbe imenovana shema enotnega plačila, združuje več neposrednih plačil, ki se kmetom plačujejo iz različnih shem podpor, ki so do takrat obstajale.

7 Shema enotnega plačila je določena v okviru naslova III Uredbe št.°1782/2003, v katerem so členi od 33 do 71m razvrščeni v pet poglavij.

8 V poglavju 1, naslovljenem „Splošne določbe“, v okviru naslova III Uredbe št. 1782/2003 je člen 36 naslovljen „Plačilo“. V odstavku 1 določa:

„Pomoč v okviru sheme enotnega plačila se izplača glede na pravice do plačila, kot je določeno v poglavju 3, za ustrezno število upravičenih hektarjev, kot je določeno v členu 44(2).“

9 V poglavju 2 v okviru naslova III Uredbe št. 1782/2003 so določena pravila o določanju referenčnega zneska. Ta znesek se izračuna v skladu s členom 37(1) navedene uredbe, ki določa:

„Referenčni znesek je triletno povprečje celotnih zneskov plačil, ki so bila odobrena kmetu v okviru shem podpore, navedenih v Prilogi VI, izračunan in prilagojen v skladu s Prilogo VII v vsakem koledarskem letu referenčnega obdobja, navedenega v členu 38.“

10 V členu 38 Uredbe št. 1782/2003 je za referenčno obdobje določeno, da zajema koledarska leta 2000, 2001 in 2002.

11 Poglavje 3 v okviru naslova III Uredbe št. 1782/2003 se nanaša na pravice do plačila. V zvezi s tem člen 43 te uredbe, naslovljen „Določitev pravic do plačila“, med drugim določa:

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

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

[…]“

12 Glede „[u]porabe pravic do plačila“ je v členu 44(1) Uredbe št. 1782/2003 določeno:

„Na podlagi vsake pravice do plačila, ki vključuje upravičen hektar, se pridobi pravica do plačila zneska, ki ga določa pravica do plačila.“

13 Člen 44(2) Uredbe št. 1782/2003 v različici, ki je veljala pred 1. januarjem 2009, določa, da „upravičeni hektar“ pomeni „vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, ki se uporablja kot orno zemljišče in trajni travnik, razen površin, ki se uporabljajo za trajne nasade, gozdove in nekmetijske dejavnosti“. V različici, ki se uporablja od 1. januarja 2009, pa je ta pojem opredeljen kot „vsaka kmetijska površina kmetijskega gospodarstva razen površin, ki se uporabljajo za gozdove ali nekmetijske dejavnosti“.

14 V oddelku 1 poglavja 5 naslova III Uredbe št. 1782/2003 je določeno, da se države članice lahko odločijo, da uporabijo shemo enotnega plačila na regionalni ravni. Člen 58 te uredbe v zvezi s tem določa:

„1. Država članica se lahko najkasneje do 1. avgusta 2004 odloči, da bo uporabila shemo enotnega plačila, predvideno v poglavjih 1 do 4, na regionalni ravni pod pogoji, določenimi v tem oddelku.

2. Države članice opredelijo regije v skladu z objektivnimi merili.

Države članice z manj kot tremi milijoni upravičenih hektarjev se lahko obravnavajo kot ena regija.

3. Država članica porazdeli zgornjo mejo, navedeno v členu 41, med regije v skladu z objektivnimi merili.“

15 Člen 59 Uredbe št. 1782/2003 določa pravila o regionalizaciji sheme enotnega plačila:

„1. V ustrezno utemeljenih primerih in v skladu z objektivnimi merili lahko države članice razdelijo celoten znesek regionalne zgornje meje, določene v členu 58, ali njen del med vse kmete, katerih kmetijska gospodarstva se nahajajo v zadevni regiji, vključno s tistimi, ki ne izpolnjujejo meril za upravičenost iz člena 33.

2. V takem primeru delitve celotnega zneska regionalne zgornje meje kmetje prejmejo pravice, katerih znesek na enoto se izračuna tako, da se regionalna zgornja meja, določena v členu 58, deli s številom upravičenih hektarjev v smislu člena 44(2), ki so določeni na regionalni ravni.

3. V primeru delne delitve celotnega zneska regionalne zgornje meje kmetje prejmejo pravice, katerih znesek na enoto se izračuna tako, da se ustrezni del regionalne zgornje meje, določene v členu 58, deli s številom upravičenih hektarjev v smislu člena 44(2), ki so določeni na regionalni ravni.

V primeru, ko je kmet upravičen tudi do pravic, izračunanih na podlagi ostalega dela regionalnih zgornjih mej, se regionalni znesek na enoto vsake njegove pravice, razen pravic za praho, poveča za znesek, ki ustreza referenčnemu znesku, ki se deli s številom pravic kmeta, določenih v skladu z odstavkom 4.

Člena 48 in 49 se uporabljata s potrebnimi spremembami.

4. Število pravic na kmeta je enako številu hektarjev, ki jih prijavi v skladu s členom 44(2) v prvem letu uporabe sheme enotnega plačila, razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin v smislu člena 40(4).“

16 Uredba št. 1782/2003 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 (UL L 30, str. 16) z učinkom od 1. januarja 2009.

*Uredba (ES) št. 796/2004*

17 Člen 50 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243), naslovljen „Podlaga za izračun glede na prijavljene površine“, določa pravila o izračunu pomoči.

18 V členu 51 Uredbe št. 796/2004 so navedena znižanja in izključitve pri čezmernih prijavah kmetov.

19 Člen 73 Uredbe št. 796/2004 določa pravila za povrnitev neupravičenih plačil.

20 Člen 73a Uredbe št.°796/2004 se nanaša na povrnitev pravic, ki so bile neupravičeno dodeljene kmetom.

21 Uredba št. 796/2004 je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom

v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, str. 65) z učinkom od 1. januarja 2010.

*Dokument št. VI/5330/97*

22 Smernice Komisije za uporabo finančnih popravkov so bile določene v dokumentu Komisije št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljenem „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS“ (v nadaljevanju: dokument št. VI/5330/97).

23 V Prilogi 2 k dokumentu št. VI/5330/97, ki se nanaša na finančne posledice pomanjkljivosti pri pregledu, ki ga izvedejo države članice, za potrditve obračunov Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), je v delu, naslovljenem „Uvod“, določeno:

„Če Komisija ugotovi, da je posebni izdatek povezan z zahtevo, ki ne izpolnjuje pravil Skupnosti, so finančne posledice jasne: Komisija mora, razen če je nadzorni državni organ že ugotovil nepravilno plačilo in so bili v zvezi z njim sprejeti korektivni ukrepi in ukrepi za vračilo (glej Prilogo 4), zavrniti vsako financiranje iz proračuna Skupnosti. Kadar finančne posledice izhajajo iz preverjanja izdatkov v zvezi z več spisi, se znesek, ki je izključen iz proračuna Skupnosti, če je mogoče, izračuna na podlagi ekstrapolacije rezultatov študije reprezentativnega vzorca spisov. Za vse države članice se mora uporabiti enaka metoda ekstrapolacije, ob upoštevanju splošnih finančnih posledic vključno z ravnijo zanesljivosti in obsegom netočnosti, razslojevanjem prebivalstva, velikostjo vzorca in oceno napak med vzorčenjem.

