



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto vijeće)

1. veljače 2018.*

„EFJP i EPFRR – Izdaci isključeni iz financiranja – Program ruralnog razvoja Francuske – Mjere ruralnog razvoja – Područja s prirodnim ograničenjima – Paušalni financijski ispravak – Izdaci nastali za Francusku – Kontrole na terenu – Kriterij opterećenja – Brojenje životinja – Uvećanje stope paušalnog ispravka zbog ponavljanja povrede – Postupovna jamstva”

U predmetu T-518/15,

Francuska Republika, koju su u početku zastupali G. de Bergues, D. Colas, R. Coesme i A. Daly, zatim D. Colas, R. Coesme i A. Daly te naposljetku D. Colas, R. Coesme, S. Horrenberger i E. de Moustier, u svojstvu agenata,

tužitelj,

koju podupire

Kraljevina Španjolska, koju je u početku zastupao M. Sampol Pucurull, a zatim V. Ester Casas, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Bouquet, A. Lewis i J. Aquilina, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za djelomično poništenje Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/1119 od 22. lipnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2015., L 182, str. 39.),

OPĆI SUD (šesto vijeće),

u sastavu: G. Berardis, predsjednik, D. Spielmann i Z. Csehi (izvjestitelj), suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Na temelju članka 36. točke (a) podtočaka i. i ii. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.), francuska su tijela donijela Program ruralnog razvoja Francuske za razdoblje od 2007. do 2013. (u daljnjem tekstu: PRRF 2007. – 2013.) kojim je, među ostalim, predviđena dodjela naknade štete za prirodna ograničenja onim poljoprivrednicima koji se nalaze u područjima s prirodnim ograničenjima (u daljnjem tekstu: NŠPO).
- 2 Odlukom C(2007) 3446 od 19. srpnja 2007. Europska komisija odobrila je PRRF 2007. – 2013., koji sadržava, među ostalim, mjere u smislu članka 36. točke (a) podtočaka i. i ii. Uredbe br. 1698/2005, to jest mjere 211 i 212. Tim se mjerama može osigurati da poljoprivrednici koji se nalaze u područjima s prirodnim ograničenjima, kako u planinskim tako i u neplaninskim područjima, poštuju praksu kojom se potiče dobro korištenje zemlje tako da se isplata naknade štete za krmne površine uvjetuje poštovanjem kriterija opterećenja. Taj kriterij opterećenja, izražen uvjetnim grlima stoke (UGS) po hektaru, omogućava nadzor gustoće populacije stoke na krmnim površinama kako bi se izbjegla pojava premale ili prekomjerne ispaše. U skladu s člankom 71. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005, PRRF 2007. – 2013. određuje niz uvjeta za prihvatljivost za mjere, među kojima se osobito nalazi uvjet poštovanja stope opterećenja koja je određena na razini departmana i ograničena je pragovima koji su definirani po području ili potpodručju.
- 3 Financijski ispravak koji je predmet ove tužbe Komisija je utvrdila nakon istrage pod referentnim brojem RD 2/2012/005/FR u pogledu posebnih mjera osi 2 PRRF-a 2007. – 2013. za tržišnu godinu 2011., to jest mjera 211 i 212 u vezi s NŠPO-om i podmjere 214-A za poljoprivredno-okolišnu premiju za pašnjake (u daljnjem tekstu: POPP).
- 4 Istraga je bila provedena u skladu s člankom 31. stavcima 1. do 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.), koji je bio primjenjiv u vrijeme pokretanja istrage.
- 5 Dopisom od 11. prosinca 2012. Komisija je na temelju članka 11. stavka 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 885/2006 od 21. lipnja 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe br. 1290/2005 u pogledu akreditacije agencija za plaćanja i drugih tijela te poravnanja računa EFJP-a i EPFRR-a (SL 2006., L 171, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 88.) priopćila francuskim tijelima svoje primjedbe proizišle iz istrage te je od njih zatražila dopunske informacije (u daljnjem tekstu: obavijest o ishodu).
- 6 U točki 4.3. obavijesti o ishodu, naslovljenoj „Nepostojanje nadzora nad stopom opterećenja”, Komisija je, među ostalim, zaključila da su načini kontrole na terenu nad mjerama u vezi s NŠPO-om i podmjerom u vezi s POPP-om suprotni članku 4. stavku 1., članku 10. stavku 1. i članku 14. stavku 2. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja (SL 2011., L 25, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 52., str. 289.) jer goveda, ovce i koze koji su predmet zahtjeva za posebnu potporu nisu bili ni provjereni ni prebrojeni niti su bili predmet izračuna vjerojatnosti prilikom kontrola na terenu. Komisija je istaknula da je s tim u vezi već izveden istovjetan zaključak u dvjema prethodnim istragama RD 2/2008/10/FR i RD 2/2011/03/FR te je od francuskih tijela zatražila da prilagode svoje postupke kontrole na terenu.

- 7 Dopisom od 2. travnja 2013. francuska su tijela iznijela Komisiji svoja očitovanja o obavijesti o ishodu.
- 8 U točki 4.3. tih očitovanja francuska su tijela:
- opovrgnula korištenje vjerojatnosti kao dokaznog sredstva za osnovanost potpore;
 - istaknula da je stopa opterećenja u vezi s govedima bila izračunana korištenjem nacionalne računalne baze podataka koja je nadzirana prema detaljnim pravilima predviđenima u različitim uredbama Europske unije koje se na nju odnose;
 - podsjetila da je provjera stope opterećenja za NŠPO izvršena povodom kontrola na terenu provedenih bilo po osnovi prihvatljivosti za različite potpore za životinje bilo po osnovi višestruke sukladnosti – označivanja jer se brojenje goveda mimo nacionalne računalne baze podataka te ovaca i koza koje nisu bile predmet zahtjeva za potporu za životinje sustavno odvijalo prilikom kontrola na terenu po osnovi NŠPO-a.
- 9 Dopisom od 24. lipnja 2013. Komisija je u skladu s člankom 11. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe br. 885/2006 pozvala francuska tijela na bilateralni sastanak koji se održao 28. studenoga 2013.
- 10 Dana 11. prosinca 2013. Komisija je u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe br. 885/2006 dostavila francuskim tijelima zapisnik sa sastanka zahtijevajući od njih dopunske informacije. Francuska su tijela odgovorila 27. veljače 2014.
- 11 Dopisom od 27. svibnja 2014. (u daljnjem tekstu: službena obavijest) Komisija je francuska tijela službeno obavijestila da ostaje pri svojem stajalištu. Smatrala je da je utvrđena nepravilnost bila slabost ključne kontrole kojom se stvara rizik „za Fond” koji obično dovodi do financijskog ispravka od 5 %. Međutim, pojasnila je da se za tu nepravilnost smatra da se ponavlja, s obzirom na to da je ista već bila istaknuta tijekom dviju prethodnih istraga, tako da zbog te činjenice treba predložiti primjenu paušalnog ispravka od 10 % za neto iznos koji se mora isključiti iz financiranja izdataka prijavljenih Europskom fondu za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (EPFRR) u visini od 115 971 211,03 eura. Komisija je također pojasnila da se paušalni ispravak odnosi na izdatke u vezi s godinama podnošenja zahtjeva od 2011. do 2013. nastale tijekom poslovnih godina 2011. do 2013. jer nijedna korektivna mjera nije bila uvedena za te godine.
- 12 Dana 3. srpnja 2014. francuska su tijela pokrenula postupak pred tijelom za mirenje koje je 15. siječnja 2015. podnijelo svoje izvješće br. 14/FR/635.
- 13 Dopisom od 16. ožujka 2015., a nakon neuspjeha postupka mirenja, Komisija je francuska tijela obavijestila o svojem konačnom stajalištu (u daljnjem tekstu: konačno stajalište) u kojem je djelomično zadržala svoje stajalište izneseno u službenoj obavijesti te je predložila da se iz financiranja izdataka prijavljenih EFJP-u i EPFRR-u isključi neto iznos od 98 276 677,07 eura koji obuhvaća izdatke za godinu podnošenja zahtjeva 2011. i izdatke za godine podnošenja zahtjeva 2012. i 2013. koji su nastali od 11. prosinca 2010. za poslovne godine 2011. do 2013. po osnovi mjera u vezi s NŠPO-om i podmjerom u vezi s POPP-om.
- 14 Dopisom od 18. lipnja 2015. Komisija je s obzirom na rješenje koje je Opći sud dao u svojoj presudi od 30. travnja 2015., Francuska/Komisija (T-259/13, neobjavljena, EU:T:2015:250) predložila da se iz osnovice za financijski ispravak u odluci koju treba donijeti isključi izdatke u vezi s ovcima i kozama koje nisu bile predmet zahtjeva za potporu za životinje. S obzirom na to da Komisija nije mogla provesti to isključenje prije objave navedene odluke, Komisija je predložila da se potrebne prilagodbe provedu nakon objave te odluke te je u tu svrhu zatražila od francuskih tijela da je obavijeste o bruto iznosima koje treba isključiti iz osnovice za financijski ispravak.

