Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

1. února 2018 *

„EZZF a EZFRV – Výdaje vyloučené z financování – Program rozvoje francouzského venkova – Opatření na podporu rozvoje venkova – Oblasti s přírodním znevýhodněním – Paušální finanční oprava – Výdaje vynaložené Francií – Kontroly na místě – Kritérium zatížení – Počítání zvířat – Zvýšení sazeb paušální finanční opravy z důvodu opakovaného porušení – Procesní záruky“

Ve věci T-518/15,

Francouzská republika, zastoupená původně G. de Berguesem, D. Colasem, R. Coesmem a A. Daly, poté D. Colasem, R. Coesmem a A. Daly a nakonec D. Colasem, R. Coesmem, S. Horrenbergerem a E. de Moustier, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná

Španělským královstvím, původně zastoupeným M. Sampol Pucurullem, poté V. Ester Casas, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem,

proti

Evropské komisi, zastoupené A. Bouquetem, A. Lewisem a J. Aquilina, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh podle článku 263 SFEU na částečné zrušení prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2015/1119 ze dne 22. června 2015, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2015, L 182, s. 39),

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení G. Berardis, předseda, D. Spielmann a Z. Csehi (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: M. Marescaux, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. června 2017,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Na základě čl. 36 písm. a) bodů i) a ii) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2005, L 277, s. 1) zavedly francouzské orgány program rozvoje francouzského venkova na období 2007 – 2013 (dále jen „program rozvoje na období 2007–2013“), podle něhož mají být zejména zemědělcům ve znevýhodněných oblastech poskytnuty vyrovnávací příspěvky na přírodní znevýhodnění (dále jen „vyrovnávací příspěvky“).

2 Rozhodnutím C(2007) 3446 ze dne 19. července 2007 Evropská komise schválila program rozvoje na období 2007 – 2013, který obsahuje zejména opatření ve smyslu čl. 36 písm. a) bodů i) a ii) nařízení č. 1698/2005, tedy opatření 211 a 212. Uvedená opatření umožňují zajistit, aby zemědělci v oblastech s přírodním znevýhodněním, a to jak v horských oblastech, tak ve znevýhodněných oblastech jiných než horských, dodržovali postupy podporující řádné využívání půdy, neboť poskytování příspěvků pro krmné plochy je podmíněno dodržením kritéria zatížení. Toto kritérium, vyjádřené ve velkých dobytčích jednotkách (VDJ) na hektar, umožňuje stanovit rámec pro hustotu stáda přítomného na krmných plochách za účelem vyhnout se jevu nedostatečného nebo nadměrného spásání. V souladu s čl. 71 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 stanoví program rozvoje na období 2007–2013 pravidla pro způsobilost výdajů, jež zahrnují zejména dodržování míry zatížení vymezené pro jednotlivé departementy, jejíž prahové hodnoty jsou definované pro jednotlivé oblasti nebo dílčí oblasti.

3 Finanční opravu, která je předmětem této žaloby, stanovila Komise na základě šetření vedeného pod č.j. RD 2/2012/005/FR ohledně zvláštních opatření v rámci osy 2 programu rozvoje na období 2007–2013 v zemědělském roce 2011, tj. opatření 211 a 212 týkající se vyrovnávacích příspěvků a dílčího opatření 214-A spočívajícího v agroenvironmentální prémii na pastviny (dále jen „prémie na pastviny“).

4 Šetření bylo provedeno v souladu s čl. 31 odst. 1 až 3 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1), které bylo použitelné v době zahájení šetření.

5 Dopisem ze dne 11. prosince 2012 zaslaným na základě čl. 11 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 885/2006 ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o akreditaci platebních agentur a dalších subjektů a schválení účetní závěrky EZZF a EZFRV (Úř. věst. 2006, L 171, s. 90), sdělila Komise francouzským orgánům svá zjištění vyplývající z daného šetření a vyžádala si doplňující informace (dále jen „sdělení výsledků šetření“).

6 V bodě 4.3 sdělení výsledků šetření, nadepsaném „Neexistence kontroly míry zatížení“, Komise zejména uvádí, že způsob provádění kontrol na místě ohledně opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků a dílčího opatření týkajícího se prémie na pastviny je v rozporu s čl. 4 odst. 1, čl. 10 odst. 1 a čl. 14 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. ledna 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. 2011, L 25, s. 8), jelikož při kontrolách na místě nebyl ověřen ani spočítán skot, ovce a kozy, pro něž byla podána žádost o zvláštní podporu, ani ve vztahu k nim nebyla provedena kontrola věrohodnosti. Komise zdůraznila, že stejné zjištění již bylo v tomto směru konstatováno ve dvou předchozích šetřeních RD 2/2008/10/FR a RD 2/2011/03/FR, a vyzvala francouzské orgány, aby upravily své postupy kontrol na místě.

7 Dopisem ze dne 2. dubna 2013 předložily francouzské orgány Komisi své vyjádření ke sdělení výsledků šetření.

8 V bodě 4.3 svého vyjádření francouzské orgány:

– odmítly použití kontroly věrohodnosti jakožto prostředku k prokázání odůvodněnosti podpory;

– namítly, že byl proveden výpočet míry zatížení ohledně skotu s použitím kontrolované vnitrostátní počítačové databáze a v souladu s postupy stanovenými různými nařízeními Evropské unie, které jsou pro ni použitelné;

– připomněly, že ověření míry zatížení pro účely vyrovnávacích příspěvků je prováděno v rámci kontrol na místě uskutečňovaných buď z titulu způsobilosti různých podpor na zvířata, nebo z titulu identifikace pro účely podmíněnosti, přičemž při kontrolách na místě týkajících se vyrovnávacích příspěvků bylo systematicky prováděno počítání skotu nezařazeného ve vnitrostátní počítačové databázi a ovcí a koz, které nebyly předmětem žádosti o podporu na zvířata.

9 Dopisem ze dne 24. června 2013 pozvala Komise francouzské orgány v souladu s čl. 11 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení č. 885/2006 na dvoustranné jednání, které se konalo dne 28. listopadu 2013.

10 Dne 11. prosince 2013 zaslala Komise francouzským orgánům v souladu s čl. 11 odst. 2 nařízení č. 885/2006 zápis z dvoustranného jednání, ve kterém si od nich vyžádala doplňující informace. Francouzské orgány odpověděly dne 27. února 2014.

11 Dopisem ze dne 27. května 2014 (dále jen „oficiální sdělení“) Komise francouzským orgánům oficiálně sdělila, že trvá na svém stanovisku. Domnívá se, že zjištěné neplnění je nedostatkem v klíčové kontrole, který představuje riziko „pro fond“, s nímž je obvykle spojena finanční oprava ve výši 5 %. Upřesnila však, že jelikož na toto neplnění upozornila již při dvou předchozích kontrolách, považuje je za opakované, a navrhuje tudíž uplatnit z tohoto důvodu paušální finanční opravu ve výši 10 %, což znamená, že má být z financování výdajů uplatněných u zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) vyloučena částka v čisté výši 115 971 211,03 eura. Komise dále upřesnila, že daná paušální oprava se týká výdajů vztahujících se k rokům podání žádosti 2011 až 2013 a vynaložených během finančních roků 2011 až 2013, jelikož pro uvedené roky nebylo přijato žádné nápravné opatření.

12 Dne 3. července 2014 předložily francouzské orgány danou záležitost dohodovacímu orgánu, který dne 15. ledna 2015 vydal zprávu č. 14/FR/635.