Če država članica ne spoštuje pravil Skupnosti, ki se nanašajo na preverjanje upravičenosti zahtevkov, zgolj ta pomanjkljivost pomeni, da so plačila v nasprotju z določbami Skupnosti, ki se uporabljajo za zadevni ukrep in splošno obveznostjo držav članic, da odkrijejo in preprečijo nepravilnosti, določene v členu 8 Uredbe [št.] 729/70. To ne pomeni nujno, da so vsi odobreni zahtevki pomanjkljivi, ampak da je torej tveganje, da bi [EKUJS] nosil neupravičene odhodke, večje. Čeprav bi bila Komisija lahko v določenih očitnih primerih pristojna zavrniti vse zadevne odhodke, če pregledi, ki se zahtevajo na podlagi uredbe, niso bili izvedeni, bi v določenem številu primerov znesek odhodkov, ki bi jih bilo treba izključiti, po vsej verjetnosti presegal finančno izgubo, ki bi jo utrpela Skupnost. Oceniti je torej treba izgubo med ocenjevanjem finančnih popravkov.

[…]“

24 V delu Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97, naslovljenem „Ocena, ki temelji na tveganju finančne izgube: Pavšalni popravek“, je podrobneje določeno:

„Ker je uporaba revizije sistemov zelo razširjena, službe Komisije vedno bolj uporabljajo metodo ovrednotenja tveganja, ki ga predstavljajo pomanjkljivosti sistemov. Kadar dejanske stopnje nepravilno izvedenih odhodkov in torej zneska finančnih izgub, ki jih utrpi Skupnost, ni mogoče opredeliti, Komisija na podlagi potrditve obračuna za tržno leto 1990 izvede pavšalne popravke v višini 2 %, 5 % ali 10 % prijavljenih izdatkov glede na obseg tveganja izgube. V izjemnih primerih je mogoče določiti višje stopnje popravkov do 100 %. Izključno pristojnost Komisije, da izvede tovrstne popravke, je potrdilo Sodišče, ko je odločalo o tožbah zoper odločbe o letni potrditvi obračunov (na primer sodba C-50/94).

[…]“

25 V delu Priloge 2 k dokumentu VI/5330/97, naslovljenem „Smernice za uporabo pavšalnih popravkov“, je določeno:

„Pavšalne popravke je mogoče predvideti, kadar podatki, pridobljeni na podlagi poizvedbe, nadzornim organom ne omogočajo, da ovrednotijo izgubo na podlagi ekstrapolacije nekaterih izgub ob upoštevanju statistike ali s sklicevanjem na druge preverljive podatke, ampak jim vendarle omogočajo, da ugotovijo, da država članica ni izpolnila obveznosti, da ustrezno preveri upravičenost nekaterih odobrenih zahtevkov.

[…] Ocena pričakovane izgube za sklade Skupnosti gre skozi […] ovrednotenje tveganja, ki so mu izpostavljeni zaradi opustitve nadzora, ki se lahko nanaša tako na naravo ali kakovost opravljenih nadzorov kot na njihovo število. Temeljno načelo, ki je izrecno poudarjeno v novem členu 5(2)(c) [Uredbe št. 729/90], je to, da mora biti stopnja popravka jasno povezana s pričakovano izgubo.

[…]

Ko je opravljen nadzor, vendar pa pomanjkljivo, je treba opraviti presojo teže pomanjkljivosti […] Toda če je neki nadzorni postopek mogoče izpopolniti, to samo po sebi še ne more upravičiti finančnega popravka. Potrebna je neuporaba izrecnih pravil Skupnosti, ki za EKUJS povzroči dejansko nevarnost izgub ali pomembne nepravilnosti. Kršitev je resnejša, če država članica opusti izboljšanje svojih nadzorov, čeprav jo je Komisija že obvestila o potrebnih izboljšavah.

Če eden ali več ključnih pregledov ni bil izveden ali je bil izveden tako slabo, da ne zadošča za odločitev o tem, ali je zahtevek upravičen, ali da se preprečijo nepravilnosti, se izvede popravek v višini 10 %, saj je mogoče upravičeno sklepati, da se je povišalo tveganje znatnih izgub za EKUJS.

Kadar so izvedeni vsi ključni pregledi, vendar brez spoštovanja števila, pogostosti ali strogosti, ki jih zahtevajo uredbe, je treba izvesti popravek v višini 5 %, saj je razumno stališče, da pregledi ne ponujajo pričakovane ravni zagotavljanja pravilnosti zahtevkov in da je bilo tveganje izgub za EKUJS znatno.

Če država članica pravilno izvede ključne preglede, vendar se popolnoma izogne izvedbi enega ali več pomožnih pregledov, se izvede popravek v višini 2 % ob upoštevanju manjšega tveganja izgube za EKUJS in manjše resnosti kršitve.

Popravek v višini 2 % je utemeljen tudi, kadar država članica ne sprejme ukrepov za izboljšanje pomožnih pregledov ali ukrepov, uvedenih na podlagi uredb Skupnosti, in jo je Komisija obvestila med drugim na podlagi člena 8 Uredbe št. 1663/95, da je treba te ukrepe uporabiti, da bi bili doseženi cilji, ki se uresničujejo z uredbami, oziroma zagotovljena razumna raven varstva pred goljufijami in nepravilnostmi oziroma zagotovljen ustrezen pregled nad sredstvi Skupnosti.

[…]

Stopnja popravka naj se uporabi za tisti del izdatkov, ki so ogroženi. Kadar pomanjkljivost nastane, ker država članica ni sprejela ustreznega sistema pregleda s strani države članice, je treba popravek izvesti za vse izdatke, za katere se je uporabil ta sistem pregleda. Kadar obstajajo razlogi za domnevo, da gre za pomanjkljivost zaradi neuporabe sistema pregleda, ki ga je sprejela država članica, v enem okrožju ali regiji, je treba popravek izvesti za izdatke, ki jih upravlja navedeno okrožje ali navedena regija […]

[…]

Kadar je ugotovljenih več pomanjkljivosti v istem sistemu, se pavšalne stopnje popravka ne seštevajo, najresnejša pomanjkljivost se jemlje kot prikaz tveganj, ki jih predstavlja sistem nadzora kot celota […]“

26 Komisija v Prilogi 2 k dokumentu št. VI/5330/97 v delu, naslovljenem „Dodatna ocena dejanskih finančnih izgub“, še navaja:

„Država članica ima vedno možnost, da z dodatnimi preverjanji ali informacijami dokaže, da pomanjkljivost ni bila tako resna, kot se je zdela, ali da je bilo tveganje dejanskih izgub manjše od zneska predlaganega popravka. Te argumente je treba skrbno preučiti in obrazložiti, preden se sprejmejo dokončne odločitve o stopnji popravka, ki jo je treba uporabiti. Če objektivni elementi, ki jih predstavi država članica, kažejo, da je najvišja verjetna izguba omejena na znesek, ki je nižji od zneska predlaganega popravka, je treba upoštevati najvišjo izgubo.“

**Dejansko stanje**

27 Službe Komisije so med 30. junijem in 4. julijem 2008 izvedle preiskavo v Združenem kraljestvu, ki se je nanašala na pravilno uporabo pravil o financiranju odhodkov v Severni Irski (Združeno kraljestvo) v letih 2008 in 2009 v okviru sheme enotnega plačila za prijavni leti 2007 in 2008 (preiskava AA/2008/18).

