

SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (četrti senat)

z dne 10. septembra 2008 *

V zadevi T-370/05,

Francoska republika, ki so jo najprej zastopali G. de Bergues in A. Colomb, nato G. de Bergues in A.-L. During, zastopniki,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopa M. Nolin, zastopnik,

tožena stranka,

zaradi predloga za razveljavitev Odločbe Komisije 2005/579/ES z dne 20. julija 2005 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) iz financiranja Skupnosti (UL L 199, str. 84), v delu, v katerem so iz financiranja Skupnosti izključeni nekateri odhodki iz naslova popravka pri določitvi površin, ki so upravičene do pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov v proračunskem letu 2001/2003,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi O. Czúcz, predsednik, J. D. Cooke, sodnik, in I. Labucka (poročevalka),
sodnica,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. maja 2008

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

- ¹ Uredba Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju SKP (UL L 160, str. 103) je temeljni predpis o financiranju skupne kmetijske politike (SKP) za odhodke, izvedene od 1. januarja 2000.

2 Člen 7(4) Uredbe št. 1258/1999 določa:

„Komisija odloči, kateri odhodki se izločijo iz financiranja Skupnosti iz členov 2 in 3, če ugotovi, da odhodki niso bili izvedeni skladno s predpisi Skupnosti.

Pred vsakršno odločitvijo o zavrnitvi financiranja se rezultati preverjanj Komisije in odgovori zadevne države članice pisno sporočijo, zatem pa si obe stranki prizadevata doseči sporazum o nadaljnjem ukrepanju.

Če ne dosežeta takega sporazuma, lahko država članica zahteva, da se začne postopek za doseg soglasja med obema stališčema v štirih mesecih, katerega rezultati se povzamejo v poročilu, ki se ga predloži v pregled Komisiji, preden se odloči o zavrnitvi financiranja.

Komisija ovrednoti zneske, ki naj se izločijo, zlasti ob upoštevanju ugotovljene stopnje neskladnosti. Komisija upošteva naravo in resnost kršitve in finančno izgubo, ki jo utrpi Skupnost [...]“

3 V členu 8(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1663/95 z dne 7. julija 1995 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 v zvezi s postopkom za potrditev obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS (UL L 158, str. 6) je določeno:

„1. Če Komisija na podlagi poizvedbe oceni, da izdatki niso bili izvršeni v skladu s pravili Skupnosti, o rezultatih svojih pregledov obvesti zadevno državo članico in navede korektivne ukrepe, ki se naj sprejmejo za zagotovitev prihodnje skladnosti.

Sporočilo se sklicuje na to uredbo. Država članica odgovori v dveh mesecih in Komisija lahko temu primerno spremeni svoje stališče. V upravičenih primerih se lahko Komisija strinja, da podaljša rok za odgovor.

Po izteku obdobja, dovoljenega za odgovor, Komisija povabi državo članico na dvostransko razpravo in obe stranki si prizadevata dogovoriti o ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in o oceni resnosti kršitve in finančne izgube Skupnosti. Po razpravi in izteku kateregakoli roka po razpravi, ki ga določi Komisija, po posvetovanju z državami članicami za zagotovitev nadaljnjih informacij ali, če država članica ne sprejme povabila na srečanje pred rokom, ki ga določi Komisija, po izteku roka Komisija uradno sporoči državi članici svoje ugotovitve, sklicujoč se na Odločbo Sveta 94/442/ES. Brez poseganja v četrti pododstavek tega odstavka to sporočilo vključuje oceno kateregakoli izdatka, ki ga namerava Komisija izključiti v skladu s členom 5(2)(c) Uredbe (EGS) št. 729/70.

Država članica čimprej obvesti Komisijo o korektivnih ukrepih, sprejetih za zagotovitev skladnosti s predpisi Skupnosti, in o datumu začetka njihove veljavnosti. Kjer je to ustrezno, Komisija sprejme enega ali več sklepov v skladu s členom 5(2)(c) Uredbe (EGS) št. 729/70 do datuma začetka veljavnosti korektivnih ukrepov, zato da bi izključili izdatke, ki so neskladni s predpisi Skupnosti.“

- 4 V Uredbi Sveta (ES) št. 1493/1999 z dne 17. maja 1999 o skupni ureditvi trga za vino (UL L 179, str. 1, popravek UL L 271, str. 47) je med drugim navedeno:

„Člen 11

1. Vzpostavi se sistem za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov.
2. Cilj sistema je prilagoditev proizvodnje tržnemu povpraševanju.
3. Sistem zajema enega ali več naslednjih ukrepov:
 - (a) zamenjava sort, vključno s precepljanjem;
 - (b) sprememba lokacije vinogradov;
 - (c) izboljšave tehnologije upravljanja in obdelovanja vinogradov v skladu s cilji sistema.

