



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (devátého senátu)

13. února 2020 *

„Kasační opravný prostředek – Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOZF), „záruční sekce“, Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) – Výdaje vyloučené z financování Evropskou unií – Výdaje vynaložené Řeckou republikou – Nařízení (ES) č. 1782/2003 – Nařízení (ES) č. 796/2004 – Režim podpor na plochu – Pojem „stálá pastvina“ – Paušální finanční opravy“

Ve věci C-252/18 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 6. dubna 2018,

Řecká republika, zastoupená G. Kanellopoulosem, jakož i E. Leftheriotou, A. Vasilopoulou a E. Chroni, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek,

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Evropská komise, zastoupená D. Triantafyllouem a A. Saukou, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

Španělské království, zastoupené S. Jiménez Garcíou, jako zmocněncem,

vedlejší účastník v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (devátý senát),

ve složení S. Rodin, předseda senátu, D. Šváby (zpravodaj) a K. Jürimäe, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: řečtina.

Rozsudek

- 1 Kasačním opravným prostředkem se Řecká republika domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 1. února 2018, Řecko v. Komise (T-506/15, nezveřejněný, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2018:53), kterým Tribunál zamítl její žalobu namířenou proti prováděcímu rozhodnutí Komise 2015/1119/EU 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, dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 1782/2003

- 2 V bodech 3, 4, 21 a 24 odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001 (Úř. věst. 2003, L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/40, s. 269, a oprava 2008, L 238, s. 34), bylo uvedeno:

„(3) Aby se zabránilo opuštění zemědělské půdy a zajistilo její udržování v [dobrém zemědělském a environmentálním stavu], je třeba stanovit normy, které se mohou nebo nemusí opírat o předpisy členských států. Je tudíž vhodné stanovit rámec Společenství, v němž by mohly členské státy přijmout normy beroucí v úvahu charakteristiky dotyčných oblastí, zejména půdní a klimatické podmínky, jakož i stávající způsoby hospodaření (využití půdy, střídání plodin, zemědělské praktiky) a strukturu zemědělských podniků.

- (4) Jelikož mají stálé pastviny kladný vliv na životní prostředí, je vhodné přijmout opatření podporující zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo jejich obecně rozšířené přeměně na ornou půdu.

[...]

- (21) Režimy podpor, na něž se vztahuje společná zemědělská politika, poskytují přímou podporu příjmů, zejména s cílem zajistit zemědělskému obyvatelstvu přiměřenou životní úroveň. Tento cíl je úzce spjat se zachováním venkovských oblastí. Aby se zabránilo nepatřičnému přidělení zdrojů Společenství, je nutné, aby nebyla provedena žádná platba podpory ve prospěch zemědělců, kteří uměle vytvořili podmínky vyžadované pro vyplacení takových podpor.

[...]

- (24) Zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství Společenství a rozvoj norem v oblasti jakosti potravin a životního prostředí nutně způsobují pokles úředních cen zemědělských produktů a zvýšení výrobních nákladů pro zemědělské podniky ve Společenství. Pro dosažení těchto cílů a propagaci udržitelného a více tržně zaměřeného zemědělství je třeba přejít od podpory produkce k podpoře producentů zavedením odděleného systému podpory příjmů pro každý zemědělský podnik. Ačkoliv se částky skutečně vyplacené zemědělcům nezmění, oddělením se výrazně zvýší účinnost podpory příjmů. Je tudíž vhodné, aby jednotná platba na zemědělský podnik závisela na dodržování norem v oblasti životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, jakož i na udržování zemědělského podniku v [dobrém zemědělském a environmentálním stavu].“

- 3 Toto nařízení obsahovalo hlavu III, nadepsanou „Režim jednotné platby“, jejíž součástí byla kapitola 3 týkající se „[p]latebních nárok[ů]“. Oddíl 1 této kapitoly týkající se „[p]latebních nárok[ů] podle plochy“ zahrnoval článek 43 uvedeného nařízení, nadepsaný „Stanovení platebních nároků“, který zněl takto:

„1. Aniž je dotčen článek 48, každý zemědělec využije nárok na platbu na hektar, který se vypočítá vydělením referenční částky tříletým průměrem všech hektarů, které udělují nárok během referenčního období na přímé platby, jejichž seznam je uveden v příloze VI.

Celkový počet platebních nároků se rovná uvedenému průměrnému počtu hektarů.

[...]

2. Počet hektarů podle odstavce 1 rovněž zahrnuje:

[...]

b) všechny krmné plochy v referenčním období.

3. Pro účely odst. 2 písm. b) tohoto článku se ‚krmnou plochou‘ rozumí plocha zemědělského podniku, která byla v průběhu celého kalendářního roku dostupná v souladu s článkem 5 nařízení Komise (ES) č. 2419/2001[ze dne 11. prosince 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro integrovaný administrativní a kontrolní systém pro některé režimy podpor Společenství zavedený nařízením Rady (EHS) č. 3508/92 (Úř. věst. 2001, L 327, s. 11; Zvl. vyd. 03/34, s. 308)] pro chov zvířat, včetně ploch ve společném užívání a ploch se smíšenými kulturami. Krmná plocha nezahrnuje:

– budovy, lesy, rybníky a cesty,

[...]“

- 4 Článek 44 nařízení č. 1782/2003 týkající se „[p]oužití platebních nároků“ v odstavci 2 stanovil:

„ ‚Hektarem, na který lze poskytnout podporu‘ se rozumí jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, která se využívá jako orná půda nebo stálá pastvina, kromě ploch, na nichž jsou trvalé kultury a lesy nebo které jsou vyčleněny pro nezemědělskou činnost.“

Nařízení č. 796/2004

- 5 Článek 2 první pododstavec nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 73/2009, a dále pro podmíněnost podle nařízení Rady (ES) č. 479/2008 (Úř. věst. 2004, L 141, s. 18; Zvl. vyd. 03/44, s. 243), ve znění nařízení Komise č. 380/2009 ze dne 8. května 2009 (Úř. věst. 2009, L 116, s. 9) (dále jen „nařízení č. 796/2004“), zněl takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- 1a. ‚zemědělským pozemkem‘ souvislá plocha, na níž jeden zemědělec pěstuje jednu skupinu plodin. Je-li však v kontextu tohoto nařízení požadováno samostatné vykazání využití určité plochy, toto zvláštní použití uvedený zemědělský pozemek dále vymezuje;

[...]