- 15 Dana 22. lipnja 2015. Komisija je donijela Provedbenu odluku (EU) 2015/1119 o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru EFJP-a i EPFRR-a (SL 2015., L 182, str. 39.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 16 Pobijanom odlukom Komisija je u okviru postupka potvrđivanja sukladnosti poljoprivrednih računa isključila neto iznos od 98 276 627,35 eura iz financiranja Unije. Taj paušalni ispravak odgovara određenim izdacima koji su Francuskoj Republici nastali po osnovi mjera 211 i 212 u vezi s NŠPO-om i podmjere 214-A u vezi s POPP-om, povezanih s osi 2 PRRF-a 2007. – 2013. Navedeni izdaci odgovaraju potporama koje su francuska tijela isplatila po osnovi zahtjeva podnesenih za godine 2011. do 2013.
- 17 Pobijana odluka donesena je u skladu s člankom 52. stavcima 1. do 3. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) 485/2008 (SL 2013., L 347, str. 549.), kojom je Uredba br. 1290/2005 stavljena izvan snage s danom 1. siječnja 2014. Postupak potvrđivanja sukladnosti uveden člankom 52. Uredbe br. 1306/2013 u biti odgovara postupku koji je bio predviđen člankom 31. Uredbe br. 1290/2005.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 18 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 2. rujna 2015. Francuska Republika pokrenula je ovaj postupak.
- 19 Komisija je 30. studenoga 2015. podnijela svoj odgovor na tužbu. Replika i odgovor na repliku podneseni su u određenim rokovima.
- 20 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 1. prosinca 2015. Kraljevina Španjolska zatražila je intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Francuske Republike. Odlukom od 11. siječnja 2016. predsjednik šestog vijeća Općeg suda dopustio je tu intervenciju. Kraljevina Španjolska podnijela je svoj podnesak, a glavne stranke podnijele su svoja očitovanja na taj podnesak u određenim rokovima.
- 21 Budući da se sastav Općeg suda promijenio, predsjednik Općeg suda radi dobrog sudovanja i na temelju članka 27. stavka 3. Poslovnika Općeg suda dodijelio je predmet novom sucu izvjestitelju, koji je raspoređen u drugo vijeće. Budući da se sastav vijeća Općeg suda promijenio, predmet je na temelju članka 27. stavka 5. Poslovnika dodijeljen šestom vijeću, u koje je raspoređen taj isti sudac izvjestitelj.
- 22 Mjerom upravljanja postupkom od 4. svibnja 2017., donesenom na temelju članka 89. stavka 3. Poslovnika, stranke su pozvane na očitovanje o posljedicama koje za ovaj predmet proizlaze iz presuda od 26. siječnja 2017., Španjolska/Komisija (C-506/15 P, neobjavljena, EU:C:2017:42) i od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija (C-373/15 P, EU:C:2017:55). Stranke su u određenom roku odgovorile na taj zahtjev. Komisija je također bila pozvana dostaviti tajništvu Općeg suda određene dokumente, a što je učinila u istom roku.
- 23 Francuska Republika, koju podupire Kraljevina Španjolska, od Općeg suda zahtijeva da:
- najprije, djelomično poništi pobijanu odluku u mjeri u kojoj se njome iz financiranja Unije isključuju određeni izdaci koji su nastali državama članicama po osnovi EFJP-a i EPFRR-a u dijelu u kojem iz financiranja Unije isključuje izdatke nastale Francuskoj Republici u okviru NŠPO-a i POPP-a u vezi s osi 2 PRRF-a 2007. – 2013. po osnovi poslovnih godina 2011. do 2013. za iznos potpora isplaćenih za zahtjeve podnesene tijekom kampanja od 2011. do 2013.;

- podredno, djelomično poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem ona u osnovicu za paušalni ispravak uključuje izdatke za ovce i koze za koje nije bio podnesen zahtjev za potporu za životinje;
- podredno gornjem, djelomično poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome primjenjuje paušalni ispravak uvećan za 10 % iz razloga ponavljanja nepravilnosti koju se stavlja na teret francuskim tijelima u pogledu brojenja životinja;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

24 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu;
- odredi da ne treba odlučiti o drugom tužbenom razlogu;
- naloži Francuskoj Republici snošenje troškova.

Pravo

- 25 U prilog tužbi Francuska Republika istaknula je tri tužbena razloga, no na raspravi je odustala od drugog tužbenog razloga.
- 26 Prvi tužbeni razlog temelji se na povredi članka 4. stavka 1., članka 10. stavka 1. i članka 14. stavka 2. Uredbe br. 65/2011 kao i članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006 jer je Komisija zaključila da je francuska vlada povrijedila svoje obveze u području kontrole stope opterećenja.
- 27 Treći tužbeni razlog, koji je istaknut podredno, temelji se na tome da je Komisija povrijedila pravila utvrđena u Komisijinu dokumentu VI/5330/97 od 23. prosinca 1997., naslovljenom „Smjernice o izračunu financijskih posljedica prilikom pripreme odluke o poravnanju računa Komponente za jamstva EFSJP-a” (u daljnjem tekstu: dokument VI/5330/97), i dokumentu AGRI/60637/2006, naslovljenom „Obavijest Komisije – O postupanju Komisije u slučajevima ponavljanja nedostatka sustava kontrole u okviru poravnanja računa Komponente za jamstva EFSJP-a” (u daljnjem tekstu: dokument AGRI/60637/2006), tako što je primijenila paušalni ispravak uvećan za 10 % zbog ponavljanja nepravilnosti stavljene na teret francuskim tijelima u pogledu brojenja životinja jer se odnosila na ključnu kontrolu koja je već ispravljena tijekom dviju prethodnih istraga i koju francuska tijela nisu poboljšala.

Uvodne napomene

- 28 Uvodno valja podsjetiti da se iz EFJP-a financiraju samo intervencije koje se provode u skladu s odredbama prava Unije u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta (presuda od 4. rujna 2015., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, T-245/13, EU:T:2015:595, t. 64.) i da na temelju pravila prava Unije u vezi s, među ostalim, EFJP-om države članice moraju organizirati učinkovit sustav kontrole i nadzora (vidjeti presudu od 17. svibnja 2013., Bugarska/Komisija, T-335/11, neobjavljen, EU:T:2013:262, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, na Komisiji je da dokaže postojanje povrede pravila o zajedničkoj organizaciji poljoprivrednih tržišta. Stoga je Komisija dužna opravdati svoju odluku kojom se utvrđuje izostanak ili nedostaci kontrola koje provodi dotična država članica. Međutim, Komisija nije dužna iscrpno dokazati manjkavost kontrola koje su provele nacionalne vlasti ili nepravilnost brojčanih podataka koje su one dostavile, nego podnijeti dokaz svoje ozbiljne i razumne sumnje glede tih kontrola ili tih brojčanih podataka. Predmetna država članica, sa svoje strane, ne može oboriti

