Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

28. siječnja 2016.*

„EFSJP – Komponenta za jamstva – FJP i EPFRR – Izdatci isključeni iz financiranja – Provjera malih parcela – Nepostojanje ozbiljne i razumne sumnje – Ekstrapolacija rezultatâ kontrole na licu mjesta“

U predmetu T-667/14,

Republika Slovenija, koju zastupa L. Bembič, u svojstvu agenta,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju B. Rous Demiri i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za djelomično poništenje Provedbene odluke Komisije 2014/458/EU od 9. srpnja 2014. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 205, str. 62.) u dijelu kojem isključuje određene izdatke nastale za Republiku Sloveniju,

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: A. Dittrich (izvjestitelj), predsjednik, J. Schwarcz i V. Tomljenović, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. listopada 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: slovenski

Presudu

Okolnosti spora

1 Europska je komisija od 3. do 7. listopada 2011. u Sloveniji izvršila provjeru sukladno članku 37. stavku 1. Uredbe (EZ) Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, 11. 8. 2005., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.). Glavni je cilj te provjere bila ocjena primjene sustava izravnih potpora za godine podnošenja zahtjeva 2009. do 2011., koje odgovaraju financijskim godinama 2010. do 2012.

2 Dopisom od 21. studenoga 2011. Komisija je Republici Sloveniji priopćila rezultat provjere, sukladno članku 11. stavku 1. podstavku 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL L 171, 23. 6. 2006., str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.). Ustanovila je da izdaci nisu nastali u skladu s pravom Europske unije.

3 Republika Slovenija je dopisom od 20. siječnja 2012. odgovorila na očitovanje Komisije.

4 Dopisom od 22. svibnja 2013. Komisija je sukladno članku 11. stavku 1. podstavku 3. Uredbe br. 885/2006 pozvala slovenska tijela na bilateralni sastanak. Budući da je Republika Slovenija dopisom od 5. lipnja 2013. priopćila dodatne informacije Komisiji, bilateralni sastanak je održan 12. lipnja 2013.

5 Komisija je dopisom od 16. srpnja 2013. slovenskim tijelima dostavila zapisnik s bilateralnog sastanka i popis dodatnih informacija zatraženih na tom sastanku, sukladno članku 11. stavku 2. podstavku 1. Uredbe br. 885/2006. Republika Slovenija je na taj dopis odgovorila dopisom od 16. rujna 2013.

6 Komisija je 3. siječnja 2014., sukladno članku 11. stavku 2. podstavku 3. Uredbe br. 885/2006, priopćila slovenskim tijelima svoje službene zaključke. U tom je priopćenju ona ostala pri svojem stajalištu, prema kojem provedba potpore po površini u Sloveniji nije bila u skladu s pravilima Unije u godinama podnošenja zahtjeva 2009. do 2011. Zbog toga je predložila da se iz financiranja Unije isključi iznos od 347.661,10 eura. Određenije, Komisija je utvrdila:

— propuste u provjeri malih parcela, kad je riječ o poštovanju definicije poljoprivrednih parcela, zbog čega je određen paušalni ispravak izravnih plaćanja od 5% u iznosu od 85.780,08 eura za financijsku godinu 2010., 115.956,46 eura za financijsku godinu 2010. i 131.269,23 eura za financijsku godinu 2012.;

— neekstrapolaciju rezultatâ kontrole u slučaju razlike niže od 3%, zbog čega je određen specifični ispravak izravnih plaćanja u iznosu od 1.771,90 eura za financijsku godinu 2010., 6.376,67 eura za financijsku godinu 2011. i 6.506,76 za financijsku godinu 2012.

7 Dopisom od 13. veljače 2014. Republika Slovenija je sukladno članku 16. Uredbe br. 885/2006 zatražila pokretanje postupka pred tijelom za mirenje. Tijelo za mirenje je 25. ožujka 2014. odbacilo taj zahtjev kao nedopušten.

8 Komisija je ostala kod svojeg stajališta na temelju razloga koje je sažeto iznijela u objedinjenom izvješću koje se odnosilo na rezultate provjera izvršenih u okviru poravnanja računa (u daljnjem tekstu: objedinjeno izvješće).

9 Provedbenom odlukom 2014/458/EU od 9. lipnja 2014. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi

(EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 205, str. 62., u daljnjem tekstu: pobijana odluka), Komisija je iz financiranja Unije isključila predmetne izdatke zbog njihove neusklađenosti s pravilima Unije.

Postupak i zahtjevi stranaka

10 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 12. rujna 2014. Republika Slovenija pokrenula je ovaj postupak.

11 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (peto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.

12 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih u članku 89. Poslovnika Opći je sud pozvao Republiku Sloveniju da podnese dokument. Ona je tom zahtjevu udovoljila u roku koji joj je bio određen.

13 Na raspravi održanoj 21. studenoga 2014. saslušana su izlaganja stranaka, kao i njihovi odgovori na pitanja koja im je postavio Opći sud. Tijekom te rasprave stranke su iznijele određene fotografije koje su priložene spisu. Sukladno članku 85. stavku 4. Poslovnika, predsjednik je pozvao stranke da zauzmu stajalište o tim dokazima.