13 Po neúspěšném dohodovacím postupu sdělila Komise dopisem ze dne 16. března 2015 francouzským orgánům svůj konečný postoj (dále jen „konečný postoj“), ve kterém částečně setrvala na postoji vyjádřeném v oficiálním sdělení a navrhla, aby byla z financování výdajů uplatněných u EZFRV a EZZF vyloučena částka v čisté výši 98 276 677,07 eura pokrývající výdaje vztahující se k roku podání žádosti 2011 a výdaje vztahující se k rokům podání žádosti 2012 a 2013, vynaložené ode dne 11. prosince 2010 pro finanční roky 2011 až 2013 z titulu opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků a dílčího opatření týkajícího se prémie na pastviny.

14 Dopisem ze dne 18. června 2015 Komise s ohledem na řešení uplatněné Tribunálem v rozsudku ze dne 30. dubna 2015, Francie v. Komise (T-259/13, nezveřejněný, EU:T:2015:250) navrhla, aby byly ze základu pro finanční opravu, o níž má být rozhodnuto, vyloučeny výdaje týkající se ovcí a koz, které nebyly předmětem žádosti o podporu na zvířata. Vzhledem k tomu, že Komise nemohla takové vyloučení provést před zveřejněním uvedeného rozhodnutí, navrhla, aby byly po jeho zveřejnění provedeny nezbytné úpravy, a za tímto účelem vyzvala francouzské orgány, aby jí sdělily částky v hrubé výši, jež mají být vyloučeny ze základu finanční opravy.

15 Dne 22. června 2015 vydala Komise prováděcí rozhodnutí (EU) 2015/1119, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2015, L 182, s. 39) (dále jen „napadené rozhodnutí“).

16 Napadeným rozhodnutím Komise v rámci postupu schvalování souladu účetních závěrek v zemědělství vyloučila z financování Evropskou unií částku v čisté výši 98 276 627,35 eura. Daná paušální finanční oprava odpovídá některým výdajům vynaloženým Francouzskou republikou na základě opatření 211 a 212 týkajících se vyrovnávacích příspěvků a dílčího opatření 214-A týkajícího se prémie na pastviny v rámci osy 2 programu rozvoje na období 2007–2013. Uvedené výdaje odpovídají podporám vyplaceným francouzskými orgány na základě žádostí podaných za roky 2011 až 2013.

17 Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s čl. 52 odst. 1 až 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení 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 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549), kterým bylo s účinností ode dne 1. ledna 2014 zrušeno nařízení č. 1290/2005. Postup schvalování souladu zavedený článkem 52 nařízení č. 1306/2013 v podstatě odpovídá postupu upravenému článkem 31 nařízení č. 1290/2005.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

18 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 2. září 2015 podala Francouzská republika projednávanou žalobu.

19 Dne 30. listopadu 2015 předložila Komise svou žalobní odpověď. Ve stanovených lhůtách byly podány replika a duplika.

20 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 1. prosince 2015 předložilo Španělské království návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Francouzské republiky. Rozhodnutím ze dne 11. ledna 2016 předseda šestého senátu Tribunálu toto vedlejší účastenství povolil. Španělské království předložilo spis vedlejšího účastníka, ke kterému podaly ve stanovených lhůtách svá vyjádření hlavní účastníce řízení.

21 Vzhledem k tomu, že se změnilo složení Tribunálu, a v zájmu řádného výkonu spravedlnosti, určil předseda Tribunálu v souladu s čl. 27 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu jiného soudce zpravodaje, který byl přidělen ke druhému senátu. Vzhledem k tomu, že došlo ke změnám ve složení senátů Tribunálu, byla věc v souladu s čl. 27 odst. 5 jednacího řádu nově přidělena šestému senátu, k němuž byl přidělen dotčený soudce zpravodaj.

22 Organizačním procesním opatřením ze dne 4. května 2017, vydaným podle čl. 89 odst. 3 jednacího řádu, byli účastníci řízení vyzváni, aby se vyjádřili k důsledkům, jež je třeba vyvodit z rozsudků ze dne 26. ledna 2017, Španělsko v. Komise (C-506/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:42) a ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise (C-373/15 P, EU:C:2017:55). Účastníci řízení na tuto výzvu odpověděli ve stanovené lhůtě. Komise byla také vyzvána, aby předložila kanceláři Tribunálu některé listiny, což ve stejné lhůtě učinila.

23 Francouzská republika, podporovaná Španělským královstvím, navrhuje, aby Tribunál:

– částečně zrušil napadené rozhodnutí v části, ve které jím jsou vyloučeny z financování Evropské unie některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci EZZF nebo EZFRV, a to v rozsahu, ve kterém jím byly z financování Evropské unie vyloučeny výdaje vynaložené Francouzskou

republikou na vyrovnávací příspěvky a prémie na pastviny týkající se osy 2 programu rozvoje na období 2007–2013 ve vztahu k finančním rokům 2011 až 2013 ve výši pomoci vyplacené na základě žádostí předložených v hospodářských letech 2011 až 2013;

– podpůrně, aby částečně zrušil napadené rozhodnutí, a to v části, ve které jsou do základu paušální opravy zahrnuty výdaje týkající se ovcí a koz, které nebyly předmětem žádosti o podporu na zvířata;

– zcela podpůrně, aby částečně zrušil napadené rozhodnutí, a to v části, ve které jím je uplatněna zvýšená paušální oprava v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

24 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– žalobu zamítl;

– prohlásil, že není namístě rozhodnout o druhém žalobním důvodu;

– uložil Francouzské republice náhradu nákladů.

Právní otázky

25 Na podporu své žaloby předložila Francouzská republika tři žalobní důvody, avšak na ústním jednání vzala posléze druhý žalobní důvod zpět.

26 První žalobní důvod vychází z porušení čl. 4 odst. 1, čl. 10 odst. 1 a čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 a rovněž čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006, v rozsahu, v němž Komise dospěla k závěru, že francouzská vláda nesplnila své povinnosti týkající se kontroly míry zatížení.

27 Třetí žalobní důvod, vznesený zcela podpůrně, vychází z toho, že Komise porušila pravidla stanovená v dokumentu Komise VI/5330/97 ze dne 23. prosince 1997, nazvaném „Pokyny týkající se výpočtu finančních důsledků při přípravě rozhodnutí o schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF“ (dále jen „dokument VI/5330/97“) v dokumentu AGRI/60637/2006, nazvaném „Sdělení Komise – Jak Komise řeší případy opakovaných nedostatků v systémech kontroly v rámci schvalování účetní závěrky záruční sekce EZOZF“ (dále jen „dokument AGRI/60637/2006“) tím, že uplatnila zvýšenou paušální opravu v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované, protože se týkalo klíčové kontroly, u které již byla provedena oprava při dvou předchozích kontrolách, avšak francouzské orgány nezjednaly v tomto směru zlepšení.

Úvodní poznámky

28 Úvodem je třeba připomenout, že z EZZF se financují pouze intervenční opatření prováděná v souladu s ustanoveními unijního práva v rámci společné organizace zemědělských trhů (rozsudek ze dne 4. září 2015, Spojené království v. Komise, T-245/13, EU:T:2015:595, bod 64), a že podle předpisů unijního práva týkajících se zejména EZZF musí členské státy zřídit účinný systém kontroly a dozoru (viz rozsudek ze dne 17. května 2013, Bulharsko v. Komise, T-335/11, nezveřejněný, EU:T:2013:262, bod 29 a citovaná judikatura).

