



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 30. travnja 2014.¹

Predmet C-417/12 P

**Kraljevina Danska
protiv**

Komisije

„Žalba – Nedopuštenost – EFSJP – ‚Komponenta za jamstva‘ – Isključivanje iz financiranja Zajednice određenih izdataka koje je Kraljevina Danska imala na ime ostavljanja zemljišta na ugaru – Kontrola daljinskom detekcijom – Članci 15., 22. i 23. Uredbe (EZ) br. 2419/2001 – Članak 19. Uredbe (EZ) br. 2316/1999 – Očuvanje biljnog pokrova na parcelama koje su ostavljene na ugaru – Teret i standard dokazivanja – Uvjeti za primjenu paušalnog ispravka“

I – Uvod

1. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, države članice dužne su organizirati sustav administrativnih kontrola i kontrola na terenu kojima se osigurava pravilno ispunjavanje materijalnih i formalnih uvjeta za dodjelu iznosa koje odobrava Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP). Ako Komisija otkrije nepravilnost i ako se utvrde gubici za EFSJP, Komisija može isključiti financiranje neprihvatljivih izdataka. Isto vrijedi i kada u tom pogledu postoji ozbiljna i razumna sumnja, a predmetna država članica propustila je iznijeti dokaze kojima bi se potkrijepile njezine tvrdnje kojima se nastoje otkloniti navedene sumnje. To načelo uređuju određivanje tereta dokazivanja i primjenu financijskog ispravka u slučaju u kojem postoje nepravilnosti koje utječu na iznose koje odobri EFSJP.

2. Svojom žalbom Kraljevina Danska traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 3. srpnja 2012.² (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) kojom je odbijena njezina tužba prvenstveno za djelomično poništenje Odluke Komisije 2009/253/EZ od 19. ožujka 2009. (u daljnjem tekstu: sporna odluka)³, s obzirom na to da ta odluka isključuje iz financiranja Zajednice određene izdatke koje je Kraljevina Danska imala na ime ostavljanja zemljišta na ugaru.

3. Spornom odlukom Europska komisija predložila je primjenu paušalnih financijskih ispravaka u odnosu na Kraljevinu Dansku za financijske godine 2003., 2004. i 2005. koje se odnose na tržišne godine 2002., 2003. i 2004. Ispravci su, ovisno o slučaju, iznosili 2%, 5% ili 10% na ime manjkavosti utvrđenih glede provođenja kontrola parcela daljinskom detekcijom te kontrola poštovanja propisanih zahtjeva za zemljišta ostavljena na ugaru (u daljnjem tekstu: kontrole zemljišta ostavljenih na ugaru).

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Presuda Danska/Komisija (T-212/09, EU:T:2012:335)

3 — Odluka o isključivanju iz financiranja Zajednice određenih izdataka koje su države članice imale na ime Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), Komponenta za jamstva, i Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) (SL L 75, str. 15.)

II – Okolnosti spora, postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

4. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 2. lipnja 2009. Kraljevina Danska pokrenula je ovaj postupak prvenstveno radi ishođenja djelomičnog poništenja sporne odluke. Tužba, zaprimljena u tajništvu Općeg suda pod brojem T-212/09, temeljila se na četirima tužbenim razlozima, i to, kao prvo, na pogreškama u primjeni prava i pogreškama u ocjeni pravila o provođenju kontrola daljinskom detekcijom, kao drugo, na pogreškama u primjeni prava i pogreškama u ocjeni pravila o kontrolama zemljišta koja su ostavljena na ugaru, kao treće, na bitnim povredama postupka i, kao četvrto, na pogreškama u primjeni prava i pogreškama u ocjeni pravila o financijskim ispravcima.

5. Pobijanom presudom Opći sud u cijelosti je odbio tužbu i svakoj stranci naložio snošenje vlastitih troškova.

6. Detaljan opis činjeničnog stanja i postupka koji je doveo do spora nalazi se u pobijanoj presudi.

III – Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

7. Kraljevina Danska podnijela je tajništvu Suda žalbu 13. rujna 2012. Ona zahtijeva od Suda da u cijelosti ili djelomično ukine presudu Općeg suda i prihvati njezine zahtjeve iznesene Općem sudu ili da, podredno, vrati predmet na ponovno suđenje pred Općim sudom.

8. U prilog svojoj žalbi Kraljevina Danska ističe pet žalbenih razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci u primjeni prava u vezi s tumačenjem članka 15. Uredbe br. 2419/2001 u vezi s člankom 23. iste uredbe zbog nedostatnosti mjera za kontrolu daljinskom detekcijom⁴. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogreškama u primjeni prava, od kojih se jedna odnosi na pogrešno tumačenje članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999, a druga na neopravdanu i neodređenu obvezu košenja eventualnog biljnog pokrova⁵. Treći žalbeni razlog temelji se na iskrivljavanju tereta dokazivanja. Četvrti žalbeni razlog temelji se na pogrešnoj primjeni uvjeta za paušalni ispravak, dok prema petom žalbenom razlogu nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu paušalnih ispravaka od 5% i 10%.

9. Komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu i, podredno, potvrdi pobijanu presudu te da naloži Kraljevini Danskoj snošenje troškova.

10. Francuskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Finskoj i Kraljevini Švedskoj odobrena je intervencija u potporu Kraljevini Danskoj. Te države članice podnijele su intervencijske podneske.

11. Na raspravi 12. prosinca 2013. saslušani su zastupnici Kraljevine Danske i Komisije te zastupnik Kraljevine Švedske.

4 — U skladu s člankom 15. Uredbe Komisije (EZ) br. 2419/2001 od 11. prosinca 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava za određene programe potpore Zajednice, utvrđene Uredbom Vijeća (EEZ) br. 3508/92 (SL L 327, str. 11.), administrativne kontrole i kontrole na terenu provode se tako da osiguravaju učinkovitu provjeru usklađenosti s uvjetima pod kojima se potpore dodjeljuju. Članak 23. stavak 1. navedene uredbe određuje, među ostalim, da, kada država članica upotrebljava daljinsku detekciju na cijelom ili dijelu uzorka, područja koja se moraju kontrolirati daljinskom detekcijom odabiru se vodeći računa o primjerenim čimbenicima rizika koje mora utvrditi država članica. Prema stavku 2. navedenog članka, država članica pristupa fotointerpretaciji satelitskih snimaka ili snimaka iz zraka svih poljoprivrednih parcela koje se moraju kontrolirati u svrhu utvrđivanja biljnih pokrova i mjera parcela kao i kontroli na terenu svih zahtjeva za koje se na temelju fotointerpretacije ne može zaključiti da prijava točno odgovara zahtjevu nadležnog tijela. Stavak 3. navedenog članka predviđa da, kada država članica upotrebljava daljinsku detekciju, dodatne kontrole iz članka 18. stavka 2. Uredbe provode se kontrolama na terenu ako ih više nije moguće provesti daljinskom detekcijom tijekom tekuće godine.