Komisijine tvrdnje a da ne potkrijepi vlastite navode dokazima o postojanju pouzdanog i djelotvornog sustava kontrole. S obzirom na to da joj ne uspijeva dokazati da su Komisijine tvrdnje netočne, one predstavljaju dokaze koji mogu stvoriti ozbiljne sumnje u provođenje primjerenog i učinkovitog skupa mjera nadzora i kontrole. Takvo ublažavanje zahtjeva za dokazima u pogledu Komisije objašnjava se činjenicom da je država članica u najboljem položaju za prikupljanje i provjeru podataka potrebnih za poravnanje računa EFJP-a i, slijedom toga, dužna je podnijeti najdetaljniji i najiscrpniji dokaz o provođenju svojih kontrola ili o svojim brojčanim podacima i, prema potrebi, netočnosti Komisijinih tvrdnji (vidjeti presudu od 4. rujna 2015., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, T-245/13, EU:T:2015:595, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

- 30 Naposljetku, prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako je na Komisiji da dokaže postojanje povrede pravila Unije, nakon što se utvrdi ta povreda država članica dužna je eventualno dokazati da je Komisija počinila pogrešku u pogledu financijskih posljedica koje proizlaze iz te povrede (vidjeti presudu od 4. rujna 2015., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, T-245/13, EU:T:2015:595, t. 66. i navedenu sudsku praksu). Naime, upravljanje financiranjem EFJP-om počiva ponajprije na nacionalnim vlastima, koje osiguravaju strogo poštovanje pravila Unije, i temelji se na povjerenju između nacionalnih tijela i tijela Unije. Samo država članica može znati i točno utvrditi podatke potrebne za izradu računa fonda jer Komisija nije dovoljno bliska gospodarskim subjektima kako bi od njih dobila informacije koje su joj potrebne (vidjeti presudu od 4. rujna 2015., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, T-245/13, EU:T:2015:595, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Tužbene razloge na koje se poziva Francuska Republika stoga treba ispitati uzimajući u obzir navedena razmatranja.

Dopuštenost i relevantnost tužbenih razloga u dijelu u kojem se na odgovarajući način odnose na podmjeru u vezi s POPP-om

- 32 Francuska Republika uvodno ističe da je Komisija tijekom cijelog upravnog postupka smatrala da se izostanak kontrole stope opterećenja tiče ne samo mjera u vezi s NŠPO-om već također i podmjera u vezi s POPP-om, i to unatoč njihovoj različitoj svrsi i različitim kriterijima dodjele. Slijedom toga, Francuska Republika ističe da tužbeni razlozi koje iznosi u pogledu mjera 211 i 212 u vezi s NŠPO-om „također vrijede na odgovarajući način za podmjeru 214-A [u vezi s] POPP[-om]” i da se njezino osporavanje stoga odnosi na ukupan iznos paušalnog ispravka koji je upotrijebljen u pobijanoj odluci, to jest na neto iznos od 98 276 677,07 eura. U replici potvrđuje da istaknute tužbene razloge želi prenijeti na podmjeru u vezi s POPP-om.
- 33 Komisija osporava argumente Francuske Republike.
- 34 U tom pogledu valja istaknuti da Komisija svojim argumentima nastoji istodobno osporiti dopuštenost i relevantnost tužbenih razloga koje je Francuska Republika istaknula, u dijelu u kojem su preneseni na podmjeru u vezi s POPP-om.
- 35 Stoga što svojim argumentima Komisija nastoji osporiti dopuštenost tužbenih razloga u dijelu u kojem su ovi potonji preneseni na podmjeru u vezi s POPP-om, valja istaknuti da prema ustaljenoj sudskoj praksi iz članka 21. Statuta Suda Europske unije, koji se, sukladno članku 53. navedenog Statuta i članku 76. Poslovnika, primjenjuje na Opći sud, proizlazi da u svakoj tužbi kojom se pokreće postupak treba jasno i precizno naznačiti predmet spora i zahtjev te dati sažet prikaz istaknutih razloga kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi obranu, a Općem sudu da provede nadzor, ako je potrebno, a da ne traži druge informacije (vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2017., GGP Italy/Komisija, T-474/15, EU:T:2017:36, t. 31. i 32. i navedenu sudsku praksu).

- 36 U ovom slučaju valja istaknuti da je Francuska Republika jasno i precizno naznačila predmet spora i dala sažet prikaz istaknutih tužbenih razloga. Ona također objašnjava razloge zbog kojih smatra da se njezini tužbeni razlozi istaknuti u pogledu mjera u vezi s NŠPO-om mogu prenijeti na podmjeru u vezi s POPP-om. Naime, iz tužbe jasno proizlazi da se navedeno prenošenje zasniva na navodnoj sličnosti za koju je Komisija utvrdila da postoji između dviju vrsta predmetnih mjera u okviru prigovora koji se temelji na nepostojanju kontrole stope opterećenja.
- 37 Iz toga proizlazi da je Francuskoj Republici dopušteno prenijeti njezine tužbene razloge na podmjeru u vezi s POPP-om.
- 38 Stoga što svojim argumentima Komisija nastoji osporiti relevantnost tužbenih razloga u dijelu u kojem su preneseni na podmjeru u vezi s POPP-om, valja kao prvo istaknuti da su norme primjenjive na mjere u vezi s NŠPO-om iste kao i one primjenjive na poljoprivredno-okolišne mjere kao što su mjere u vezi s POPP-om. Naime, iz glave IV. Uredbe br. 1698/2005 proizlazi da su i mjere u vezi s NŠPO-om i poljoprivredno-okolišne mjere dio potpora ruralnom razvoju koje su namijenjene poboljšanju konkurentnosti poljoprivrednog i šumarskog sektora.
- 39 Kao drugo, iz okružnice DGPAAT/SDEA/C2011-3030 od 22. travnja 2011. u vezi s poljoprivredno-okolišnim mjerama proizlazi da se stopa opterećenja tih vrsta mjera izračunava na isti način kao i stopa opterećenja mjera u vezi s NŠPO-om. Naime, stopa opterećenja mjera u vezi s POPP-om izračunava se kao „odnos između životinja biljojeda na poljoprivrednom gospodarstvu pretvorenih u UGS-ove i prijavljenih krmnih površina poljoprivrednog gospodarstva”, dok se u okružnici DGPAAT/SDEA/C2011-3071 od 29. kolovoza 2011., u kojoj su određeni regulatorni uvjeti NŠPO-a za godine 2011. do 2013., pojašnjava da se stopa opterećenja tih mjera izračunava kao „odnos broja UGS-ova i broja hektara krmnih površina na kojima se uzgajaju”.
- 40 Kao treće, iz konačnog stajališta koje je Komisija usvojila jasno proizlazi da se isključenje jednog dijela izdataka prijavljenih EPFRR-u zasniva na izostanku kontrole na terenu nad stopom opterećenja za mjere u vezi s NŠPO-om i za podmjeru u vezi s POPP-om te da se financijski ispravak primjenjuje na dvije vrste mjera.
- 41 Kao četvrto i kao što je to Francuska Republika istaknula, Komisija tijekom cijelog postupka potvrđivanja sukladnosti koji je doveo do pobijane odluke, u pogledu mjere u vezi s POPP-om nikada nije iznijela argumentaciju različitu od one iznesene za mjere u vezi s NŠPO-om.
- 42 Uzimajući u obzir prethodno izneseno, valja zaključiti da je Francuska Republika učinkovito istaknula svoje tužbene razloge kako za mjere u vezi s NŠPO-om tako i za podmjeru u vezi s POPP-om.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1., članka 10. stavka 1. i članka 14. stavka 2. Uredbe br. 65/2011 kao i članka 11. stavka 1. Uredbe br. 885/2006

- 43 U okviru svojeg prvog tužbenog razloga Francuska Republika, koju podupire Kraljevina Španjolska, ističe da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 1., članak 10. stavak 1. i članak 14. stavak 2. Uredbe br. 65/2011 kao i članak 11. stavak 1. Uredbe br. 885/2006 time što je zaključila da je ona povrijedila svoje obveze u području kontrole stope opterećenja.
- 44 Taj je tužbeni razlog Francuska Republika sastavila u dva dijela.
- 45 U okviru prvog dijela Francuska Republika u biti ističe da nije bila obvezana prebrojiti životinje tijekom kontrola na terenu kako bi se provjerio kriterij u vezi sa stopom opterećenja jer takva obveza ne proizlazi ni iz članka 4. stavka 1., ni iz članka 10. stavka 1., ni iz članka 14. stavka 2. Uredbe

br. 65/2011. Kontrole koje su francuska tijela uvela s obzirom na nacionalnu identifikacijsku bazu podataka (u daljnjem tekstu: NIBP) ispunjavaju zahtjeve postavljene člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 65/2011 jer omogućavaju učinkovitu provjeru poštovanja uvjeta za dodjelu NŠPO-a.