2. „stálou pastvinou“ půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených píceňin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle, s výjimkou půdy vyňaté z produkce v rámci režimů podle čl. 107 odst. 6 nařízení (ES) č. 1782/2003, ploch vyňatých z produkce v souladu s nařízením Rady (EHS) č. 2078/92[ze dne 30. června 1992 o způsobech zemědělské produkce slučitelných s požadavky na ochranu životního prostředí a zachování venkova (Úř. věst. 1992, L 215, s. 85)], ploch vyňatých z produkce v souladu s články 22, 23 a 24 nařízení Rady (ES) č. 1257/1999[ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z EZOF a o změně a zrušení některých nařízení (Úř. věst. 1999, L 160, s. 80; Zvl. vyd. 03/25, s. 391)] a ploch vyňatých z produkce v souladu s článkem 39 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005[ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (Úř. věst. 2005, L 277, s. 1)];

2a. „travami nebo jinými zelenými píceňinami“ veškeré byliny, které se tradičně nacházejí na přírodních pastvinách nebo jsou běžně přítomny ve směsích osiv pro pastviny či louky v členském státě (bez ohledu na to, zda jsou využívány k pastvě zvířat). Členské státy sem mohou zahrnout plodiny uvedené na seznamu v příloze IX nařízení [...] č. 1782/2003;

[...]“

6 V tomto ohledu se v bodě 1 odůvodnění nařízení Komise (ES) č. 239/2005 ze dne 11. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 42, s. 3), kterým bylo změněno původní znění nařízení č. 796/2004, uvádělo:

„Článek 2 nařízení [...] č. 796/2004 [...] obsahuje některé definice, které je třeba vyjasnit. Zejména by měla být vyjasněna definice pojmu ‚stálá pastvina‘ v bodě 2 uvedeného článku a rovněž by měla být doplněna definice pojmu ‚trávy nebo jiné zelené píceňiny‘. V této souvislosti je nicméně nutné přihlídnout k tomu, že členské státy potřebují mít určitou míru pružnosti, aby mohly zohlednit místní agronomické podmínky.“

7 Článek 8 nařízení č. 796/2004, nadepsaný „Obecné zásady týkající se zemědělských pozemků“, v odstavci 1 stanovil:

„Aniž je dotčen čl. 34 odst. 2 nařízení (ES) č. 73/2009, považuje se zalesněný pozemek za plochu způsobilou pro podporu pro účely režimu podpory na ‚plochu‘ za předpokladu, že zemědělské činnosti nebo případně plánovanou produkci lze provádět podobným způsobem jako na nezalesněných pozemcích, které se nacházejí ve stejné zóně.“

8 Hlava III nařízení č. 796/2004, týkající se „[k]ontrol[...]“, obsahovala článek 27, nadepsaný „Výběr výběrového souboru“. Odstavec 1 tohoto článku stanovil:

„1. Výběrový soubor pro kontroly na místě podle tohoto nařízení vybere příslušný orgán na základě analýzy rizik a reprezentativnosti podaných žádostí o podporu. Účinnost analýzy rizik se každoročně hodnotí a aktualizuje:

- a) stanovením relevance každého rizikového faktoru;
- b) srovnáním výsledků vzorku uvedeného v druhém pododstavci vybraného na základě rizika a vzorku vybraného náhodně;
- c) zohledněním konkrétní situace v daném členském státě.

Členské státy pro zajištění reprezentativnosti namátkově vyberou 20 až 25 % z minimálního počtu zemědělců, kteří se podrobí kontrolám na místě podle čl. 26 odst. 1 a 2.

[...]“

- 9 V rámci téže hlavy III byl obsažen článek 30 tohoto nařízení, nadepsaný „Určení ploch“. Odstavec 2 tohoto článku zněl:

„Celkovou plochu zemědělského pozemku lze zohlednit za předpokladu, že je plně využívána podle obvyklých zásad dotyčného členského státu nebo regionu. V ostatních případech se zohlední skutečně využívaná plocha.

Pokud jde o regiony, v nichž některé prvky, zejména živé ploty, příkopy a zdi, jsou tradiční součástí správných zemědělských postupů pěstování plodin nebo využití půdy, mohou členské státy rozhodnout, že odpovídající plocha je součástí plně využívané plochy, pokud nepřesáhne celkovou šířku, kterou určí členské státy. Tato šířka musí odpovídat tradiční obvyklé šířce v dotyčném regionu a nesmí přesáhnout 2 metry.

[...]“

Nařízení (ES) č. 1290/2005

- 10 Hlava IV, nadepsaná „Schvalování účetní závěrky a dohled Komise“, uvedená v rámci nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1) obsahovala článek 31, který byl nadepsán „Schválení souladu“. Odstavce 2 až 4 tohoto článku zněly následovně:

„2. Komise posuzuje částky, které mají být vyloučeny z financování, zejména s ohledem na význam zjištěného nesouladu. Komise bere v úvahu povahu a závažnost porušení pravidel a finanční újmu, kterou Společenství utrpělo.

3. Před vydáním rozhodnutí o zamítnutí financování oznámí Komise písemně výsledky kontrol a dotyčný členský stát písemně oznámí svou odpověď; poté se obě strany pokusí dosáhnout dohody o opatřeních, která mají být přijata.

Není-li dosaženo dohody, může členský stát ve lhůtě čtyř měsíců požádat o zahájení řízení směřujícího ke smíření jejich postojů, jehož výsledky budou předmětem zprávy zaslané Komisi, která ji před vydáním rozhodnutí o zamítnutí financování posoudí.

4. Financování nelze zamítnout ve vztahu:

- a) k výdajům uvedeným v čl. 3 odst. 1 uskutečněným více než dvacet čtyři měsíců před písemným oznámením Komise dotyčnému členskému státu o výsledcích kontrol;

[...]“

Nařízení (ES) č. 885/2006

- 11 Nařízení Komise (ES) č. 885/2006 ze dne 21. června 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady 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, a oprava Úř. věst. 2007, L 291, s. 30), obsahovalo článek 11, nadepsaný „Schválení souladu“. V odstavcích 1 až 3 tohoto článku bylo stanoveno:

„1. Pokud se Komise v důsledku šetření domnívá, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s předpisy Společenství, sdělí svá zjištění dotčenému členskému státu a poukáže na nápravná opatření nezbytná k zajištění budoucího souladu s těmito předpisy.

Sdělení odkazuje na tento článek. Členský stát odpoví do dvou měsíců od přijetí sdělení a Komise může následně změnit své stanovisko. V odůvodněných případech může Komise souhlasit s prodloužením lhůty na odpověď.

Po uplynutí lhůty na odpověď svolá Komise dvoustranné jednání a obě strany se budou snažit o nalezení dohody, pokud jde o opatření, která je nezbytné přijmout, jakož i o hodnocení závažnosti protiprávního jednání a finanční škody vzniklé rozpočtu Společenství.

2. Do dvou měsíců ode dne přijetí zápisu z dvoustranného jednání uvedeného v odstavci 1 [třetím pododstavci] členský stát sdělí informace vyžádané během uvedeného jednání anebo jakékoli jiné informace, které považuje za probíhající posuzování za užitečné.

V odůvodněných případech může Komise na základě odůvodněné žádosti členského státu schválit jedno prodloužení lhůty uvedené v prvním pododstavci. Žádost se Komisi předá před uplynutím této lhůty.

Po uplynutí lhůty uvedené v prvním pododstavci Komise formálně sdělí členskému státu své závěry na základě informací, které získala v rámci postupu schvalování souladu. Toto sdělení vyhodnotí výdaje, které Komise hodlá vyloučit z financování Společenství podle článku 31 nařízení [...] č. 1290/2005 a učiní odkaz na čl. 16 odst. 1 tohoto nařízení.

3. Členský stát uvědomí Komisi o nápravných opatřeních, která přijal za účelem zajištění souladu s předpisy Společenství, a o datu účinnosti jejich provedení.

Po posouzení zpráv vypracovaných smířcím orgánem v souladu s kapitolou 3 tohoto nařízení Komise v případě potřeby přijme jedno nebo více rozhodnutí podle článku 31 nařízení [...] č. 1290/2005 s cílem vyloučit z financování Společenství výdaje, které nejsou v souladu s předpisy Společenství, dokud členský stát účinně neprovede nápravná opatření.

Při hodnocení výdajů, které mají být vyloučeny z financování Společenství, může vzít Komise v úvahu libovolné informace sdělené členským státem po uplynutí lhůty uvedené v odstavci 2, pokud je to nezbytné pro lepší odhad finanční škody vzniklé rozpočtu Společenství za předpokladu, že pozdní předání informací lze zdůvodnit výjimečnými okolnostmi.