28 Komisija je z dopisom z dne 12. avgusta 2008 (v nadaljevanju: prvo obvestilo z dne 12. avgusta 2008), poslanim na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 885/2006, organe Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska obvestila o rezultatih te preiskave. Temu dopisu je bila priložena priloga z naslovom „Izsledki in zahteve za informacije“, ki je vsebovala ugotovitve preiskave.

29 Iz prvega obvestila z dne 12. decembra 2008 je med drugim razvidno, da je Komisija presodila, da organi Združenega kraljestva niso v celoti spoštovali zahtev ureditve Unije in da so za zagotovitev skladnosti s temi zahtevami v prihodnosti potrebni korektivni ukrepi. Komisija je zahtevala, naj se jo obvesti o korektivnih ukrepih, ki so že bili sprejeti, in o časovni razporeditvi, določeni za njihovo izvajanje. Komisija je navedla tudi, da bi v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005 iz financiranja Unije lahko izključila vse ali del finančnih odhodkov, ki jih financirata EKJS in EKSRP (v nadaljevanju: skupaj: zadevna sklada). Poleg tega je podrobneje navedeno, da so bile odkrite napake uporabljene kot osnova za izračun finančnih popravkov v zvezi z odhodki, izvedenimi do izvedbe ustreznih korektivnih ukrepov.

30 Komisija je v izsledkih in priporočilih, ki so bili priloženi prvemu obvestilu z dne 12. avgusta 2008, med drugim najprej opozorila na pomanjkljivosti sistema za identifikacijo kmetijskih zemljišč (LPIS) in geografskega informacijskega sistema (GIS) (v nadaljevanju: skupaj: LPIS-GIS), ker v njiju vsebovane informacije niso bile dovolj natančne za dosledno izvedbo upravnega nadzora in pregledov na kraju samem, da bi se preverila upravičenost prijavljenih površin, nato na pomanjkljivosti pregledov na kraju samem in nazadnje na pomanjkljivosti pri uporabi kazni, pri retroaktivnem popravku zahtevkov, ki niso izkazovali upravičenost do pomoči, pri vračanju neupravičenih izplačil in pri uporabi zmanjšanj v primerih namerne neskladnosti. Poleg tega iz navedene priloge izhaja, da so bile te pomanjkljivosti ugotovljene že v prejšnji preiskavi (preiskava AA/2006/07) in so že povzročile finančne popravke v skladu s Sklepom Komisije z dne 15. julija 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in EKSRP iz financiranja Evropske unije (2010/399/EU) (UL L 184, str. 6).

31 Komisija je z dopisom z dne 22. decembra 2008 pozvala organe Združenega kraljestva, naj vložijo pripombe glede spornih vidikov za namene dvostranskega sestanka, ki je bil predviden za 4. februar 2009.

32 Dvostranski sestanek med službami Komisije in organi Združenega kraljestva je potekal v Bruslju (Belgija) 4. februarja 2009. Zapisnik tega sestanka je bil navedenim organom poslan 23. februarja 2009.

33 Iz zapisnika dvostranskega sestanka z dne 4. februarja 2009 izhaja, da je Komisija po tem sestanku vztrajala pri bistvenih ugotovitvah iz prvega obvestila z dne 12. avgusta 2008. Tako je potrdila svoje ugotovitve v zvezi s pomanjkljivostmi med drugim glede podatkov v LPIS-GIS, pregledov na kraju samem in uporabe kazni, retroaktivnega popravka zahtevkov, ki niso izkazovali upravičenosti do pomoči, vračanja neupravičenih plačil in uporabe zmanjšanj v primerih namerne neskladnosti. Poleg tega je navedla, da so te pomanjkljivosti vplivale na ključne in pomožne preglede v smislu dokumenta št. VI/5330/97, in je pozornost organov Združenega kraljestva usmerila v to, da so imeli možnost dokazati, da je bilo finančno tveganje manjše od pavšalnih popravkov, ki se lahko uporabijo na podlagi navedenega dokumenta.

34 Organi Združenega kraljestva so z dopisom z dne 30. aprila 2009 ter z elektronskimi sporočili z dne 28. maja 2009 in 20. novembra 2009 predložili svoja stališča glede zapisnika in Komisiji predložili dodatne informacije.

35 Komisija je 4. januarja 2010 na podlagi člena 11(2) Uredbe št. 885/2006 organom Združenega kraljestva poslala uradno sporočilo, v katerem je vztrajala pri svojem stališču glede zgoraj navedenih pomanjkljivosti, ki vplivajo na odhodke v letih 2008 in 2009 iz naslova prijavnih let 2007 in 2008. V zvezi s finančnimi posledicami je Komisija, potem ko je zavrnila izračun finančnega tveganja, ki so ga predlagali organi Združenega kraljestva, predlagala pavšalne popravke na podlagi dokumenta št. VI/5330/97. V zvezi s tem je med drugim ugotovila, prvič, da so pomanjkljivosti, ki so bile odkrite v zvezi z LPIS-GIS, vplivale na ključni pregled v smislu tega dokumenta, tako da so upravičile pavšalni popravek v višini 5 % za odhodke v letih 2008 in 2009, drugič, da so bile pomanjkljivosti pri preverjanjih na kraju samem, ki vplivajo tudi na ključni pregled, take, da prav tako upravičujejo pavšalni popravek v višini 5 %, in tretjič, da je bil pavšalni popravek v višini 2 % upravičen v smislu dokumenta št. VI/5330/97, saj pomanjkljivosti, odkrite glede uporabe sankcij, povrnitve neupravičenih izplačil in namerne neskladnosti, pomenijo pomanjkljivosti pomožnega pregleda, pri čemer je pojasnjeno, da se je za zadnjenavedena popravka štelo, kot da ju zajema že prvi.

36 Komisija je torej predlagala, naj se iz financiranja Unije izključi znesek 17.587.901,48 EUR za odhodke v letu 2008 in znesek 16.936.447,44 EUR za odhodke v letu 2009.

37 Organi Združenega kraljestva so na podlagi člena 16 Uredbe št. 885/2006 z dopisom z dne 18. februarja 2010 vložili zahtevek za spravo pri spravnem organu in izpodbijali 5-odstotni pavšalni popravek, ki ga je predlagala Komisija.

38 Spravni organ je 22. junija 2010 objavil svoje končno poročilo. V njem je med drugim ugotovil, da ni mogel uskladiti stališč Komisije in organov Združenega kraljestva.

39 Komisija je z dopisom z dne 27. oktobra 2011 organom Združenega kraljestva poslala končne ugotovitve (v nadaljevanju: končno stališče). Iz tega dopisa je razvidno, da je Komisija v bistvu ohranila svoje stališče, kot je povzeto v točkah 35 in 36 zgoraj, glede odkritih pomanjkljivost in predvidenih finančnih popravkov.

40 Komisija je 1. junija 2012 Združenemu kraljestvu poslala zbirno poročilo glede rezultatov preiskave AA/2008/18.

41 V teh okoliščinah je Komisija 6. septembra 2012 sprejela Izvedbeni sklep o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in EKSRP iz financiranja Evropske unije (2012/500/EU) (UL L 244, str. 11, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), vključno z odhodki, ki jih je Združeno kraljestvo izvedlo v Severni Irski v letih 2008 in 2009, ki so predmet obravnavane zadeve.