46 U okviru drugog dijela Francuska Republika u biti ističe da tijekom kontrola na terenu životinje ne smiju biti predmet izračuna vjerojatnosti jer takva obveza ne proizlazi ni iz članka 4. stavka 1., ni iz članka 10. stavka 1., ni iz članka 14. stavka 2. Uredbe br. 65/2011. Komisija je koristila taj pojam „vjerojatnosti” a da nije pojasnila ni njegovu pravnu osnovu ni njegovo značenje ni praktična sredstva za njegovu provedbu.

47 Komisija osporava tužiteljeve argumente.

48 S obzirom na to da su dva dijela prvog tužbenog razloga strogo povezana, valja ih analizirati zajedno.

49 Uvodno, što se tiče načela u području kontrola u pogledu mjera u vezi s NŠPO-om i podmjerom u vezi s POPP-om, valja podsjetiti da prema članku 4. Uredbe br. 65/2011:

„1. Države članice uspostavljaju sustav nadzora kojim se osigurava provođenje svih neophodnih kontrola za učinkovitu potvrdu ispunjavanja svih uvjeta pod kojima je odobrena potpora.

[...]

4. Kad je to primjenjivo, istodobno se vrše i provjere kontrolom na terenu predviđene člancima 12., 20. i 25. ove Uredbe te ostale provjere predviđene propisima Unije o poljoprivrednim potporama.

[...]”

50 Članak 10. Uredbe br. 65/2011 glasi kako slijedi:

„1. Države članice primjenjuju Integrirani sustav upravljanja i kontrole predviđen u poglavlju 4. glave II. Uredbe (EZ) br. 73/2009 [...].

2. Potvrda poštovanja kriterija ispravnosti i prihvatljivosti za dobivanje potpore provjerava se kontrolama usklađenosti i provjerama kontrole na terenu.

3. Poštovanje uvjeta višestruke sukladnosti ostalih odredaba ovjerava se provjerama kontrole na terenu i, prema potrebi, kontrolama usklađenosti.

4. Tijekom razdoblja obuhvaćenog određenom obavezom, parcele za koje je odobrena potpora ne smiju se zamijeniti, osim u slučajevima posebno predviđenim u programu ruralnog razvoja.”

51 Što se konkretnije tiče kontrola na terenu, članak 14. stavak 2. Uredbe br. 65/2011 određuje da one „obuhvaćaju sve obaveze i dužnosti korisnika koje je moguće provjeriti prilikom posjeta”.

52 Kao prvo, valja podsjetiti da – iako propisi Unije o dodjeli potpora i premija ne nalažu izričito državama članicama da uvedu posebne mjere nadzora i metode kontrole – države članice svejedno moraju na temelju članka 14. stavka 2. Uredbe br. 65/2011 provoditi kontrole na terenu u odnosu na ukupne obveze korisnika, uključujući one koje proizlaze iz nacionalnog prava, koje je moguće provjeriti prilikom posjeta (vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 2017., Španjolska/Komisija, C-506/15 P, neobjavljenu, EU:C:2017:42, t. 69. i od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija, C-373/15 P, EU:C:2017:55, t. 71.).

- 53 U predmetnom slučaju PRRF 2007. – 2013., kako ga je Komisija odobrila, predviđao je, u svrhe prihvatljivosti u odnosu na NŠPO, kriterij opterećenja izražen u UGS-ovima i namijenjen obuhvaćanju gustoće populacije stoke na krmnim površinama kako bi se izbjegla pojava premale ili prekomjerne ispaše. Francuska nadležna tijela morala su, dakle, prilikom kontrola na terenu odrediti kriterij opterećenja brojenjem životinja na gospodarstvu u trenutku posjeta inspekcije, a koje je osim toga predviđeno u točki 7.2. okružnice DGPAAT/SDEA/C2011-3071 od 29. kolovoza 2011., navedene u točki 39. ove presude, radi provjere je li taj kriterij točno poštovan i kako bi se time potkrijepili podaci koji proizlaze iz upravnih kontrola (vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija, C-373/15 P, EU:C:2017:55, t. 72.).
- 54 Kao drugo, valja istaknuti da je Komisija navela izračun vjerojatnosti kao alternativnu mogućnost za jednokratni izračun životinja u slučaju velikih stada koja omogućuje provođenje kontrola stope opterećenja. U svojoj je službenoj obavijesti Komisija prigovorila francuskim tijelima da „stopa opterećenja nije bila provjerena na terenu jer životinje nisu bile ni provjerene ni izbrojene niti su bile predmet izračuna vjerojatnosti”. Ona je također istaknula da „kontrola brojčanog stanja životinja ili njihove vjerojatnosti treba biti sastavni dio kontrola na terenu”. Isti se prigovori nalaze i u obavijesti o ishodu kao i u pozivu na bilateralni sastanak. Isto tako, u svojem konačnom stajalištu Komisija prigovara francuskim tijelima da „kontrole na terenu provedene za mjere ruralnog razvoja ne uključuju brojenje ili izračun vjerojatnosti glede brojčanog stanja životinja”, pojašnjavajući da „te životinje nisu ni izbrojene niti su bile predmet izračuna vjerojatnosti” i da „stopa opterećenja nije utvrđena nakon kontrole na terenu”.
- 55 Osim toga, tijekom cijelog upravnog postupka Komisija je ponavljala da kontrola brojčanog stanja životinja ili njegove vjerojatnosti treba biti sastavni dio kontrola na terenu u pogledu mjera iz osi 2 za koje je u obvezama korisnika određena stopa opterećenja. Ona je stoga u više navrata pozivala francuska tijela da prilagode svoj postupak kontrole. Ako su tijekom upravnog postupka francuska tijela imala dvojbi u vezi sa značajem i praktičnim sredstvima za provedbu izračuna vjerojatnosti, ona su mogla od Komisije zatražiti objašnjenja, no ona su samo prigovorila da ne postoji pravna osnova za navedeni izračun vjerojatnosti.
- 56 Stoga valja odbiti argument prema kojem je Komisija povrijedila članak 11. stavak 1. prvi podstavak Uredbe br. 885/2006 jer ona ni u jednom trenutku u upravnom postupku nije odredila korektivne mjere koje Francuska Republika mora poduzeti kako bi se uskladila s obvezom da se za životinje izvrši izračun vjerojatnosti.
- 57 S obzirom sve prethodno izneseno, valja utvrditi da je Komisija pravilno zaključila da su francuska tijela bila dužna tijekom kontrola na terenu izbrojiti životinje ili izvršiti izračun vjerojatnosti kako bi se odredio kriterij stope opterećenja na poljoprivrednom gospodarstvu koje prima NŠPO. Isto vrijedi za zaključak koji je Komisija izvela s obzirom na obvezu brojenja životinja ili izračun vjerojatnosti radi određivanja kriterija stope opterećenja u pogledu podmjere u vezi s POPP-om.
- 58 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje presudom od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija (C-373/15 P, EU:C:2017:55) u dijelu u kojem je njome ukinuta presuda od 30. travnja 2015., Francuska/Komisija (T-259/13, neobjavljena, EU:T:2015:250).
- 59 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud u svojoj presudi od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija (C-373/15 P, EU:C:2017:55, t. 97.) presudio da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 74. presude od 30. travnja 2015., Francuska/Komisija (T-259/13, neobjavljena, EU:T:2015:250) zaključio da sustav kontrola na terenu koje treba provesti na temelju članka 12. i sljedećih Uredbe Komisije (EZ) br. 1975/2006 od 7. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja (SL 2006., L 368, str. 74.), čiji tekst odgovara tekstu članka 12. i sljedećih Uredbe br. 65/2011, jest autonoman i neovisan o kontrolama obavljenima u okviru upravljanja označivanjem goveda ili premijama za goveda a da nije utvrdio, s jedne strane,

predstavljaju li te potonje kontrole one kontrole koje su propisane zakonodavstvom Unije o poljoprivrednim potporama u smislu članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1975/2006, čiji tekst odgovara tekstu članka 4. stavka 4. Uredbe br. 65/2011, i, s druge strane, mogu li se one obavljati istodobno s kontrolama koje su propisane člankom 12. i sljedećima te uredbe.