[...]“

Nařízení (ES) č. 73/2009

- 12 V bodech 7 a 23 odůvodnění 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 kterým se zavádějí 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), bylo uvedeno:

„(7) V nařízení [...] č. 1782/2003 byl uznán kladný vliv stálých pastvin na životní prostředí. Opatření přijatá v uvedeném nařízení na podporu zachování stávajících stálých pastvin, aby se zabránilo hromadné přeměně na ornou půdu, by měla být zachována.

[...]

(23) Zkušenosti s používáním režimu jednotné platby ukazují, že podpora příjmů oddělená od produkce byla v řadě případů poskytnuta příjemcům, jejichž zemědělská činnost tvořila pouze zanedbatelnou část jejich celkové hospodářské činnosti, nebo jejichž podnikatelská činnost se nezaměřovala na zemědělskou činnost nebo se na ni zaměřovala pouze okrajově. Aby se zabránilo poskytování podpory příjmů v odvětví zemědělství takovýmto příjemcům a s cílem zajistit, aby podpora Společenství byla využita výhradně na zabezpečení přiměřené životní úrovně zemědělského obyvatelstva, je třeba dát těm členským státům, ve kterých k takovému přidělování podpory dochází, možnost ukončit vyplácení přímých plateb podle tohoto nařízení takovým fyzickým a právnickým osobám.“

- 13 Nařízení č. 73/2009 obsahovalo hlavu II, nadepsanou „Obecná ustanovení o přímých platbách“, ve které byla uvedena kapitola 4 týkající se „[i]ntegrovan[ého] administrativní[ho] a kontrolní[ho] systém[u]“. Tato kapitola obsahovala článek 19, nadepsaný „Žádosti o podporu“, který v odstavci 1 stanovil:

„Zemědělec předkládá každý rok žádost o přímé platby, v níž jsou popřípadě uvedeny:

- a) všechny zemědělské pozemky zemědělského podniku a v případě, že členský stát použije čl. 15 odst. 3, počet olivovníků a jejich rozmístění na pozemku;
- b) platební nároky ohlášené k aktivaci;
- c) jakékoli další informace stanovené tímto nařízením nebo dotyčným členským státem.

[...]“

- 14 V hlavě III tohoto nařízení, nadepsané „Režim jednotné platby“, byl obsažen článek 34 týkající se „aktivace platebních nároků na hektar, na který lze poskytnout podporu“. Odstavec 2 tohoto článku zněl:

„Pro účely této hlavy se ‚hektarem, na který lze poskytnout podporu‘ rozumí:

- a) jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, jakož i jakákoli plocha osázená rychle rostoucími dřevinami pěstovanými ve výmladkových plantážích [...], která je využívána k zemědělské činnosti, [...] a
- b) jakákoli plocha, která opravňovala k poskytování plateb v rámci režimu jednotné platby nebo režimu jednotné platby na plochu v roce 2008, a která

[...]

- ii) je po dobu trvání příslušného závazku jednotlivého zemědělce zalesněná podle článku 31 nařízení [...] č. 1257/1999 [...] nebo článku 43 nařízení [Rady] (ES) č. 1698/2005[ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z EZFRV (Úř. věst. 2005, L 277, s. 1)] nebo podle vnitrostátního režimu, jehož podmínky jsou v souladu s čl. 43 odst. 1, 2 a 3 uvedeného nařízení, [...]

[...]“

- 15 Článek 137 nařízení č. 73/2009, nadepsaný „Potvrzení platebních nároků“, byl obsažen v kapitole 1, nadepsané „Prováděcí ustanovení“, která je součástí hlavy VII tohoto nařízení. Tento článek zněl následovně:

„1. Platební nároky přiznané zemědělcům před 1. lednem 2009 se považují za zákonné a řádné od 1. ledna 2010.

2. Odstavec 1 se nevztahuje na platební nároky přiznané zemědělcům na základě věcně nesprávných žádostí kromě případů, v nichž chyba nemohla být zemědělcem přiměřeným způsobem zjištěna.

3. Odstavec 1 tohoto článku se nedotýká pravomoci Komise přijmout rozhodnutí podle článku 31 nařízení [...] č. 1290/2005 ohledně výdajů vynaložených na platby poskytnuté za jakýkoli kalendářní rok až do roku 2009 včetně.“

Nařízení (ES) č. 1120/2009

- 16 Článek 2 nařízení Komise (ES) č. 1120/2009 ze dne 29. října 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k režimu jednotné platby podle hlavy III nařízení č. 73/2009 (Úř. věst. 2009, L 316, s. 1), zněl takto:

„Pro účely hlavy III nařízení [...] č. 73/2009 a pro účely tohoto nařízení se

[...]

- c) ‚stálou pastvinou‘ rozumí půda využívaná k pěstování trav nebo jiných zelených píceň na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti let nebo déle, s výjimkou ploch vyňatých z produkce v souladu s nařízením [...] č. 2078/92 [...], ploch vyňatých z produkce v souladu s články 22, 23 a 24 nařízení [...] č. 1257/1999 [...] a ploch vyňatých z produkce v souladu s článkem 39 nařízení [...] č. 1698/2005 [...], přičemž pro tento účel se ‚trávami a jinými zelenými píceňami‘ rozumějí všechny byliny obvykle se vyskytující na přírodních pastvinách nebo běžně obsažené v osevních směsích pro pastviny nebo louky v členském státě (bez ohledu na to, zda jsou využity pro pastvu dobytka či nikoliv). Členské státy mohou zahrnout plodiny na orné půdě uvedené v příloze I;

[...]“

Nařízení (ES) č. 1122/2009

- 17 Nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení 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 o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína

(Úř. věst. 2009, L 316, s. 65), obsahovalo hlavu II týkající se „[ž]ádost[i] o podporu“. Kapitola I týkající se „[j]ednotn[é] žádost[i]“, která je součástí této hlavy, obsahovala článek 11, nadepsaný „Den podání jednotné žádosti“. Odstavec 2 tohoto článku zněl:

„Jednotná žádost musí být podána v termínu stanoveném členskými státy, který smí být nejpozději 15. května. Estonsko, Lotyšsko, Litva, Finsko a Švédsko však mohou stanovit pozdější den, kterým je nejpozději 15. červen.

[...]“

- 18 Článek 31 uvedeného nařízení se týkal „výběr[u] kontrolního vzorku“ a v odstavcích 1 a 2 stanovil:

„1. Kontrolní vzorky pro kontroly na místě podle tohoto nařízení vybere příslušný orgán na základě analýzy rizik a reprezentativnosti podaných žádostí o podporu.

Členské státy pro zajištění reprezentativnosti namátkově vyberou 20 až 25 % z minimálního počtu zemědělců, kteří se podrobí kontrolám na místě podle čl. 30 odst. 1 a 2.

Pokud však počet zemědělců, u kterých budou provedeny kontroly na místě, přesáhne minimální počet zemědělců, u kterých budou provedeny kontroly na místě, jak stanoví čl. 30 odst. 1 a 2, procentní podíl náhodně vybraných zemědělců v dodatečném vzorku nepřesáhne 25 %.

