SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA,

predstavljeni 10. januarja 2008 [1]

1. Kraljevina Belgija (v nadaljevanju tudi: pritožnica) s to pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje z dne 25. julija 2006 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba), [2] s katero je bila zavrnjena njena tožba za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije 2004/136/ES [3] z dne 4. februarja 2004 v delu, v katerem za pritožnico določa dvoodstotno pavšalno zmanjšanje odhodkov, prijavljenih zaradi financiranja s strani Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), za poslovna leta od 2000 do 2002, ali podredno, zmanjšanje zneska odhodkov, izključenih iz financiranja.

I – Pravni okvir

2. Jamstveni oddelek EKUJS v skladu z ureditvijo Skupnosti o financiranju skupne kmetijske politike [4] med drugim financira intervencijske ukrepe za ureditev kmetijskih trgov, sprejete skladno s predpisi Skupnosti v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. [5] Če Komisija ugotovi, da nekateri odhodki niso bili porabljeni v skladu s predpisi Skupnosti, odloči, katerih odhodkov Skupnost ne bo več financirala. [6] Države članice so dolžne sprejeti, v skladu z nacionalnimi zakonskimi in drugimi določbami, ukrepe, potrebne za preverjanje stvarnosti in pravilnosti dejavnosti, ki jih financira EKUJS, za preprečevanje in ugotavljanje nepravilnosti ter za izterjavo sredstev, izgubljenih zaradi nepravilnosti ali malomarnosti. [7]

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.

2 – Sodba v zadevi Belgija proti Komisiji (T-221/04, neobjavljena v ZOdl.).

3 – Odločba o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) iz financiranja Skupnosti (UL L 40, str. 31).

4 – V obravnavanem primeru izstopata Uredba Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 94, str. 13) in glede odhodkov po 1. januarju 2000 Uredba Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 160, str. 103). Ti uredbi ne veljata več, zdaj velja, in sicer od 1. januarja 2007, Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1).

5 – Glej člena 1(2)(b) in 3(1) Uredbe št. 729/70 ter člena 1(2)(b) in 2(2) Uredbe št. 1258/99.

6 – Glej člen 5(2)(c) Uredbe št. 729/70 in člen 7(4) Uredbe št. 1258/99.

7 – Glej člen 8(1) Uredbe št. 729/70 in člen 8(1) Uredbe št. 1258/99.

3. Člen 1 Uredbe Sveta (EGS) št. 3508/92 z dne 27. novembra 1992 o vzpostavitvi integriranega upravnega in nadzornega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti [8] vsem državam članicam nalaga vzpostavitev takega integriranega sistema, ki ga je treba uporabljati zlasti v sektorju rastlinske predelave za skupnostni sistem podpor za proizvajalce nekaterih poljščin.

4. V skladu s členom 2 te uredbe vključuje „[i]ntegrirani sistem […] naslednje elemente:

(a) računalniško zbirko podatkov;

(b) alfanumerični identifikacijski sistem za enote rabe ali poljine;

(c) alfanumerični sistem za identifikacijo in registracijo živali;

(d) zahtevke za pomoč;

(e) integrirani nadzorni sistem“.

Uredba Sveta (ES) št. 1593/2000 z dne 17. julija 2000 o spremembi Uredbe (EGS) št. 3508/92 [9], ki je začela veljati 28. julija 2000, je črtala besedo „alfanumerični“ iz člena 2(b) in (c) slednje.

5. V smislu Uredbe št. 3508/92, kot določa njen člen 1(4), pomeni „enota rabe ali poljina“ „strnjeno zemljišče, ki ga uporablja en sam nosilec kmetijskega gospodarstva za proizvodnjo ene vrste kmetijske rastline“.

6. Člen 4 Uredbe št. 3508/92 določa:

„Alfanumerični identifikacijski sistem za enote rabe ali poljine se vzpostavi na podlagi katastrskih načrtov in drugih katastrskih dokumentov, drugega kartografskega materiala ali letalskih oziroma satelitskih

8 – UL L 355, str. 1. Navedena uredba, ki je bila večkrat spremenjena, je bila razveljavljena z 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 L 270, str. 1).

9 – UL L 182, str. 4.

posnetkov ali drugih enakovrednih dodatnih dokazil oziroma na podlagi več teh elementov.“

2. Upravni nadzor se dopolni z nadzorom na kraju samem na vzorcu izbranih kmetijskih gospodarstev. Za vse te nadzore izdelajo države članice načrt vzorčenja.

Na podlagi Uredbe št. 1593/2000 je bilo besedilo tega člena nadomeščeno z naslednjim:

3. Vsaka država članica imenuje organ, ki je odgovoren za koordinacijo nadzorov, predvidenih s to uredbo.

„Identifikacijski sistem za enote rabe ali poljine se vzpostavi na osnovi kart ali katastrskih načrtov ali drugih kartografskih virov. Pri tem se bodo uporabljale metode računalniških geografskih informacijskih sistemov, vključujoč po možnosti letalske ali satelitske ortoposnetke s homogenim standardom, ki zagotavlja natančnost, ustrezno kartografskemu merilu najmanj 1:10000.“

4. Nacionalni organi lahko pod pogoji, ki jih je treba določiti, uporabljajo daljinsko zaznavanje za določanje površin enot rabe ali poljin za identifikacijo vrst kmetijskih rastlin in preverjanje njihovega stanja.

7. Člen 7 Uredbe št. 3508/92 določa, da zajema „[i]ntegrirani nadzorni sistem […] vse predložene zahtevke za pomoč, zlasti glede upravnega nadzora, nadzora na kraju samem in preverjanja z daljinskim zaznavanjem z uporabo letalskih ali satelitskih posnetkov, če je to primerno“.

[…]“

8. Člen 8 te uredbe določa:

9. Na podlagi člena 13(1) Uredbe št. 3508/92, v različici, ki izhaja iz Uredbe Sveta (ES) št. 2466/1996 z dne 17. decembra 1996 o spremembi Uredbe (EGS) št. 3508/92, [10] se od 1. januarja 1997 v Belgiji uporabljajo vsi deli integriranega upravnega in nadzornega sistema, dopolnjeni s členom 2 iste uredbe.

„1. Države članice opravljajo upravni nadzor zahtevkov za pomoč.

10 – UL L 335, str.1.

Z Uredbo št. 1593/2000 je bila nato v zgoraj navedeni člen 13(1) dodana točka (c), ki določa, da se integrirani sistem uporablja najpozneje od 1. januarja 2005 v različnih državah članicah „glede geografskega dela identifikacijskega sistema za enote rabe ali poljine v skladu s členom 4“.

10. Člen 6 Uredbe Komisije (EGS) št. 3887/92 z dne 23. decembra 1992 o spremembi uporabe integriranega upravnega in nadzornega sistema glede nekaterih programov pomoči Skupnosti,[11] kot je bil spremenjen z Uredbo Komisije (ES) št. 1678/1998 z dne 29. julija 1998,[12] določa:

„1. Upravni nadzor [in nadzor] na kraju samem se izvaja tako, da se lahko zanesljivo preveri, ali so bili upoštevani pogoji, pod katerimi se pomoč odobri.

2. Upravni nadzor iz člena 8(1) Uredbe (EGS) št. 3508/92 vsebuje zlasti:

a) navzkrižno preverjanje prijavljenih enot rabe ali poljin in živali, da bi se preprečila neupravičena večkratna odobritev iste pomoči za isto koledarsko leto;

b) […][13].

3. Nadzor na kraju samem zajema vsaj znatni vzorec zahtevkov. Ta vzorec mora zajemati najmanj:

[…];

– 5 % zahtevkov za pomoč na površino, vendar pa se ta odstotek zmanjša na 3 % za zahtevke za pomoč na površino, če njihovo število presega 700.000 na državo članico in koledarsko leto.

Če pregledi na kraju samem pokažejo bistvene nepravilnosti v regiji ali delu regije, pristojni organi opravijo dodaten nadzor v tekočem letu in za to regijo ali del regije povišajo odstotek zahtevkov, ki jih je treba preveriti v naslednjem letu.

4. Zahtevke, ki so predmet nadzora na kraju samem, določi pristojni organ zlasti na

11 – UL L 391, str. 36.

12 – UL L 212, str. 23.

13 – Zadeva samo preglede živega goveda.

podlagi analize tveganj ter dejavnika reprezentativnosti vloženih zahtevkov za pomoč. Analiza tveganj upošteva:

– zneske pomoči;

– število parcel, površino ali število živali, za katere se pomoč zahteva;

– napredek v primerjavi s prejšnjim letom;

– ugotovitve nadzorov prejšnjih letih;

– druga merila, ki jih določijo države članice;

– kršitve Uredbe (ES) št. 820/97 [14].

[…]

7. Površine enot rabe ali poljin se ugotovijo s katerim koli primernim načinom, ki ga je predvidel pristojni organ, in ki zagotavlja meritve vsaj z enakovredno natančnostjo, kot se zahteva za uradne meritve skladno z nacionalnimi določbami. Pristojni organ določi tolerančno mejo, upoštevajoč uporabljeno metodo merjenja, natančnost razpoložljivih uradnih dokumentov, lokalne dejavnike, kot so nagib in oblika enote rabe ali poljine ter določbe naslednjega odstavka.

[…].“

11. Z Uredbo Komisije (ES) št. 2801/99 z dne 21. decembra 1999 o spremembi Uredbe št. 3887/92 [15] je bilo od 1. januarja 2000 besedilo zgorajnavedenega člena 6(2) nadomeščeno s tem besedilom:

„Upravni nadzor iz člena 8(1) Uredbe (EGS) št. 3508/92 vsebuje zlasti:

14 – Uredba Sveta z dne 21. aprila 1997 o uvedbi sistema za identifikacijo in registracijo govedi ter ureditvi označevanja govejega mesa in proizvodov iz govejega mesa (UL L 117, str. 1).

15 – UL L 340, str. 29.

a) navzkrižno preverjanje prijavljenih enot rabe ali polj in živali, da bi se preprečila večkratna odobritev iste pomoči za isto koledarsko ali tržno leto ter neupravičeno kopičenje pomoči, odobrene v okviru programov pomoči Skupnosti v zvezi s prijavljenimi površinami;

b) […] [16];

c) […] [17].“

Poleg tega je bila z Uredbo št. 2801/1999 nadomeščena druga alinea člena 6(3) Uredbe št. 3887/92 s to alineo:

„– 5 % zahtevkov za pomoč na površino“.

12. Člen 7(1) Uredbe št. 3887/92 določa:

„Če se država članica odloči nadzorovati vzorec ali del vzorca iz člena 6(3) z daljinskim zaznavanjem, opravlja:

– fotografsko analizo slik ali zračnih fotografij z namenom prepoznati pokrovnost tal in izmeriti površine vseh nadzorovanih enot rabe ali poljin;

– vsebinski nadzor zahtevkov, pri katerih pristojni organ na podlagi fotografske analize ne more ugotoviti, ali je izjava točna.“

13. Člen 9(2) Uredbe št. 3887/92, kot je bil spremenjen z Uredbo Komisije (ES) št. 1648/1995 z dne 6. julija 1995 [18], določa zlasti tole:

„Če se izkaže, da površina, prijavljena v zahtevku za pomoč na površino, presega

16 – Zadeva samo preglede živega goveda.

