Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti senat)

8. oktobra 2015*

„EKSRP — Potrditev obračunov plačilnih agencij držav članic v zvezi z izdatki, ki jih financira EKSRP — Sklep, ki določa, da določenega zneska ni mogoče ponovno uporabiti v okviru načrta razvoja podeželja v deželi Bazilikata — Člen 30 Uredbe (ES) št. 1290/2005 — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-358/13,

Italijanska republika, ki jo zastopata G. Palmieri in B. Tidore, agentki, skupaj z M. Salvatorellijem, avvocato dello Stato,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Aquilina in P. Rossi, agenta,

tožena stranka,

zaradi tožbe za razglasitev delne ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije z dne 26. aprila 2013 o potrditvi obračunov plačilnih agencij držav članic v zvezi z izdatki, ki jih financira Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) za proračunsko leto 2012 (2013/209/EU) (UL L 118, str. 23) v delu, v katerem je v njem znesek 5.006.487,10 EUR za načrt razvoja podeželja v deželi Bazilikata (Italija) uvrščen med „[z]neske, ki se jih ne da ponovno uporabiti“,

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 16. aprila 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

Pravni okvir

1 V času dejanskega stanja je bila Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1) temeljna uredba za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), ki sta bila vzpostavljena v okviru te uredbe.

2 Člen 4 navedene uredbe je določal, da EKSRP z deljenim upravljanjem med državami članicami in Evropske unijo financira finančne prispevke Unije za programe razvoja podeželja, ki se izvršujejo v skladu z zakonodajo Unije o podpori razvoja podeželja EKSRP.

3 Člen 22 Uredbe št. 1290/2005 je določal, da se finančni prispevek EKSRP za odhodke programov razvoja podeželja določi za vsak program, in sicer v okviru zgornjih mej, opredeljenih v skladu z zakonodajo Unije o podpori razvoju podeželja EKSRP, povečan za zneske, ki jih določi Evropska komisija. V skladu s členom 23, drugi odstavek, te uredbe odločitev Komisije o odobritvi programa razvoja podeželja, ki ga je predložila država članica, ustvarja, potem ko se zadevno državo članico o njej uradno obvesti, pravno obveznost. Člen 24 navedene uredbe med drugim določa, da sredstva za pokrivanje odhodkov iz člena 4 Komisija da državi članici v obliki predfinanciranja, vmesnih plačil in izplačila preostalega zneska.

4 Člen 26 Uredbe št. 1290/2005 z naslovom „Nakazovanje vmesnih plačil“ je določal:

„1. Vmesna plačila se izvršijo za vsak program razvoja podeželja. Izračunajo se z uporabo stopnje sofinanciranja vsake prednostne naloge za upravičene javne odhodke v zvezi s to nalogo.

2. Če so proračunska sredstva na razpolago, Komisija izvaja vmesna plačila za povračilo odhodkov akreditiranim plačilnim agencijam, ki so nastali zaradi izvajanja dejavnosti.

3. Komisija izvrši vsako vmesno plačilo ob upoštevanju naslednjih obveznosti:

(a) akreditirana plačilna agencija pošlje Komisiji podpisano izjavo o odhodkih, skladno s členom 8(1)(c), [med katerimi so zlasti letni računovodski izkazi akreditiranih plačilnih agencij];

(b) treba je upoštevati skupni znesek prispevka EKSRP, dodeljenega za vsako prednostno nalogo za celotno obdobje, ki ga pokriva zadevni program;

(c) predložitev zadnjega letnega poročila o izvrševanju izvajanja programa za razvoj podeželja Komisiji.

4. Komisija akreditirano plačilno agencijo in usklajevalni organ, če je bil določen, nemudoma obvesti, če katera od obveznosti iz odstavka 3 ni bila izpolnjena. Če katera od obveznosti iz točk (a) ali (c) odstavka 3 ni bila izpolnjena, se izjava o odhodkih zavrne.

5. Komisija izvrši vmesno plačilo v roku, ki ni daljši od 45 dni od vknjižbe izjave o odhodkih, ki izpolnjuje pogoje iz odstavka 3, brez poseganja v odločitve iz členov 30 in 31.

6. Akreditirane plačilne agencije pripravijo in pošljejo Komisiji preko usklajevalnih organov, če so ti določeni ali neposredno, vmesne izjave o odhodkih v zvezi s programi razvoja podeželja, in sicer v časovnih razmikih, ki jih določi Komisija. V te izjave o odhodkih so vključeni odhodki, ki jih je imela akreditirana plačilna agencija v vsakem zadevnem obdobju.

Vmesne izjave o odhodkih, ki se nanašajo na odhodke, nastale od 16. oktobra dalje, se upoštevajo v naslednjem proračunskem obdobju.“

5 Člen 27 navedene uredbe, naslovljen „Prekinitev ali zmanjšanje vmesnih plačil“, je določal:

„1. Vmesna plačila se izvršijo pod pogoji iz člena 81 Uredbe (ES, Euratom) št. 1605/2002 na podlagi izjav o odhodkih in finančnih podatkov, ki jih predložijo države članice.

2. Če izjave o odhodkih ali podatki, ki jih sporoči država članica, ne omogočajo, da bi ugotovili skladnost izjave o odhodkih s pravili Skupnosti, ki se uporabljajo, se od zadevne države članice zahteva zagotovitev dodatnih podatkov v roku, ki se določi glede na resnost težav in na splošno ne sme biti krajši od tridesetih dni.

3. Če država članica ne odgovori na zahtevo iz odstavka 2 ali je njen odgovor ocenjen kot nezadosten ali kaže na neupoštevanje pravil, ki se uporabljajo, ali nepravilno uporabo sredstev Skupnosti, lahko Komisija državi članici zmanjša ali začasno prekine vmesna plačila. O tem obvesti zadevno državo članico.

4. Brez poseganja v odločitve iz členov 30 in 31 se pri začasni prekinitvi plačil ali zmanjšanju vmesnih plačil iz člena 26 upošteva načelo proporcionalnosti.“

6 Člen 29 Uredbe št. 1290/2005, naslovljen „Samodejno prenehanje prevzete obveznosti“, je določal:

„1. Komisija samodejno odstopi od dela prevzete proračunske obveznosti za program razvoja podeželja, ki se ni uporabil za plačilo predfinanciranja ali za vmesna plačila ali [zanj] Komisiji do 31. decembra drugega leta po letu proračunske obveznosti ni bila predložena nobena izjava o odhodkih, ki bi izpolnjevala pogoje iz člena 26(3) in se nanašala na nastale odhodke.

2. Za del proračunskih obveznosti, ki je še odprt 31. decembra 2015 in za katerega ni bila predložena izjava o odhodkih najkasneje do 30. junija 2016, prevzete obveznosti samodejno prenehajo. […]

[…]

4. V primeru sodnega postopka ali upravne pritožbe z odložilnim učinkom se rok za samodejno prenehanje prevzete obveznosti iz odstavkov 1 in 2 na podlagi katerega se izvede samodejno prenehanje prekine v zvezi z zneskom za zadevne dejavnosti, in sicer za čas trajanja omenjenega postopka ali upravne pritožbe, pod pogojem, da Komisija od države članice prejme utemeljeno obvestilo najkasneje do 31. decembra leta N + 2.

5. V izračun zneskov obveznosti, ki so samodejno prenehale, se ne vključi:

(a) del proračunskih obveznosti, za katerega je bila predložena izjava o odhodkih, a je Komisija vračilo zanje zmanjšala ali odložila 31. decembra leta N + 2;

(b) del proračunskih obveznosti, ki ga plačilna agencija ni mogla izplačati zaradi višje sile in ima resne posledice za izvajanje programa razvoja podeželja. Nacionalni organi, ki se sklicujejo na višjo silo, morajo prikazati njene neposredne posledice na izvajanje celotnega programa ali njegovega dela.