Účinnost analýzy rizik se každoročně hodnotí a aktualizuje:

- a) stanovením relevance každého rizikového faktoru;
- b) srovnáním výsledků vzorku vybraného na základě rizika a vzorku vybraného náhodně uvedeného v druhém pododstavci odst. 1;
- c) zohledněním konkrétní situace v členském státě.“

- 19 Článek 34 téhož nařízení, nadepsaný „Určení ploch“, v odstavcích 2 až 4 stanovil:

„2. Celkovou plochu zemědělského pozemku lze zohlednit za předpokladu, že je plně využívána podle obvyklých zásad dotyčného členského státu nebo regionu. V ostatních případech se zohlední skutečně využívaná plocha.

Pokud jde o regiony, v nichž jsou některé prvky, zejména živé ploty, příkopy a zdi, tradiční součástí správných zemědělských postupů pěstování plodin nebo využití půdy, mohou členské státy rozhodnout, že odpovídající plocha je součástí plně využívané plochy, pokud nepřesáhne celkovou šířku, kterou určí členské státy. Tato šířka musí odpovídat tradiční obvyklé šířce v dotyčném regionu a nesmí přesáhnout 2 metry.

[...]

4. Aniž je dotčen čl. 34 odst. 2 nařízení [...] č. 73/2009, považuje se zalesněný pozemek za plochu, na kterou lze poskytnout podporu pro účely režimu podpory na ‚plochu‘, za předpokladu, že zemědělské činnosti nebo případně plánovanou produkci lze provádět podobným způsobem jako na nezalesněných pozemcích, které se nacházejí ve stejné zóně.“

- 20 Článek 53 nařízení č. 1122/2009, nadepsaný „Části kontrol na místě“, v odstavci 6 stanovil:

„Kontroly na místě týkající se vzorku stanoveného v čl. 50 odst. 1 se provedou ve stejném kalendářním roce, kdy byly podány žádosti o podporu.“

Nařízení (EU) č. 1307/2013

- 21 V článku 4 odst. 1 písm. h) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608), v původním znění, byla uvedena následující definice:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- h) ‚trvalými travními porosty a stálými pastvinami‘ (společně uvedené jako ‚trvalé travní porosty‘) půda využívaná k pěstování trav nebo jiných bylinných píceňin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti a více let. Lze sem zařadit i jiné druhy jako křoviny a stromy, které mohou být spásány, pokud trávy a jiné bylinné píceňiny i nadále převažují, jakož i pokud tak členské státy rozhodnou, půdu, kterou lze spásat a která tvoří součást zavedených místních postupů v případech, kdy na plochách využívaných jako pastviny obvykle nepřevažují trávy a jiné bylinné píceňiny“.
- 22 Toto ustanovení, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2393 ze dne 13. prosince 2017 (Úř. věst. 2017, L 350, s. 15), zní takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- h) ‚trvalými travními porosty a stálými pastvinami‘ (společně uváděné jako ‚trvalé travní porosty‘) půda využívaná k pěstování trav nebo jiných bylinných píceňin na přírodních (přirozený osev) nebo uměle vytvořených (umělý osev) plochách, která nebyla zahrnuta do střídání plodin v zemědělském podniku po dobu pěti a více let, jakož i, rozhodnou-li tak členské státy, půda, která nebyla po dobu pěti a více let zorána; lze sem zařadit i jiné druhy jako křoviny a stromy, které mohou být spásány, jakož i, rozhodnou-li tak členské státy, jiné druhy jako křoviny a stromy, které mohou produkovat krmivo, pokud trávy a jiné bylinné píceňiny i nadále převažují. Členské státy mohou rovněž rozhodnout, že za trvalé travní porosty považují:
- i) půdu, kterou lze spásat a která tvoří součást zavedených místních postupů v případech, kdy na plochách využívaných jako pastviny obvykle nepřevažují trávy a jiné bylinné píceňiny, nebo
 - ii) půdu, kterou lze spásat a na které trávy a jiné bylinné píceňiny na plochách využívaných jako pastviny nepřevažují nebo se zde nevyskytují.“

Okolnosti předcházející sporu

- 23 V období od června 2010 do června 2012 provedla Komise dvě šetření týkající se výdajů vynaložených Řeckou republikou v oblasti podpor na plochu za roky žádosti 2009 až 2011 a v oblasti režimu podmíněnosti za tytéž roky žádosti.
- 24 Na konci těchto šetření Komise sdělila Řecké republice v souladu s čl. 11 odst. 1 nařízení č. 885/2006 v dopise ze dne 24. listopadu 2011 své připomínky (dále jen „první sdělení ze dne 24. listopadu 2011“). Tento členský stát na sdělení odpověděl dne 24. ledna 2012.

- 25 Pokud jde o podpory na plochu, dne 23. května 2013 se v návaznosti na první sdělení ze dne 24. listopadu 2011 a na odpovědi, které v reakci na toto sdělení předložila Řecká republika, konalo dvoustranné jednání. Dne 14. června 2013 Komise oznámila Řecké republice své závěry, na které Řecká republika odpověděla dne 19. září 2013.
- 26 Dopisem ze dne 18. února 2014 informovala Komise Řeckou republiku o svém návrhu vyloučit z financování Evropskou unií částku 302 577 561,08 eura, jelikož uplatňování systému podpor na plochu nebylo v souladu s unijními pravidly pro roky žádosti 2009 až 2011.
- 27 Dopisem ze dne 8. dubna 2014 postoupila Řecká republika věc smírčímu orgánu, který vydal stanovisko dne 22. října 2014.
- 28 Dne 27. ledna 2015 přijala Komise konečné stanovisko, ve kterém navrhla vyloučit z financování konečnou částku v hrubé výši 313 483 531,71 eura.
- 29 Pokud jde o režim podmíněnosti, i ten byl v návaznosti na první sdělení ze dne 24. listopadu 2011 a na odpovědi, které v reakci na toto sdělení předložila Řecká republika, předmětem dvoustranného jednání konaného dne 23. května 2013, které je zmíněno v bodě 25 tohoto rozsudku. Dne 14. června 2013 oznámila Komise Řecké republice své závěry, na které Řecká republika odpověděla dne 13. listopadu 2013.
- 30 Dopisem ze dne 1. dubna 2014 Řecká republika rovněž postoupila věc smírčímu orgánu, který vydal stanovisko dne 24. září 2014.
- 31 Dne 4. února 2015 přijala Komise konečné stanovisko, ve kterém navrhla vyloučit z financování konečnou částku v hrubé výši 16 060 573,95 eura.
- 32 Ve sporném rozhodnutí ze dne 22. června 2015 Komise uplatnila paušální opravy týkající se roků žádosti 2009 až 2011 v čisté výši 302 577 561,08 eura, pokud jde o přímé podpory na plochu, a v čisté výši 15 383 972,53 eura, pokud jde o režim podmíněnosti.
- 33 Komise uložení paušálních oprav zdůvodnila skutečnostmi vysvětlenými v souhrnné zprávě přiložené ke spornému rozhodnutí, které jsou uvedeny v bodech 16 až 34 napadeného rozsudku.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 34 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 29. srpna 2015 podala Řecká republika u Tribunálu žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí, ve které uplatnila v podstatě šest žalobních důvodů.
- 35 První dva žalobní důvody se týkaly opravy ve výši 25 % uložené z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin, přičemž první z nich vycházel z nesprávného výkladu a uplatnění čl. 2 prvního pododstavce bodu 2 nařízení č. 796/2004, jakož i čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 a druhý vycházel z nesprávného výkladu a uplatnění dokumentu Komise VI/5330/97 ze dne 23. prosince 1997 nazvaného „Pokyny pro výpočet finančních důsledků při přípravě rozhodnutí o schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF“ (dále jen „dokument VI/5330/97“), pokud jde o splnění podmínek pro uložení finanční opravy ve výši 25 %, z nedostatku odůvodnění, z překročení mezí posuzovací pravomoci Komise a současného porušení zásady proporcionality.
- 36 Třetí žalobní důvod vycházel z nesprávného výkladu a uplatnění dokumentu VI/5330/97, pokud jde o uložení finanční opravy ve výši 5 %, z překročení mezí posuzovací pravomoci Komise a z porušení zásady proporcionality.