## Postopek in predlogi strank

42 Združeno kraljestvo je 16. novembra 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložilo to tožbo.

43 Združeno kraljestvo je z dopisom, ki ga je 19. julija 2013 vložilo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, predlagalo, naj se obravnavana zadeva združi z zadevo T-245/13, Združeno kraljestvo/Komisija, za ustni del postopka in za izdajo odločbe. Komisija je stališče o tem predlogu predstavila v dopisu, ki ga je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 29. julija 2013.

44 Ker je bila sestava senatov Splošnega sodišča spremenjena, je bil sodnik poročevalec razporejen v drugi senat, ki mu je bila zato dodeljena obravnavana zadeva.

45 Splošno sodišče (drugi senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da se začne ustni del postopka, ter je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 svojega poslovnika z dne 2. maja 1991 Komisijo pozvalo, naj mu predloži dokument, in ji pisno postavilo vprašanje. Komisija je ti zahtevi izpolnila v postavljenem roku.

46 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi 2. decembra 2014.

47 Združeno kraljestvo Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, ki se nanaša na štiri postavke v Prilogi v zvezi s 5-odstotnim pavšalnim popravkom za odhodke Severne Irske v proračunskem letu 2008 (v znesku 277.231,60 EUR in 13.671.588,90 EUR) in letu 2009 (v znesku 270.398,26 EUR in 15.844.193,29 EUR);

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

48 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

## Pravo

49 Združeno kraljestvo v utemeljitev ničnostne tožbe navaja dva tožbena razloga, od katerih se prvi v bistvu nanaša na napačno uporabo prava in napačno ugotovitev dejanskega stanja v zvezi z opredelitvijo obsega dejanskih izgub za zadevna sklada, drugi pa na napačno uporabo prava in napačno ugotovitev dejanskega stanja, ki vplivata na ugotovitev Komisije v zvezi s pomanjkljivostmi pri pomožnih pregledih.

*Prvi tožbeni razlog: napačna uporaba prava in napačna ugotovitev dejanskega stanja v zvezi z opredelitvijo obsega dejanskih izgub za zadevna sklada*

50 Združeno kraljestvo v okviru prvega ničnostnega razloga Komisiji očita, da je s tem, da je zaradi pomanjkljivih ključnih pregledov za vse odhodke v Severni Irski v letih 2008 in 2009 uporabila 5-odstotni pavšalni popravek, napačno uporabila pravo in napačno ugotovila dejansko stanje glede obsega tveganja izgub za zadevna sklada. V bistvu trdi, da če bi navedeni pavšalni popravek uporabila zgolj za del odhodkov, ki so podvrženi tveganju, finančni popravek ne bi mogel biti večji od 1,88-odstotnega popravka.

51 Komisija izpodbija utemeljenost trditev Združenega kraljestva.

52 Na začetku je treba opozoriti, da zadevna sklada financirata le intervencije, izvedene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (glej v tem smislu sodbe z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, Recueil, EU:C:2003:5, točka 15 in navedena sodna praksa; z dne 24. februarja 2005, Grčija/Komisija, C-300/02, ZOdl., EU:C:2005:103, točka 32 in navedena sodna praksa, in z dne 4. septembra 2009, Avstrija/Komisija, T-368/05, EU:T:2009:305, točka 70).

53 Če mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisija dokazati kršitev pravil Unije, mora država članica, potem ko je ta kršitev dokazana, dokazati, da je Komisija zagrešila napako glede finančnih posledic kršitve (glej v tem smislu sodbo z dne 24. aprila 2008, Belgija/Komisija, C-418/06 P, ZOdl., EU:C:2008:247, točka 135, in zgoraj v točki 52 navedeno sodbo Avstrija/Komisija, EU:T:2009:305, točka 181).

54 Finančno upravljanje zadevnih skladov je namreč predvsem v pristojnosti nacionalnih uprav, ki zagotavljajo strogo spoštovanje pravil Unije, in temelji na zaupanju med nacionalnimi organi ter organi Unije. Samo država članica lahko pozna in natančno ugotovi podatke, potrebne za izdelavo obračuna zadevnih skladov, saj Komisija gospodarskim subjektom ni dovolj blizu, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje (glej v tem smislu sodbo z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija, C-153/01, ZOdl., EU:C:2004:589, točka 133 in navedena sodna praksa, in zgoraj v točki 52 navedeno sodbo Avstrija/Komisija, EU:T:2009:305, točka 182 in navedena sodna praksa).

55 Glede vrste uporabljenega popravka je treba opozoriti, da Komisija v skladu z dokumentom št. VI/5330/97 lahko, če ni mogoče natančno oceniti izgub, ki jih je utrpela Unija, določi pavšalni popravek (sodba z dne 18. septembra 2003, Združeno kraljestvo/Komisija, C-346/00, Recueil, EU:C:2003:474, točka 53; zgoraj v točki 53 navedena sodba Belgija/Komisija, EU:C:2008:247, točka136 in zgoraj v točki 52 navedena sodba Avstrija/Komisija, EU:T:2009:305, točka 183). V zvezi s tem je treba še navesti, da čeprav je dokument št. VI/5330/97 izdala Komisija v okviru EKUJS in vsebuje, kot je navedeno v naslovu, smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS, Komisiji ni z ničimer prepovedano, da ta dokument uporabi tudi za izvajanje svojih pristojnosti, ki ji jih daje člen 31(1) Uredbe št. 1290/2005 za potrditev obračunov zadevnih skladov (glej v tem smislu sodbo z dne 17. maja 2013, Bolgarija/Komisija, T-335/11, EU:T:2013:262, točka 86), česar poleg tega Združeno kraljestvo ne izpodbija.

56 V zvezi s tem je treba v smislu dokumenta št. VI/5330/97 še poudariti, da kadar so izvedeni vsi ključni pregledi, vendar brez upoštevanja števila, pogostosti ali strogosti, ki jih zahtevajo uredbe, je treba izvesti popravek v višini 5 % (sodba z dne 24. februarja 2005, Nizozemska/Komisija, C-318/02, EU:C:2005:104, točka 38), saj je razumno stališče, da pregledi ne ponujajo pričakovane ravni zagotavljanja pravilnosti zahtevkov in da je tveganje izgub za zadevna sklada znatno (sodba z dne 12. julija 2011, Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, točka 81).

57 Iz dokumenta št. VI/5330/97 je prav tako razvidno, da je treba stopnjo popravka uporabiti le za del odhodkov, ki pomeni tveganje. Če je pomanjkljivost posledica tega, da država članica ni sprejela ustreznega nadzornega sistema, je treba popravek uporabiti za vse odhodke, ki izhajajo iz zadevne meritve (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2007, Španija/Komisija, T-220/04, EU:T:2007:97, točka 106, in zgoraj v točki 56 navedeno sodbo Slovenija/Komisija, EU:T:2011:348, točka 82). Navedeni dokument še določa, da če obstajajo razlogi za domnevo, da gre za pomanjkljivost zaradi neuporabe sistema pregleda, ki ga je sprejela država članica, v enem okrožju ali regiji, je treba popravek izvesti za izdatke, ki jih upravlja navedeno okrožje ali navedena regija.

58 Kot drugo pa je treba glede na trditve Združenega kraljestva pojasniti način dodeljevanja pravic do plačila, ki ga je Združeno kraljestvo leta 2005 uporabljalo za namene izvajanja sheme enotnega plačila, uvedene z Uredbo št. 1782/2003.