5 — Članak 19. stavci 3. i 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 2316/1999 od 22. listopada 1999. o detaljnim pravilima za primjenu Uredbe Vijeća br. 1251/1999 o sustavu potpore za uzgajivače određenih ratarskih usjeva (SL L 280, str. 43.) određuje da se „zemljišta koja su ostavljena na ugaru ne mogu koristiti ni za kakvu poljoprivrednu proizvodnju osim onih iz članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1251/1999 (EZ) niti biti predmet korištenja uz naknadu koje bi bilo nespojivo s ratarskom kulturom“ i da „države članice primjenjuju primjerene mjere koje odgovaraju specifičnoj situaciji zemljišta koja su ostavljena na ugaru i koje imaju za cilj osiguranje održavanja tih zemljišta i zaštitu okoliša. Te se mjere također mogu odnositi na biljni pokrov; u tom slučaju one moraju osigurati da biljni pokrov ne može služiti za proizvodnju sjemena te da ni u kojem slučaju ne može biti upotrijebljen u poljoprivredne svrhe prije 31. kolovoza [svake godine] ili za proizvodnju u komercijalne svrhe prije idućeg 15. siječnja“.

IV – Pravna analiza

A – Dopuštenost žalbe

12. Komisija u prvom redu zahtijeva „odbijanje“ žalbe, što ja tumačim kao zahtjev upućen Sudu da zapravo proglašava žalbu nedopuštenom. Naime, Komisija ističe da ova žalba samo tekstualno reproducira tužbene razloge i argumenate koji su bili izneseni Općem sudu, uključujući one koji su se temeljili na činjenicama što ih je taj sud izričito odbio prihvatiti. Ona dodaje da takva žalba zapravo predstavlja zahtjev za ishođenje jednostavnog preispitivanja tužbe podnesene Općem sudu, a što nije u nadležnosti Suda⁶. Prema Komisijinu mišljenju, postupak koji je pokrenula Kraljevina Danska odnosi se samo, ili barem u velikoj mjeri, na ocjenu činjenica Općeg suda.

13. Ja sa svoje strane ističem da žalba neosporno sadrži određene elemente kojima Komisija prigovara. Međutim, prigovori Kraljevine Danske jasno se temelje na istaknutim pravnim pogreškama koje je počinio Opći sud. Naime, žalbom se zapravo želi dovesti u pitanje stajalište Općeg suda o više pravnih pitanja koja su mu postavljena u prvom stupnju, uključujući njegovu pravnu kvalifikaciju činjeničnih elemenata. Tako, u skladu sa sudskom praksom Suda, ako navedena žalba sadrži konkretne navode o kritiziranim točkama pobijane presude kao i žalbene razloge i argumente na kojima se temelji, ona se ne može u cijelosti proglasiti nedopuštenom⁷.

B – Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi tumačenja Uredbe br. 2419/2001 i djelomičnom propustu suda da donese odluku

1. Argumentacija stranaka

14. U vezi s tumačenjem članaka 15. i 23. Uredbe br. 249/2001, Kraljevina Danska, koju s tim u vezi podupire Francuska Republika, ističe da Opći sud prihvaća pogrešno tumačenje kada u točkama 51. i 52. pobijane presude zaključuje da Komisija radi ocjene učinkovitosti kontrola daljinskom detekcijom država članica može upotrijebiti sva prikladna sredstva, uključujući mjere na tlu uz pomoć globalnog pozicijskog sustava (u daljnjem tekstu: GPS), radi provođenja usporedbi. Kraljevina Danska tvrdi da razlika između mjerenja daljinskom detekcijom i mjerenja GPS-om ne može poslužiti za utvrđivanje toga je li daljinska detekcija bila dovoljno učinkovita u smislu članka 15. Uredbe br. 2419/2001.

15. Ona također tvrdi da je Opći sud u pobijanoj presudi propustio odlučiti o određenim drugim tužbenim razlozima kojima Kraljevina Danska osporava valjanost Komisijinih zaključaka u vezi s učinkovitošću danskih mjera kontrole daljinskom detekcijom zbog toga što ti zaključci počivaju na određenom broju temeljnih pogrešaka. Kraljevina Danska smatra da u tim okolnostima Opći sud nije vjerno iznio činjenice kad je u točki 50. pobijane presude tvrdio da je Komisija ranije dovela u pitanje kakvoću provedenih kontrola daljinskom detekcijom. Nadalje, Opći sud nije uzeo u obzir korektivne radnje koje je Kraljevina Danska provela u vezi s upotrebom takozvanih VR slika (visokorezolucijske slike)⁸.

16. Komisija tvrdi da je u točkama 48. i 49. pobijane presude Opći sud pravilno zaključio da se kontrola koju su provela danska tijela pokazala manjkavom te je u točkama 51. i 52. pobijane presude zaključio da prigovor koji je Kraljevina Danska ponovila u svojoj žalbi nije bio osnovan.

6 — Presuda Reynolds Tobacco i dr./Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, t. 49. i 50.)

7 — Presuda Poljska/Komisija (C-335/09 P, EU:C:2012:385, t. 28.)

8 — Ističem da stranke nisu definirale taj pojam.