- 37 Čtvrtý žalobní důvod vycházel z nesprávného výkladu a uplatnění čl. 31 odst. 2 nařízení č. 1122/2009 a článku 27 nařízení č. 796/2004, jakož i z porušení zásady legitimního očekávání.
- 38 Pátý a šestý žalobní důvod se týkaly režimu podmíněnosti, přičemž pátý důvod vycházel z nesprávného výkladu a uplatnění článku 11 nařízení č. 885/2006, jakož i článku 31 nařízení č. 1290/2005, z nedostatečného odůvodnění a z nesprávného posouzení týkajícího se paušální opravy ve výši 2 % za rok žádosti 2011, a šestý důvod vycházel z porušení článků 266 a 280 SFEU, které se týkají povinnosti Komise přijmout opatření plynoucí z rozsudku ze dne 6. listopadu 2014, Řecko v. Komise (T-632/11, nezveřejněný, EU:T:2014:934), a z nedostatku odůvodnění, pokud jde o nevrácení částky 10 460 620,42 eura Řecké republice, k němuž mělo dojít v návaznosti na uvedený rozsudek.
- 39 Tribunál napadeným rozsudkem žalobu zamítl.

Návrhová žádání účastníků řízení o kasačním opravném prostředku

- 40 Řecká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
- napadený rozsudek zrušil;
 - zrušil sporné rozhodnutí a
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 41 Komise navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl jako neopodstatněný. Rovněž navrhuje, aby byla Řecké republice uložena náhrada nákladů řízení.
- 42 Španělské království navrhuje, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

- 43 Řecká republika uplatňuje na podporu kasačního opravného prostředku pět důvodů. První dva důvody kasačního opravného prostředku se týkají finanční opravy ve výši 25 % uplatněné na podpory na plochu pro pastviny. Třetí důvod kasačního opravného prostředku se týká finanční opravy ve výši 5 % uplatněné kvůli nedostatkům identifikačního systému pro pozemky za rok žádosti 2009. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku se týká finanční opravy ve výši 2 % z důvodu neúčinnosti analýzy rizik pro rok žádosti 2010. Pátý důvod kasačního opravného prostředku se týká finanční opravy ve výši 2 % za rok žádosti 2011 v souvislosti s podmíněností.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 44 Řecká republika v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu v podstatě vytýká, že v bodech 49 až 84 napadeného rozsudku nesprávně vyložil a uplatnil čl. 2 první pododstavec bod 2 nařízení č. 796/2004, jakož i čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, ve kterých je uvedena definice pojmu „stálá pastvina“, a nedostál své povinnosti uvést odůvodnění, kterou má podle článku 296 SFEU.
- 45 Řecká republika Tribunálu vytýká, že v bodech 55, 56, 68 a 74 napadeného rozsudku použil nesprávné kritérium týkající se druhu vegetace na plochách, které Komise zohlednila při určení toho, zda tyto plochy skutečně jsou „stálou pastvinou“ ve smyslu unijního práva. Tribunál totiž kvalifikoval jako

„stálou pastvinou“ pouze plochy porostlé travami nebo jinými bylinnými pícninami, přičemž z tohoto pojmu vyloučil plochy porostlé křovinami a dřevinami, které jsou charakteristické pro pastviny tzv. „středomořského typu“. Tribunál měl přitom podle žalobkyně použít jiné kritérium, podle kterého jsou „stálou pastvinou“ plochy, které tvoří součást zavedených místních postupů, jsou tradičně určeny k pastvě a na kterých nepřevažují trávy a bylinné pícniny. Převaha dřevin na dotčených plochách tedy nemůže svědčit o tom, že zde došlo k upuštění od zemědělské činnosti.

- 46 Tento výklad lze podle Řecké republiky učinit na základě článku 2 nařízení č. 796/2004, jakož i kontextu tohoto nařízení a cílů, které sleduje uvedené nařízení. V této souvislosti uvedený členský stát zdůrazňuje, že toto široké pojetí pojmu „stálá pastvina“ vyplývá z čl. 4 odst. 1 písm. h) nařízení č. 1307/2013, z příručky zveřejněné dne 2. dubna 2008 Společným výzkumným střediskem Komise, která je určena k tomu, aby členským státům poskytla vodítko k nejlepším způsobům, jak dodržovat platná právní ustanovení týkající se společné zemědělské politiky (SZP), jakož i z akčního plánu, který v říjnu 2012 vypracovaly řecké orgány ve spolupráci s Komisí a který obsahuje hodnocení způsobilosti pastvin na základě interpretace satelitních snímků na úrovni referenčního pozemku (jednotka) a uplatnění systému poměrného výpočtu (*prorata*) v případech rozptýlených křovin (dále jen „akční plán z roku 2012“).
- 47 Španělské království na podporu této argumentace v podstatě tvrdí, že pokud Tribunál rozhodl, že relevantním kritériem je druh vegetace, kterou je porostlá dotčená plocha, a danou věc následně posoudil z hlediska tohoto kritéria, dopustil se nesprávného právního posouzení. Podle tohoto členského státu není relevantním kritériem druh vegetace, kterou je tato plocha porostlá, nýbrž její skutečné zemědělské využívání.
- 48 Komise navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jako neopodstatněný. Tento orgán má za to, že Tribunál pojem „stálá pastvina“ uvedený v čl. 2 prvním pododstavci bodě 2 nařízení č. 796/2004 a v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 vyložil i uplatnil správně. Z této definice podle něj vyplývá, že rozhodující je kritérium týkající se povahy vegetace, již jsou pokryty dotčené zemědělské plochy. Navíc podle jeho názoru pokyny, jež jsou zmiňovány v bodě 46 tohoto rozsudku, uvedený akční plán z roku 2012, ani nařízení č. 1307/2013, jež se použije ode dne 1. ledna 2015 a obsahuje rozšířenou definici pojmu „stálá pastvina“, nejsou relevantní pro výklad práva platného v době skutkových okolností projednávané věci ani pro posouzení finanční opravy, o níž Komise rozhodla.