14 Republika Slovenija od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu kojom se njome iz financiranja Unije isključuje iznos od 347.661,10 eura, koji odgovara izdacima prijavljenima za financijske godine 2010. do 2012.;

— podredno prihvati paušalni ispravak izravnih plaćanja od 5% zbog propusta u provjeri malih parcela u iznosu od samo 172.876,39 eura, koji odgovara izdacima prijavljenima za financijske godine 2010. do 2012.

— naloži Komisiji snošenje troškova.

15 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu kao neosnovanu;

— Republici Sloveniji naloži snošenje troškova.

Pravo

Dopuštenost dokaza podnesenih na raspravi

16 Budući da su stranke podnijele dokaze u obliku fotografija tek u usmenom dijelu postupka, bez opravdanja za kašnjenje, oni se u skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika moraju odbaciti kao nedopušteni.

Meritum

17 Republika Slovenija ističe dva tužbena razloga u potporu tužbi. Prvi, koji se temelji na očitoj pogreški u ocjeni, nedostatnost obrazloženja i povredu načela zakonitosti, odnosi se na provjeru malih parcela kad je riječ o poštovanju definicije poljoprivrednih parcela. Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na mjerenje uzorka parcela i ekstrapolaciju rezultatâ kontrola na licu mjesta, vezan je uz nedostatnost obrazloženja i povredu načela zakonitosti.

Prvi tužbeni razlog vezan uz očitu pogrešku u ocjeni, nedostatnost obrazloženja i povredu načela zakonitosti u odnosu na provjeru malih parcela

18 Republika Slovenija ističe da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni i povrijedila svoju obvezu obrazlaganja kao i načelo zakonitosti primijenivši financijski ispravak zbog toga što nije raspolagala učinkovitim sustavom za provjeru najmanje prihvatljive površine. Slovenija ima velik broj strmih i krških površina, a poljoprivrednici su oduvijek obrađivali svaki komad zemlje, koliko god malen bio. Zakonodavstvo Unije ne predviđa ograničenja oblika i sužavanja poljoprivrednih zemljišta, te je tijekom kontrole utvrđeno da su sporne površine ispunile sve uvjete iz definicije poljoprivredne parcele. Osim toga, te površine nisu bile stvorene umjetno da bi se udovoljilo uvjetima za primanje plaćanja na temelju programa potpore. Prema Republici Sloveniji, ona je dokazala da su sve konačno neprihvatljive površine izdvojene iz ukupne prijavljene površine i da je slovenski sustav referentnih parcela zajamčio učinkovitost sustava ažuriranja i praćenja površina. Komisija tijekom svojih kontrola nije pronašla nikakav konkretan dokaz navodne povrede.

19 U točki 12.9.1. objedinjenog izvješća Komisija je navela da je slovenski sustav poljoprivrednicima omogućio da u prijavi parcela uključe duge i uske pojaseve livada koje uglavnom okružuju obradivu zemlju, tako da su površine grafičkih poljoprivrednih parcela gospodarstava postale prihvatljive. Prema tom izvješću, to je moglo dovesti do pogrešaka u mjerenjima i stoga do pogrešaka prilikom uzimanja u obzir parcela koje nisu dosegnule najmanju površinu koju poljoprivredna parcela mora imati, a što je u Sloveniji 0,1 hektar, u skladu s člankom 14. stavkom 4. Uredbe Komisije (EZ) br.796/2004 od 21. travnja 2004. o detaljnim pravilima za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava predviđenih Uredbom Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike [neslužbeni prijevod] (SL L 141, str. 18.) i člankom 13. stavkom 9. Uredbe Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenog za sektor vina (SL L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.). Da bi ilustrirala umjetni oblik grafičke poljoprivredne parcele Komisija se pozvala na parcelu br. 127810 nazvanu „Medja“ (u daljnjem tekstu: Medja). Osim toga je navela da problem nije u samim malim parcelama, nego u neprilagođenosti postupka primijenjenog u svrhu identifikacije poljoprivrednika koji su u svoju prijavu uključili zemljišta kako bi parcele koje nisu dosegnule prag postale prihvatljive. Prema objedinjenom izvješću, uzimajući u obzir članak 30. Uredbe Vijeća br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.) i uslijed nepostojanja prikladnog postupka kontrole u svrhu utvrđivanja i izuzimanja navedenih poljoprivrednih parcela, Komisija je utvrdila da je postojala opasnost za dotične poljoprivredne fondove. Konačno, Komisija je u točki 12.9.3. objedinjenog izvješća utvrdila da, s

obzirom na to da slovenska tijela nisu dokazala tvrdnju prema kojoj su dugi i uski pojasevi postojali samo na trajnim pašnjacima, sve grafičke poljoprivredne parcele s površinama između 1,10 i 0,15 hektara predstavljaju opasnost.