2. Ocjena

17. Smatram da je ključna činjenica da je Opći sud pravilno zaključio kako se u ovom slučaju nije radilo o tome je li upotreba visokorezolucijskih slika bila dopuštena, nego na koji su se način navedene slike morale upotrijebiti⁹. Naime, iz relevantnih odredaba prava Unije, osobito iz članka 15. Uredbe br. 2419/2001 i članka 22. stavka 1.¹⁰ Uredbe br. 2419/2001, proizlazi da je na državama članicama da poduzmu mjere koje smatraju prikladnima za jamstvo učinkovitosti kontrola i, slijedom toga, točnosti mjerenja provedenih daljinskom detekcijom¹¹.

18. Međutim, Kraljevina Danska pogrešno tvrdi da je Opći sud pogrešno tumačio članke 15. i 23. Uredbe br. 2419/2001 u vezi s primjenom mjerenja GPS-om radi utvrđivanja je li daljinska detekcija bila dovoljno učinkovita u smislu Uredbe br. 2419/2001.

19. Smatram da je Opći sud pravilno priznao ne samo odgovornost država članica u odnosu na kakvoću kontrole nego i Komisijino pravo da prema potrebi obavi dodatne inspekcije kako bi mogla ocijeniti pouzdanost kontrola koje su provele države članice. Općem sudu ne može se prigovoriti da je dao prednost jednoj posebnoj metodi mjerenja ili da je izveo neprimjerene zaključke u slučaju primjene različitih metoda. Ni tekst ni cilj članaka 15., 22. i 23. Uredbe br. 2419/2001 na zahtijevaju da Komisija dà prednost određenoj metodi kada provjerava pouzdanost rezultata nacionalnih kontrola.

20. Slijedom toga, Opći sud mogao je zaključiti da nepravilnosti koje je Komisija istaknula tijekom istrage upućuju na nedostatnost kontrola na terenu koje je provela Kraljevina Danska, kako bi se provjerilo mjerenje površine zemljišta koje je prvotno provedeno upotrebom visokorezolucijskih slika¹².

21. Stoga Opći sud smatra da je Kraljevina Danska pogriješila kada je Komisiji prigovorila da je tijekom istrage provedene 2002., 2003. i 2004. primijenila metodu različitu od one koju je primijenila dotična država članica, to jest mjerenje GPS-om¹³. Naime, kada primjenjivi propis ne nalaže primjenu posebne metode mjerenja, iz odredaba članka 22. stavka 1. prve rečenice Uredbe br. 2419/2001 proizlazi da, iako su države članice slobodne izabrati sredstva za utvrđivanje površine poljoprivrednih parcela, ona moraju ispunjavati zahtjev preciznosti. Stoga za potrebe ocjene jesu li države članice ispunile taj zahtjev Komisija mora moći sama primjenjivati svako primjereno sredstvo koje joj omogućava da što točnije utvrdi površinu parcela koju kontrolira¹⁴. U svemu se slažem s analizom Općeg suda.

22. Osim toga, smatram da tumačenje koje predlaže Kraljevina Danska nije u skladu s dvjema razinama kontrole na kojima počiva poravnavanje računa EFSJP-a Naime, s jedne strane, na nacionalnoj razini agencije za plaćanja obrađuju zahtjeve za financiranje i na terenu osiguravaju da se ispune zahtjevi za isplatu potpora. S druge strane, na razini Unije sama Komisija provodi kontrole uzorkovanjem na terenu na temelju nacionalnih izvještaja agencija za plaćanja kako bi se uvjerila u pouzdanost nacionalnih sustava kontrole. Savršeni sklad između tih dviju razina u odnosu na primijenjene metode mogao bi oslabiti taj sustav.

9 — Točka 44. pobijane presude

10 — Članak 22. stavak 1. određuje: „Površina poljoprivrednih parcela određuje se svim primjerenim sredstvima koja je odredilo nadležno kontrolno tijelo i kojima se jamči točnost najmanje jednakovrijedna točnosti potrebnoj za službene provjere u skladu s nacionalnim propisima. Nadležno tijelo određuje dopušteno odstupanje uzimajući u obzir tehniku mjerenja, točnost raspoloživih službenih dokumenata, lokalne čimbenike (primjerice, nagib ili oblik parcela) i odredbe stavka 2.“ [neslužbeni prijevod]

11 — Točka 41. pobijane presude

12 — Točka 49. pobijane presude

13 — Točka 51. pobijane presude

14 — Točka 52. pobijane presude

23. U odnosu na istaknuti propust Općeg suda da odluči o određenim drugim tužbenim razlozima kojima je Kraljevina Danska pobijala spornu odluku, to jest o tužbenim razlozima koji se odnose na učinkovitost danskih mjera kontrole daljinskom detekcijom, Kraljevina Danska oslanja se na tvrdnje koje se uvelike temelje na upućivanjima na dokazne elemente dostavljene Općem sudu a da nije obrazložila njihov sadržaj ni pojasnila zašto ih je Opći sud morao uzeti u obzir.

24. U tom pogledu dovoljno je podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Sud ne nalaže Općem sudu da pruži obrazloženje kojim bi se, iscrpno i točku po točku, odgovorilo na sve argumente koje su iznijele stranke u sporu. Obrazloženje, dakle, može biti implicitno, pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da saznaju razloge zbog kojih su predmetne mjere donesene, a nadležnom sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora¹⁵.

25. Kada je riječ o navodu prema kojem Opći sud nije uzeo u obzir korektivne radnje koje je provela Kraljevina Danska u vezi s upotrebom visokorezolucijskih slika, valja podsjetiti da je Sud istaknuo da ocjena činjenica, osim u slučaju iskrivljavanja dokaza podnesenih Općem sudu, ne predstavlja pravno pitanje koje je kao takvo podložno nadzoru Suda¹⁶. Iskrivljavanje mora jasno proizlaziti iz pismena priloženih spisu a da pritom nije potrebna ponovna ocjena činjenica i dokaza¹⁷.

26. Međutim, smatram da iz ocjene Općeg suda u vezi s učinkovitošću danskih mjera kontrole daljinskom detekcijom ne proizlazi nikakvo iskrivljavanje činjenica ili dokaza.

27. U vezi s prigovorom prema kojem u točki 50. pobijane presude činjenice nisu vjerno reproducirane, valja podsjetiti da očito nije u nadležnosti Suda da pristupi takvom preispitivanju činjenica u okviru žalbe¹⁸.

