Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto vijeće)

12. svibnja 2016.*

„EFSJP – Komponenta za jamstva – EFJP i EPFRR – Troškovi isključeni iz financiranja – Sektor goveda i ovaca – Paušalni financijski ispravak – Jednokratni ispravak – Članci 48. i 69. Uredbe (EZ) br. 1782/2003 – Posebna prava – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-384/14,

**Talijanska Republika**, koju zastupaju G. Palmieri i B. Tidore, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju P. Rossi i D. Bianchi, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za djelomično poništenje Provedbene odluke Komisije 2014/191/EU od 4. travnja 2014. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Komponente za jamstva Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 104, str. 43.), u dijelu u kojem ona isključuje određene izdatke nastale za Talijansku Republiku,

OPĆI SUD (šesto vijeće),

u sastavu: S. Frimodt Nielsen, predsjednik, F. Dehousse i A. M. Collins (izvjestitelj), suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. prosinca 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

**Presudu**[1] *[omissis]*

## Postupak i zahtjevi stranaka

21 Talijanska Republika je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 3. lipnja 2014. pokrenula ovaj postupak.

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

23 Stranke su na raspravi 10. prosinca 2015. iznijele svoja izlaganja i odgovore na usmena pitanja Općeg suda.

24 Talijanska Republika od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem na nju primjenjuje financijske ispravke od 5 026 453,43 i 1 860 259,60 eura;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

25 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu kao neosnovanu;

— naloži Talijanskoj Republici snošenje troškova.

## Pravo

26 Protiv pobijane odluke Talijanska Republika navodi razloge koji se u biti odnose na povredu pravila Unije u području ZPP-a, bitne povrede postupka zbog nepostojanja obrazloženja kao i povredu nekoliko općih načela prava Unije, među kojima su načelo proporcionalnosti, zakonitosti i pravne sigurnosti, jer je Komisija primijenila financijske ispravke, kao prvo, u okviru dodjele dodatnih plaćanja u smislu članka 69. Uredbe br. 1782/2003 i, kao drugo, u okviru određivanja posebnih prava u smislu članaka 47. i 48. iste uredbe.

27 Talijanska Republika je na raspravi izjavila da odustaje od razloga koji se odnosi na pogrešnu primjenu paušalnog ispravka od 3 477 225 eura jer se on temelji na nepoštovanju kriterija akreditacije agencije za plaćanja. Stoga je predmet ovog spora ograničen na to je li Komisija financijske ispravke od 1 860 259,60 eura odnosno 5 026 453,43 eura zakonito temeljila na člancima 47., 48. i 69. Uredbe br. 1782/2003.

### *Načelna razmatranja*

28 Uvodno valja podsjetiti da EFSJP i Fond financiraju samo troškove nastale u skladu s pravom Unije u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta (presude od 8. svibnja 2003., Španjolska/Komisija, C-349/97, Zb., EU:C:2003:251, t. 45.; od 24. veljače 2005., Grčka/Komisija, C-300/02, Zb., EU:C:2005:103, t. 32. i od 12. rujna 2012., Grčka/Komisija, T-356/08, EU:T:2012:418, t. 12.).

1 — Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud procjenjuje da ih je korisno objaviti.

29 S tim u vezi iz pravila koja se odnose na EFSJP i Fond proizlazi da su države članice dužne organizirati sustav administrativnih kontrola i kontrola na terenu kojima se osigurava pravilno ispunjavanje materijalnih i formalnih uvjeta za dodjelu predmetnih potpora. Ako takav sustav kontrola ne postoji ili ako je sustav koji je država članica uvela nedostatan u smislu da pobuđuje sumnje u pogledu ispunjenja tih uvjeta, Komisija pravilno odbija određene izdatke koje je učinila dotična država članica (presude od 12. lipnja 1990., Njemačka/Komisija, C-8/88, Zb., EU:C:1990:241, t. 20. i 21.; od 14. travnja 2005., Španjolska/Komisija, C-468/02, EU:C:2005:221, t. 36. i od 30. rujna 2009., Portugal/Komisija, T-183/06, EU:T:2009:370, t. 31.).

30 Iz sudske prakse isto tako proizlazi da, iako se relevantnim propisima Unije koji se odnose na dodjelu premija državama članicama izričito ne propisuje uvođenje mjera nadzora i postupaka kontrole kao što su oni na koje se Komisija poziva pri poravnanju računa EFSJP i Fonda, ta obveza ipak proizlazi, u nekim slučajevima implicitno, iz činjenice da su države članice, na temelju pravila koja se odnose na EFSJP i fond, dužne uspostaviti učinkovit sustav kontrole i nadzora (presude Španjolska/Komisija, t. 29. *supra*, EU:C:2005:221, t. 35.; od 24. travnja 2008., Belgija/Komisija, C-418/06 P, Zb., EU:C:2008:247, t. 70. i od 4. rujna 2009., Austrija/Komisija, T-368/05, EU:T:2009:305, t. 76.).

31 Kad je riječ o pravilima koja se odnose na teret dokazivanja u području poravnavanja računa, nije Komisijina zadaća, u svrhu dokazivanja postojanja povrede pravila ZPP-a, iscrpno dokazati manjkavost kontrola koje su provele nacionalne vlasti ili nepravilnosti podataka koje su one dale, nego podnijeti dokaz svoje ozbiljne i razumne sumnje glede tih kontrola ili tih podataka. Takvo ublažavanje zahtjeva za dokazima u pogledu Komisije objašnjava se činjenicom da je država članica u najboljem položaju za prikupljanje i provjeru podataka potrebnih za poravnanje računa Fonda (presude od 11. siječnja 2001., Grčka/Komisija, C-247/98, Zb., EU:C:2001:4, t. 7. do 9.; od 1. srpnja 2009., Španjolska/Komisija, T-259/05, EU:T:2009:232, t. 112. i Grčka/Komisija, t. 28. *supra*, EU:T:2012:418, t. 13.).

32 Naime, upravljanje financiranjima Fonda ponajprije počiva na državnim tijelima koja su dužna osigurati strogo poštovanje pravila Unije. Taj sustav, koji se temelji na povjerenju između nacionalnih tijela i Unije, ne uključuje nikakvu Komisijinu sustavnu kontrolu koju ona ni ne bi mogla materijalno osigurati. Samo država članica može znati i točno utvrditi podatke potrebne za izradu računâ Fonda jer Komisija nije dovoljno bliska gospodarskim subjektima kako bi od njih dobila informacije koje su joj potrebne (presude od 1. listopada 1998., Irska/Komisija, C-238/96, Zb., EU:C:1998:451, t. 30.; od 7. srpnja 2005., Grčka/Komisija, C-5/03, Zb., EU:C:2005:426, t. 97. i od 17. listopada 2012., Španjolska/Komisija, T-491/09, EU:T:2012:550, t. 25.).

33 Posljedično, na državama je članicama da podnesu najdetaljniji i najiscrpniji dokaz o provođenju svojih kontrola ili o svojim podacima i, prema potrebi, netočnosti Komisijinih tvrdnji (presuda Grčka/Komisija, t. 28. *supra*, EU:C:2012:418, t. 13.).

34 Predmetna država članica, sa svoje strane, ne može oboriti Komisijine tvrdnje a da ne potkrijepi vlastite navode dokazima o postojanju pouzdanog i djelotvornog sustava kontrole. S obzirom na to da joj ne uspijeva dokazati da su Komisijine tvrdnje netočne, one predstavljaju dokaze koji mogu stvoriti ozbiljne sumnje u provođenje primjerenog učinkovitog skupa mjera nadzora i kontrole (presude od 28. listopada 1999., Italija/Komisija, C-253/97, Zb., EU:C:1999:527, t. 7.; Španjolska/Komisija, t. 28. *supra*, EU:C:2003:251, t. 48.; od 12. srpnja 2011., Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, t. 40. i Grčka/Komisija, t. 28. *supra*, EU:T:2012:418, t. 35.)

35 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati razloge koje navodi Talijanska Republika u prilog tužbi u dijelu u kojem se ona odnosi na dvije vrste financijskih ispravaka primijenjenih u pobijanoj odluci.

*[omissis]*

*2. Razlog u vezi s jednokratnim ispravkom koji se odnosi na određivanje i plaćanje posebnih prava predviđenih člancima 47. i 48. Uredbe br. 1782/2003*

80 Talijanska Republika tvrdi da je pravilno primijenila članke 43. i 48. Uredbe br. 782/2003 u svim situacijama prijenosa ili sljedništva prava na plaćanje s jednog poljoprivrednika na drugog, a koje su predviđene pobijanom odlukom. Ona smatra da su posebna prava na plaćanje pravilno izračunana time što su bili odvojeni, s jedne strane, referentni iznos uzgoja stoke i, s druge strane, prava na plaćanje vezana za površine. Ona smatra da je sustav preraspodjele tih prava u skladu s propisima Unije, s obzirom na to da on poštuje zahtjev sljedivosti prava na plaćanje.

81 Komisija osporava argumente Talijanske Republike.

82 Uvodno valja primijetiti da u točki 4.16. tužbe Talijanska Republika ističe da je pobijana odluka nezakonita „zbog povrede općih načela proporcionalnosti, zakonitosti i pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja i obveze obrazlaganja”. Valja utvrditi da, kad je riječ o navodno povrijeđenim načelima i dužnosti, Talijanska Republika ne iznosi nikakvu, pa ni sažetu, argumentaciju. Osobito, budući da ona navodi nepostojanje potpunog i prikladnog obrazloženja pobijane odluke a pritom ne navodi koje to točke nisu obrazložene niti precizira pravne i činjenične elemente koje je trebalo dodatno pojasniti, tužba ne ispunjava zahtjeve iz članka 76. točke (d) Poslovnika tako da te različite prigovore valja proglasiti nedopuštenima (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2008., Mote/Parlament, T-345/05, Zb., EU:T:2008:440, t. 75. do 77.).

83 Iz toga slijedi da valja smatrati da ovim prigovorom Talijanska Republika u biti ističe povredu članaka 47. i 48. Uredbe br. 1782/2003.

84 Isto tako valja smatrati da se ocjena ovog prigovora odnosi samo na osnovanost Komisijina tumačenja članka 48. Uredbe br. 1782/2003 u pobijanoj odluci, u vezi s dokazima podnesenima tijekom upravnog postupka. Naime, kao što to proizlazi iz razmjena na raspravi, stranke se ne slažu glede toga kako valja tumačiti tu odredbu.

85 Jednokratni ispravak od 1 860 259,60 eura koji je Komisija u pobijanoj odluci primijenila zbog neopravdanog određivanja i dodjele posebnih prava na plaćanje nije bio predmet prethodnog postupka mirenja i stoga u sažetom izvješću nije navedeno nikakvo obrazloženje u vezi s tim. Komisija je nedostatak koji pripisuje Talijanskoj Republici objasnila u dopisima od 22. prosinca 2010. i 13. prosinca 2012. (vidjeti točke 12. i 14. ove presude). Taj se nedostatak odnosi, s jedne strane, na dodjelu posebnih prava uz prava za ovce, goveda i površine i, s druge strane, raspodjelu posebnih prava koja proizlaze iz sektora maslinarstva za godine podnošenja zahtjeva 2006. do 2009. U tim dopisima Komisija prigovara talijanskim tijelima da su loše upravljala tim situacijama kumulacije prava na potporu. Situacije na koje se odnosi ovaj prigovor u tim su dopisima opisane na sljedeći način:

— ako je poljoprivrednik s posebnim pravima dodijeljenima na temelju referentnog razdoblja od drugog poljoprivrednika (prijenosom ili nasljeđivanjem) primio hektare i odgovarajuće iznose prije prve godine provođenja programa jedinstvenih plaćanja, talijanska tijela nisu vrijednost njegovih posebnih prava raspodijelila među uobičajenim pravima (do 5000 eura);

— ako je poljoprivrednik s uobičajenim pravima dodijeljenima na temelju referentnog razdoblja od drugog poljoprivrednika (prijenosom ili nasljeđivanjem) primio iznose premije za goveda bez odgovarajućih hektara prije prve godine provođenja programa jedinstvenih plaćanja, talijanska tijela vrijednost primljenih posebnih prava nisu pripisala tim uobičajenim pravima (do 5000 eura).

86 Komisija smatra da je pravilna primjena članka 48. Uredbe br. 1782/2003 zahtijevala pripisivanje posebnih prava uobičajenim pravima do gornje granice od 5000 eura po hektaru, a ostatka posebnim pravima. Ona je tijekom cijelog upravnog postupka tvrdila da se dodatna (posebna) prava na plaćanje za iznos niži od 5000 eura ne mogu upotrijebiti autonomno u odnosu na jedinstveno plaćanje, već ih

treba pripisati uobičajenim pravima radi određivanja prava na plaćanje po hektaru, s obzirom na to da se pri tom izračunu plaćanja koja su primljena tijekom referentnog razdoblja dijele hektarima na temelju kojih su bila dodijeljena kao da su na temelju tih hektara bila dodijeljena dodatna plaćanja (do gornje granice od 5000 eura). Suprotno tomu, time što su talijanska tijela odvojila uobičajena i posebna prava (bez ikakve preraspodjele), ona su stvorila više posebnih prava te su posljedično izračunala manju vrijednost referentnih uobičajenih prava.

87 Talijanska Republika u svojim podnescima priznaje da je u svojoj praksi odstupila od primjene predmetnih odredbi, koju zagovara Komisija. Ona tvrdi da „[j]e članke 43. i 48. primijenila na dijelove referentnih iznosa svakog poljoprivrednika ustupitelja, a u odnosu na poljoprivrednika primatelja na dio iznosa koji proizlaze iz poljoprivredne djelatnosti potonjeg, smatrajući da svaki od njih ima pravo na izravna plaćanja tijekom referentnog razdoblja” i da „su talijanska tijela odlučila ne […] izvršiti [preraspodjelu posebnih prava na plaćanje] samo ako svota svih referentnih iznosa […] dosegne jedinstveni iznos po hektaru koji je viši od 5000 eura”. Ona smatra da je ta primjena također u skladu s člankom 48. Uredbe br. 1782/2003.

88 Valja istaknuti da članak 48. Uredbe br. 1782/2003, koji određuje načine za primjenu odstupanja predviđenog člankom 47. od općeg pravila iz članka 43. iste uredbe, nužno valja tumačiti usko (vidjeti *per analogiam* presudu od 13. prosinca 2001., Heininger, C-481/99, Zb., EU:C:2001:684, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

89 Najprije valja podsjetiti na opći cilj Uredbe br. 1782/2003, odnosno provedbu programa jedinstvenih plaćanja. S obzirom na doslovno tumačenje članka 48. Uredbe br. 1782/2003, vodeći računa o srodnim odredbama, ta odredba se primjenjuje na poljoprivrednika koji ima pravo na „plaćanja na temelju kojih nastaju prava na plaćanje podvrgnuta posebnim uvjetima” iz članka 47. te uredbe i koji tijekom referentnog razdoblja „nije posjedovao hektare u smislu članka 43. [iste uredbe]” radi određivanja jedinstvenih prava na plaćanje ili čiji je iznos prava po hektaru veći od 5000 eura. Taj poljoprivrednik koji ili ne posjeduje hektare ili posjeduje hektare u odnosu na koje pravo po hektaru prelazi 5000 eura, ima pravo (a) na plaćanje jednako njegovom (osnovnom) „referentnom iznosu” koji odgovara izravnim plaćanjima na koja je imao pravo tijekom trogodišnjeg prosječnog razdoblja i (b) plaćanja „za svakih 5000 eura ili dio referentnog iznosa” (odnosno posebna plaćanja) na koja je imao pravo tijekom trogodišnjeg prosječnog razdoblja.

90 Iz toga proizlazi da se posebna plaćanja pripisuju referentnom iznosu po hektaru do iznosa od 5000 eura i iznad tog praga predstavljaju dodatno (posebno) pravo na plaćanje. S tim u vezi članak 47. stavak 1. Uredbe br. 1782/2003 predviđa da u njemu navedeni iznosi moraju biti „uključeni u” referentni iznos pod uvjetima predviđenima člankom 48. iste uredbe. Iz članka 47. stavka 2. Uredbe br. 1782/2003 proizlazi da će, odstupanjem od članaka 33., 43. i 44. iste uredbe, iznosi koji proizlaze iz premija za mliječne proizvode i dodatnih plaćanja (predviđenih člancima 95. i 96. Uredbe br. 1782/2003) od 2007. biti „uključeni u” program jedinstvenih plaćanja u skladu s uvjetima iz članaka 48. do 50. Tako relevantno zakonodavstvo uspostavlja načelo kumulacije plaćanja koja proizlaze iz različitih naslova u jedinstveno plaćanje.

91 Stoga Talijanska Republika pogrešno tvrdi da iz članka 48. Uredbe br. 1782/2003 proizlazi obveza odvajanja svih plaćanja koja proizlaze iz različitih prava. Osim toga, upućivanje na članak 49. navedene uredbe, kako je navedeno u tužbi, isto tako ne može poduprijeti tezu Talijanske Republike. Ta odredba, koja nosi naslov „Uvjeti” i odnosi se na posebna prava na plaćanje, predviđa odstupanje od članka 36. stavka 1. i od članka 44. stavka 1. iste uredbe, s obzirom na to da je poljoprivrednik, koji ima takva prava na plaćanje za koje tijekom referentnog razdoblja nije imao hektara, ovlašten odstupiti od obveze imanja broja prihvatljivih hektara koji je jednak broju prava. To odstupanje uvjetovano je održavanjem najmanje 50% poljoprivredne djelatnosti koju je poljoprivrednik obavljao tijekom referentnog razdoblja, izražene u grlima stoke. Valja utvrditi da ta odredba ne predviđa nikakvu

alternativnu metodu određivanja posebnih prava na plaćanje ni ikakvu obvezu odvajanja plaćanja koja proizlaze iz različitih prava. Naime, članak 49. stavak 3. Uredbe br. 1782/2003 pojašnjava da se „[p]rava na plaćanje određena u skladu s člankom 48. ne mijenjaju".

92 Isto tako valja odbaciti argument naveden u točki 32. replike, prema kojem su iznosi iz članka 48. stavka 1. Uredbe br. 1782/2003 „dodani" referentnom iznosu. Naime, usporedba različitih jezičnih verzija članka 47. stavka 1. te uredbe, osobito talijanske, engleske i njemačke verzije, potvrđuje značenje pojmova „uključeni u" („sono inclusi"; „included in"; „in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen"). U svakom slučaju Talijanska Republika je na raspravi odustala od tog argumenta.

93 Kad je riječ o tvrdnji prema kojoj, s jedne strane, metoda određivanja prava koju su upotrijebila talijanska tijela nije prouzročila razliku u ukupnoj vrijednosti prava na plaćanje dodijeljenih predmetnim poljoprivrednicima i prema kojoj je, s druge strane, što se tiče posebnih prava, obveza održavanja grla stoke primijenjena u skladu s člankom 49. Uredbe br. 1782/2003, nju se ne može prihvatiti. Budući da je ta uredba predvidjela posebnu metodu izračuna prava na plaćanje u tu svrhu i radi osiguranja regularnosti dodijeljenih prava u svim državama članicama, Talijanska Republika ju je bila dužna primijeniti. Iz prethodnog ispitivanja proizlazi da je članak 48. Uredbe br. 1782/2003 obvezan i ne određuje nikakvu marginu prosudbe za državu članicu. Slijedom toga, Talijanska Republika ne može tvrditi da je njezina alternativna metoda jednako učinkovita, primjerena za sprečavanje prijevara ili, k tomu, povoljnija za poljoprivrednika (vidjeti u tom smislu presude Španjolska/Komisija, t. 44. *supra*, EU:C:2002:192, t. 87. i navedenu sudsku praksu i od 28. ožujka 2007., Španjolska/Komisija, T-220/04, EU:T:2007:97, t. 89. i navedenu sudsku praksu).

94 Isto vrijedi kad je riječ o argumentu prema kojem djelovanje talijanskih tijela nije stvorilo nikakve rizike za Fond. Valja utvrditi da Talijanska Republika nije podnijela dokaz koji bi mogao dovesti u pitanje izračun točnih iznosa koji Fond izlažu riziku, koji su izvršile Komisijine službe. Naime, iz zapisnika dvostranog sastanka od 8. veljače 2011. i, s druge strane, dopisa od 13. prosinca 2012. proizlazi da su talijanska tijela na temelju metodologije koju je odobrila Komisija „podnijela izračun stvarnog rizika za Fond koji proizlazi iz nepravilne primjene članaka 43. i 48. Uredbe br. 1782/2003, koji odgovara iznosu od 1 813 699,96 eura za četiri godine".

95 Kad je riječ o argumentu prema kojem Komisija nije navela konkretne učinke nepravilne primjene članaka 43. i 48. Uredbe br. 1782/2003 od strane talijanskih tijela, njega također valja odbaciti. U skladu s razmatranjima iz točke 31. ove presude, na Komisiji je da dokaže ozbiljnu sumnju, a ne to da su se rizici ostvarili.

96 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, a osobito ona iz točaka 89. i 90. ove presude, valja utvrditi da je tumačenje članka 48. Uredbe br. 1782/2003 koje zastupa Talijanska Republika protivno tekstu i strukturi te uredbe. Budući da su svi njezini argumenti odbačeni, valja odbiti kao neosnovan ovaj tužbeni razlog koji je Talijanska Republika istaknula u vezi s jednokratnim ispravkom koji se odnosi na određivanje i plaćanje posebnih prava.

97 Stoga valja odbiti tužbu u cijelosti.

*[omissis]*

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (šesto vijeće),

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Talijanskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 12. svibnja 2016.

Potpisi