Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 28. januarja 2016*

„EKUJS — Jamstveni oddelek — EKJS in EKSRP — Odhodki, izključeni iz financiranja — Preverjanje majhnih enot rabe ali poljin — Neobstoj dokaza o resnem in razumnem dvomu — Ekstrapolacija rezultatov pregledov na kraju samem“

V zadevi T-667/14,

Republika Slovenija, ki jo zastopa L. Bembič, agent,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata B. Rous Demiri in D. Triantafyllou, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije 2014/458/EU z dne 9. julija 2014 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 205, str. 62) v delu, ki se nanaša na izključitev nekaterih odhodkov Republike Slovenije,

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi A. Dittrich (poročevalec), predsednik, J. Schwarcz, sodnik, in V. Tomljenović, sodnica,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. oktobra 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: slovenščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Evropska komisija je od 3. do 7. oktobra 2011 v Sloveniji opravila revizijo v skladu s členom 37(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1). Glavni cilj te revizije je bil oceniti izvajanje shem neposredne pomoči za leta zahtevkov od 2009 do 2011, kar je ustrezalo proračunskim letom od 2010 do 2012.

2 Komisija je z dopisom z dne 21. novembra 2011 v skladu s členom 11(1), prvi pododstavek, Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP (UL L 171, str. 90) Republiki Sloveniji sporočila rezultate revizije. Po njenem mnenju odhodki niso bili izvedeni v skladu s pravom Evropske unije.

3 Republika Slovenija je na pripombe Komisije odgovorila z dopisom z dne 20. januarja 2012.

4 Komisija je 22. maja 2013 slovenskim organom v skladu s členom 11(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006 poslala vabilo na dvostranski sestanek. Republika Slovenija je Komisiji dodatne informacije poslala z dopisom z dne 5. junija 2013, dvostranski sestanek pa je potekal 12. junija 2013.

5 Komisija je z dopisom z dne 16. julija 2013 slovenskim organom v skladu s členom 11(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 posredovala zapisnik o dvostranskem sestanku in seznam dodatnih informacij, ki jih je zahtevala na tem sestanku. Republika Slovenija je nanj odgovorila z dopisom z dne 16. septembra 2013.

6 Komisija je 3. januarja 2014 v skladu s členom 11(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006 Republiki Sloveniji sporočila svoje uradne ugotovitve. V tem sporočilu je vztrajala pri stališču, da izvajanje pomoči na površino v Sloveniji v letih zahtevkov od 2009 do 2011 ni bilo v skladu s predpisi Unije. Zato je predlagala, naj se iz financiranja Unije izključi znesek 347.661,10 EUR. Natančneje, Komisija je ugotovila:

— slabosti v preverjanju majhnih enot rabe ali poljin, opredelitev enote rabe ali poljine, zaradi česar je bil napovedan 5-odstotni pavšalni popravek neposrednih plačil v znesku 85.780,08 EUR za proračunsko leto 2010, 115.956,46 EUR za proračunsko leto 2011 in 131.269,23 EUR za proračunsko leto 2012;

— neekstrapolacijo rezultatov kontrol v primeru razlike pod 3 %, zaradi česar je bil napovedan enkratni popravek neposrednih plačil v znesku 1 771,90 EUR za proračunsko leto 2010, 6 376,67 EUR za proračunsko leto 2011 in 6 506,76 EUR za proračunsko leto 2012.

7 Republika Slovenija je z dopisom z dne 13. februarja 2014 v skladu s členom 16 Uredbe št. 885/2006 zahtevala začetek postopka pred spravnim organom. Spravni organ je 25. marca 2014 to zahtevo zavrgel kot nedopustno.

8 Komisija je iz razlogov, zbranih v zbirnem poročilu o rezultatih preverjanj, opravljenih v okviru potrditve obračuna (v nadaljevanju: zbirno poročilo), vztrajala pri svojem stališču.

9 Komisija je z Izvedbenim sklepom 2014/458/EU z dne 9. julija 2014 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 205, str. 62, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) zadevne odhodke zaradi neskladnosti s predpisi Unije izključila iz financiranja Unije.

Postopek in predlogi strank

10 Republika Slovenija je 12. septembra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

11 Splošno sodišče (peti senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo opravilo ustni del postopka.

12 Splošno sodišče je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 89 svojega poslovnika Republiko Slovenijo pozvalo, naj predloži dokument. Ta je to zahtevo izpolnila v za to določenem roku.

13 Stranki sta na obravnavi 21. oktobra 2015 podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča. Med obravnavo sta stranki predložili nekatere fotografije, ki so bile vložene v spis. Predsednik je v skladu s členom 85(4) Poslovnika strankama omogočil, da glede teh dokazov predstavita stališče.