28. Stoga prvi žalbeni razlog treba odbaciti jer je djelomično nedopušten, a djelomično neosnovan.

C – Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom tumačenju članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999

1. Argumentacija stranaka

29. Kraljevina Danska uz potporu Francuske Republike i Republike Finske osporava tumačenje Općeg suda prema kojem se u članku 19. stavku 4. Uredbe br. 2316/1999 navodi pojam „očuvanje poljoprivrednih uvjeta“. Kraljevina Danska prigovara Općem sudu zbog zaključka da navedeni stavak podrazumijeva dužnost očuvanja eventualnog biljnog pokrova kako bi se osiguralo očuvanje poljoprivrednih uvjeta. Prema mišljenju te države članice, Opći sud ne pojašnjava što bi se to moglo obuhvatiti izrazom „očuvanje poljoprivrednih uvjeta“, a osobito ne objašnjava podrazumijeva li on obvezu košenja biljnog pokrova. Stoga Kraljevina Danska osporava tumačenje Općeg suda u vezi s člankom 19. stavkom 4. Uredbe br. 2316/1999 s obzirom na to da se čini da taj sud priznaje implicitnu obvezu košenja biljnog pokrova.

15 — Presude Komninou i dr./Komisija (C-167/06 P, EU:C:2007:633, t. 22. i navedena sudska praksa) i FIAMM i dr./Vijeće i Komisija (C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 96. i navedena sudska praksa)

16 — Presuda Italija/Komisija (C-587/12 P, EU:C:2013:721, t. 31.)

17 — Presude Trubowest Handel i Makarov/Vijeće i Komisija (C-419/08 P, EU:C:2010:147, t. 32.) i Grčka/Komisija (C-547/12 P, EU:C:2013:713, t. 12.). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Francuska/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2013:766, t. 78.).

18 — Opći sud u točki 50. pobijane presude istaknuo je da je Komisija od veljače 2002. obavještavala Kraljevinu Dansku o svojim sumnjama u kakvoću kontrola daljinskom detekcijom koje su provedene u tržišnoj godini 2000.

30. Nadalje, prema mišljenju Kraljevine Danske, Opći sud uopće ne ocjenjuje valjanost zaključaka iz sporne odluke u vezi s obvezom održavanja – kako s obzirom na tumačenje pravila na koja se Komisija oslanjala tako i s obzirom na kriterij koji nije opširnije određen i za koji se čini da ga je Opći sud razradio iz svojeg tumačenja članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999.

31. Nadalje, Opći sud nije donio odluku ni o detaljnim i, prema mišljenju Kraljevine Danske, ključnim pismenima koja su podnesena – i iz kojih, među ostalim, proizlazi da su zemljišta ostavljena na ugaru i dalje poljoprivredna obradiva zemljišta koja se mogu odmah uključiti u proizvodnju – ni o pitanju težnje za dodjelom premije i navodno previše vlažnim zemljištima.

32. Slijedom navedenog, Kraljevina Danska tvrdi da je povreda tumačenja koju je počinila Komisija bila tako bitna da se sporna odluka morala poništiti. Ne mogu je opravdati nepravilnosti manje važnosti, to jest prisutnost plastova sijena i građevinskog otpada na zemljištima ostavljenima na ugaru.

33. Nasuprot tomu, Komisija smatra da je Opći sud zaključio kako su države članice dužne voditi računa o tome da se zemljišta s biljnim pokrovom održavaju u skladu sa zahtjevima koji se na temelju zajedničke poljoprivredne politike primjenjuju na zemljišta koja su ostavljena na ugaru te potom ističe da je iz toga proizlazila i dužnost odgovorne države članice da nadzire poštuje li se djelotvorno obveza održavanja¹⁹. Naime, upravo je na državama članicama odgovornost da vode računa o tome da se EFSJP-ova sredstva isplaćuju samo u skladu s donesenim smjernicama i obvezama koje proizlaze iz Ugovora.

34. Prema mišljenju Komisije, iz činjenica predmeta proizlazi da je Kraljevina Danska povrijedila svoju obvezu jamčenja dostatne kontrole. Nadalje, Opći je sud potvrdio da su iz nepravilnosti što ih je utvrdila Komisija proizlazile ozbiljne manjkavosti u kontroli koju je provela Kraljevina Danska i da je ta okolnost sama po sebi bila dovoljna da opravda isključivanje iz financiranja Zajednice.

2. Ocjena

35. Što se tiče tumačenja članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999, čini mi se da je Kraljevina Danska pogrešno protumačila pobijanu presudu. Naime, Opći sud nije ni izričito ni prešutno presudio da obveza košenja biljnog pokrova proizlazi iz navedenog članka 19. stavka 4.

36. Opći sud zapravo je u tom dijelu pobijane presude presudio da je odredbe članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999 trebalo tumačiti kako slijedi. S jedne strane, države članice dužne su primijeniti primjerene mjere koje im omogućavaju postizanje dvaju ciljeva u vezi s ostavljanjem zemljišta na ugaru, to jest održavanja zemljišta ostavljenog na ugaru i zaštite okoliša. S druge strane, očuvanje biljnog pokrova na parcelama ostavljenima na ugaru jedna je od mogućih primjerenih mjera u smislu navedenog članka²⁰. Prema mišljenju Općeg suda, Komisija je pogrešno protumačila navedene odredbe na način da je smatrala da očuvanje biljnog pokrova na parcelama ostavljenima na ugaru predstavlja iznimku u odnosu na primjerene mjere kojima se mora omogućiti postizanje cilja održavanja parcela iz članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999²¹.

19 — Točke 91. do 93. pobijane presude

20 — Točka 85. pobijane presude

21 — Točka 86. pobijane presude

37. Međutim, Opći je sud zaključio da „iz svih razmatranja navedenih u okviru ocjene prvog prigovora proizlazi da je Komisija pogrešno zaključila da je u pogledu zemljišta koja su ostavljena na ugaru očuvanje biljnog pokrova predstavljalo iznimku u odnosu na primjerene mjere koje primjenjuje država članica, u skladu s odredbama članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999. Nasuprot tomu, ona je s pravom zaključila da se biljni pokrov očuvan na parcelama ostavljenima na ugaru mora održavati u smislu članka 19. stavka 4. Uredbe br. 2316/1999“²².