17 – Zadeva samo preglede živega goveda.

18 – UL L 156, str. 27.

ugotovljeno površino, se znesek pomoči izračuna na podlagi površine, ugotovljene med pregledom. Ob tem pa se, razen v primerih višje sile, dejansko ugotovljeno površino zmanjša:

– za dvakratnik ugotovljene razlike, če ta presega ugotovljeno površino za več kot 3 % ali za 2 ha, vendar ne za več kot za 20 %.

Če znaša razlika več kot 20 % ugotovljene površine, se pomoč, vezana na površino, ne odobri.

[…].“

15. Člen 31(2) Uredbe št. 2419/2001, ki ustreza določbi člena 9(2), prvi odstavek, prvi stavek, Uredbe št. 3887/92, določa:

„Če je prijavljena površina v zahtevku za pomoč na površino večja od ugotovljene površine, za to skupino kmetijskih rastlin, ki je rezultat upravnega nadzora ali nadzora na kraju samem, se pomoč, ne glede na znižanja in izključitve skladno s členi 32 do 35, izračuna na podlagi ugotovljene površine za to skupino kmetijskih rastlin.“

II – Dejansko stanje

14. Uredba št. 3887/92 je bila razveljavljena z Uredbo Komisije (ES) št. 2419/2001 z dne 11. decembra 2001 [19], ki določa nova podrobna pravila glede integriranega upravnega in nadzornega sistema, uvedenega z Uredbo št. 3508/92, ki veljajo, kot določa njen člen 54, za zahtevke za pomoč, vložene v zvezi s tržnimi leti ali premijskimi obdobji z začetkom od 1. januarja 2002.

16. Belgijski organi so leta 1996 sprejeli identifikacijski sistem enot rabe ali poljin, izveden na podlagi zračnih fotografij po metodah računalniških geografskih informacijskih sistemov (RGIS). [20] Enote rabe ali poljine so bile na zračnih fotografijah identificirane tako, da so pridelovalci na njih ročno označili meje, upravni organi pa so nato poskrbeli za njihov grafični vnos v RGIS.

19 – Uredba, ki določa podrobna pravila glede integriranega upravnega in nadzornega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti, uvedenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 3508/92 (UL L 327, str. 11).

20 – Gre za informacijsko sredstvo, ki se uporablja za predstavitev in analizo stvari, ki obstajajo na zemeljski površini in ki se nanašajo na prostor. Zemljepisna ali prostorska informacija temelji na skupnem prostorskem referenčnem sistemu.

17. Službe Komisije, zadolžene za potrditev obračuna EKUJS, so po preverjanju, ki ga je maja 2001 opravila Belgija, ugotovile nekatere nepravilnosti pri nadzoru, ki so ga opravili belgijski organi v sektorju poljščin.

18. Komisija je 30. septembra 2003 sprejela zbirno poročilo, v katerem je navedla predvsem to, da Kraljevina Belgija pri letini 1999–2001 ni spoštovala niti člena 8 Uredbe št. 3508/92 niti členov 6 in 9 Uredbe št. 3887/92, ker na eni strani ni zmanjšala prijavljene površine enot rabe ali poljin v zahtevku za pomoč in/ali opravila nadzora na kraju samem v tistih primerih, ko je iz upravnega nadzora izhajalo, da je prijavljena površina večja od površine, vnesene v RGIS (v nadaljevanju: površina RGIS), in ker je na drugi strani grafični vnos enot rabe ali poljin v RGIS opravila prepozno in posledično ni upoštevala nekaterih postopkov iz analize tveganj. Komisija je ugotovila, da Kraljevina Belgija ni ustrezno in v skladu z veljavnimi predpisi izvedla sekundarnega nadzora.

19. Komisija je 4. februarja 2004 sprejela Odločbo 2004/136 (v nadaljevanju: sporna odločba), s katero je bilo določeno predvsem pavšalno dvoodstotno zmanjšanje (enako 9 322 809 eurom) odhodkov pooblaščenih plačilnih agencij Kraljevine Belgije, prijavljenih v okviru Jamstvenega oddelka EKUJS v sektorju poljščin za poslovna leta od 2000 do 2002, in sicer zaradi nezanesljivosti sekundarnega nadzora.

III – Postopek pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba

20. Kraljevina Belgija je s tožbo, ki jo je pri sodnem tajništvu Sodišča vložila 13. aprila 2004 in je bila vpisana pod opravilno številko C-176/04, predlagala razglasitev ničnosti sporne odločbe v delu, v katerem določa zgorajnavedeno pavšalno zmanjšanje, ali podredno, zmanjšanje odhodkov, izključenih iz financiranja, na 1.079.814 eurov.

21. Sodišče je s sklepom z dne 8. junija 2004 zadevo odstopilo Sodišču prve stopnje, in sicer na podlagi člena 51 Statuta Sodišča, kot izhaja iz Odločbe Sveta 2004/407/ES, Euratom z dne 26. aprila 2004 o spremembi členov 51 in 54 Protokola o statutu Sodišča [21].

22. Tožba, ki je bila pri sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vpisana pod opravilno številko T-221/04, je temeljila na treh

21 – UL L 132, str. 5.

tožbenih razlogih. Pritožnica je s prvim tožbenim razlogom zatrjevala, da ni kršila člena 8 Uredbe št. 3508/92 in členov 6 in 9 Uredbe št. 3887/92. Z drugim tožbenim razlogom, navedenim podredno, je uveljavljala, da je Komisija kršila pogoje, ki jih je določila v dokumentu št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997 z naslovom Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS [22] (v nadaljevanju: Smernice), in v zadnji analizi, da je kršila člen 5(2)(c) Uredbe št. 729/70, [23] kot je bila spremenjena z Uredbo št. 1287/95, [24] in člen 7(4) Uredbe št. 1258/99. [25] S tretjim tožbenim razlogom, navedenim podredno, je uveljavljala kršitev načela sorazmernosti pri določitvi zneska, navedenega v popravku, ki ga je sprejela Komisija.

23. Sodišče prve stopnje je v izpodbijani sodbi, s katero je tožbo v celoti zavrnilo in pritožnici naložilo plačilo stroškov, najprej po uradni dolžnosti poudarilo nedopustnost podrednega predloga za zmanjšanje zneska, navedenega v popravku, ker je menilo, da v okviru ničnostne tožbe ni pristojno za to, da bi sporno odločbo nadomestilo ali spremenilo. [26]

24. Sodišče prve stopnje je po vsebini najprej preučilo in zavrnilo skupaj prvi tožbeni razlog in prvi del drugega tožbenega razloga, s katerima je pritožnica zatrjevala, da pogoj pomembne neuporabe določb prava Skupnosti, ki jih določajo Smernice, v obravnavanem primeru ni bil izpolnjen.

25. Sodišče prve stopnje se je sklicevalo na prvi očitek Kraljevini Belgiji iz zbirnega poročila Komisije glede nezadostnega odziva belgijskih organov na nepravilnosti, ki so se glede na RGIS pokazale pri upravnem nadzoru, in iz navedenega poročila predvsem poudarilo, da so bile brez dodatne preiskave belgijskih organov pomoči izplačane v nekaterih primerih, ko je prijavljena površina v zahtevku za pomoč presegala za več kot 5 odstotkov površine RGIS, in v vseh primerih, ko je bila prijavljena površina presežena za manj kot 5 odstotkov. [27]

26. Sodišče prve stopnje je navedlo, da je, „ko je pri upravnem nadzoru ugotovljeno, da izhaja iz RGIS, da je prijavljena površina v zahtevku za pomoč večja od površine RGIS, zadevno razhajanje nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka (v nadaljevanju: nepravilnosti)“. Sodišče prve stopnje je namreč poudarilo, da je, „če površina RGIS bolj ustreza dejanski površini kot

22 – Neuraden prevod izvirnika v francoščini.

23 – Glej opombi 4 in 6 zgoraj.

24 – Uredba Sveta (ES) z dne 22. maja 1995 o spremembi Uredbe (EGS) št. 729/70 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 125, str. 1).

25 – Glej opombi 4 in 6 zgoraj.

26 – Izpodbijana sodba, točke od 26 do 28.

27 – Enako, točka 45.

površini, prijavljeni v zahtevku za pomoč, plačilo pomoči na površino na podlagi prijavljene površine neupravičeno plačilo v korist vlagatelja zahtevka in torej izguba za EKUJS“. Zavrnilo je torej trditev pritožnice, da je nenatančnost podatkov o površini enot rabe ali poljin, ki izhajajo iz RGIS in ki so bili pridobljeni z ročno označitvijo meja površine na starejših fotografijah, navedenim nepravilnostim odvzela pomen. Iz take nenatančnosti izhaja, kot navaja Sodišče prve stopnje, da „tveganja izgube za EKUJS ni mogoče izključiti“. Po mnenju Sodišča prve stopnje bi bila namreč navedena izguba, če bi bili podatki RGIS natančni, gotova, medtem ko nenatančnost teh podatkov onemogoča, da bi se ugotovilo, ali je ta izguba resnična ali ne, in zato nepravilnosti kažejo na to, da obstaja tveganje izgube za EKUJS“. [28]

27. Sodišče prve stopnje je nato poudarilo, da čeprav v času dejanskega stanja veljavna ureditev državam članicam ni nalagala uporabe RGIS, jo je pa dopuščala, so si belgijski organi z uvedbo RGIS, preden je postal obvezen, vendarle priskrbeli „nadzorno sredstvo, ki lahko daje relevantne podatke izven izrecnih obveznosti, določenih v členu 6(2) Uredbe št. 3887/92“. Po navedbah Sodišča prve stopnje Komisija torej ni mogla „spregledati dejavnika, ki je vzbudil resen in utemeljen dvom ter pokazal na nevarnost izgube za EKUJS, samo zato, ker sistem, ki je razkril nepravilnosti, ni bil obvezen ali temu namenjen“. Sodišče prve stopnje je posledično ugotovilo, da je v skladu s sodno prakso [29] Komisija z dokazi podkrepila svoje resne in utemeljene dvome o pravilnosti površin, ki so jih prijavili pridelovalci in torej o zanesljivosti nadzora belgijskih organov ter pravilnosti podatkov, ki so jih ti organi posredovali. [30]

28. Zavrnjena je bila tudi trditev pritožnice, da je Komisija s tem, da je belgijskim organom naložila, naj zaradi zgorajnavedenih nepravilnosti opravijo nadzor na kraju samem ali drug upravni nadzor ali zmanjšajo površine, poskušala naložiti obveznosti, ki so bile uvedene šele s predpisi, sprejetimi po nastanku zadevnega dejanskega stanja. Sodišče prve stopnje je glede tega opozorilo, da take obveznosti „morda posredno izhajajo iz dejstva, da so države članice na podlagi [materialnega] prava dolžne organizirati sistem nadzora in spremljanja“. Sodišče prve stopnje iz člena 8 Uredbe št. 3508/92 in iz členov 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92 zlasti sklepa, da so „države članice dolžne organizirati celoto upravnega nadzora in nadzora na kraju samem, ki zagotavlja pravilno upoštevanje materialnih in formalnih pogojev

28 – Izpodbijana sodba, točki 47 in 48. Pri vseh delih izpodbijane sodbe, ki so v teh sklepnih predlogih navedeni med navednicami, gre za neuraden prevod.