14 Republika Slovenija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi ničnost izpodbijanega sklepa v delu, v katerem v zvezi z njo iz financiranja Unije izključuje znesek 347.661,10 EUR, ki ustreza odhodkom, prijavljenim za proračunska leta od 2010 do 2012;

— podredno, sprejme 5-odstotni pavšalni popravek neposrednih plačil zaradi slabosti v preverjanju majhnih enot rabe ali poljin le za znesek 172.876,39 EUR, ki ustreza odhodkom, prijavljenim za proračunska leta od 2010 do 2012;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

15 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— Republiki Sloveniji naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost dokazov, predloženih med obravnavo

16 Ker sta stranki dokaze v obliki fotografij predložili šele v fazi ustnega dela postopka in te zamude nista upravičili, se ti dokazi v skladu s členom 85(3) Poslovnika zavržejo kot nedopustni.

Vsebinska presoja

17 Republika Slovenija v utemeljitev tožbe navaja dva tožbena razloga. Prvi, ki se nanaša na očitno napako pri presoji, pomanjkljivo obrazložitev in kršitev načela zakonitosti, zadeva preverjanje majhnih enot rabe ali poljin glede spoštovanja opredelitve enote rabe ali poljine. Drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na pomanjkljivo obrazložitev in kršitev načela zakonitosti, zadeva ukrep vzorčenja enot rabe ali poljin in ekstrapolacijo rezultatov pregledov na kraju samem.

Prvi tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji, pomanjkljiva obrazložitev in kršitev načela zakonitosti v zvezi s preverjanjem majhnih enot rabe ali poljin

18 Republika Slovenija navaja, da je Komisija s tem, da je uporabila finančni popravek, ker naj Republika Slovenija ne bi imela učinkovitega sistema preverjanja minimalne upravičene površine, storila očitno napako pri presoji ter kršila obveznost obrazložitve in načelo zakonitosti. Slovenija ima veliko strmih in kraških površin, kmetje pa so že od nekdaj obdelovali vsak, čeprav zelo majhen kos zemlje. Zakonodaja Unije ne določa omejitev glede oblike in zožitve kmetijskih zemljišč, sporne površine, ugotovljene med zadevnim pregledom, pa so izpolnjevale vse pogoje opredelitve enote rabe ali poljine. Poleg tega te površine niso bile umetno ustvarjene, da bi izpolnjevale pogoje za pridobitev plačil iz shem podpor. Republika Slovenija je prepričana, da je dokazala, da so bile vse trajno neupravičene površine izločene iz celotne prijavljene površine in da slovenski sistem referenčnih parcel zagotavlja učinkovitost sistema posodabljanja in spremljanja površin. Komisija med pregledi ni našla nobenega konkretnega dokaza o zatrjevani kršitvi.

19 Komisija je v točki 12.9.1 zbirnega poročila navedla, da slovenski sistem kmetom dovoljuje, da prijavijo enote rabe ali poljine skupaj z dolgimi in ozkimi pasovi travinja, zlasti tistimi, ki obdajajo orna zemljišča, tako da površine grafične enote rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva postanejo upravičene. V skladu s tem poročilom je to lahko vodilo do nepravilnosti pri meritvah in zato do sprejetja enot rabe ali poljin, ki ne dosegajo najmanjše velikosti enote rabe ali poljine iz člena 14(4) Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 44, str. 243) in člena 13(9) Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL L 316, str. 65), ki je v Sloveniji 0,1 hektara. V ponazoritev umetno oblikovane grafične enote rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva je Komisija kot referenco navedla kmetijsko parcelo št. 127810, poimenovano Medja (v nadaljevanju: kmetijska parcela Medja). Poleg tega je navedla, da težava ni v majhnih enotah rabe ali poljinah kot takih, temveč v neustreznem postopku za odkrivanje kmetov, ki naj bi v zahtevek vključili zemljišča, da bi enote rabe ali poljine, ki ne dosegajo zahtevanega praga, postale upravičene. Iz zbirnega poročila je razvidno, da je Komisija ob upoštevanju zahtev iz člena 30 Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, str. 16), in ker ni ustreznega kontrolnega postopka za odkrivanje in izključitev takih enot rabe ali poljin, ugotovila, da obstaja tveganje za zadevne kmetijske sklade. Nazadnje je Komisija v točki 12.9.3 zbirnega poročila menila, da so, ker slovenski organi niso dokazali svoje trditve, da dolgi in ozki pasovi obstajajo izključno na trajnih pašnikih, vse grafične enote rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva v velikosti od 0,10 do 0,15 hektara pomenile tveganje.

20 Navesti je treba, da se Komisija na podlagi člena 31(1) Uredbe št. 1290/2005, če ugotovi, da odhodki Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) iz člena 3(1) te uredbe in odhodki Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz člena 4 iste uredbe niso bili izvedeni v skladu s predpisi Unije, odloči, da se ti zneski izključijo iz financiranja Unije. V skladu s členom 38(2) Uredbe št. 1290/2005 za odhodke jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), ki so jih države članice izvršile po 16. oktobru 2006, veljajo pravila, določena s to uredbo.