Závěry Soudního dvora

- 49 Řecká republika v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu v podstatě vytýká, že se dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „stálá pastvina“ ve smyslu čl. 2 prvního pododstavce bodu 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, jelikož v bodě 56 napadeného rozsudku konstatoval, že pod tento pojem spadají pouze plochy porostlé travami a bylinnými pícninami, přičemž z něj vyloučil plochy porostlé křovinami a dřevinami, které jsou charakteristické pro pastviny tzv. „středomořského typu“. Podle názoru Řecké republiky totiž kritérium týkající se povahy vegetace, již jsou pokryty dotčené zemědělské plochy, není při kvalifikaci „stálé pastviny“ rozhodující.
- 50 V tomto ohledu je třeba uvést, že definice pojmu „stálá pastvina“ obsažená v čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009 je obdobou definice tohoto pojmu obsažené v čl. 2 prvním pododstavci bodě 2 nařízení č. 796/2004. Dále je třeba uvést, že z rozsudku ze dne 15. května 2019, ŘECKO V. KOMISE (C-341/17 P, EU:C:2019:409), ve kterém Soudní dvůr vyložil pojem „stálá pastvina“ uvedený v čl. 2 prvním pododstavci bodu 2 nařízení č. 796/2004, vyplývá, že rozhodujícím kritériem při vymezení „stálé pastviny“ není druh vegetace, kterou je zemědělská plocha porostlá, nýbrž skutečné využívání uvedené plochy pro zemědělskou činnost typickou pro „stálé pastviny“. Výskyt dřevin či křovin tudíž sám o sobě

nebrání tomu, aby byla určitá plocha kvalifikována jako „stálá pastvina“, jestliže tento výskyt nemá nepříznivý dopad na skutečné využívání uvedené plochy pro zemědělskou činnost (rozsudek ze dne 15. května 2019, Řecko v. Komise, C-341/17 P, EU:C:2019:409, bod 54).

- 51 Tribunál se tudíž tím, že v bodě 56 napadeného rozsudku rozhodl, že relevantním kritériem je druh vegetace, kterou je porostlá dotčená plocha, a následným posuzováním podle tohoto kritéria, dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu a uplatnění pojmu „stálá pastvina“, jak vyplývá z čl. 2 prvního pododstavce bodu 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009. Z toho plyne, že konstatování, které Tribunál učinil v bodě 65 napadeného rozsudku, a sice že Řecká republika neprokázala nesprávnost závěrů Komise, je chybné.
- 52 Prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku Řecké republiky je tudíž nutno vyhovět. Z toho vyplývá, že je třeba zrušit bod 1 výroku napadeného rozsudku v rozsahu, v němž Tribunál zamítl žalobu Řecké republiky týkající se paušální opravy ve výši 25 % uložené ve sporném rozhodnutí za roky žádosti 2009 až 2011 z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

- 53 V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Řecká republika v podstatě namítá, že Tribunál nesprávně vyložil a uplatnil dokument VI/5330/97, pokud jde o splnění čtyř podmínek použití sazby opravy ve výši 25 %.
- 54 Vzhledem k tomu, že se tento důvod týká opravy ve výši 25 % uložené z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin a že bod 1 výroku napadeného rozsudku musí být – jak to plyne z bodu 52 tohoto rozsudku – zrušen, tento důvod kasačního opravného prostředku, který nemůže vést ke zrušení napadeného rozsudku ještě v širším rozsahu, není třeba zkoumat.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 55 Třetí důvod kasačního opravného prostředku lze chápat nehledě na jeho nepříliš strukturovanou povahu tak, že se dělí na dvě části.
- 56 V rámci první části Řecká republika v podstatě tvrdí, že Tribunál v bodech 141 až 162 napadeného rozsudku porušil zásady legality, řádné správy a práva na obhajobu, jakož i zásadu proporcionality, když nezohlednil její argument, podle kterého byla změna statusu z nezpůsobilých ploch na způsobilé plochy pro rok žádosti 2009 předmětem kontrol, takže tato změna statusu nevyvolala pro Evropský zemědělský záruční fond (EZZF) žádné riziko.
- 57 V rámci druhé části Řecká republika v podstatě tvrdí, že pokud jde o důvod, který uplatnila na podporu žaloby před Tribunálem a který vycházel z toho, že jí Komise nesprávně vytkla, že se při změnách žádostí z roku 2009 dopustila zjevných pochybení, Tribunál porušil povinnost uvést odůvodnění i zásadu proporcionality. Tribunál v bodech 158 a 162 napadeného rozsudku totiž nesprávně potvrdil závěr Komise, která zobecnila existenci rizika ztrát na straně EZZF na základě ojedinělých případů.
- 58 Komise navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zčásti odmítnut jako nepřípustný a zčásti zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

- 59 Co se týče první části třetího důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba připomenout, že z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že podle čl. 256 odst. 1 SFEU a čl. 58 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie je kasační opravný prostředek omezen na právní otázky. Pouze Tribunál je tedy příslušný ke zjištění a posouzení relevantního skutkového stavu a k posouzení důkazů. Posouzení skutkového stavu a důkazů tedy nepředstavuje, s výhradou případu, kdy by došlo k jejich zkreslení, právní otázku, která by jako taková podléhala přezkumu Soudního dvora v rámci řízení o kasačním opravném prostředku (rozsudek ze dne 28. listopadu 2019, *LS Cable & System v. Komise*, C-596/18 P, nezveřejněný, EU:C:2019:1025, bod 24 a citovaná judikatura).
- 60 Řecká republika přitom v projednávaném případě pod pláštíkem údajného porušení zásady legality, řádné správy a práva na obhajobu ve skutečnosti zpochybňuje pouze posouzení skutkové povahy, které Tribunál provedl zejména v bodě 149 napadeného rozsudku, a to v souvislosti s nesrovnalostmi při kontrole změn statusu z nezpůsobilých ploch na způsobilé plochy pro rok žádosti 2009.
- 61 Vytýká-li kromě toho Řecká republika Tribunálu, že porušil zásadu proporcionality, jelikož nevzal do úvahy číselné údaje, které předložila, je třeba konstatovat, že taková výtka souvisí s tím, jakým způsobem Tribunál posoudil správnost daných údajů, a týká se tedy posouzení skutkové povahy.
- 62 První část třetího důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být odmítnuta jako nepřipustná.
- 63 Co se týče druhé části tohoto důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba předně poznamenat, že ačkoliv Řecká republika poukazuje na body 158 až 162 napadeného rozsudku, výtky vycházející z porušení zásady proporcionality a nedostatečného odůvodnění v podstatě omezuje na bod 159 zmíněného rozsudku.
- 64 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že Tribunál v bodech 149 až 151 napadeného rozsudku konstatoval, že nesrovnalosti, které Komise zjistila v souvislosti se statusem ploch v identifikačním systému pro zemědělské pozemky a s řešením s ním souvisejících pochybení, měly být v souladu s přílohou 2 dokumentu VI/5330/97 kvalifikovány jako nedostatky klíčových kontrol.
- 65 V bodech 152, 153 a 156 napadeného rozsudku měl Tribunál v souladu s dokumentem VI/5330/97 dále za to, že s ohledem na zjištěné nesrovnalosti a důkazy, které mu byly předloženy k posouzení, je uplatnění sazby paušální opravy ve výši 5 % odůvodněné.
- 66 V rámci bodu 159 napadeného rozsudku Tribunál pouze uvedl, že nedostatky zjištěné Komisí, které byly připomenuty v bodech 146 až 149 napadeného rozsudku, mohou zdůvodnit podezření, že došlo k rozsáhlejšímu nesrovnalostem, a Komise na jejich základě mohla pochybovat o kvalitě klíčových kontrol. Tribunál kromě toho v uvedeném bodě 159 rovněž zdůraznil, že Řecká republika nepředložila žádné důkazy, které by mohly uvedená zjištění Komise vyvrátit. Tribunál tedy v tomto bodě 159 pouze uplatnil ustálená pravidla týkající se důkazního břemene v dotčené oblasti, která ostatně připomněl v bodech 143 až 145 napadeného rozsudku a podle nichž platí, že v případě Komise toto břemeno spočívá v předložení důkazů o závažných a důvodných pochybnostech, které má tento orgán ohledně nedostatečnosti kontrol, jež provedly vnitrostátní správní orgány, nebo ohledně nesprávnosti údajů, které tyto orgány předložily, zatímco dotčenému členskému státu přísluší, aby prokázal nesprávnost závěrů Komise nebo skutečnost, že na straně EZZF nevzniklo riziko ztráty či nesrovnalostí díky uplatňování spolehlivého a účinného kontrolního systému.
- 67 Z výše uvedeného na rozdíl od toho, co tvrdí Řecká republika, vyplývá, že Tribunál neporušil zásadu proporcionality a napadený rozsudek je řádně a dostatečně odůvodněn.
- 68 Druhá část třetího důvodu kasačního opravného prostředku proto musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