29 – Sodba z dne 21. januarja 1999 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-54/95, Recueil, str. I-35, točka 34).

30 – Izpodbijana sodba, točke 30, 49 in 50.

za odobritev pomoči“. Na podlagi sodne prakse [31] tudi sklepa, da „mora biti upravni nadzor pred nadzorom na kraju samem opravljen tako, da nacionalnim organom omogoči, da pridejo do vseh možnih ugotovitev, najsi gre za gotovosti ali dvome, zato da se upoštevajo pogoji za odobritev pomoči“. [32]

29. Sodišče prve stopnje je potem, ko je ugotovilo, da je bil odziv belgijskih organov na nepravilnosti, ki jih je pokazal RGIS, obvezen, [33] preverilo, ali je bil nadzor, ki so ga v ta namen izvedli ti organi, zanesljiv. Navedeni nadzor je v točki 58 izpodbijane sodbe opisan tako:

„V obravnavanem primeru so belgijski organi med merila, ki se uporabljajo pri analizi tveganj iz člena 6(4) Uredbe št. 3887/92 za določanje, katera opravila morajo biti predmet nadzora na kraju samem, sami vključili merilo, katerega podlaga so nepravilnosti. Kadar so se opravila nanašala na skupino kmetijskih rastlin, ki je sama predstavljala nepravilnosti, pozitivne ali negativne, ki so bile višje od določene tolerančne meje, so navedeni organi preverili grafične podatke iz RGIS in ugotovili, da je njihov popravek v nekaterih primerih povzročil odpravo nepravilnosti. V drugih primerih so izbrali opravila, ki bodo predmet nadzora na kraju samem. Belgijska vlada zatrjuje, ne da bi ji glede tega kdo ugovarjal, da je opravila tak nadzor pri 10 % zahtevkov, kar predstavlja velik del zahtevkov, izbranih na podlagi merila nepravilnosti v analizi tveganj (52 % leta 1999, 24 % leta 2000 in 28 % leta 2001).“ [34]

30. V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje, potem ko se je prepričalo, da je znašala zgorajnavedena tolerančna meja 5 odstotkov, [35] navedlo, da uporaba tolerančne meje pri upravnem nadzoru ni bila dopustna, ker je izkrivljala sam nadzor. Navedlo je:

„Pomen takega nadzora je namreč preverjanje podatkov iz zahtevka za pomoč. Vendar pa odstranitev indicev o nepravilnostih v tej fazi in upoštevanje samo nepravilnosti, višje od 5 %, onemogoča celovito in zanesljivo preverjanje zadevnih opravil. Še več, taka odstranitev v fazi analize tveganj onemogoča, da bi nepravilnosti, morda v kombinaciji z drugimi merili, privedle do nadaljevanja nadzora. Tudi če je tolerančna meja lahko dopustna pri pregledu na kraju samem, zlasti z uporabo satelitskega daljinskega zaznavanja, zaradi tehničnih omejitev merilne naprave, njene uporabe pri upravnem nadzoru ni mogoče upravičiti z istimi razlogi.

31 – Sodbi z dne 3. oktobra 1996 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-41/94, Recueil, str. I-4733, točka 17) in z dne 14. aprila 2005 v zadevi Španija proti Komisiji (C-468/02, neobjavljena v ZOdl., točka 40).

32 – Izpodbijana sodba, točke od 51 do 54.

33 – Prav tam, točka 57.

34 – Prav tam, točka 58.

35 – Prav tam, točka 59.

Glede tega je treba navesti, da nepravilnosti niso odraz nepravilnih meritev, ki bi se jih pripisalo nenatančnosti RGIS, ki jo zatrjuje belgijska vlada, ampak obstoječega protislovja med prijavljenimi podatki in upravnimi podatki, ki jih imajo belgijski organi.“ [36]

31. Sodišče prve stopnje je dodalo, da „uporaba tolerančne meje v višini 5 % v vsakem primeru nujno ohranja dvome o pravilnosti številčnih podatkov, ki so jih predložili belgijski organi, vsaj v višini 5 % teh podatkov, brez poseganja v dvome, ki jih je vzbudil neobstoj sankcij za nepravilne zahtevke“. Tako je poudarilo, da kot je navedla Komisija, „nadzor belgijskih organov ni bil tak, da bi onemogočal, da bi bile brez dodatne preiskave izplačane pomoči za nekatera opravila, ki predstavljajo nepravilnost, večjo od 5 %, in za vsa opravila, ki predstavljajo nepravilnost, manjšo od 5 %“. [37]

32. Sodišče prve stopnje se sklicuje na drugi očitek iz zbirnega poročila v zvezi z zamudo pri grafičnem vnosu in iz njega predvsem poudarja, da je bil ob koncu avgusta vnos podatkov v RGIS opravljen samo v višini 60 % leta 1999, 70 % leta 2000 in 87 % leta 2001, kar je Komisijo privedlo do ugotovitve, da pri analizi tveganj številnih opravil ni bilo mogoče upoštevati niti jih ni bilo mogoče izbrati za nadzor na kraju samem. [38]

33. Sodišče prve stopnje je glede tega navedlo, da je Komisija pravilno ugotovila, da tak prepozen vnos ni omogočil izvedbe pravočasnega upravnega nadzora, s čimer je bil posledično onemogočen nadzor na kraju samem. Sodišče prve stopnje je še zlasti ugotovilo, da „s tem ko belgijska vlada ni sprejela relevantnih elementov, s katerimi bi zavrnila ugotovitve Komisije glede neizvedbe nadzora na kraju samem zaradi prepoznega vnosa, se je določeno število opravil izmaknilo takemu nadzoru“. [39]

34. To, da noben predpis v zvezi z EKUJS ne določa, da je 31. avgust vsakega leta končni rok za grafični vnos, po mnenju Sodišča prve stopnje ne preprečuje ugotovitve, da na eni strani „neizpolnitev izrecno določenih obveznosti ni mogla odstraniti dvomov, ki jih je vzbudil neizveden nadzor na kraju samem“, in da na drugi strani, „kadar ta zamuda vsebuje neizvedbo nadzora, krši splošno obveznost izvedbe takega nadzora“. Sodišče prve stopnje je menilo, da ni pomembno, da je bil nadzor na kraju samem opravljen po

36 – Prav tam, točka 60.
37 – Prav tam, točka 61.
38 – Enako, točka 65.
39 – Enako, točki 67 in 69.

31. avgustu in da so bili izvedeni popravki. Ta okoliščina namreč po mnenju Sodišča prve stopnje ne pomeni, „da je bil opravljen ves potreben nadzor, in ne dokazuje, da je nadzor na kraju samem privedel do zanesljive analize tveganj, opravljene po 31. avgustu“. [40]

35. Na koncu je Sodišče prve stopnje zavrnilo tudi drugi del drugega tožbenega razloga, s katerim je pritožnica uveljavljala neobstoj resničnega tveganja izgub za EKUJS, kar je naknaden pogoj za uporabo finančnih popravkov v smislu Smernic, in tretji tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo načela sorazmernosti.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi Strank

36. Pritožnica je 13. oktobra 2006 pri sodnem tajništvu Sodišča vložila pritožbo zoper navedeno sodbo.

37. Zastopniki strank so bili zaslišani na obravnavi 21. junija 2007.

40 – Enako, točka 70.

38. Pritožnica Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi, ugotovi, da je tožba, vložena na prvi stopnji, dopustna, ter razglasi ničnost sporne odločbe;

– podredno, razveljavi izpodbijano sodbo in na podlagi meritornega odločanja v okviru svoje neomejene pristojnosti zniža popravek, ki je bil v sporni odločbi sprejet za pritožnico, na 1.491.085 eurov;

– podredno, razveljavi izpodbijano sodbo in zadevo vrne Sodišču prve stopnje;

– Komisiji naloži plačilo pritožbenih stroškov in stroškov, nastalih na prvi stopnji.

39. Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne;

– pritožnici naloži plačilo stroškov.

V – Pravna analiza

A – *Pritožba zoper sodbo Sodišča prve stopnje*

40. Pritožnica v utemeljitev pritožbe uveljavlja štiri pritožbene razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na izkrivljanje dejstev. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev člena 8 Uredbe št. 3508/92 in členov 6 in 9 Uredbe št. 3887/92 ter obveznosti obrazložitve. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na kršitev načela sorazmernosti. Četrti pritožbeni razlog se nanaša na nepravilno uporabo prava glede neomejene pristojnosti sodišča Skupnosti na obravnavanem področju.

1. Prvi pritožbeni razlog: izkrivljanje dejstev

41. Pritožnica pojasnjuje, da identifikacijski sistem za enote rabe ali poljine, ki ga uporablja od leta 1996, to je RGIS, v času obravnavanega dejanskega stanja ni bil obvezen, tak je postal šele leta 2005 na podlagi Uredbe št. 1593/2000 in je bil tudi natančnejši in zanesljivejši od sistema, ki so ga uvedle druge države članice, ker temelji na posamezni enoti rabe ali poljini (in ne na skupini enot rabe ali poljin) in na fotografijah iz zraka (in ne na katastrskih načrtih ali knjigah). RGIS je moral omogočiti z individualizacijo enot rabe ali poljine izvedbo navzkrižnega preverjanja pri upravnem nadzoru zahtevkov za pomoč, na podlagi katerih bi bilo mogoče odkriti in odstraniti prekrivanje enot rabe ali poljin in preprečiti izplačilo več pomoči za isto enoto rabe ali poljino. Nasprotno pa naj pri letinah, na katere se nanaša sporna odločba (1999–2001, v nadaljevanju: zadevno obdobje), belgijski organi ne bi nikoli zasnovali RGIS kot sredstvo za merjenje natančne površine enot rabe ali poljin. Površina RGIS naj bi bila nenatančna, ker je, čeprav temelji na meritvah, opravljenih na terenu ali z uporabo daljinskega zaznavanja, izračunana na podlagi risb enot rabe ali poljin, ki so jih pripravili pridelovalci na zračnih fotografijah z ročno označitvijo meja. Pri ročnem označevanju ali pri vnosu v RGIS so se lahko pridelovalci ali tehniki Bureau provincial (Urad province) zmotili ali je prišlo do nenatančnosti, ki so, čeprav manjše, lahko močno vplivale na izračun površin, glede na to da so bile fotografije v merilu 1 : 10 000. Poleg tega med zadevnim obdobjem površina RGIS ni nujno ustrezala stanju na terenu, tudi zato, ker je bilo ročno označevanje opravljeno na fotografijah, ki so bile lahko stare tudi do pet let, medtem ko je vsako leto od 25 do 30 % enot rabe ali poljin spreminjalo površino glede na kmetijske rastline, ki so rasle na zemljišču. Po mnenju pritožnice je RGIS torej omogočal samo približno oceno površin, medtem ko je točna površina bila in je lahko bila izračunana, in sicer v Belgiji in v drugih državah članicah, samo z uporabo meritev, ki so jih na kraju samem opravile usposobljene osebe, ali s fotointerpretacijo satelitskih posnetkov (daljinsko zaznavanje).