Sistem ne zajema običajne obnove vinogradov, ki se jim je iztekla naravna življenjska doba.

[...]

Člen 13

1. Podpora za prestrukturiranje in preusmeritev se odobri samo, če so predloženi načrti, ki so jih izdelale in po potrebi odobrile države članice. Podpore se dodelijo v naslednjih oblikah:

(a) nadomestila proizvajalcem za izgubo dohodka zaradi izvajanja načrta

in

(b) prispevek k stroškom prestrukturiranja in preusmeritve.

2. Nadomestilo pridelovalcem za izgubo dohodka ima lahko naslednjo obliko:

(a) dovoljenje za sočasni obstoj novih in starih nasadov vinske trte za določeno obdobje, ki ni daljše od treh let, ne glede na določbe poglavja I tega naslova; ali

(b) finančno nadomestilo, ki ga financira Skupnost.

3. Prispevek Skupnosti za stroške prestrukturiranja in preusmeritve ne sme presegati 50 % teh stroškov. Vendar pa v regijah, uvrščenih pod cilj 1 v skladu z Uredbo Sveta (ES) 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah za strukturne sklade, znaša prispevek Skupnosti največ 75 %. Brez poseganja v člen 14(4) države članice v nobenem primeru ne smejo prispevati k stroškom prestrukturiranja.

[...]

Člen 15

Podrobna pravila za izvajanje tega poglavja se sprejmejo v skladu s postopkom iz člena 75.

Ta pravila lahko zajemajo zlasti:

- (a) najmanjšo velikost zadevnega vinograda;
- (b) določbe, ki urejajo uporabo pravic do ponovne zasaditve na splošno in uporabo pravic do nove zasaditve, podeljenih v okviru načrtov za materialne izboljšave in mladim kmetom, pri izvajanju programov;

(c) določbe, ki preprečujejo povečanje pridelovalnega potenciala, izhajajoče iz določb tega poglavja;

(d) najvišji znesek podpore na hektar.“

5 Člen 13(1), (2) in (4) Uredbe Komisije (ES) št. 1227/2000 z dne 31. maja 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1493/1999 o skupni ureditvi trga za vino v zvezi z obsegom vinogradniških površin (UL L 143, str. 1) med drugim določa:

„1. Pristojni organi držav članic določijo najmanjšo velikost parcele, ki je lahko upravičena do pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev, in najmanjšo velikost parcele, ki nastane kot rezultat prestrukturiranja in preusmeritve.

2. Pristojni organi držav članic določijo:

(a) opredelitev ukrepov, ki jih je treba navesti v programih;

(b) roke za njihovo izvedbo, ki ne presegajo pet let;

(c) predpis, da morajo vsi programi za vsako proračunsko leto vsebovati ukrepe, ki morajo biti izvedeni v zadevnem proračunskem letu, in površino, na katero se posamezen ukrep nanaša;

d) postopke za nadzor in spremljanje izvajanja teh ukrepov. [...]

4. Pristojni organi držav članic sprejmejo predpise o natančnem področju uporabe in višini pomoči, ki se dodeljuje. V skladu s poglavjem III naslova II Uredbe [...] št. 1493/1999 in tem poglavjem lahko ti predpisi zlasti pri pavšalnih plačilih predvidijo najvišjo dovoljeno višino pomoči na hektar in diferenciacijo pomoči na podlagi objektivnih meril. Predpisi zlasti predvidevajo ustrezno višje zneske pomoči v primerih, ko se pri izvajanju programa uporabljajo pravice do ponovne zasaditve, ki izhajajo iz krčenja nasadov, predvidenega v programu.“

6 V členu 15a Uredbe 1227/2000, ki je bil dodan z Uredbo Komisije (ES) št. 1342/2002 z dne 24. julija 2002 (UL L 196, str. 23) in ki spreminja Uredbo št. 1227/2000, je določeno:

„1. Z odstopanjem od člena 15 lahko države članice predvidijo, da se pomoč izplača potem, ko je preverjena izvedba vseh v zahtevku za pomoč predvidenih ukrepov. Če se ob preverjanju izkaže, da vsi v zahtevku za pomoč predvideni ukrepi niso bili v celoti izvedeni na več kot 80 % zadevne površine v določenem roku, se pri izplačilu pomoči odbije znesek v višini dvakratne dodatne pomoči, ki bi bila dodeljena pri izvedbi ukrepa na celotni površini.

2. Države članice lahko kot izjemo od odstavka 1 zagotovijo podporo za vse ukrepe, zajete v vlogi za podporo, ki se pred izvajanjem omenjenih ukrepov vnaprej dodeli

proizvajalcem, če se je izvajanje začelo in je upravičenec predložil varščino v višini 120 % podpore. V smislu Uredbe (EGS) št. 2220/85 je obveznost za izvedbo vseh ukrepov do konca drugega vinskega leta po plačilu predujma.