- 69 Z toho vyplývá, že třetí důvod kasačního opravného prostředku musí být zčásti odmítnut jako nepřipustný a zčásti zamítnut jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 70 V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Řecká republika Tribunálu vytýká, že v bodech 163 až 183 napadeného rozsudku zamítl její žalobní důvod týkající se neúčinnosti analýzy rizik za rok žádosti 2010. Konkrétně Tribunálu vytýká, že porušil její právo na přístup k soudu z důvodu přehnaného formalismu. V bodě 181 napadeného rozsudku totiž Tribunál rozhodl, že Řecká republika dostatečně nepodložila argument vycházející z porušení zásady ochrany legitimního očekávání, s odůvodněním, že tento členský stát se omezil na tvrzení, že způsob náhodného výběru kontrolních vzorků je v souladu s technickými specifikacemi uvedenými v dokumentu Komise zveřejněném v roce 2010, přičemž neupřesnil, které části uvedených specifikací jeho postup odpovídal, a svůj argument nedoložil tak, aby Tribunál mohl vykonat přezkum. Řecká republika tvrdí, že pokud Tribunál odmítl zohlednit tyto technické specifikace, nepřiměřeně porušil její právo na přístup k soudu.
- 71 Komise navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 72 Je třeba uvést, že Tribunál v bodě 181 napadeného rozsudku v podstatě konstatoval, že Řecká republika předložila na podporu svého argumentu pouze dokument vnitrostátního orgánu, ve kterém je odkázáno na technické specifikace vypracované pro rok 2012, a nikoliv pro rok 2010. Tribunál z toho dovodil, že jelikož Řecká republika Tribunálu neumožnila ověřit, že technické specifikace, které vypracovala Komise pro rok 2010, jsou stejné jako tyto specifikace pro rok 2012, a neupřesnila, které části uvedených specifikací odpovídal její postup, tento argument není podepřen natolik, aby Tribunál mohl vykonat přezkum, a proto jej odmítl.
- 73 Takový závěr Tribunálu vycházející z toho, že účastník řízení, který se dovolává obsahu určitého aktu, mu tento akt nepředloží, a tudíž Tribunálu znemožňuje tento obsah ověřit, tudíž nepřestavuje „přehnaný formalismus“ ze strany tohoto soudu, nýbrž řádný výkon spravedlnosti, takže nelze s úspěchem tvrdit, že Tribunál tímto postupem zasáhl do samotné podstaty práva účastníka řízení, jehož žalobní důvod byl z tohoto důvodu zamítnut, na účinnou soudní ochranu.
- 74 Tento důvod kasačního opravného prostředku tudíž musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K pátému důvodu kasačního opravného prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 75 Řecká republika v rámci tohoto důvodu kasačního opravného prostředku Tribunálu vytýká, že v bodech 184 až 198 napadeného rozsudku rozhodl, že první sdělení ze dne 24. listopadu 2011 uvedené v bodě 24 tohoto rozsudku je v souladu s požadavky plynoucími z článku 11 nařízení č. 885/2006, a tedy toto sdělení splňuje úlohu upozornění v souladu s článkem 31 nařízení č. 1290/2005.

- 76 Konkrétně Řecká republika v podstatě tvrdí, že šetření ohledně režimu podmíněnosti se týkalo pouze roků žádosti 2009 a 2010, takže první sdělení ze dne 24. listopadu 2011 se nemohlo vztahovat i na rok žádosti 2011. Ke dni vydání tohoto sdělení totiž Řecká republika nemohla napravit nesrovnalosti zjištěné Komisí a zabránit uložení dodatečné opravy za rok žádosti 2011. Pokud Tribunál ze skutečnosti, že Řecká republika nemohla přijmout pro rok žádosti 2011 nápravná opatření, nevyvodil žádné důsledky, porušil článek 11 nařízení č. 885/2006 a článek 31 nařízení č. 1290/2005, jakož i čl. 11 odst. 2 a čl. 53 odst. 6 nařízení č. 1122/2009. Napadený rozsudek každopádně není právně dostačujícím způsobem odůvodněný.
- 77 Komise navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut jako neopodstatněný.

Závěry Soudního dvora

- 78 Nejprve je třeba uvést, že Evropský zemědělský orientační a záruční fond (EZOF) financuje v rámci řízení sdíleného mezi členskými státy a Uní výdaje vynaložené v souladu s unijním právem. Komise provádí v rámci tohoto sdíleného řízení v souladu s článkem 31 nařízení č. 1290/2005 schválení souladu. Článek 31 odst. 4 písm. a) tohoto nařízení v tomto ohledu stanoví, že financování nelze zamítnout ve vztahu k výdajům uskutečněným více než 24 měsíců před písemným oznámením Komise dotčenému členskému státu o výsledcích kontrol.
- 79 Z ustálené judikatury Soudního dvora dále vyplývá, že konečné rozhodnutí týkající se schválení účetní závěrky musí být přijato po ukončení zvláštního kontradiktorního řízení, v jehož průběhu musí dotčený členský stát disponovat všemi zárukami požadovanými pro předložení svého stanoviska (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. ledna 1998, Řecko v. Komise, C-61/95, EU:C:1998:27, bod 39 a citovaná judikatura).
- 80 Postup schválení souladu v tomto rámci konkretizuje článek 11 nařízení č. 885/2006, který upravuje jednotlivé jeho fáze a stanoví procesní záruky, které dotčenému členskému státu umožňují předložit své stanovisko. Podle čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 885/2006 v této souvislosti platí, že Komise musí na základě šetření a domnívá-li se, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s unijními předpisy, sdělit dotčenému členskému státu své závěry a poukázat na nápravná opatření nezbytná k zajištění budoucího souladu s těmito předpisy.
- 81 Z ustálené judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že jestliže nesrovnalosti, které odůvodňují uplatnění finanční opravy, trvají po dni písemného sdělení výsledků ověřování, má Komise právo, a dokonce povinnost zohlednit tuto situaci při určení doby, na kterou se má dotčená finanční oprava vztahovat (rozsudek ze dne 9. ledna 2003, Řecko v. Komise, C-157/00, EU:C:2003:5, bod 45).
- 82 Podle ustálené judikatury Soudního dvora rovněž platí, že písemné sdělení podle čl. 11 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 885/2006 musí dotčenému členskému státu poskytnout dokonalou znalost výhrad Komise, aby mohlo plnit úlohu upozornění, kterou mu přiznává toto ustanovení. Z toho vyplývá, že uvedené ustanovení vyžaduje, aby nesrovnalost, která je dotčenému členskému státu vytýkána, byla v tomto písemném sdělení vymezena dostatečně přesně, aby se s ní tento členský stát dokonale seznámil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. května 2012, Španělsko v. Komise, C-24/11 P, EU:C:2012:266, body 27 a 28, jakož i citovaná judikatura).
- 83 Dále je třeba uvést, že Komise je na základě čl. 11 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 885/2006 povinna po případném konání smířčího řízení vyloučit z financování Uní podle článku 31 nařízení č. 1290/2005 výdaje, které nejsou v souladu s unijními předpisy, „dokud členský stát účinně neprovede nápravná opatření“.