29 Kromě toho podle ustálené judikatury Komisi přísluší, aby prokázala existenci porušení pravidel společné organizace zemědělských trhů. Komise má tedy povinnost odůvodnit své rozhodnutí konstatující absenci nebo nedostatky kontrol provedených dotyčným členským státem. Komise však není povinna vyčerpávajícím způsobem prokázat nedostatečnost kontrol provedených vnitrostátními orgány nebo nesrovnalosti údajů předaných vnitrostátními orgány, nýbrž předložit důkazy prokazující závažné a důvodné pochybnosti, které má o těchto kontrolách nebo údajích. Dotčený členský stát naproti tomu nemůže vyvrátit zjištění Komise, aniž by podložil svá vlastní tvrzení skutečnostmi, které dokládají existenci spolehlivého a funkčního kontrolního systému. Nepodaří-li se mu tedy prokázat, že zjištění Komise jsou nepřesná, představují tato zjištění skutečnosti způsobilé vzbudit závažné pochybnosti o zavedení systému odpovídajících a účinných opatření dozoru a kontroly. Toto zmírnění důkazního břemene spočívajícího na Komisi lze vysvětlit skutečností, že členský stát má nejlepší předpoklady ke shromáždění a ověření údajů nezbytných pro schválení účetních závěrek EZZF, a je tedy na něm, aby předložil co nejpodrobnější a nejúplnější důkaz o skutečném stavu jeho kontrol nebo údajů a popřípadě o nesprávnosti tvrzení Komise (viz rozsudek ze dne 4. září 2015, Spojené království v. Komise, T-245/13, EU:T:2015:595, bod 65 a citovaná judikatura).

30 Konečně podle judikatury je na Komisi, aby prokázala existenci porušení unijních předpisů; jakmile je však toto porušení prokázáno, náleží případné prokázání toho, že se Komise dopustila nesprávného posouzení, pokud jde o finanční důsledky, které je z tohoto porušení třeba vyvodit, členskému státu (viz rozsudek ze dne 4. září 2015, Spojené království v. Komise, T-245/13, EU:T:2015:595, bod 66 a citovaná judikatura). Řízení financování z EZZF totiž v zásadě spočívá na vnitrostátních správních orgánech, které dbají na přísné dodržování unijních norem, a je založeno na důvěře mezi vnitrostátními orgány a unijními orgány. Pouze členský stát může znát a přesně určit údaje nezbytné pro zpracování účetnictví fondu, jelikož Komise není natolik blízko ekonomickým subjektům, aby mohla získat informace, které potřebuje (viz rozsudek ze dne 4. září 2015, Spojené království v. Komise, T-245/13, EU:T:2015:595, bod 67 a citovaná judikatura).

31 Právě ve světle těchto úvah je třeba posoudit žalobní důvody předložené Francouzskou republikou.

K přípustnosti a relevanci žalobních důvodů v rozsahu, v jakém se obdobně vztahují na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny

32 Francouzská republika úvodem namítá, že Komise během celého správního řízení vycházela z toho, že se neexistence kontroly míry zatížení týká nejen opatření souvisejících s vyrovnávacími příspěvky, ale také dílčího opatření spojeného s prémií na pastviny, ačkoli mají rozdílné cíle a jiná kritéria pro přiznání podpory. Francouzská republika proto uvádí, že důvody, jež předložila ve vztahu k opatřením 211 a 212 týkajícím se vyrovnávacích příspěvků, „se obdobně vztahují rovněž na dílčí opatření 214-A [týkající se] prémie na pastviny“, a tedy napadá celkovou výši paušální opravy stanovené v napadeném rozhodnutí, tj. v částce v čisté výši 98 276 677,07 eura. V replice potvrdila svůj úmysl uplatnit předložené důvody i na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny.

33 Komise argumenty Francouzské republiky zpochybňuje.

34 V tomto ohledu je třeba uvést, že Komise ve své argumentaci odmítá jak přípustnost, tak relevanci žalobních důvodů předložených Francouzskou republikou v rozsahu, v jakém mají být obdobně použity na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny.

35 Pokud se jedná o argumenty Komise, kterými odmítá přípustnost žalobních důvodů v rozsahu, v jakém mají být obdobně použity na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury z článku 21 statutu Soudního dvora Evropské unie, který se použije na Tribunál podle článku 53 uvedeného statutu, jakož i z článku 76 jednacího řádu Tribunálu vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí jasně a přesně uvádět předmět sporu, návrhová žádání, jakož i stručný

popis žalobních důvodů, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Tribunálu vykonávat přezkum, aniž by bylo případně nutné si vyžádat doplňující informace (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2017, GGP Italy v. Komise, T-474/15, EU:T:2017:36, body 31 a 32 a citovaná judikatura).

36 V projednávané věci je třeba uvést, že Francouzská republika uvádí jasně a přesně předmět sporu i stručný popis žalobních důvodů. Vysvětluje rovněž, proč jsou podle jejího názoru tyto důvody související s opatřeními týkajícími se vyrovnávacích příspěvků použitelné i na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny. Z žaloby totiž jasně vyplývá, že argumentace ohledně obdobného použití vychází ze skutečnosti, že Komise v rámci své výtky týkající se neexistence kontroly míry zatížení údajně staví oba druhy dotčených opatření na stejnou roveň.

37 Z výše uvedeného vyplývá, že je přípustné, aby Francouzská republika použila své žalobní důvody obdobně i na dílčí opatření spojené s prémií na pastviny.

38 Pokud se jedná o argumenty Komise, kterými odmítá relevanci žalobních důvodů v rozsahu, v jakém mají být obdobně použity na dílčí opatření týkající se prémie na pastviny, je třeba zaprvé připomenout, že na opatření týkající se vyrovnávacích příspěvků se použijí stejné normy jako na agroenvironmentální opatření, jakým jsou například opatření týkající se prémie na pastviny. Z ustanovení hlavy IV nařízení č. 1698/2005 totiž vyplývá, že opatření týkající se vyrovnávacích příspěvků i agroenvironmentální opatření jsou součástí podpory rozvoje venkova zaměřené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví.

39 Zadruhé z oběžníku DGPAAT/SDEA/C2011-3030 ze dne 22. dubna 2011 o agroenvironmentálních opatřeních vyplývá, že míra zatížení se u těchto druhů opatření vypočítává stejným způsobem jako míra zatížení u opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků. Míra zatížení u opatření týkajících se prémie na pastviny se totiž vypočte „jako podíl počtu býložravců přítomných v podniku převedeného na VDJ a rozlohy uplatněných krmných ploch podniku“, zatímco v oběžníku DGPAAT/SDEA/C2011-3071 ze dne 29. srpna 2011, který stanoví právní podmínky pro poskytování vyrovnávacích příspěvků na roky 2011 až 2013, se upřesňuje, že míra zatížení pro uvedená opatření se vypočte jako „podíl počtu chovaných VDJ a počtu hektarů krmných ploch“.

40 Zatřetí ze závěrečného postoje Komise jasně vyplývá, že vyloučení části výdajů uplatněných u EZFRV je založeno na neexistenci kontroly na místě ohledně míry zatížení u opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků a u dílčího opatření týkajícího se prémie na pastviny a že finanční oprava byla uplatněna na oba druhy opatření.

41 Začtvrté, jak uvedla Francouzská republika, Komise během celého schvalovacího řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, nikdy nepředložila zvláštní argumentaci ohledně dílčího opatření týkajícího se prémie na pastviny, která by byla odlišná od argumentace ohledně opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků.

42 Vzhledem k výše uvedenému je třeba učinit závěr, že Francouzská republika platně vznesla své žalobní důvody jak pro opatření týkající se vyrovnávacích příspěvků, tak pro dílčí opatření týkající se prémie na pastviny.

K prvnímu žalobnímu důvodu, který vychází z porušení čl. 4 odst. 1, čl. 10 odst. 1 a čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 a rovněž čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006

43 Prvním žalobním důvodem Francouzská republika, podporovaná Španělským královstvím, namítá, že Komise porušila čl. 4 odst. 1, čl. 10 odst. 1 a čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 a rovněž čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006, v rozsahu, v němž dospěla k závěru, že Francouzská republika nesplnila své povinnosti týkající se kontroly míry zatížení.