59 Glede tega je iz delov spisa razvidno, da se je Združeno kraljestvo odločilo, da bo shemo enotnega plačila uporabilo na regionalni ravni v skladu z določbami poglavja 5 pod naslovom III Uredbe št. 1782/2003.

60 Pravice do plačila so bile v Severni Irski določene na podlagi „statičnega hibridnega modela“. V tem modelu je vsaka pravica do plačila sestavljena iz „zgodovinskega“ elementa (v nadaljevanju: zgodovinski element) in „pavšalnega“ elementa, povezanega s površino (v nadaljevanju: pavšalni element), pri čemer vsota vrednosti teh elementov ustreza vrednosti na enoto pravice do plačila. Prvič, za določitev vrednosti zgodovinskega elementa se referenčni znesek, določen na podlagi plačil, ki so jih prejeli kmetje v referenčnem obdobju (od leta 2000 do 2002), deli s številom upravičenih hektarjev, ki so jih prijavili kmetje, to število pa nato pomeni število dodeljenih pravic do plačila. Iz tega sledi, da čeprav je vsota zgodovinskih elementov fiksni znesek, določen na podlagi plačil, prejetih v referenčnem obdobju, je vrednost na enoto vsakega zgodovinskega elementa teh pravic do plačila odvisna od števila pravic, dodeljenih v letu 2005, in tako od števila upravičenih hektarjev, ki so bili prijavljeni v tem letu. Drugič, pavšalni element je nespremenljive vrednosti in v obravnavani zadevi znaša 78,33 EUR.

61 Ob upoštevanju teh opozoril in pojasnil je treba primarno preizkusiti utemeljenost tega tožbenega razloga.

62 V obravnavani zadevi je zlasti iz dopisa z dne 4. januarja 2010, končnega stališča in zbirnega poročila razvidno, da je Komisija uporabila 5-odstotni pavšalni popravek za vse odhodke v prijavnih letih 2007 in 2008 v Severni Irski. Uporabo tega popravka je utemeljila s pomanjkljivostmi, ki vplivajo na ključni pregled, namreč pomanjkljivostmi, odkritimi v zvezi z LPIS-GIS. Komisija je, potem ko je izračun finančnega tveganja, ki ga je predložilo Združeno kraljestvo, zavrnila z obrazložitvijo, da pavšalni popravek omogoča boljšo oceno tega tveganja, na podlagi dokumenta št. VI/5330/97 uporabila 5-odstotno stopnjo popravka. To stopnjo je uporabila za vse odhodke v Severni Irski.

63 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da ni dvoma, da Združeno kraljestvo ne izpodbija niti obstoja pomanjkljivosti v zvezi z LPIS-GIS, ki jih je odkrila Komisija in so vplivale na preverjanje upravičenih površin, prijavljenih v Severni Irski, niti tega, da je LPIS-GIS opredeljen kot ključni pregled v smislu definicije v dokumentu št. VI/5330/97.

64 Opozoriti je torej treba, kot je razvidno iz dokumenta št. VI/5330/97 in poudarjeno v točki 56 zgoraj, da Komisija, če ne more določiti dejanske stopnje nepravilno izvedenih odhodkov, lahko, če gre za pomanjkljivost ključnega pregleda, uporabi 5-odstotni pavšalni popravek.

65 Poleg tega, kot je razvidno iz pisanj Združenega kraljestva in kot je slednje pojasnilo na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča, ta država članica v okviru tega tožbenega razloga nikakor ne izpodbija ustreznosti 5-odstotnega pavšalnega popravka za pomanjkljivosti v zvezi z LPIS-GIS. Namen tega tožbenega razloga je namreč izpodbiti zgolj uporabo tega 5-odstotnega pavšalnega popravka za vse odhodke v Severni Irski v zadevnem obdobju, kar je bilo dodano v zapisnik obravnave.

66 Drugič, poudariti je treba, da če pomanjkljivosti ključnega pregleda vplivajo, kot v obravnavani zadevi, na preverjanje površin, ki so upravičene do finančne podpore, česar Združeno kraljestvo ni izpodbijalo, Komisija upravičeno uporabi pavšalni popravek za vsa izplačila, ki so bila izvedena in na katere potencialno vpliva pomanjkljiv ključni pregled.

67 Po eni strani, kot je Komisija pravilno navedla, je namreč iz člena 36(1) Uredbe št. 1782/2003 razvidno, da se pomoč, dodeljena v okviru sheme enotnega plačila, izplača glede na pravice do plačila za ustrezno število upravičenih hektarjev. Poleg tega v skladu s členom 44(1) navedene uredbe vsaka pravica do plačila, ki vključuje upravičen hektar, daje pravico do plačila zneska, ki ga določa ta pravica. Zato znesek pomoči, dodeljene v okviru sheme enotnega plačila, ustreza znesku vrednosti na enoto „aktiviranih“ pravic do plačila, kar pomeni, da so zraven tudi neupravičene površine. Iz tega izhaja, da

napaka pri določitvi upravičenih površin vsekakor vpliva na znesek pomoči. Posledično nepravilnost v okviru LPIS-GIS, ki vpliva na pregled upravičenosti prijavljenih površin, lahko potencialno vpliva na vsako izvedeno plačilo.

68 Iz tega sledi, da so v obravnavani zadevi vsa plačila v letu 2008 in 2009 v Severni Irski iz sheme enotnega plačila pomenila tveganje za zadevna sklada.

69 Kot je bilo poudarjeno v točki 57 zgoraj, je treba v skladu z dokumentom št. VI/5330/97 stopnjo popravka uporabiti za del odhodkov, ki je pomenil tveganje, pri čemer ta del odhodkov v obravnavani zadevi, in kot izhaja iz točke 68 zgoraj, ustreza celoti odhodkov v letih 2008 in 2009 v Severni Irski.

70 Po drugi strani pa je v dokumentu št. VI/5330/97 prav tako določeno, da če je pomanjkljivost posledica tega, da država članica ni sprejela ustreznega nadzornega sistema, je treba popravek uporabiti za vse odhodke, ki izhajajo iz zadevne meritve (glej točko 57 zgoraj), kar v obravnavani zadevi pomeni, da se uporabi za vse odhodke v letih 2008 in 2009 v Severni Irski.

71 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu pravilno uporabila 5-odstotni pavšalni popravek za vse odhodke v letih 2008 in 2009 v Severni Irski.

72 Poleg tega je v obravnavani zadevi 5-odstotna stopnja pavšalnega popravka, ki je bila uporabljena za vse odhodke v letih 2008 in 2009 v Severni Irski, še toliko ustreznejša glede na pomen, ki ga ima redno izvajanje LPIS-GIS. Identifikacija kmetijskih zemljišč in preverjanje upravičenosti površin sta namreč ključna elementa za pravilno uporabo sistema, vezanega na površino. Pomanjkljivosti LPIS-GIS v obravnavani zadevi, kot na primer to, da informacije niso bile dovolj natančne za dosledno izvedbo upravnega nadzora in pregledov na kraju samem, da bi se preverila upravičenost prijavljenih površin, same po sebi pomenijo bistveno tveganje za oškodovanje proračuna Unije (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 52 navedeno sodbo Grčija/Komisija, EU:C:2005:103, točka 97).

