Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 12. maja 2016 *

„EKUJS — Jamstveni oddelek — EKJS in EKSRP — Odhodki, izključeni iz financiranja — Sektor govedi in ovac — Pavšalni finančni popravek — Enkratni popravek — Člena 48 in 69 Uredbe (ES) št. 1782/2003 — Posebne pravice — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-384/14,

Italijanska republika, ki jo zastopata G. Palmieri in B. Tidore, agentki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata P. Rossi in D. Bianchi, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev delne ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije 2014/191/EU z dne 4. aprila 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 104, str. 43) v delu, v katerem so izključeni nekateri odhodki Italijanske republike,

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi S. Frimodt Nielsen, predsednik, F. Dehousse in A. M. Collins (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. decembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo [1] […]

Postopek in predlogi strank

21 Italijanska republika je 3. junija 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

* Jezik postopka: italijanščina.

1 — Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

22 Splošno sodišče (šesti senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da bo izvedlo ustni del postopka.

23 Stranki sta na obravnavi 10. decembra 2015 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

24 Italijanska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— razglasi ničnost izpodbijanega sklepa v delu, v katerem sta se zanjo uporabila finančna popravka v zneskih 5.026.453,43 in 1.860.259,60 EUR;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

25 Komisija predlaga Splošnemu sodišču, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravo

26 Italijanska republika zoper izpodbijani sklep navaja tožbene razloge, ki se v bistvu nanašajo na kršitev pravil Unije na področju SKP, bistveno kršitev postopka zaradi neobrazložitve in kršitev več splošnih načel prava Unije, med njimi načel sorazmernosti, zakonitosti in pravne varnosti, ker je Komisija finančne popravke uporabila, prvič, v okviru dodelitve dodatnih plačil v smislu člena 69 Uredbe št. 1782/2003, in drugič, v okviru določitve posebnih pravic v smislu členov 47 in 48 iste uredbe.

27 Italijanska republika je na obravnavi izjavila, da odstopa od uveljavljanja tožbenega razloga v zvezi z napačno uporabo pavšalnega popravka v znesku 3.477.225 EUR zaradi nespoštovanja meril za akreditacijo plačilne agencije. Zato se predmet tega spora omejuje na to, ali je Komisija finančna popravka v znesku 1.860.259,60 EUR oziroma 5.026.453,43 EUR zakonito utemeljila s členi 47, 48 in 69 Uredbe št. 1782/2003.

Načelni preudarki

28 Najprej je treba opozoriti, da EKUJS in Sklad financirata le intervencije, izvedene v skladu s pravom Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (sodbe z dne 8. maja 2003, Španija/Komisija, C-349/97, Recueil, EU:C:2003:251, točka 45; z dne 24. februarja 2005, Grčija/Komisija, C-300/02, ZOdl., EU:C:2005:103, točka 32, in z dne 12. septembra 2012, Grčija/Komisija, T-356/08, EU:T:2012:418, točka 12).

29 V zvezi s tem iz predpisov o EKUJS in Skladu izhaja, da morajo države članice organizirati celoten upravni nadzor in kontrole na kraju samem, ki zagotavljajo pravilno upoštevanje vsebinskih in formalnih pogojev za odobritev pomoči. Če država članica takega celotnega nadzora ne organizira ali ga izvaja pomanjkljivo, tako da se porajajo dvomi o upoštevanju teh pogojev, lahko Komisija zavrne priznanje nekaterih odhodkov, ki jih je izvedla zadevna država članica (sodbe z dne 12. junija 1990, Nemčija/Komisija, C-8/88, Recueil, EU:C:1990:241, točki 20 in 21; z dne 14. aprila 2005, Španija/Komisija, C-468/02, EU:C:2005:221, točka 36, in z dne 30. septembra 2009, Portugalska/Komisija, T-183/06, EU:T:2009:370, točka 31).

30 Iz sodne prakse je tudi razvidno, da upoštevna ureditev v zvezi z odobritvijo pomoči državam članicam sicer izrecno ne nalaga, da naj sprejmejo ukrepe za spremljanje in podrobna pravila za nadzor, kot so ta, na katera se je sklicevala Komisija pri potrditvi obračunov EKUJS in Sklada, vendar pa ta obveznost lahko tudi posredno izhaja vsaj iz dejstva, da morajo na podlagi predpisov o EKUJS in Sklada države članice organizirati učinkovit sistem nadzora in spremljanja (zgoraj v točki 29 navedena sodba Španija/Komisija, EU:C:2005:221, točka 35; sodbi z dne 24. aprila 2008, Belgija/Komisija, C-418/06 P, ZOdl., EU:C:2008:247, točka 70, in z dne 4. septembra 2009, Avstrija/Komisija, T-368/05, EU:T:2009:305, točka 76).

31 V zvezi s pravili o dokaznem bremenu na področju potrditve obračunov Komisija, da bi dokazala obstoj kršitve pravil SKP, 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 glede tega nadzora ali zneskov. To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti s tem, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračunov Sklada (sodbi z dne 11. januarja 2001, Grčija/Komisija, C-247/98, Recueil, EU:C:2001:4, točke od 7 do 9; z dne 1. julija 2009, Španija/Komisija, T-259/05, EU:T:2009:232, točka 112, in zgoraj v točki 28 navedena sodba Grčija/Komisija, EU:T:2012:418, točka 13).

32 Finančno upravljanje Sklada je namreč predvsem v pristojnosti nacionalnih uprav, ki zagotavljajo strogo spoštovanje pravil Unije. Ta ureditev, ki temelji na zaupanju med nacionalnimi organi in Unijo, ne vključuje nikakršnega sistematičnega nadzora Komisije, ki ga slednja niti ne bi bila zmožna zagotavljati. Samo država članica lahko pozna in natančno ugotovi podatke, potrebne za izdelavo obračuna Sklada, saj Komisija gospodarskim subjektom ni dovolj blizu, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje (sodbe z dne 1. oktobra 1998, Irska/Komisija, C-238/96, Recueil, EU:C:1998:451, točka 30; z dne 7. julija 2005, Grčija/Komisija, C-5/03, ZOdl., EU:C:2005:426, točka 97, in z dne 17. oktobra 2012, Španija/Komisija, T-491/09, EU:T:2012:550, točka 25).

33 Država članica je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o pravilnosti svojega nadzora in zneskov ter, odvisno od okoliščin primera, o nepravilnosti trditev Komisije (zgoraj v točki 28 navedena sodba Grčija/Komisija, EU:T:2012:418, točka 13).

34 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 torej ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije nepravilne, lahko te ugotovitve povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primernih in učinkovitih ukrepov preverjanja in nadzora (sodba z dne 28. oktobra 1999, Italija/Komisija, C-253/97, Recueil, EU:C:1999:527, točka 7; zgoraj v točki 28 navedena sodba Španija/Komisija, EU:C:2003:251, točka 48; sodba z dne 12. julija 2011, Slovenija/Komisija, T-197/09, EU:T:2011:348, točka 40, in zgoraj v točki 28 navedena sodba Grčija/Komisija, EU:T:2012:418, točka 35).

35 Glede na te preudarke je treba preučiti razloge, ki jih Italijanska republika navaja v utemeljitvi tožbe v delu, v katerem se nanaša na dve skupini finančnih popravkov, uporabljenih v izpodbijanem sklepu.

[…]

2. Tožbeni razlog v zvezi z enkratnim popravkom, ki se nanaša na določitev in izpolnitev posebnih pravic do plačila, določenih s členoma 47 in 48 Uredbe št. 1782/2003

80 Italijanska republika trdi, da je pravilno uporabila člena 43 in 48 Uredbe št. 1782/2003 v vseh primerih iz izpodbijanega sklepa, v katerih so bile pravice do plačila s prenosom ali dedovanjem prenesene z enega kmeta na drugega. Po njenem mnenju so bile te posebne pravice do plačila pravilno

izračunane, s tem da so se ločeno obravnavali referenčni znesek za živinorejo in pravice do plačila, vezane na površino. Sistem prerazporeditve teh pravic naj bi bil v skladu z ureditvijo Unije, ker spoštuje zahtevo po sledljivosti pravic do plačila.

81 Komisija prereka trditve Italijanske republike.

82 Najprej je treba ugotoviti, da Italijanska republika v točki 4.16 tožbe navaja, da izpodbijani sklep ni zakonit „zaradi kršitve splošnih načel sorazmernosti, zakonitosti, pravne varnosti, legitimnih pričakovanj in kršitve obveznosti obrazložitve“. Ugotoviti je treba, da v zvezi z načeli in obveznostjo, ki naj bi bili kršeni, Italijanska republika ne podaja nobene, niti skrajšane argumentacije. Natančneje, ker se sklicuje na neobstoj popolne in primerne obrazložitve izpodbijanega sklepa, ne da bi nakazala katere točke po njenem mnenju niso obrazložene in ne da bi navedla pravna in dejanska vprašanja, ki naj bi terjala dodatna pojasnila, tožba ne izpolnjuje zahtev iz člena 76(d) Poslovnika, zaradi česar je treba te različne očitke razglasiti za nedopustne (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2008, Mote/Parlament, T-345/05, ZOdl., EU:T:2008:440, točke od 75 do 77).

83 Zato je treba šteti, da Italijanska republika s tem očitkom v bistvu zatrjuje kršitev členov 47 in 48 Uredbe št. 1782/2003.

84 Prav tako je treba šteti, da se ta očitek nanaša le na to, ali je Komisija v izpodbijanem sklepu, ki ga je treba brati v povezavi z dokumenti, predloženimi med upravnim postopkom, podala pravilno razlago člena 48 Uredbe št. 1782/2003. Kot je namreč razvidno iz razprave na obravnavi, si stranki nasprotujeta glede razlage te določbe.

85 Enkratni popravek v znesku 1.860.259,60 EUR, ki ga je Komisija v izpodbijanem sklepu uporabila zaradi neupravičene določitve in dodelitve posebnih pravic do plačila, ni bil predmet predhodnega spravnega postopka in zato v zbirnem poročilu ni bilo posredovano nikakršno pojasnilo v zvezi s tem. Komisija je pomanjkljivost, ki jo očita Italijanski republiki, pojasnila v dopisih z dne 22. decembra 2010 in 13. decembra 2012 (glej točki 12 in 14 zgoraj). Ta pomanjkljivost se na eni strani nanaša na dodelitev posebnih pravic poleg pravic za ovce, govedi in površine, na drugi pa na razdelitev posebnih pravic, ki izhajajo iz sektorja oljčnega olja za leta zahtevkov od 2006 do 2009. V teh dopisih Komisija italijanskim organom očita, da so slabo upravljali te primere kopičenja pravic do pomoči. Primere, ki so vključeni v ta očitek, je v dopisih opisala tako:

— če je kmet s posebnimi pravicami, dodeljenimi na podlagi referenčnega obdobja, od drugega kmeta (s prenosom ali z dedovanjem) pred prvim letom izvajanja sheme enotnega plačila prejel hektare in ustrezne zneske, italijanski organi vrednosti teh posebnih pravic niso razdelili med običajne pravice (do 5 000 EUR);

— če je kmet z običajnimi pravicami, dodeljenimi na podlagi referenčnega obdobja, od drugega kmeta (s prenosom ali z dedovanjem) pred prvim letom izvajanja sheme enotnega plačila prejel zneske za premije za govedo brez ustreznih hektarov, italijanski organi vrednosti prejetih posebnih pravic niso prišteli njihovim običajnim pravicam (do 5 000 EUR).

86 Po mnenju Komisije je pravilna uporaba člena 48 Uredbe št. 1782/2003 zahtevala, da se posebne pravice prištejejo običajnim pravicam do zgornje meje 5 000 EUR na hektar, preostanek pa nato posebnim pravicam. Ves čas upravnega postopka je zatrjevala, da se (posebnih) pravic do dodatnih plačil za znesek do 5 000 EUR ne bi smelo uporabiti samostojno glede na enotno plačilo, temveč jih je bilo treba prišteti običajnim pravicam, da se tako določi pravica do plačila na hektar, saj se pri tem izračunu plačila, prejeta med referenčnim obdobjem, deli s hektari, na podlagi katerih so bila zagotovljena, kot da bi bila na podlagi teh hektarov prav tako zagotovljena dodatna plačila (do zgornje meje 5 000 EUR). Nasprotno naj bi italijanski organi s tem, da so ohranili ločenost običajnih in posebnih pravic (brez kakršne koli prerazporeditve), ustvarili več posebnih pravic in naj bi posledično izračunali manjšo vrednost referenčnih običajnih pravic.

87 V dopisih Italijanska republika priznava, da je v praksi odstopala od uporabe spornih določb na način, kot ga je zahtevala Komisija. Zatrjuje, da „[je] člena 43 in 48 uporabila za del referenčnih zneskov vsakega kmeta prenosnika, pri kmetu prevzemniku pa za del zneska, ki izhaja iz njegove kmetijske dejavnosti, pri čemer je menila, da je imel vsak pravico do neposrednih plačil med referenčnim obdobjem“ in da „so se italijanski organi odločili, da ne […] opravijo [razdelitve posebnih pravic do plačila] le v primerih, ko bi vsota vseh referenčnih zneskov […] dosegla enotni znesek na hektar, ki presega 5 000 EUR“. Po njenem mnenju naj bi bila ta uporaba tudi v skladu s členom 48 Uredbe št. 1782/2003.

88 Navesti je treba, da je treba člen 48 Uredbe št. 1782/2003, ki določa načine za uporabo odstopanja iz člena 47 od splošnega pravila, določenega v členu 43 iste uredbe, nujno razlagati strogo (glej po analogiji sodbo z dne 13. decembra 2001, Heininger, C-481/99, Recueil, EU:C:2001:684, točka 31 in navedena sodna praksa).

89 Najprej je treba spomniti na splošni cilj Uredbe št. 1782/2003, in sicer izvajanje sheme enotnega plačila. Glede na dobesedno razlago člena 48 Uredbe št. 1782/2003 in ob upoštevanju sosednjih določb, se ta določba uporablja za kmeta, ki je bil upravičen do „plačil, iz katerih izhajajo pravice do plačila, za katere veljajo posebni pogoji“ iz člena 47 navedene uredbe in ki v referenčnem obdobju „ni[…] [imel] hektarjev, opredeljenih v členu 43 [iste uredbe]“, za določitev pravic do enotnega plačila ali katerega znesek pravice na hektar je višji od 5 000 EUR. Ta kmet, ki bodisi nima hektarjev bodisi ima hektarje, katerih pravica na hektar presega 5 000 EUR, ima pravico (a) do plačila, ki je enak (osnovnemu) „referenčnemu znesku“, ki ustreza neposrednim plačilom, ki so mu bila odobrena v triletnem povprečnem obdobju, in (b) do plačila „za vsakih 5 000 EUR ali del referenčnega zneska“ (to pomeni posebnih plačil), ki so mu bila odobrena v triletnem povprečnem obdobju.

90 Iz tega sledi, da se posebna plačila dodelijo referenčnemu znesku na hektar do zneska 5 000 EUR, nad tem zneskom pa pomenijo dodatno (posebno) pravico do plačila. V zvezi s tem člen 47(1) Uredbe št. 1782/2003 določa, da se zneski, ki jih našteva, „vključijo“ v referenčni znesek v skladu s pogoji, določenimi v členu 48 iste uredbe. Iz člena 47(2) Uredbe št. 1782/2003 izhaja, da se z odstopanjem od členov 33, 43 in 44 iste uredbe z začetkom od leta 2007 zneski, ki izhajajo iz mlečnih premij in dodatnih plačil (kot je določeno v členih 95 in 96 Uredbe št. 1782/2003), „vključijo v“ shemo enotnega plačila v skladu s pogoji, določenimi v členih od 48 do 50. Upoštevna zakonodaja tako določa načelo kopičenja plačil, ki izhajajo iz različnih naslovov, v enotno plačilo.

91 Italijanska republika zato napačno zatrjuje, da iz člena 48 Uredbe št. 1782/2003 izhaja obveznost ločene ohranitve vseh plačil na podlagi različnih pravic. Poleg tega sklicevanje na člen 49 navedene uredbe, kot je navedeno v tožbi, ne more podpreti teze, ki jo je predstavila Italijanska republika. Ta člen, naslovljen „Pogoji“, ki se nanaša na posebne pravice do plačila, določa odstopanje od člena 36(1) in člena 44(1) iste uredbe s tem, da je kmetu, ki ima take pravice do plačila, za katere v referenčnem obdobju ni imel hektarjev, dovoljeno odstopanje od obveznosti, da zagotovi število upravičenih hektarjev, enako številu pravic. To odstopanje je podvrženo pogoju, da ohrani najmanj 50 % kmetijske dejavnosti, ki jo je opravljal v referenčnem obdobju, izražene v glavah velike živine. Ugotoviti je treba, da ta določba ne določa nobene alternativne metode za določitev posebnih pravic do plačila, niti obveznosti, da se ločeno ohranijo plačila, pridobljena na podlagi različnih pravic. Člen 49(3) Uredbe št. 1782/2003 namreč natančneje določa, da „[se] pravice za plačilo, določene v skladu s členom 48, […] ne spreminjajo“.

92 Prav tako je treba zavrnitev trditev iz točke 32 replike, da se zneski iz člena 48, prvi odstavek, Uredbe št. 1782/2003 „dodajo“ referenčnemu znesku. Primerjava različnih jezikovnih različic člena 47(1) te uredbe, zlasti italijanske, angleške in nemške različice, namreč potrjuje pomen izrazov „vključijo v“ („sono inclusi“; „included in“; „in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen“). Vsekakor se je Italijanska republika na obravnavi odpovedala tej trditvi.

93 Trditvi, da na eni strani metoda določitve pravic, ki so jo uporabili italijanski organi, ni povzročila razlik v skupni vrednosti pravic do plačila, dodeljenih zadevnim kmetom, in da je bila na drugi strani v zvezi s posebnimi pravicami obveznost ohranitve glav velike živine uporabljena v skladu s členom 49 Uredbe št. 1782/2003, ni mogoče pritrditi. Ker je ta uredba določila posebno metodo izračuna pravic do plačila v te namene in da se zagotovi pravilnost dodeljenih pravic v vseh državah članicah, je bila Italijanska republika to metodo dolžna uporabiti. Iz navedene analize je razvidno, da je člen 48 Uredbe št. 1782/2003 obvezen in ne določa nobene diskrecijske pravice za državo članico. Zato Italijanska republika ne more uveljavljati, da je njena alternativna metoda prav tako učinkovita, primerna za preprečitev prevar in ugodnejša za kmeta (glej v tem smislu zgoraj v točki 44 navedeno sodbo Španija/Komisija, EU:C:2002:192, točka 87 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 28. marca 2007, Španija/Komisija, T-220/04, EU:T:2007:97, točka 89 in navedena sodna praksa).

94 Enako velja za trditev, da ukrepanje italijanskih organov ni povzročilo nobenega tveganja za Sklad. Ugotoviti je treba, da Italijanska republika ni predložila nobenega dokaza, ki bi ovrgel izračun služb Komisije natančnih zneskov, zaradi katerih je nastalo tveganje za Sklad. Iz zapisnika dvostranskega sestanka z dne 8. februarja 2011 in dopisa z dne 13. decembra 2012 je namreč razvidno, da so italijanski organi na podlagi metodologije, ki jo je odobrila Komisija, „predložili izračun, ki izkazuje stvarno tveganje za Sklad zaradi nepravilne uporabe členov 43 in 48 Uredbe št. 1782/2003 in ki ustreza znesku 1.813.699,96 EUR za štiri leta“.

95 Prav tako je treba zavrniti trditev, da Komisija ni navedla konkretnih učinkov nepravilne uporabe členov 43 in 48 Uredbe št. 1782/2003 italijanskih organov. Po vzoru preudarkov iz točke 31 zgoraj je naloga Komisije, da poda dokaz o resnem dvomu, ne pa da dokaže, da se je tveganje uresničilo.

96 Glede na navedene preudarke, zlasti tiste iz točk 89 in 90 zgoraj, je treba ugotoviti, da je razlaga člena 48 Uredbe št. 1782/2003, ki jo zagovarja Italijanska republika, v nasprotju tako z besedilom kot s strukturo tega člena. Ker so bile vse njene trditve zavrnjene, je treba ta tožbeni razlog, ki ga je Italijanska republika uveljavljala v zvezi z enkratnim popravkom, ki se nanaša na določitev in izpolnitev posebnih pravic, zavrniti kot neutemeljen.

97 Tožbo je zato treba v celoti zavrniti.

[…]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Razglašeno na obravnavi v Luxembourgu, 12. maja 2016.

Podpisi