44 Francouzská republika rozdělila uvedený žalobní důvod na dvě části.

45 V rámci první části Francouzská republika v podstatě tvrdí, že nebyla povinna při kontrolách na místě počítat zvířata pro účely ověření kritéria spojeného s mírou zatížení, jelikož taková povinnost nevyplývá z čl. 4 odst. 1, z čl. 10 odst. 1, ani z čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011. Kontroly zavedené francouzskými orgány s ohledem na vnitrostátní databázi identifikačních údajů (dále jen „databáze BDNI“) údajně odpovídají požadavkům čl. 4 odst. 1 nařízení č. 65/2011, jelikož umožňují účinné ověření dodržování podmínek, za nichž byly vyrovnávací příspěvky poskytnuty.

46 V rámci druhé části Francouzská republika v podstatě tvrdí, že při kontrolách na místě není nutné provádět ve vztahu k daným zvířatům kontrolu věrohodnosti, jelikož taková povinnost nevyplývá z čl. 4 odst. 1, z čl. 10 odst. 1, ani z čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011. Komise použila zmíněný pojem „kontrola věrohodnosti“, aniž uvedla jeho právní základ či význam nebo způsob, jakým má být prováděna.

47 Komise argumenty Francouzské republiky zpochybňuje.

48 Vzhledem k tomu, že spolu obě uvedené části prvního žalobního důvodu úzce souvisí, je vhodné je posoudit společně.

49 Úvodem je třeba připomenout, že pokud se jedná o zásady v oblasti kontrol týkajících se opatření spojených s vyrovnávacími příspěvky a dílčího opatření spojeného s prémií na pastviny, článek 4 nařízení č. 65/2011 stanoví:

„1. Členské státy zavedou kontrolní systém, kterým se zajistí, aby byly prováděny všechny nezbytné kontroly za účelem účinného ověření dodržování podmínek, za nichž je podpora poskytnuta.

[…]

4. Kontroly na místě podle článků 12, 20 a 25 tohoto nařízení a další kontroly podle pravidel Unie pro zemědělské subvence se podle možností provádějí ve stejnou dobu.

[…]“

50 Článek 10 nařízení č. 65/2011 stanoví:

„1. Členské státy využijí integrovaný administrativní a kontrolní systém stanovený v hlavě II kapitole 4 nařízení (ES) č. 73/2009.

2. Ověřování dodržování kritérií způsobilosti sestává z administrativních kontrol a kontrol na místě.

3. Dodržování požadavků podmíněnosti se ověřuje pomocí kontrol na místě a případně pomocí administrativních kontrol.

4. Během doby trvání závazku se pozemky, pro něž se poskytuje podpora, nesmí vyměňovat s výjimkou případů zvlášť vymezených v programu rozvoje venkova.“

51 Pokud se jedná konkrétně o kontroly na místě, čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 stanoví, že předmětem kontrol na místě „jsou veškeré závazky a povinnosti příjemce, které lze v době návštěvy zkontrolovat“.

52 Zaprvé je v této souvislosti třeba připomenout, že i když unijní právní úprava týkající se poskytování podpor a prémií výslovně nestanoví povinnost členských států zavést zvláštní opatření dozoru a způsoby kontrol, nic to nemění na tom, že podle čl. 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 přísluší členským státům provádět kontroly na místě, jejichž předmětem jsou veškeré závazky a povinnosti příjemce,

včetně těch, které vyplývají z vnitrostátního práva, které lze v době návštěvy zkontrolovat (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. ledna 2017, Španělsko v. Komise, C-506/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:42, bod 69, a ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise, C-373/15 P, EU:C:2017:55, bod 71).

53 V projednávané věci program rozvoje na období 2007–2013, který byl schválen Komisí, stanovil pro účely způsobilosti pro poskytnutí vyrovnávacích příspěvků kritérium zatížení vyjádřené ve VDJ, jehož cílem bylo stanovit rámec pro hustotu stáda nacházejícího se na krmných plochách za účelem vyhnutí se jevu nadměrného nebo nedostatečného spásání. Francouzské orgány proto byly povinny během kontrol na místě určit kritérium zatížení formou počítání zvířat přítomných v podniku v době návštěvy kontroly, přičemž toto počítání je ostatně stanoveno v bodě 7.2 oběžníku DGPAAT/SDEA/C2011-3071 ze dne 29. srpna 2011 citovaného v bodě 39 výše, aby ověřily, zda v dané době bylo toto kritérium splněno, a tím potvrdily údaje vyplývající z administrativních kontrol (viz obdobně rozsudek ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise, C-373/15 P, EU:C:2017:55, bod 72).

54 Zadruhé je třeba uvést, že Komise zmínila kontrolu věrohodnosti jako alternativní možnost k přesnému počítání zvířat, kterou lze v případech, kdy se jedná o velká stáda, využít k provedení kontroly míry zatížení. Ve svém oficiálním sdělení Komise vytkla francouzským orgánům, že „při kontrolách na místě není ověřována míra zatížení […], jelikož zvířata nejsou ověřována ani počítána, ani ve vztahu k nim není prováděna kontrola věrohodnosti“. Komise rovněž uvedla, že „nedílnou součástí kontrol na místě [musí být] kontrola počtu zvířat ve stádě nebo kontrola věrohodnosti“. Stejné výtky jsou uvedeny v oznámení o výsledcích šetření a v pozvánce na dvoustranné jednání. Obdobně ve svém konečném postoji vytkla Komise francouzským orgánům, že „kontroly na místě zavedené pro opatření v oblasti rozvoje venkova nezahrnují počítání nebo kontrolu věrohodnosti počtu zvířat ve stádě“, přičemž upřesnila, že „tato zvířata nejsou ověřována ani počítána, ani ve vztahu k nim není prováděna kontrola věrohodnosti“, a že „[po provedení] kontroly na místě není stanovena míra zatížení“.

55 Mimoto Komise v průběhu celého správního řízení opakovaně tvrdila, že kontrola počtu zvířat ve stádě nebo kontrola věrohodnosti musí být nedílnou součástí kontrol na místě zavedených pro opatření v rámci osy 2, pro která je v závazcích příjemců stanovena míra zatížení. Proto několikrát vyzvala francouzské orgány, aby upravily své kontrolní postupy. Pokud měly během správního řízení francouzské orgány pochybnosti ohledně významu a způsobu provádění kontroly věrohodnosti v praxi, mohly požádat Komisi o vysvětlení, avšak namísto toho se omezily na námitku neexistence právního základu takové kontroly věrohodnosti.

56 Je tudíž na místě odmítnout argument, že Komise porušila čl. 11 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 885/2006, když nikdy během správního řízení neupřesnila, jaká nápravná opatření má Francouzská republika přijmout ke splnění své povinnosti provádět kontrolu věrohodnosti ohledně dotčených zvířat.

57 S ohledem na vše výše uvedené je namístě učinit závěr, že Komise právem rozhodla, že francouzské orgány jsou povinny při kontrolách na místě počítat zvířata nebo provádět kontrolu věrohodnosti, aby ověřily splnění kritéria míry zatížení zvířaty přítomnými v podniku, pro která jsou poskytovány vyrovnávací příspěvky. Totéž platí pro závěr Komise týkající se povinnosti počítat zvířata nebo provádět kontrolu věrohodnosti k ověření splnění kritéria míry zatížení týkající se dílčího opatření spojeného s prémií na pastviny.

58 Uvedený závěr není nijak dotčen rozsudkem ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise (C-373/15 P, EU:C:2017:55) v rozsahu, v jakém jím byl zrušen rozsudek ze dne 30. dubna 2015, Francie v. Komise (T-259/13, nezveřejněný, EU:T:2015:250).