38. Slijedom toga, iako je Kraljevina Danska naglašavala „važnost“ pogreške koju je Komisija počinila, a Opći sud utvrdio, mislim da navodna obveza košenja biljnog pokrova ni izričito ni prešutno ne proizlazi iz pobijane presude.

39. Opći sud potom je pristupio ispitivanju mogućih posljedica Komisijine pogrešne primjene prava u odnosu na zakonitost sporne odluke²³. On je pravilno istaknuo da je, kao što to proizlazi iz razloga iznesenih u sažetom izvješću koji se tiču manjkavosti kontrola zemljišta koja su ostavljena na ugaru, a koje je provela Kraljevina Danska, Komisija u navedenom izvješću utvrdila više vrsta nepravilnosti koje se odnose na parcele ostavljene na ugaru i na kojima se prema njezinu mišljenju može temeljiti njezina odluka o proglašenju troškova neprihvatljivima za EFSJP. Međutim, prema mišljenju Općeg suda, neke od navedenih nepravilnosti nisu bile vezane za to je li biljni pokrov na navedenim parcelama bio očuvan²⁴.

40. Slijedom navedenog, Opći sud smatra da Komisijina pogreška koja se tiče prava u vezi s člankom 19. stavkom 4. Uredbe br. 2316/1999 nije mogla proizvesti pravne učinke u odnosu na ocjenu osnovanosti Komisijina utvrđenja potonjih nepravilnosti²⁵.

41. S tim u vezi valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi nepravilan razlog ne može opravdati poništenje akta koji ga sadrži ako je taj razlog dopunski i postoje drugi razlozi koji su dostatni za osnovanost akta²⁶. Stoga mi se čini da Opći sud nije smatrao da je potrebno dopunsko pojašnjenje tumačenja pojma „očuvanje poljoprivrednih uvjeta“ za ocjenu navodne nepravilnosti.

42. Kraljevina Danska nije mogla dokazati da je s tim u vezi s pravne točke gledišta bilo potrebno detaljnije stajalište Općeg suda koje bi mu omogućilo da odluči o preostalom dijelu drugog tužbenog razloga te države članice jer se isti odnosio na primjenu pravila o kontrolama zemljišta ostavljenih na ugaru. Smatram da je Opći sud zapravo druge aspekte koje je navela Kraljevina Danska pravilno kvalificirao kao pitanja ocjene²⁷.

43. Zbog tih razloga drugi žalbeni razlog Kraljevine Danske valja odbiti kao neosnovan.

22 — Točka 94. pobijane presude

23 — Točka 103. pobijane presude

24 — Točka 104. pobijane presude

25 — Točka 104. pobijane presude

26 — Presuda Grčka/Komisija (C-321/09 P, EU:C:2011:218, t. 61. i navedena sudska praksa)

27 — Točka 107. pobijane presude

D – Treći žalbeni razlog, koji se temelji na iskrivljavanju tereta dokazivanja

1. Argumentacija stranaka

44. Kraljevina Danska i četiri druge države članice intervenijenti ne osporavaju točnost općeg opisa Općeg suda u odnosu na zahtjeve vezane za teret dokazivanja koji leži na Komisiji, kako su se oni razvili u sudskoj praksi o poravnavanju računa EFSJP-a i koji su za Komisiju iz praktičnih razloga znatno ublaženi. Konkretno, Opći je sud presudio da je Komisija zasnovala svoje zaključke na ozbiljnoj i razumnoj sumnji o dostatnosti provedenih kontrola²⁸ te da je na državi članici da dostavi dokaze kojima se mogu potkrijepiti njezini argumenti čiji je cilj otklanjanje navedene sumnje²⁹.

45. Međutim, Kraljevina Danska smatra da se iz te sudske prakse ne može zaključiti da Komisija može udovoljiti zahtjevu tereta dokazivanja time što bi se samo oslonila na činjenice utvrđene kontrolama uzorkovanjem provedenima dugo nakon kraja razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru. Predmetne činjenice morale bi biti barem takve da predstavljaju konkretne indicije o tome da su te činjenice isto tako nastale tijekom navedenog razdoblja.

46. Zatim, Kraljevina Danska tvrdi da je Opći sud u točki 123. pobijane presude pogrešno tvrdio da ona nije iznijela nikakav element koji može opravdati zaključak prema kojem Komisija nije udovoljila zahtjevu tereta dokazivanja koji leži na njoj. Štoviše, nije na Kraljevini Danskoj da dokaže da Komisija nije udovoljila zahtjevu tog tereta, nego, naprotiv, da pobije eventualne navode koje ona iznese.

47. Prema mišljenju Kraljevine Danske, koju s tim u vezi podupire Kraljevina Nizozemska, pobijana presuda temelji se na nepravilnom shvaćanju tereta i standarda dokazivanja koje Komisija mora ispuniti. Nadalje, ona smatra da shvaćanje tereta dokazivanja koje je Opći sud nametnuo državama članicama prelazi ono što se zastupa u ustaljenoj sudskoj praksi na tom području te bi ga bilo nemoguće ispuniti u praksi. Nadalje, Opći sud u više je pogleda očito iskrivio i tužbene razloge koje je iznijela Kraljevina Danska i činjenične okolnosti. Zato ona smatra da pobijanu presudu valja ukinuti.

48. Komisija uzvraća da nije dužna iscrpno dokazati manjkavost kontrola koje su provele nacionalne vlasti, nego mora dokazati svoje ozbiljne i razumne sumnje glede tih kontrola ili tih podataka.

49. Razlog za to ublažavanje standarda dokazivanja za Komisiju jest činjenica da je dotična država članica u najboljem položaju za prikupljanje i provjeru podataka potrebnih za poravnavanje računa EFSJP-a te da je, s obzirom na to, na toj državi članici da podnese najdetaljniji i najiscrpniji dokaz o provođenju svojih kontrola ili o svojim podacima i, prema potrebi, netočnosti Komisijinih tvrdnji³⁰. S obzirom na to da ta država članica ne uspijeva dokazati da su Komisijine tvrdnje netočne, one predstavljaju dokaze koji mogu stvoriti ozbiljne sumnje glede provođenja primjerenog učinkovitog skupa mjera nadzora i kontrole³¹.