73 Trditve Združenega kraljestva ne omajajo ugotovitve v točki 71 zgoraj. Te trditve se lahko razporedijo v tri sklope.

74 Prvič, Združeno kraljestvo v bistvu trdi, da je treba 5-odstotni pavšalni popravek uporabiti zgolj za del odhodkov v Severni Irski v zadevnem obdobju, na katerega naj bi po mnenju te države članice vplivale nepravilnosti, tako da bi dejansko finančno tveganje znašalo 1,88 %. Združeno kraljestvo glede tega navaja, da je bilo 80 % napak, ki so bile storjene v letu 2007 in 2008, posledica napak, ki so bile storjene pri prvotni dodelitvi in izračunu pravic do plačila za upravičene površine. Zato naj bi bilo v bistvu treba za 80 % odhodkov v Severni Irski, ki so nastali v zadevnem obdobju, zaradi načina izračuna teh pravic do plačila, sestavljenih iz zgodovinskega in pavšalnega elementa, upoštevati, da se tveganje za zadevna sklada nanaša zgolj na ta zadnji element, ne pa na plačilo v celoti. Pavšalni element pa naj bi ustrezal zgolj okoli 22 % celote plačil, ki so bila izvedena v Severni Irski.

75 Namen te trditve Združenega kraljestva je v bistvu ta, da se ugotovitve v zvezi s sestavo vrednosti enote pravic do plačila prenese na raven plačil, izvršenih v zadevnem obdobju v Severni Irski.

76 Vendar tudi ob predpostavki, da je treba šteti, da kot trdi Združeno kraljestvo, zgolj na enega od dveh sestavnih delov – namreč pavšalni element – pravice do plačila, kot je določena v okviru statičnega hibridnega modela, vplivajo napake pri določitvi upravičenih površin, če te napake segajo do leta 2005, ta ugotovitev ne more ovreči ugotovitve v točkah 67 in 68 zgoraj, da pomanjkljivosti LPIS-GIS, ki jih je odkrila Komisija, potencialno vplivajo na vsako izvedeno plačilo.

77 Namreč, kot je razvidno iz točke 67 zgoraj, če znesek pomoči ustreza znesku vrednosti na enoto aktiviranih pravic do plačila, kar pomeni, da so zraven tudi upravičeni hektarji, napaka glede upravičene površine v vsakem primeru vpliva na znesek pomoči.

78 Poleg tega, kot je razvidno iz točk 56, 57 in od 66 do 70 zgoraj, Komisija v primeru pomanjkljivega ključnega pregleda lahko uporabi 5-odstotni pavšalni popravek za vse odhodke, ki se preverjajo, ne da bi bilo treba za uporabo takega pavšalnega popravka razlikovati v skladu z ugotovitvami glede sestave vrednosti na enoto pravic do plačila.

79 Drugič, Združeno kraljestvo navaja, tako v svojih pisanjih kot na obravnavi v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča, da je pravilnost trditve v okviru tega tožbenega razloga, v skladu s katero največje dejansko tveganje znaša 1,88 % vseh upoštevnih odhodkov, odvisna od uporabe določb členov 51, 73 in 73a Uredbe št. 796/2004, kot jih Združeno kraljestvo razlaga v okviru drugega tožbenega razloga. Ker naj bi bila tožbena razloga, navedena v podporo tej tožbi, tesno povezana, naj bi bilo treba v fazi tega tožbenega razloga upoštevati preudarke, ki so bili v zvezi s temi določbami navedeni v okviru drugega tožbenega razloga. Po mnenju te države članice je namreč dejansko tveganje sestavljeno iz neupravičenih izplačil in sankcij, ki se uporabijo v primeru čezmernih prijav.

80 Pojasniti je treba, ne da bi bilo v tej fazi treba preučiti določbe členov 51, 73 in 73a Uredbe št. 796/2004, da se argumenti Združenega kraljestva, ki jih je v zvezi z navedenimi določbami navedlo v okviru drugega toženega razloga, nanašajo na metodo izračuna neupravičeno izplačanih zneskov in sankcij za čezmerne prijave, ki se uporabijo v primeru odkritja napake glede upravičene površine, ki sega v leto 2005 in se je nato ponovila. Združeno kraljestvo želi v bistvu dokazati, da je metoda izračuna, ki ga v zvezi s tem predlaga Komisija, napačna.

81 Prvič, glede na to, da Združeno kraljestvo v okviru argumentov, povzetih v točki 79 zgoraj, navaja, da metoda izračuna, ki jo predlaga Komisija, znatno vpliva na pričakovano najvišjo raven finančnih izgub zadevnih skladov, tako da naj bi Komisija močno precenila raven izgub, je treba torej ugotoviti, po eni strani, da se ti argumenti nanašajo na pomožne preglede, ki jih je Komisija štela za nezadostne v upravnem postopku. Iz tega sledi, da se – kot je Komisija navedla na obravnavi – pomanjkljivosti LPIS-GIS, pri čemer je bil zaradi ključnega pregleda določen 5-odstotni finančni popravek, razlikujejo od pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v zvezi s pomožnimi pregledi in se obravnavajo v okviru drugega tožbenega razloga.

82 Po drugi strani je razvidno, da v zvezi s pomanjkljivostmi LPIS-GIS Komisija 5-odstotne stopnje pavšalnega popravka, ki izhaja neposredno iz smernic v dokumentu št. VI/5330/97, nikakor ni oprla na kakršno koli vrednotenje skupnega zneska neupravičenih izplačil in uporabljivih sankcij v primeru čezmerne prijave. Povedano drugače, 5-odstotna stopnja pavšalnega popravka, ki jo je določila Komisija, ni povezana s sporom med strankama v okviru drugega tožbenega razloga v zvezi z metodo izračuna neupravičenih plačil in sankcij.

83 Zato tudi ob predpostavki, da je metoda izračuna neupravičenih plačil in sankcij, kot jo predlaga Komisija, napačna, kot to trdi Združeno kraljestvo v okviru drugega tožbenega razloga, take napake nikakor ne bi vplivale na 5-odstotno stopnjo pavšalnega popravka, ki jo je Komisija uporabila zaradi pomanjkljivosti LPIS-GIS.

84 Drugič, ob predpostavki, da Združeno kraljestvo želi z argumenti, povzetimi v točki 79 zgoraj, navesti, da bi Komisija morala ovrednotiti dejansko tveganje, ne pa uporabiti pavšalnega popravka, z obrazložitvijo, da je bilo dejansko tveganje za zadevna sklada mogoče določiti na največ 1,88-odstotno stopnjo, kar pomeni, da Združeno kraljestvo želi, da Splošno sodišče odloči o vprašanju ocene dejanskega tveganja, je treba poudariti – ne da bi se bilo treba izreči o vprašanju, ali in v katerih okoliščinah lahko država članica veljavno predloži tako oceno tveganja v fazi sodnega postopka, da bi izpodbijala uporabo in obseg pavšalnega popravka – da te utemeljitve ni mogoče sprejeti.

85 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da Komisija v upravnem postopku ni imela na voljo nobene zanesljive analize o dejanskem finančnem tveganju, ki bi za zadevna sklada nastal zaradi nepravilnosti, odkritih v Severni Irski v prijavnih letih 2007 in 2008, tako da, kot je poleg tega navedla v svojih pisanjih, ni mogla oceniti tveganja, ki je dejansko nastalo za zadevna sklada.