- 60 Stoga je u načelu državama članicama dopušteno da kontrole na terenu koje se provode na temelju članka 12. i sljedećih Uredbe br. 65/2011, kao što su kontrole na terenu po osnovi NŠPO-a, obavljaju istodobno s kontrolama na terenu koje se provode po osnovi označivanja životinja ili premija za goveda ako su dva uvjeta ispunjena, to jest, prvo, da ove potonje predstavljaju kontrole predviđene propisima Unije o poljoprivrednim potporama u smislu članka 4. stavka 4. Uredbe br. 65/2011 i, drugo, da ih se može provoditi istodobno s kontrolama predviđenima u članku 12. i sljedećima te uredbe (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija, C-373/15 P, EU:C:2017:55, t. 95. i 96.).
- 61 Što se tiče prvog uvjeta, među strankama je sporno pitanje predstavljaju li kontrole koje se provode u okviru upravljanja označivanjem goveda kontrole predviđene propisima Unije o poljoprivrednim potporama. S druge strane, one su suglasne da se kontrole upravljanja premijama za goveda smatra kontrolama predviđenima u propisima Unije o poljoprivrednim potporama.
- 62 U tom pogledu valja istaknuti da kontrole po osnovi označivanja goveda jesu kontrole koje se provode na temelju Uredbe Komisije (EZ) br. 1082/2003 od 23. lipnja 2003. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe (EZ) br. 1760/2000 Europskog parlamenta i Vijeća o najnižoj razini kontrola koje treba provesti u okviru sustava za označivanje i registraciju goveda (SL 2003., L 156, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 41., str. 144.). Ta uredba, donesena na temelju Uredbe (EZ) br. 1760/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. srpnja 2000. o uvođenju sustava označivanja i registracije životinja vrste goveda, označivanju goveđeg mesa i proizvoda od goveđeg mesa i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 820/97 (SL 2000., L 204, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 36., str. 117.), dio je veterinarskih i zootehničkih propisa Unije namijenjenih zaštiti javnog zdravlja i zdravlja životinja. Međutim, kao što je to Francuska Republika istaknula, kontrole po osnovi označivanja goveda također su predviđene Uredbom Komisije (EZ) br. 1122/2009 od 30. studenoga 2009. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 u pogledu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava u okviru programa izravne potpore za poljoprivrednike predviđenih u navedenoj Uredbi, kao i za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1234/2007 u pogledu višestruke sukladnosti u okviru programa potpore predviđenoga za sektor vina (SL 2009., L 316, str. 65.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 20., str. 231.). Konkretno, radi se o kontrolama koje se provode da bi se osigurali zahtjevi višestruke sukladnosti predviđeni člankom 4. Uredbe (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006 i (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL 2009., L 30, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 199.).
- 63 Iz toga proizlazi da kontrole po osnovi označivanja goveda predstavljaju kontrole predviđene propisima Unije o poljoprivrednim potporama, tako da je ispunjen prvi od dvaju uvjeta spomenutih u točki 60. ove presude.
- 64 Osim toga, u svojem odgovoru na pitanja Općeg suda Komisija sama priznaje da sustav za registraciju i označivanje životinja predstavlja potporu sustavima poljoprivrednih potpora.

- 65 Što se tiče drugog uvjeta spomenutog u točki 60. ove presude, Francuska Republika u biti ističe da brojenja koja su obavila francuska tijela prilikom kontrola na terenu u okviru označivanja goveda ili premija za goveda omogućavaju da se u obzir uzmu osobitosti sustava NŠPO-a i odredi kriterij za opterećenje u okviru tog sustava. Za svaku od tih kontrola može vrijediti jedno te isto brojenje životinja.
- 66 Francuska Republika smatra da je francuski sustav kontrole učinkovit u smislu članka 4. stavka 1. Uredbe br. 65/2011, s obzirom na to da se brojenja životinja obavljena prilikom kontrola na terenu u okviru označivanja goveda ili premija za goveda neprekinuto obrađuju u bazama podataka kojima se nadzire isplata potpora za površine kao što je NŠPO.
- 67 Konkretno, Francuska Republika naglašava da su u NIBP-u uzeta u obzir dva parametra koji omogućuju provjeru kriterija stope opterećenja radi dodjele NŠPO-a, to jest dob goveda i vrijeme prosječnog zadržavanja životinja na poljoprivrednom gospodarstvu u godini. Naime, NIBP za goveda sadržava identifikacijski broj svih poljoprivrednih gospodarstava na kojima se drži svaka životinja, datume svakog kretanja svake životinje kao i datum rođenja svake životinje, a što omogućuje da se odredi dob svake životinje i slijedom toga stopa opterećenja, raspolaže u svakom trenutku identifikacijskim brojem svih životinja vrste goveda prisutnih na poljoprivrednom gospodarstvu i zna broj tih životinja prisutnih na svakom poljoprivrednom gospodarstvu. Stoga su podaci koji su potrebni za izračun opterećenja i odnose se na populaciju stoke bili upravo prikupljeni tijekom kontrola na terenu radi označivanja životinja ili premija za goveda stoga što se tom prilikom provodi brojenje životinja kao i provjera njihove dobi i vremena tijekom kojeg su bile prisutne na poljoprivrednoj površini.
- 68 Komisija u biti osporava da kontrole po osnovi označivanja goveda ili premija za goveda koje je Francuska Republika istaknula u ovom predmetu mogu služiti za kontrolu nad poštovanjem uvjeta opterećenja populacijom stoke koji je predviđen po osnovi NŠPO-a.
- 69 Kao prvo, valja podsjetiti da je već presuđeno da se nijedna odredba Uredbe br. 65/2011 ne može tumačiti na način da kontrole na terenu na temelju te iste uredbe nisu više potrebne u slučaju da su administrativne kontrole obavljene na temelju informacija koje proizlaze iz pouzdane baze podataka. Naime, takvim tumačenjem ne uzima se u obzir cilj kontrola na terenu, koji se osobito sastoji u provjeri usklađenosti informacija sadržanih u bazama podataka koje uspostave države članice, sukladno članku 15. stavku 3. Uredbe br. 65/2011 i članku 42. Uredbe br. 1122/2009 (vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 2017., Francuska/Komisija, C-373/15 P, EU:C:2017:55, t. 27., 60. i 74. i od 30. travnja 2015., Francuska/Komisija, T-259/13, neobjavljenu, EU:T:2015:250, t. 70.).
- 70 Stoga činjenica da kontrole koje su francuska tijela provela ispunjavaju zahtjeve postavljene člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 65/2011 jer NIBP uzima u obzir dva parametra koji omogućuju da se provjeri kriterij stope opterećenja – to jest parametar u vezi s dobi goveda i onaj u vezi s prosječnim vremenom tijekom kojeg su prisutna na poljoprivrednom gospodarstvu u godini – ne može izuzeti francuska tijela iz obveze brojenja životinja prilikom kontrole na terenu radi provedbe provjera potrebnih na temelju Uredbe br. 65/2011 i radi osiguranja usklađenosti korištenih baza podataka u svrhu izračuna stope opterećenja.
- 71 Kao drugo i kao što to Komisija ističe u svojem odgovoru na pitanja koja je Opći sud postavio, valja naglasiti da iz članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1975/2006, čiji tekst odgovara tekstu članka 4. stavka 4. Uredbe br. 65/2011, proizlazi da će kontrole na terenu po osnovi NŠPO-a biti, „kad je to primjenjivo”, provedene istodobno s drugim kontrolama predviđenima u propisima Unije o poljoprivrednim potporama. Proizlazi da u načelu mogu postojati slučajevi u kojima kontrole na terenu po osnovi NŠPO-a nije moguće provesti istodobno s drugim kontrolama predviđenima u propisima Unije o poljoprivrednim potporama jer objedinjene kontrole nisu apsolutno pravilo, već samo mogućnost koja dopušta iznimke.