59 V této souvislosti je třeba připomenout, že v rozsudku ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise (C-373/15 P, EU:C:2017:55, bod 97) Soudní dvůr rozhodl, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že v bodě 74 rozsudku ze dne 30. dubna 2015, Francie v. Komise (T-259/13,

nezveřejněný, EU:T:2015:250) konstatoval, že systém kontrol na místě, které je nutno provést na základě článku 12 a následujících nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova (Úř. věst. 2006, L 368, s. 74), jehož znění odpovídá znění článku 12 a následujícím nařízení č. 65/2011, je autonomní a nezávislý na kontrolách prováděných v rámci administrativy spojené s identifikací skotu nebo s prémiemi na skot, přičemž neurčil, zda posledně uvedené kontroly jsou kontrolami podle unijních pravidel pro zemědělské subvence ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1975/2006, jehož znění odpovídá znění čl. 4 odst. 4 nařízení č. 65/2011, a zda mohly být provedeny ve stejnou dobu jako kontroly stanovené v článku 12 a následujících tohoto nařízení.

60 Členské státy v zásadě mohou provádět kontroly na místě na základě článku 12 a následujících nařízení č. 65/2011, jako jsou kontroly na místě z titulu vyrovnávacích příspěvků, ve stejnou dobu jako kontroly na místě prováděné z titulu identifikace skotu nebo prémií na skot podle unijních pravidel pro zemědělské subvence, pokud jsou splněny dvě podmínky, a to zaprvé že se jedná o kontroly stanovené podle unijních pravidel pro zemědělské subvence ve smyslu čl. 4 odst. 4 nařízení č. 65/2011 a zadruhé že je možné je provést souběžně s kontrolami stanoveným v článku 12 a následujících uvedeného nařízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise, C-373/15 P, EU:C:2017:55, body 95 a 96).

61 Pokud se jedná o první podmínku, účastníci se neshodují v otázce, zda kontroly prováděné v rámci administrativy spojené s identifikací skotu představují kontroly stanovené unijními předpisy o zemědělských subvencích. Naopak se shodují v tom, že kontroly prováděné v rámci administrativy spojené s prémiemi na skot představují kontroly stanovené unijními předpisy o zemědělských subvencích.

62 V tomto ohledu je třeba uvést, že kontroly prováděné z titulu identifikace skotu jsou kontrolami prováděnými na základě nařízení Komise (ES) č. 1082/2003 ze dne 23. června 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000, pokud jde o minimální kontroly v rámci systému identifikace a evidence skotu (Úř. věst. 2003, L 156, s. 9; Zvl. vyd. 03/39, s. 135). Uvedené nařízení, které bylo přijato k provedení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1760/2000 ze dne 17. července 2000 o systému identifikace a evidence skotu, o označování hovězího masa a výrobků z hovězího masa a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 820/97 (Úř. věst. L 2000, L 204, s. 1; Zvl. vyd. 03/30, s. 248), je součástí veterinárních a zootechnických předpisů Evropské unie směřujících k ochraně veřejného zdraví a zdraví zvířat. Nicméně, jak uvedla Francouzská republika, kontroly na místě prováděné z titulu identifikace skotu jsou upraveny rovněž v nařízení Komise č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína (Úř. věst. 2009, L 316, s. 65). Zejména se jedná o kontroly prováděné za účelem zajištění splnění požadavků podmíněnosti stanovených v článku 4 nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a zavádějí se některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 (Úř. věst. 2009, L 30, s. 16).

63 Z uvedeného vyplývá, že kontroly prováděné z titulu identifikace skotu představují kontroly stanovené unijními předpisy o zemědělských subvencích, takže první z podmínek uvedených v bodě 60 výše je splněna.

64 Komise ostatně ve své odpovědi na otázky Tribunálu sama uznala, že systém evidence a identifikace zvířat slouží k podpoře systémů zemědělských subvencí.

65 Pokud se jedná o druhou podmínku uvedenou v bodě 60 výše, podstatou námitky předložené Francouzskou republikou je tvrzení, že počítání zvířat prováděné francouzskými orgány při kontrolách na místě z titulu identifikace skotu nebo prémií na skot umožňuje zohlednit zvláštní aspekty režimu vyrovnávacích příspěvků a určit kritérium zatížení v rámci daného režimu. Totéž počítání zvířat lze použít pro oba druhy kontrol.

66 Podle Francouzské republiky je francouzský kontrolní systém účinný ve smyslu čl. 4 odst. 1 nařízení č. 65/2011, jelikož počty zvířat zjištěné při kontrolách na místě v rámci identifikace skotu nebo prémií na skot jsou průběžně zpracovávány prostřednictvím databází, které kontrolují výplatu podpor na plochu, jako jsou vyrovnávací příspěvky.

67 Francouzská republika zejména zdůrazňuje, že v databázi BDNI jsou zohledňovány dva parametry umožňující určit kritérium míry zatížení pro účely přiznání vyrovnávacích příspěvků, konkrétně stáří zvířat a průměrná doba přítomnosti daných zvířat v podniku za rok. Databáze BDNI týkající se skotu totiž obsahuje identifikační čísla všech podniků, kde bylo každé zvíře chováno, datum každého přesunu každého zvířete a datum narození každého zvířete, což umožňuje určit věk každého zvířete, a tudíž i míru zatížení, kdykoli zjistit identifikační číslo každého zvířete z čeledi skotu přítomného v podniku a zjistit počet takových zvířat v každém podniku. Z uvedeného vyplývá, že při kontrolách na místě z titulu identifikace zvířat nebo prémií na skot jsou shromážděny veškeré údaje o skotu potřebné k výpočtu zatížení, jelikož se při této příležitosti provádí jak počítání zvířat, tak ověření jejich stáří a doby jejich přítomnosti na dané zemědělské ploše.

68 Komise v podstatě zpochybňuje, že by kontroly na místě z titulu identifikace skotu nebo prémií na skot, na něž se odvolává Francouzská republika v projednávané věci, mohly sloužit jako kontrola pro účely dodržování podmínky zatížení u skotu stanovené z titulu vyrovnávacích příspěvků.

69 Zaprvé je třeba připomenout, že již bylo rozhodnuto, že žádné ustanovení nařízení č. 65/2011 nelze vykládat v tom smyslu, že v případě, že administrativní kontroly byly provedeny za použití informací získaných z důvěryhodných databází, nejsou kontroly na místě z titulu téhož nařízení již nutné. Takovýto výklad je totiž v rozporu s účelem kontrol na místě, který podle čl. 15 odst. 3 nařízení č. 65/2011 a článku 42 nařízení č. 1122/2009 spočívá zejména v ověření správnosti informací obsažených v databázích vytvořených členskými státy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. ledna 2017, Francie v. Komise, C-373/15 P, EU:C:2017:55, body 27, 60 a 74, a ze dne 30. dubna 2015, Francie v. Komise, T-259/13, nezveřejněný, EU:T:2015:250, bod 70).

70 S ohledem na výše uvedené, skutečnost, že kontroly zavedené vnitrostátní orgány splňují požadavky stanovené v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 65/2011, jelikož databáze BDNI zohledňuje dva parametry umožňující ověřit kritérium míry zatížení, konkrétně parametr stáří jednotlivých kusů skotu a parametr doby jejich přítomnosti v podniku během roku, nezprošťuje francouzské orgány povinnosti počítat zvířata při kontrolách na místě za účelem ověření požadovaných z titulu nařízení č. 65/2011 a zajištění souladu databází používaných pro výpočet míry zatížení.

71 Zadruhé, jak uvedla Komise ve své odpovědi na otázky Tribunálu, je třeba zdůraznit, že podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1975/2006, jehož znění odpovídá znění čl. 4 odst. 4 nařízení č. 65/2011, kontroly na místě z titulu vyrovnávacích příspěvků a další kontroly podle unijních pravidel pro zemědělské subvence by měly být „v mezích možností“ prováděny ve stejnou dobu. Z výše uvedeného vyplývá, že v zásadě mohou existovat případy, kdy nebude možné provést kontroly na místě z titulu vyrovnávacích příspěvků ve stejnou dobu jako jiné kontroly stanovené unijními pravidly pro zemědělské subvence, jelikož společné kontroly nejsou absolutním pravidlem, ale pouze možností, z níž mohou existovat výjimky.

