Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 3. septembra 2020[1]

Vec C-404/19 P

Francúzska republika
proti

Európskej komisii

„Odvolanie – EPZF a EPFRV – Výdavky vylúčené z financovania Európskou úniou – Priama pomoc na plochu vyplácaná na Hornej Korzike – Kontrolný systém s vážnymi nedostatkami – Podmienky uplatnenia paušálnej finančnej korekcie vo výške 100 % – Sadzba 100 % – Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013 – Článok 52 ods. 2 – Delegované nariadenie (EÚ) č. 907/2014 – Článok 12 ods. 7 písm. c) – Usmernenia pre výpočet finančných opráv v rámci postupov overenia súladu a rozpočtového schválenia účtovných závierok – Bod 3.2.5“

I. Úvod

1. Francúzska republika týmto odvolaním navrhuje čiastočné zrušenie rozsudku Všeobecného súdu z 12. marca 2019, Francúzsko/Komisia,[2] ktorým Všeobecný súd Európskej únie zamietol žalobu podanú týmto členským štátom proti vykonávaciemu rozhodnutiu Komisie (EÚ) 2017/2014.[3] Komisia týmto rozhodnutím uvedenému členskému štátu uložila najmä paušálnu finančnú korekciu vo výške 100 % v súvislosti s priamou pomocou na plochu vyplácanou na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014 z dôvodu vážnych nedostatkov zistených v kontrolnom systéme uvedenej pomoci. Sadzba 100 % zodpovedá celej výške vyplatenej pomoci.

2. Podmienky uplatnenia paušálnej korekcie vo výške 100 % sú upravené v bode 3.2.5. usmernení Komisie pre výpočet finančných opráv.[4] Tento bod stanovuje, že uvedenú sadzbu je možné uplatniť, keď má kontrolný systém členského štátu natoľko závažné nedostatky, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, takže všetky platby sú neoprávnené.

3. Francúzska republika na podporu svojho odvolania tvrdí, že Všeobecný súd sa v napadnutom rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že Komisia uplatnila paušálnu korekciu vo výške 100 % odôvodnene. Tento členský štát nepopiera, že kontrolný systém na Hornej Korzike mal nedostatky, takže Komisia mohla uložiť paušálnu korekciu, vytýka však Všeobecnému

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 T-26/18, neuverejnený, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2019:153.

3 Rozhodnutie z 8. novembra 2017, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 292, 2017, s. 61) (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

4 Usmernenia z 8. júna 2015 pre výpočet finančných opráv v rámci postupov overenia súladu a rozpočtového schválenia účtovných závierok, oznámenie [C(2015) 3675 final, ďalej len „usmernenia“].

súdu nesprávny výklad a uplatnenie bodu 3.2.5. usmernení pri konštatovaní, že v ňom uvedené podmienky na uplatnenie sadzby 100 % boli splnené. V rámci tohto odvolacieho konania sa teda Súdny dvor bude – podľa mojich informácií po prvý raz – zaoberať podmienkami uloženia paušálnej finančnej korekcie vo výške 100 % v zmysle bodu 3.2.5. usmernení.

4. Na záver svojej analýzy navrhnem, aby Súdny dvor odvolaniu vyhovel.

II. Právny rámec

A. Nariadenie (EÚ) č. 1306/2013

5. Článok 52 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013[5] nazvaný „Overenie súladu“ v odseku 1 stanovuje, že ak Komisia zistí, že výdavky z EPZF a z EPFRV neboli vynaložené v súlade s právom Únie, prijme vykonávacie akty, ktorými sa určia sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou. Podľa článku 52 ods. 2 tohto nariadenia Komisia posúdi sumy, ktoré sa majú vylúčiť, najmä na základe závažnosti zistenej nezlučiteľnosti, a zohľadní charakter porušenia, ako aj finančnú ujmu spôsobenú Únii.

B. Vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 907/2014

6. Kritériá a metodiku uplatňovania korekcií v rámci článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 upravuje článok 12 vykonávacieho nariadenia (EÚ) č. 907/2014.[6] Z článku 12 ods. 6 tohto nariadenia vyplýva, že ak sa sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou, nedajú určiť na základe výpočtu alebo extrapolácie podľa odsekov 2 a 3 tohto článku,[7] Komisia použije vhodné príslušné paušálne korekcie s prihliadnutím na povahu a závažnosť porušenia predpisov a svoj vlastný odhad rizika finančnej škody spôsobenej Únii.

7. Článok 12 ods. 7 písm. c) vykonávacieho nariadenia (EÚ) č. 907/2014 stanovuje:

„Pri určovaní výšky paušálnych korekcií Komisia osobitne zohľadní tie okolnosti, ktoré dokazujú vyššiu závažnosť nedostatkov s väčším rizikom straty pre rozpočet Únie:

…

c) zistilo sa, že chýba uplatňovanie kontrolného systému zo strany členského štátu alebo má vážne nedostatky, a existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík…

…“

5 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549).

6 Delegované nariadenie Komisie z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 18).

7 Pri vypočítanej korekcii v zmysle článku 12 ods. 2 nariadenia č. 907/2014 Komisia pri vylučovaní vychádza z určenia nesprávne vynaložených súm. Pri extrapolovanej korekcii v zmysle článku 12 ods. 3 nariadenia č. 907/2014 sa výpočet sumy, ktorá sa má vylúčiť z financovania Úniou, vykoná štatistickou extrapoláciou výsledkov kontrol vykonaných na reprezentatívnej vzorke celej populácie, z ktorej bola vzorka vybratá, pričom vzorka je obmedzená na oblasť, pri ktorej možno odôvodnene očakávať, že dôjde k rovnakému nesúladu (bod 1.2. usmernení).

C. Usmernenia

8. Komisia vo svojich usmerneniach vysvetlila všeobecné zásady a úroveň paušálnej korekcie, ktorú môže navrhnúť na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a článku 12 ods. 6 a 7 vykonávacieho nariadenia č. 907/2014. [8]

9. Pokiaľ ide o všeobecné zásady, z usmernení vyplýva, že v prípade paušálnych korekcií sa pravdepodobná finančná ujma spôsobená Únii určí na základe posúdenia rizika vyplývajúceho z nedostatku v kontrole, ktorý sa môže týkať povahy alebo kvality vykonávaných kontrol, ako aj počtu kontrol. Vychádza to zo zásady proporcionality vysvetlenej v článku 52 ods. 2 nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, podľa ktorej musí sadzba korekcie jasne súvisieť s finančnou ujmou vzniknutou Únii. [9]

10. Pokiaľ ide o úroveň paušálnej korekcie, podľa usmernení sa v závislosti od uvedených okolností uplatní korekcia vo výške 2 %, 3 %, 5 %, 7 % alebo 10 %. [10] Z usmernení ďalej vyplýva, že vo výnimočných prípadoch je možné použiť vyššie sadzby korekcie až do výšky 100 %. [11] Taká vyššia sadzba sa uplatní v prípadoch uvedených v článku 12 ods. 7 písm. c) vykonávacieho nariadenia č. 907/2014. Bod 3.2.5. usmernení, ktorý sa týka tohto ustanovenia, teda stanovuje:

„‚Chýba uplatňovanie kontrolného systému zo strany členského štátu alebo má vážne nedostatky, a existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík‘[[12]]. V takom prípade je opodstatnená oprava vo výške 25 %, keďže je možné odôvodnene predpokladať, že možnosť beztrestne predkladať neoprávnené žiadosti zapríčiní rozpočtu Únie mimoriadne vysokú finančnú ujmu.