20 Valja istaknuti da na temelju članka 31. stavka 1. Uredbe br. 1290/2005 Komisija odlučuje o iznosima koje treba izuzeti iz financiranja Unije kad utvrdi da izdatci Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) iz članka 3. stavka 1. te uredbe i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) iz članka 4. iste uredbe nisu izvršeni u skladu s pravilima Unije. Prema članku 38. stavku 2. Uredbe br. 1290/2005, na izdatke država članica nastale u odnosu na Komponentu za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), uz iznimku onih vezanih uz ruralni razvoj, od 16. listopada 2006. primjenjuju se pravila utvrđena u istoj uredbi.

21 Valja podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi iz europskih poljoprivrednih fondova financiraju samo intervencije poduzete u skladu s odredbama prava Unije u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta (presude od 24. veljače 2005., Grčka/Komisija, C-300/02, Zb., EU:C:2005:103, t. 32., i od 27. veljače 2013., Poljska/Komisija, T-241/10, EU:T:2013:96, t. 20.).

22 Osim toga, da bi dokazala postojanje povrede pravila zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, Komisija nije dužna iscrpno dokazati manjkavost kontrola koje su provele nacionalne vlasti ili nepravilnosti podataka koje su one dale, nego podnijeti dokaz svoje ozbiljne i razumne sumnje glede tih kontrola ili tih podataka. To se pojednostavljivanje uvjeta dokaza u odnosu za Komisiju pojašnjava činjenicom da je država članica u najboljem položaju da prikupi i provjeri podatke koji su potrebni za poravnanje računa EFSJP-a i, sukladno tome, dužna je dostaviti najdetaljniji i najpotpuniji dokaz o istinitosti Komisijinih podataka i, ako je potrebno, o netočnosti njezinih izračuna (vidjeti presude Grčka/Komisija, t. 21. *supra*, EU:C:2005:103, t. 33. do 36. i navedenu sudsku praksu, i od 12. srpnja 2011., Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

23 Predmetna država članica, sa svoje strane, ne može oboriti Komisijine tvrdnje a da ne potkrijepi vlastite navode dokazima o postojanju pouzdanog i djelotvornog sustava kontrole. S obzirom na to da joj ne uspijeva dokazati da su Komisijine tvrdnje netočne, one predstavljaju dokaze koji mogu stvoriti ozbiljne sumnje u provođenje primjerenog učinkovitog skupa mjera nadzora i kontrole (vidjeti presude od 28. listopada 1999., Italija/Komisija, C-253/97, Zb., EU:C:1999:527, t. 7. i navedenu sudsku praksu, i Slovenija/Komisija, t. 22. *supra*, EU:T:2011:348, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

24 Suprotno navodima Republike Slovenije, za primjenu financijskog ispravka se ne zahtijeva utvrđenje značajnog propusta prilikom primjene izričitih pravila Unije. Naime, nesporno je da prema smjernicama u području paušalnih financijskih ispravaka određenih u Prilogu II. dokumentu Komisije VI/5330/97 od 23. prosinca 1997. naslovljenom „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnavanju računa EFSJP-Jamstva“ (u daljnjem tekstu: Dokument VI/5330/97) paušalni financijski ispravak pretpostavlja postojanje značajnog propusta prilikom primjene izričitih pravila Unije. Međutim, već je presuđeno da taj uvjet postavljen u Dokumentu VI/5330/97 ne utječe na sudsku definiciju tereta dokazivanja spomenutu u gornjim točkama 22. i 23. jer se, s jedne strane, taj uvjet treba tumačiti u njegovu kontekstu i, ,s druge strane, jer je ta sudska definicija održana nakon usvajanja Dokumenta VI/5330/97 (u tom smislu vidjeti presudu od 25. srpnja 2006., Belgija/Komisija, T-221/04, EU:T:2006:223, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

25 U ovom slučaju, iz točke 12.9.1 objedinjenog izvješća proizlazi da se Komisija, u potporu svojem utvrđenju u pogledu postojanja propusta u provjeri malih parcela, kad je riječ o poštovanju definicije poljoprivrednih parcela, oslonila na rezultate kontrole parcele Medja koja je, prema Komisiji, imala umjetni oblik. Prema potonjoj, prijavljena travnata površina od 0,12 hektara sadržavala je pojas zemlje duljine otprilike 50 metara i širine koja nije prelazila 1,9 metara. Zahvaljujući tom pojasu zemlje ta je parcela bila prihvatljiva, što ne bi bio slučaj da se taj pojas zemlje nije uzeo u obzir. Osim toga, dio te površine, konkretno 0,02 hektara odnosio se na padinu koja se ne koristi za poljoprivrednu proizvodnju, prekrivenu koprivama i grmljem. Prema objedinjenom izvješću, isključenje tog dijela

moglo je jednako tako dovesti do odbijanja čitave poljoprivredne parcele jer nije dosegnuta najmanja površina poljoprivredne parcele kako ju je definirala Republika Slovenija, sukladno članku 13. stavku 9. Uredbe 1122/2009.