- 84 Z výše uvedených ustanovení v jejich vzájemné souvislosti vyplývá, že postup schválení souladu zavádí dialog mezi Komisí a dotčeným členským státem a jeho cílem je v podstatě zaprvé umožnit těmto stranám výměnu informací, zadruhé umožnit tomuto členskému státu výkon práva na obhajobu, zatřetí umožnit tomuto státu, aby prokázal nesprávnost zjištění Komise, a konečně začtvrté umožnit uvedenému členskému státu, aby Komisi informoval o nápravných opatřeních uplatněných s cílem zajistit soulad s unijními právními předpisy.
- 85 Okolnost, že dotčený členský stát není schopen napravit nesrovnalosti zjištěné Komisí v jejím písemném sdělení uvedeném v čl. 11 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 885/2006, je irelevantní, jelikož tyto nesrovnalosti spadaly do období, ve vztahu k němuž Komise prováděla přezkum. Opačný názor by totiž vedl k tomu, že článek 31 nařízení č. 1290/2005 a článek 11 nařízení č. 885/2006 by byly zbaveny své podstaty, jelikož členský stát by k tomu, aby se vyhnul uložení finanční opravy, mohl argumentovat tím, že před přijetím rozhodnutí o této paušální opravě fakticky není schopen přijmout nápravná opatření.
- 86 Tribunál v projednávaném případě v bodě 193 napadeného rozsudku nejprve poznamenal, že Komise v prvním sdělení ze dne 24. listopadu 2011 uvedla, že se šetření týká roku žádosti 2009 a následujících. V rámci výkonu své pravomoci posoudit skutkové okolnosti a důkazy tudíž konstatoval, že rok žádosti 2011 spadá do období, ve vztahu k němuž Komise prováděla přezkum.
- 87 V bodech 194 a 195 napadeného rozsudku Tribunál na rozdíl od toho, co tvrdí Řecká republika, na základě důkladného posouzení obsahu prvního sdělení ze dne 24. listopadu 2011 a jeho přílohy dále konstatoval, že Komise zjistila nedostatky týkající se podmíněnosti za roky žádosti 2009 až 2011, takže mohl dospět k závěru, že Komise dostatečně přesně vymezila dotčené roky žádosti a Řecká republika měla možnost uplatnit ve vztahu k nesrovnalostem zjištěným pro rok žádosti 2011 důvody na svoji obranu.
- 88 Pokud tedy Tribunál v bodě 199 napadeného rozsudku rozhodl, že první sdělení ze dne 24. listopadu 2011 je v souladu s požadavky vyplývajícími z článku 11 nařízení č. 885/2006 a plní úlohu upozornění s ohledem na článek 31 nařízení č. 1290/2005, nedopustil se nesprávného právního posouzení ani neporušil povinnost uvést odůvodnění.
- 89 Pátý důvod kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnut jako neopodstatněný.
- 90 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že jelikož bylo vyhověno prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, je třeba zrušit bod 1 výroku napadeného rozsudku, a to v rozsahu, v němž Tribunál zamítl žalobu Řecké republiky týkající se paušální opravy ve výši 25 % uložené z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin, a ve zbývajících částech kasačního opravného prostředku zčásti zamítnout a zčásti odmítnout.

K žalobě před Tribunálem

- 91 Podle prvního pododstavce článku 61 statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě zrušení rozhodnutí Tribunálu buď věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí, nebo vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to stav soudního řízení dovoluje.
- 92 V projednávané věci je důvodné, aby Soudní dvůr vydal sám konečné rozhodnutí ve věci, jelikož to stav soudního řízení dovoluje.
- 93 Jak vyplývá z bodu 50 tohoto rozsudku, rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda je třeba dotčenou plochu kvalifikovat jako „stálou pastvinu“ ve smyslu čl. 2 prvního pododstavce bodu 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, není druh vegetace, kterou je tato plocha porostlá, nýbrž její skutečné využívání pro zemědělskou činnost typickou pro „stálé pastviny“.

- 94 Je přitom třeba konstatovat, že co se týče podpor na plochu pro roky žádosti 2009 až 2011, Komise v souhrnné zprávě, která je přiložena ke spornému rozhodnutí, zdůvodnila uplatnění sazby paušální opravy ve výši 25 % s ohledem na všechny nesrovnalosti týkající se vymezení a kontroly stálých pastvin, které jí v souhrnu umožňovaly dospět k závěru, že uplatňování kontrolního systému, který měl zaručit přesné vyčíslení výdajů, má vážné nedostatky a pravděpodobně vedlo na straně EZZF k mimořádně vysokým ztrátám.
- 95 Vzhledem k tomu, že byla paušální oprava ve výši 25 % odůvodněna všemi nesrovnalostmi, kdy ovšem jedna z nich vychází z nesprávného výkladu čl. 2 prvního pododstavce bodu 2 nařízení č. 796/2004 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 1120/2009, a že tento nesprávný výklad mohl mít vliv na závěr Komise týkající se ostatních nedostatků, které zjistila, v těchto souvislostech je třeba provést nové celkové posouzení a ověřit, zda je tato sazba opravy i nadále odůvodněná.
- 96 Z toho vyplývá, že je třeba vyhovět prvnímu důvodu žaloby, kterou podala Řecká republika u Tribunálu, a v důsledku toho zrušit sporné rozhodnutí v rozsahu, v němž ukládá paušální finanční opravu ve výši 25 % na podpory na plochu za roky žádosti 2009 až 2011 z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin.

K nákladům řízení

- 97 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.
- 98 Podle čl. 138 odst. 3 uvedeného řádu, použitelného na řízení o kasačním opravném prostředku na základě čl. 184 odst. 1 téhož řádu, platí, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení.
- 99 Vzhledem k tomu, že Řecká republika i Komise měly ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponесou vlastní náklady řízení v prvním stupni a řízení o kasačním opravném prostředku.
- 100 Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.
- 101 Španělské království ponese vlastní náklady řízení jako vedlejší účastník řízení o kasačním opravném prostředku.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (devátý senát) rozhodl takto:

- 1) **Body 1 a 2 výroku rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 1. února 2018, Řecko v. Komise (T-506/15, nezveřejněný, EU:T:2018:53), se zrušují jednak v rozsahu, v němž Tribunál zamítl žalobu Řecké republiky týkající se paušální opravy ve výši 25 % uložené prováděcím rozhodnutím Komise 2015/1119/EU 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), za roky žádosti 2009 až 2011 z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin, a jednak v rozsahu, v němž Tribunál rozhodl o nákladech řízení.**
- 2) **Ve zbývajících částech se kasační opravný prostředek zčásti zamítá a zčásti odmítá.**
- 3) **Prováděcí rozhodnutí 2015/1119 se zrušuje v rozsahu, v němž Řecké republice ukládá paušální finanční opravu ve výši 25 % uplatněnou na podpory na plochu za roky žádosti 2009 až 2011 z důvodu nedostatků v rámci vymezení a kontroly stálých pastvin.**

- 4) **Řecká republika a Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení v prvním stupni a řízení o kasačním opravném prostředku.**
- 5) **Španělská republika ponese vlastní náklady řízení v prvním stupni a řízení o kasačním opravném prostředku.**

Podpisy.