- 72 Kao treće, valja istaknuti da u ovom slučaju Francuska Republika nije dokazala da su prilikom brojenja koja su francuska tijela provodila tijekom kontrola na terenu u okviru označivanja goveda ili premija za goveda uzete u potpunosti u obzir posebnosti sustava NŠPO-a, osobito heterogenost životinja koje su predmet kontrola po osnovi NŠPO-a.
- 73 Naime, Komisija primjećuje, a Francuska Republika joj s tim u vezi ne proturječi, da kontrole po osnovi označivanja životinja ili premija za goveda odgovaraju kriterijima različitim od onih za kontrole po osnovi NŠPO-a, i to osobito u pogledu postrojenja koja su predmet kontrole, izbrojenih ili označenih životinja i učestalosti kontrola.
- 74 Primjerice, životinje koje se broje u okviru NŠPO-a ne odgovaraju nužno onima koje se broje u okviru označivanja životinja ili premija za goveda. Naime, iako se ovo potonje brojenje odnosi na sva goveda, ovce, koze i svinje radi njihove registracije u bazama podataka o životinjama kao i utvrđivanja reprezentativnog uzroka za ušne markice, predmet kontrola na terenu po osnovi mjera u vezi s NŠPO-om su sve biljojedne vrste.
- 75 Valja utvrditi da svojim argumentima Francuska Republika nije dokazala da su u ovom slučaju sve životinje koje su predmet provjera po osnovi mjera u vezi s NŠPO-om bile kontrolirane prilikom provođenja kontrola na terenu po osnovi označivanja životinja ili premija za goveda. U tom pogledu obavijesti koje su francuska tijela uputila Komisiji i koje su podnesene u prilogu tužbi i odnose se na izvješće o kontrolama u vezi s označivanjem goveda i malih preživaca provedenim u Francuskoj od 2011. do 2013. u skladu s člankom 5. Uredbe 1082/2003 i člankom 7. Uredbe Komisije (EZ) br. 1505/2006 od 11. listopada 2006. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 21/2004 o najmanjoj razini pregleda koje je potrebno provesti u vezi s označivanjem i registracijom ovaca i koza (SL 2006., L 280, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 38., str. 171.) uopće nisu relevantne, s obzirom na to da se tiču samo goveda, ovaca i koza i da ne dokazuju da kontrole koje su predmet tih izvješća uključuju također sve životinjske vrste koje su predmet provjera po osnovi NŠPO-a.
- 76 U tim se okolnostima ne može prihvatiti argument Francuske Republike prema kojem jedno te isto brojenje životinja može vrijediti za kontrole na terenu u okviru označivanja goveda ili premija za goveda i za NŠPO.
- 77 Isto tako, puka izjava u vezi s postojanjem kontrola čiji su predmeti različiti i koje su, kao što je to Francuska Republika priznala na raspravi, provedene u različitim godinama ne može se smatrati dostatnom da se dokaže da je Komisija počinila pogrešku time što je smatrala da su francuska tijela povrijedila svoje obveze brojenja životinja tijekom kontrola na terenu po osnovi mjera u vezi s NŠPO-om radi provjere stope opterećenja.
- 78 Stoga, budući da drugi uvjet spomenut u točki 60. ove presude nije ispunjen, prvi tužbeni razlog treba odbiti.
- 79 Zaključak izveden u točki 57. ove presude ne može se dovesti u pitanje ni argumentom Francuske Republike i Kraljevine Španjolske prema kojem brojenje životinja tijekom kontrola na terenu ne omogućava provjeru poštuje li se kriterij stope opterećenja jer je ta stopa prosječna godišnja stopa. Naime, u svojim podnescima Francuska Republika ne pojašnjava pravnu osnovu izvedenu iz prava Unije prema kojoj bi se stopa opterećenja trebala smatrati prosječnom godišnjom stopom. Osim toga, ona se u prilog svojem argumentu nije pozvala ni na kakvu sudsku praksu Suda ili Općeg suda. Povrh toga valja podsjetiti da, kao što je to Komisija primijetila, PRRF 2007. – 2013., koji je izradila sama Francuska Republika, ne određuje da je stopa opterećenja prosječna godišnja stopa.
- 80 Naime, PRRF 2007. – 2013. samo određuje da je opterećenje između donje i gornje granice koju određuje prefekt za svako područje ili potpodručje departmana ovisno o njegovim poljoprivredno-klimatskim obilježjima, a da se ne pojašnjava da se radi o godišnjoj vrijednosti. Osim

toga, čak i pod pretpostavkom da dotično razdoblje jest godinu dana, korisnici trebaju poštovati vrijednosti u utvrđenom rasponu. Varijacije između najviših i najnižih vrijednosti mogu nastati tijekom cijelog dotičnog razdoblja te se godišnji prosjek može prihvatiti zbog nemogućnosti da se te vrijednosti svakodnevno kontroliraju. Međutim, kako bi se osiguralo poštovanje uvjeta u vezi sa stopom opterećenja, taj prosjek treba izračunati na temelju vrijednosti koje se nalaze između najviših i najnižih vrijednosti u rasponu (vidjeti po analogiji presudu od 15. srpnja 2015., Španjolska/Komisija, T-561/13, neobjavljenu, EU:T:2015:496, t. 55.).

- 81 Prihvatiti tumačenje Francuske Republike prema kojem se poštovanje kriterija stope opterećenja treba zasnivati na izračunu godišnjeg prosjeka omogućilo bi korisnicima da u određenim trenucima u godini prekorače najviše i najniže vrijednosti u rasponu koje su predviđene u PRRF-u 2007. – 2013. ako takva prekoračenja ne bi utjecala na konačnu prosječnu vrijednost za cijelu godinu. Takvim bi se pristupom stoga dala prednost strateškom ponašanju korisnika koje možda ne bi bilo u skladu s ciljevima predmetnih potpora, osobito zaštitom i promicanjem održivih sustava poljoprivredne proizvodnje (vidjeti uvodnu izjavu 33. Uredbe br. 1698/2005). Naime, prekoračenje najviših vrijednosti u određenih trenucima u godini moglo bi dovesti do situacije prekomjernog iskorištavanja dotičnih površina, a nedosezanje najnižih vrijednosti do situacija nedovoljnog iskorištavanja navedenih površina (vidjeti po analogiji presudu od 15. srpnja 2015., Španjolska/Komisija, T-561/13, neobjavljenu, EU:T:2015:496, t. 56.).
- 82 Nacionalna su tijela, dakle, dužna tijekom kontrola na terenu odrediti kriterij stope opterećenja u trenutku posjeta inspekcije, osobito putem brojenja životinja, kako bi se provjerilo jesu li uredno poštovane najviše i najniže vrijednosti utvrđene PRRF-om 2007. – 2013., i tako potvrditi podatke koji proizlaze iz upravnih kontrola (vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 2017., Španjolska/Komisija, C-506/15 P, neobjavljenu, EU:C:2017:42, t. 70.).
- 83 Slijedom toga, ne može se prihvatiti argument Francuske Republike prema kojem okolnost da poljoprivredno gospodarstvo u određenom danu ima stopu opterećenja nižu od donje granice ili višu od gornje granice opterećenja predviđene u okviru NŠPO-a ne predstavlja povredu uvjeta za prihvatljivost potpore. Naime, u skladu s člankom 14. stavkom 2. Uredbe br. 65/2011, kontrole na terenu obuhvaćaju sve obveze i dužnosti korisnika koje je moguće provjeriti prilikom posjeta.
- 84 Osim toga, okolnost da, kao što to Francuska Republika tvrdi, određeni čimbenici koji utječu na određivanje stope opterećenja, kao što je dob životinja, možda nisu određeni krajnje precizno ne može osloboditi nacionalna tijela njihove obveze kontrole u tom pogledu. Osim toga, ne može se isključiti, kao što to Komisija tvrdi, da inspektori koji provode kontrole na terenu mogu dovoljno precizno odrediti dob životinja (presuda od 26. siječnja 2017., Španjolska/Komisija, C-506/15 P, neobjavljena, EU:C:2017:42, t. 71.).
- 85 S obzirom na sve izneseno, prvi tužbeni razlog valja odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji je istaknut podredno i temelji se na tome da je Komisija povrijedila pravila utvrđena u dokumentima VI/5330/97 i AGRI/60637/2006