50. Komisija smatra da ta primjedba u vezi s mogućnostima provođenja kontrole kojima raspolažu države članice zapravo ne stvara obvezu za svaku državu članicu da provede takvu iscrpnu i temeljitu kontrolu svih parcela koje imaju pravo na potporu. Država članica je ta koja mora dokazati da manjkavost kontrole koju je Komisija konkretno dokazala nije odraz opće manjkavosti, nego, naprotiv, jedinstven i potpuno izoliran slučaj.

28 — Točke 57., 105. i 106. pobijane presude

29 — Točka 123. pobijane presude

30 — Presude Njemačka/Komisija (C-344/01, EU:C:2004:121, t. 58. i navedena sudska praksa) i Grčka/Komisija (C-300/02, EU:C:2005:103, t. 36. i navedena sudska praksa)

31 — Presuda Grčka/Komisija (EU:C:2005:103, t. 35. i navedena sudska praksa)

51. Što se, naposljetku, tiče trenutka kontrole, Komisija podsjeća da su u većini slučajeva okolnosti zbog kojih se nije moglo smatrati da zemljišta ostavljena na ugaru kojima su danska tijela priznala pravo na potporu imaju to pravo takve prirode da je za njihov nastanak potrebno dugo razdoblje. Stoga je nemoguće da su se one pojavile odmah nakon kraja razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru. Trenutak kontrolnih posjeta u većini slučajeva također nije bio relevantan.

52. Komisija istodobno isto tako navodi da su države članice dužne voditi računa o tome da se kontrola zemljišta ostavljenih na ugaru provede prije završetka razdoblja njihova ostavljanja na ugaru te da bilo koji njihov propust ne može otežati Komisijin teret dokazivanja.

2. Ocjena

53. Podsjećam da ni države članice ni Komisija nisu osporavali pravilo o podjeli tereta dokazivanja koje je primijenio Opći sud. Ono što je sporno u ovom slučaju jest njegova primjena.

54. Budući da Kraljevina Danska tvrdi da je poštovala obvezu dokazivanja time što je dostavila dostatne činjenične elemente koji mogu potkrijepiti njezine argumente čiji je cilj otklanjanje istaknutih sumnji, valja zaključiti da je cilj njezine argumentacije navesti Sud da ponovno ocijeni činjenice.

55. Nasuprot tomu, što se tiče standarda dokazivanja koji se zahtijeva od dotične države članice³², odnosno razine koju sud zahtijeva prilikom ispitivanja dokaza koji su mu podneseni, postavlja se pravno pitanje o tome je li Opći sud odredio standard dokazivanja koji države članice ne mogu postići.

56. Podsjećam da je Opći sud zaključio da „Komisija iz očitih praktičnih razloga ne može pristupiti iscrpnoj i temeljitoj kontroli *svih dotičnih parcela* unutar svake države članice. Nasuprot tomu, država članice u najboljem su položaju za provođenje takvu kontrole“ i da je „Kraljevina Danska jedino podnijela dokaze koji se odnose na Komisijina konkretna utvrđenja u odnosu na uzorke predmetnih parcela. Ni u jednom trenutku nije podnijela dokaze o *svim parcelama koje su ostavljene na ugaru*. Stoga navedeni elementi nisu dovoljno detaljni ni potpuni kako bi dokazali da je ona stvarno provela kontrole ili kako bi dokazali njezine podatke te stoga ne ispunjavaju zahtjev o teretu dokazivanja koji je na državama članicama na temelju poravnavanja računa EFSJP-a“³³.

57. Unatoč donekle upitnom izboru izraza u dvjema gore navedenim točkama, ne mislim da je Opći sud očekivao od države članice da dostavi dokaze o parcelama ostavljenima na ugaru kako bi mogla udovoljiti standardu dokazivanja koji se zahtijeva u situaciji u kojoj postoji ozbiljna i razumna sumnja u dostatnost provedenih kontrola. Kao i Komisija, smatram da razumijevanje tih točaka s obzirom na točke 57. i 58. pobijane presude opravdava tumačenje prema kojem Opći sud želi naglasiti da, u slučaju u kojem se kontrolama uzorkovanjem otkriju nepravilnosti, države članice moraju dokazati da se radi o izoliranim slučajevima koji ne dopuštaju zaključak da bi nacionalni sustav kontrola u cjelini bio manjkav ili nepouzdan. To tumačenje podupire točka 167. pobijane presude, u kojoj je Opći sud zaključio da „Kraljevina Danska nije podnijela najdetaljniji i najiscrpniji dokaz o provođenju svojih kontrola ili o svojim podacima i, prema potrebi, netočnosti Komisijinih tvrdnji“.

32 — U točki 74. i bilješki 64. svojeg mišljenja u predmetu Akzo Nobel i dr./Komisija (C-97/08 P, EU:C:2009:262) nezavisna odvjetnica J. Kokott objasnila je potrebu razlikovanja između tereta dokazivanja i standarda dokazivanja. Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Francuska/Komisija (EU:C:2013:766, t. 34.).

33 — Točke 161. i 162. pobijane presude (moje isticanje)

58. Što se tiče trenutka kontrole, primjećujem da je Opći sud zaključio kako bi Kraljevina Danska, u slučaju da je provela korektivne radnje, što je i bila dužna učiniti prije kraja razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru, i to osobito provođenjem pojačanih kontrola na terenu, mogla s većim stupnjem sigurnosti zaključiti postoje li na predmetnim parcelama pohranjeni plastovi sijena ili građevinski otpad³⁴, prema mojem mišljenju, osobito tijekom razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru.

59. Naime, inspekcije koje je Komisija provela nakon razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru dovele su do ozbiljne i razumne sumnje glede dostatnosti kontrola što ih je provela Kraljevina Danska. Kada takva sumnja postoji, dotična država članica mora dostaviti dokaze kojima može potkrijepiti svoje argumente namijenjene otklanjanju tih sumnji. Međutim, u ovom slučaju Opći sud s pravom je zaključio da Kraljevina Danska nije dostavila nikakav dokaz kojim može potkrijepiti svoje argumente čiji je cilj otklanjanje tih sumnji³⁵.