6. Komisija pravočasno obvesti državo članico in zadevne organe, če obstaja tveganje samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti. Komisija obvesti državo članico in zadevne oblasti o znesku prenehanja prevzetih obveznosti, kakor sledi iz njenih podatkov. Država članica ima na razpolago dva meseca od prejema te informacije, da poda soglasje o zadevnem znesku ali predloži svoje ugotovitve. Komisija izvrši samodejno prenehanje prevzetih obveznosti najkasneje 9 mesecev po roku iz odstavkov 1 do 4.

7. V primeru samodejnega prenehanja prevzete obveznosti se prispevek EKSRP za zadevni program razvoja podeželja za zadevno leto zmanjša za znesek samodejnega prenehanja prevzete obveznosti. […]“

7 Člen 30 te uredbe, naslovljen „Potrditev obračunov“, je določal:

„1. Pred 30. aprilom leta, ki sledi zadevnemu proračunskemu letu, Komisija sprejme odločitev o potrditvi obračunov akreditiranih plačilnih agencij skladno s postopkom iz člena 41(3) na podlagi informacij, sporočenih skladno s členom 8(1)(c)(iii).

2. Odločitev o potrditvi obračunov se nanaša na celovitost, točnost in verodostojnost predloženih letnih računovodskih izkazov. Odločitev [ne vpliva] na odločitve, sprejete naknadno v smislu člena 31.“

8 Člen 31 te direktive, naslovljen „Potrditev skladnosti“, je določal:

„1. Če Komisija ugotovi, da odhodki iz člena 3(1) in člena 4 niso nastali skladno s pravili Skupnosti, se v skladu s postopkom iz člena 41(3) odloči, kateri zneski se izločijo iz financiranja Skupnosti.

2. Komisija oceni zneske, ki se izločijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Komisija upošteva vrsto in težo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Skupnosti.

3. Pred vsako odločitvijo o zavrnitvi financiranja se ugotovitve preverjanj, ki jih izvede Komisija, in odgovori zadevne države članice pisno sporočijo obema stranema, te pa nato na podlagi teh sporočil skušata skleniti dogovor o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

Če dogovor ni sklenjen, lahko država članica v roku štirih mesecev zahteva pričetek postopka za uskladitev medsebojnih stališč. Poročilo o izidu postopka se pošlje Komisiji, ki ga preuči pred odločitvijo o morebitni zavrnitvi financiranja. […]“

9 Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP (UL L 277, str. 1), ki je veljala v času dejanskega stanja, je določala splošna pravila, ki urejajo podporo Skupnosti za razvoj podeželja, ki jo financira EKSRP, ustanovljen z Uredbo št. 1290/2005. Njen člen 71, naslovljen „Upravičenost izdatkov“ je določal:

„1. […] izdatek pride v poštev za prispevek EKSRP, če ustrezno pomoč dejansko izplača plačilna agencija med 1. januarjem 2007 in 31. decembrom 2015.

Nov izdatek, dodan ob spremembi programa […], pride v poštev od datuma, ko Komisija prejme prošnjo za spremembo programa.

2. Izdatki pridejo v poštev za prispevke iz EKSRP samo, če so nastali pri dejavnostih, za katere se je odločil organ upravljanja zadevnega programa ali programa v okviru njegove odgovornosti na podlagi izbirnih meril, ki jih določi pristojni organ. […]“

10 Člen 75(1)(a) te uredbe je določal, da je organ upravljanja odgovoren za učinkovito, smotrno in pravilno vodenje in izvajanje vsakega programa in da mora še posebej zagotavljati, da so dejavnosti izbrane za financiranje v skladu z merili, ki se uporabljajo za program razvoja podeželja.

11 V skladu z uvodno izjavo 6 Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe št. 1698/2005 (UL L 368, str. 15) bi bilo treba z odločitvijo Komisije sprejeti samo spremembe, ki bistveno vplivajo na programe, premike financiranja EKSRP med različnimi osmi v programu in spremembe stopenj sofinanciranja EKSRP, pri čemer bi bilo treba v zvezi s tem vzpostaviti postopek za soglasje.

12 Člen 10(1) Uredbe št. 1974/2006 je določal:

„Za namene drugega pododstavka člena 71(1) Uredbe […] št. 1698/2005 so države članice odgovorne za izdatke od dne, ko Komisija prejme njihovo zahtevo za revizijo programa oziroma spremembe, kot je navedeno v členu 6(1) te uredbe, do dne, ko Komisija sprejme odločitev […], oziroma dne zaključka ocenjevanja usklajenosti sprememb […].“

13 Uredba (ES) št. 883/2006 z dne 21. junija 2006 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe Sveta št. 1290/2005 v zvezi z vodenjem računovodskih evidenc plačilnih agencij, izjavami o izdatkih in prejemkih ter pogojih za povračila izdatkov v okviru EKJS in EKSRP (UL L 171, str. 1) določa nekatere posebne pogoje in pravila, ki se uporabljajo za deljeno upravljanje izdatkov in EKSRP, za vodenje računovodskih evidenc in izjave o izdatkih in prejemkih plačilnih agencij, pa tudi povračilo izdatkov s strani Komisije na podlagi Uredbe št. 1290/2005. V njeni uvodni izjavi 7 je navedeno, da je treba za ukrepe v zvezi z dejavnostmi, ki jih financira EKSRP, poslati Komisiji izjave o izdatkih, ki so enakovredne zahtevkom za plačilo, s priloženimi zahtevanimi podatki. V skladu z uvodno izjavo 11 Komisija izvršuje mesečna ali redna plačila državam članicam na podlagi teh izjav o izdatkih, pri čemer upošteva prejemke, ki so jih dobile plačilne agencije za proračun Unije. V uvodni izjavi 23 je navedeno, da je treba ob upoštevanju posebnosti računovodskih pravil, ki se uporabljajo za EKSRP, ter porabe predfinanciranja in financiranja ukrepov za posamezno koledarsko leto določiti, da se takšni izdatki prijavijo v časovnih razmikih, ki so prilagojeni tem posebnim pogojem.

14 Člen 16 Uredbe št. 883/2006, naslovljen „Izjave o izdatkih“, je v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja, določal:

„1. Izjave o izdatkih plačilnih agencij se pripravijo za vsak program razvoja podeželja. Takšne izjave za vsak ukrep razvoja podeželja vključujejo znesek upravičenega javnega izdatka, za katerega je plačilna agencija v referenčnem obdobju dejansko plačala ustrezni prispevek EKSRP.

2. Ko je program odobren, države članice elektronsko pošiljajo Komisiji v skladu s členom 8(1)(c) in (i) Uredbe […] št. 1290/2005 pod pogoji iz člena 18 te uredbe svoje izjave o izdatkih v naslednjih časovnih razmikih in rokih:

[…]

(d) najpozneje do 31. januarja za izdatke v obdobju med 16. oktobrom in 31. decembrom.

Izdatki, prijavljeni za obdobje, lahko vključujejo popravke podatkov, sporočenih za predhodna obdobja v istem proračunskem letu.

[…]

4. Če se pri izjavah o izdatkih v določenem referenčnem obdobju ugotovijo neskladja, različne razlage ali nedoslednosti, ki so predvsem posledica nesporočanja podatkov, zahtevanih z Uredbo […] št. 1698/2005 in njenimi pravili za uporabo, in so v zvezi z njimi potrebna dodatna preverjanja, se od zadevne države članice zahteva predložitev dodatnih informacij […]

Plačilni rok iz člena 26(5) Uredbe […] št. 1290/2005 se v tem primeru lahko prekine za celoto ali del zneska, na katerega se nanaša zahtevek za plačilo, in sicer od datuma pošiljanja zahtevka za informacije do prejetja zahtevanih informacij in najpozneje do izjave o izdatkih za naslednje obdobje. Če v tem roku ni rešitve, lahko Komisija v skladu s členom 27(3) Uredbe […] št. 1290/2005 začasno prekine ali zmanjša plačila.