- 86 U okviru trećeg, podredno istaknutog tužbenog razloga Francuska Republika ističe da je Komisija povrijedila pravila utvrđena u dokumentima VI/5330/97 i AGRI/60637/2006 time što je primijenila paušalni ispravak uvećan za 10 % zbog ponavljanja nepravilnosti koja se stavlja na teret francuskim tijelima u vezi s brojenjem životinja jer se odnosila na ključnu kontrolu koja je već ispravljena tijekom dvije prethodne istrage i koja nije poboljšana.
- 87 Francuska Republika ističe da se prema dokumentu AGRI/60637/2006, protumačenom u vezi s dokumentom VI/5330/97, kako bi Komisija mogla primijeniti takvo uvećanje moraju ispuniti dva uvjeta, to jest, s jedne strane, da Komisija obavijesti dotičnu državu članicu o poboljšanjima koja mora

provesti kako bi se otklonile nepravilnosti koje su joj bile stavljene na teret u okviru prethodnih postupaka potvrđivanja sukladnosti te, s druge strane, da država članica nije otklonila nepravilnosti iako je to mogla učiniti.

- 88 Republika Francuska smatra da drugi uvjet u ovom slučaju nije ispunjen, s obzirom na to da francuska tijela nisu bila u mogućnosti otkloniti nepravilnosti koje je Komisija utvrdila prilikom prve istrage i prije pokretanja dviju sljedećih istraga. Naime, kontrole na terenu mogle su uključivati poboljšanja koja je Komisija propisala nakon prvog upravnog postupka tek nakon donošenja Provedbene odluke Komisije 2013/123 od 26. veljače 2013. o isključivanju iz financiranja Europske unije određenih izdataka koje su države članice imale na ime Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), Komponente „Jamstva”, EFJP-a i EPFRR-a (SL 2013., L 67, str. 20.), koja je donesena nakon prvog upravnog postupka, to jest iako su kampanje koje su predmet dviju sljedećih istraga već prošle. Stoga se za nepravilnosti utvrđene tijekom postupka koji je doveo do pobijane odluke ne može smatrati da se ponavljaju u smislu dokumenta AGRI/60637/2006.
- 89 Kao prvo, Komisija ističe da je Francuska Republika od 23. veljače 2009., kao datuma obavijesti o ishodu prve istrage u kojoj su bile detaljno navedene utvrđene nepravilnosti i preporuke, znala za propuste utvrđene u njezinu sustavu kontrole i da su se tri istrage ticale iste problematike. Francuska Republika je, dakle, znala da se predmetni postupak odnosio na nepravilnosti koje su trajale više godina. Kao drugo, Komisija smatra da se rasuđivanje koje Francuska Republika slijedi primjenjuje samo na slučaj „recidiva”, što je pojam koji je u svojoj presudi od 17. svibnja 2013., Grčka/Komisija (T-294/11, neobjavljena, EU:T:2013:261, t. 98. i 100.) Opći sud izričito isključio u pogledu financijskih ispravaka. S druge strane, donošenje odluke u kojoj je formalno utvrđeno postojanje takve nepravilnosti nije potrebno u pogledu „ponavljanja”, što je pojam koji se primjenjuje kada se utvrdi ponavljanje nepravilnosti koje obuhvaćaju rizik za sustav kontrole u cijelosti.
- 90 Uvodno valja podsjetiti da su smjernice o paušalnim financijskim ispravcima bile definirane u dokumentu VI/5330/97. Prilog II. tom dokumentu, naslovljen „Smjernice za primjenu paušalnih ispravaka”, predviđa sljedeće različite stope paušalnog financijskog ispravka:

„Kada jedna ključna kontrola ili više njih nisu provedene ili su toliko loše i rijetko provedene da se njima ne može učinkovito utvrditi prihvatljivost zahtjeva ili spriječiti nepravilnosti, tada valja primijeniti ispravak u visini od 10 % jer se može razumno smatrati da je za EFSJP postojao povećan rizik od znatnih gubitaka.

Kada su provedene sve ključne kontrole, ali nije se poštovao njihov broj, učestalost ili strogost propisani uredbama, tada valja primijeniti ispravak u visini od 5 % jer se može razumno zaključiti da te kontrole ne pružaju očekivanu razinu jamstva pravilnosti zahtjeva i da je rizik od gubitaka za EFSJP znatan.

Kada država članica pravilno provede ključne kontrole, ali uopće ne provede jednu ili više sekundarnih kontrola, tada valja primijeniti ispravak u visini od 2 %, uzimajući u obzir manji rizik od gubitka za EFSJP i manju težinu povrede.

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 91 Dokument AGRI/60637/2006 navodi uvjete pod kojima Komisija namjerava primijeniti načelo iz dokumenta VI/5330/97, prema kojem je povreda ozbiljnija ako država članica propusti poboljšati svoju kontrolu, a Komisija joj je već priopćila potrebna poboljšanja.
- 92 Stavak 1. drugi podstavak dokumenta AGRI/60637/2006 utvrđuje načelo prema kojem Komisija vodi računa o naravi i težini povrede kao i financijskoj šteti uzrokovanoj Uniji.

93 Stavak 2. dokumenta AGRI/60637/2006 predviđa:

„U slučaju kada su nepostojanje ili nedostatak sustava kontrole ili elementa tog sustava bili predmet jedne ili više odluka o financijskim ispravcima u okviru poravnanja računa [komponente za jamstva EFSJP-a];

i

kada je za razdoblje koje slijedi nakon već ispravljenog razdoblja utvrđeno da iste slabosti i dalje postoje;

Komisija smatra [...] da je obično opravdano povećati stopu paušalnog financijskog ispravka koja je bila primijenjena prilikom prethodnog ispravka, zbog povećanog rizika od financijskih gubitaka za EFSJP.”
[neslužbeni prijevod]

94 Tako iz stavka 2. dokumenta AGRI/60637/2006 proizlazi da u biti dva uvjeta trebaju biti ispunjena da Komisija zaključi da je obično opravdano povećati stopu paušalnog financijskog ispravka koja je primijenjena prilikom prethodnog ispravka, to jest:

- nepostojanje ili nedostatak sustava kontrole ili elementa tog sustava koji su bili predmet jedne ili više odluka o financijskim ispravcima u okviru poravnanja računa;
- utvrđenje za razdoblje koje slijedi nakon već ispravljenog razdoblja da iste slabosti i dalje postoje.

95 U ovom se slučaju radi o tumačenju tih dvaju uvjeta.

96 Što se tiče prvog uvjeta, valja istaknuti da iz teksta dokumenta AGRI/60637/2006 proizlazi da radi primjene uvećanja zbog ponavljanja nepostojanje ili nedostatak sustava kontrole ili elementa tog sustava treba biti predmet „odluke o financijskim ispravcima” donesene u okviru poravnanja računa, to jest odluke koju je Komisija donijela na temelju članka 31. Uredbe br. 1290/2005.

97 Stoga što službena obavijest sastavljena u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006 jest akt čiji je cilj priprema konačne odluke, ona se ne može smatrati odlukom o financijskim ispravcima u okviru poravnanja računa u smislu navedenog uvjeta.