Sadzba opravy môže byť v prípade potreby stanovená aj na vyššej úrovni. To by mohol byť prípad, keď v dôsledku informácií poskytnutých členským štátom bol súbor vystavený riziku (veľmi) obmedzený. Alebo sa môžu zamietnuť všetky výdavky, keď sú nedostatky také vážne, že predstavujú úplné nedodržiavanie pravidiel Únie, v dôsledku čoho sú všetky platby neoprávnené.“

III. Skutkové okolnosti sporu, žaloba na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

A. Skutkové okolnosti sporu

11. Pre potreby týchto návrhov je možné okolnosti predchádzajúce sporu, ktoré Všeobecný súd uviedol v bodoch 1 až 37 napadnutého rozsudku, zhrnúť takto.

12. Od 24. do 28. novembra 2014 uskutočnila Komisia vo Francúzsku preskúmanie, ktoré sa týkalo odvetvia pomoci na plochu žiadanej za roky podávania žiadostí 2013 a 2014. Komisia po tomto preskúmaní oznámila jeho výsledky Francúzskej republike a následne došlo medzi touto inštitúciou a členským štátom ku korešpondencii v súvislosti s preskúmaním.

8 Pozri bod 11.3.2. kapitoly 11 usmernení, ktorý odkazuje na ich kapitolu 3.

9 Body 1.3.2. a 3.1. usmernení.

10 Bod 3.2. usmernení.

11 Bod 3 usmernení.

12 Táto citácia v podstate zodpovedá zneniu článku 12 ods. 7 písm. c) vykonávacieho nariadenia č. 907/2014.

13. Listom z 20. mája 2016 (ďalej len „oznámenie z 20. mája 2016“) Komisia Francúzskej republike oznámila, že navrhuje vylúčiť z financovania Úniou celkovú sumu 117 439 017,55 eura pre nesúlad uplatňovania systému pomoci vyplácanej na plochu vo Francúzku s pravidlami Únie za roky podávania žiadostí 2013 a 2014. Táto suma sa skladala zo štyroch skupín navrhovaných opráv, z ktorých sa jedna týkala priamej pomoci na plochu vyplácanej na Hornej Korzike. Išlo o paušálnu korekciu vo výške 100 %, ktorá zodpovedala sume 28 973 945,46 eura.

14. Uvedená paušálna korekcia vo výške 100 % vychádzala z viacerých zistených nedostatkov najmä v súvislosti s problémami spojenými s vymedzením oprávnených plôch.

15. Po prvé francúzska právna úprava umožňovala použitie vopred určených pomerov na zohľadnenie krajinných prvkov poľnohospodárskej plochy v rozpore s právnymi predpismi Únie, ktoré sa týkajú „dobrého poľnohospodárskeho a environmentálneho stavu“ (ďalej len „DPES“), v dôsledku čoho francúzske orgány nie vždy vylúčili neoprávnené plochy. Francúzska právna úprava konkrétne nezabezpečila kontrolu „udržiavania“ poľnohospodárskej pôdy v DPES v súlade s článkom 6 nariadenia (ES) č. 73/2009. [13]

16. Po druhé navrhovaná korekcia vychádzala z problémov súvisiacich s vymedzením oprávnených plôch, ktoré vyplývali z toho, že francúzske orgány nesprávne vykladali článok 34 nariadenia (ES) č. 1122/2009. [14] Francúzske orgány v podstate považovali za oprávnené tie plochy, ktoré boli hlavne zalesnené s veľmi malým množstvom trávnatých porastov alebo neboli prístupné pre zvieratá, pričom ich považovali za „vresoviská vhodné na spásanie“, hoci tieto plochy nespĺňali podmienky stanovené v právnych predpisoch Únie.

17. Komisia v oznámení z 20. mája 2016 ďalej uviedla, že tieto nedostatky už boli zistené v rámci postupu o overení súladu za roky podávania žiadostí 2008 až 2012, francúzske orgány však nevykonali úpravy prístupu uplatňovaného v tomto smere. Pokiaľ nedôjde k úpravám doposiaľ uplatňovaného prístupu, ktoré by mali reálny účinok v praxi, korekcie uplatnené na tento departement v predchádzajúcich preskúmaniach – paušálna sadzba 100 % – sa budú naďalej uplatňovať za roky podávania žiadostí 2013 a 2014.

18. Listom z 22. júna 2016 sa francúzske orgány obrátili na zmierovací orgán v súvislosti s finančnou korekciou, ktorú Komisia uplatnila na departement Horná Korzika. V podstate tvrdili, že tvrdenia, ktorými Komisia odôvodnila zamietnutie vyčíslenia, ktoré v tomto smere navrhli, neboli postačujúce z hľadiska právnej úpravy Únie a že navrhovaná paušálna korekcia pre Hornú Korziku vo výške 100 % nie je v súlade s postupmi vyčísľovania ujmy, ktoré tieto predpisy stanovujú.

19. Zmierovací orgán 19. decembra 2016 vydal stanovisko. V podstate konštatoval, že zmierenie v tomto štádiu nie je možné a že korekcia vo výške 100 % je pravdepodobne neprimeraná vzhľadom na skutočné riziko pre EPZF. Na základe toho vyzval útvary Komisie, aby navrhli nižšiu korekciu.

20. Dňa 21. februára 2017 vydala Komisia konečné stanovisko. Trvala na svojom pôvodnom stanovisku vysvetlenom v oznámení z 20. mája 2016, pričom uviedla, že paušálna korekcia vo výške 100 % je odôvodnená, lebo z dostupných informácií vyplýva, že nedostatky v kontrole pomoci na Hornej Korzike sú natoľko závažné, že predstavujú úplný nesúlad s pravidlami Únie a vytvárajú veľmi vysoké riziko pre EPZF.

13 Nariadenie Rady z 19. januára 2009, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá režimov priamej podpory pre poľnohospodárov v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa ustanovujú niektoré režimy podpory pre poľnohospodárov, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1782/2003 (Ú. v. EÚ L 30, 2009, s. 16).

14 Nariadenie komisie z 30. novembra 2009, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 73/2009, pokiaľ ide o krížové plnenie, moduláciu a integrovaný správny a kontrolný systém v rámci schém priamej podpory pre poľnohospodárov ustanovených uvedeným nariadením, ako aj podrobné pravidlá vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o krížové plnenie v rámci schémy podpory ustanovenej pre odvetvie vinohradníctva a vinárstva (Ú. v. EÚ L 316, 2009, s. 65).

21. Dňa 8. novembra 2017 prijala Komisia na základe článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sporné rozhodnutie, ktorým uložila štyri skupiny korekcií vrátane paušálnej korekcie vo výške 100 %, ktorá zodpovedá sume 28 973 945,46 eura a týka sa výdavkov na priamu pomoc na plochu na Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014, a to z dôvodu vážnych nedostatkov zistených v kontrolnom systéme uvedenej pomoci (pod názvom „Kontrolný systém s vážnymi nedostatkami, Korzika“). V súhrnnej správe pripojenej k spornému rozhodnutiu Komisia uviedla pre uloženie tejto korekcie rovnaké dôvody ako v oznámení z 20. mája 2016.