42. Sodišče prve stopnje naj bi glede na navedene značilnosti RGIS, ki so ga sprejeli

belgijski organi, izkrivilo dejansko stanje, ko je v točki 47 izpodbijane sodbe navedlo, da površina RGIS bolj ustreza resničnemu stanju kot površina, ki so jo pridelovalci prijavili v zahtevkih za pomoč. Sodišče prve stopnje naj bi tudi izkrivilo delovanje RGIS s tem, da je na eni strani ugotovilo, da je razhajanje med površino RGIS in prijavljeno površino, ki je bilo ugotovljeno pri upravnem nadzoru, nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka za pomoč, in na drugi strani, da je nenatančnost površine RGIS onemogočala ugotovitev, ali je prišlo do resnične izgube za EKUJS, in da je RGIS omogočal jasno ugotovitev tveganja izgub za EKUJS pri upravnem nadzoru. Izpodbijana sodba naj bi v celoti temeljila na nepravilni predpostavki, da je RGIS primeren za razkrivanje nepravilnosti v zvezi s prijavljenimi površinami.

43. Komisija meni, da Sodišče prve stopnje ni izkrivilo dejanskega stanja. Ne strinja se s tem, da Sodišče prve stopnje RGIS ni štelo za sredstvo za merjenje, ampak samo, da je neujemanje med površino RGIS in prijavljeno površino vzbudilo resne dvome o prijavljeni površini. Poleg tega po mnenju Komisije cilji RGIS niso samo, kot trdi pritožnica, identifikacija enot rabe ali poljin, odkrivanje prekrivanja in dvojnih prijav. Glede tega poudarja, da po določbah člena 6(2)(a) Uredbe št. 3887/92 upravni nadzor vsebuje „zlasti“, in torej ne samo, navzkrižno preverjanje prijavljenih enot rabe ali poljin, da bi se preprečila neupravičena plačila, in opozarja, da odstavek 1 istega člena določa, da se upravni nadzor in nadzor na kraju samem izvajata tako, da se lahko zanesljivo preveri, ali so bili upoštevani pogoji, pod katerimi se pomoč odobri.

44. Po mojem mnenju Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi ni izkrivilo dejanskega stanja.

45. V točki 47 izpodbijane sodbe ni navedeno niti to, da površina RGIS izraža dejansko površino enot rabe ali poljin, niti to, da ta bolj ustreza dejanski površini kot prijavljena površina. Drugi stavek navedene točke – v katerem je navedeno, da „če površina RGIS bolj ustreza dejanski površini kot površina, prijavljena v zahtevku za pomoč, je potem plačilo pomoči na površino na podlagi prijavljene površine neupravičeno plačilo v korist vlagatelja zahtevka in torej izguba za EKUJS“ – je hipotetičen (začne se s „če“). Pomen tega stavka je, da kadar je površina RGIS manjša od prijavljene površine, plačilo pomoči na podlagi slednje opredeljuje izgubo za EKUJS v primeru, da površina bolj ustreza površini RGIS kot prijavljeni površini. [41]

41 – Formulacija navedenega stavka seveda ni posrečena, ker s po nepotrebnem zapletenimi izrazi izraža očiten koncept, zaradi katerega ima EKUJS izgubo, kadar je pomoč plačana na podlagi prijavljene površine in je ta večja od dejanske.

46. Na drugi strani se mi zdi, da trditev, ki jo vsebuje prvi stavek iste točke 47 – da je, „ko je pri upravnem nadzoru ugotovljeno, da izhaja iz RGIS, da je prijavljena površina v zahtevku za pomoč večja od površine RGIS, zadevno razhajanje nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka“ – pomeni presojo Sodišča prve stopnje, in ne ugotovitev dejanskega stanja. Izpodbijana sodba jasno kaže, da je Sodišče prve stopnje upoštevalo „nenatančnost podatkov RGIS“ [42] in da tem podatkom ni pripisalo lastnosti absolutne resnice. Vprašanje, ali bi bilo navedeno razhajanje mogoče veljavno šteti za „nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka“, torej po mojem mnenju ni ugotovitev dejanskega stanja.

47. To vprašanje zadeva presojo dejanskega stanja, ki je v okviru pritožbe ni mogoče preizkusiti, ali njegovo pravno kvalifikacijo, ki pa je lahko predmet preizkusa s strani Sodišča.

2. Drugi pritožbeni razlog: kršitev člena 8 Uredbe št. 3508/92 in členov 6 in 9 Uredbe št. 3887/92 ter obveznosti obrazložitve

49. Drugi pritožbeni razlog je v skladu z opredelitvijo v pritožbi sestavljen iz petih delov. V prvih treh delih pritožnica izpodbija ugotovitve Sodišča prve stopnje glede očitka nezadostnega odziva belgijskih organov na nepravilnosti, ki so se z uporabo RGIS pokazale pri upravnem nadzoru. Četrti del zadeva ugotovitve Sodišča prve stopnje v zvezi z očitkom prepoznega grafičnega vnosa. V

48. Zdi se mi, da se v bistvu nanaša na to, kakšen je pomen navedenega razhajanja glede na obveznosti držav članic in njihovih organov. Po mojem mnenju gre nedvomno za opredelitev obsega obveznosti držav članic, da organizirajo zanesljiv sistem nadzora in spremljanja, [43] povedano natančneje, da organizirajo, v skladu s členom 8 Uredbe št. 3508/92 in členi 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92, upravni nadzor in nadzor na kraju samem, ki bosta zagotavljala, da bodo pravilno upoštevani materialni in formalni pogoji za odobritev pomoči. Gre torej za pravno vprašanje, ki sodi v pristojnost Sodišča v okviru odločanja o pritožbi, ki jo pritožnica natančneje in izčrpneje navaja v drugem pritožbenem razlogu, ki ga preučujem v nadaljevanju.

42 – Glej na primer točko 48 izpodbijane sodbe, iz katere izhaja, da „nenatančnost podatkov RGIS ne pomeni, da ti podatki nimajo pomena“.

43 – Sodba z dne 12. junija 1990 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-8/88, Recueil, str. I-2321, točka 16) in zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji, točka 35.

petem delu pritožnica uveljavlja kršitev obveznosti obrazložitve v zvezi z nekaterimi vprašanji, ki jih obravnava izpodbijana sodba.

50. Ker zatrjevane kršitve obveznosti obrazložitve izpodbijane sodbe, ki jih pritožnica uveljavlja v petem delu obravnavanega pritožbenega razloga, tudi če zares obstajajo, Sodišču ne preprečujejo, da bi meritorno preizkusilo očitke iz prvih štirih delov tega pritožbenega razloga, začenjam s preučitvijo slednjih.

a) Prvi trije deli tega pritožbenega razloga (očitki v zvezi z nezadostnim odzivom belgijskih organov na nepravilnosti, ki so se z uporabo RGIS pokazale pri upravnem nadzoru)

i) Trditve strank

– Prvi del: kršitev člena 6(7) Uredbe št. 3887/92 glede opredelitve primernih sredstev za določanje površine enot rabe ali poljin

51. Pritožnica zatrjuje, da je Sodišče prve stopnje v točki 49 izpodbijane sodbe s tem, da je RGIS štelo za „nadzorno sredstvo, ki lahko daje relevantne podatke zunaj izrecnih obveznosti, določenih v členu 6(2) Uredbe št. 3887/92“,[44] in sredstvo, ki omogoča ugotovitev tveganja izgub za EKUJS, kršilo člen 6(7) te uredbe. Ta določba naj bi namreč od nacionalnih organov zahtevala opredelitev ustreznih sredstev za določanje površin enot rabe ali poljin. Ker so se belgijski organi odločili, da je treba površino enot rabe ali poljin določiti tako, da geometri ali drugo usposobljeno osebje opravijo meritve na kraju samem ali s fotointerpretacijo satelitskih posnetkov (daljinsko zaznavanje), Sodišče prve stopnje RGIS ni moglo pripisati lastnosti sredstva za merjenje površine enot rabe ali poljin, ki je belgijski organi temu sistemu niso priznali.

52. Komisija meni, da v obravnavanem primeru ni pomemben člen 6(7) Uredbe št. 3887/92, ker naj bi se ta določba, ki zadeva merjenje enot rabe ali poljin, uporabljala za nadzor na kraju samem, in ne za upravni nadzor. V vsakem primeru Komisija navaja, da so se belgijski organi od leta 1996 svobodno odločili za identifikacijski sistem enot rabe ali poljin – in torej za upravni nadzor –, ki temelji na fotografijah iz zraka, kar je možnost, ki jo izrecno daje člen 4 Uredbe št. 3508/92, in so bili zato ti organi v primeru razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS dolžni priti do vseh potrebnih ugotovitev ter se temu primerno odzvati.

44 – Neuraden prevod.

– Drugi in tretji del tega pritožbenega razloga: kršitev člena 8 Uredbe št. 3508/92 ter členov 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92

53. Pritožnica zatrjuje, da ni mogoče šteti, da je postopek, ki bi ga belgijski organi morali izvesti, kot izhaja iz zbirnega poročila Komisije, zaradi ugotovitve pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS (izvedbo nadzora na kraju samem ali zmanjšanje površine v primerjavi s prijavljeno; v nadaljevanju tudi: opuščeni ukrepi) obvezen, ker posredno izhaja iz splošne obveznosti, določene v členu 8 Uredbe št. 3508/92 ter členih 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92, da se organizira zanesljiv sistem nadzora in spremljanja. Sodišče prve stopnje naj bi nepravilno uporabilo te določbe, ko je ugotovilo, da bi belgijski organi morali na njihovi podlagi sprejeti opuščene ukrepe.

54. Prvič, pritožnica poudarja, da imajo države članice na podlagi člena 8 Uredbe št. 3508/92 ter členov 6 in 7 Uredbe št. 3887/92 široko diskrecijsko pravico pri organiziranju svojega integriranega upravnega in nadzornega sistema, ki jo mora Komisija spoštovati. Pri preverjanju, ali so belgijski organi pri izvajanju te pravice zagotovili zanesljiv sistem nadzora, pa naj Sodišče prve stopnje nepravilno ne bi ugotovilo, da je sistem nadzora, ki so ga sprejeli navedeni organi, precej presegal tisto, kar je določalo pravo Skupnosti, saj so navedeni organi pripravili analizo tveganj, temelječo na trinajstih merilih, in ne samo na štirih, ki so izrecno določeni v členu 6(4) Uredbe št. 3887/92, ter identifikacijski sistem za enote rabe ali poljine, temelječ na posamezni enoti rabe ali poljini, in ne na skupinah enot rabe ali poljin.