86 Iz elementov spisa in zlasti uradnega sporočila je namreč razvidno, da je Komisija zavrnila analizo finančnega tveganja, ki jo je Združeno kraljestvo predložilo v upravnem postopku, in sicer z obrazložitvijo, da je pomanjkljiva, česar pa Združeno kraljestvo niti ne izpodbija.

87 Združeno kraljestvo se nato v fazi tega postopka ni sklicevalo na nobeno zanesljivo analizo finančnega tveganja, ki naj bi bila predložena v upravnem postopku.

88 Nazadnje, v zvezi s tem, da se Združeno kraljestvo sklicuje na poročilo o oceni tveganja za shemo enotnega plačila v Severni Irski za prijavno leto 2009, ki ga je predložilo Komisiji in ki ga je ta sprejela v okviru upravnega postopka, ki je vodil do sprejetja Izvedbenega sklepa Komisije z dne 26. februarja 2013 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in EKSRP iz financiranja Evropske unije (2013/123/EU) (UL L 67, str. 20), je treba poudariti, da ocena tveganja, navedena v tem poročilu, temelji na vzorcih zahtev, vloženih v prijavnem letu 2009. Iz tega sledi, da tudi če bi to poročilo vsebovalo opredelitev finančnega tveganja, ki bi ga Komisija sprejela, bi bili ta opredelitev in ocena finančnega tveganja upoštevni le za prijavno leto 2009. Ocene finančnega tveganja v letu 2009 namreč ni mogoče šteti za oceno finančnega tveganja za zadevna sklada v prijavnih letih 2007 in 2008.

89 Drugič, ugotoviti je treba, da tudi če argumente, ki jih je Združeno kraljestvo navedlo v podporo prvega in drugega tožbenega razloga, beremo skupaj, z njimi ni mogoče utemeljiti, da največje dejansko tveganje za zadevna sklada ne bi moglo preseči 1,88-odstotne stopnje.

90 Po eni strani je namreč to stopnjo določilo Združeno kraljestvo v okviru tega tožbenega razloga, in sicer tako, da je za del odhodkov, za katerega meni, da je tvegan, uporabilo stopnjo pavšalnega popravka, ki jo je izbrala Komisija. Povedano drugače, ta stopnja domnevno največjega dejanskega tveganja temelji na pavšalni stopnji, ki je bila na podlagi argumentov, ki so bili že zavrnjeni, uporabljena za zmanjšano osnovo izračuna. Z izračunom, ki temelji na pavšalni stopnji, torej ni mogoče določiti dejanskega tveganja.

91 Po drugi strani pa Združeno kraljestvo navaja, da je ta 1,88-odstotna stopnja, ki je v okviru prvega tožbenega razloga izračunana na podlagi pavšalnega popravka, odvisna od uporabe, v skladu z njegovo razlago iz tožbenega razloga, določb členov 51, 73 in 73a Uredbe št. 796/2004. Medtem pa Združeno kraljestvo nikakor ni dokazalo, da navedena 1,88-odstotna stopnja ustreza izgubam, ki so zadevnima skladoma dejansko nastale zaradi pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija, niti ni dokazalo, da 5-odstotna stopnja, ki jo je uporabila Komisija, resnično presega dejansko tveganje. Namreč, tudi ob predpostavki, da bi Združeno kraljestvo lahko v okviru postopka predložilo oceno dejanskega tveganja, je treba ugotoviti, da ta država članica ni predložila nobene številčne analize, na podlagi katere bi Splošno sodišče lahko preverilo, ali na podlagi metode, ki jo ta država članica predlaga za izračun preplačil in uporabljivih kazni v primeru čezmerne prijave, finančno tveganje, ki ga je slednja opredelila kot znesek neupravičenih plačil in kazni, ne bi moglo preseči najvišje stopnje 1,88 % vseh zadevnih odhodkov ali bi bilo manjše od 5-odstotne stopnje, ki jo je izbrala Komisija.

92 Zato je treba ugotoviti, da tudi če bi bili argumenti Združenega kraljestva glede določb členov 51, 73 in 73a Uredbe št. 796/2004 utemeljeni, z njimi ni mogoče dokazati, kot to zahteva sodna praksa, navedena v točki 53 zgoraj, da je Komisija zagrešila napako glede finančnih posledic pomanjkljivosti LPIS-GIS.

93 Iz tega je tudi razvidno, da tudi če bi Združeno kraljestvo utemeljeno trdilo, da bi v 80 % primerov zgolj pavšalni del vsake pravice do plačila lahko povzročil tveganje izgub zadevnih skladov, in bi bila njegova metoda izračuna preplačil in uporabljivih kazni v primeru čezmerne prijave pravilna, dejanske ravni neupravičenih odhodkov ne bi bilo mogoče določiti dovolj natančno, tako da je Komisija v skladu z dokumentom št. VI/5330/97 upravičeno smela naložiti 5-odstotni pavšalni popravek za vse odhodke, ki so bili izvedeni in podvrženi ukrepu pomanjkljivega pregleda (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 25. julija 2006, Belgija/Komisija, T-221/04, EU:T:2006:223, točki 91 in 92).

94 Tretjič, Združeno kraljestvo je na obravnavi poudarilo, da bi Komisija v obravnavani zadevi lahko uporabila 2-odstotno stopnjo pavšalnega popravka, glede na to, da je bilo finančno tveganje manjše.

95 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da iz povezanih določb člena 44(1)(c) in člena 48(2) Poslovnika z dne 2. maja 1991 izhaja, da mora tožba vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov in da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. Vendar je treba razlog, ki pomeni razširitev razloga, ki je bil neposredno ali posredno naveden že prej v tožbi in je z njim tesno povezan, razglasiti za dopusten (sklep z dne 13. novembra 2001, Dürbeck/Komisija, C-430/00 P, Recueil, EU:C:2001:607, točka 17, in sodba z dne 11. julija 2013, Ziegler/Komisija, C-439/11 P, ZOdl., EU:C:2013:513, točka 46). Analogno rešitev je treba uporabiti za očitek, naveden v utemeljitev tožbenega razloga (sodbi z dne 21. marca 2002, Joynson/Komisija, T-231/99, Recueil, EU:T:2002:84, točka 156 in z dne 12. decembra 2012, Novácke chemické závody/Komisija, T-352/09, ZOdl., EU:T:2012:673, točka 168; glej tudi v tem smislu sklep z dne 24. septembra 2009, Alcon/UUNT, C-481/08 P, EU:C:2009:579, točka 17).

96 Po eni strani torej očitka, ki je bil prvič naveden na obravnavi in temelji na tem, da bi Komisija lahko uporabila 2-odstotno stopnjo pavšalnega popravka, ni mogoče povezati z argumenti Združenega kraljestva, navedenimi v njegovih pisanjih. V okviru tega tožbenega razloga namreč Združeno kraljestvo v svojih pisanjih, in kot je priznalo na obravnavi, izhaja iz predpostavke, da je 5-odstotni pavšalni popravek načeloma ustrezen v primeru pomanjkljivosti ključnega pregleda, vendar pod pogojem, kot meni država članica, da se ta stopnja uporabi za del odhodkov, ki povzročajo tveganje za zadevna sklada (glej točko 65 zgoraj). Očitek, ki temelji na tem, da bi Komisija lahko uporabila 2-odstotno stopnjo pavšalnega popravka, torej posredno omaja to premiso, tako da tega očitka ni mogoče šteti za dopolnitev prvega tožbenega razloga Združenega kraljestva.