60. Valja dodati da je Opći sud kritizirao metodu koju su primijenila danska tijela, a koja se, u slučaju utvrđivanja nepravilnosti kao što su plastovi sijena pohranjeni na parceli, sastojala u davanju povlastice sumnje podnositelju zahtjeva za potporu time što je smatrano da navedeni plastovi nisu bili pohranjeni na predmetnoj parceli tijekom razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru. Prema mišljenju Općeg suda, takva metoda nije u skladu s pravilima kontrole koju države članice moraju provesti kako bi se zajamčilo pravilno korištenje sredstava Unije u skladu s odredbama prava Unije koje se primjenjuju u okviru poravnavanja računa EFSJP-a. Naime, takva metoda povećava rizik od zlouporabe navedenih sredstava jer su, u slučaju otkrivanja moguće nepravilnosti tijekom zakašnjelih kontrola, navedene danske službe pretpostavljale da ona nije bila utvrđena tijekom razdoblja ostavljanja zemljišta na ugaru³⁶.

61. Kada je riječ o navodnom iskrivljanju tužbenih razloga Kraljevine Danske i činjeničnih okolnosti, potvrđujem stajalište izneseno u točkama 24. i 25. do 27. ovog mišljenja.

62. Stoga smatram da je Opći sud pravilno primijenio pravo, to jest pravila o teretu i standardu dokazivanja. Slijedom navedenog, predlažem Sudu da treći žalbeni razlog odbije kao neosnovan.

E – Četvrti i peti žalbeni razlog, u vezi s uvjetima primjene paušalnih ispravaka i uvjetima primjene paušalnih financijskih ispravaka od 5% i 10%

1. Argumentacija stranaka

63. Što se tiče četvrtog žalbenog razloga, Kraljevina Danska najprije navodi da je Opći sud u točki 155. pobijane presude pogrešno tvrdio da ta država članica nije izrazila sumnju u vezi s činjenicom da je izbor paušalnog ispravka bio osnovan.

64. Nadalje, u vezi s pitanjem je li EFSJP bio izložen stvarnom riziku od gubitka ili nepravilnosti, Kraljevina Danska s tim u vezi ističe temeljno načelo, to jest da stopa ispravka mora biti jasno dovedena u vezu s mogućim gubitkom. Budući da je Opći sud donio odluku samo o navodnim nepravilnostima u vezi s pohranom plastova sijena i građevinskim otpadom, ne može se smatrati da su činjenice kojima Komisija prigovara³⁷ predstavljale nepravilnosti, a još manje da su izložile EFSJP stvarnom riziku od gubitka. Dvije anomalije koje ističe Opći sud radi opravdanja svoje odluke kojom

34 — Točka 120. pobijane presude

35 — Točka 123. pobijane presude

36 — Točke 121. i 122. pobijane presude

37 — U vezi s biljnim pokrovom, obvezom očuvanja, težnjom za dodjelom premije, vlažnim zemljištima itd.

spornu odluku smatra osnovanom jedva se mogu kvalificirati kao stvaran rizik od gubitka. Tako je u stvarnosti Opći sud potpuno iskrivio izvorni kontekst i osnovu navedene odluke te je time osnovu koju je upotrijebila Komisija zamijenio svojom. Ta okolnost sama po sebi opravdava ukidanje pobijane presude.

65. U okviru petog žalbenog razloga, u vezi s uvjetima primjene paušalnih financijskih ispravaka od 5% i 10%, Kraljevina Danska ističe da nisu ispunjeni uvjeti za primjenu takvih paušalnih ispravaka i da je dokazala da za EFSJP nije postojao stvaran rizik od gubitka. Štoviše, ona smatra da je Opći sud u točki 158. pobijane presude netočno iznio njezine navode i činjenične okolnosti predmeta.

66. Prema mišljenju Kraljevine Danske, posljedica pristupa Općeg suda, u okviru kojeg je on u cijelosti odbio njezino stajalište o predmetnim nepravilnostima manje važnosti i nije zauzeo stajalište o bitnim aspektima na koje se Komisija oslonila radi donošenja svoje odluke, jest da se činjenica da su ispunjeni uvjeti za primjenu paušalnih ispravaka od 5% i 10% ne može smatrati dokazanom.

67. Francuska Republika, Republika Finska i Kraljevina Švedska osporavaju pravo primjene paušalnih financijskih ispravaka u ovom slučaju zato što nisu ispunjeni opći uvjeti za njihovu primjenu. Osim toga, te države članice intervenijenti tvrde da je učinkovita primjena paušalnih financijskih ispravaka neproporcionalna.

68. Prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na to da danski sustav ni na koji način ne jamči neprekinuto održavanje, on ne udovoljava nijednom zahtjevu predviđenom člankom 19. Uredbe br. 2316/1999. Stoga je u općem interesu i radi zaštite resursa Zajednice bilo potrebno primijeniti paušalni financijski ispravak.

69. Zato je za 2003., 2004. i 2005. primijenjen financijski ispravak po paušalnim stopama od 5% i 10% zbog slabosti prilikom kontrole poštovanja zahtjeva u vezi s parcelama ostavljenima na ugaru.

70. U ovom slučaju primijenjeni su paušalni financijski ispravci od 2%, 5% i 10%, izračunati na temelju vrlo malog dijela sredstava EFSJP-a koja su danska tijela podijelila danskim poljoprivrednicima 2003., 2004. i 2005. Komisija smatra da je ta primjena paušalnih financijskih ispravaka zakonita i proporcionalna.

2. Ocjena

71. Prije svega treba podsjetiti da Opći sud nije utvrdio obvezu košenja, ali da je svoju presudu utemeljio na zaključku da je Komisija pravilno zasnovala svoje zaključke na ozbiljnoj i razumnoj sumnji u odnosu na dostatnost provedenih kontrola, a da država članica nije mogla iznijeti dokaze kojima bi potkrijepila svoje tvrdnje kojima nastoji otkloniti navedene sumnje. Takvo obrazloženje temelji se na utvrđenju da u okviru nacionalnih inspekcija nisu otkrivene nepravilnosti, uključujući postojanje plastova sijena ili građevinskog otpada na određenim parcelama, kao i na primjeni neprikladne metode danskih tijela.