55. Drugič, obveznost belgijskih organov, da izvedejo opuščene ukrepe, naj bi bila nezdružljiva z izrecnimi določbami sekundarnega prava Skupnosti. Na eni strani na bi bila ta obveznost v nasprotju z določbo člena 6(3) Uredbe št. 3887/92, ki predpisuje nadzor na kraju samem samo za znatni vzorec, enak 5 % zahtevkov za pomoč. Naložiti opuščene ukrepe naj bi v praksi pomenilo določitev obvezne metodologije daljinskega zaznavanja v fazi upravnega nadzora, kadar bi bilo daljinsko zaznavanje dejansko oblika nadzora na kraju samem. Na drugi strani naj bi bila ta obveznost v nasprotju s členom 9(2) Uredbe št. 3887/92, ki določa zmanjšanje prijavljene površine, kadar je ta večja od „dejansko ugotovljene“ površine, to je v smislu sodbe Agrargenossenschaft Pretzsch,[45] površina, ki je določena z nadzorom na kraju samem. Obveznost zmanjšanja površine v primeru pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino, ki je bila ugotovljena med upravnim nadzorom, naj bi bila uvedena šele

45 – Sodba z dne 28. novembra 2002 v zadevi Agrargenossenschaft Pretzsch (C-417/00, Recueil, str. I-11053, točka 48).

od letine 2002 na podlagi člena 31 Uredbe št. 2419/2001.

56. Tretjič, obveznost izvedbe opuščenih ukrepov naj bi bila nezdružljiva tudi s splošnimi načeli pravnega reda Skupnosti, kot sta načeli pravne varnosti in prepovedi diskriminacije. Na eni strani bi to privedlo to tega, da bi se kaznovalo pridelovalce tudi brez nadzora na kraju samem, čeprav ta možnost ni izhajala iz jasnih in izrecnih pravil in je slednja zato tudi niso mogla določiti. Na drugi strani pa bi ta obveznost privedla do diskriminacije Kraljevine Belgije nasproti vsem drugim državam članicam, ki niso uporabljale RGIS, temelječega na posamezni enoti rabe ali poljini, ampak veliko manj natančne in manj zanesljive sisteme upravnega nadzora.

57. Četrtič, Sodišče prve stopnje naj bi nepravilno ugotovilo, da je pri upravnem nadzoru nedopustna uporaba tolerančne meje. Ta naj bi bila izrecno določena v členu 6(7) Uredbe št. 3887/92 in predvidena tudi za upravni nadzor celo v priporočilih Komisije[46] in *a fortiori* upravičena v obravnavanem primeru, ker se na podatke o površini enot rabe ali poljin, pridobljene iz RGIS, ni bilo mogoče povsem zanesti.

58. Komisija zatrjuje, da obveznost sprejetja opuščenih ukrepov izhaja iz obstoječih predpisov, ki državam članicam med drugim nalagajo upravni nadzor vseh zahtevkov za pomoč (člen 8(1) Uredbe št. 3508/92), da zagotovijo „zanesljivo preverjanje“ izpolnjevanja pogojev, pod katerimi se pomoč odobri (člen 6(1) Uredbe št. 3887/92). Ob ugotovitvi pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS belgijski organi po mnenju Komisije ne bi smeli biti nedejavni, saj so s tem upravnemu nadzoru, ki ga določa pravo Skupnosti, odvzeli polni učinek.

59. Komisija se ne strinja s tem, da bi potrditev obstoja navedene obveznosti povzročila uporabo metodologije daljinskega zaznavanja v fazi upravnega nadzora. Opozarja, da je uporaba fotografij iz zraka za upravni nadzor možnost, ki jo imajo belgijski organi in se razlikuje od fizičnega nadzora z daljinskim zaznavanjem.

60. Komisija glede navedene sodbe Agrargenossenschaft Pretzsch navaja, da je treba

46 – Pritožnica se sklicuje na dokument generalnega direktorata za raziskave Tehnična priporočila za tržno leto 2000 št. OL/I04/M2066/2000 in prilogo k dokumentu generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja št. VI/8388/94.

njeno točko 48, na katero se sklicuje pritožnica, brati tako, da se upošteva dejstvo, da je v okoliščinah primera, obravnavanega v sodbi, samo nadzor na kraju samem omogočil odkritje ugotovljene kršitve. Opozarja, da v točki 40 omenjene sodbe Sodišče ne razlikuje med upravnim nadzorom in nadzorom na kraju samem, medtem ko potrjuje, da „ugotovitev razhajanja med prijavljeno površino in površino, ki je bila dejansko ugotovljena med pregledom, ki so ga opravili pristojni organi, sama po sebi vsebuje uporabo sankcije“. Na drugi strani naj bi bilo v členu 31(2) Uredbe št. 2419/2001 samo izrecno navedeno to, kar že vsebuje člen 9(2) Uredbe št. 3887/92.

61. Razlaga obravnavanih določb na strani Sodišča prve stopnje naj ne bi bila v nasprotju z načeloma pravne varnosti in prepovedi diskriminacije. Na eni strani naj bi Sodišče prve stopnje v sodbi opozorilo, da so imeli belgijski organi možnost opraviti nadzor na kraju samem. Na drugi strani, potem ko so belgijski organi izbrali določen način nadzora, bi se ga morali držati in zagotoviti njegovo zanesljivost v skladu s členom 6(1) Uredbe št. 3887/92.

62. Na koncu po mnenju Komisije tolerančna meja iz člena 6(7) Uredbe št. 3887/92 zadeva samo nadzor na kraju samem. V njenih priporočilih, ki jih omenja pritožnica, naj bi bila pri upravnem nadzoru podatkov površin res predvidena uporaba tolerančne meje, ampak samo glede podatkov, prejetih pri prvotni postavitvi identifikacijskega sistema za enote rabe ali poljine na podlagi ortoposnetkov, ne pa tudi glede podatkov, prejetih v poznejših fazah.

ii) Presoja

63. Očitki v prvih treh delih drugega pritožbenega razloga so lahko predmet skupne obravnave, ker so vsi očitki v bistvu namenjeni dokazovanju, da je Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi nepravilno ugotovilo, da bi bilo treba člen 8 Uredbe št. 3508/92 in člena 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92 razlagati tako, da v takem primeru, kot se obravnava, belgijskim organom nalagajo sprejetje opuščenih ukrepov. Pritožnica v utemeljitev teh trditev, poleg trditev, temelječih na besedilu teh določb, navaja tudi trditve, temelječe na drugih določbah istega člena 6 Uredbe št. 3887/92 in na splošnih načelih prava Skupnosti.

64. Preden začnem preučevati te trditve, opozarjam, kot je to že naredilo Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisija, kadar zavrne, da bi EKUJS kril nekatere odhodke,

ker so nastali na podlagi kršitev ureditve Skupnosti, za katere je odgovorna država članica, ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti nadzora, ki ga je opravila taka država članica, ali nepravilnost podatkov, ki jih je slednja posredovala, ampak le predložiti dokaz o resnih in utemeljenih dvomih, ki jih ima glede nadzora, ki so ga opravili nacionalni organi, ali glede pravilne uporabe veljavne ureditve Skupnosti. To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti z dejstvom, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračuna EKUJS, in je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o zanesljivosti svojega nadzora ter morebiti o nepravilnosti trditev Komisije. [47]

65. Iz tega izhaja, da je Sodišče prve stopnje s svojo analizo pravilno želelo preveriti, ali so rezultati Komisijinega nadzora pri tej instituciji vzbudili resne in utemeljene dvome o zanesljivosti nadzora belgijskih organov v obravnavanem primeru. Temu je Sodišče prve stopnje v zvezi s prvim očitkom Komisije v zbirnem poročilu pritrdilo, potem ko je ugotovilo, prvič, da je pozitivno razhajanje med prijavljeno površino in površino RGIS „nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka za pomoč“, na kar so se bili belgijski organi dolžni ustrezno odzvati, in drugič, da se belgijski organi ob ugotovitvi take nepravilnost niso ustrezno odzvali, saj bi se ustrezno odzvali, če bi sprejeli opuščene ukrepe.

66. Sodišče prve stopnje je v točki 52 izpodbijane sodbe priznalo, da veljavna ureditev Skupnosti v zadevnem obdobju belgijskim organom ni izrecno nalagala, da ob ugotovitvi navedenih nepravilnosti sprejmejo opuščene ukrepe. Sodišče prve stopnje pa o tej obveznosti posredno sklepa na podlagi člena 8 Uredbe št. 3508/92 ter členov 6(1) in 9(2) Uredbe št. 3887/92.

67. Glavno vprašanje, ki ga vsebujejo prvi trije deli drugega pritožbenega razloga, je v bistvu, ali Sodišče prve stopnje s tem ni nepravilno razlagalo obsega obveznosti, ki jih v breme držav članic določajo zgorajnavedene določbe.

68. Res je, da v skladu s sodno prakso Sodišča, ki jo je navedlo Sodišče prve stopnje, obveznost sprejetja določenih ukrepov za spremljanje in sprejetje podrobnih pravil za nadzor, ki jih na obravnavanem področju

47 – Sodba z dne 14. aprila 2005 v zadevi Portugalska proti Komisiji (C-335/03, ZOdl., str. I-2955, točka 68, in tam navedena sodna praksa).

pravo Skupnosti državam članicam izrecno ne nalaga, za njih lahko posredno izhaja iz dejstva, da so na podlagi zadevne ureditve države članice dolžne uporabljati sheme pomoči ter organizirati zanesljiv sistem nadzora in spremljanja. [48]

69. Poleg člena 8(1) Uredbe št. 729/70 in ustreznega člena 8(1) Uredbe št. 1258/99, ki državam članicam nalagata splošno obveznost sprejemanja potrebnih ukrepov, da se prepričajo, da so ukrepi, ki jih financira EKUJS, dejansko izvedeni in pravilno izvršeni, da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti, da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, je treba zlasti spomniti na člen 8(1) in (2) Uredbe št. 3508/92, ki državam članicam nalaga izvedbo upravnega nadzora zahtevkov za pomoč, dopolnjenega z nadzorom na kraju samem na vzorcu izbranih kmetijskih gospodarstev, ter na člen 6(1) Uredbe št. 3887/92, ki določa, da se upravni nadzor in nadzor na kraju samem izvajata tako, da se lahko zanesljivo preveri, ali so bili upoštevani pogoji, pod katerimi se pomoč odobri.

70. Iz teh določb, če se jih presoja glede na obveznost lojalnega sodelovanja s Komisijo iz člena 10 ES, kar, povedano natančneje, zadeva pravilno uporabo sredstev Skupnosti, izhaja, da so države članice dolžne uvesti celovit upravni nadzor in nadzor na kraju samem, ki zagotavljata, da bodo pravilno upoštevane materialne in formalne zahteve za odobritev zadevnih pomoči. [49]

71. Ne zdi pa se mi, da je v obravnavanem primeru mogoče iz te obveznosti v breme belgijskih organov izpeljati posledice, kot sta jih Komisija in Sodišče prve stopnje.