97 Po drugi strani pa je treba ugotoviti, da Združeno kraljestvo ni navedlo nobene nove pravne ali dejanske okoliščine, ki bi omogočala naknadno sklicevanje na ta očitek.

98 Zato je treba očitek, ki temelji na tem, da bi Komisija lahko zaradi pomanjkljivosti ključnih pregledov uporabila 2-odstotni pavšalni popravek, zavreči kot nedopusten.

99 Drugič, ta očitek je vsekakor neutemeljen. V zvezi s tem zadošča poudariti, da se v smislu dokumenta št. VI/5330/97 po eni strani 2-odstotni pavšalni popravek uporabi, če država članica pravilno izvede ključne preglede, vendar popolnoma opusti izvedbo enega ali več pomožnih pregledov, ob upoštevanju manjšega tveganja izgube za zadevna sklada in manjše resnosti kršitve (zgoraj v točki 93 navedena sodba Belgija/Komisija, EU:T:2006:223, točka 82). Po drugi strani pa je iz dokumenta št. VI/5330/97 razvidno, da Komisija lahko v primeru pomanjkljivega ključnega pregleda uporabi 5-odstotni pavšalni popravek (glej točki 56 in 64 zgoraj), kot je to pravilno storila v obravnavani zadevi.

100 Glede na navedeno je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

*Drugi tožbeni razlog: napačna uporaba prava in napačna ugotovitev dejanskega stanja v zvezi s pomanjkljivostmi pri pomožnih pregledih*

101 Združeno kraljestvo z drugim tožbenim razlogom, ki temelji na napačni uporabi prava in napačni ugotovitvi dejanskega stanja v zvezi s pomanjkljivostmi pri pomožnih pregledih, izpodbija 2-odstotni pavšalni popravek. Ta tožbeni razlog je razdeljen na 5 očitkov, ki se nanašajo, prvi, na retroaktivno ponovno vrednotenje vrednosti pravic do plačila, drugi na to, da se pri novem izračunu pravic do plačila upoštevajo razlike v površinah, ki vplivajo na „živalske“ premije, tretji na povrnitev neupravičenih plačil, četrti na zmanjšanja in izključitve pri čezmernih prijavah ter peti na namerno čezmerno prijavo.

102 Komisija primerno trdi, da je ta tožbeni razlog neupošteven, in podredno navaja, da je vsekakor neutemeljen.

103 Najprej je treba preučiti upoštevnost tožbenega razloga.

104 V zvezi s tem je treba poudariti, da je iz Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97 razvidno, da kadar je ugotovljenih več pomanjkljivosti v istem sistemu, se pavšalne stopnje popravka ne seštevajo, najresnejša pomanjkljivost pa se jemlje kot prikaz tveganj, ki jih predstavlja sistem nadzora kot celota (sodbi z dne 15. decembra 2011, Luksemburg/Komisija, T-232/08, EU:T:2011:751, točka 72, in z dne 16. septembra 2013, Poljska/Komisija, T-486/09, EU:T:2013:465, točka 147).

105 V obravnavani zadevi ni sporno, da je Komisija odkrila pomanjkljivosti, ki vplivajo, prvič, na LPIS-GIS, drugič, na preverjanja na kraju samem, in tretjič, na uporabo pravil o sankcijah, o povrnitvi neupravičenih plačil in o namerni neskladnosti. Komisija je navedla, da sta obe prvi pomanjkljivosti v zvezi ključnimi pregledi zahtevali 5-odstotne finančne popravke, medtem ko je zadnja pomanjkljivost glede pomožnih pregledov upravičevala le 2-odstotni finančni popravek. Vendar je Komisija na podlagi pravil, po katerih se stopnje pavšalnih popravkov ne seštevajo, uporabila 5-odstotni finančni popravek zaradi pomanjkljivosti LPIS-GIS, pri čemer je pojasnila, da so bile druge odkrite pomanjkljivosti zajete s tem popravkom.

106 Iz tega sledi, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni posebej uporabila finančnega popravka za pomanjkljivosti v zvezi z uporabo sankcij, s povrnitvijo neupravičenih plačil in z namerno neskladnostjo.

107 Ker torej Združeno kraljestvo, kot je razvidno iz analize prvega tožbenega razloga, ni dokazalo, da je bila uporaba 5-odstotnega finančnega popravka zaradi pomanjkljivosti LPIS-GIS napačna, je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neupošteven (glej v tem smislu sodbo z dne 27. oktobra 2005, Grčija/Komisija, C-175/03, EU:C:2005:643, točka 65; ter zgoraj v točki 104 navedeni sodbi Luksemburg/Komisija, EU:T:2011:751, točki 75 in 76, in Poljska/Komisija, EU:T:2013:465, točka 146 in 157).

108 Te ugotovitve ne omajajo argumenti Združenega kraljestva, ki temeljijo v bistvu na tem, da naj namen tega tožbenega razloga ne bi bilo izpodbijanje 2-odstotnega pavšalnega popravka, ampak izpodbijanje 5-odstotnega pavšalnega popravka, ki je bil uporabljen zaradi pomanjkljivosti v zvezi s LPIS-GIS. Po mnenju te države članice je natančnost navedb, ki so bile predložene v okviru prvega tožbenega razloga, po katerem naj bi največje dejansko tveganje za zadevna sklada znašalo 1,88 %, „odvisna od uporabe določb o retroaktivnem ponovnem izračunu pravic do plačila, povrnitvi preplačil in sankcijah“ iz prvega, tretjega in četrtega očitka, ki so navedeni v podporo temu tožbenemu razlogu.

109 Poleg dejstva, da Združeno kraljestvo v svojih pisanjih ta tožbeni razlog usmerja enkrat zoper 5-odstotni finančni popravek, ki ga je uporabila Komisija, drugič zoper 2-odstotni finančni popravek, za katerega je Komisija menila, da ga zajema prvi, tako da cilj tega tožbenega razloga ni povsem jasen, zadošča ugotovitev, da je bilo že v točkah od 81 do 83 zgoraj poudarjeno, da Komisija ne vidi povezave med 5-odstotnim pavšalnim popravkom in metodo izračuna preplačil ter uporabljivih kazni v primeru čezmerne prijave, če je primerno, po retroaktivnem ponovnem vrednotenju pravic do plačila. Iz tega sledi, da argumenti v zvezi s to zadnjenavedeno metodo niso upoštevni za izpodbijanje 5-odstotnega pavšalnega popravka.

110 Iz točk od 85 do 93 zgoraj je vsekakor razvidno, da tudi če se ti argumenti štejejo za utemeljene, na podlagi njih ni mogoče dokazati, da najvišja raven dejanskih izgub za zadevna sklada ne bi presegla 1,88 % odhodkov, izvedenih leta 2008 in leta 2009 v okviru sheme enotnega plačila v Severni Irski.

111 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

112 V skladu z vsemi navedenimi ugotovitvami je treba tožbo zavrniti v celoti.

**Stroški**

113 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker Združeno kraljestvo ni uspelo, se mu v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska poleg svojih stroškov nosi stroške Evropske komisije.**

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 4. septembra 2015.

Podpisi