72 Zatřetí je třeba uvést, že Francouzská republika v projednávané věci neprokázala, že počítání zvířat prováděné francouzskými orgány při kontrolách na místě v rámci identifikace skotu nebo prémií na skot plně zohledňuje zvláštní aspekty režimu vyrovnávacích příspěvků, zejména rozmanitost zvířat, která jsou předmětem kontrol z titulu vyrovnávacích příspěvků.

73 Komise se totiž domnívá, aniž její názor Francouzská republika v tomto bodě rozporuje, že kontroly z titulu identifikace zvířat nebo prémií na skot se týkají jiných kritérií, než jsou kritéria pro kontroly z titulu vyrovnávacích příspěvků, zejména pokud se jedná o zařízení, která jsou předmětem kontroly, počítaná či identifikovaná zvířata a četnost kontrol.

74 Například zvířata, jež jsou předmětem počítání v rámci vyrovnávacích příspěvků, nejsou nutně totožná se zvířaty počítanými v rámci identifikace zvířat nebo prémií na zvířata. I když posledně uvedený druh počítání zahrnuje veškerý skot, ovce, kozy a prasata pro účely jejich evidence v databázích a vytvoření reprezentativního vzorku pro ušní značky, kontroly na místě z titulu opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků zahrnují všechny druhy býložravců.

75 Je však třeba konstatovat, že Francouzská republika svými argumenty neprokázala, že v projednávané věci byla při kontrolách na místě prováděných z titulu identifikace zvířat nebo prémií na skot skutečně zkontrolována všechna zvířata, která jsou předmětem ověřování z titulu opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků. V tomto ohledu jsou poznámky francouzských orgánů zaslané Komisi a přiložené k žalobě, jejichž předmětem jsou zprávy z kontrol týkajících se identifikace skotu a malých přežvýkavců provedených ve Francii v letech 2011 až 2013 podle článku 5 nařízení č. 1082/2003 a článku 7 nařízení Komise (ES) č. 1505/2006 ze dne 11. října 2006, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 21/2004, pokud jde o minimální úrovně kontrol, jež mají být prováděny v souvislosti s identifikací a evidencí ovcí a koz (Úř. věst. 2006, L 280, s. 3), zcela irelevantní, jelikož se týkají pouze skotu, ovcí a koz a neprokazují, že kontroly, jež byly předmětem uvedených zpráv, zahrnovaly všechny druhy zvířat, které jsou předmětem ověření z titulu vyrovnávacích příspěvků.

76 Za takových okolností nemůže argument Francouzské republiky, že totéž počítání zvířat může být použito pro účely jak kontrol na místě prováděných v rámci identifikace skotu nebo prémií na skot, tak kontrol z titulu vyrovnávacích příspěvků, obstát.

77 Obdobně pouhé prohlášení o existenci kontrol, které mají rozdílný předmět a – jak uznala Francouzská republika na jednání – jsou prováděny pro různé roky, nelze považovat za dostatečné k prokázání, že se Komise dopustila nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že francouzské orgány nesplnily své povinnosti týkající se počítání zvířat při kontrolách na místě prováděných z titulu opatření týkajících se vyrovnávacích příspěvků za účelem ověření míry zatížení.

78 Vzhledem k tomu, že není splněna druhá podmínka uvedená v bodě 60 výše, je tudíž nutné první žalobní důvod zamítnout.

79 Závěr vyplývající z bodu 57 výše není dotčen ani argumentem Francouzské republiky a Španělského království, že počítání zvířat při kontrolách na místě neumožňuje ověřit splnění kritéria míry zatížení, protože se jedná o průměrnou roční míru. Francouzská republika totiž ve svých písemnostech neuvádí, na jakém právním základě vycházejícím z unijního práva by měla být míra zatížení považována za průměrnou roční míru. Kromě toho neuvádí na podporu svého argumentu žádnou judikaturu Soudního dvora ani Tribunálu. Mimoto je třeba připomenout, jak zmínila Komise, že program rozvoje na období 2007–2013, který byl vypracován samotnou Francouzskou republikou, nestanoví, že mírou zatížení se rozumí průměrná roční míra.

80 Program rozvoje na období 2007–2013 se totiž omezuje na stanovení, že míra zatížení musí být v rozmezí mezi spodní prahovou hodnotou a horní prahovou hodnotou, jak byly vymezeny prefektem pro každou oblast či dílčí oblast v rámci departementu v závislosti na místních agroklimatických podmínkách, aniž je upřesněno, že se jedná o roční hodnotu. Ostatně, i kdybychom vycházeli

z předpokladu, že rozhodným obdobím je jeden rok, musí příjemci dodržet hodnoty ve stanoveném rozmezí. Ke změnám maximálních a minimálních hodnot může docházet kdykoli během rozhodného období, a jelikož nelze dané hodnoty kontrolovat každodenně, může být přijata průměrná hodnota za rok. Aby však byla dodržena podmínka týkající se míry zatížení, musí být tato průměrná hodnota vypočtena na základě hodnot spadajících mezi horní a spodní prahovou hodnotu v rámci daného rozmezí (viz obdobně rozsudek ze dne 15. července 2015, Španělsko v. Komise, T-561/13, nezveřejněný, EU:T:2015:496, bod 55).

81 Pokud bychom přijali výklad Francouzské republiky, že dodržení kritéria míry zatížení musí být posuzováno na základě výpočtu průměrné hodnoty za rok, mohli by příjemci překračovat v některých obdobích daného roku horní a spodní prahové hodnoty v rámci rozmezí stanovených v programu rozvoje na období 2007–2013, za předpokladu, že by takovým překročením nebyla dotčena konečná průměrná hodnota za celý rok. Takový postup by tak podporoval taktizování na straně příjemců, které by bylo sotva slučitelné se stanovenými cíli dotčených podpor, zejména přispívat k zachování a podpoře udržitelných systémů zemědělského hospodaření (viz bod 33 odůvodnění nařízení č. 1698/2005). Překročení minimálních hodnot v některých obdobích roku by totiž mohlo vést k nadměrnému využívání dotčených ploch, a naopak nedodržení minimálních hodnot by mohlo vést k jevu nedostatečného spásání zmíněných ploch (viz obdobně rozsudek ze dne 15. července 2015, Španělsko v. Komise, T-561/13, nezveřejněný, EU:T:2015:496, bod 56).

82 Vnitrostátní orgány jsou povinny určit při kontrolách na místě kritérium míry zatížení v okamžiku kontrolní návštěvy, zejména formou počítání zvířat, aby ověřily, zda jsou přesně splněny horní a spodní prahové hodnoty stanovené v programu rozvoje na období 2007–2013, a tím potvrdily správnost údajů vyplývajících z administrativních kontrol (viz obdobně rozsudek ze dne 26. ledna 2017, Španělsko v. Komise, C-506/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:42, bod 70).

83 S ohledem na shora uvedené nemůže obstát argument Francouzské republiky, že situace, kdy byla v podniku míra zatížení jeden den nižší než spodní prahová hodnota nebo vyšší než horní prahová hodnota zatížení stanovená v rámci vyrovnávacích příspěvků, nepředstavuje porušení podmínek způsobilosti k vyplacení dané podpory. Článek 14 odst. 2 nařízení č. 65/2011 totiž stanoví, že předmětem kontrol na místě jsou veškeré závazky a povinnosti příjemce, které lze v době návštěvy zkontrolovat.

84 Mimoto okolnost, že některé faktory ovlivňující určení míry zatížení, například stáří zvířat, nelze určit s naprostou přesností, jak tvrdí Francouzská republika, nezprošťuje dané vnitrostátní orgány povinnosti provádět kontrolu v tomto směru. Kromě toho nelze vyloučit, že inspektoři provádějící kontrolu na místě by byli schopni s dostatečnou přesností určit stáří zvířat, jak tvrdí Komise (rozsudek ze dne 26. ledna 2017, Španělsko v. Komise, C-506/15 P, nezveřejněný, EU:C:2017:42, bod 71).