26 Uvodno, budući da su godine predmetnog zahtjeva 2009.-2011., valja istaknuti da je, na temelju članka 86. stavka 1. Uredbe 1122/2009, Uredba br. 796/2004 stavljena izvan snage s učinkom od 1. siječnja 2010., ali da je ipak primjenjiva na zahtjeve za potpore u tržišnim godinama ili premijskim razdobljima koja počinju prije 1. siječnja 2010. Sukladno članku 87. drugom stavku Uredbe br. 1122/2009, potonja se primjenjuje na zahtjeve za potporu podnesene za tržišne godine ili premijska razdoblja koji počinju od 1. siječnja 2010.

27 Kako tvrdi Republika Slovenija, Komisijina utvrđenja u pogledu parcele Medja nisu dokaz ozbiljne i razumne sumnje koji može dokazati postojanje povrede pravila zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta sukladno sudskoj praksi spomenutoj u gornjoj točki 22.

28 Naime, kao prvo, točno je, prema dopisu od 21. studenoga 2011. kojim je Komisija Republici Sloveniji priopćila rezultat provjere, da je Komisija utvrdila elemente spomenute u točki 12.9.1. objedinjenog izvješća koji se odnose na parcelu Medja. Slovenska su tijela, međutim, dopisom od 20. siječnja 2012. osporila ta utvrđenja. Iz točke 1.2.1. dopisa Komisije od 16. srpnja 2013. proizlazi da je Komisija, s obzirom na da su slovenska tijela obišla tu parcelu nakon kontrole koju je izvršila Komisija i utvrdila da se cjelokupna površina koristi za poljoprivrednu proizvodnju, prestala razmatrati pitanje prihvatljivosti dotične parcele. Iz toga slijedi da Komisija nije utvrdila da je parcela Medja neprihvatljiva. S obzirom na prethodno navedeno, Komisija nije mogla legitimno utvrditi da je stanje te parcele dokaz propusta slovenskog sustava kontrole prihvatljivosti poljoprivrednih površina.

29 Kao drugo, što se tiče posebice utvrđenja Komisije iz točke 12.9.1. objedinjenog izvješća, prema kojem je parcelu Medja trebalo odbiti u cijelosti jer nije dosegnuta najmanja površina poljoprivredne parcele, kako ju je definirala Republika Slovenija, sukladno članku 14. stavku 4. Uredbe br. 796/2004 i članku 13. stavku 9. Uredbe 1122/2009, ni ono se ne može prihvatiti. Naime, iz navedene točke objedinjenog izvješća proizlazi da je neprihvatljivi dio dotične parcele imao samo 0,02 hektara. Budući da je ta parcela prema utvrđenju Komisije imala prijavljenu površinu od 0,12 hektara i da je najmanja površina poljoprivredne parcele u Sloveniji bila 0,1 hektar, čak i pod pretpostavkom da dio od 0,02 hektara ne bude prihvatljiv, ne može se zaključiti da nije dosegnuta najmanja površina od 0,1 hektara.

30 Kao treće, što se tiče utvrđenja Komisije koja se odnose na navodni umjetni oblik parcele Medja, koja je sadržavala pojas zemlje duljine otprilike 50 metara i širine koja nije prelazila 1,9 metara, valja utvrditi da Komisija nije nigdje navela da poljoprivredna površina mora imati određeni oblik da bi bila prihvatljiva. Osim toga, kako tvrdi Republika Slovenija, definicija pojmova „poljoprivredna površina“ i „poljoprivredna parcela“ prema pravu Unije ne zahtijeva poseban oblik površine ili parcele. Naime, sukladno članku 2. točki (h) Uredbe 73/2009, pojam „poljoprivredna površina“ definira se kao bilo koja površina koja se koristi kao obradivo zemljište, trajni pašnjak ili trajni nasad. Na temelju članka 2. točke 1.a Uredbe br. 796/2004, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 972/2007 od 20. kolovoza 2007. (SL L 216, str. 3.) i na temelju članka 2. točke 1. Uredbe br. 1122/2009, poljoprivredna se parcela načelno definira kao neprekinuta površina zemljišta. Iako prema definiciji iz članka 2. točke 1. Uredbe br. 1122/2009 države članice mogu odrediti dodatne kriterije za daljnje razgraničavanje poljoprivredne parcele, ne može se zaključiti da je u Sloveniji zabranjen poseban oblik poljoprivredne površine. Osim toga, valja utvrditi da su dugi i uski pojasevi zemlje prema Komisiji nesporno prihvatljivi ako čine sastavni dio parcela veličine veće od 15 hektara. Naime, iz točke 12.9.3. objedinjenog izvješća proizlazi da prema Komisiji samo grafičke poljoprivredne parcele površine između 0,10 i 0,15 hektara predstavljaju opasnost (vidjeti gornju točku 19.).

