Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

12. května 2016*

„EZOZF — Záruční sekce — EZZF a EZFRV — Výdaje vyloučené z financování — Odvětví skotu a ovcí — Paušální finanční oprava — Jednorázová oprava — Články 48 a 69 nařízení (ES) č. 1782/2003 — Zvláštní nároky — Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci T-384/14,

Italská republika, zastoupená G. Palmieri a B. Tidore, jako zmocněnkyněmi,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené P. Rossim a D. Bianchim, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na částečné zrušení prováděcího rozhodnutí Komise 2014/191/EU ze dne 4. dubna 2014, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. L 104, s. 43), v rozsahu, v němž vylučuje některé výdaje vynaložené Italskou republikou,

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení S. Frimodt Nielsen, předseda, F. Dehousse a A. M. Collins (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 10. prosince 2015,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek[1] [*omissis*]

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

21 Italská republika podala projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 3. června 2014.

22 Na základě návrhu zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (šestý senát) o zahájení ústní části řízení.

23 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na ústní otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 10. prosince 2015.

24 Italská republika navrhuje, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž jí ukládá finanční opravy ve výši 5 026 453,43 a 1 860 259,60 eura;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

25 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

26 Italská republika vznáší proti napadenému rozhodnutí žalobní důvody, které se týkají porušení unijních pravidel v oblasti SZP, porušení podstatných formálních náležitostí z důvodu nedostatku odůvodnění, jakož i porušení několika obecných zásad unijního práva včetně zásad proporcionality, legality a právní jistoty, ke kterým došlo proto, že Komise uložila finanční opravy zaprvé v souvislosti s poskytnutím dodatečných plateb ve smyslu článku 69 nařízení č. 1782/2003 a zadruhé v souvislosti se stanovením zvláštních nároků ve smyslu článků 47 a 48 téhož nařízení.

27 Na jednání Italská republika prohlásila, že upouští od žalobního důvodu vycházejícího z toho, že byla nesprávně uložena paušální oprava ve výši 3 477 225 eur, protože nebyla dodržena kritéria pro akreditaci platební agentury. Předmětem tohoto sporu je tedy pouze legalita postupu Komise, která na základě článků 47, 48 a 69 nařízení č. 1782/2003 uložila finanční opravy ve výši 1 860 259,60 eura a 5 026 453,43 eura.

Principiální úvahy

28 Předně je třeba připomenout, že EZOZF a fond financují pouze výdaje vynaložené v souladu s unijním právem v rámci společné organizace zemědělských trhů (rozsudky ze dne 8. května 2003, Španělsko v. Komise, C-349/97, Recueil, EU:C:2003:251, bod 45; ze dne 24. února 2005, Řecko v. Komise, C-300/02, Sb. rozh., EU:C:2005:103, bod 32, a ze dne 12. září 2012, Řecko v. Komise, T-356/08, EU:T:2012:418, bod 12).

1 — Jsou uvedeny pouze ty body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění považuje Tribunál za účelné.

29 Z pravidel týkajících se EZOZF a fondu v tomto ohledu vyplývá, že členské státy mají povinnost zavést soubor správních kontrol a kontrol na místě, které umožní zajistit řádné dodržování hmotněprávních věcných a formálních podmínek pro poskytnutí podpor. Není-li takový soubor kontrol zaveden nebo mají-li kontroly zavedené členským státem takové nedostatky, že vedou k pochybnostem o dodržování těchto podmínek, Komise je oprávněna neuznat některé výdaje vynaložené dotčeným členským státem (rozsudky ze dne 12. června 1990, Německo v. Komise, C-8/88, Recueil, EU:C:1990:241, body 20 a 21; ze dne 14. dubna 2005, Španělsko v. Komise, C-468/02, EU:C:2005:221, bod 36, a ze dne 30. září 2009, Portugalsko v. Komise, T-183/06, EU:T:2009:370, bod 31).

30 Z judikatury rovněž vyplývá, že i když relevantní právní úprava týkající se poskytování podpor členským státům výslovně neukládá povinnost zavést taková opatření dozoru a způsoby kontrol, jaké uvádí Komise pro schvalování účetních závěrek EZOZF a fondu, nemění to nic na tom, že tato povinnost může, případně implicitně, vyplývat ze skutečnosti, že členským státy musí na základě pravidel týkajících se EZOZF a fondu zřídit účinný systém kontroly a dozoru (rozsudky Španělsko v. Komise, bod 29 výše, EU:C:2005:221, bod 35; ze dne 24. dubna 2008, Belgie v. Komise, C-418/06 P, Sb. rozh., EU:C:2008:247, bod 70, a ze dne 4. září 2009, Rakousko v. Komise, T-368/05, EU:T:2009:305, bod 76).

31 Pokud jde o pravidla týkající se důkazního břemene v oblasti schvalování účetních závěrek, Komise za účelem prokázání porušení pravidel SZP není povinna vyčerpávajícím způsobem prokázat nedostatečnost kontrol provedených vnitrostátními správními orgány nebo nesrovnalosti v číselných údajích, které tyto orgány poskytly, ale musí předložit důkaz o vážných a důvodných pochybnostech, které má ohledně těchto kontrol nebo těmto číselných údajů. Toto zmírnění důkazního břemene kladeného na Komisi lze vysvětlit skutečností, že tím, kdo má nejlepší předpoklady ke shromáždění a ověření údajů nezbytných pro schválení účetních závěrek fondu, je členský stát (rozsudky ze dne 11. ledna 2001, Řecko v. Komise, C-247/98, Recueil, EU:C:2001:4, body 7 až 9; ze dne 1. července 2009, Španělsko v. Komise, T-259/05, EU:T:2009:232, bod 112, a Řecko v. Komise, bod 28 výše, EU:T:2012:418, bod 13).

32 Řízení financování fondu totiž v zásadě spočívá na vnitrostátních správních orgánech, které dbají na přísné dodržování unijních norem. Součástí tohoto systému, který je založen na důvěře mezi vnitrostátními orgány a Unií, nejsou žádné systematické kontroly ze strany Komise, které by ostatně Komise prakticky nebyla schopna zajistit. Pouze členský stát může znát a přesně určit údaje nezbytné pro zpracování účetnictví fondu, jelikož Komise není natolik blízko ekonomickým subjektům, aby mohla získat informace, které potřebuje (rozsudky ze dne 1. října 1998, Irsko v. Komise, C-238/96, Recueil, EU:C:1998:451, bod 30; ze dne 7. července 2005, Řecko v. Komise, C-5/03, Sb. rozh., EU:C:2005:426, bod 97, a ze dne 17. října 2012, Španělsko v. Komise, T-491/09, EU:T:2012:550, bod 25).

33 Je proto na členském státu, aby předložil co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o tom, že jeho kontroly byly skutečně provedeny nebo že jeho číselné údaje skutečně existují, a případně že tvrzení Komise jsou nesprávná (rozsudek Řecko v. Komise, bod 28 výše, EU:C:2012:418, bod 13).

34 Dotyčný členský stát nemůže vyvrátit zjištění Komise, aniž podloží svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a operativního kontrolního systému. Nepodaří-li se mu tedy prokázat, že zjištění Komise jsou nesprávná, pak jsou tato zjištění skutečnostmi, které mohou vzbudit vážné pochybnosti o zavedení systému odpovídajících a účinných opatření dozoru a kontroly (rozsudky ze dne 28. října 1999, Itálie v. Komise, C-253/97, Recueil, EU:C:1999:527, bod 7; Španělsko v. Komise, bod 28 výše, EU:C:2003:251, bod 48; ze dne 12. července 2011, Slovinsko v. Komise, T-197/09, EU:T:2011:348, bod 40, a Řecko v. Komise, bod 28 výše, EU:T:2012:418, bod 35).

35 Právě s ohledem na tyto úvahy je třeba posoudit žalobní důvody, které vznesla Italská republika na podporu žaloby v souvislosti s oběma kategoriemi finančních oprav, které byly uloženy v napadeném rozhodnutí.

[*omissis*]

2. K žalobnímu důvodu týkajícímu se jednorázové opravy, která souvisí se stanovením zvláštních nároků podle článků 47 a 48 nařízení č. 1782/2003 a jejich výplatou

80 Italská republika tvrdí, že ve všech případech převodu či přechodu platebních nároků jednoho zemědělce na druhého, které jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí, správně uplatnila články 43 a 48 nařízení č. 1782/2003. Tyto zvláštní platební nároky byly podle jejího názoru vypočteny správně, když referenční částka u chovu a platební nároky vázané na plochu byly zachovány oddělené. Systém přerozdělování těchto nároků je podle Italské republiky v souladu s unijní právní úpravou, jestliže respektuje požadavek, že musí být možné platební nároky vysledovat.

81 Komise argumenty Italské republiky zpochybňuje.

82 Nejprve je třeba poznamenat, že Italská republika v bodě 4.16 žaloby uvádí, že napadené rozhodnutí je protiprávní „z důvodu porušení obecných zásad proporcionality, legality, právní jistoty, legitimního očekávání, jakož i povinnosti uvést odůvodnění“. Je třeba konstatovat, že ve vztahu k údajně porušeným zásadám a povinnosti Italská republika neuvádí žádnou, a to ani stručnou, argumentaci. Vzhledem k tomu, že namítá, že napadené rozhodnutí není úplně a přiměřeně odůvodněno, avšak neuvádí, které otázky nejsou podle jejího názoru odůvodněny, ani neupřesňuje právní a skutková zjištění, která by bylo třeba dále rozvést, žaloba nesplňuje požadavky čl. 76 písm. d) jednacího řádu, takže tyto jednotlivé výtky je nutno považovat za nepřípustné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. října 2008, Mote v. Parlament, T-345/05, Sb. rozh., EU:T:2008:440, body 75 až 77).

83 Z toho vyplývá, že je třeba konstatovat, že Italská republika v rámci posuzovaného žalobního bodu namítá zejména porušení článků 47 a 48 nařízení č. 1782/2003.

84 Je rovněž třeba konstatovat, že posouzení tohoto žalobního bodu se omezuje pouze na správnost výkladu článku 48 nařízení č. 1782/2003, který provedla Komise v napadeném rozhodnutí, ve spojení s písemnostmi, které byly předloženy v průběhu správního řízení. Jak totiž plyne z rozpravy, která proběhla na jednání, mezi účastnicemi řízení je spor ohledně výkladu právě tohoto ustanovení.

85 V případě jednorázové opravy ve výši 1 860 259,60 eura, kterou Komise uložila v napadeném rozhodnutí z důvodu neoprávněného stanovení a přiznání zvláštních platebních nároků, neproběhlo předchozí dohodovací řízení, a v souhrnné zprávě tedy v tomto směru není uvedeno žádné vysvětlení. Nedostatek, který je Italské republice vytýkán, je vysvětlen v dopisech Komise z 22. prosince 2010 a 13. prosince 2012 (viz body 12 a 14 výše). Týká se přiznání zvláštních nároků v případě existence nároků z ovcí, skotu a ploch a dále rozdělení zvláštních nároků z odvětví produkce oliv pro roky žádosti 2006 až 2009. Komise v těchto dopisech italským orgánům vytýká, že tyto případy souběhu nároků na podporu nesprávně vyřešila. Případy, kterých se týká posuzovaná výtka, jsou popsány následovně:

— pokud zemědělec, který měl zvláštní nároky přiznané na základě referenčního období, získal od jiného zemědělce (převodem nebo jako dědictví) hektary a odpovídající částky před prvním rokem provádění režimu jednotné platby, italské orgány hodnotu jeho zvláštních nároků nerozdělily mezi běžné nároky (do výše 5000 eur);

— pokud zemědělec, který měl běžné nároky přiznané na základě referenčního období, získal od jiného zemědělce (převodem nebo jako dědictví) částky, které pocházely z prémií na skot, bez odpovídajících hektarů před prvním rokem provádění režimu jednotné platby, italské orgány hodnotu získaných zvláštních nároků nepřidělily na jeho běžné nároky (do výše 5 000 eur).

86 Správná aplikace článku 48 nařízení č. 1782/2003 podle názoru Komise vyžadovala, aby byly zvláštní nároky přiděleny na běžné nároky do výše 5 000 eur na hektar a zůstatek byl následně přidělen na zvláštní nároky. V průběhu celého správního řízení trvala na tom, že (zvláštní) doplňkové platební nároky u částky nižší než 5 000 eur nelze použít ve vztahu k jednotné platbě samostatně, ale je nutno je přidělit na běžné nároky, a to za účelem stanovení platebního nároku na hektar, jelikož v rámci tohoto výpočtu se platby získané během referenčního období dělí hektary, které přispěly ke generování těchto plateb, stejně tak jako kdyby tyto hektary rovněž přispěly ke generování dodatečných plateb (do výše 5 000 eur). Italské orgány odlišováním běžných nároků a zvláštních nároků (bez přerozdělování) naproti tomu vytvořily více zvláštních nároků, a v důsledku toho podhodnotily běžné referenční nároky.

87 Italská republika v písemném vyjádření připustila, že se v praxi od způsobu aplikace předmětných ustanovení, který uznává Komise, odchyluje. Tvrdí, že „[č]lánky 43 a 48 byly uplatněny na část referenčních částek jednotlivých zemědělců převodců a u zemědělců nabyvatelů na část částek plynoucích z jejich zemědělské činnosti, a to s ohledem na skutečnost, že každý měl během referenčního období nárok na přímé platby“ a že „se italské orgány rozhodly, že nebudou […] provádět [přerozdělování zvláštních platebních nároků] pouze v případech, kdy výše všech referenčních částek […] dosáhla jednotkové částky na hektar vyšší než 5 000 eur“. Podle jejího názoru je i tento způsob uplatnění v souladu s článkem 48 nařízení č. 1782/2003.

88 Je třeba uvést, že článek 48 nařízení č. 1782/2003, který stanoví prováděcí pravidla k odchylce – upravené v článku 47 – od obecného pravidla zakotveného v článku 43 téhož nařízení, je nutno vykládat striktně (obdobně viz rozsudek ze dne 13. prosince 2001, Heininger, C-481/99, Recueil, EU:C:2001:684, bod 31 a citovaná judikatura).

89 Nejprve je třeba připomenout obecný cíl, který sleduje nařízení č. 1782/2003 a kterým je zavedení režimu jednotné platby. S ohledem na doslovný výklad článku 48 nařízení č. 1782/2003 a navazující ustanovení je třeba konstatovat, že se toto ustanovení vztahuje na zemědělce, který obdržel „platby, které zakládají platební nároky podléhající zvláštním podmínkám“ podle článku 47 zmíněného nařízení, a během referenčního období „nevlastnil žádné hektary ve smyslu článku 43 [téhož nařízení]“ pro účely stanovení nároků na jednotnou platbu nebo jehož výše nároku na hektar je vyšší než 5 000 eur. Tento zemědělec, který buď nemá hektary, nebo vlastní hektary a jeho nárok na hektar je vyšší než 5 000 eur, má právo na a) platební nárok rovnající se jeho (základní) „referenční částce“, která odpovídá přímým platbám, které obdržel během tříletého průměrného období, a b) platební nároky „pro každou tranši 5 000 EUR nebo zlomek referenční částky“ (tj. zvláštní platby), které obdržel během tříletého průměrného období.

90 Z toho vyplývá, že zvláštní platby jsou přidělovány na referenční částku na hektar až do výše 5 000 eur a od této částky představují další (zvláštní) platební nárok. Článek 47 odst. 1 nařízení č. 1782/2003 v tomto ohledu stanoví, že částky, které jsou v tomto ustanovení vyjmenovány, musejí být „začleněny“ do referenční částky pod podmínkami stanovenými v článku 48 téhož nařízení. Z článku 47 odst. 2 nařízení č. 1782/2003 rovněž vyplývá, že počínaje rokem 2007 a odchylně od článků 33, 43 a 44 tohoto nařízení se do režimu jednotné platby podle podmínek stanovených v článcích 48 až 50 „zahrnou“ částky, které pocházejí z prémie pro mléčné výrobky a z dodatečných plateb (které jsou stanovené v článcích 95 a 96 nařízení č. 1782/2003). Relevantní právní předpis tak stanoví zásadu souběhu plateb z různých titulů v rámci jednotné platby.

91 Italská republika tedy nesprávně tvrdí, že z článku 48 nařízení č. 1782/2003 plyne povinnost oddělovat všechny platby pocházející z různých nároků. Kromě toho je třeba podotknout, že podpořit názor Italské republiky nemůže ani odkaz na článek 49 zmíněného nařízení, který je uveden v žalobě. Toto ustanovení, nadepsané „Podmínky“, které se týká zvláštních platebních nároků, stanoví odchylku od čl. 36 odst. 1 a čl. 44 odst. 1 téhož nařízení, podle které je zemědělec, který má takové platební nároky, pro něž neměl během referenčního období hektary, oprávněn odchýlit se od povinnosti dodat počet hektarů, na něž lze poskytnout podporu, který je rovnocenný počtu nároků. Tato odchylka je

podmíněna tím, že zemědělec zachová alespoň 50 % zemědělské činnosti, kterou vykonával po dobu referenčního období, vyjádřenou ve velkých dobytčích jednotkách. Je třeba konstatovat, že toto ustanovení neupravuje žádnou alternativní metodu stanovení zvláštních platebních nároků ani povinnost oddělovat platby pocházející z různých nároků. V článku 49 odst. 3 nařízení č. 1782/2003 je totiž upřesněno, že „[p]latební nároky stanovené v souladu s článkem 48 se nemění“.

92 Zamítnout je třeba také argument uvedený v bodě 32 repliky, podle kterého se částky uvedené v čl. 48 prvním pododstavci nařízení č. 1782/2003 „přičítají“ k referenční částce. Význam výrazu „začleněny do“ totiž potvrzuje porovnání různých jazykových verzí čl. 47 odst. 1 tohoto nařízení, zejména verze italské, anglické a německé („sono inclusi“; „included in“; „in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen“). Italská republika každopádně na jednání vzala tento argument zpět.

93 Co se týče tvrzení, že metoda stanovení nároků, kterou používají italské orgány, nevedla k rozdílům v celkové hodnotě platebních nároků přiznaných dotyčným zemědělcům a – pokud jde o zvláštní nároky – že povinnost zachování velkých dobytčích jednotek byla přijata v souladu s článkem 49 nařízení č. 1782/2003, toto tvrzení nemůže obstát. Vzhledem k tomu, že toto nařízení upravuje za tímto účelem a za účelem dodržování pravidel týkajících se nároků přiznávaných ve všech členských státech zvláštní metodu výpočtu platebních nároků, Italská republika byla povinna ji použít. Z výše uvedené analýzy vyplývá, že článek 48 nařízení č. 1782/2003 je závazný a nepřiznává členským státům žádný prostor pro uvážení. Italská republika tudíž nemůže tvrdit, že její alternativní metoda je také účinná a může zabránit podvodům nebo že je příznivější pro zemědělce (v tomto smyslu viz rozsudky Španělsko v. Komise, bod 44 výše, EU:C:2002:192, bod 87 a citovaná judikatura, a ze dne 28. března 2007, Španělsko v. Komise, T-220/04, EU:T:2007:97, bod 89 a citovaná judikatura)

94 Totéž platí i ve vztahu k argumentu, že jednání italských orgánů nepředstavovalo pro fond žádné riziko. Je nutno konstatovat, že Italská republika nepředložila žádný důkaz, který by mohl zpochybnit výpočet – provedený útvary Komise – přesné výše částek, které představují pro fond riziko. Ze zápisu z dvoustranného jednání, které se konalo dne 8. února 2011, a z dopisu ze dne 13. prosince 2012 totiž vyplývá, že italské orgány na základě metodiky schválené Komisí „předložily výpočet, který svědčí o skutečném riziku pro fond, jež plyne z nesprávného uplatňování článků 43 a 48 nařízení č. 1782/2003 a odpovídá částce 1 813 699,96 eura za čtyři roky“.

95 Co se týče argumentu, podle kterého Komise neuvedla, jaké konkrétní důsledky plynou z toho, že italské orgány nesprávně aplikovaly články 43 a 48 nařízení č. 1782/2003, ten musí být rovněž zamítnut. V souladu s úvahami uvedenými v bodě 31 výše je třeba konstatovat, že Komise je povinna předložit důkaz o vážných pochybnostech a nemusí prokazovat, že se riziko skutečně naplnilo.

96 S ohledem na výše uvedené úvahy a zejména na úvahy, které se vyskytují v bodech 89 a 90 výše, je třeba konstatovat, že výklad článku 48 nařízení č. 1782/2003, který prosazuje Italská republika, odporuje jeho znění i jeho struktuře. Vzhledem k tomu, že byly všechny argumenty Italské republiky odmítnuty, posuzovaný žalobní důvod, který se týká jednorázové opravy související se stanovením zvláštních nároků a jejich výplatou, je třeba zamítnout jako neopodstatněný.

97 Žalobu je tudíž třeba v plném rozsahu zamítnout.

[*omissis*]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát),

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 12. května 2016.

Podpisy.