21 Opozoriti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso evropski kmetijski skladi financirajo le intervencije, izvedene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (sodbi z dne 24. februarja 2005, Grčija/Komisija, C-300/02, ZOdl., EU:C:2005:103, točka 32, in z dne 27. februarja 2013, Poljska/Komisija, T-241/10, EU:T:2013:96, točka 20).

22 Poleg tega Komisija, da bi dokazala obstoj kršitve predpisov glede skupne ureditve kmetijskih trgov, ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti nadzora, ki ga izvedejo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti zneskov, ki jih ti sporočijo, temveč mora podati dokaz o resnem in razumnem dvomu, ki ga ima o tem nadzoru ali zneskih. To ublažitev zahteve glede dokaza za Komisijo je mogoče pojasniti s tem, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračunov evropskih kmetijskih skladov, in je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o resničnosti svojega nadzora in zneskov, ter če je treba, o nepravilnosti trditev Komisije (glej zgoraj v točki 21 navedeno sodbo Grčija/Komisija, EU:C:2005:103, točke od 33 do 36 in navedena sodna praksa, ter sodbo z dne 12. julija 2011, Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, točka 39 in navedena sodna praksa).

23 Zadevna država članica pa ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi o obstoju zanesljivega in operativnega nadzornega sistema. Če ji torej ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije nepravilne, lahko te ugotovitve povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primernih in učinkovitih ukrepov preverjanja in nadzora (glej sodbo z dne 28. oktobra 1999, Italija/Komisija, C-253/97, Recueil, EU:C:1999:527, točka 7 in navedena sodna praksa, ter zgoraj v točki 22 navedeno sodbo Slovenija/Komisija, EU:T:2011:348, točka 40 in navedena sodna praksa).

24 V nasprotju s trditvami Republike Slovenije se za uporabo finančnega popravka ne zahteva, da se ugotovijo večje pomanjkljivosti pri uporabi izrecnih pravil Unije. Res je namreč, da se v skladu s Smernicami o pavšalnih finančnih popravkih, ki so opredeljene v Prilogi 2 k dokumentu Komisije VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljenem Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS (v nadaljevanju: dokument VI/5330/97), za uporabo pavšalnega finančnega popravka zahteva obstoj večje pomanjkljivosti pri uporabi izrecnih pravil Unije. Vendar je že bilo razsojeno, da ta pogoj, določen z dokumentom VI/5330/97, ne vpliva na to opredelitev sodne prakse glede dokaznega bremena, omenjene v točkah 22 in 23 zgoraj, ker je treba, prvič, navedeni pogoj brati v njegovem sobesedilu, in drugič, je bila ta opredelitev sodne prakse sprejeta po sprejetju dokumenta VI/5330/97 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 2006, Belgija/Komisija, T-221/04, EU:T:2006:223, točka 33 in navedena sodna praksa).

25 V obravnavani zadevi je iz točke 12.9.1 zbirnega poročila razvidno, da se je Komisija v utemeljitvi ugotovitve o obstoju slabosti v preverjanju majhnih enot rabe ali poljin v zvezi z opredelitvijo enote rabe ali poljine oprla na rezultate preverjanja kmetijske parcele Medja, ki je bila po njenem mnenju oblikovana umetno. Po njenem prepričanju je bil v prijavljeno površino travinja v velikosti 0,12 hektara vključen pas zemljišča v dolžini približno 50 metrov, ki ni širši od 1,9 metra. Zaradi tega pasu zemljišča naj bi bila ta kmetijska parcela upravičena, kar ne bi bilo tako, če se ta pas zemljišča ne bi upošteval. Poleg tega naj bi bil del te površine, to je 0,02 hektara, pobočje, ki se ni uporabljalo za kmetijsko proizvodnjo, temveč je bilo zaraščeno s koprivami in grmovjem. V skladu z zbirnim poročilom bi izključitev tega dela tudi lahko vodila v zavrnitev te kmetijske parcele kot celote, saj najmanjša velikost enote rabe ali poljine, kakor jo je Republika Slovenija določila v skladu s členom 13(9) Uredbe št. 1122/2009, ne bi bila dosežena.

26 Ker so bila v obravnavani zadevi zadevna leta zahtevka leta od 2009 do 2011, je najprej treba navesti, da je bila Uredba št. 796/2004 v skladu s členom 86(1) Uredbe št. 1122/2009 razveljavljena s 1. januarjem 2010, vendar se še naprej uporablja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja, ki se začnejo pred 1. januarjem 2010. V skladu s členom 87, drugi odstavek, Uredbe št. 1122/2009 se ta uredba uporablja za zahtevke za pomoč, ki se nanašajo na tržna leta ali premijska obdobja z začetkom 1. januarja 2010.

27 Po zatrjevanjih Republike Slovenije ugotovitve Komisije v zvezi s kmetijsko parcelo Medja niso dokaz o resnem in razumnem dvomu, s katerim bi bilo mogoče dokazati obstoj kršitve predpisov glede skupne ureditve kmetijskih trgov v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 22 zgoraj.