98 Osim toga, ustaljena je sudska praksa da se odluke na području poravnanja računa Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) donose na kraju kontradiktornog postupka, tako da ishod provjera iz prve obavijesti nije konačan i može se pojasniti i revidirati s obzirom na odgovore koje država članica pruži tijekom kasnijeg upravnog postupka (presude od 17. lipnja 2009., Portugal/Komisija, T-50/07, neobjavljena, EU:T:2009:206, t. 34. i 37. i od 12. studenoga 2010., Španjolska/Komisija, T-113/08, neobjavljena, EU:T:2010:465, t. 132.; vidjeti također presudu od 24. ožujka 2011., Grčka/Komisija, T-184/09, neobjavljenju, EU:T:2011:120, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

99 U ovom slučaju Komisija u biti ističe da je Francuska Republika mogla nakon dostave dopisa od 23. veljače 2009. znati za sporne nepravilnosti i moguća poboljšanja svojeg sustava kontrole na terenu.

100 U tom pogledu valja istaknuti da je navedenim dopisom Komisija poslala Francuskoj Republici službenu obavijest sastavljenu u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006. Taj je dopis bio dio postupka koji je predviđen člankom 11. Uredbe br. 885/2006 i koji je doveo do Komisijina donošenja Provedbene odluke 2013/123, kojom su određeni izdaci isključeni iz financiranja Unije u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005. Dakle, konačna Komisijina odluka da iz financiranja Unije isključi iznose, u trenutku slanja dopisa od 23. veljače 2009. još nije bila donesena jer je taj dopis pripremni akt čiji je cilj bio priprema Provedbene odluke 2013/123.

- 101 Proizlazi da dopis od 23. veljače 2009. nije dostatan da se ispuni prvi od dvaju uvjeta spomenutih u točki 94. ove presude. Zato se ne može prihvatiti Komisijin argument prema kojem nije ni potrebno ni poželjno pričekati donošenje odluke kojom se službeno utvrđuje postojanje nepravilnosti kako bi se utvrdilo ponavljanje jer je dostatna službena obavijest donesena u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 885/2006.
- 102 Što se tiče drugog uvjeta navedenog u točki 94. ove presude, među strankama je u biti sporno tumačenje rečenice „razdoblje koje slijedi nakon već ispravljenog razdoblja”.
- 103 Naime, Komisija slijedi strogo doslovno tumačenje prema kojem je relevantno razdoblje ono koje je predmet istrage koja slijedi nakon istrage u kojoj je nepravilnost prvi put utvrđena i sankcionirana odlukom o financijskim ispravcima. S druge strane, Francuska Republika u bitnome se poziva na tumačenje prema kojem je relevantno razdoblje ono koje slijedi nakon donošenja odluke o financijskim ispravcima kojom je zaključena istraga u kojoj je nepravilnost koja je predmet spora prvi put utvrđena.
- 104 U ovom slučaju iz konačnog stajališta koje je Komisija usvojila proizlazi da je ona primijenila paušalni ispravak uvećan za 10 % zbog ponavljanja nepravilnosti stavljene na teret francuskim tijelima u vezi s brojenjem životinja jer se odnosila na ključnu kontrolu koja je već ispravljena tijekom dviju prethodnih istraga i koju navedena tijela nisu poboljšala.
- 105 Naime, u ovom su predmetu uzastopno bile provedene tri različite istrage, koje su dovele do triju različitih odluka o financijskim ispravcima:
- istraga RDG/2008/010/FR u vezi s godinama 2007. i 2008., koja je dovela do Provedbene odluke 2013/123, donesene 26. veljače 2013.;
 - istraga RD 2/2011/003/FR u vezi s godinama 2009. i 2010., koja je dovela do Provedbene odluke Komisije (EU) 2015/103 od 16. siječnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru EFJP-a i EPFRR-a (SL 2015., L 16, str. 33.);
 - istraga RD 2/2012/005/FR u vezi s godinama 2011. do 2013., koja je dovela do pobijane odluke, donesene 22. lipnja 2015.
- 106 No do 22. lipnja 2015., dana donošenja pobijane odluke, Komisija je već bila donijela dvije odluke, to jest 26. veljače 2013. Odluku 2013/123 i 16. siječnja 2015. Odluku 2015/103. Osim toga, u pobijanoj je odluci utvrđeno da ista slabost već istaknuta u prvoj odluci i dalje postoji za razdoblje nakon onoga koje je predmet ispravka, to jest razdoblja koje obuhvaća godine 2007. i 2008. Naime, navedena je slabost također bila utvrđena za godine 2009. do 2013.
- 107 Međutim, kao što je to Francuska Republika istaknula, u godinama 2009. do 2013., to jest razdoblju koje je bilo predmet druge i treće istrage, Komisija još nije bila donijela odluku o financijskim ispravcima u kojoj je izneseno njezino konačno stajalište u pogledu slabosti utvrđenih na strani Francuske Republike tijekom prve istrage. Zato se tijekom godina 2009. do 2013. Francuska Republika nikako nije uvjerila u nepravilnosti utvrđene tijekom prve istrage niti je bila dužna uzeti u obzir navode iz dopisa od 23. veljače 2009. da prilagodi mjere kontrole stope opterećenja u smislu poboljšanja koje Komisija zahtijeva kako bi se izbjeglo da se ista manjkavost u sustavu kontrole ne utvrdi za godine 2009. do 2013.
- 108 Drugim riječima, pobijanom odlukom Komisija stavlja Francuskoj Republici na teret, kao „ozbiljniju” povredu obveze koja opravdava uvećanje po osnovi ponavljanja, činjenicu da nije otklonila propust u vidu nebrojenja životinja za godine 2011. do 2013. koji je već bio utvrđen za godine 2007. do 2010. Međutim, okolnost da sustav kontrole nije poboljšán, što Komisija prigovara, bila je utvrđena tek odlukom donesenom 26. veljače 2013.

- 109 Proizlazi da Komisijino tumačenje nije u skladu s tekstem dokumenta VI/5330/97, čiji je doseg konkretiziran dokumentom AGRI/60637/2006.
- 110 Naime, što se tiče primjene paušalnih ispravaka, dokument VI/5330/97 predviđa da je „[p]ovreda [...] ozbiljnija ako država članica propusti poboljšati svoju kontrolu, a Komisija joj je već priopćila potrebna poboljšanja”. Stoga iz teksta tog dokumenta proizlazi da poboljšanje čije propuštanje može predstavljati otegotnu okolnost treba uslijediti nakon obavijesti o potrebnim poboljšanjima ili čak, kao što je to konkretizirano u dokumentu AGRI/60637/2006, nakon odluke o financijskim ispravcima donesene u okviru poravnanja računa.
- 111 Osim toga, smatrati, kao što to čini Komisija, da se nepravilnosti stavljene na teret ponavljaju a da se ne ispita je li ih država članica imala mogućnosti otkloniti nakon prvog prigovora dovodi u konačnici do zamisli o ponavljanju zasnovanom jedino na jednostavnom ponavljanju spornih nepravilnosti, i to neovisno o donošenju odluke, kao što se to zahtijeva dokumentom AGRI/60637/2006.
- 112 Uzimajući u obzir prethodno izneseno, treći tužbeni razlog treba prihvatiti i pobijanu odluku poništiti u dijelu u kojem se njome primjenjuje paušalni ispravak uvećan za 10 % jer se ponavljala nepravilnost koja se stavlja na teret francuskim tijelima u vezi s brojenjem životinja i u pogledu koje ona nisu izvršila poboljšanja.

Troškovi

- 113 Sukladno članku 134. stavku 3. Poslovnika, svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima.
- 114 Francuskoj Republici i Komisiji valja naložiti snošenje vlastitih troškova u ovom slučaju.
- 115 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (šesto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Provedbena odluka Komisije (EU) 2015/1119 od 22. lipnja 2015. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) poništava se u dijelu u kojem je njome primijenjen paušalni ispravak uvećan za 10 % jer se ponavljala nepravilnost koja se stavlja na teret francuskim tijelima u vezi s brojenjem životinja i u pogledu koje ona nisu izvršila poboljšanja.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Francuska Republika i Europska komisija snosit će vlastite troškove.**
- 4. Kraljevina Španjolska snosit će vlastite troškove.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 1. veljače 2018.

Potpisi