85 S ohledem na výše uvedené je třeba první žalobní důvod zamítnout.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vznesenému zcela podpůrně, vycházejícímu z tvrzení, že Komise porušila pravidla stanovená dokumenty VI/5330/97 a AGRI/60637/2006

86 Předmětem třetího žalobního důvodu, vzneseného zcela podpůrně, je tvrzení Francouzské republiky, že Komise porušila pravidla stanovená v dokumentech VI/5330/97 a AGRI/60637/2006 tím, že uplatnila zvýšenou paušální finanční opravu v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované, protože se týkalo klíčové kontroly, u které již byla provedena oprava při dvou předchozích šetřeních, avšak nebylo zjednáno zlepšení.

87 Francouzská republika namítá, že podle dokumentu AGRI/60637/2006 ve spojení s dokumentem VI/5330/97 mohla Komise uplatnit takové zvýšení za dvou podmínek, a to zaprvé že oznámí dotčenému členskému státu, jaká zlepšení má provést, aby napravil pochybení, která mu byla vytčena v rámci předchozích schvalovacích řízení, a zadruhé že dotčený členský stát taková pochybení nenapravil, ačkoli tak učinit mohl.

88 Podle Francouzské republiky není druhá podmínka v projednávané věci splněna, jelikož francouzské orgány nemohly napravit pochybení konstatovaná Komisí při prvním šetření před zahájením dvou následujících šetření. Do kontrol na místě totiž mohla být zlepšení předepsaná Komisí zahrnuta až po přijetí prováděcího rozhodnutí Komise 2013/123 ze dne 26. února 2013, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), v rámci EZZF a v rámci EZFRV (Úř. věst. 2013, L 67, s. 20), které bylo vydáno po skončení prvního správního řízení, tedy v době, kdy již uplynuly hospodářské roky, které byly předmětem oněch dvou po sobě následujících šetření. Pochybení konstatovaná v řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, tudíž nelze považovat za opakovaná ve smyslu dokumentu AGRI/60637/2006.

89 Komise zaprvé namítá, že Francouzská republika věděla o zjištěných nedostatcích ve svých kontrolách ode dne 23. února 2009, kdy bylo vydáno oznámení o výsledcích prvního šetření, v němž byla podrobně uvedena zjištěná pochybení a doporučení, a že se všechna tři šetření týkala stejné problematiky. Francouzská republika tedy věděla, že řízení v projednávané věci se týká nedostatků přetrvávajících několik let. Zadruhé Komise zdůrazňuje, že odůvodnění uvedené Francouzskou republikou je použitelné pouze na případy „recidivy“, což je pojem, který Tribunál v oblasti finančních oprav výslovně odmítl rozsudkem ze dne 17. května 2013, Řecko v. Komise (T-294/11, nezveřejněný, EU:T:2013:261, body 98 a 100). Naopak, pokud jde o „opakované porušení“, což je pojem použitelný v případě, kdy je konstatováno opakování nedostatků představujících riziko pro kontrolní systém jako celek, není nutné přijetí rozhodnutí úředně potvrzujícího existenci takových nedostatků.

90 Na úvod je třeba připomenout, že pokyny týkající se paušálních finančních oprav jsou stanoveny v dokumentu VI/5330/97. V příloze II uvedeného dokumentu, nazvané „Pokyny pro používání paušální finanční opravy“, jsou uvedeny tyto sazby paušální finanční opravy:

„Pokud jedna nebo více klíčových kontrol nejsou provedeny nebo jsou prováděny tak špatně nebo zřídka, že jsou neúčinné pro určení přípustnosti žádosti nebo předcházení nesrovnalostem, je vhodné provést opravu ve výši 10 %, neboť je odůvodněně možno se domnívat, že existuje zvýšené riziko značných ztrát pro EZOZF.

Pokud jsou provedeny všechny klíčové kontroly, ale není dodržen jejich počet, četnost nebo přísnost předepsaná nařízeními, je vhodné provést opravu ve výši 5 %, neboť je odůvodněně možno se domnívat, že tyto kontroly neposkytují očekávanou úroveň záruky ohledně řádnosti žádostí a že riziko ztrát pro EZOZF je významné.

Pokud členský stát správně provede klíčové kontroly, ale vůbec neprovede jednu nebo více sekundárních kontrol, je vhodné provést opravu ve výši 2 % s ohledem na nižší riziko ztrát pro EZOZF a menší závažnost přestupku.

[…]“

91 Dokument AGRI/60637/2006 upřesňuje podmínky, za nichž Komise hodlá uplatňovat zásadu obsaženou v dokumentu VI/5330/97, podle níž je nedostatek o to závažnější, pokud již Komise členský stát informovala o nezbytných zlepšeních kontrol a tento stát je neprovedl.

92 V odstavci 1 druhém pododstavci dokumentu AGRI/60637/2006 je stanovena zásada, podle níž Komise vezme v úvahu povahu a závažnost porušení předpisů a finanční ztrátu, kterou Unie utrpěla.

93 Odstavec 2 dokumentu AGRI/60637/2006 stanoví:

„V případě, že neexistence nebo nedostatky systému kontroly nebo některé složky tohoto systému jsou předmětem jednoho nebo několika rozhodnutí o finančních opravách v rámci schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF;

a

po uplynutí období, které následuje po období, v němž již byla provedena oprava, je zjištěno, že stejné nedostatky přetrvávají;

se Komise […] domnívá, že je zcela oprávněné uplatnit zvýšení sazby paušální finanční opravy použité při předcházející opravě, a to z důvodu zvýšeného rizika finančních ztráty [ztrát] pro EZOZF“.

94 Z odstavce 2 dokumentu AGRI/60637/2006 vyplývá, že v zásadě musí být splněny dvě podmínky, aby mohla Komise dospět k závěru, že je zcela oprávněné uplatnit zvýšení sazby paušální finanční opravy použité při předcházející opravě, konkrétně:

– neexistence nebo nedostatky systému kontroly nebo některé složky tohoto systému, které jsou předmětem jednoho nebo několika rozhodnutí o finančních opravách v rámci schválení účetní závěrky;

– zjištění, že po uplynutí období, které následuje po období, v němž již byla provedena oprava, stejné nedostatky přetrvávají.

95 V projednávané věci je třeba provést výklad uvedených dvou podmínek.

96 Pokud se jedná o první podmínku, je třeba uvést, že podle znění dokumentu AGRI/60637/2006 lze zvýšení z důvodu opakovaného porušení uplatnit, pokud byly neexistence nebo nedostatky systému kontroly nebo některé složky tohoto systému předmětem „rozhodnutí o finančních opravách“ v rámci schválení účetní závěrky, tj. rozhodnutí vydaného Komisí na základě článku 31 nařízení č. 1290/2005.

97 Oficiální sdělení vydané podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006, jakožto akt sloužící k přípravě konečného rozhodnutí, nelze tudíž považovat za rozhodnutí o finančních opravách v rámci schválení účetní závěrky ve smyslu zmíněné podmínky.

98 Kromě toho z ustálené judikatury vyplývá, že rozhodnutí v oblasti schválení účetní závěrky Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) jsou vydávána v kontradiktorním řízení, což znamená, že výsledky ověření uvedené v prvním sdělení nejsou konečné a mohou být upřesněny a přezkoumány ve světle odpovědí podaných členskými státy v pozdějším správním řízení (rozsudky ze dne 17. června 2009, Portugalsko v. Komise, T-50/07, nezveřejněný, EU:T:2009:206, body 34 a 37, a ze dne 12. listopadu 2010, Španělsko v. Komise, T-113/08, nezveřejněný, EU:T:2010:465, bod 132; rovněž viz rozsudek ze dne 24. března 2011, Řecko v. Komise, T-184/09, nezveřejněný, EU:T:2011:120, bod 45 a citovaná judikatura).