72. Namen integriranega upravnega in nadzornega sistema, uvedenega z uredbama št. 3508/92 in 3887/92 (v nadaljevanju: IUNS), je po mnenju Sodišča „prispevati k bolj učinkovitemu upravljanju in nadzoru“. Zato temelji ta sistem predvsem na prijavah pridelovalcev v zahtevku za pomoč. Sodišče je poudarilo, da „učinkovit postopek zahteva, da so podatki, ki jih mora v skladu s členom 6 [Uredbe št. 3887/92] predložiti prosilec pomoči, od začetka popolni in pravilni, da lahko vloži pravilen zahtevek za dodelitev kompenzacijskih plačil in se izogne naložitvi kazni“. [50]

48 – Zgoraj navedeni sodbi z dne 12. junija 1990 v zadevi Nemčija proti Komisiji, točka 16, in Španija proti Komisiji, točka 35.

49 – Glej zgoraj navedeni sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 20, in Španija proti Komisiji, točka 36.

50 – Sodba z dne 16. maja 2002 v zadevi Schilling in Nehring (C-63/00, Recueil, str. I-4483, točka 34).

73. Sodišče je tudi poudarilo, da „gre pri izvedbi pomoči, odobrenih na področju IUNS, za postopke, ki se nanašajo na veliko število zahtevkov“, zaradi česar „učinkovito varstvo finančnih interesov Skupnosti na tem področju pomeni, da prejemniki pomoči aktivno sodelujejo pri pravilnem poteku teh postopkov in so odgovorni za pravilnost zneskov, ki so jim odobreni na področju IUNS“. [51]

74. Po navedbah Sodišča iz določb uredb št. 3508/92 in 3887/92 izhaja, da „nacionalnim organom ni treba in da predvsem ne morejo opraviti nadzora, s katerim bi preverili resničnost vseh prijav v prejetih zahtevkih za pomoč“. [52] Zlasti glede nadzora na kraju samem iz člena 6(3) Uredbe št. 3887/92 je Sodišče poudarilo, pri čemer se je sklicevalo na zahtevke za pomoč za živali, da ta nadzor „zadeva znatni vzorec zahtevkov“, da pa lahko „tak vzorec predstavlja samo 10 % zahtevkov […] ki so jih vložili pridelovalci“, [53] kar je odstotek, ki je določen v prvi alinei navedene določbe, ki se v drugi alinei spremeni v 5 % pri zahtevkih za pomoč na površino.

75. V sistemu, ki ga določata uredbi št. 3508/92 in 3887/92, je nadzor na kraju samem tudi pri preverjanju obstoja površin, prijavljenih v zahtevkih za pomoč, torej zasnovan kot sredstvo za preverjanje izvajanja, ki je omejeno (na vzorec) in ga opredeljuje več določb, ki poleg tega, da določajo podrobna pravila postopka (glej člena 6(7) in 7(1) Uredbe št. 3887/92), jasno določajo tudi pogoje. Člen 6(4) iste uredbe glede tega določa, da pristojni organ določi zahtevke, ki so predmet nadzora na kraju samem, zlasti „na podlagi analize tveganj in dejavnika reprezentativnosti vloženih zahtevkov za pomoč“.

76. Predpostavka za izvedbo nadzora na kraju samem za določen zahtevek pri takem sistemu je torej ta, da je ta zahtevek izbran na podlagi predhodne analize tveganj, katere predmet je bila celota predloženih zahtevkov in ki temelji na merilih, ki so izrecno navedena v členu 6(4) Uredbe št. 3887/92, na dodatnih merilih, ki jih v skladu s to določbo lahko določijo posamezne države članice, in morda na drugih merilih, katerih uporaba je nujna posledica zagotovitve zanesljivosti sistema nadzora, kot so na primer

51 – Zgoraj navedena sodba Agrargenossenschaft Pretzsch, točka 45.

52 – Zgoraj navedeni sodbi Schilling in Nehring, točka 37, in Agrargenossenschaft Pretzsch, točka 52.

53 – Zgoraj navedena sodba Schilling in Nehring, točka 37.

po navedbah Sodišča „rezultati upravnega nadzora tekočega tržnega leta“. [54]

77. Komisija poudarja, da upravni nadzor iz člena 8(1) Uredbe št. 3887/92 glede na uporabo besede „zlasti“ v členu 6(2) Uredbe št. 3887/92 ne vsebuje nujno samo tega, kar je izrecno določeno v zadnjenavedeni določbi, to je, kar zadeva pomoči na površino, navzkrižno preverjanje enot rabe ali poljin, da bi se preprečilo neupravičeno kopičenje pomoči. Kot je poudarilo Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi, je Sodišče navedlo, da mora biti „upravni nadzor, preden se opravi nadzor na kraju samem, opravljen tako, da nacionalnim organom omogoči, da pridejo do vseh možnih ugotovitev, naj si gre za gotovosti ali dvome, zato da se upoštevajo pogoji za odobritev pomoči“. [55]

78. Vendar pa, prvič, nisem prepričan, da je pravilnost prijavljene površine v zahtevku za pomoč pogoj za odobritev pomoči. Člen 9(2) Uredbe št. 3887/92 namreč določa, da pozitivno razhajanje med prijavljeno površino in „ugotovljeno“ površino povzroči odklonitev (ali preklic) pomoči, le če slednjo presega za več kot 20 %. Drugič, opozarjam, da je Sodišče tudi potrdilo, da je „upravni nadzor in nadzor na kraju samem normodajalec Skupnosti zasnoval kot dve sredstvi za pregledovanje, ki se, čeprav sta različni, dopolnjujeta“, [56] kar očitno pomeni, da nista enaki.

79. Zdi se mi zlasti, da ni mogoče ugotoviti, da bi v zadevnem obdobju države članice morale organizirati upravni nadzor tako, da bi jim med drugim omogočal ugotavljanje pravilnosti površine, prijavljene v zahtevku za pomoč. Komisija v odgovoru na tožbo ni potrdila take zahteve in ta ni bila potrjena niti v izpodbijani sodbi. Pristop Sodišča prve stopnje, kot ga zagovarja Komisija, je bil bolj ta, da je ugotovilo, da bi morali belgijski organi, ko so uvedli sistem, kot je RGIS, ki ni obvezen in namenjen merjenju površin enot rabe ali poljin, ampak vseeno primeren za zagotovitev informacije o tej površini, na podlagi teh informacij priti do ustreznih ugotovitev.

54 – Zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji, točke od 34 do 41, v kateri je Sodišče med drugim poudarilo, da seznam dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri analizi tveganj iz člena 6(4) Uredbe št. 3887/92, ni izčrpen.

55 – Zgoraj navedeni sodbi z dne 3. oktobra 1996 v zadevi Nemčija proti Komisiji, točka 17, in Španija proti Komisiji, točka 40, ki sta omenjeni v točki 54 izpodbijane sodbe.

56 – Zgoraj navedeni sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 43, in Španija proti Komisiji, točka 38.

80. Če torej iz ureditve, ki je veljala v zadevnem obdobju, ni bilo mogoče sklepati o obveznosti belgijskih organov, da ugotovijo točno površino enot rabe ali poljin že pri upravnem nadzoru, menim, da je Sodišče prve stopnje nepravilno zanikalo pomen nenatančnosti podatkov o površini, ki izhajajo iz RGIS. [57] Belgijska vlada je obširno pojasnila – najprej med upravnim postopkom, nato pred Sodiščem prve stopnje in končno pred Sodiščem – razloge, zaradi katerih površina RGIS ni nujno natančno izražala dejanske površine enot rabe ali poljin. Ta vlada se je sklicevala na neprijetnosti, povezane z *ročnim* označevanjem meja enot rabe ali poljin, z ne najboljšim grafičnim vnosom teh označb v RGIS in z uporabo starejših fotografij iz zraka, to je na neprijetnosti, ki jih ni izpodbijala Komisija in ne ovrglo Sodišče prve stopnje.

81. Čeprav je res, da bi belgijski organi na podlagi podatkov o površini, izhajajočih iz RGIS, morali priti do ustreznih ugotovitev, se mi vendarle zdi, da je tudi res, da ti organi niso mogli neupoštevati narave takih podatkov in torej tudi njihove nenatančnosti. RGIS bi moral biti v bistvu obravnavan kot tak, kakršen je bil, in se zato belgijskim organom ne more očitati, in se jim tudi ni, da bi moral biti ta sistem drugačen, kot je bil.

82. V tem smislu se torej strinjam z belgijsko vlado glede ugotovitve, da pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS zaradi te nenatančnosti ni mogoče šteti za tako „nepravilnost, ki kaže na potencialne nepravilnosti zahtevka“, da bi bilo treba v vsakem primeru zahtevati bodisi izračun zneska pomoči na podlagi površine RGIS bodisi nadzor na kraju samem.

83. Izračun zneska pomoči na podlagi manjše površine od prijavljene je ukrep, ki je bil v zadevnem obdobju opredeljen v členu 9(2) Uredbe št. 3887/92, ki v prvem pododstavku, prvi stavek, določa, da se znesek pomoči izračuna na podlagi dejansko ugotovljene površine med pregledom, če je ta manjša od površine, prijavljene v zahtevku za pomoč. Kot pa opozarja belgijska vlada, je Sodišče v točki 48 zgoraj navedene sodbe Agrargenossenschaft Pretzsch navedlo, da je „člen 9(2), prvi in drugi pododstavek, Uredbe št. 3887/92 namenjen ugotovitvi primerjave med prijavami v zahtevku za pomoč in rezultati nadzora *na kraju samem*“, [58] kar je navedba, ki najverjetneje natančneje opredeljuje splošnejši „nadzor, ki ga izvedejo pristojni organi“

57 – Glej izpodbijano sodbo, točka 48.

58 – Navedba, točka 48 (moj poudarek).

iz točke 40 iste sodbe, ki ga omenja Komisija, v skladu s katerim iz člena 9(2) Uredbe št. 3887/92 izhaja, da „ugotovitev razhajanja med prijavljeno površino in dejansko ugotovljeno površino na področju pregleda, ki so ga opravili pristojni organi, samo po sebi vsebuje uporabo sankcije“.

84. Zdi se mi torej, da je, kot trdi belgijska vlada, v smislu člena 9(2) Uredbe št. 3887/92 izračun zneska pomoči na podlagi manjše površine od prijavljene mogoč samo, če obstaja meritev površine, opravljena med nadzorom na kraju samem.

85. To vprašanje je za namene tega postopka vsekakor mogoče pustiti odprto. Tudi če se namreč prizna, da navedena določba zajema tudi zanesljive ugotovitve površine med upravnim nadzorom, se mi glede na konkretne značilnosti in namen RGIS, ki so ga v zadevnem obdobju uporabljali belgijski organi v skladu z ureditvijo Skupnosti, ki je tedaj veljala, ne zdi mogoče šteti površino RGIS za „dejansko ugotovljeno površino“ v smislu zadevne določbe.