31 Budući da Komisija nije podnijela druge dokaze svoje ozbiljne i razumne sumnje, ne može se zaključiti da je dokazala postojanje povrede pravila zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta zbog propusta Slovenije prilikom provjere malih parcela u pogledu poštovanja definicije poljoprivrednih parcela predviđene u članku 14. stavku 4. Uredbe br. 796/2004 i u članku 13. stavku 9. Uredbe br. 1122/2009. Komisija je, dakle, pogrešno primijenila financijski ispravak na temelju takve povrede pravila prava Unije.

32 Što se tiče utvrđenja Komisije iz točke 12.9.1. objedinjenog izvješća, prema kojem je također postojala opasnost za dotične poljoprivredne fondove uzimajući u obzir uvjete iz članka 30. Uredbe br. 73/2009, valja istaknuti da, kao što to navodi Komisija, i kao što to proizlazi iz točke 12.9.1. objedinjenog izvješća, primijenjeni financijski ispravak nije usvojen na temelju te odredbe. Osim toga, iz dopisa Komisije od 16. srpnja 2013. proizlazi da je potonja spomenula članak 30. Uredbe br. 73/2009 samo da bi naznačila njegov sadržaj slijedom kojeg je činjenica umjetnog ostvarivanja uvjeta koji se zahtijevaju za ostvarivanje plaćanja prema toj odredbi bila zabranjena.

33 S obzirom na prethodno navedeno, a da pritom nije potrebno da se Opći sud očituje o prigovoru vezanom uz povredu obveze obrazlaganja, budući da je Komisija primijenila financijski ispravak bez dokaza o povredi pravila prava Unije, prvi se tužbeni razlog treba prihvatiti.

Drugi tužbeni razlog vezan uz mjerenje uzorka parcela i ekstrapolaciju rezultatâ kontrola na licu mjesta koji se odnosi na nedostatnost obrazloženja i povredu načela zakonitosti

34 Republika Slovenija ističe da je Komisija povrijedila svoju obvezu obrazlaganja kao i načelo zakonitosti primijenivši financijski ispravak jer nije ekstrapolirala rezultate kontrola na licu mjesta kada je utvrđena razlika bila manja od 3%. Parcele koje su odabrane tijekom kontrole nisu bile odabrane nasumično. Prilikom odabira uzorka grafičkih poljoprivrednih parcela, sukladno Uredbi br. 1122/2009, bili su ispunjeni uvjeti pouzdanosti i reprezentativnosti. Prema Republici Sloveniji, kad su ustanovljene nepravilnosti u uzorku grafičkih poljoprivrednih parcela, odabranih za kontrolu na licu mjesta, slovenska su tijela proširila uzorak uzimajući u obzir smjernice Zajedničkog istraživačkog centra Komisije. Njima se, uz pozivanje na članke 33. i 58. Uredbe br. 1122/2009 uspostavlja prag od 3% za utvrđivanje nepravilnosti i zahtijeva proširenje uzorka samo iznad tog praga. Međutim, suprotno tim smjernicama, ekstrapolacija pogreške ustanovljene na uzorku ukupne skupine usjeva nema pravni temelj ni u Uredbi 796/2004 za godinu podnošenja zahtjeva 2009. ni u Uredbi br. 1122/2009 za godinu podnošenja zahtjeva 2010. i 2011. Osim toga, pobijana je odluka nedostatno obrazložena jer je Komisija ustanovila povredu obveze ekstrapolacije na temelju uvodne izjave 44. Uredbe br. 1122/2009 za godinu podnošenja zahtjeva 2009. Usto, prema Republici Sloveniji, svaki zahtjev za ekstrapolaciju pogreške predstavlja povredu načela kontradiktornosti i prava dotičnog poljoprivrednika na saslušanje. Osim toga, ekstrapolacija uz poštovanje temeljnih prava uključuje obvezno mjerenje svih površina što je protivno cilju pojednostavljenja predviđenom u uvodnoj izjavi 44., kao i cilju smanjenja nepotrebnih administrativnih troškova. U svakom slučaju, budući da su slovenska tijela postupala u skladu sa smjernicama Zajedničkog istraživačkog centra, Komisija je prema Dokumentu VI/5330/97 u potpunosti trebala povući financijski ispravak.

35 Prema objedinjenom izvješću, u točki 12.9.1. kontrolom je ustanovljeno da su slovenska tijela odabrala poljoprivredne parcele nasumično u svrhu mjerenja vodeći računa o uključenju najmanje jedne grafičke poljoprivredne parcele za svaku skupinu usjeva. Iako su u odnosu na te parcele otkrivene pogreške, a da nisu prešle 3% ili dva hektara, one su bile prihvaćene kao takve i pretpostavilo se da kod poljoprivrednih parcela koje nisu bile uključene u mjerenja nije bilo nepravilnosti. Prema objedinjenom izvješću, u Sloveniji je prag nepravilnosti koji zahtijeva proširenje uzorka određen na 3%, uz pozivanje na članke 33. i 58. Uredbe br. 1122/2009. Kao što se navodi u uvodnoj izjavi 44. te uredbe, važno je da uzorak bude pouzdan i reprezentativan, te proširen u slučaju nepravilnosti. Prema toj uvodnoj izjavi, treba ekstrapolirati rezultate uzorka na preostalu populaciju. Prema objedinjenom izvješću, mogućnost ograničenja mjerenja na 50% prijavljenih parcela sukladno članku 29. Uredbe br. 796/2004 i članku 33.