[…]“

15 Uredba 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) med drugim v uvodni izjavi 9 navaja, da je treba določiti podrobna pravila postopka za potrditev obračunov iz člena 30 Uredbe št. 1290/2005 in postopka za potrditev skladnosti iz člena 31 navedene uredbe, vključno z mehanizmom, po katerem se rezultat izplačila, odvisno od primera, doda k enemu od naslednjih izvršenih izplačil državam članicam ali odšteje od njega.

16 Člen 10 Uredbe št. 885/2006, naslovljen „Potrditev obračunov“, določa:

„1. Sklep o potrditvi obračunov iz člena 30 Uredbe […] št. 1290/2005 določi zneske izdatka, izvedenega v vsaki državi članici med zadevnim proračunskim letom, ki se prizna v breme EKJS in EKSRP na podlagi obračunov iz člena 6 te uredbe ter kakršnih koli zmanjšanj in začasnih prekinitev iz členov 17 in 27 Uredbe […] št. 1290/2005.

[…]

Za EKSRP sklep o znesku, določenemu s potrditvijo obračunov, vključuje sredstva, ki jih lahko zadevna država članica ponovno uporabi v skladu s členom 33(3)(c) Uredbe […] št. 1290/2005.

2. […] Glede EKJS, se znesek, ki se kot posledica sklepa o potrditvi obračunov v vsaki državi članici izterja ali plača, določi tako, da se mesečna plačila glede na zadevno proračunsko leto odštejejo od izdatkov, priznanih za isto leto v skladu z odstavkom 1. Navedeni znesek Komisija odšteje od prvega plačila ali doda prvemu plačilu, za katerega je država članica po tem, ko je bil sprejet sklep na podlagi člena 30 Uredbe […] št. 1290/2005, predložila izjavo o odhodkih.

3. Komisija najpozneje do 31. marca v letu, ki sledi koncu proračunskega leta, zadevni državi članici sporoči rezultate svojih preverjanj predloženih informacij, skupaj z vsemi spremembami, ki jih predlaga.

4. Če iz razlogov, ki jih je mogoče pripisati zadevni državi članici, Komisija ne more potrditi obračunov države članice pred 30. aprilom naslednjega leta, Komisija državo članico uradno obvesti o nadaljnjih poizvedbah, ki jih predlaga v skladu s členom 37 Uredbe […] št. 1290/2005.

[…]“

17 Člen 11 te uredbe, naslovljen „Potrditev skladnosti“, določa spremembe postopka iz člena 31 Uredbe št. 1290/2005.

Dejansko stanje

18 Italijanski organi so s sporočilom z dne 15. novembra 2011 Komisiji v skladu s členom 6 Uredbe št. 1974/2006 posredovali obrazložen predlog spremembe programa razvoja podeželja, sprejetega za deželo Bazilikata za obdobje od 2007 do 2013. Ta predlog se je natančneje nanašal na spremembo izvajanja ukrepa št. 125 tega programa tako prek deželnih javnih razpisov kot v okviru postopka nacionalnega ozaveščanja.

19 Komisija je z dopisom z dne 1. decembra 2011 potrdila prejem tega sporočila in poudarila, da se v skladu s členom 7 Uredbe št. 1974/2006 za odobritev celote predlaganih sprememb uporabi šestmesečni rok.

20 Italijanska plačilna agencija Agenzia per le erogazioni in agricultura (AGEA, agencija za dodelitev pomoči v kmetijskem sektorju) je 26. januarja 2012 v skladu s členom 26(3)(a) Uredbe št. 1290/2005 predložila izjavo o izdatkih organa, ki upravlja program razvoja podeželja za deželo Bazilikata, za zadnje četrtletje 2011.

21 Komisija je 8. februarja 2012 po dvostranskih sestankih z italijanskimi organi v elektronski pošti zahtevala pojasnila glede izdatkov EKSRP, ki jih je dežela Bazilikata prijavila za zadnje četrtletje 2011. Med drugim jo je zanimalo, ali ti izdatki zajemajo izdatke, nastale po predlogu spremembe programa za to deželo, ki jih službe Komisije trenutno pregledujejo. Poleg tega je zahtevala, da se podrobno upravičijo izdatki, povezani z ukrepom št. 125, ki jih prav tako pregledujejo njene službe.

22 Italijanski organi so 9. februarja 2012 v elektronskem sporočilu odgovorili, da prijavljeni izdatki zajemajo izdatke za pet projektov, ki se nanašajo na ukrep št. 125, izveden v okviru postopka nacionalnega ozaveščanja. V razpredelnici, priloženi v tem elektronskem sporočilu, je bil naveden skupni znesek, porabljen za teh pet projektov, in znesek 5.006.487,10 EUR, ki bremeni EKSRP.

23 Komisija je v dopisu z dne 21. marca 2012 posredovala svoje ugotovitve in od organov dežele Bazilikata zahtevala pojasnila glede predlogov sprememb programa regionalnega razvoja. Med drugim je ugotovila, da je predlog uvedbe postopka nacionalnega ozaveščanja v nasprotju s členom 71(2) in členom 75(1)(a) Uredbe št. 1698/2005. Šestmesečni rok za odobritev celote ukrepov je zato preklicala in italijanske organe pozvala, naj ponovno preučijo svoje predloge.

24 Komisija je v dopisu z dne 28. marca 2012 AGEA pozvala, naj predloži novo izjavo o izdatkih za zadnje četrtletje 2011, pri čemer naj odšteje izdatke za pet projektov, ki se nanašajo na ukrep št. 125, torej 8.703.906,64 EUR javnih izdatkov in 5.006.487,10 EUR izdatkov EKSRP. Napotila je na svoj dopis z dne 21. marca 2012 in ugotovila, da spremembe podrobnih določil o izvajanju ukrepa št. 125 niso bile v skladu s členom 71(2) in členom 75(1) Uredbe št. 1698/2005 in da za teh pet projektov prispevka EKSRP ni mogoče zahtevati. Nazadnje je opozorila na določbo člena 10(1) Uredbe št. 1974/2006.

25 AGEA je odgovorila v dopisu z dne 3. aprila 2012, pri čemer je pošiljanje nove izjave zavrnila. Menila je, da je treba izjavo o izdatkih, ki spoštuje zahteve iz člena 26(3) Uredbe št. 1290/2005, šteti za dopustno zlasti glede na to, da Komisija ni navedla ugovora na podlagi odstavka 4 te določbe. Komisija naj bi zato morala izplačati vmesno plačilo v roku 45 dni od prejetja izjave o izdatkih, kot je določeno v členu 16(4) Uredbe št. 883/2006 ob upoštevanju člena 26(5) Uredbe št. 1290/2005. Pri tem naj bi Komisija še vedno imela možnost prekinitve in zmanjšanja plačil v skladu s členom 27 Uredbe št. 1290/2005. Nazadnje, AGEA je menila, da bi morala Komisija po potrebi predložiti morebitne popravke izjave o izdatkih za zadnje četrtletje v skladu s členom 16(2) Uredbe št. 883/2006.

26 Komisija je 15. maja 2012 potrdila, da je s to zavrnitvijo italijanskih organov seznanjena. Opozorila je na razloge, zaradi katerih je treba izdatke za pet zadevnih projektov odšteti od prijavljenih izdatkov, in te organe pozvala, naj ji v 30 dneh predložijo dodatna pojasnila. Komisija je navedla, da lahko, če odgovora ne bo ali če bo ta nezadosten, v skladu s členom 27 Uredbe št. 1290/2005 zmanjša prijavljene izdatke, med katerimi je znesek 5.006.487,10 EUR, naložen EKSRP.

27 Komisija je v dopisu z dne 25. maja 2012 posredovala svoje ugotovitve o novi revidirani različici predlogov sprememb programa regionalnega razvoja Bazilikate, ki je bil vzporedno vročen 9. maja 2012. Italijanska republika je s to različico predlagala izvedbo ukrepa št. 125 z javnimi razpisi, za katere bi organ upravljanja lahko preveril izvedbene pogoje, določene za program razvoja podeželja. Komisija je tudi ta predlog zavrnila. Natančneje, navedla je, da predlog za spremembo podrobnih pravil za izvajanje tega ukrepa vnaša elemente pravne negotovosti v primerjavi z veljavnimi podrobnimi pravili. Nazadnje, preklicala je šestmesečni rok za potrditev predloga spremembe programa in italijanske organe pozvala, naj predložijo njegovo novo različico.

28 Italijanski organi so z obvestilom z dne 20. junija 2012 predložili stališča o nedopustnosti izdatkov, ki jo je Komisija ugotovila v dopisu z dne 15. maja 2012.

29 Komisija je v dopisu z dne 11. septembra 2012 odgovorila, da meni, da elementi, ki so jih predložili italijanski organi, ne dajejo odgovora na probleme, izpostavljene v zvezi s skladnostjo zadevnih predlogov spremembe s členom 71(2) in členom 75(1) Uredbe št. 1698/2005. Ponovno je ugotovila, da EKSRP ne more financirati zneska 5.006.487,10 EUR. Navedla je tudi, da bo, če odgovora ne bo ali če bo ta nezadosten, ustrezno zmanjšala vmesne izdatke v skladu s členom 27(3) Uredbe št. 1290/2005.

30 Italijanski organi so v dopisu z dne 19. oktobra 2012 potrdili, da v zvezi s skladnostjo navedenega zneska prijavljenih izdatkov nimajo dodatnih argumentov in da so začeli izterjavo zneskov, ki so jih prejeli upravičenci ukrepa št. 125.

31 Komisija je v dopisu z dne 26. marca 2013 italijanske organe obvestila, da je izmenjava informacij v smislu člena 27(3) Uredbe št. 1290/2005 končana in da vztraja pri ugotovitvi, da podrobna pravila o izvajanju petih projektov iz ukrepa št. 125 niso v skladu s pravom Unije. Dodala je, da pripravlja prekinitev plačila zneska 5.006.487,10 EUR in da bo zadevno vprašanje obravnavano tudi v okviru poznejšega postopka potrditve obračunov.

32 Italijanski organi so v dopisu z dne 17. aprila 2013 potrdili prejem navedenega dopisa Komisije, pri čemer so navedli, da štejejo, da je plačilo spornega zneska že prekinjeno.

33 Komisija je 26. aprila 2013 sprejela Izvedbeni sklep Komisije 2013/209/EU o potrditvi obračunov plačilnih agencij držav članic v zvezi z izdatki, ki jih financira EKSRP za proračunsko leto 2012 (UL L 118, str. 23, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), o katerem je bila Italijanska republika obveščena 29. aprila 2013. Komisija je v zvezi z deželo Bazilikata znesek 5.006.487,10 EUR uvrstila med „zneske, ki se jih ne da ponovno uporabiti“ in ga tako izločila iz financiranja Unije.

34 Komisija je s sporočilom z dne 16. maja 2013 med drugim začela postopek za potrditev skladnosti na podlagi člena 11(1) Uredbe št. 885/2006. V okviru popravljalnih ukrepov je predlagala spremembo zneska 5.006.487,10 EUR, ki bremeni AGEA.

Postopek in predlogi strank

35 Italijanska republika je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 9. julija 2013 vložila to tožbo.

36 Ker v določenem roku, torej do 26. novembra 2013, ni bil vložen noben odgovor na tožbo, je bil pisni postopek na ta datum zaključen.

37 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (šesti senat) odločilo, da začne ustni postopek in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 strankama postavilo pisna vprašanja, na katera sta ti odgovorili v določenih rokih.

38 Stranki sta na obravnavi 16. aprila 2015 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

39 Italijanska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem določa, da se znesek 5.006.487,10 EUR za deželo Bazilikata izloči iz mej izdatkov EKSRP za program regionalnega razvoja za to deželo;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

40 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravo

41 Italijanska republika v podporo svoji tožbi navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev členov 26, 27 in 29 Uredbe št. 1290/2005, člena 10 Uredbe št. 1974/2006, člena 16(4) Uredbe št. 883/2006 in člena 11 Uredbe št. 885/2006 ter na bistveno kršitev postopka, ki se nanaša na obveznost obrazložitve, in splošnih načel prava Unije, in sicer zlasti načel zakonitosti, pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo.

42 Italijanska republika meni, da to, da je bil v izpodbijanem sklepu znesek 5.006.487,10 EUR uvrščen med „zneske, ki se jih ne da ponovno uporabiti“ pomeni znižanje zgornje meje izdatkov EKSRP za program razvoja podeželja v deželi Bazilikata, zaradi česar tega zneska ni mogoče uporabiti v okviru navedene zgornje meje. Taka uvrstitev naj bi bila enaka prenehanju prevzete obveznosti, ki se nanaša na ta znesek v smislu člena 29 Uredbe št. 1290/2005. Tako prenehanje naj bi bilo v nasprotju s celoto pravnih določb in pravil, navedenih v točki 41 zgoraj, zlasti ker je bila izjava o izdatkih za program razvoja podeželja v deželi Bazilikata za zadnje četrtletje 2011 predložena v predpisanih rokih in v skladu s členom 26(3) Uredbe št. 1290/2005.

43 Komisija izpodbija trditve Italijanske republike in meni, da tožba temelji na napačni predpostavki, saj izpodbijani sklep ne nalaga samodejnega prenehanja prevzete obveznosti, ki se nanaša na sporni znesek. Dalje, glede na to, da naj bi Italijanska republika tesno sodelovala v postopku izdelave izpodbijanega sklepa, in ob upoštevanju točk obrazložitev 1 in 7 tega sklepa naj bi bilo treba šteti, da je ta sklep zadostno obrazložen.

44 Najprej je treba ugotoviti, da se ta tožba, kot je Italijanska republika potrdila na obravnavi, nanaša na to, da naj bi obveznost, ki se nanaša na znesek 5.006487,10 EUR, v bistvu samodejno prenehala z izpodbijanim sklepom, kar naj bi bilo v nasprotju s členom 29(5) Uredbe št. 1290/2005, in to brez ustrezne obrazložitve.

45 Prvič, poudariti je treba, da se je Italijanska republika v pisanjih brez vsakršne obrazložitve zadovoljila s samo navedbo kršitve členov 26 in 27 Uredbe št. 1290/2005, člena 10 Uredbe št. 1974/2006, člena 16(4) Uredbe št. 883/2006 in člena 11 Uredbe št. 885/2006 ter bistvene kršitve postopka na splošno in kršitve splošnih načel prava Unije, in sicer zlasti načel zakonitosti, pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo.

46 Poudariti je treba, da mora tožba na podlagi člena 44(1)(c) Poslovnika z dne 2. maja 1991 vsebovati kratek povzetek navedenih tožbenih razlogov. Poleg tega mora biti ta kratek povzetek na podlagi sodne prakse in neodvisno od vsakega terminološkega vprašanja dovolj jasen in natančen, da tožena stranka lahko pripravi obrambo in da Splošno sodišče lahko odloči o tožbi, odvisno od primera, ne da bi moralo zahtevati druge informacije. Da bi bila tožba dopustna, je namreč potrebno, da bistvena dejansko in pravno stanje, na katerih ta temelji, izhajata vsaj na kratko, vendar povezano in razumljivo iz besedila same tožbe, in to za namene zagotavljanja pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva (glej sodbo z dne 27. septembra 2006, Roquette Frères/Komisija, T-322/01, ZOdl., EU:T:2006:267, točka 208 in navedena sodna praksa). V skladu z ustaljeno sodno prakso se mora tudi vsak razlog, ki v vlogi, s katero se postopek začne, ni dovolj razdelan, šteti za nedopusten. Podobno se zahteva, če se v utemeljitev tožbenega razloga navaja očitek. Glede absolutnih procesnih predpostavk lahko Splošno sodišče na to nedopustnost po potrebi pazi po uradni dolžnosti (glej sodbo z dne 14. decembra 2005, Honeywell/Komisija, T-209/01, ZOdl., EU:T:2005:455, točki 54 ter 55 in navedena sodna praksa).

47 Splošno sodišče ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 46 zgoraj, po uradni dolžnosti ugotavlja, da očitki, navedeni v točki 45 zgoraj, niso na kratko utemeljeni v skladu s členom 44(1)(c) Poslovnika z dne 2. maja 1991. Zato jih je treba šteti za nedopustne.

48 Drugič, Italijanska republika v točkah 40 in 41 tožbe trdi, da je sporni znesek, naveden v izpodbijanem sklepu, napačen. Meni, da bi moral ta znesek ob upoštevanju tega, da „so bila izvedena plačila večja od tega, kar je bilo nujno potrebno za izognitev prenehanju prevzete obveznosti“, znašati 4.475.963,58 EUR. Prilaga razpredelnico, ki naj bi prikazovala skupni znesek finančnih prispevkov za deželo med letoma 2007 in 2009 ter razliko med izplačili, izvršenimi 31. decembra 2011, pri katerih se upošteva pet projektov ukrepa št. 125, in temi izplačili, pri katerih se navedenih projektov ne upošteva.

49 Ugotoviti je treba, da ta razpredelnica iz točke 41 tožbe ne vsebuje nobene navedbe vira podatkov, ki jih vsebuje, in nobenega upoštevnega pojasnila glede metode, uporabljene za njeno pripravo, in da informacij, ki jih vsebuje, ni mogoče preveriti. Zato nima zadostne dokazne vrednosti in Splošnemu sodišču ne omogoča, da bi preučilo izračun spornega zneska. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba za presojo dokazne vrednosti dokumenta preveriti verodostojnost informacije, ki jo vsebuje, ter upoštevati zlasti izvor dokumenta, okoliščine njegove priprave in njegovega naslovnika, da bi se ugotovilo, ali se na podlagi vsebine zdi smiseln in zanesljiv (glej sodbo z dne 27. septembra 2006, Dresdner Bank in drugi/Komisija, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP in T-61/02 OP, ZOdl., EU:T:2006:271, točka 121 in navedena sodna praksa).

50 Iz tega je razvidno, da očitek, ki se nanaša na izračun spornega zneska ni utemeljen, in ga je treba zavrniti.

51 Smiselno enako velja za razpredelnico iz točke 37 tožbe, ki prikazuje zneske, ki naj bi jih italijanski organi izterjali od upravičencev ukrepa št. 125 in ki naj bi pomenili zneske EKSRP. Ta razpredelnica ne vsebuje nobene navedbe vira podatkov, ki jih vsebuje, in nobenega upoštevnega pojasnila glede metode, uporabljene za njeno pripravo. Zato je treba tudi to razpredelnico zavrniti, ker nima dokazne vrednosti.

52 Poleg tega je treba poudariti, da čeprav mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisija dokazati kršitev pravnih pravil Unije, mora država članica, potem ko je ta kršitev ugotovljena, dokazati, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic kršitve (sodbi z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija, C-153/01, ZOdl., EU:C:2004:589, točka 67, in z dne 7. julija 2005, Grčija/Komisija, C-5/03, ZOdl., EU:C:2005:426, točka 38). Ob predpostavki, da je v obravnavanem primeru kršitev dokazana, je treba ugotoviti, da Italijanska republika ni predložila nobenega argumenta, s katerim bi lahko dokazala, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic te kršitve.

53 Dalje, glede očitkov, ki se v bistvu nanašajo na kršitev člena 29(5) Uredbe št. 1290/2005 in obveznosti obrazložitve, je treba ugotoviti sledeče.

54 Prvič, Italijanska republika trdi, da izpodbijani sklep ni obrazložen v delu, v katerem se nanaša na razvrstitev spornega zneska v sklepu o potrditvi obračunov EKSRP za leto 2012, v katerem niso navedeni pripravljalni akti za njegovo sprejetje.

55 Drugič, Italijanska republika trdi, da je sporni znesek, če se zmanjša ali se njegovo plačilo prekine na podlagi člena 27(3) Uredbe št. 1290/2005, vsekakor izključen iz izračuna zneskov obveznosti, ki so prenehale, na podlagi člena 29(5) te uredbe. Poleg tega naj bi se potrditev obračunov nanašala zgolj na predloge umikov proračunov, ki jih predlaga vsaka plačilna agencija. Italijanska republika meni, da je vključitev spornega zneska v izpodbijani sklep o potrditvi obračunov EKSRP za proračunsko leto 2012 v nasprotju s poznejšim začetkom postopka za potrditev skladnosti iz člena 11 Uredbe št. 885/2006.

Očitek, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa

56 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti v obrazložitvi, ki jo zahteva člen 296 PDEU, sklepanje institucije, ki je akt izdala, izraženo tako jasno in nedvoumno, da lahko zainteresirane osebe razberejo razloge za sprejeti ukrep in branijo svoje pravice ter da lahko sodišče opravlja funkcijo nadzora. Vendar ni mogoče zahtevati, da bi bile v obrazložitvi podrobno navedene vse različne upoštevne dejanske in pravne okoliščine. Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje zahteve, je treba namreč presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen kontekst in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (v tem smislu glej sodbo z dne 18. januarja 2000, Mehibas Dordtselaan/Komisija, T-290/97, ZOdl., EU:T:2000:8, točka 92 in navedena sodna praksa).

57 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba v posebnem kontekstu izdelave odločb v zvezi s potrditvijo obračunov obrazložitev odločbe šteti kot zadostno, če je namembna država tesno sodelovala v postopku izdelave tega sklepa in če je poznala razloge, zaradi katerih je Komisija ocenila, da EKSRP ni treba naložiti spornih vsot (glej po analogiji v okviru EKUJS sodbe z dne 6. marca 2001, Nizozemska/Komisija, C-278/98, ZOdl., EU:C:2001:124, točka 119; z dne 20. septembra 2001, Belgija/Komisija, C-263/98, ZOdl., EU:C:2001:455, točka 98, in z dne 9. septembra 2004, Grčija/Komisija, C-332/01, ZOdl., EU:C:2004:496, točka 67).

58 Prvič, v obravnavanem primeru je iz poteka dejanskega stanja in listin iz spisa razvidno, da je Komisija v vsem upravnem postopku, na podlagi katerega je bil sprejet izpodbijani sklep, jasno in zadostno navedla razloge, zaradi katerih meni, da sporni znesek ni upravičen do prispevka EKSRP. Italijansko republiko je namreč večkrat opozorila na nezakonitost vključitve spornega zneska med izdatke, prijavljene v breme EKSRP za zadnje četrtletje 2011. Poleg tega jo je večkrat pozvala, naj te izdatke za pet projektov, ki se nanašajo na ukrep št. 125, zmanjša in ji sporočila, da bo sicer vmesne izdatke ustrezno zmanjšala zaradi neskladnosti navedenega ukrepa s členom 71(2) in 75(1) Uredbe št. 1698/2005.

59 Komisija je tako v dopisu z dne 21. marca 2012 (glej točko 23 zgoraj) ugotovila, da sprememba ukrepa št. 125 ni bila v skladu z zahtevami člena 71(2) in člena 75(1) Uredbe št. 1698/2005. V njem je pojasnila, da so za prispevke iz EKSRP primerni zgolj izdatki, za katere se je odločil organ upravljanja zadevnega programa ali programa v okviru njegove odgovornosti na podlagi izbirnih meril, ki jih določi pristojni organ. Vendar v obravnavanem primeru ni bilo tako. Komisija je nato v dopisu z dne 28. marca 2012 (glej točko 24 zgoraj) AGEA pozvala, naj izdatke, ki se nanašajo na ukrep št. 125, odšteje od prijave izdatkov za deželo Bazilikata za zadnje četrtletje 2011, ker jih ni mogoče naložiti EKSRP. Na eni strani je v njem v zvezi z zahtevo tega odbitka napotila na prejšnji dopis z dne 21. marca 2012 in ponovila razloge za izključitev in iste zakonske določbe, ki se uporabijo, ter na drugi strani opozorila na določbo člena 10(1) Uredbe št. 1974/2006. V dopisu z dne 15. maja 2012 (glej točko 26 zgoraj) so bili ponovno navedeni razlogi iz prejšnjih dopisov, in to, da bo Komisija, če ne bo prejela dodatnih upoštevnih informacij, potrdila obračune, pri čemer bo odštela izdatke, povezane z ukrepom št. 125, torej znesek 5.006.487,10 EUR. Tudi v dopisu z dne 11. septembra 2012 (glej točko 29 zgoraj) je Komisija zavrnila elemente, ki so jih predložili italijanski organi, in na podlagi istih razlogov in določb ponovno ugotovila neupravičenost spornega zneska.

60 V okviru tega postopka je bil nato poslan dopis z dne 26. marca 2013 (glej točko 31 zgoraj). Komisija je v njem ponovno navedla razloge, zaradi katerih meni, da sporni znesek ni upravičen do prispevka EKSRP. Navedla je, da italijanski organi niso odgovorili na njene pomisleke glede zakonitosti izdatkov, nastalih v okviru ukrepa št. 125, ki jih je navedla v dopisu z dne 11. septembra 2012. Svoj predlog je zato ohranila in navedla, da bo prekinila plačilo zneska 5.006.487,10 EUR in da bo zadevno vprašanje obravnavano v okviru postopka potrditve obračunov.

61 Ugotoviti je treba, da je iz takega poteka dejanskega stanja, ki ga Italijanska republika ne izpodbija, razvidno, da se je Komisija glede obravnave spornega zneska izrazila jasno in nedvoumno.

62 Drugič, iz listin iz spisa je razvidno, da so italijanski organi razumeli, da je bil sporni znesek izločen iz upravičenih izdatkov za zadnje četrtletje 2011 in zakaj je bil izločen. Zlasti je treba poudariti, da so italijanski organi konec leta 2012, ker so pričakovali prekinitev plačila spornega zneska iz izdatkov, upravičenih do prispevka EKSRP, izterjali celotno vsoto plačil, kot je navedeno v dopisu z dne 19. oktobra 2012. Poleg tega so italijanski organi dvakrat spremenili svoje stališče o spremembi podrobnih pravil izvajanja ukrepa št. 125, da bi odgovorili na probleme, na katere je opozorila Komisija, kot je razvidno iz odgovorov na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče.

63 Poudariti je treba tudi, da so italijanski organi v dopisih z dne 3. aprila, 20. junija in 19. oktobra 2012 in 17. aprila 2013 med upravnim postopkom večkrat navedli svoje stališče glede opredelitve spornega zneska in stališča, ki ga je v zvezi s tem sprejela Komisija.

64 Poleg tega je treba poudariti, da Italijanska republika, ker je s sporočilom z dne 15. novembra 2011 (glej točko 18 zgoraj) izrecno začela postopek nadzora spremembe, ki je bila v obravnavanem primeru predlagana na podlagi člena 6 Uredbe št. 1974/2006, ne more trditi, da ni bila seznanjena s posledicami nepotrditve te spremembe, kot so navedene v členu 10 te uredbe.

65 Tretjič, s trditvijo, da izpodbijani sklep ne vsebuje nobene obrazložitve, ni mogoče uspeti. Iz točk obrazložitve tega sklepa je razvidno, da se je Komisija med drugim oprla na člene 27, 30 in 33 Uredbe št. 1290/2005. Natančneje, Komisija je v točki obrazložitve 7 izpodbijanega sklepa pojasnila, da se „[na podlagi člena 27(3) zmanjšanih ali prekinjenih vmesnih plačil, da] bi se izognili kakršnemu koli [njihovemu] prezgodnjemu ali začasnemu povračilu, […] v tem sklepu ne bi smelo priznati in bi jih bilo treba nadalje pregledati v skladu s postopkom potrditve skladnosti“. Tako je v členu 1 izpodbijanega sklepa potrdila obračune plačilnih agencij držav članic v zvezi z izdatki, ki jih financira EKSRP za proračunsko leto 2012, pri čemer je v Prilogi I potrdila zneske, ki se izterjajo od države članice ali plačajo državi članici za vsak program razvoja podeželja. V Prilogi I je bil sporni znesek za deželo Bazilikata odštet od prijavljenih izdatkov. Znesek, ki je bil sprejet in potrjen za proračunsko leto 2012, je bil zato sorazmerno zmanjšan.

66 V nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika, nikakor ni pomembno, da se izpodbijani sklep ne sklicuje na pripravljalne akte za njegovo sprejetje. Italijanska republika je namreč tesno sodelovala v postopku izdelave tega sklepa v smislu sodne prakse, navedene v točki 57 zgoraj, in je poznala razloge, iz katerih je Komisija ocenila, da se spornih vsot ne naloži EKSRP. Poleg tega Italijanska republika ne navaja nobene pomanjkljivosti, zaradi katere izpodbijanega sklepa ne bi mogla razumeti. Ker trdi, da ne razume vključitve spornega zneska v „stolpec, ki [v izpodbijanem sklepu] še nikoli ni bil uporabljen, z naslovom ‚znesek, ki se ga ne da ponovno porabiti‘“, je treba poudariti, da tako poimenovanje izhaja neposredno iz člena 33 Uredbe št. 1290/2005. Ta člen z naslovom „Posebne določbe za EKSRP“ v točki (c) odstavka 3 določa, da se zneski, za katere se ukine financiranje Unije, in izterjani zneski s pripadajočimi obrestmi ponovno uporabijo za zadevni program. Vendar lahko država članica ponovno uporabi ta sredstva le za dejavnost, predvideno v istem programu razvoja podeželja, in pod pogojem, da ne bodo ponovno uporabljena za dejavnosti, ki so bile predmet finančnih popravkov. Kot je bilo ugotovljeno v točki 65, zgoraj izpodbijani sklep izrecno navaja člen 33 kot pravno podlago. Poleg tega je Italijanska republika ne le izterjala sporni znesek v pričakovanju sprejetja izpodbijanega sklepa, ampak je v okviru te tožbe tudi trdila, da tega zneska ni mogla ponovno uporabiti za zadevni program. Iz teh elementov je razvidno, da je obrazložitev izpodbijanega sklepa dobro razumela in da je svoje pravice lahko uveljavljala pred Splošnim sodiščem.

67 Ta očitek je treba zato zavrniti kot neutemeljen.

Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 29(5) Uredbe št. 1290/2005

68 Najprej je treba opozoriti, da Komisija pri upravljanju skupne kmetijske politike nima pravice uporabljati sredstev, ki ne ustrezajo pravilom za upravljanje zadevnih skupnih tržnih ureditev, in da navedeno pravilo velja splošno (glej sodbo z dne 9. junija 2005, Španija/Komisija, C-287/02, ZOdl., EU:C:2005:368, točka 34 in navedena sodna praksa). Tako ima Komisija, kadar ugotovi, da obračuni plačilnih agencij vključujejo izdatke, izvršene v nasprotju s pravili Unije o upravljanju zadevne skupne tržne ureditve, pravico sprejeti vse potrebne ukrepe in vnesti finančne popravke v letne računovodske izkaze plačilnih agencij že v fazi svoje odločitve o potrditvi obračunov, ki jo sprejme na podlagi člena 30 Uredbe št. 1290/2005 (glede potrditve obračunov v okviru člena 7(3) Uredbe št. 1258/1999 glej zgoraj navedeno sodbo Španija/Komisija, EU:C:2005:368, točka 35).

69 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Komisija, kadar zaradi kršitve določb prava Unije, ki je pripisana državi članici, zavrne naložitev nekaterih izdatkov v breme sklada, dokazati obstoj navedenih kršitev (v tem smislu glej sodbo z dne 28. oktobra 1999, Italija/Komisija, C-253/97, ZOdl., EU:C:1999:527, točka 6 in navedena sodna praksa).

70 Komisiji za dokaz obstoja kršitve pravil skupne ureditve kmetijskih trgov ni treba izčrpno dokazati pomanjkljivosti nadzora, ki ga opravijo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti zneskov, ki jih ti sporočijo, temveč mora predložiti dokaz o resnem in utemeljenem 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 EKSRP, ter je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o resničnosti svojih nadzorov ter zneskov in, odvisno od okoliščin primera, o nepravilnosti trditev Komisije (v okviru EKUJS glej zgoraj v točki 68 navedeno sodbo Španija/Komisija, EU:C:2005:368, točka 53, in sodbo z dne 6. novembra 2014, Nizozemska/Komisija, C-610/13 P, EU:C:2014:2349, točka 60).

71 Nato mora država članica dokazati, da so pogoji za financiranje, ki ga je zavrnila Komisija, izpolnjeni. Zadevna država članica ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj zanesljivega in operativnega nadzornega sistema. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije netočne, te pomenijo elemente, ki lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov preverjanja in nadzora (glej sodbo z dne 17. maja 2013, Bolgarija/Komisija, T-335/11, EU:T:2013:262, točka 22 in navedena sodna praksa).

72 Ta očitek je treba preučiti ob upoštevanju teh načel.

73 Tožeča stranka s tem očitkom Komisiji očita, da je z izpodbijanim sklepom prevzeta obveznost za sporni znesek prenehala na podlagi člena 29 Uredbe št. 1290/2005. Italijanska republika meni, da znesek, katerega plačilo je bilo prekinjeno v skladu s členom 27(3) te uredbe, ne more biti predmet prenehanja prevzete obveznosti na podlagi člena 29(5)(a) navedene uredbe.

74 Najprej je treba opozoriti, da člen 29 Uredbe št. 1290/2005 ni pravna podlaga za izpodbijani sklep. Ta določba ni navedena niti v točkah obrazložitve niti v izreku tega sklepa, kot je razvidno iz obravnave očitka, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev. Iz naslova izpodbijanega sklepa je razvidno, da se nanaša na potrditev obračunov plačilnih agencij za proračunsko leto 2012. Dalje, iz točke 7 obrazložitve ob upoštevanju člena 1 in Priloge I k izpodbijanemu sklepu je razvidno, da je bil sporni znesek odštet od zneska, potrjenega za program razvoja podeželja v deželi Bazilikata za to proračunsko leto, in da je bilo pri tem Italijanski republiki naloženo, naj tega zneska ne uporabi v okviru navedenega programa, dokler Komisija ne sprejme stališča v okviru poznejšega postopka potrditve skladnosti. Nazadnje in kot je razvidno iz točke 68 zgoraj, je za izvedbo takih popravkov v okviru postopka potrditve pristojna Komisija.

75 Med obravnavo in v odgovorih na pisna vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče, je Italijanska republika priznala, da v obravnavanem primeru člen 29 Uredbe št. 1290/2005 nikakor ni bil uporabljen. Vendar trdi, da je uvrstitev spornega zneska med „[z]neske, ki se jih ne da ponovno uporabiti“ „zelo podobna prenehanju prevzete obveznosti“ v okviru EKSRP.

76 Te trditve ni mogoče sprejeti.

77 Iz uvodne izjave 22 Uredbe št. 1290/2005 je razvidno, da je bilo pravilo o samodejnem prenehanju prevzetih obveznosti določeno, da bi prispevalo k pospeševanju izvajanja programov in k pravilnemu finančnemu upravljanju. Komisija tako lahko na podlagi člena 29 te uredbe samodejno odstopi od dela prevzete proračunske obveznosti za program razvoja podeželja, ki se ni uporabil za plačilo predfinanciranja ali za vmesna plačila ali zanj do 31. decembra drugega leta po letu proračunske obveznosti ni bila predložena nobena izjava o izdatkih.

78 Izpodbijani sklep v obravnavanem primeru ne določa nobenega dokončnega odstopanja od spornega zneska. Iz njega je namreč razvidno, da Komisija glede opredelitve tega zneska še ni sprejela nobenega dokončnega stališča. Komisija v točki 5 obrazložitve izpodbijanega sklepa navaja, da so za letne obračune in spremne dokumente, na podlagi katerih lahko odloči o popolnosti, točnosti in verodostojnosti predloženih letnih obračunov, v Prilogi I navedeni zneski, ki so jih potrdile države članice, in zneski, ki jih je od držav članic treba izterjati ali jih državam članicam plačati. Vendar je Komisija v točki 7 obrazložitve izpodbijanega sklepa ugotovila, da se vmesnih plačil, da bi se izognili kakršnemu koli njihovemu prezgodnjemu ali začasnemu povračilu, v navedenem sklepu ne bi smelo priznati in bi jih bilo treba dalje pregledati v skladu s postopkom potrditve skladnosti, določenim v členu 31 Uredbe št. 1290/2005. Komisija je, kot je razvidno iz sporočila Komisije z dne 16. maja 2013 (glej točko 34 zgoraj), ta postopek za potrditev skladnosti začela. Priloga 4 k temu dokumentu z naslovom „Popravljalni ukrepi“ se med drugim nanaša na obravnavo spornega zneska. Med strankama tudi ni sporno, da je ta postopek na datum obravnave še vedno potekal. Izpodbijani sklep zato niti *de iure* niti *de facto* ne pomeni prenehanja prevzete obveznosti glede spornega zneska. Italijanska republika torej ne more uveljavljati ugovora samodejnega prenehanja prevzete obveznosti iz člena 29(5) Uredbe št. 1290/2005. Dejstvo, da zaradi izpodbijanega sklepa spornega zneska ne more uporabiti v okviru programa razvoja podeželja za deželo Bazilikata, ne vpliva na pravno kvalifikacijo tega sklepa.

79 Argumenti tožeče stranke, ki pretežno temeljijo na napačni predpostavki, da je prevzeta obveznost glede spornega zneska prenehala, ne morejo spremeniti te ugotovitve.

80 Prvič, Italijanska republika napačno trdi, da „formalna predstavitev četrtletne prijave izdatkov v določenem roku […] ne more povzročiti prenehanja prevzete obveznosti glede ustreznih zneskov, ampak lahko povzroči zgolj prenehanje ali zmanjšanje povrnjenega zneska, pri čemer prevzeta obveznost plačila zneska, ki je morebiti zmanjšan ali katerega plačilo je morebiti prekinjeno, vsekakor ne more prenehati […], tako da ga je mogoče ponovno uporabiti v [programu razvoja podeželja]“.

81 Kot je bilo že ugotovljeno, v obravnavanem primeru prevzeta obveznost nikakor ni prenehala.

82 Vendar je treba poudariti, da bi morala Komisija v skladu z razlago Italijanske republike sprejeti lažno izjavo o vmesnih izdatkih za program razvoja podeželja samo zato, ker so spoštovane formalnosti glede njene vložitve, ki so določene v členu 26(3) Uredbe št. 1290/2005. Morala bi jih torej potrditi in nato sprejeti upravno breme popravka te prijave v okviru postopka določenega v členu 16 Uredbe št. 883/2006. Taka razlaga je v nasprotju s celovitostjo postopka potrditve obračunov, ki je določen v členu 30 Uredbe št. 1290/2005 in ki se, kot je razvidno iz njegovega besedila, nanaša na celovitost, točnost in verodostojnost predloženih letnih računovodskih izkazov.

83 V sklepu o potrditvi proračunov so namreč navedeni izterljivi zneske vsake države članice, ki se določijo tako, da se znesek predplačil, izplačanih med zadevnim proračunskim letom, odšteje od priznanih izdatkov iz naslova istega proračunskega leta. Kadar Komisija ugotovi obstoj nepravilnosti v letni prijavi izdatkov za kateri koli program, jih ne more priznati kot izdatke v breme EKSRP v okviru potrditve obračunov in mora njihovo financiranje torej zavrniti, dokler se eventualno ne izda sklep o neskladnosti (po analogiji glej zgoraj v točki 68 navedeno sodbo Španija/Komisija, EU:C:2005:368, točka 32, in sklepne predloge generalnega pravobranilca Jacobsa v tej zadevi, ZOdl., EU:C:2005:35, točki 47 in 48).

84 Italijanska republika je v obravnavanem primeru v prijavo izdatkov za zadnje četrtletje 2011 izrecno vključila izdatke, ki niso dopustni v okviru financiranja EKSRP na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 1974/2006. Ne more trditi, da je zaradi vložitve prijave vmesnih izdatkov, ki spoštuje upoštevne formalne zahteve, upravičena do prispevka EKSRP za izdatke, ki tega sklada nikakor ne morejo bremeniti. Če bi bilo tako, ta določba namreč ne bi imela polnega učinka.

85 Smiselno enako velja za trditev Italijanske republike, da „se potrditev obračunov nanaša na predloge umikov proračunov, ki jih predlaga vsak plačilni organ, […] in […] da v utemeljitvah, predstavljenih [v obravnavanem primeru], ni nobene izrecne opombe glede problema, povezanega s spornimi plačili [za deželo Bazilikato]“. To trditev je treba na podlagi navedenega zavrniti. Zavrnitev financiranja izdatkov, ki so izvršeni v nasprotju z ureditvijo Unije, nikakor ne more biti odvisna od stališča, sprejetega na nacionalni ravni, saj izdatke za obdobje potrditve obračunov potrdijo službe Komisije, ne pa nacionalni organi ali družba, ki pripravi utemeljitve.

86 Trditev, da Italijanska republika v obravnavanem primeru ni mogla spremeniti četrtletne prijave, ker so bile spoštovane formalnosti iz člena 26(3) in (4) Uredbe št. 1290/2005 in ker je potekel rok, ni kredibilna, saj jo je Komisija med upravnim postopkom v sporočilih z dne 28. marca, 15. maja in 25. maja 2012 trikrat pozvala, naj sporni znesek v svoji prijav zmanjša.

87 Drugič, kot navaja Italijanska republika, upoštevna zakonodaja sicer res „ne prepoveduje [državi članici], da med čakanjem na potrditev sprememb [programa razvoja podeželja], ki jih je predlagala Komisiji, izvrši izdatke“. Vendar v nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika, iz tega ne izhaja, da je bila izjava o izdatkih za zadnje četrtletje 2011 pravilna. Kot izhaja iz člena (10)(1) Uredbe št. 1974/2006, lahko države članice v tem času izvršujejo izdatke, vendar so pri tem odgovorne za izdatke, ki so nastali od dne, ko Komisija prejme njihovo zahtevo za spremembo, do dne, ko Komisija sprejme odločitev o skladnosti teh sprememb.

88 Trditve Italijanske republike tudi ni mogoče podpreti s členom 16(4) Uredbe št. 883/2006. Komisiji v nasprotju s tem, kar trdi Italijanska republika, vmesnih plačil ni treba izvršiti v 45 dneh od same predložitve prijave izdatkov, če Komisija ugotovi nepravilnosti. Poleg tega je Komisija v obravnavanem primeru italijanske organe pozvala, naj predložijo dodatne informacije (glej točki 21 in 23 zgoraj). Na podlagi drugega pododstavka te določbe lahko Komisija, če po taki izmenjavi informacij ni rešitve, v skladu s členom 27(3) Uredbe (ES) št. 1290/2005 začasno prekine ali zmanjša plačila.

89 Tretjič, trditev Italijanske republike, da je v obravnavanem primeru prišlo do „nasprotujočih si stališč“, ker se je sporni znesek v sporočilu Komisije z dne 16. maja 2013 hkrati štel za „problem, ki je predmet potrditve obračunov za 2012“ in znesek, katerega plačilo se prekine, je neutemeljena. V skladu s členom 27(4) Uredbe št. 1290/2005 sklepi o prekinitvi plačil ali o njihovem zmanjšanju ne posegajo v odločitve iz členov 30 in 31 te uredbe. V skladu s členom 30(2) navedene uredbe odločitev, sprejeta na podlagi člena 30, ne vpliva na odločitve, ki se sprejmejo naknadno v smislu člena 31 in se nanašajo na izdatke, ki se izločijo iz financiranja Unije, če ti niso nastali skladno s pravili Unije. Iz tega je razvidno, da ima Komisija ob sprejetju sklepa o potrditvi obračuna na podlagi člena 30 pravico do vseh ugotovitev glede na posledice pomanjkljivosti, odkritih v kakovosti posredovanih obračunov, in sicer neodvisno od sklepa o potrditvi skladnosti. V obravnavanem primeru je v točki 10 obrazložitve

izpodbijanega sklepa navedeno, da v skladu s členom 30(2) Uredbe (ES) št. 1290/2005 ta sklep „ne posega v poznejše sklepe Komisije, s katerimi se iz financiranja Evropske unije izvzamejo izdatki, ki niso bili izvršeni v skladu s predpisi Evropske unije“.

90 Italijanska republika torej ni dokazala, da je bila obravnava spornega zneska v izpodbijanem sklepu napačna. Med čakanjem na sprejetje sklepa o potrditvi za proračunsko leto 2012 namreč, kljub večkratnim pozivom Komisije, ni hotela umakniti zneska, ki je bil nepravilno vključen v izjavo o vmesnih izdatkih. Komisija navedenega zneska ni mogla potrditi. Če bi ga, bi bil ta znesek namreč nepravilno vključen v zgornjo mejo izdatkov, potrjenih za zadevni program razvoja. Komisija je zato ta znesek izločila iz prispevka EKSRP do njegovega preizkusa v okviru postopka za potrditev skladnosti. Poleg tega je iz očitka nezadostne obrazložitve jasno razvidno, da je bila ta obravnava predvidljiva in da je bila Komisija o njej obveščena med upravnim postopkom pred sprejetjem izpodbijanega sklepa.

91 Četrtič, ugotoviti je treba, da s trditvijo, da si „preverjanje ravnanj plačilne agencije AGEA, pri čemer je eventualno mogoč finančni popravek, katerega znesek mora odražati škodo […], nastalo [EKSRP] (škodo in tveganje, ki sicer ne obstajata zaradi neobstoja povračila in izterjave zneskov od upravičencev, ki je bila izvedena v celoti) ter vključitev [sporne] vsote v sklep o odobritvi obračunov, pri čemer se jih uvrsti med ‚[z]neske, ki se jih ne da ponovno uporabiti‘, nasprotujeta, Italijanska republika v bistvu ponavlja trditev, ki je že bil zavrnjena v točki 89 zgoraj. Ta trditev nikakor ni utemeljena, saj opredelitev tega zneska v izpodbijanem sklepu kot zneska, ki ga ni mogoče ponovno uporabiti, (in njegova posledična izključitev iz prispevka EKSRP) ne vpliva na izid postopka za potrditev skladnosti (glej točko 78 zgoraj).

92 Iz navedenega je razvidno, da Komisija ni kršila člena 29(5) Uredbe št. 1290/2005 s tem, da je v izpodbijanem sklepu sporni znesek obravnavala kot znesek, ki ga ni mogoče ponovno uporabiti.

93 Iz tega izhaja, da je treba ta očitek in zato tudi tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

94 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov.

95 Ker Italijanska republika ni uspela, se ji v skladu s predlogom Komisije naloži plačilo stroškov.

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 javni obravnavi v Luxembourgu, 8. oktobra 2015.

Podpisi

Kazalo

Pravni okvir 1

Dejansko stanje 6

Postopek in predlogi strank 8

Pravo 9

Očitek, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa 11

Očitek, ki se nanaša na kršitev člena 29(5) Uredbe št. 1290/2005 13

Stroški 16