B. Žaloba na Všeobecnom súde

22. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 19. januára 2018 podala Francúzska republika žalobu, ktorou sa domáhala čiastočného zrušenia sporného rozhodnutia, pričom uviedla niekoľko žalobných dôvodov smerujúcich proti štyrom skupinám finančných korekcií vrátane korekcie vo výške 100 % pre Hornú Korziku. Všeobecný súd napadnutým rozsudkom žalobu zamietol.

C. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

23. Podaním z 23. mája 2019 Francúzska republika podala toto odvolanie proti napadnutému rozsudku. Uvedený členský štát v odvolaní spochybňuje len dôvodnosť jednej zo štyroch skupín finančných korekcií, o ktorých Všeobecný súd rozhodoval v napadnutom rozsudku, konkrétne paušálnu korekciu vo výške 100 %, ktorá sa týkala priamej pomoci na plochu vyplácanej na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014.

24. Francúzska republika tak vo svojom odvolaní navrhuje, aby Súdny dvor:

– čiastočne zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom v ňom Všeobecný súd zamietol návrhy Francúzskej republiky založené na porušení zásady proporcionality, ktorými sa Francúzska republika domáhala zrušenia sporného rozhodnutia v rozsahu, v akom jej ukladá paušálnu korekciu vo výške 100 % z dôvodu nedostatkov v kontrolnom systéme pomoci na plochu na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014,

– s konečnou platnosťou rozhodol v spore v tom zmysle, že zruší sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom ukladá Francúzskej republike paušálnu korekciu vo výške 100 % z dôvodu nedostatkov v kontrolnom systéme pomoci na plochu na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014,

– a uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

25. Komisia vo svojej replike navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol odvolanie,

– uložil Francúzskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

26. Na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 27. februára 2020, bola vypočutá Francúzska republika a Komisia.

IV. Analýza

27. Francúzska republika svojím jediným odvolacím dôvodom tvrdí, že Všeobecný súd sa v napadnutom rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že Komisia bola oprávnená uložiť paušálnu korekciu vo výške 100 % v súvislosti s priamou pomocou na plochu vyplácanou na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014.

28. V spornom rozhodnutí bola táto korekcia odôvodnená z hľadiska osobitnej situácie departementu Horná Korzika, v ktorom Komisia zistila nedostatky, pri ktorých išlo najmä o problémy s vymedzením oprávnených plôch.[15] Komisia ďalej uviedla, že tieto nedostatky už boli zistené v rámci postupu o overení súladu za roky podávania žiadostí 2008 až 2012, a že pokiaľ nedôjde k úpravám prístupu francúzskych orgánov, paušálna korekcia vo výške 100 % sa musí uplatniť aj za roky podávania žiadostí 2013 a 2014.[16]

29. Francúzska republika pred Všeobecným súdom spochybňovala dôvodnosť tohto rozhodnutia, pričom najmä tvrdila, že podmienky na uplatnenie paušálnej korekcie vo výške 100 % upravenej v bode 3.2.5. usmernení nie sú splnené a že sporná korekcia je z tohto dôvodu neprimeraná.

30. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku zamietol tento žalobný dôvod ako nedôvodný.[17] Všeobecný súd konkrétne v podstate najprv v bodoch 117 a 118 napadnutého rozsudku poskytol výklad podmienok na uplatnenie sadzby 100 %, ktoré upravuje bod 3.2.5. usmernení, a potom v bodoch 134 až 136 napadnutého rozsudku uplatnil tento výklad na okolnosti veci. V tomto smere na jednej strane konštatoval, že kontrolný systém na Hornej Korzike je založený na nesprávnom vymedzení oprávnených plôch, čo je v rozpore s jednou zo základných podmienok systému pomoci na plochu, a na druhej strane, že také porušenie je natoľko závažné, že v súlade s bodom 3.2.5. usmernení predstavuje úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku ktorého sú všetky platby neoprávnené. Všeobecný súd na základe toho konštatoval, že Komisia bola preto oprávnená uložiť spornú korekciu.

31. Francúzska republika na podporu svojho odvolania tvrdí, že Všeobecný súd sa v bode 118 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade bodu 3.2.5. usmernení, z čoho potom vyplynulo nesprávne uplatnenie týchto usmernení v bodoch 134 až 136 napadnutého rozsudku. Tento členský štát predovšetkým tvrdí, že skutočnosť, že kontrolný systém nespĺňa jednu zo základných podmienok systému pomoci na plochu, nepostačuje – sama osebe – na odôvodnenie uplatnenia sadzby 100 %. Inými slovami, francúzska republika nespochybňuje ako také nedostatky, ktoré Komisia zistila v kontrolnom systéme na Hornej Korzike, ale len tvrdí, že také nedostatky nemôžu byť dôvodom na uplatnenie paušálnej sadzby vo výške 100 %.

32. Komisia zas odmieta tvrdenia francúzskej republiky a navrhuje zamietnuť odvolací dôvod ako nedôvodný.

33. Aby som mohol posúdiť odvolací dôvod francúzskej republiky, musím najprv určiť odôvodnenie, ktoré Komisia použila na uloženie spornej korekcie, keďže na tomto bode sa účastníci konania na Súdnom dvore nezhodnú (časť A). Ďalej je potrebné preskúmať výklad bodu 3.2.5. usmernení zo strany Všeobecného súdu, ktorý je uvedený v bodoch 117 a 118 napadnutého rozsudku (časť B). Nakoniec musím z hľadiska tejto analýzy preskúmať, či bol Všeobecný súd oprávnený v bodoch 134 až 136 napadnutého rozsudku schváliť uloženie spornej korekcie Komisiou (časť C).

15 Pozri v tomto zmysle body 14 až 16 vyššie.

16 Pozri v tomto zmysle bod 17 vyššie. Vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 12. marca 2019, Francúzsko/Komisia (T-156/15, neuverejnený, EU:T:2019:157), francúzska republika spochybňovala dôvodnosť uplatnenia sadzby 100 % za roky podávania žiadostí 2011 a 2012 z podobných dôvodov ako v napadnutom rozsudku. Všeobecný súd v rozsudku T-156/15 zrušil túto korekciu z dôvodu porušenia práva na obhajobu, a teda nemal príležitosť skúmať, či bola jej uložením porušená aj zásada proporcionality (body 120 až 138 rozsudku).

17 Pozri body 111 až 139 napadnutého rozsudku.

A. Odôvodnenie, ktoré Komisia použila na uloženie spornej korekcie

34. Na úvod chcem poukázať na to, že uloženie finančnej korekcie vo výške 100 % môže byť odôvodnené v dvoch odlišných situáciách: ak boli všetky výdavky poskytnuté bez akéhokoľvek právneho základu v práve Únie („prvá situácia“) alebo ak síce v práve Únie existuje právny základ financovania, ale kontrolný systém členského štátu má vážne nedostatky, v dôsledku čoho sú všetky platby neoprávnené („druhá situácia“). [18] Bod 3.2.5. usmernení sa týka práve druhej situácie.

35. Komisia na Súdnom dvore potvrdila, že uloženie spornej korekcie vychádzalo z druhej situácie. Komisia však tvrdila, že sporná korekcia bola založená aj na prvej situácii. Vo svojej replike tak Komisia uviedla, že „došlo k vyplateniu pomoci bez akéhokoľvek právneho základu a zároveň k jasnému narušeniu fungovania kontrolného systému na Hornej Korzike“, čo potvrdila aj na pojednávaní. [19]

36. V tomto smere chcem poukázať na to, že je potrebné zistiť, či uloženie spornej korekcie vychádzalo výlučne z druhej situácie, ako tvrdí francúzska republika, alebo či vychádzalo z druhej i prvej situácie, ako tvrdí Komisia; na jednej strane totiž odôvodnenie, a teda aj súdne preskúmanie nie sú v oboch situáciách rovnaké, a na druhej strane francúzska republika Všeobecnému súdu vytýka, že v napadnutom rozsudku spojil podmienky, ktoré sa uplatnia v prvej a druhej situácii, a na základe nich uložil finančnú korekciu vo výške 100 %.