28 Prvič, sicer je res, da je Komisija, kot je razvidno iz dopisa z dne 21. novembra 2011, s katerim je Komisija Republiki Sloveniji sporočila rezultate revizije, ugotovila elemente, omenjene v točki 12.9.1 zbirnega poročila v zvezi s kmetijsko parcelo Medja. Vendar so slovenski organi z dopisom z dne 20. januarja 2012 te ugotovitve prerekali. Iz točke 1.2.1 dopisa Komisije z dne 16. julija 2013 izhaja, da se Komisija, ker so slovenski organi to kmetijsko parcelo obiskali po pregledu Komisije in ugotovili, da so se vse površine uporabljale za kmetijsko proizvodnjo, ni več ukvarjala z vprašanjem o upravičenosti zadevne kmetijske parcele. Iz tega sledi, da Komisija ni ugotovila, da kmetijska parcela Medja ni bila upravičena. Glede na navedeno Komisija ni mogla upravičeno šteti, da stanje te kmetijske parcele pomeni dokaz o slabostih v slovenskem nadzornem sistemu nad upravičenostjo kmetijskih površin.

29 Drugič, prav tako ni mogoče pritrditi ugotovitvi Komisije iz točke 12.9.1 zbirnega poročila, da bi bilo treba tudi kmetijsko parcelo Medja zavrniti kot celoto iz razloga, ker najmanjša velikost enote rabe ali poljine, kakor jo je Republika Slovenija določila v skladu s členom 14(4) Uredbe št. 796/2004 in členom 13(9) Uredbe št. 1122/2009, ne bi bila dosežena. Iz navedene točke zbirnega poročila je namreč razvidno, da je bilo neupravičeno le 0,02 hektara zadevne kmetijske parcele. Ker je bila po ugotovitvah Komisije za to kmetijsko parcelo prijavljena površina 0,12 hektara in je bila najmanjša velikost enote rabe ali poljine v Sloveniji 0,1 hektara, tudi če del 0,02 hektara ni bil upravičen, ni mogoče skleniti, da najmanjša velikost 0,1 hektara ni bila dosežena.

30 Tretjič, v zvezi s preudarki Komisije o domnevni umetni obliki kmetijske parcele Medja, ki vključuje pas zemljišča v dolžini približno 50 metrov, ki ni širši od 1,9 metra, je treba ugotoviti, da Komisija nikjer ni navedla, da mora imeti kmetijska površina, da bi bila upravičena do pomoči, posebno obliko. Poleg tega, kot zatrjuje Republika Slovenija, opredelitev pojmov „kmetijska površina“ in „enota rabe ali poljine“ v pravu Unije ne zahteva posebne oblike površine oziroma enote rabe ali poljine. Skladno s členom 2, točka (h), Uredbe št. 73/2009 namreč „kmetijska površina“ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajni pašnik ali trajni nasad. Enota rabe ali poljina je na podlagi člena 2, točka 1a, Uredbe št. 796/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 972/2007 z dne 20. avgusta 2007 (UL L 216, str. 3), in na podlagi člena 2, točka 1, Uredbe št. 1122/2009 načeloma opredeljena kot strnjena površina kmetijskega zemljišča. Čeprav lahko v skladu z opredelitvijo iz člena 2, točka 1, Uredbe št. 1122/2009 države članice določijo dodatna merila za nadaljnjo razmejitev kmetijske parcele, ni mogoče na podlagi ničesar sklepati, da je bila v Sloveniji predpisana posebna oblika kmetijske površine. Dalje je treba še ugotoviti, da so po mnenju Komisije dolgi in ozki pasovi zemljišč nesporno upravičeni, če so sestavni del enote rabe ali poljine, ki je večja od 0,15 hektara. Iz točke 12.9.3 zbirnega poročila je namreč razvidno, da po mnenju Komisije pomenijo tveganje le grafične enote rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva v velikosti od 0,10 do 0,15 hektara (glej točko 19 zgoraj).

31 Ker Komisija ni predložila drugih dokazov o resnem in razumnem dvomu, ni mogoče skleniti, da je dokazala obstoj kršitve predpisov o skupni ureditvi kmetijskih trgov, ker so v Sloveniji obstajale slabosti v preverjanju majhnih enot rabe ali poljin v zvezi z opredelitvijo enote rabe ali poljine iz člena 14(4) Uredbe št. 796/2004 in člena 13(9) Uredbe št. 1122/2009. Komisija je torej neupravičeno uporabila finančni popravek na podlagi take kršitve predpisov prava Unije.

32 V zvezi s preudarkom Komisije iz točke 12.9.1 zbirnega poročila, da je tveganje za zadevne kmetijske sklade obstajalo tudi ob upoštevanju zahtev iz člena 30 Uredbe št. 73/2009, je treba navesti, da – kot navaja Komisija in je razvidno iz točke 12.9.1 zbirnega poročila – uporabljeni finančni popravek ni bil sprejet na podlagi te določbe. Poleg tega je iz dopisa Komisije z dne 16. julija 2013 razvidno, da je Komisija omenila člen 30 Uredbe št. 73/2009 le zato, da je navedla njegovo besedilo, v skladu s katerim je bilo umetno oblikovanje pogojev, zahtevanih za upravičenost do plačil, v skladu s to določbo prepovedano.

33 Glede na navedeno – ne da bi se Splošno sodišče moralo izreči o očitku glede kršitve obveznosti obrazložitve – je treba prvemu tožbenemu razlogu pritrditi, ker je Komisija uporabila finančni popravek, čeprav ni bilo dokaza o kršitvi predpisov prava Unije.

Drugi tožbeni razlog: pomanjkljiva obrazložitev in kršitev načela zakonitosti v zvezi z ukrepom vzorčenja enot rabe ali poljin in ekstrapolacijo rezultatov pregledov na kraju samem

34 Po zatrjevanju Republike Slovenije je Komisija kršila obveznost obrazložitve in načelo zakonitosti z uporabo finančnega popravka, ker ni izvedla ekstrapolacije rezultatov pregledov na kraju samem, če je bila ugotovljena razlika manjša od 3 %. Enote rabe ali poljine, izbrane med pregledom, naj ne bi bile izbrane naključno. Med določitvijo vzorca grafičnih enot rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva naj bi bile izpolnjene zahteve glede zanesljivosti in reprezentativnosti v skladu z Uredbo št. 1122/2009. Po navedbah Republike Slovenije slovenski organi v primeru ugotovljenih nepravilnosti v vzorcu grafičnih enot rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva, izbranih za pregled na kraju samem, povečajo vzorec, pri čemer upoštevajo smernice Skupnega raziskovalnega središča Komisije. V teh smernicah je določen 3-odstotni mejni delež za ugotovitev nepravilnosti, povečanje vzorca pa se zahteva le za vrednosti pod tem deležem s sklicevanjem na člena 33 in 58 Uredbe št. 1122/2009. Vendar naj v nasprotju s temi smernicami ekstrapolacija napake, ugotovljene na vzorcu na celotno skupino posevkov, ne bi imela nobene pravne podlage ne v Uredbi št. 796/2004 za leto zahtevka 2009 ne v Uredbi št. 1122/2009 za leti zahtevka 2010 in 2011. Dalje naj bi bil izpodbijani sklep pomanjkljivo obrazložen v delu, v katerem naj bi Komisija ugotovila kršitev obveznosti ekstrapolacije na podlagi uvodne izjave 44 Uredbe št. 1122/2009 za leto zahtevka 2009. Republika Slovenija še zatrjuje, da vsaka zahteva ekstrapolacije napake krši načelo kontradiktornosti in pravico zadevnega kmeta do izjave. Poleg tega naj bi ekstrapolacija ob spoštovanju temeljnih pravic pripeljala do obvezne meritve vseh površin, kar naj bi bilo v nasprotju s ciljem poenostavitve iz uvodne izjave 44 Uredbe št. 1122/2009 ter ciljem zmanjšanja nepotrebnih administrativnih bremen in stroškov. Ker so slovenski organi ravnali v skladu s smernicami Skupnega raziskovalnega središča, bi se Komisija vsekakor morala v skladu z dokumentom VI/5330/97 popolnoma odpovedati finančnemu popravku.

35 Iz točke 12.9.1 zbirnega poročila je razvidno, da je bilo s pregledom ugotovljeno, da so slovenski organi enote rabe ali poljine za meritev izbrali naključno, pri čemer je bilo zagotovljeno, da je bila vključena vsaj ena grafična enota rabe zemljišča kmetijskega gospodarstva iz vsake skupine posevkov. Če bi bile pri teh enotah rabe ali poljinah odkrite napake, ki ne bi presegale 3 % ali dveh hektarov, bi se sprejele kot take in bi se sklepalo, da pri enotah rabe ali poljinah, ki niso bile vključene v meritev, ni bilo nepravilnosti. Iz zbirnega poročila je razvidno, da je mejni delež nepravilnosti, ki zahteva povečanje vzorca, v Sloveniji določen na 3 % s sklicevanjem na člena 33 in 58 Uredbe št. 1122/2009. Kot je navedeno v uvodni izjavi 44 te uredbe, pa mora biti vzorec zanesljiv in reprezentativen ter v primeru nepravilnosti povečan. V skladu s to uvodno izjavo je treba rezultate vzorca ekstrapolirati na preostalo populacijo. Iz zbirnega poročila je razvidno, da možnost omejitve meritev na 50 % prijavljenih enot rabe ali poljin v skladu s členom 29 Uredbe (ES) št. 796/2004 oziroma členom 33 Uredbe (ES) št. 1122/2009 pomeni odstopanje od pravila, da se preverijo vse enote rabe ali poljine. Zanesljiv in reprezentativen rezultat pregledov se zato lahko zagotovi z ekstrapolacijo rezultatov pregledov, zlasti v primerih, v katerih se vzorec ne razširi na raven, ki zagotavlja, da čezmerne prijave ne ostanejo neodkrite.

36 Na prvem mestu, trditev, da je izpodbijani sklep pomanjkljivo obrazložen v delu, v katerem naj bi Komisija ugotovila kršitev obveznosti ekstrapolacije na podlagi uvodne izjave 44 Uredbe št. 1122/2009 za leto zahtevka 2009 in naj tako ne bi navedla veljavne pravne podlage, je treba zavrniti. Komisija se je sicer v točki 12.9.1 zbirnega poročila sklicevala na to uvodno izjavo in navedla, da mora biti v skladu s to uvodno izjavo vzorec zanesljiv in reprezentativen ter povečan v primeru nepravilnosti in da je treba rezultate vzorca ekstrapolirati na preostalo populacijo. Vendar iz te točke zbirnega poročila pravno zadostno izhaja, da je bila po mnenju Komisije zahteva po zanesljivem in reprezentativnem

pregledu, ki ga je mogoče zagotoviti z ekstrapolacijo rezultatov pregledov, določena v členu 29 Uredbe št. 796/2004 oziroma členu 33 Uredbe št. 1122/2009 in da sta po prepričanju Komisije ti določbi v obravnavani zadevi zato pomenili veljavno pravno podlago.

37 Na drugem mestu, v zvezi s trditvijo, da je Komisija kršila načelo zakonitosti z uporabo finančnega popravka, ker rezultati pregledov na kraju samem niso bili ekstrapolirani, če je bila ugotovljena razlika manjša od 3 %, je treba navesti, da v skladu s členom 29 Uredbe št. 796/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 972/2007, oziroma členom 33 Uredbe št. 1122/2009 pregledi na kraju samem zajemajo vse enote rabe ali poljine, za katere se zahteva pomoč. V skladu s tema določbama se lahko dejanska določitev površin kot del pregleda na kraju samem omeji na vzorec vsaj 50 % enot rabe ali poljin, za katere je bil vložen zahtevek, če vzorec zagotavlja zanesljivo in reprezentativno raven nadzora pri preverjenih površinah in zahtevani pomoči. V skladu z istima določbama se vzorec enot rabe ali poljin v dejanskem pregledu poveča, če se pri pregledu vzorca odkrijejo nepravilnosti.

38 Prvič, ni sporno, da so slovenski organi dejansko določitev površin kot del pregleda na kraju samem omejili na vzorec vsaj 50 % enot rabe ali poljin, za katere je bil vložen zahtevek, v skladu s členom 29 Uredbe št. 796/2004 oziroma členom 33 Uredbe št. 1122/2009. Ugotoviti je treba, da Republika Slovenija ne oporeka ugotovitvam Komisije, da se napake v zvezi z enotami rabe ali poljinami, ki ne presegajo 3 % ali 2 hektarov in ki so jih slovenski organi odkrili v pregledih na kraju samem, sprejmejo kot take, ne da bi bil vzorec pregleda v vseh primerih povečan. Iz točke 12.9.2 zbirnega poročila je namreč razvidno, da po mnenju slovenskih organov, če je stopnja napake manj kot 3 %, inšpektor odloči, ali je treba nadzor razširiti na celotno gospodarstvo ali ne.

39 Glede trditve, da je bilo mejni delež nepravilnosti, ki je zahteval povečanje vzorca, mogoče v skladu s členoma 33 in 58 Uredbe št. 1122/2009 določiti na 3 %, je treba po eni strani ugotoviti, da navedeni člen 33 ne določa nobenega mejnega deleža, pod katerim se ne zahteva povečanje vzorca. Po drugi strani člen 58 Uredbe št. 1122/2009 sicer določa, da če je v zvezi s skupino posevkov površina, prijavljena za pomoč na površino, večja od površine, določene v skladu s členom 57 navedene uredbe, se pomoč izračuna na podlagi določene površine, znižane za dvakratno ugotovljeno razliko, če je ta razlika več kakor bodisi 3 % bodisi 2 hektara, vendar ne več kot 20 % določene površine. Vendar iz člena 58 Uredbe št. 1122/2009, naslovljenega Podlaga za izračun pomoči, znižanj in izključitev, ki je umeščen v naslov IV te uredbe, nikakor ni razvidno, da nacionalni organi v okviru pregleda na kraju samem niso zavezani k povečanju vzorca, če je odkritih manj kot 3 % nepravilnosti. Poleg tega je treba ugotoviti, da Komisija pravilno zatrjuje, da če so predmet meritev vse enote rabe ali poljine, razlika v površini lahko preseže 3 %, zaradi česar je treba uporabiti znižanja plačila na podlagi člena 58 Uredbe št. 1122/2009.

40 Trditve Republike Slovenije, da se je oprla na smernice Skupnega raziskovalnega središča Komisije – kakor jih je to pojasnilo v elektronskem sporočilu slovenskim organom z dne 10. oktobra 2011 – ki določajo mejni delež 3 % za ugotovitev nepravilnosti in zahtevajo povečanje vzorca le v primeru pod tem mejnim deležem s sklicevanjem na člena 33 in 58 Uredbe št. 1122/2009, prav tako ni mogoče sprejeti. Po eni strani je namreč nedvomno res, da je treba v skladu s temi smernicami, če je odstotek napake, ugotovljene med nadzorom vzorca, večji od 3 %, v vzorec vključiti vse enote rabe ali poljine iz zadevne skupine poljščin. Vendar je iz teh smernic tudi razvidno, da ugotovitev o nepravilnosti pod 3-odstotnim mejnim deležem pomeni tveganje za kmetijske sklade in lahko upraviči popoln nadzor. Po drugi strani, ker je iz elektronskega sporočila Skupnega raziskovalnega središča z dne 10. oktobra 2011 razvidno, da je bil 3-odstotni mejni delež določen iz razloga, da nepravilnost v smislu člena 33 Uredbe št. 1122/2009 obstaja le, če lahko povzroči znižanje plačila, kar je primer, če ugotovljena razlika preseže 3 % v skladu s členom 58 te uredbe, je treba navesti, da je tako razlago členov 33 in 58 Uredbe št. 1122/2009 treba zavrniti iz razlogov, ki so navedeni v točki 39 zgoraj.

41 Drugič, v zvezi s preudarkom Komisije, da se lahko zanesljiv in reprezentativen rezultat pregleda zagotovi z ekstrapolacijo rezultatov pregleda, zlasti v primerih, v katerih se vzorec ne razširi na raven, ki zagotavlja, da previsoke prijave ne ostanejo neodkrite, je res, da take ekstrapolacije ne določata ne

člen 29 Uredbe št. 796/2004 ne člen 33 Uredbe št. 1122/2009. Zgolj v uvodni izjavi 44 Uredbe št. 1122/2009 je navedeno, da je rezultate vzorca treba ekstrapolirati na preostanek populacije. Ta uvodna izjava se uporablja le za preglede na kraju samem v zvezi z letoma zahtevkov 2010 in 2011, in ne z letom zahtevka 2009 (glej točko 26 zgoraj). Res je tudi, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso na preambulo akta Unije, čeprav lahko pojasni njegovo vsebino, ni mogoče sklicevati zato, da se odstopi od določb zadevnega akta (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., EU:C:2006:10, točka 76 in navedena sodna praksa).

42 Vendar je iz člena 23(1) Uredbe št. 796/2004 in člena 26(1) Uredbe št. 1122/2009 razvidno, da se pregledi na kraju samem opravijo tako, da zagotovijo učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji, pod katerimi se pomoči dodelijo, ter zahtev in standardov za navzkrižno skladnost. Poleg tega – kot zatrjuje Komisija – v skladu s členom 29 Uredbe št. 796/2004 oziroma členom 33 Uredbe št. 1122/2009 pomeni možnost dejanske omejitve meritev na 50 % enot rabe ali poljin odstopanje od pravila, da se preverijo vse enote rabe ali poljine. Kot je razvidno iz uvodne izjave 44 Uredbe št. 1122/2009, je bila ta možnost določena s ciljem poenostavitve. Glede na navedeno je Komisija utemeljeno štela, da je bilo mogoče zanesljiv in reprezentativen rezultat pregledov na kraju samem doseči z ekstrapolacijo vzorca na preostanek populacije. S tako ekstrapolacijo je namreč mogoče doseči zanesljiv in reprezentativen rezultat pregledov na kraju samem za vse zadevne enote rabe ali poljine, in ne le za dejansko pregledane enote rabe ali poljine. Navesti je treba, da je ekstrapolacija posledica možnosti poenostavitve pregledov na kraju samem, ki se omejijo na vzorec 50 % enot rabe ali poljin.

43 Kar zadeva v zvezi s tem trditev Republike Slovenije, da ekstrapolacija ugotovljene napake krši načelo kontradiktornosti in pravico zadevnega kmeta do izjave ter da ekstrapolacija ob spoštovanju temeljnih pravic zahteva obvezno meritev vseh površin, kar naj bi bilo v nasprotju s ciljem poenostavitve iz uvodne izjave 44 Uredbe št. 1122/2009 ter ciljem zmanjšanja nepotrebnih administrativnih bremen in stroškov, je treba spomniti, da je bistveni cilj sklepa o potrditvi obračunov zagotoviti, da so nacionalni organi odhodke izvedli v skladu s predpisi prava Unije (sodba z dne 22. aprila 1999, Nizozemska/Komisija, C-28/94, Recueil, EU:C:1999:191, točka 49). Poleg tega je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da je treba pravnomočno odločbo v zvezi s potrditvijo obračunov sprejeti po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa jamstva, ki se zahtevajo za predstavitev njenega stališča (glej sodbo z dne 14. decembra 2000, Nemčija/Komisija, C-245/97, Recueil, EU:C:2000:687, točka 47 in navedena sodna praksa). Postopek potrditve obračunov je torej postopek, ki je uveden proti državi članici, in ne proti zadevnemu kmetu, ki med tem postopkom nima pravice do izjave. Poleg tega je treba ugotoviti, da z ekstrapolacijo rezultatov vzorca na preostanek populacije nobena posebna enota rabe ali poljina ni bila opredeljena kot neupravičena. Dalje je treba navesti, da taka ekstrapolacija zmanjšuje administrativna bremena in stroške, saj se lahko zagotovi zanesljiv rezultat pregledov na kraju samem ob upoštevanju cilja poenostavitve teh pregledov.

44 Tretjič, v zvezi s trditvijo Republike Slovenije, da je Komisija nepravilno štela, da so bile enote rabe ali poljine, ki so bile izbrane med pregledom, izbrane naključno, je treba navesti, da je res, da je – kot je razvidno iz točke 12.9.1 zbirnega poročila – Komisija ugotovila, da so bile zadevne enote rabe ali poljine izbrane naključno. Vendar kot priznava Republika Slovenija, iz te točke ne izhaja, da je ugotovitev o pomanjkljivosti glede pregledov na kraju samem temeljila na domnevni nereprezentativnosti izbire enot rabe ali poljin. Ta trditev Republike Slovenije torej ni upoštevna.

45 Na tretjem mestu, Republika Slovenija navaja, da bi se Komisija, ker so slovenski organi ravnali v skladu s smernicami njenega Skupnega raziskovalnega središča, morala v skladu z dokumentom VI/5330/97 popolnoma odpovedati finančnemu popravku.

46 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz dokumenta VI/5330/97 izhaja, da kadar pomanjkljivosti nastanejo zaradi težav z razlago pravnih aktov Unije, razen kadar je razumno sklepati, da bo država članica pri Komisiji te težave izpostavila, in kadar so nacionalni organi storili potrebno za odpravo pomanjkljivosti, takoj ko so bile odkrite, se ti dejavniki ponderiranja lahko upoštevajo in se zaradi njih lahko uporabi nižja stopnja popravka ali ga ni treba uporabiti.

47 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da čeprav slovenski organi v skladu z zadevnimi smernicami niso bili zavezani povečati vzorca pregleda iz razloga, ker nepravilnosti, ki so jih ugotovili ti organi, niso presegle 3-odstotnega mejnega deleža, je dejstvo, da je bilo treba v skladu z istimi smernicami ekstrapolirati rezultate vzorca na preostanek populacije. Zato Komisija očitno ni nepravilno uporabila zadevnega finančnega popravka.

48 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

49 Glede na navedeno je treba tožbi delno ugoditi v delu, v katerem je Komisija finančni popravek uporabila zaradi slabosti v preverjanju majhnih enot rabe ali poljin v zvezi z opredelitvijo enote rabe ali poljine. Izpodbijani sklep pa je treba razglasiti za ničen v delu, v katerem iz financiranja Unije, kar zadeva Republiko Slovenijo, izključuje znesek 85.780,08 EUR za proračunsko leto 2010, 115.956,46 EUR za proračunsko leto 2011 in 131.269,23 EUR za proračunsko leto 2012. V preostalem je treba tožbo zavrniti.

Stroški

50 V skladu s členom 134(3) Poslovnika vsaka stranka, če uspe samo deloma, nosi svoje stroške. Vendar lahko Splošno sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

51 V obravnavani zadevi se ugodi predlogom Republike Slovenije glede finančnega popravka v višini 333.005,77 EUR. Tožba se, nasprotno, zavrne v delu, ki zadeva preostali finančni popravek v višini 14.655,33 EUR. Zato pravična presoja okoliščin zadeve narekuje, da Komisija nosi svoje stroške in devet desetin stroškov Republike Slovenije. Ta nosi desetino svojih stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat)

razsodilo:

1. **Izvedbeni sklep Komisije 2014/458/EU z dne 9. julija 2014 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije se razglasi za ničen v delu, v katerem iz financiranja Unije, kar zadeva Republiko Slovenijo, izključuje zneske 85.780,08 EUR za proračunsko leto 2010, 115.956,46 EUR za proračunsko leto 2011 in 131.269,23 EUR za proračunsko leto 2012.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Evropska komisija nosi svoje stroške in devet desetin stroškov Republike Slovenije.**

4. **Republika Slovenija nosi desetino svojih stroškov.**

A. Dittrich J. Schwarcz V. Tomljenović

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 28. januarja 2016.

Podpisi