Uredbe br. 1122/2009 predstavlja odstupanje od pravila kontrole svih poljoprivrednih parcela. Zbog toga je ekstrapolacijom rezultata kontrole moguće jamčiti pouzdan i reprezentativni rezultat kontrole, posebice kad se uzorak ne proširuje do razine koja jamči da prijave prekomjerne površine ne ostanu neotkrivene.

36 Kao prvo, što se tiče argumentacije prema kojoj pobijana odluka nije dostatno obrazložena jer je Komisija ustanovila povredu obveze ekstrapolacije na temelju uvodne izjave 44. Uredbe br. 1122/2009 za godinu podnošenja zahtjeva 2009., i stoga bez navođenja valjanog pravnog temelja, istu treba odbiti. Naime, točno je da se Komisija pozvala na taj citat u točki 12.9.1. objedinjenog izvješća, navodeći da prema njoj uzorak treba biti pouzdan i reprezentativan i proširen u slučaju nepravilnosti i da treba ekstrapolirati rezultat uzorka na preostalu populaciju. Međutim, iz iste točke objedinjenog izvješća s dovoljnom sigurnošću proizlazi da je, prema Komisiji, zahtjev za pouzdanu i reprezentativnu kontrolu koju treba osigurati ekstrapolacijom rezultata kontrole predviđen u članku 29. Uredbe br. 796/2004 i članku 33. Uredbe 1122/2009 i da prema tome te odredbe, prema Komisiji, čine valjani pravni temelj u ovom slučaju.

37 Kao drugo, što se tiče argumentacije prema kojoj je Komisija primjenom financijskog ispravka povrijedila načelo zakonitosti uslijed činjenice da rezultati kontrole na licu mjesta nisu bili ekstrapolirani jer je utvrđena razlika bila manja od 3%, valja istaknuti da prema članku 29. Uredbe br. 796/2004, kako je izmijenjena Uredbom br. 972/2007 i članku 33. Uredbe br. 1122/2009, kontrole na licu mjesta trebaju obuhvatiti sve poljoprivredne parcele koje su predmet jednog zahtjeva za potporu. Sukladno tim odredbama, stvarno utvrđivanje površina u okviru kontrola na licu mjesta može se ograničiti na uzorak koji predstavlja najmanje 50% poljoprivrednih parcela za koje je podnesen zahtjev, pod uvjetom da uzorak jamči pouzdanu i reprezentativnu razinu kontrole, u pogledu provjerene površine i tražene potpore. Prema tim odredbama, ako se prilikom kontrole uzorka otkriju nepravilnosti, uzorak poljoprivrednih parcela koje se stvarno ispituju se povećava.

38 Kao prvo, nesporno je da su slovenska tijela ograničila stvarno utvrđivanje površina u okviru kontrola na licu mjesta na uzorak koji predstavlja najmanje 50% poljoprivrednih parcela za koje je podnesen zahtjev, sukladno članku 29. Uredbe br. 796/2004 i članku 33. Uredbe 1122/2009. Valja utvrditi da Republika Slovenija ne osporava utvrđenja Komisije prema kojima su, kad su slovenska tijela otkrila pogreške u odnosu na parcele u okviru kontrola na licu mjesta, a da one nisu prešle 3% ili dva hektara, te pogreške bile razmotrene kao takve a da se uzorak kontrole u svakom slučaju nije povećao. Naime, prema slovenskim tijelima, iz točke 12.9.2. objedinjenog izvješća proizlazi da kad je postotak pogreške manji od 3%, inspektor odlučuje treba li ili ne proširiti kontrolu na cjelokupno gospodarstvo.

39 Što se tiče argumenta prema kojem se prag nepravilnosti koji zahtijeva proširenje uzorka može sukladno člancima 33. i 58. Uredbe br. 1122/2009 utvrditi na 3%, valja utvrditi, s jedne strane, da navedeni članak 33. ne sadržava nikakav prag čije bi prelaženje zahtijevalo povećanje uzorka. S druge strane, što se tiče članka 58. Uredbe br. 1122/2009, točno je da on određuje da, u pogledu skupine usjeva, ako je površina prijavljena za potrebe sustava potpore po površini, veća od površine utvrđene u skladu s člankom 57. te uredbe, potpora se izračunava na temelju utvrđene površine umanjene za dvostruku otkrivenu razliku ako je ta razlika veća od 3% ili dva hektara, ali ne više od 20% utvrđene površine. Međutim, iz članka 58. Uredbe br. 1122/2008, koji se nalazi u Glavi IV. te uredbe naslovljenoj „Osnova za izračun potpore, umanjenja i isključenja“, ni na koji način ne proizlazi da u okviru kontrole na licu mjesta nacionalna tijela nisu obvezna povećati uzorak kad se utvrdi manje od 3% nepravilnosti. Osim toga, valja utvrditi da je Komisija pravilno ustvrdila da prilikom mjerenja svih parcela razlika u površini može prijeći 3%, zbog čega se na temelju članka 58. Uredbe br. 1122/2009 mora primijeniti umanjenje plaćanja.