86. Opozarjam tudi, da stališče Komisije, ki ga je prevzelo Sodišče prve stopnje, da bi morali belgijski organi ob ugotovitvi pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS bodisi zmanjšati površino bodisi opraviti nadzor na kraju samem, vsebuje očitno protislovje. Če bi se namreč površina RGIS štela za „dejansko ugotovljeno površino“ v smislu člena 9(2) Uredbe št. 3887/92, bi tako razhajanje na podlagi te določbe lahko povzročilo samo zmanjšanje površine (in torej zneska pomoči), in ne izvedbo nadzora na kraju samem. Če pa bi se štelo, da je dopustna alternativa nadzor na kraju samem za ugotovitev dejanske površine, bi to posredno pomenilo zanikanje vrednosti „dejansko ugotovljene površine“ za površino RGIS.

87. Ob ugotovitvi, da pozitivno razhajanje med prijavljeno površino in površino RGIS samo po sebi ne bi zahtevalo, da bi belgijski organi sprejeli opuščene ukrepe, se mi zdijo utemeljeni tudi očitki belgijske vlade zoper sodbo Sodišča prve stopnje, po kateri je bil odziv belgijskih organov ob ugotovitvi takega razhajanja vsekakor neustrezen.

88. Predvsem je treba spomniti, kot je bilo ugotovljeno v točki 58 izpodbijane sodbe, da so v zadevnem obdobju belgijski organi na področju analize tveganj za izbiro opravil, ki morajo biti predmet nadzora na kraju samem, uporabili med drugim dejavnik razhajanja med prijavljeno površino in

površino RGIS. Belgijska vlada je pojasnila, da je imelo to merilo velik pomen pri analizi tveganj. Kot izhaja iz točke 58 izpodbijane sodbe, je nesporno, da je bil v zadevnem obdobju nadzor na kraju samem opravljen glede 10 % zahtevkov za pomoč na površino, kar je dvakrat več od najmanjšega odstotka, ki se zahteva v členu 6(3) Uredbe št. 3887/92.

89. Sodišče prve stopnje je vseeno ugotovilo, da je nesprejemljivo dejstvo, da so se pri analizi tveganj na podlagi tega merila upoštevala samo opravila, pri katerih je navedeno razhajanje, pozitivno ali negativno, presegalo tolerančno mejo 5 %. [59]

90. Glede tega se strinjam z belgijsko vlado, ko navaja, da če je v skladu s členom 6(7) Uredbe št. 3887/92 tolerančna meja dopustna pri meritvah površine enot rabe ali poljin na kraju samem, belgijskim organom ni moglo nič prepovedati uporabe tolerančne meje tudi pri upravnem nadzoru, ki je po svobodni in neizpodbojni izbiri teh organov temeljil na podatkih o površini, pridobljenih z uporabo RGIS, ki je imel nesporne tehnične omejitve pri merjenju površin. [60] Navedba Sodišča prve stopnje, da „nepravilnosti ne odražajo napak pri merjenju zaradi nenatančnosti RGIS, ki jo je ugotovila belgijska vlada, ampak odražajo protislovje med prijavljenimi podatki in upravnimi podatki, s katerimi razpolagajo belgijski organi“, po mojem mnenju ne more preseči zgornjega poudarka. Bistveno pa ostaja, da so bili ti podatki, ki jih Sodišče prve stopnje opredeljuje za „upravne“, dejansko vzeti s pridržkom, ker niso bili nujno zanesljivi, tako da so bili celo predmet preverjanja; belgijska vlada je namreč pred Sodiščem prve stopnje že pojasnila, da je v raznih primerih, pri katerih je bilo ugotovljeno pozitivno razhajanje med prijavljeno površino in površino RGIS, preverjanje teh podatkov s pregledom pravilnosti grafičnega vnosa površine, izhajajoče iz ročnega označevanja meja na fotografijah iz zraka, privedlo do popravka podatkov, s čimer se je navedeno razhajanje odpravilo. [61]

91. Vendar pa menim, da je Sodišče prve stopnje nepravilno uporabilo pravo, ko je v obravnavanem primeru na podlagi člena 8 Uredbe št. 3508/92 in členov 6(1) in 9(2)

59 – Izpodbijana sodba, točki 60 in 61.

60 – Sodišče prve stopnje je v točki 60 izpodbijane sodbe poudarilo, da je uporaba tolerančne meje pri meritvah na kraju samem, ki jo pravo Skupnosti izrecno določa, upravičena „zaradi tehničnih omejitev merilnega instrumenta“ (neuraden prevod).

61 – Glej zlasti točki 45 in 61 tožbe ter točko 58 izpodbijane sodbe. Uporaba tolerančne meje pri upravnem nadzoru je tudi manj problematična, ker je bila po navedbah belgijske vlade, čemur Komisija pred Sodiščem prve stopnje ni ugovarjala, v zadevnem obdobju skupna prijavljena površina za Belgijo vendarle manjša od skupne površine RGIS.

Uredbe št. 3887/92 ter v zvezi s prvim od dveh očitkov Komisije proti pritožnici ugotovilo, da je ta institucija dovolj podkrepila obstoj resnih in utemeljenih dvomov o zanesljivosti nadzora belgijskih organov v zadevnem obdobju.

92. Izpodbijano sodbo bi bilo treba zato po mojem mnenju v tem delu razveljaviti.

b) Četrti del tega pritožbenega razloga (očitki v zvezi z prepoznim grafičnim vnosom podatkov)

i) Trditve strank

93. Po navedbah pritožnice je Sodišče prve stopnje kršilo člen 8 Uredbe št. 3508/92 ter člena 6 in 9 Uredbe št. 3887/92, s tem da je tudi ugotovilo, da na podlagi teh določb sistem nadzora, ki so ga pripravili belgijski organi, ni bil zanesljiv zaradi prepoznega grafičnega vnosa podatkov.

94. Pritožnica opozarja, da se v nasprotju s tem, kar je bilo ugotovljeno v točki 68 izpodbijane sodbe, pri trditvah, ki jih je predložila pred Sodiščem prve stopnje, da bi ovrgla očitek v zvezi z grafičnim vnosom, ni omejila na sklepanje, navedeno v tej točki z besedami, ki sledijo, zaradi česar je bila „analiza tveganj opravljena na podlagi vseh drugih meril, drugačnih od merila prepoznega grafičnega vnosa, in […] tista, ki so pomenila tveganje, so bila predmet pospešenega grafičnega vnosa pred 31. avgustom“. [62]

95. Med postopkom na prvi stopnji naj bi pritožnica zoper ta očitek vseeno uveljavljala tudi druge trditve.

96. Prvič, pritožnica naj bi poudarila, da je bila analiza tveganj, opravljena po 31. avgustu, enako učinkovita kot analiza tveganj, opravljena pred tem datumom, ki pa je datum, ki ga belgijski organi niso upoštevali, ker ga ni določal noben predpis. Tudi kadar je bil namreč grafični vnos enot rabe ali poljin v RGIS opravljen po 31. avgustu, naj bi se pri vsakem opravilu prijavljeno površino primerjalo s površino RGIS in opravila v zvezi s skupinami kmetijskih rastlin, ki

62 – Tega dela sodbe ni mogoče takoj razumeti. Branje točk 57 in 67 tožbe, vložene pred Sodiščem prve stopnje, pa omogoča, da se z lahkoto razume, da je treba merilo „prepoznega grafičnega vnosa“, na katero se nepravilno sklicuje ta del sodbe, razumeti kot merilo razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS. Poleg tega je treba besedo „tista“ v istem delu sodbe razumeti, kot da se nanaša na mape zahtevkov za pomoč, ne pa na merila za analizo tveganj.

so pomenila največje razhajanje med eno in drugo površino, naj bi se upoštevala na podlagi tega merila v analizi tveganj in po potrebi se jih je izbralo za nadzor na kraju samem.

97. Drugič, pritožnica naj bi poudarila, ne da bi Komisija temu ugovarjala, da datum 31. avgust ni imel nobenega pomena pri izvedbi fizičnega nadzora na kraju samem, odkar je bil nadzor, ki je bil opravljen po tem datumu, enako učinkovit kot prej opravljeni nadzor. Tak nadzor se po navedbah pritožnice lahko še vedno uporabno opravi septembra in oktobra, kajti tudi če se je spravilo pridelka pri raznih kmetijskih rastlinah že začelo, naj za največji del kmetijskih rastlin enote rabe ali poljine še ne bi bile obdelane ali bi vsebovale rastlinske ostanke; medtem ko se pri drugih kulturnih rastlinah (zlasti koruzi, ki je ena od najpomembnejših kmetijskih rastlin v Belgiji) spravilo pridelka opravi med koncem oktobra in začetkom novembra.

98. S tem da Sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi ni niti odgovorilo na te trditve niti ni navedlo razloga, na podlagi katerega bi bilo treba ugotoviti, da je po 31. avgustu izvedeni grafični vnos ali analiza tveganj prepozen, naj bi vsekakor kršilo obveznost obrazložitve.

99. Komisija opozarja, da v skladu z zbirnim poročilom zaradi zamude pri vnosu grafičnih podatkov „ni bilo mogoče hitro začeti z navzkrižnim informatičnim nadzorom, zahtevanim za celotno populacijo, in mnogo opravil ni bilo mogoče upoštevati v analizi tveganj, niti jih v nadaljevanju izbrati za nadzor na kraju samem“. [63] Pri tem očitku naj torej ne bi šlo za to, da je bil izveden prepozen nadzor na kraju samem, ampak za nezmožnost, da bi se zaradi zamud pri grafičnem vnosu pravočasno začel upravni nadzor, kar naj bi preprečilo ustrezno izvedbo poznejšega nadzora na kraju samem. Komisija opozarja, da so belgijski organi sami priznali, da je navedena zamuda vplivala na izbiro zahtevkov za pomoč na področju analize tveganj.

ii) Presoja

100. S četrtim delom tega pritožbenega razloga pritožnica uveljavlja druge pravne napake, ki naj bi jih Sodišče prve stopnje storilo s tem, da je člen 8 Uredbe št. 3508/92 ter člena 6 in 9 Uredbe št. 3887/92 razlagalo tako, da belgijskim organom nalagajo grafični vnos podatkov v RGIS do 31. avgusta vsakega leta, ali s tem, da ni izpolnilo obveznosti obrazložitve sodb.

63 – Neuraden prevod dela zbirnega poročila.

101. Očitek v zvezi z zamudo pri omenjenem grafičnem vnosu – to je pri vnosu risbe enote rabe ali poljine, ki so jo na fotografije iz zraka ročno narisali pridelovalci, v RGIS, ki ga opravi tehnik pri Bureau provincial – kot je bil opredeljen v zbirnem poročilu Komisije in ponovljen v točki 65 izpodbijane sodbe, temelji na naslednjem razlogovanju: opravil, za katera ob koncu meseca avgusta še ni bil izveden navedeni grafični vnos, ni bilo mogoče upoštevati v analizi tveganj niti izbrati za nadzor na kraju samem.