99 V projednávané věci Komise v podstatě namítá, že Francouzská republika mohla být obeznámena s vytýkanými pochybeními a se zlepšeními, jež je třeba učinit v jejím systému kontrol na místě, od doby doručení dopisu ze dne 23. února 2009.

100 V této souvislosti je třeba uvést, že zmíněným dopisem zaslala Komise Francouzské republice oficiální sdělení vydané v souladu s čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006. Daný dopis byl vyhotoven v rámci postupu upraveného v článku 11 nařízení č. 885/2006, ve kterém vydala Komise prováděcí rozhodnutí 2013/123, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje, a to v souladu s článkem 31 nařízení č. 1290/2005. V době, kdy byl zaslán dopis ze dne 23. února 2009, který byl přípravným aktem určeným k přípravě prováděcího rozhodnutí 2013/123, tedy ještě nebylo vydáno konečné rozhodnutí Komise o vyloučení daných částek z financování Evropskou unií.

101 Z výše uvedeného vyplývá, že dopis ze dne 23. února 2009 nepostačuje ke splnění první ze dvou podmínek uvedených v bodě 94 výše. Argument Komise, že není nutné ani vhodné vyčkat na přijetí rozhodnutí, kterým se úředně konstatuje existence nedostatku, aby bylo možné konstatovat opakované porušení, jelikož postačuje oficiální sdělení vydané podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006, tudíž nemůže obstát.

102 Pokud se jedná o druhou podmínku uvedenou v bodě 94 výše, účastníci řízení se neshodují na výkladu výrazu „po uplynutí období, které následuje po období, v němž již byla provedena oprava“.

103 Komise totiž uplatňuje přísně doslovný výklad, podle kterého je rozhodným obdobím období, které bylo předmětem šetření následujícího po šetření, ve kterém byl poprvé zjištěn daný nedostatek a ve kterém byla za daný nedostatek uložena sankce rozhodnutím o finančních opravách. Naopak Francouzská republika vychází z výkladu, který spočívá v tom, že rozhodným obdobím je období následující po vydání rozhodnutí o finančních opravách, jímž bylo ukončeno šetření, v němž byl poprvé zjištěn vytýkaný nedostatek.

104 V projednávané věci vyplývá z konečného postoje Komise, že posledně uvedená uplatnila zvýšenou paušální finanční opravu v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované, protože se týkalo klíčové kontroly, u které již byla provedena oprava při dvou předchozích šetřeních, avšak příslušné orgány nezjednaly v tomto směru zlepšení.

105 V projednávané věci byla ve skutečnosti postupně provedena tři šetření, ve kterých byla vydána tři různá rozhodnutí o finančních opravách:

– šetření RDG/2008/010/FR týkající se roků 2007 a 2008, ve kterém bylo vydáno prováděcí rozhodnutí 2013/123 ze dne 26. února 2013;

– šetření RD 2/2011/003/FR týkající se roků 2009 a 2010, ve kterém bylo vydáno prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/103 ze dne 16. ledna 2015, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2015, L 16, s. 33);

– šetření RD 2/2012/005/FR týkající se roků 2011 až 2013, ve kterém bylo vydáno napadené rozhodnutí ze dne 22. června 2015.

106 To znamená, že přede dnem 22. června 2015, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, již Komise vydala dvě rozhodnutí, konkrétně rozhodnutí 2013/123 ze dne 26. února 2013 a rozhodnutí 2015/103 ze dne 16. ledna 2015. Kromě toho se v napadeném rozhodnutí konstatuje, že tentýž nedostatek, jaký byl zmíněn již v prvním rozhodnutí, přetrvává i v období následujícím po období, které je předmětem opravy, tj. po období zahrnujícím roky 2007 a 2008. Stejný nedostatek pak byl konstatován i ve vztahu k rokům 2009 až 2013.

107 Nicméně, jak uvedla Francouzská republika, v letech 2009 až 2013, tedy v období, které bylo předmětem druhého a třetího šetření, ještě nebylo vydáno rozhodnutí o finančních opravách, ve kterém byl vyjádřen konečný postoj Komise ohledně nedostatků na straně Francouzské republiky konstatovaných při prvním šetření. V letech 2009 až 2013 tudíž Francouzská republika neměla žádnou jistotu, pokud se jedná o nedostatky zjištěné při prvním šetření, ani nebyla povinna splnit orientační pokyny uvedené v dopise 23. února 2009 ohledně úpravy jejích kontrolních opatření týkajících se míry zatížení ve smyslu zlepšení požadovaných Komisí s cílem předejít tomu, aby byly ve vztahu k rokům 2009 až 2013 zjištěny stejné nedostatky v kontrolním systému.

108 Jinými slovy, napadeným rozhodnutím vytýká Komise Francouzské republice skutečnost, že nenapravila nesplnění povinnosti počítání zvířat v letech 2011–2013, které již bylo zjištěno ve vztahu k rokům 2007–2010, přičemž toto nesplnění považuje za „závažnější“, a tedy odůvodňující uplatnění zvýšené sazby z důvodu opakovaného porušení. Nesplnění povinnosti zlepšit kontrolní systém vytýkané Komisí však bylo konstatováno až v rozhodnutí ze dne 26. února 2013.

109 Z uvedeného vyplývá, že výklad Komise není v souladu se zněním dokumentu VI/5330/97, jehož rozsah působnosti je upřesněn v dokumentu AGRI/60637/2006.

110 Pokud se totiž jedná o uplatňování paušálních oprav, dokument VI/5330/97 stanoví, že „[n]edostatek je o to závažnější, pokud již Komise členský stát informovala o nezbytných zlepšeních kontrol a tento stát je neprovedl“. Ze znění uvedeného dokumentu tudíž vyplývá, že zlepšení, jehož neprovedení může představovat přitěžující okolnost, musí být provedeno až po oznámení, jaká zlepšení mají být provedena, tedy po vydání rozhodnutí o finančních opravách v rámci schvalování účetní závěrky, jak se upřesňuje v dokumentu AGRI/60637/2006.

111 Mimoto, pokud bychom stejně jako Komise považovali vytýkané nedostatky za opakované, aniž bychom zkoumali, zda měl dotčený členský stát možnost je po první výtce napravit, znamenalo by to v konečném důsledku, že opakované porušení by bylo dáno již při pouhém opakování vytýkaných pochybení, aniž by bylo přijato rozhodnutí vyžadované podle dokumentu AGRI/60637/2006.

112 S ohledem na výše uvedené je třeba třetímu žalobnímu důvodu vyhovět a napadené rozhodnutí zrušit v části, ve které jím byla uplatněna zvýšená paušální finanční oprava v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované a francouzské orgány nezjednaly zlepšení.

K nákladům řízení

113 Podle čl. 134 odst. 3 jednacího řádu každý z účastníků řízení nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch.

114 V projednávané věci je důvodné uložit Francouzské republice a Komisi náhradu vlastních nákladů řízení.

115 V souladu s čl. 138 odst. 1 jednacího řádu ponese Španělské království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát)

rozhodl takto:

1) **Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2015/1119 ze dne 22. června 2015, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), se zrušuje v části, ve které jím byla uplatněna zvýšená paušální finanční oprava v sazbě 10 % z důvodu, že neplnění povinností v oblasti počítání zvířat vytýkané francouzským orgánům bylo opakované a že francouzské orgány nezjednaly zlepšení.**

2) **Ve zbývající části se žaloba zamítá.**

3) **Francouzská republika a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.**

4) **Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Berardis Spielmann Csehi

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 1. února 2018.

Podpisy.