37. Aby som mohol posúdiť odvolací dôvod francúzskej republiky, musím teda najprv určiť, v akej situácii (v akých situáciách) Komisia uložila spornú korekciu. Na tento účel považujem za užitočné pripomenúť najprv rozdiely medzi oboma situáciami.

1. Rozdiely medzi oboma situáciami

38. Pokiaľ ide po prvé o odôvodnenie uplatnenia sadzby 100 %, treba konštatovať, že *v prvej situácii* je táto sadzba na úrovni právnej úpravy.

39. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že z EPZF sa financujú len zásahy uskutočnené v súlade s ustanoveniami Únie v rámci spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov. EPZF znáša iba sumy vyplatené v súlade s pravidlami stanovenými v rámci spoločnej organizácie poľnohospodárskych trhov. Členské štáty teda znášajú všetky ostatné vyplatené sumy, najmä tie, o ktorých sa vnútroštátne orgány nesprávne domnievali, že sú oprávnené vyplatiť ich v rámci tejto spoločnej organizácie. [20]

40. V tejto situácii je pomoc vyplatená bez právneho základu vylúčená z financovania Úniou bez ohľadu na to, či boli zistené nezrovnalosti alebo nedbanlivosť na strane vnútroštátnych orgánov. Komisia v tomto smere nemá nijakú právomoc voľnej úvahy na schválenie alebo vylúčenie výdavku z financovania Úniou. [21] Korekcia uložená v takej situácii má teda podobu jednorazovej korekcie, čo znamená, že stratu, ktorú Únia utrpela – a teda sumu, ktorá sa má vylúčiť – je možné presne určiť.

18 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2001:653, body 68 až 71 a citovanú judikatúru).

19 Francúzska republika v tomto smere uviedla, že Komisia len v rámci odvolacieho konania tvrdí, že sporná korekcia bola založená na vyplatení pomoci bez právneho základu a zároveň na jasnom narušení fungovania kontrolného systému.

20 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. apríla 2002, Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2002:235, bod 44).

21 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. apríla 2002, Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2002:235, body 36 a 45, ako aj citovanú judikatúru).

41. *V druhej situácii* odôvodnenie uplatnenia sadzby 100 % spočíva najmä v tom, že členský štát použil kontrolný systém s vážnymi nedostatkami v zmysle článku 12 ods. 7 písm. c) nariadenia č. 907/2014. V bode 3.2.5. usmernení, ktorý sa týka tohto ustanovenia, tak Komisia uviedla, že ak sú nedostatky kontrolného systému natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku ktorého sú všetky platby neoprávnené, je potrebné uplatniť korekciu vo výške 100 %. [22]

42. Chcem poukázať na to, že na rozdiel od situácie, v ktorej je pomoc vyplatená bez právneho základu (prvá situácia), je sadzba 100 % v zmysle bodu 3.2.5. usmernení paušálnou sadzbou, čo znamená, že nie je možné presne určiť stratu, ktorú utrpel rozpočet Únie. Podľa článku 12 ods. 6 nariadenia č. 907/2014 sa paušálne korekcie upravené v odseku 7 tohto článku uplatnia, ak sumy, ktoré majú byť vylúčené, nie je možné určiť pomocou výpočtu alebo extrapolácie v zmysle odsekov 2 a 3 uvedeného článku. [23]

43. Inými slovami, z článku 12 ods. 6 nariadenia č. 907/2014 vyplýva, že ak Komisia uplatní paušálne korekcie, musí určiť sumu, ktorá sa má vylúčiť, v závislosti od rozsahu *rizika straty* pre rozpočet Únie s prihliadnutím na povahu a závažnosť porušenia predpisov. [24]

44. Pokiaľ ide po druhé o súdne preskúmanie, z predchádzajúcich úvah vyplýva, že v prvej situácii musí Všeobecný súd preskúmať, či vnútroštátne orgány poskytli pomoc bez právneho základu v práve Únie. V rámci tohto posúdenia sa skúma, či je vyplatená pomoc v rozpore so základnými podmienkami príslušného systému pomoci, ktoré sú zásadné na určenie prípustnosti žiadosti o pomoc, takže uvedená pomoc je *mimo* systému pomoci. [25]

45. Naopak, v druhej situácii musí Všeobecný súd preskúmať, či Komisia mohla oprávnene usúdiť, že nedostatky kontrolného systému sú natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku čoho sú všetky platby neoprávnené v zmysle bodu 3.2.5. usmernení. Inými slovami, Všeobecný súd musí preskúmať dôvodnosť odhadu *skutočnej škody*, ktorú utrpel rozpočet Únie, zo strany Komisie. [26]

2. Odôvodnenie spornej korekcie

46. Pokiaľ ide o spornú korekciu, podľa môjho názoru je dôvod uvedený Komisiou, podľa ktorého je táto korekcia založená aj na prvej situácii, neprípustný. Konštatujem totiž, že tento dôvod nebol uplatnený v konaní na Všeobecnom súde, ktorý v napadnutom rozsudku skúmal iba to, či je sporná korekcia odôvodnená z hľadiska bodu 3.2.5. usmernení. [27] Pripomínam, že uvedený bod sa týka druhej situácie.

22 Komisia v rámci výkonu svojej právomoci rozhodovať o výdavkoch, ktoré majú byť vylúčené z financovania Úniou v dôsledku nedostatkov v kontrole vykonávanej členskými štátmi, obmedzila samu seba týmito usmerneniami, takže sa od nich nemôže odchýliť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. júla 2014, Grécko/Komisia, T-376/12, EU:T:2014:623, bod 108 a citovanú judikatúru).

23 Pokiaľ ide o vymedzenie týchto typov výpočtu, pozri poznámku pod čiarou 7 vyššie.

24 Vo všeobecnosti skutočnosť, že sumy, ktoré majú byť vylúčené v prípade kontrolného systému s vážnymi nedostatkami, nie je možné presne určiť, spočíva v samotnej povahe tohto druhu nedostatku. Ak napríklad totiž nie sú vykonané viaceré kľúčové kontroly, kontrolný systém bude svojou povahou neúčinný na určenie prípustnosti žiadosti o pomoc.

25 Pozri najmä rozsudok z 18. apríla 2002, Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2002:235, bod 36), v ktorom bola pomoc vyplatená v podstate bez právneho základu, v dôsledku čoho bola úplne vylúčená z financovania Úniou bez ohľadu na to, či boli na strane príslušných orgánov zistené nezrovnalosti alebo nedbanlivosť. Pozri tiež rozsudok zo 6. júla 2000, Španielsko/Komisia (C-45/97, EU:C:2000:362, body 40 až 43), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že porušenie právnych predpisov Únie v oblasti čistoty olivového oleja je preukázané, keďže prítomnosť chemickej látky nie je zlučiteľná s definíciou olivového oleja, v dôsledku čoho rozhodol, že korekcia vo výške 100 % výdavkov je odôvodnená. Rovnako v rozsudku z 9. apríla 2008, Grécko/Komisia (T-364/04, neuverejnený, EU:T:2008:97, bod 39), Všeobecný súd konštatoval, že vylúčenie celej výšky výdavku z financovania je odôvodnené, lebo celá dodávka broskýň sa uskutočnila mimo režimu Spoločenstva, keďže nebola v súlade s predpismi týkajúcimi sa minimálnej ceny.