40 Argumentaciju Republike Slovenije ne može se prihvatiti u dijelu u kojem ona tvrdi da se oslonila na smjernice Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, prema tumačenju iz dopisa navedenog centra upućenog slovenskim tijelima 10. listopada 2011. kojima se za utvrđenje nepravilnosti uspostavlja prag od 3% i zahtijeva proširenje uzorka samo kada se prijeđe taj prag, pozivajući se na članke 33. i 58.

Uredbe br. 1122/2009. Naime, s jedne strane sigurno je točno da se, prema tim smjernicama, kad je postotak pogreške utvrđene tijekom kontrole uzorka veći od 3% u uzorak moraju uključiti sve parcele dotične skupine usjeva. Međutim, iz smjernica isto tako proizlazi da utvrđenje nepravilnosti iznad praga od 3% predstavlja opasnost za poljoprivredne fondove i može opravdati potpunu kontrolu. S druge strane, budući da iz dopisa Zajedničkog istraživačkog centra od 10. listopada 2010. proizlazi da je prag od 3% uspostavljen jer nepravilnost u smislu članka 33. Uredbe br. 1122/2009 postoji samo ako je mogla dovesti do umanjenja plaćanja, što je sukladno odredbi 58. te uredbe slučaj ako utvrđena razlika prelazi 3%, valja istaknuti da takvo tumačenje članaka 33. i 58. Uredbe br. 1122/2009 treba odbiti iz razloga iznesenih u gornjoj točki 39.

41 Kao drugo, što se tiče utvrđenja Komisije prema kojem je ekstrapolacijom rezultata kontrole moguće jamčiti pouzdan i reprezentativni rezultat kontrole, posebice kad se uzorak ne proširi do razine koja jamči da prijave prekomjerne površine ne ostanu neotkrivene, točno je da takva ekstrapolacija nije predviđena ni u članku 29. Uredbe br. 796/2004, ni u članku 33. Uredbe br. 1122/2009. Samo uvodna izjava 44. Uredbe br. 1122/2009 predviđa da treba ekstrapolirati rezultate uzorka na preostalu populaciju. Ta se uvodna izjava primjenjuje samo na kontrole na licu mjesta koje se odnose na godine podnošenja zahtjeva 2010. i 2011., a ne na godinu podnošenja zahtjeva 2009. (vidjeti gornju točku 26.). Također je točno, prema ustaljenoj sudskoj praksi, da iako se preambulom akta Unije može precizirati njegov sadržaj, na nju se ne može pozivati da bi se odstupilo od samih odredaba predmetnog akta (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA, C-344/04, Zb., EU:C:2006:10, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

42 Međutim, iz članka 23. stavka 1. Uredbe br. 796/2004 i članka 26. stavka 1. Uredbe br. 1122/2009 proizlazi da se kontrole na licu mjesta trebaju izvršiti na način koji će osigurati učinkovitu provjeru poštovanja uvjeta dodjele potpora kao i uvjeta i normi primjenjivih u području sukladnosti. Osim toga, kao što to tvrdi Komisija, prema članku 29. Uredbe br. 796/2004 i članku 33. Uredbe br. 1122/2009, mogućnost stvarnog ograničenja parcela na uzorak od 50% parcela je odstupanje od načela kontrole svih poljoprivrednih parcela. Ta je mogućnost predviđena u cilju pojednostavljenja, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 44. Uredbe br. 1122/2009. S obzirom na prethodno navedeno, Komisija je ispravno utvrdila da se pouzdan i reprezentativan rezultat kontrola na licu mjesta mogao ostvariti ekstrapolacijom rezultata uzorka na preostalu populaciju. Naime, izvršavanjem takve ekstrapolacije moguće je dobiti pouzdan i reprezentativan rezultat kontrola na licu mjesta koji se odnosi na sve dotične parcele, a ne samo na one koje su stvarno kontrolirane. Valja istaknuti da je ekstrapolacija posljedica mogućnosti pojednostavnjenja kontrola na licu mjesta ograničenjem istih na uzorak od 50% poljoprivrednih parcela.

43 Što se tiče, u tom smislu, argumentacije Republike Slovenije prema kojoj ekstrapolacija utvrđene pogreške povrjeđuje načela kontradiktornosti i prava dotičnog poljoprivrednika na saslušanje, te da ekstrapolacija uz poštovanje temeljnih prava uključuje obvezno mjerenje svih površina, što je protivno cilju pojednostavljenja predviđenom u uvodnoj izjavi 44. Uredbe br. 1122/2009, kao i cilju smanjenja nepotrebnih administrativnih troškova, valja podsjetiti da je glavna svrha odluke o poravnanju računa osigurati da su izdaci nacionalnih tijela izvršeni po pravilima prava Unije (presuda od 22. travnja 1999., Nizozemska/Komisija, C-28/94, Zb., EU:C:1999:191, točka 49.). Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, konačna odluka o poravnanju računa se donosi na kraju posebnog kontradiktornog postupka tijekom kojeg dotične države članice raspolažu svim jamstvima koja se zahtijevaju za iznošenje njihovih stajališta (vidjeti presudu od 14. prosinca 2000., Njemačka/Komisija, C-245/97, Zb., EU:C:2000:687, t, 47. i navedenu sudsku praksu). Postupak poravnanja računa je dakle postupak koji se pokreće protiv države članice, a ne protiv dotičnog poljoprivrednika koji nema pravo saslušanja u toku tog postupka. Štoviše, potrebno je utvrditi da ekstrapolacijom rezultata uzorka na preostalu populaciju nijedna posebna poljoprivredna parcela nije identificirana kao neprihvatljiva. Osim toga valja istaknuti da takva ekstrapolacija služi smanjenju administrativnih troškova jer se pouzdan rezultat kontrola na licu mjesta može osigurati vodeći računa o cilju njihova pojednostavljenja.

44 Kao treće, što se tiče argumentacije Republike Slovenije prema kojoj je Komisija pogrešno utvrdila da su parcele koje su odabrane tijekom kontrole bile odabrane nasumično, valja istaknuti da je točno da je prema točki 12.9.1. objedinjenog izvješća Komisija utvrdila da su dotične poljoprivredne parcele bile odabrane nasumično. Međutim, kako priznaje Republika Slovenija, iz te točke ne proizlazi da je utvrđenje manjkavosti koja se odnosi na kontrole na licu mjesta utemeljeno na navodnoj nereprezentativnosti izbora poljoprivrednih parcela. Ta je argumentacija Republike Slovenije stoga bespredmetna.

45 Kao treće, Republika Slovenija ističe da je, budući da su slovenska tijela postupala u skladu sa smjernicama Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, potonja prema Dokumentu VI/5330/97 u potpunosti trebala povući financijski ispravak.

46 U tom pogledu valja utvrditi da prema Dokumentu VI/5330/97, kad propusti proizlaze iz poteškoća u tumačenju tekstova Unije, osim u slučaju kad je razumno moguće pretpostaviti da će država članica riješiti te poteškoće s Komisijom i kad su nacionalna tijela učinila sve što je potrebno za popravljanje propusta, odmah po njihovu otkriću ti se čimbenici mogu uzeti u obzir i dovesti do primjene niže stope ispravka ili do toga da se ispravak ne provodi.

47 U ovom slučaju valja utvrditi da, iako prema dotičnim smjernicama slovenska tijela nisu bila obvezna povećati kontrolni uzorak jer nepravilnosti koje su utvrdila ta tijela nisu prelazile prag od 3% , i dalje stoji da se, također prema tim smjernicama, trebalo ekstrapolirati rezultate uzorka na preostalu populaciju. Prema tome Komisija nije pogrešno primijenila dotični financijski ispravak.

48 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja odbiti.

49 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbu treba djelomično prihvatiti u dijelu u kojem je Komisija primijenila financijski ispravak zbog propusta prilikom provjere malih parcela u pogledu poštovanja definicije poljoprivrednih parcela. Pobijanu odluku stoga treba poništiti u dijelu u kojem se njome što se tiče Republike Slovenije iz financiranja Unije isključuje iznos od 85.780,08 eura za financijsku godinu 2010., od 115.956,46 eura za financijsku godinu 2011. i od 131.269,23 eura za financijsku godinu 2012. U preostalom dijelu tužba se odbija.

Troškovi

50 Sukladno članku 134. stavku 3. Poslovnika, svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Opći sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

51 U ovom slučaju valja istaknuti da treba udovoljiti zahtjevima Republike Slovenije u odnosu na financijski ispravak u iznosu od 333.005,77 eura. Nasuprot tome, tužbu treba odbiti u dijelu u kojem se odnosi na preostali financijski ispravak u iznosu od 14.655,33 eura. Nakon pravedne ocjene okolnosti slučaja, odlučeno je da će Komisija snositi vlastite troškove, kao i devet desetina troškova Republike Slovenije. Potonja će snositi jednu desetinu vlastitih troškova.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Provedbena odluka Komisije 2014/458/EU od 9. srpnja 2014. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice na temelju Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u**

okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), u dijelu u kojem se, što se tiče Republike Slovenije, iz financiranja Unije isključuje iznos od 85.780,08 eura za financijsku godinu 2010., od 115.956,46 eura za financijsku godinu 2011. i od 131.269,23 eura za financijsku godinu 2012.

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Europska komisija snosit će svoje vlastite troškove kao i devet desetina troškova Republike Slovenije.**

4. **Republika Slovenija snosit će jednu desetinu vlastitih troškova.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 28. siječnja 2016.

Potpisi