72. Opći sud također je primijenio to obrazloženje u vezi s primjenom paušalnih ispravaka i utvrđivanjem njihove visine. Tako je u točki 168. pobijane presude zaključio da „iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, s jedne strane, Komisija u dovoljnoj mjeri dokazala ozbiljnu i razumnu sumnju koju je imala glede ključnih kontrola koje je Kraljevina Danska provela u odnosu na parcele ostavljene na ugaru i da je, s druge strane, ona mogla razumno zaključiti da je za EFSJP rizik od gubitka bio značajan i stoga bez kršenja načela proporcionalnosti naložiti paušalni ispravak po stopama od 5% ili 10%“.

73. Kao što sam to već naveo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ako je na Komisiji da dokaže da su povrijeđena pravila Unije, jednom kada se utvrdi da je došlo do takve povrede, država članica mora dokazati, ovisno o slučaju, da je Komisija počinila pogrešku u pogledu nastalih financijskih posljedica³⁸. Kao što to Komisija pravilno podsjeća, u skladu s Dokumentom br. VI/5330/97 od 23. prosinca 1997.³⁹, kada nije moguće precizno ocijeniti gubitke koje je pretrpjela Unija, Komisija može odrediti financijski ispravak⁴⁰.

74. S tim u vezi ističem da, s obzirom na to da se Komisija, umjesto da odbije sve troškove u vezi s povredom, potrudila utvrditi pravila o uspostavljanju različitog postupanja s nepravilnostima ovisno o razini nedostataka u kontrolama i stupnju rizika nastalog za EFSJP, država članica mora dokazati da su ti kriteriji proizvoljni i nepravični prema sudskoj praksi Suda⁴¹.

75. Valja utvrditi da Kraljevina Danska u ovom slučaju nije dokazala da je najviši gubitak kojem je EFSJP bio izložen bio manji od iznosa nastalog kao posljedica paušalnog financijskog ispravka, iako iznova tvrdi da se primjena paušalnih ispravaka temeljila samo na manjim i izoliranim nepravilnostima. Smatram da se tom argumentacijom zapravo želi dovesti u pitanje metoda kontrola uzorkovanjem u kontekstu poravnavanja računa EFSJP-a. Međutim, s obzirom na nepostojanje dokaza o provođenju kontrola države članice ili o podacima koje je ona dostavila te, prema potrebi, dokaza o netočnosti tvrdnji Komisije, ili s obzirom na nepostojanje bilo kakvog pokušaja da se takav dokaz iznese, primijenjene financijske ispravke valja smatrati prikladnim i proporcionalnim sredstvom za naknadu gubitka koji je EFSJP pretrpio zbog manjkavosti danskog sustava kontrole.

76. Iako je Kraljevina Danska načelo proporcionalnosti kao takvo navela samo na raspravi, ono se, naravno, mora uvažavati prilikom primjene financijskih ispravaka tako da se oni ograniče na ono što je nužno, vodeći računa o težini utvrđenih nedostataka⁴².

77. Ustaljena je sudska praksa da, kada je riječ o iznosu financijskog ispravka, Komisija može odbiti to da EFSJP preuzme sve predmetne troškove ako utvrdi da ne postoje dostatni kontrolni mehanizmi⁴³. *A fortiori*, nije moguće tvrditi da su paušalni ispravci koje je Komisija odredila zbog teških nedostataka u kontrolnim mehanizmima neproporcionalni. Zapravo je Komisija vezana smjernicama koje je donijela te ih je u ovom slučaju pravilno slijedila, kao što to ističe Opći sud u pobijanoj presudi⁴⁴.

78. U ovom slučaju mali broj uzoraka, to jest parcela na kojima su utvrđene nepravilnosti i na kojima se temelje zaključci o kakvoći sustava kontrole i razmjeru nepravilnosti ne može utjecati na značaj manjkavosti. Metoda kontrole uzorkovanjem slijedi načelo *pars pro toto*, prema kojem se zaključak o cjelini temelji na kakvoći dijelova koji se smatraju reprezentativnima. Međutim, ocjena količinskog razmjera nepravilnosti koje se odnose na tu cjelinu mora se, naravno, temeljiti na ekstrapolaciji iz takvih uzoraka, a ne na njihovu zbroju.

79. Slijedom toga, predlažem Sudu da odbije četvrti i peti žalbeni razlog.

38 — Presude Grčka/Komisija (C-5/03, EU:C:2005:426, t. 38. i navedena sudska praksa) i Belgija/Komisija (C-418/06 P, EU:C:2008:247, t. 135.)

39 — Dokument Komisije naslovljen „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnavanju računa EFSJP-Jamstva“, naveden u točki 151. pobijane presude

40 — Presude Ujedinjena Kraljevina/Komisija (C-346/00, EU:C:2003:474, t. 53.) i Belgija/Komisija (EU:C:2008:247, t. 136.)

41 — Presude Nizozemska/Komisija (C-28/94, EU:C:1999:191, t. 56.), Španjolska/Komisija (C-130/99, EU:C:2002:192, t. 44.), Italija/Komisija (C-242/96, EU:C:1998:452, t. 75.) i Belgija/Komisija (EU:C:2008:247, t. 138.)

42 — Vidjeti u tom pogledu točku 148. pobijane presude, u kojoj Opći sud podsjeća da „prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti zahtijeva da akti institucija Zajednice ne prelaze granice onoga što je primjereno i nužno da bi se postigao cilj kojem se teži“. Presude Denkvit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, t. 25.) i Air Inter/Komisija (T-260/94, EU:T:1997:89, t. 144.).

43 — Presuda Španjolska/Komisija (C-349/97, EU:C:2003:251, t. 273.)

44 — Točke 152. do 158. pobijane presude

V – Zaključak

80. Zaključno, predlažem Sudu da:

- odbije žalbu i naloži Kraljevini Danskoj snošenje troškova i
- naloži državama članicama intervenijentima snošenje vlastitih troškova.