26 Ako vyplýva z časti IV.B., Všeobecný súd na tento účel vo svojej judikatúre vytvoril výklad, na základe ktorého sa overuje dôvodnosť takého odhadu.

27 Pozri v tomto zmysle časti IV.B. a IV.C. nižšie. Pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je právomoc Súdneho dvora obmedzená na posúdenie právneho riešenia dôvodov a tvrdení prejednaných na Všeobecnom súde: pozri najmä rozsudok z 24. marca 2011, ISD Polska a i./Komisia (C-369/09 P, EU:C:2011:175, bod 83) a citovanú judikatúru.

47. Po tomto spresnení, aj keby však bol tento dôvod uplatnený na Všeobecnom súde, podľa môjho názoru Všeobecný súd postupoval správne, keď v napadnutom rozsudku skúmal iba to, či bolo uloženie spornej korekcie odôvodnené z hľadiska druhej situácie. Konštatujem totiž, že z procesných listín v tejto veci vyplýva, že Komisia vychádzala pri uložení spornej korekcie z nedostatkov zistených v kontrolnom systéme,[28] čo by bolo bezpredmetné, keby bola celá výška vyplatenej pomoci neoprávnená už z toho dôvodu, že by nemala právny základ v práve Únie.[29] Navyše je nesporné, že Komisia uložila spornú korekciu vo výške 100 % v podobe paušálnej korekcie.[30]

48. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že v tomto odvolacom konaní je potrebné skúmať len to, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia tým, že považoval za odôvodnené uloženie korekcie vo výške 100 % na základe bodu 3.2.5. usmernení z dôvodu nedostatkov kontrolného systému.[31]

B. Výklad bodu 3.2.5. usmernení zo strany Všeobecného súdu

49. Výklad bodu 3.2.5. usmernení zo strany Všeobecného súdu je uvedený v bodoch 117 a 118 napadnutého rozsudku. V bodoch 117 a 118 sa Všeobecný súd odvoláva na výklad tohto bodu usmernení, ktorý je už v jeho judikatúre ustálený.[32]

50. Chcem poukázať na to, že francúzska republika spochybnila len výklad, ktorý Všeobecný súd uviedol v bode 118 napadnutého rozsudku. Tento bod 118 však odkazuje na predchádzajúci bod 117. Aby som mohol preskúmať dôvodnosť bodu 118, musím teda najprv posúdiť bod 117. Ako vysvetlím, domnievam sa, že judikatúra pripomenutá v bode 117 napadnutého rozsudku predstavuje primeraný výklad tohto bodu usmernení (časť 1.), Všeobecný súd sa však podľa môjho názoru dopustil nesprávneho právneho posúdenia v bode 118 (časť 2.).

1. Judikatúra pripomenutá v bode 117 napadnutého rozsudku

51. Pokiaľ ide o judikatúru pripomenutú v bode 117 napadnutého rozsudku, vyplýva z nej, že korekcia vo výške 100 % sa uplatní na základe bodu 3.2.5. usmernení, „keď sa existujúci kontrolný systém úplne vymyká príslušnej právnej úprave Únie, keď neberie do úvahy základné prvky dotknutého systému pomoci a jeho ciele a nakoniec, keď svojou povahou neumožňuje odhaliť postupy príslušných subjektov, ktoré obchádzajú základné prvky alebo nimi manipulujú. Tieto nedostatky v kontrole totiž vytvárajú riziko, že všetky platby uskutočnené v rámci predmetného systému pomoci budú neoprávnené. Tieto nedostatky preto treba z dôvodu ich finančných dôsledkov pre [fond] považovať za zásahy mimo systému pomoci“.

28 Predovšetkým dôvod paušálnej korekcie je v tabuľke priloženej k spornému rozhodnutiu označený ako „Kontrolný systém s vážnymi nedostatkami“. Navyše z konečného stanoviska Komisie z 21. februára 2017 vyplýva, že „keďže z dostupných informácií vyplýva, že nedostatky v kontrole pomoci na Hornej Korzike sú natoľko závažné, že predstavujú úplný nesúlad s pravidlami EÚ… a vytvárajú veľmi vysoké riziko pre fond, korekcia vo výške 100 % je odôvodnená“.

29 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. apríla 2002, Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2002:235, bod 36).

30 Z tabuľky priloženej k spornému rozhodnutiu tak vyplýva, že čo sa týka typu vylúčených výdavkov, ide o „paušálnu korekciu“.

31 Po tomto spresnení v súvislosti s týmto odvolaním a s paušálnymi korekciami však existuje iná otázka, odlišná, no zároveň súvisiaca, a to či – a prípadne do akej miery – môže byť vyplatenie pomoci na nesprávnom právnom základe (nie však *bez* právneho základu) dôvodom na uloženie paušálnej sadzby 100 %, keď tento nesprávny právny základ má za následok nedostatok kontrolného systému, v dôsledku ktorého nie je možné rozlíšiť, kto mal a kto nemal nárok na pomoc (pozri v bodoch 64 až 69 nižšie).

32 Táto judikatúra vykladá dokument Komisie č. VI/5330/97 z 23. decembra 1997 nazvaný „Usmernenia na výpočet finančných dôsledkov pri príprave rozhodnutia o zúčtovaní výdavkov zo záručnej sekcie EPUZF“, ktorý bol nahradený usmerneniami. Bod 3.2.5. týchto usmernení má obdobné znenie ako dokument č. VI/5330/97, ktorého príloha II stanovovala, že „výdavok môže byť dokonca zamietnutý v celej výške, ak sú nedostatky natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel [Únie], takže všetky platby sú neoprávnené“. Výklad tohto dokumentu zo strany Všeobecného súdu teda platí aj pre bod 3.2.5. usmernení, ako uvádza aj Všeobecný súd v bode 116 napadnutého rozsudku.

52. Podľa môjho názoru táto judikatúra predstavuje primeraný výklad bodu 3.2.5. usmernení, lebo tri kumulatívne ukazovatele pripomenuté v bode 117 vo vzájomnom spojení umožňujú overiť, či sú nedostatky kontrolného systému natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku ktorého sú všetky platby neoprávnené v zmysle usmernení.

53. Prvý ukazovateľ (kontrolný systém *sa úplne vymyká* príslušnej právnej úprave Únie) totiž v prvom rade zabezpečuje dodržanie základnej podmienky na uplatnenie sadzby 100 % uvedenej v bode 3.2.5. usmernení, a to že nedostatky kontrolného systému sú natoľko závažné, že predstavujú *úplné nedodržanie* pravidiel Únie. V tomto smere chcem zdôrazniť, že pokiaľ sa zistí, že kontrolný systém chýba alebo má vážne nedostatky v zmysle článku 12 ods. 7 písm. c) nariadenia č. 907/2014, nepredstavuje však úplné nedodržanie pravidiel Únie, podľa usmernení je potrebné vo všeobecnosti uplatniť sadzbu 25 %.