102. Glede tega pa je pritožnica med postopkom na prvi stopnji [64] dejansko večkrat zatrjevala zlasti to, da je bila tudi za opravila, za katera je bil zadevni grafični vnos izveden po 31. avgustu, narejena primerjava med prijavljeno površino in površino RGIS in da so bili, tako kot pri opravilih, za katera je bil grafični vnos izveden pred tem datumom, zahtevki za skupine kulturnih rastlin, pri katerih so bile pomembnejše razlike med eno in drugo površino, preizkušeni v analizi tveganj in morda izbrani za fizični nadzor na kraju samem.

103. S to trditvijo je pritožnica v bistvu opozorila na to, da grafični vnos, izveden po 31. avgustu, nikakor ni onemogočil niti upoštevanja zadevnega opravila v analizi tveganj niti izvedbe nadzora na kraju samem, čeprav je bil izveden po tem datumu.

104. Pritožnica je tudi pojasnila, da je lahko nadzor na kraju samem uporabno opravljen tudi septembra in oktobra, celo ob že opravljenem spravilu pridelka, in navedla razloge za to trditev (glej točko 97 zgoraj). [65]

105. Sodišče prve stopnje je v točki 68 izpodbijane sodbe torej napačno ugotovilo, da je pritožnica – v prid izpodbijane nezmožnosti pravočasne izvedbe upravnega nadzora in torej nadzora na kraju samem zaradi zamude pri grafičnem vnosu – „samo potrdila, da je bila analiza tveganj opravljena na podlagi vseh drugih meril, drugačnih od merila [razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS], [66] in da so bila tista, ki so pomenila tveganje, predmet pospešenega grafičnega vnosa pred 31. avgustom“.

106. Trditve, navedene v točkah od 102 do 104 zgoraj, glede katerih se Sodišče

64 – Glej točko 68 tožbe ter točki 35 in 37 replike.

65 – Glej točko 80 tožbe pred Sodiščem prve stopnje.

66 – Glej opombo 62.

prve stopnje v izpodbijani sodbi ni izjasnilo, k tej potrditvi dodajajo namreč to, da je bila dejansko za vsa opravila, za katera je bil grafični vnos opravljen po 31. avgustu, analiza tveganj vseeno lahko veljavno dopolnjena z uporabo merila razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS, in je bilo mogoče potrebni nadzor na kraju samem zanesljivo opraviti tudi po 31. avgustu.

107. Iste trditve, zoper katere Komisija ni ustrezno ugovarjala, torej ovržejo tezo, na katero se je pri zadevnem očitku v bistvu opirala zadevna institucija, to je, da je grafični vnos, izveden po 31. avgustu, onemogočal, da bi se zadevna opravila upoštevala v analizi tveganj in da bi se jih torej izbralo za nadzor na kraju samem.

108. Te trditve so še toliko bolj prepričljive, ker roka 31. avgust kot končnega roka za obravnavani grafični vnos ali analizo tveganj ne predpisuje noben pravni akt in ker Komisija več ne zatrjuje, kot je zatrjevala v prvi fazi upravnega postopka, da je bil nadzor na kraju samem, opravljen po navedenem datumu zaradi domnevno prepoznega grafičnega vnosa, neučinkovit. [67]

109. Po sojenju na dveh stopnjah in zlasti po posebnem vprašanju, ki je bilo postavljeno predstavniku Komisije na obravnavi pred Sodiščem, še vedno ni jasno, zakaj bi bilo treba glede na to, da ni pravnega akta, ki bi predpisoval spoštovanje tega datuma, in glede na dokaze, ki jih je predložila pritožnica, grafični vnos in torej analizo tveganj po 31. avgustu šteti za prepozna. Sklicevanje predstavnika Komisije na točke od 33 do 35 sodbe Italija proti Komisiji, [68] iz katerih naj bi po njegovem mnenju izhajal končni datum 31. avgust, se ne zdi pomembno. V teh točkah je Sodišče sprejelo ugotovitve Komisije, s katerimi se je Italijanski republiki očitalo nezanesljivost nadzora na kraju samem, opravljenega septembra, ker je bil opravljen po spravilu pridelka. Tako stališče Sodišča pa temelji na prepoznem nadzoru na kraju samem, medtem ko se, kot izhaja iz izpodbijane sodbe (točka 66), in kar je Komisija potrdila v odgovoru na tožbo (točki 56 in 57), v primeru, ki ga preučujemo, Kraljevini Belgiji ne očita prepoznega nadzora na kraju samem, ampak neobstoj nadzora na kraju samem zaradi *domnevno prepoznega*

67 – Glej izpodbijano sodbo, točka 66, v kateri Sodišče prve stopnje poudarja, da je bil očitek v zvezi s prepoznim nadzorom na kraju samem, ki ga je v uveljavljala v prvi fazi upravnega postopka, v zbirnem poročilu opuščen.

68 – Sodba z dne 10. novembra 2005 v zadevi Italija proti Komisiji (C-307/03, neobjavljena v ZOdl.).

grafičnega vnosa. Poleg tega Sodišče v navedenih točkah ni niti na splošno navedlo 31. avgust kot končni datum za nadzor na kraju samem, ampak je samo ugotovilo, da italijanska vlada ni predložila relevantnih dokazov, s katerimi bi zavrnila zgoraj navedene ugotovitve Komisije. [69]

110. Zato menim, da je Sodišče prve stopnje nepravilno potrdilo tezo Komisije, da je izvedba grafičnega vnosa po 31. avgustu preprečila pravočasno izvedbo upravnega nadzora in torej izvršitev nadzora na kraju samem. Posledično Sodišče prve stopnje ni moglo ugotoviti, da je taka teza element, ki lahko vzbudi resne in utemeljene dvome o zanesljivosti nadzora belgijskih organov v zadevnem obdobju.

111. Izpodbijano sodbo bi bilo treba po mojem mnenju zato razveljaviti tudi v tem delu.

69 – Sodišče tudi opozarja, da je lahko čas za spravilo pridelka spremenljiv, odvisno od kulturne rastline in zemljepisnega območja, zato tudi če bi želelo ugotoviti, da mora biti nadzor na kraju samem nujno opravljen pred spravilom pridelka, ne bi bilo mogoče določiti samo enega roka za izvedbo takega nadzora za vse kulturne rastline in za celotno Skupnost.

3. Odvečnost preučitve petega dela drugega pritožbenega razloga ter tretjega in četrtega pritožbenega razloga

112. Po sprejetju prvih štirih delov drugega pritožbenega razloga v smislu, kot je navedeno zgoraj, naj ne bi bilo več treba preučiti petega dela tega pritožbenega razloga, s katerim pritožnica uveljavlja kršitev obveznosti obrazložitve glede določenih vprašanj, niti tretjega in četrtega pritožbenega razloga, ki se nanašata na dele izpodbijane sodbe, v katerih se je Sodišče prve stopnje izreklo glede podrednega predloga pritožnice, naj se določi zmanjšanje zneska odhodkov, izključenih iz financiranja EKUJS. Razveljavitev izpodbijane sodbe na podlagi petega dela drugega pritožbenega razloga, tretjega ali četrtega pritožbenega razloga namreč ne bi bila širša od razveljavitve, ki je posledica sprejetja, v smislu, kot je navedeno zgoraj, prvih štirih delov drugega pritožbenega razloga. [70]

113. Zaradi navedenih razlogov, ker je glede na ugotovitve, do katerih sem prišel pri obravnavi prvih štirih delov drugega pritožbenega razloga, to odveč, ne bom preučil njegovega petega dela niti tretjega in četrtega pritožbenega razloga.

70 – Glej sodbo z dne 3. julija 2003 v združenih zadevah Chronopost in drugi proti Ufex in drugim (C-83/01 P, C-93/01 P in C-94/01 P, Recueil, str. I-6993, točka 43).

B – *Tožba zoper odločbo Komisije*

114. Člen 61 Statuta Sodišča določa, da Sodišče, če je pritožba utemeljena, razveljavi odločitev Sodišča prve stopnje. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.

115. V obravnavanem primeru stanje postopka po mojem mnenju dovoljuje Sodišču, da dokončno odloči o ničnostni tožbi pritožnice.

116. S prvim tožbenim razlogom ničnostne tožbe, ki je primarni tožbeni razlog, je pritožnica navedla, da je Komisija kršila člen 8 Uredbe št. 3508/92 ter člena 6 in 9 Uredbe št. 3887/92, ker po njenem mnenju v obravnavanem primeru na podlagi teh določb ni mogoče sklepati, da bi v breme belgijskih organov obstajala obveznost sprejetja opuščenih ukrepov niti obveznost opraviti grafični vnos enot rabe ali poljin v RGIS pred 31. avgustom.

117. Iz preučitve prvih štirih delov drugega pritožbenega razloga v točkah od 67 do 92 in od 100 do 111 zgoraj torej izhaja, da Komisija obstoja resnih in utemeljenih dvomov o zanesljivosti nadzora belgijskih organov v zadevnem obdobju v zvezi z, na eni strani, odzivom belgijskih organov ob ugotovitvi pozitivnega razhajanja med prijavljeno površino in površino RGIS, in, na drugi strani, časom izvedbe grafičnega vnosa enot rabe ali poljin v RGIS, ni podkrepila s primernimi dokazi.

118. Sporno odločbo je treba zato po mojem mnenju razglasiti za nično v delu, v katerem za Kraljevino Belgijo določa dvoodstotno pavšalno zmanjšanje odhodkov, predloženih zaradi financiranja s strani Jamstvenega oddelka EKUJS.

119. Taka razglasitev ničnosti in sprejetje prvega tožbenega razloga bi povzročila, da bi bilo odveč preučiti druge tožbene razloge, ki so v tožbi navedeni zgolj podredno.

C – *Stroški*

120. Člen 122, prvi odstavek, Poslovnika Sodišča določa, da če je pritožba utemeljena in če Sodišče samo dokončno odloči o sporu,

odloči tudi o stroških. Poleg tega člen 69(2) istega poslovnika, ki se uporablja na podlagi člena 118 v pritožbenem postopku pred Sodiščem zoper odločbo Sodišča prve stopnje, določa, da se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

121. Ker Sodišču predlagam, naj ugodi pritožbi in ničnostni tožbi pritožnice, predlagam tudi, naj se Komisiji, ki v sporu ni uspela, naložijo stroški postopka na obeh stopnjah, kot je predlagala pritožnica.

VI – Predlog

122. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj razsodi:

1. Sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 25. julija 2006 v zadevi Belgija proti Komisiji, T-221/04, se razveljavi.

2. Odločbo Komisije 2004/136/ES z dne 4. februarja 2004 se razglasi za nično v delu, v katerem za Kraljevino Belgijo določa pavšalno dvoodstotno zmanjšanje prijavljenih odhodkov zaradi financiranja s strani Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) za poslovna leta od 2000 do 2002.

3. Komisiji Evropskih skupnosti se naloži plačilo stroškov postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka.