Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (piata komora)

z 28. januára 2016*

„EPUZF — Záručná sekcia — EPZF a EPFRV — Výdavky vylúčené z financovania — Overenie malých parciel — Neexistencia dôkazu o vážnych a odôvodnených pochybnostiach — Extrapolácia výsledkov kontrol na mieste“

Vo veci T-667/14,

Slovinská republika, v zastúpení: L. Bembič, splnomocnený zástupca,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: B. Rous Demiri a D. Triantafyllou, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na čiastočné zrušenie vykonávacieho rozhodnutia Komisie 2014/458/EÚ z 9. júla 2014, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 205, s. 62) v rozsahu, v akom toto rozhodnutie vylučuje určité výdavky Slovinskej republiky,

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora),

v zložení: predseda komory A. Dittrich (spravodajca), sudcovia J. Schwarcz a V. Tomljenović,

tajomník: S. Bukšek Tomac, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. októbra 2015,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: slovinčina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 Európska komisia uskutočnila medzi 3. a 7. októbrom 2011 v zmysle článku 37 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, s. 1) kontrolu v Slovinsku. Jej hlavným cieľom bolo posúdiť uplatnenie systémov priamej pomoci za roky žiadosti 2009 až 2011, ktoré zodpovedali rozpočtovým rokom 2010 až 2012.

2 Listom z 21. novembra 2011 Komisia oznámila Slovinskej republike v súlade s článkom 11 ods. 1 prvým pododsekom nariadenia Komisie (ES) č. 885/2006 z 21. júna 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005, pokiaľ ide o akreditáciu platobných agentúr a iných orgánov, a zúčtovania EPZF a EPFRV (Ú. v. EÚ L 171, s. 90), svoje zistenia vyplývajúce z kontroly. Komisia usúdila, že výdavky neboli vynaložené v súlade s právom Európskej únie.

3 Slovinská republika odpovedala na pripomienky Komisie listom z 20. januára 2012.

4 Listom z 22. mája 2013 Komisia pozvala slovinské orgány na bilaterálne stretnutie v zmysle článku 11 ods. 1 tretieho pododseku nariadenia č. 885/2006. Keďže listom z 5. júna 2013 Slovinská republika zaslala Komisii dodatočné informácie, bilaterálne stretnutie sa uskutočnilo 12. júna 2013.

5 V liste zo 16. júla 2013 Komisia zaslala slovinským orgánom zápisnicu z bilaterálneho stretnutia a zoznam dodatočných informácií, o ktoré v priebehu tohto stretnutia požiadala v súlade s článkom 11 ods. 2 prvým pododsekom nariadenia č. 885/2006. Slovinská republika odpovedala listom zo 16. septembra 2013.

6 Dňa 3. januára 2014 Komisia v súlade s článkom 11 ods. 2 tretím pododsekom nariadenia č. 885/2006 oznámila svoje oficiálne závery Slovinskej republike. V tomto oznámení trvala na svojom stanovisku, v zmysle ktorého nebola pomoc na plochu v Slovinsku v súlade s pravidlami Únie v rokoch žiadosti 2009 až 2011. Navrhla preto vylúčiť z financovania Úniou sumu 347 661,10 eura. Konkrétne Komisia konštatovala:

— nedostatky pri overovaní, či malé parcely, v súvislosti s ktorými bola oznámená paušálna oprava vo výške 5 % z priamych platieb, v sume 85 780,08 eura za rozpočtový rok 2010, v sume 115 956,46 eura za rozpočtový rok 2011 a v sume 131 269,23 eura za rozpočtový rok 2012, spĺňajú definíciu poľnohospodárskych parciel,

— nevykonanú extrapoláciu výsledku kontrol v prípade rozdielu menšieho ako 3 %, v dôsledku čoho sa uplatnila jednorazová oprava priamych platieb v sume 1 771,90 eura za rozpočtový rok 2010, v sume 6 376,67 eura za rozpočtový rok 2011 a v sume 6 506,76 eura za rozpočtový rok 2012.

7 Listom z 13. februára 2014 požiadala Slovinská republika o začatie konania pred zmierovacím orgánom v zmysle článku 16 nariadenia č. 885/2006. Tento orgán odmietol 25. marca 2014 uvedenú žiadosť ako neprípustnú.

8 Komisia trvala na svojom stanovisku na základe dôvodov zhrnutých v súhrnnej správe o výsledkoch kontrol uskutočnených v rámci zúčtovania výdavkov (ďalej len „súhrnná správa“).

9 Vykonávacím rozhodnutím 2014/458/EÚ z 9. júla 2014, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho

poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 205, s. 62, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), Komisia vylúčila z financovania Úniou dotknuté výdavky, z dôvodu ich nesúladu s pravidlami Únie.

Konanie a návrhy účastníkov konania

10 Slovinská republika návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 12. septembra 2014 podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

11 Na základe správy sudcu spravodajcu Všeobecný súd (piata komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania.

12 V rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 89 svojho rokovacieho poriadku Všeobecný súd vyzval Slovinskú republiku, aby predložila istý dokument. Slovinská republika tejto výzve vyhovela v stanovenej lehote.

13 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté na pojednávaní 21. októbra 2015. Počas tohto pojednávania účastníci konania predložili isté fotografie, ktoré boli založené do spisu. V súlade s článkom 85 ods. 4 rokovacieho poriadku predseda umožnil ostatným účastníkom konania vyjadriť sa k týmto dôkazom.

14 Slovinská republika navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom v súvislosti s ňou vylučuje z financovania Úniou sumu 347 661,10 eura zodpovedajúcu výdavkom deklarovaným za rozpočtové roky 2010 až 2012,

— subsidiárne prijal paušálnu opravu vo výške 5 % z priamych platieb z dôvodu nedostatkov pri overovaní malých parciel, v sume 172 876,39 eura zodpovedajúcej výdavkom deklarovaným za rozpočtové roky 2010 až 2012,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

15 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu ako nedôvodnú,

— zaviazal Slovinskú republiku na náhradu trov konania.

Právny stav

O prípustnosti dôkazov prednesených na pojednávaní

16 Keďže účastníci konania predniesli dôkazy vo forme fotografií až v ústnej časti konania, pričom toto omeškanie nebolo nijako odôvodnené, musia sa tieto dôkazy zamietnuť ako neprípustné v zmysle článku 85 ods. 3 rokovacieho poriadku.

O veci samej

17 Na podporu svojej žaloby Slovinská republika predkladá dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod, ktorý je založený na zjavne nesprávnom posúdení, na nedostatočnom odôvodnení a na porušení zásady zákonnosti, sa týka overovania malých parciel v súvislosti s dodržaním definície poľnohospodárskych parciel. Druhý žalobný dôvod, ktorý je založený na nedostatočnom odôvodnení a na porušení zásady zákonnosti, sa týka merania vzorky parciel a extrapolácie výsledkov kontroly na mieste.

O prvom žalobnom dôvode založenom na zjavne nesprávnom posúdení, na nedostatočnom odôvodnení a na porušení zásady zákonnosti v súvislosti s overovaním malých parciel

18 Slovinská republika tvrdí, že Komisia sa dopustila zjavne nesprávneho posúdenia a porušila svoju povinnosť odôvodnenia, ako aj zásadu zákonnosti, keď uplatnila finančnú opravu z dôvodu, že nemala k dispozícii účinný systém overenia minimálnej oprávnenej plochy. V Slovinsku sa nachádza veľký počet svahovitých a krasových plôch a poľnohospodári v tejto krajine vždy obrábali aj tie najmenšie pozemky. Právna úprava Únie nestanovuje obmedzenia, pokiaľ ide o tvar a zúženie poľnohospodárskej pôdy, pričom sporné plochy, ktoré boli určené v priebehu dotknutej kontroly, spĺňali všetky podmienky definície poľnohospodárskej parcely. Navyše tieto plochy neboli vytvorené umelo, aby splnili podmienky na získanie platieb v rámci systémov podpory. Slovinská republika podľa vlastného tvrdenia preukázala, že všetky plochy, ktoré v konečnom dôsledku neboli oprávnené, boli vylúčené zo súboru deklarovaných parciel a že slovinský systém referenčných parciel zabezpečuje účinnosť systému aktualizácie a sledovania plôch. Komisia v rámci svojich kontrol nenašla nijaký konkrétny dôkaz o údajnom porušení.

19 Komisia v bode 12.9.1 svojej súhrnnej správy poukázala na to, že slovinský systém umožňoval poľnohospodárom, aby pri deklarovaní parciel uviedli aj dlhé a úzke pásy lúk, ktoré obopínali najmä ornú pôdu, takže grafické plochy poľnohospodárskych parciel poľnohospodárskeho podniku sa stali oprávnenými. Podľa uvedenej správy tak mohli vzniknúť anomálie pri meraní, a teda pri zohľadnení parciel, ktoré nemali minimálnu rozlohu poľnohospodárskej parcely dosahujúcu v Slovinsku 0,1 hektára v zmysle článku 14 ods. 4 nariadenia Komisie (ES) č. 796/2004 z 21. apríla 2004, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie krížového plnenia, modulácie a integrovaného správneho a kontrolného systému uvedeného v nariadení Rady (ES) č. 1782/2003, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá pre režimy priamej podpory v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zavádzajú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov (Ú. v. EÚ L 141, s. 18; Mim. vyd. 03/044, s. 243) a v zmysle článku 13 ods. 9 nariadenie Komisie (ES) č. 1122/2009 z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, s. 65). Komisia s cieľom ilustrovať umelý tvar grafickej poľnohospodárskej parcely poukazuje na parcelu č. 127810 s názvom „Medja“ (ďalej len „parcela Medja“). Okrem toho uviedla, že problém nespočíva v samotných malých parcelách, ale v neprispôsobenom postupe identifikácie poľnohospodárov, ktorí v rámci deklarovania uviedli pozemky tak, aby zabezpečili oprávnenosť parciel, ktoré by inak nedosiahli požadovanú veľkosť. V súhrnnej správe Komisia vzhľadom na požiadavky článku 30 nariadenia Rady (ES) č. 73/2009 z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, s. 16), a vzhľadom na neexistenciu vhodného kontrolného postupu, ktorý by odhalil a vylúčil tieto poľnohospodárske parcely, konštatovala, že dotknuté poľnohospodárske fondy sú ohrozené. Napokon v bode 12.9.3 súhrnnej správy Komisia usúdila, že vzhľadom na to, že slovinské orgány nepreukázali

svoje tvrdenie, podľa ktorého sa dlhé a úzke pásy nachádzajú iba v rámci trvalých pasienkov, predstavujú všetky grafické poľnohospodárske parcely s plochou od 0,10 hektára do 0,15 hektára ohrozenie.

20 Je potrebné poukázať na to, že podľa článku 31 ods. 1 nariadenia č. 1290/2005, Komisia rozhoduje o čiastkach, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou, ak zistí, že výdavky Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) uvedené v článku 3 ods. 1 tohto nariadenia a výdavky Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) uvedené v článku 4 rovnakého nariadenia sa nerealizovali v súlade s pravidlami Únie. Podľa článku 38 ods. 2 nariadenia č. 1290/2005 sa výdavky Záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), okrem výdavkov na rozvoj vidieka vynaložených členskými štátmi od 16. októbra 2006, riadia pravidlami ustanovenými týmto nariadením.

21 Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry financujú európske poľnohospodárske fondy iba intervencie poskytnuté v súlade s ustanoveniami Únie v rámci spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov (rozsudky z 24. februára 2005, Grécko/Komisia, C-300/02, Zb., EU:C:2005:103, bod 32, a z 27. februára 2013, Poľsko/Komisia, T-241/10, EU:T:2013:96, bod 20).

22 Okrem toho Komisia nie je na účely preukázania porušenia pravidiel týkajúcich sa spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov povinná preukázať vyčerpávajúcim spôsobom nedostatok kontrol vykonaných vnútroštátnymi správnymi orgánmi alebo nesprávnosť číselných údajov, ktoré uviedli, ale má len predložiť dôkaz o vážnych a odôvodnených pochybnostiach, ktoré má v súvislosti s týmito kontrolami alebo uvedenými číselnými údajmi. Dôvodom tohto uľahčenia dôkaznej povinnosti Komisie je, že členský štát má lepšiu možnosť zhromaždiť a overiť údaje potrebné na zúčtovanie výdavkov európskych poľnohospodárskych fondov, a preto mu prináleží, aby predložil čo najpodrobnejší a úplný dôkaz o skutočnom stave kontrol a číselných údajov, prípadne o nepresnostiach v tvrdeniach Komisie (pozri rozsudky Grécko/Komisia, už citovaný v bode 21 vyššie, EU:C:2005:103, body 33 až 36 a citovanú judikatúru, a z 12. júla 2011, Slovinsko/Komisia, T-197/09, EU:T:2011:348, bod 39 a citovanú judikatúru).

23 Dotknutý členský štát nemôže vyvrátiť zistenia Komisie bez tvrdení, ktoré podloží dôkazom o spoľahlivosti a funkčnosti kontrolného systému. Ak sa členskému štátu nepodarí preukázať, že zistenia Komisie sú nesprávne, majú tieto zistenia za následok vznik vážnych pochybností týkajúcich sa vytvorenia primeraného a účinného systému opatrení pre dohľad a kontrolu (pozri rozsudky z 28. októbra 1999, Taliansko/Komisia, C-253/97, Zb., EU:C:1999:527, bod 7 a citovanú judikatúru, a Slovinsko/Komisia, už citovaný v bode 22 vyššie, EU:T:2011:348, bod 40 a citovanú judikatúru).

24 V rozpore s tvrdením Slovinskej republiky nie je na účely uplatnenia finančnej opravy potrebné konštatovať existenciu významného nedostatku pri uplatňovaní výslovných pravidiel Únie. Je totiž nepochybne pravda, že v zmysle usmernení v oblasti paušálnych finančných opráv definovaných v prílohe 2 dokumentu Komisie VI/5330/97 z 23. decembra 1997, ktorý sa nazýva „Usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov zo Záručnej sekcie EPUZF“ (ďalej len „dokument VI/5330/97“), je predpokladom paušálnej finančnej opravy existencia významného nedostatku pri uplatňovaní výslovných pravidiel Únie. Ako už bolo rozhodnuté, na vymedzenie dôkazného bremena – spomenutého v bodoch 22 a 23 vyššie – na základe judikatúry, nemá táto podmienka stanovená v dokumente VI/5330/97 vplyv, pretože jednak sa má vykladať vo svojom kontexte a jednak bolo uvedené vymedzenie na základe judikatúry zachované aj po prijatí dokumentu VI/5330/97 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 2006, Belgicko/Komisia, T-221/04, EU:T:2006:223, bod 33 a citovanú judikatúru).

25 V prejednávanej veci vyplýva z bodu 12.9.1 súhrnnej správy, že Komisia sa pri konštatovaní o existencii nedostatkov pri overovaní malých parciel v súvislosti s dodržaním definície poľnohospodárskych parciel opierala o výsledky kontroly parcely Medja, ktorá má podľa nej umelý tvar. Komisia uviedla, že súčasťou ohlásenej plochy pozostávajúcej z 0,12 hektára lúky je pás zeme, ktorý je približne 50 metrov

dlhý, pričom jeho šírka nepresahuje 1,9 metra. Predmetná parcela mohla byť vďaka tomuto pásu zeme považovaná za oprávnenú, avšak bez jeho zohľadnenia by to tak nebolo. Okrem toho časť predmetnej plochy o rozlohe 0,02 hektára je svahom, ktorý sa nevyužíva na poľnohospodárske účely, a je pokrytý žihľavou a krovinami. Podľa súhrnnej správy by vylúčenie tejto časti mohlo rovnako znamenať zamietnutie uvedenej poľnohospodárskej parcely v celom rozsahu, pretože by nebola dosiahnutá minimálna plocha poľnohospodárskej parcely, tak ako ju Slovinská republika definovala v zmysle článku 13 ods. 9 nariadenia č. 1122/2009.

26 Vzhľadom na to, že rokmi žiadosti, ktorej sa týka prejednávaná vec, sú roky 2009 až 2011, je na úvod potrebné uviesť, že podľa článku 86 ods. 1 nariadenia č. 1122/2009 bolo nariadenie č. 796/2004 zrušené s účinnosťou od 1. januára 2010, naďalej sa však uplatňuje vo vzťahu k žiadostiam o poskytnutie pomoci týkajúcim sa hospodárskych rokov alebo prémiových období, ktoré začali pred 1. januárom 2010. Podľa článku 87 druhého odseku nariadenia č. 1122/2009 sa toto nariadenie uplatňuje na žiadosti o poskytnutie pomoci týkajúce sa hospodárskych rokov alebo prémiových období začínajúcich od 1. januára 2010.

27 Ako tvrdí Slovinská republika, zistenia Komisie o parcele Medja nie sú dôkazom o vážnych a odôvodnených pochybnostiach, na základe ktorých by bolo možné preukázať existenciu porušenia pravidiel spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov v zmysle judikatúry uvedenej v bode 22 vyššie.

28 Po prvé je totiž nepochybne pravda, že v liste z 21. novembra 2011, ktorým Komisia oznámila Slovinskej republike výsledky svojej kontroly, Komisia konštatovala skutočnosti uvedené v bode 12.9.1 súhrnnej správy o parcele Medja. Slovinské orgány však listom z 20. januára 2012 tieto zistenia spochybnili. Z bodu 1.2.1 listu Komisie zo 16. júla 2013 vyplýva, že vzhľadom na to, že slovinské orgány túto parcelu navštívili po kontrole Komisie a konštatovali, že celá jej plocha sa využíva na poľnohospodársku výrobu, Komisia otázku oprávnenosti predmetnej parcely uzavrela. Z toho vyplýva, že Komisia nekonštatovala, že parcela Medja nie je oprávnená. Vzhľadom na uvedené Komisia nemôže legitímne dospieť k záveru, že stav tejto parcely predstavuje dôkaz o nedostatkoch v systéme slovinskej kontroly oprávnenosti poľnohospodárskych parciel.

29 Po druhé, pokiaľ ide osobitne o záver Komisie uvedený v bode 12.9.1 súhrnnej správy, v zmysle ktorého mala byť parcela Medja zamietnutá aj v celom rozsahu, keďže nebola dosiahnutá minimálna plocha poľnohospodárskej parcely tak, ako ju definovala Slovinská republika podľa článku 14 ods. 4 nariadenia č. 796/2004 a článku 13 ods. 9 nariadenia č. 1122/2009, nie je možné ho prijať. Z uvedeného bodu súhrnnej správy totiž vyplýva, že neoprávnená časť predmetnej parcely mala rozlohu iba 0,02 hektára. Keďže táto parcela mala v zmysle zistení Komisie deklarovanú rozlohu 0,12 hektára a minimálna rozloha poľnohospodárskej parcely v Slovinsku je 0,1 hektára, nemožno ani v prípade, že by časť parcely s rozlohou 0,02 hektára nebola oprávnená, dospieť k záveru, že sa nedosiahla minimálna rozloha 0,1 hektára.

30 Po tretie, pokiaľ ide o závery Komisie týkajúce sa údajne umelého tvaru parcely Medja zahŕňajúcej pás zeme, ktorý má dĺžku 50 metrov a nie je širší ako 1,9 metra, je potrebné konštatovať, že Komisia nikde neuvádza, že poľnohospodárska plocha má mať konkrétny tvar, aby mohla byť považovaná za oprávnenú. Okrem toho, ako tvrdí Slovinská republika, definícia výrazov „poľnohospodárska plocha“ a „poľnohospodárska parcela“ v práve Únie nevyžaduje, aby mala plocha alebo parcela konkrétny tvar. Podľa článku 2 písm. h) nariadenia č. 73/2009 je totiž výraz „poľnohospodárska plocha“ definovaný ako akákoľvek plocha, ktorú zaberá orná pôda, trvalé pasienky alebo trvalé plodiny. Podľa článku 2 bodu 1a nariadenia č. 796/2004, zmeneného a doplneného nariadením Komisie (ES) č. 972/2007 z 20. augusta 2007 (Ú. v. EÚ L 216, s. 3), a podľa článku 2 bodu 1 nariadenia č. 1122/2009 je výraz poľnohospodárska parcela v zásade definovaný ako „súvislá plocha pôdy“. Aj keď podľa definície v článku 2 bode 1 nariadenia č. 1122/2009 členské štáty môžu ustanoviť doplňujúce kritériá ďalšieho vymedzenia poľnohospodárskej parcely, nič nenaznačuje, že by bol v Slovinsku stanovený osobitný tvar poľnohospodárskej plochy. Okrem toho je potrebné konštatovať, že dlhé a úzke pásy zeme sú

podľa Komisie nepochybne oprávnené, ak sú neoddeliteľnou súčasťou parciel, ktoré sú väčšie ako 0,15 hektára. Z bodu 12.9.3 súhrnnej správy totiž vyplýva, že podľa Komisie ohrozenie predstavujú len grafické poľnohospodárske parcely, ktorých výmera sa pohybuje v rozmedzí 0,10 až 0,15 hektára (pozri bod 19 vyššie).

31 Keďže Komisia nepredložila ďalšie dôkazy o vážnych a odôvodnených pochybnostiach, nemožno dospieť k záveru, že preukázala porušenie pravidiel spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov s odôvodnením, že v Slovinsku vznikli nedostatky pri overovaní malých parciel v súvislosti s dodržaním definície poľnohospodárskych parciel stanovenej v článku 14 ods. 4 nariadenia č. 796/2004 a v článku 13 ods. 9 nariadenia č. 1122/2009. Komisia teda uplatnila finančnú opravu na základe takého porušenia pravidiel práva Únie neoprávnene.

32 Pokiaľ ide o záver Komisie uvedený v bode 12.9.1 súhrnnej správy, podľa ktorého existuje ohrozenie dotknutých poľnohospodárskych fondov aj z hľadiska požiadaviek článku 30 nariadenia č. 73/2009, je potrebné poukázať na to, že ako uvádza Komisia a ako vyplýva z bodu 12.9.1 súhrnnej správy, uplatnená finančná oprava nebola prijatá na základe tohto ustanovenia. Okrem toho z listu Komisie zo 16. júla 2013 vyplýva, že Komisia uviedla článok 30 nariadenia č. 73/2009 len na to, aby poukázala na jeho obsah, podľa ktorého je zakázané umelo vytvárať podmienky potrebné na získanie platieb.

33 Vzhľadom na uvedené a bez toho, aby Všeobecný súd musel rozhodnúť o výhrade založenej na porušení povinnosti odôvodnenia, musí byť prvý žalobný dôvod prijatý, keďže Komisia uplatnila finančnú opravu bez toho, aby existoval dôkaz o porušení pravidiel práva Únie.

O druhom žalobnom dôvode založenom na nedostatočnom odôvodnení a na porušení zásady zákonnosti, v súvislosti s meraním vzorky parciel a extrapoláciou výsledkov kontroly na mieste

34 Slovinská republika tvrdí, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia, ako aj zásadu zákonnosti, keď uplatnila finančnú opravu z dôvodu, že Slovinská republika neextrapolovala výsledky kontrol na mieste, ak bol zistený rozdiel menší ako 3 %. Parcely, ktoré boli zvolené v priebehu kontroly, neboli vybrané náhodne. Pri výbere vzorky grafických poľnohospodárskych parciel boli splnené požiadavky spoľahlivosti a reprezentatívnosti v súlade s nariadením č. 1122/2009. Slovinská republika uvádza, že keď boli zistené nezrovnalosti v súvislosti so vzorkou grafických poľnohospodárskych parciel zvolených na účely kontroly na mieste, slovinské orgány rozšírili vzorku a zohľadnili pritom usmernenia Spoločného výskumného centra Komisie. Podľa týchto usmernení je hranica pre konštatovanie anomálie stanovená na úrovni 3 %, pričom rozšírenie vzorky sa, vychádzajúc z článkov 33 a 58 nariadenia č. 1122/2009, vyžaduje len po prekročení tejto hranice. V rozpore s uvedenými usmerneniami však extrapolácia chyby zistenej vo vzorke na celú skupinu plodín nemá právny základ ani v nariadení č. 796/2004, pokiaľ ide o rok žiadosti 2009, ani v nariadení č. 1122/2009, pokiaľ ide o roky žiadosti 2010 a 2011. Okrem toho je napadnuté rozhodnutie poznačené nedostatočným odôvodnením, keďže Komisia konštatovala porušenie povinnosti extrapolácie na základe odôvodnenia 44 nariadenia č. 1122/2009 v súvislosti s rokom žiadosti 2009. Navyše podľa Slovinskej republiky akákoľvek požiadavka extrapolácie chyby porušuje zásadu kontradiktórnosti a právo dotknutého poľnohospodára byť vypočutý. Okrem toho extrapolácia, ktorá je v súlade so základnými právami, vyžaduje povinné meranie všetkých plôch, čo je v rozpore s cieľom zjednodušenia stanoveným v odôvodnení 44 nariadenia č. 1122/2009, ako aj s cieľom zníženia nepotrebných nákladov a poplatkov. Keďže však slovinské orgány v každom prípade konali v súlade s usmerneniami spoločného výskumného centra, Komisia mala úplne upustiť od finančnej opravy podľa dokumentu VI/5330/97.

35 Podľa bodu 12.9.1 súhrnnej správy sa na základe kontroly zistilo, že slovinské orgány vyberali poľnohospodárske parcely na účely merania náhodne, pričom dbali na to, aby do každej skupiny plodín zahrnuli aspoň jednu grafickú poľnohospodársku parcelu. Ak boli v súvislosti s týmito parcelami zistené chyby bez prekročenia hranice 3 % alebo dvoch hektárov, boli ako chyby prijaté

a predpokladalo sa, že poľnohospodárske parcely, ktoré neboli zahrnuté do merania neobsahujú nezrovnalosti. Podľa súhrnnej správy bola hranica nezrovnalostí, ktorá vyžaduje rozšírenie vzorky v Slovinsku stanovená na 3 % v zmysle článkov 33 a 58 nariadenia č. 1122/2009. Ako sa však uvádza v odôvodnení 44 tohto nariadenia, vzorka by mala byť spoľahlivá a reprezentatívna a v prípade anomálií by sa mala zväčšiť. Podľa tohto odôvodnenia by sa výsledky vzorky mali extrapolovať na zvyšok populácie. Podľa súhrnnej správy možnosť obmedziť opatrenia na 50 % parciel deklarovaných v zmysle článku 29 nariadenia č. 796/2004 a článku 33 nariadenia č. 1122/2009 predstavuje výnimku z pravidla kontroly všetkých poľnohospodárskych parciel. Je tak možné zabezpečiť spoľahlivý a reprezentatívny výsledok kontroly prostredníctvom extrapolácie jej výsledkov, najmä v prípade, ak by vzorka nebola rozšírená až do miery, ktorá by zabránila nadhodnoteniam.

36 Po prvé je potrebné zamietnuť argumentáciu, podľa ktorej je napadnuté rozhodnutie poznačené nedostatočným odôvodnením vzhľadom na to, že Komisia konštatovala porušenie povinnosti extrapolácie na základe odôvodnenia 44 nariadenia č. 1122/2009 v súvislosti s rokom žiadosti 2009, a teda bez toho, aby uviedla riadny právny základ. Je pravda, že Komisia citovala uvedené odôvodnenie v bode 12.9.1 súhrnnej správy a uviedla, že podľa neho má byť vzorka spoľahlivá, reprezentatívna a v prípade anomálií rozšírená a že je potrebné výsledky vzorky extrapolovať na zvyšok populácie. Z právneho hľadiska však z uvedeného bodu súhrnnej správy dostatočne vyplýva, že podľa Komisie je požiadavka spoľahlivej a reprezentatívnej kontroly, ktorú možno zabezpečiť extrapoláciou jej výsledkov, stanovená v článku 29 nariadenia č. 796/2004 a v článku 33 nariadenia č. 1122/2009, a že tieto ustanovenia tak podľa Komisie predstavujú v prejednávanej veci platný právny základ.

37 Po druhé, pokiaľ ide o argumentáciu, podľa ktorej Komisia porušila zásadu zákonnosti, keď uplatnila finančnú opravu z dôvodu, že výsledky kontroly na mieste neboli extrapolované, keď bol zistený rozdiel menší ako 3 %, je potrebné poukázať na to, že podľa článku 29 nariadenia č. 796/2004, zmeneného a doplneného nariadením č. 972/2007, a podľa článku 33 nariadenia č. 1122/2009 sa kontroly na mieste vzťahujú na všetky poľnohospodárske parcely, ktoré boli predmetom žiadosti o poskytnutie pomoci. Podľa týchto ustanovení sa skutočné určenie plôch ako súčasť kontroly na mieste môže obmedziť na výber vzorky predstavujúcej najmenej 50 % poľnohospodárskych parciel, v súvislosti s ktorými boli predložené žiadosti, pod podmienkou, že vzorka zaručuje spoľahlivú a reprezentatívnu úroveň kontroly, pokiaľ ide o skontrolovanú plochu, ako aj požadované poskytnutie pomoci. Rovnaké ustanovenia uvádzajú, že ak kontrola vzorky odhalí anomálie, táto vzorka práve kontrolovaných poľnohospodárskych parciel sa zväčší.

38 V prvom rade je nepochybné, že slovinské orgány v rámci kontroly na mieste obmedzili skutočné určenie plôch na vzorku predstavujúcu aspoň 50 % poľnohospodárskych parciel, v súvislosti s ktorými bola podaná žiadosť, podľa článku 29 nariadenia č. 796/2004 a článku 33 nariadenia č. 1122/2009. Je potrebné konštatovať, že Slovinská republika nespochybňuje zistenia Komisie, podľa ktorých keď slovinské orgány v rámci svojich kontrol na mieste odhalili chyby týkajúce sa parciel, pričom nebola prekročená hranica 3 % alebo dvoch hektárov, boli tieto chyby označené za chyby bez toho, aby bola kontrolovaná vzorka vo všetkých prípadoch zväčšená. Z bodu 12.9.2 súhrnnej správy totiž vyplýva, že podľa slovinských orgánov v prípade, že percento pochybenia je nižšie ako 3 %, kontrolór sa rozhodne, či je potrebné kontrolu rozšíriť na celý poľnohospodársky podnik alebo nie.

39 Pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého je možné stanoviť hranicu, pri ktorej si nezrovnalosti vyžadujú rozšírenie vzorky, na úroveň 3 % v súlade s článkami 33 a 58 nariadenia č. 1122/2009, je nutné konštatovať, že uvedený článok 33 neobsahuje nijakú hranicu, pod ktorou sa zväčšenie vzorky nevyžaduje. Okrem toho, pokiaľ ide o článok 58 nariadenia č. 1122/2009, je pravda, že v súvislosti so skupinou plodín stanovuje, že ak plocha deklarovaná na účely akýchkoľvek schém pomoci na plochu presahuje plochu určenú v súlade s článkom 57 tohto nariadenia, pomoc sa vypočíta na základe určenej plochy zníženej o dvojnásobok zisteného rozdielu, ak je tento rozdiel väčší ako 3 % alebo dva hektáre, ale nie väčší ako 20 % určenej plochy. Z článku 58 nariadenia č. 1122/2009, ktorý sa nachádza v hlave IV tohto nariadenia, nazvanej „Základ výpočtu pomoci, znížení a vylúčení“, však v nijakom zmysle nevyplýva, že vnútroštátne orgány nie sú v rámci kontroly na mieste povinné zväčšiť vzorku, ak

je zistených menej ako 3 % nezrovnalostí. Okrem toho je potrebné konštatovať, že Komisia správne tvrdí, že pri zmeraní všetkých parciel, môže rozdiel plochy prekročiť 3 %, čo v zmysle článku 58 nariadenia č. 1122/2009 znamená povinnosť uplatniť zníženie platieb.

40 Argumentáciu Slovinskej republiky nemožno prijať, pokiaľ ide o jej tvrdenie, že vychádzala z usmernení Spoločného výskumného centra Komisie vo svetle ich výkladu v e-maile tohto centra zaslanom slovinským orgánom 10. októbra 2011, pričom uvedené usmernenia stanovujú na účely konštatovania anomálie hranicu 3 % a, vychádzajúc z článkov 33 a 58 nariadenia č. 1122/2009, vyžadujú rozšírenie vzorky len v prípade prekročenia tejto hranice. Na jednej strane je totiž nepochybné, že podľa uvedených usmernení musia byť do vzorky zahrnuté všetky parcely dotknutej skupiny plodín, ak je percento pochybenia zistené pri kontrole vzorky vyššie ako 3 %. Z predmetných usmernení však vyplýva aj to, že zistenie nezrovnalosti neprekračujúcej hranicu 3 % predstavuje ohrozenie poľnohospodárskych fondov a môže byť dôvodom pre celkovú kontrolu. Na druhej strane, pokiaľ ide o tvrdenie, že z e-mailu spoločného výskumného centra z 10. októbra 2011 vyplýva, že hranica 3 % bola stanovená preto, lebo anomália podľa článku 33 nariadenia č. 1122/2009 existuje len v prípade, ak z nej môže vyplynúť zníženie platby, čo nastane v prípade, že zistený rozdiel prekročí 3 %, v zmysle článku 58 tohto nariadenia, je potrebné poukázať na to, že takýto výklad článkov 33 a 58 nariadenia č. 1122/2009 sa musí z dôvodov uvedených v bode 39 vyššie zamietnuť.

41 V druhom rade, pokiaľ ide o záver Komisie, že je možné zabezpečiť spoľahlivý a reprezentatívny výsledok kontroly prostredníctvom extrapolácie jej výsledkov, najmä v prípade, ak by vzorka nebola rozšírená až do miery, ktorá by zabránila nadhodnoteniam, je pravda, že takáto extrapolácia nie je stanovená ani v článku 29 nariadenia č. 796/2004, ani v článku 33 nariadenia č. 1122/2009. Len odôvodnenie 44 nariadenia č. 1122/2009 stanovuje, že výsledky vzorky sa majú extrapolovať na zvyšok populácie. Toto odôvodnenie sa uplatňuje len na kontroly na mieste týkajúce sa rokov žiadosti 2010 a 2011, a nie roku žiadosti 2009 (pozri bod 26 vyššie). Rovnako je v zmysle ustálenej judikatúry pravda, že aj keď preambula aktu Spoločenstva môže spresňovať jeho obsah, nemožno sa na ňu odvolávať na účely odchýlenia sa od ustanovení samotného dotknutého aktu (pozri v tomto zmysle a analogicky rozsudok z 10. januára 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Zb., EU:C:2006:10, bod 76 a citovanú judikatúru).

42 Z článku 23 ods. 1 nariadenia č. 796/2004 a z článku 26 ods. 1 nariadenia č. 1122/2009 však vyplýva, že kontroly na mieste sa vykonávajú takým spôsobom, aby sa zaistilo efektívne overenie dodržiavania podmienok, podľa ktorých sa poskytuje pomoc, ako aj požiadaviek a noriem rozhodujúcich pre krížové plnenie. Okrem toho, ako uvádza Komisia, podľa článku 29 nariadenia č. 796/2004 a článku 33 nariadenia č. 1122/2009 predstavuje možnosť obmedziť skutočné určenie parciel na vzorku pozostávajúcu z 50 % parciel odchýlenie od zásady kontroly všetkých poľnohospodárskych parciel. Táto možnosť bola stanovená s cieľom zjednodušenia, ako vyplýva z odôvodnenia 44 nariadenia č. 1122/2009. S ohľadom na uvedené Komisia oprávnene dospela k záveru, že spoľahlivý a reprezentatívny výsledok kontrol na mieste možno dosiahnuť extrapoláciou výsledkov vzorky na zvyšok populácie. Prostredníctvom takejto extrapolácie je totiž možné dosiahnuť spoľahlivý a reprezentatívny výsledok kontrol na mieste v súvislosti so všetkými dotknutými parcelami, a nie len v súvislosti s parcelami, ktoré boli reálne kontrolované. Je potrebné poukázať na to, že extrapolácia predstavuje dôsledok možnosti zjednodušiť kontroly na mieste tak, že sa zúžia na vzorku 50 % poľnohospodárskych parciel.

43 Pokiaľ ide v tejto súvislosti o argumentáciu Slovinskej republiky, podľa ktorej extrapolácia zistenej chyby porušuje zásadu kontradiktórnosti a právo dotknutého poľnohospodára byť vypočutý, a že extrapolácia, ktorá je v súlade so základnými právami, zahŕňa povinné meranie všetkých plôch, čo je v rozpore s cieľom zjednodušenia stanoveným v odôvodnení 44 nariadenia č. 1122/2009, ako aj s cieľom zníženia nepotrebných nákladov a poplatkov, je potrebné pripomenúť, že základným cieľom rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov je zabezpečiť, aby výdavky vynaložené vnútroštátnymi orgánmi boli vynaložené podľa pravidiel práva Únie (rozsudok z 22. apríla 1999, Holandsko/Komisia, C-28/94, Zb., EU:C:1999:191, bod 49). Okrem toho podľa ustálenej judikatúry sa konečné a definitívne rozhodnutie

v oblasti zúčtovania výdavkov prijíma na záver špecifického kontradiktórneho konania, v priebehu ktorého majú dotknuté členské štáty všetky záruky potrebné na to, aby mohli predniesť svoje stanoviská (pozri rozsudok zo 14. decembra 2000, Nemecko/Komisia, C-245/97, Zb., EU:C:2000:687, bod 47 a citovanú judikatúru). Postup zúčtovania výdavkov je teda konaním začatým proti členskému štátu, a nie proti dotknutému poľnohospodárovi, ktorý v priebehu tohto konania nemá právo byť vypočutý. Navyše je potrebné konštatovať, že extrapoláciou výsledkov vzorky na zvyšok populácie sa nijaká konkrétna poľnohospodárska parcela neidentifikuje ako neoprávnená. Okrem toho treba poukázať na to, že takáto extrapolácia slúži na to, aby sa znížili správne náklady a poplatky, keďže možno zabezpečiť spoľahlivý výsledok kontrol na mieste pri zohľadnení cieľa zjednodušenia týchto kontrol.

44 V treťom rade, pokiaľ ide o argumentáciu Slovinskej republiky, podľa ktorej Komisia dospela k nesprávnemu záveru, že parcely vybrané v priebehu kontroly boli zvolené náhodne, je potrebné poukázať na to, že v bode 12.9.1 súhrnnej správy Komisia naozaj konštatovala, že dotknuté poľnohospodárske parcely boli zvolené náhodne. Ako však pripúšťa samotná Slovinská republika, z uvedeného bodu nevyplýva, že zistenie nedostatkov v súvislosti s kontrolou na mieste bolo založené na údajnom nedostatku reprezentatívnosti zvolených poľnohospodárskych parciel. Táto argumentácia Slovinskej republiky je teda irelevantná.

45 Po tretie Slovinská republika tvrdí, že vzhľadom na to, že slovinské orgány konali v súlade s usmerneniami Spoločného výskumného centra Komisie, mala Komisia v celom rozsahu upustiť od finančnej opravy podľa dokumentu VI/5330/97.

46 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že v dokumente VI/5330/97 sa uvádza, že ak nedostatky vyplývajú z problémov pri výklade textov Únie – okrem prípadu, že je odôvodnene možné sa domnievať, že členský štát tieto problémy prednesie pred Komisiou – a ak členský štát urobil všetko pre to, aby boli nedostatky hneď po ich odhalení odstránené, možno tieto faktory vziať do úvahy a na ich základe je možné uplatniť nižšiu sadzbu alebo k oprave nepristúpiť.

47 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že podľa dotknutých usmernení slovinské orgány síce neboli povinné rozšíriť kontrolnú vzorku vzhľadom to, že nedostatky, ktoré tieto orgány zistili, neprekročili hranicu 3 %, avšak v zmysle rovnakých usmernení bolo potrebné výsledky vzorky extrapolovať na zvyšok populácie. Preto nemožno tvrdiť, že Komisia sa dopustila pochybenia, keď uplatnila dotknutú finančnú opravu.

48 Druhý žalobný dôvod preto musí byť zamietnutý.

49 Vzhľadom na uvedené je potrebné žalobe čiastočne vyhovieť v rozsahu, v akom Komisia uplatnila finančnú opravu z dôvodu nedostatkov pri overovaní, či malé parcely spĺňajú definíciu poľnohospodárskych parciel. Napadnuté rozhodnutie preto musí byť zrušené v rozsahu, v akom z financovania Úniou vylučuje, pokiaľ ide o Slovinskú republiku, sumu 85 780,08 eura za rozpočtový rok 2010, sumu 115 956,46 eura za rozpočtový rok 2011 a sumu 131 269,23 eura za rozpočtový rok 2012. V zostávajúcej časti sa žaloba musí zamietnuť.

O trovách

50 Podľa článku 134 ods. 3 rokovacieho poriadku, ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania. Ak sa to však zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, Všeobecný súd môže rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.

51 V prejednávanej veci je potrebné vyhovieť návrhom Slovinskej republiky, pokiaľ ide o finančnú opravu vo výške 333 005,77 eura. Naopak žaloba musí byť zamietnutá v rozsahu, v akom sa týka zvyšnej finančnej opravy vo výške 14 655,33 eura. Všeobecný súd vykoná spravodlivé posúdenie skutkových okolností tejto veci rozhodnutím, že Komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť deväť desatín trov konania, ktoré vznikli Slovinskej republike. Slovinská republika znáša desatinu svojich vlastných trov konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (piata komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. **Vykonávacie rozhodnutie Komisie 2014/458/EÚ z 9. júla 2014, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Záručnej sekcie Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu (EPUZF), v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), sa zrušuje v rozsahu, v akom z financovania Úniou vylučuje, pokiaľ ide o Slovinskú republiku, sumu 85 780,08 eura za rozpočtový rok 2010, sumu 115 956,46 eura za rozpočtový rok 2011 a sumu 131 269,23 eura za rozpočtový rok 2012.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť deväť desatín trov konania, ktoré vznikli Slovinskej republike.**

4. **Slovinská republika znáša desatinu svojich vlastných trov konania.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 28. januára 2016.

Podpisy