54. Následne druhý ukazovateľ (kontrolný systém neberie do úvahy základné prvky dotknutého systému pomoci a jeho ciele) kvalifikuje *typ* nedostatku, v dôsledku ktorého môžu byť *všetky* platby neoprávnené. Pripomínam, že základnými prvkami pomoci sú základné podmienky na poskytnutie pomoci,[33] a pokiaľ teda kontrolný systém neberie do úvahy jeden alebo viacero týchto prvkov, môžu byť všetky platby neoprávnené.[34] To isté platí pre ciele systému pomoci. Ak sú totiž aj základné podmienky formálne splnené, je možné, že súvisiace ciele spoločnej organizácie trhov splnené nie sú, takže všetky platby sú neoprávnené.[35]

55. Nakoniec tretí ukazovateľ (kontrolný systém svojou povahou neumožňuje odhaliť postupy príslušných subjektov, ktoré obchádzajú základné prvky alebo nimi manipulujú) vychádza z predpokladu uvedeného v článku 12 ods. 7 písm. c) nariadenia č. 907/2014, podľa ktorého existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík.

56. Ako vyplýva z týchto troch kumulatívnych ukazovateľov, uplatnenie paušálnej sadzby 100 % má veľmi prísny rámec, a podľa môjho názoru je to správne.

57. Na jednej strane totiž pripomínam, že uplatnenie sadzby 100 % je obmedzené na výnimočné prípady, v ktorých sú nedostatky v kontrolnom systéme z dôvodu ich finančných dôsledkov pre fondy považované za zásahy mimo systému pomoci (prvá situácia).[36] Z dôvodu povahy nedostatkov kontrolného systému, ktoré neumožňujú overiť oprávnenosť vyplatenej pomoci,[37] však Komisia nie je schopná zistiť, či boli všetky sporné prípady pomoci skutočne vyplatené v rozpore s právom Únie, ako je to v prípade vyplatenia pomoci bez akéhokoľvek právneho základu. Tri ukazovatele pripomenuté v bode 117 napadnutého rozsudku umožňujú v tomto smere overiť, či na úrovni kontrolného systému existujú dostatočne závažné nedostatky na to, aby sa všetky platby považovali za neoprávnené.

33 Pozri v tomto zmysle bod 44 a poznámku pod čiarou 25 vyššie.

34 Tento druhý ukazovateľ tak v podstate zodpovedá podmienke v rámci prvej situácie, ale pokiaľ ide o kontrolu: v prvej situácii je všetka vyplatená pomoc neoprávnená z dôvodu, že vnútroštátna právna úprava nespĺňa základné podmienky systému pomoci stanovené v práve Únie. Naopak, druhá situácia vychádza z predpokladu, že vnútroštátna právna úprava je v súlade s týmito podmienkami stanovenými v práve Únie, ale kontrolný systém ich neberie do úvahy. Z tohto dôvodu otázka, či nesplnenie základných podmienok systému pomoci (bez ohľadu na to, o aké porušenie jednej základnej podmienky alebo viacerých takýchto podmienok ide) v rámci druhej situácie môže spôsobiť, že všetky platby budú neoprávnené, závisí od povahy porušenia dotknutej podmienky alebo podmienok rovnako ako v rámci prvej situácie. Pozri najmä rozsudky z 18. apríla 2002, Belgicko/Komisia (C-332/00, EU:C:2002:235), spomenutý v poznámke pod čiarou 25 vyššie, ako aj z 1. júla 2009, Španielsko/Komisia (T-259/05, neuverejnený, EU:T:2009:232), spomenutý v poznámke pod čiarou 35 nižšie, pokiaľ ide o veci, v ktorých porušenie základnej podmienky spôsobilo neoprávnenosť všetkých platieb. Naopak, pozri body 78 a 79 nižšie, pokiaľ ide o príklad, kde porušenie základnej podmienky nespôsobí neoprávnenosť všetkých platieb.

35 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2009, Španielsko/Komisia (T-259/05, neuverejnený, EU:T:2009:232, body 90 až 114), kde boli všetky podmienky poskytnutia dotknutej pomoci formálne splnené. Základný cieľ dotknutých operácií (výroba ľanového vlákna) však nemal komerčný účel, čo bolo v rozpore s jedným z cieľov spoločnej organizácie trhov v dotknutom odvetví, a teda všetky platby boli neoprávnené.

36 Pozri v tomto zmysle body 3 a 3.2.5. usmernení pripomenuté v bode 10 vyššie.

37 Pozri v tomto zmysle poznámku pod čiarou 24 vyššie.

58. Na druhej strane treba pripomenúť, že podľa bodu 3.2.5. usmernení je vo všeobecnosti potrebné uplatniť sadzbu 25 %, keď sa zistí, že v členskom štáte chýba kontrolný systém alebo má vážne nedostatky, a existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík. Inými slovami, uplatnenie korekcie sa sadzbou vyššou než 25 % _ a tým viac so sadzbou 100 % _ si vyžaduje preukázanie existencie závažnejších okolností v porovnaní so situáciou, v ktorej je odôvodnené uplatnenie korekcie vo výške 25 %, a pokiaľ ide o sadzbu 100 %, musí ísť o mimoriadne závažné okolnosti.[38] Takúto vyššiu závažnosť je však možné preukázať len na základe súboru ukazovateľov.

2. Judikatúra pripomenutá v bode 118 napadnutého rozsudku

59. Bod 118 napadnutého rozsudku ďalej stanovuje, že „z tejto judikatúry [pripomenutej v bode 117 napadnutého rozsudku] tak vyplýva, že uplatnenie korekcie vo výške 100 % nie je ani tak odôvodnené nedostatkami [v kľúčovej kontrole, ktorými trpí kontrolný systém], [ako skôr nedodržaním základných prvkov dotknutého systému pomoci a jeho cieľov]. Nesplnenie základnej podmienky alebo podmienok poskytnutia pomoci je dôvodom na vylúčenie všetkých výdavkov [rozsudok z 10. júla 2014, Grécko/Komisia, T-376/12, EU:T:2014:623, bod 123 (neuverejnený)]“.

60. Podľa môjho názoru nie je jasné, ako treba tento bod chápať a najmä aký je jeho vzťah s tromi ukazovateľmi uvedenými v bode 117 napadnutého rozsudku. Dosah tohto bodu bol teda podľa môjho názoru oprávnene predmetom diskusií na pojednávaní. Bod 118 je totiž nejasný z dvoch dôvodov.

61. Na jednej strane konštatujem, že bod 118 odkazuje na bod 123 rozsudku Grécko/Komisia,[39] cituje ho však len čiastočne. Na druhej strane samotný dosah bodu 123 nie je jasný a podľa môjho názoru neumožňuje objasniť dosah bodu 118 napadnutého rozsudku.

62. Po tomto spresnení konštatujem, že Všeobecný súd sa v bode 135 napadnutého rozsudku znova odvoláva na vyššie uvedený bod 118, keď uvádza, že „podľa judikatúry… citovanej v bodoch 117 a 118 [napadnutého rozsudku] je nesplnenie základných podmienok dotknutého systému pomoci dôvodom na vylúčenie všetkých výdavkov“.

63. Vzhľadom na toto konštatovanie sa domnievam, že ako francúzska republika uviedla na pojednávaní, Všeobecný súd vo vyššie uvedenom bode 118 nesprávne spojil odôvodnenie uloženia paušálnej sadzby 100 %, ktoré veľmi presne vyplýva z bodu 117 napadnutého rozsudku v podobe troch kumulatívnych ukazovateľov, a odôvodnenie uloženia finančnej korekcie vo výške 100 % v prípade pomoci poskytnutej bez právneho základu. Pripomínam, že iba v poslednom uvedenom prípade môže byť nesplnenie základných podmienok – samo osebe – dôvodom na korekciu vo výške 100 %.

38 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 2014, Grécko/Komisia (T-376/12, EU:T:2014:623, bod 111), a z 9. septembra 2011, Grécko/Komisia (T-344/05, neuverejnený, EU:T:2011:440, bod 197).

39 Rozsudok z 10. júla 2014 (T-376/12, EU:T:2014:623). Tento bod 123 znie takto: „Z tejto judikatúry tak vyplýva, že uplatnenie finančnej korekcie vo výške 100 % nie je ani tak odôvodnené nedostatkami v uplatňovaní určitých kľúčových kontrol, ako skôr nedodržaním základných prvkov dotknutého systému pomoci a jeho cieľov. Bolo to tak vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Všeobecného súdu z 1. júla 2009, Španielsko/Komisia (T-259/05, neuverejnený v Zbierke, body 181 až 185), v ktorom Všeobecný súd konštatoval, že španielske orgány pochybili pri uplatňovaní kontrolného systému pomoci na výrobu ľanového vlákna v súvislosti s podvodmi veľkého rozsahu, ktoré spočívali predovšetkým v systematickom nahlasovaní nižších množstiev spracovaného ľanového vlákna a v zneužívaní, pri ktorom išlo o výrobu ľanu bez komerčného účelu. Bol to aj prípad veci, v ktorej bol vydaný rozsudok Všeobecného súdu z 9. apríla 2008, Grécko/Komisia (T-364/04, neuverejnený v Zbierke, body 31 až 39), v ktorom Všeobecný súd konštatoval, že producenti broskýň obchádzali povinnosť dodávky za minimálnu cenu tým, že síce spracovateľom dodávali určité množstvá za takú cenu, uskutočňovali však aj dodávky mimo právnej úpravy za nižšiu, či dokonca nulovú cenu. Nesplnenie základnej podmienky alebo podmienok poskytnutia pomoci je dôvodom na vylúčenie všetkých výdavkov (rozsudok z 9. septembra 2011, Grécko/Komisia, bod 105 vyššie, bod 203).“

64. Komisia v tomto smere na pojednávaní uviedla, že bod 3.2.5. usmernení sa týka situácie, v ktorej je vnútroštátna právna úprava v súlade so základnými podmienkami vyplývajúcimi z práva Únie a jediné porušenie, ktorého sa členský štát dopustil, sa týka kontrolného systému, ktorý nezaručuje skutočné splnenie základných podmienok. V prejednávanej veci však došlo k porušeniu z pohľadu vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá nie je v súlade s právom Únie, ako aj z pohľadu kontrolného systému. Z nesprávneho vymedzenia vo vnútroštátnej právnej úprave tak vyplývajú chyby v kontrolnom systéme. [40]

65. Podľa názoru Komisie treba body 117 a 118 chápať práve v tomto kontexte. Uvedené body teda – vo vzájomnom spojení – znamenajú, že pokiaľ pri paušálnych korekciách dochádza *tak* k porušeniu na úrovni vnútroštátnej právnej úpravy, *ako aj* k nedostatkom v kontrolnom systéme, a tieto nedostatky neumožňujú rozlíšiť, kto mal na pomoc nárok a v akej sume, paušálna korekcia vo výške 100 % je odôvodnená. V takej situácii existuje riziko, že všetky výdavky môžu byť nesprávne.

66. Domnievam sa, že výklad, ktorý takto navrhuje Komisia, je okrem toho, že sa vzhľadom na predchádzajúce úvahy trochu vzďaľuje od napadnutého rozsudku, v každom prípade v rozpore s legislatívnym rámcom, ako aj s usmerneniami.

67. Pokiaľ ide totiž o legislatívny rámec, je potrebné na jednej strane pripomenúť, že uloženie akejkoľvek paušálnej sadzby – bez ohľadu na jej výšku – svojou povahou znamená, že nie je možné presne určiť skutočnú stratu. Neistota s ohľadom na/v súvislosti s ujmy, ktorú Únia utrpela, je teda dôvodom na uloženie paušálnej korekcie, sama osebe však neodôvodňuje sadzbu 100 %.

68. Na druhej strane hoci je dôvodné predpokladať, že skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava – mimo kontrolného systému – nespĺňa základné podmienky, vo všeobecnosti zvyšuje riziko, že Únia utrpí ujmu, v nijakom prípade z nej – ako takej – nevyplýva, že skutočné riziko dosahuje 100 %. V tomto smere pripomínam, že nie každé porušenie základných podmienok môže spôsobiť, že všetky platby budú neoprávnené, [41] a preto nemožno vychádzať z toho, že skutočné riziko dosahuje 100 %, pokiaľ predtým nebola uskutočnená aspoň taká analýza.

69. Čo sa týka usmernení, podľa môjho názoru ich výklad zo strany Komisie vychádza zo zámeny medzi podmienkami uplatnenia korekcie vo výške 25 % a podmienkami uplatnenia korekcie vo výške 100 %. Neschopnosť overiť, či bola pomoc poskytnutá osobám, ktoré na ňu majú nárok, je tak tiež dôsledkom úplného neuplatňovania kontrolného systému v členskom štáte, čo je dôvod na uplatnenie korekcie vo výške 25 %. V skutočnosti má každý nedostatok v kontrole týkajúci sa základného prvku, ktorý je podmienkou zákonnosti poskytnutia pomoci, za následok vznik neistoty, pokiaľ ide o to, či bola pomoc poskytnutá osobám, ktoré na ňu majú nárok. Tieto skutočnosti v dôsledku toho nemôžu byť samy osebe dôvodom na uplatnenie korekcie vo výške 100 % na základe usmernení. [42] Zhrniem to tak, že existencia neistoty v súvislosti s oprávnenosťou každej pomoci posudzovanej jednotlivo neznamená, že každá vyplatená pomoc je neoprávnená v zmysle bodu 3.2.5 usmernení.

70. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že bod 117 napadnutého rozsudku predstavuje primeraný výklad bodu 3.2.5. usmernení. Navrhujem, aby ho Súdny dvor uplatnil v tomto odvolacom konaní. Čo sa týka bodu 118 napadnutého rozsudku, zdá sa, že Všeobecný súd bod 3.2.5. usmernení vykladal nesprávne, a ako vysvetlím, podľa všetkého práve tento omyl mal za následok nesprávne uplatnenie uvedeného bodu.

40 Pozri v tomto zmysle body 72 až 74 nižšie.

41 Pozri bod 54 a poznámku pod čiarou 34 vyššie.

42 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2011, Grécko/Komisia (T-344/05, neuverejnený, EU:T:2011:440, bod 202).

C. Uplatnenie bodu 3.2.5. usmernení v prejednávanej veci Všeobecným súdom

71. Všeobecný súd uplatnil bod 3.2.5. usmernení na okolnosti prejednávanej veci (body 134 až 136 napadnutého rozsudku) v podstate na základe troch prvkov, ktoré predtým v napadnutom rozsudku vysvetlil a ktoré sa týkajú nedostatkov zistených v kontrolnom systéme na Hornej Korzike. Francúzska republika tieto prvky síce nespochybňuje, no tieto prvky sú relevantné na overenie tých prvkov, ktoré uvedená vláda spochybňuje.

72. Všeobecný súd najprv konštatoval, že určenie poľnohospodárskej plochy určitej prevádzky predstavuje základnú podmienku poskytnutia pomoci na plochu. Ak je totiž táto plocha nesprávne určená na základe definície jedného alebo viacerých prvkov, ktoré ju tvoria (orná pôda, trvalé pasienky a trvalé kultúry), ktorá nie je v súlade s právom Únie, ide o chybu, ktorá má vplyv na jednu zo základných podmienok systému pomoci na plochu, a to určenie obvodu poľnohospodárskej plochy, na základe ktorého sa vypočíta nárok na platby.[43]

73. Následne Všeobecný súd konštatoval, že systém pomoci na Hornej Korzike je založený na nesprávnych vymedzeniach týkajúcich sa určenia poľnohospodárskej plochy určitej prevádzky. Išlo o dve chyby, ktoré sa týkali toho, že francúzske orgány akceptovali na jednej strane také krajinné prvky, akými sú bariny, skalnaté výstupky a hájiky, a na druhej strane „vresoviská vhodné na spásanie“ v rozpore s ustanoveniami práva Únie.[44]

74. Nakoniec Všeobecný súd uviedol, že chyby vo vymedzení oprávnených plôch v systéme pomoci na plochu na Hornej Korzike natoľko ovplyvňujú integrovaný administratívny a kontrolný systém uplatňovaný na Hornej Korzike, ktorý bol navrhnutý na základe týchto chýb, že uvedený kontrolný systém nie je schopný odhaliť chyby pri určovaní poľnohospodárskych plôch, v dôsledku čoho mohli poľnohospodári v mnohých prípadoch nahlásiť neoprávnené plochy.[45]

75. V bodoch 134 až 136 napadnutého rozsudku Všeobecný súd rozhodol, že na základe tohto nesprávneho vymedzenia boli takmer systematicky schválené neoprávnené plochy, čo svedčí o dostatočne závažnom narušení fungovania kontrolného systému. Podľa názoru Všeobecného súdu tak uvedené vymedzenie nespĺňalo jednu zo zásadných základných podmienok. Všeobecný súd z toho vyvodil, že v súlade s judikatúrou citovanou v bodoch 117 a 118 napadnutého rozsudku je nedodržanie základných podmienok predmetného systému pomoci dôvodom na vylúčenie všetkých výdavkov, na základe čoho konštatoval, že dotknuté nedostatky sú natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku ktorého sú všetky platby neoprávnené.

76. Rovnako ako francúzska republika sa domnievam, že Všeobecný súd sa v bodoch 134 až 136 napadnutého rozsudku dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že nesplnenie základných podmienok predmetného systému pomoci je dôvodom na vylúčenie všetkých výdavkov v súlade s bodom 3.2.5. usmernení. Chyba má v zásade dve časti.

77. *V prvom rade* ako som už vysvetlil v bode 63 vyššie, skutočnosť, že kontrolný systém nespĺňa základné podmienky systému pomoci, nepostačuje – sama osebe – na odôvodnenie uloženia paušálnej korekcie vo výške 100 % na základe bodu 3.2.5. usmernení.[46] Všeobecný súd teda v bode 136 napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že „nedostatky predmetného [kontrolného systému] sú v rozpore so [základnými podmienkami systému pomoci], a *teda* sú natoľko závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku ktorého sú všetky platby neoprávnené“.[47]

43 Body 111 až 133 napadnutého rozsudku.

44 Body 120 a 121 napadnutého rozsudku týkajúce sa posúdenia, ktoré Všeobecný súd uviedol na jednej strane v bodoch 50 až 74 napadnutého rozsudku a na druhej strane v bodoch 75 až 106 napadnutého rozsudku. Toto nesprávne vymedzenie je uvedené v bodoch 15 a 16 vyššie.

45 Body 130 až 132 napadnutého rozsudku.

46 Pozri v tomto zmysle body 52 až 58 vyššie.

47 Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

78. Po tomto spresnení *ďalej* konštatujem, že nesplnenie dotknutej základnej podmienky svojou povahou dokonca ani nespôsobuje, že všetky platby sú neoprávnené.

79. Nesprávne vymedzenie v prejednávanej veci sa totiž týka *niektorých typov* plôch (krmovinové plochy s veľmi malým množstvom trávnatých porastov, ako aj určité krajinné prvky, akými sú skalnaté výstupky, bariny a hájiky), čo neznamená, že *všetky* plochy vyhlásené za oprávnené nimi nemali byť. Ako samotný Všeobecný súd v podstate správne konštatoval v bode 127 napadnutého rozsudku, nesprávne vymedzenie má za následok len to, že suma pomoci na plochu je *vyššia*, než na akú by dotknutí poľnohospodári mali nárok, keby bola poľnohospodárska plocha ich prevádzok správne posúdená. Inými slovami, Francúzska republika použila príliš široký výklad oprávnených plôch a také nedodržanie vymedzenia poľnohospodárskej plochy nemôže spôsobiť, že *všetky* platby budú neoprávnené. Skutočnosť, že vnútroštátna právna úprava – mimo kontrolného systému – nespĺňa túto podmienku, v dôsledku čoho poľnohospodári v mnohých prípadoch nahlásili neoprávnené plochy, v tomto smere nič nemení.

80. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že v tomto bode je potrebné vyhovieť odvolaciemu dôvodu francúzskej republiky, a teda čiastočne zrušiť napadnutý rozsudok.

D. O žalobe na Všeobecnom súde

81. Podľa článku 61 prvého odseku druhej vety Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu sám vydať konečný rozsudok v spore, ak to stav konania dovoľuje.

82. Domnievam sa, že v prejednávanej veci je to tak. Komisia totiž uložila spornú korekciu v podstate na základe tých istých dvoch nedostatkov v kontrolnom systéme, ktoré uvádza Všeobecný súd.[48] Z analýzy v týchto návrhoch však vyplýva, že také nedostatky nie sú dôvodom na uloženie paušálnej sadzby vo výške 100 %. V tomto bode je teda potrebné zrušiť sporné rozhodnutie.

E. O trovách

83. Článok 184 ods. 2 rokovacieho poriadku stanovuje, že ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou o veci, rozhodne aj o trovách konania.

84. Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku, ktorý sa uplatní na odvolacie konanie na základe článku 184 ods. 1 rokovacieho poriadku, účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

85. Keďže Komisia nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť znášať okrem vlastných trov aj trovy konania, ktoré vznikli Francúzskej republike.

V. Návrh

86. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

– čiastočne zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 12. marca 2019, Francúzsko/Komisia, T-26/18, neuverejnený, EU:T:2019:153, v rozsahu, v akom v ňom Všeobecný súd zamietol návrhy Francúzskej republiky založené na porušení zásady proporcionality, ktorými sa domáhala zrušenia vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2017/2014 z 8. novembra 2017, ktorým sa z financovania

48 Pozri v tomto zmysle bod 28 vyššie.

Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), v rozsahu, v akom toto rozhodnutie ukladá Francúzskej republike paušálnu korekciu vo výške 100 % z dôvodu nedostatkov v kontrolnom systéme pomoci na plochu na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014;

– zrušil vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2017/2014 z 8. novembra 2017, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), v rozsahu, v akom ukladá Francúzskej republike paušálnu korekciu vo výške 100 % z dôvodu nedostatkov v kontrolnom systéme pomoci na plochu na Hornej Korzike za roky podávania žiadostí 2013 a 2014;

– uložil Európskej komisii povinnosť znášať okrem vlastných trov aj trovy konania, ktoré vznikli Francúzskej republike.