To obdobje lahko država članica prilagodi v primerih, ko:

- (a) so zadevne površine del območja, ki je utrpelo naravno nesrečo, priznано s strani pristojnih organov zadevne države članice;
- (b) načrtovani ukrep ne more biti izveden zaradi zdravstvenih problemov sadilnega materiala, ki jih je potrdila služba, priznana s strani zadevne države članice.

Če se ob preverjanju izkaže, da vsi v zahtevku za pomoč predvideni ukrepi, za katere je bilo izplačano predplačilo, niso bili v celoti izvedeni, a so bili izvedeni na več kot 80 % zadevne površine v določenem roku, se pri sprostitvi varščine odbije znesek v višini dvakratne dodatne pomoči, ki bi bila prosilcu dodeljena pri izvedbi ukrepa na celotni površini.

Kadar se pridelovalec pred končnim rokom, ki ga določi zadevna državna članica, odpove predplačilu, se sprostí 95 % varščine. Države članice obvestijo Komisijo o končnem roku, ki ga določijo za izvedbo tega pododstavka.

Kadar se pridelovalec pred končnim rokom, ki ga določi zadevna državna članica, odpove izvedbi vseh v zahtevku za pomoč predvidenih ukrepov, zadevni pridelovalec v celoti povrne predplačilo, ki mu je bilo izplačano, po tem pa se sprostí 90 % varščine. Države članice obvestijo Komisijo o končnem roku, ki ga določijo za izvedbo tega pododstavka.

3. Za uporabo tega člena se pri preverjanju zadevnih površin dovoli 5-odstotno odstopanje.“

Dejansko stanje

Način izračuna pomoči, ki ga je uporabila Republika Francija

- ⁷ Komisija je z Odločbo št. 2005/579/ES z dne 20. julija 2005 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) iz financiranja Skupnosti (UL L 199, str. 84, v nadaljevanju: sporna odločba) Republiki Franciji naložila finančne popravke, ker je menila, da je Republika Francija v izračunu stroškov za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov zajela neupravičene površine.
- ⁸ Kot izhaja iz spisa zadeve ter zlasti iz poročila pravnega organa in medministrskih odlokov o pogojih dodelitve pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov v vinskih letih 2000/2001 in 2001/2002 (glej uradni list Republike Francije z dne

24. maja 2001 oziroma 5. aprila 2002), so se francoski organi odločili za plačilo pavšalnih zneskov. Pomoči so bile dodeljene na hektar prestrukturirane površine parcele (euri na hektar).

- 9 Pri izračunu stroškov so se upoštevale vinogradniške površine, ki vključujejo obračališča, to je stranske površine in površine na koncu vrst, ki so potrebne za prehod in obračanje vinogradniških strojev, kot npr. traktorjev in strojev za obiranje grozdja.
- 10 Ta izračun se je tako izdelal na osnovi opisa tipske parcele, to je vinograda, velikosti enega hektarja, pravokotne oblike, v ravnini, z obračališči, potrebnimi za manevriranje kmetijskih strojev, ki so znašala 10 % površine, to je 6 metrov na koncu vrste.
- 11 Zaradi upoštevanja različnih oblik parcel in posebnih topografij se je za postopek izračuna površin določil nomogram, to je tabela obrobni površin. Tabela določa največji dovoljeni odstotek površine, ki ni zasajen s trto, to je na primer 30 % pri parcelah, katerih nasad vinske trte je manjši od 35 arov, ter 5 % pri parcelah, katerih nasad vinske trte je večji od 15 hektarjev.
- 12 Stroški zasaditve vinograda so bili navedeni po postavkah, kot so nakup sadik, fitosanitarna zaščita, delovna sila. Sicer pa so se pri izračunu pavšala upoštevali le načrtovani stroški in ne slučajno nastali stroški. Podatke o stroških so objavile kmetijske zbornice in jih po potrebi ažurirale.

- 13 Višina nadomestila se je določala po štirih merilih: članstvo v združenju pridelovalcev, lastnosti mladega kmeta, podpis pogodbe o zakupu kmetijskega zemljišča (PZKZ) in izvor pravic do zasaditve. Najvišje nadomestilo ustreza zasaditvi, ki jo je s pravicami, pridobljenimi na osnovi krčitve po 31. juliju 2000, izvedel mlad kmet, ki je član združenja pridelovalcev in je podpisal PZKZ.
- 14 Da se je v skladu s členom 13(3) Uredbe št. 1493/1999 zagotovilo, da pomoč ni presegala 50 % stroškov prestrukturiranja, se je določila pavšalna višina pomoči, s čimer se je zagotovilo, da najvišja dodeljena pomoč ni presegala 50 % najnižjih stroškov zasaditve.

Postopek, ki je privedel do sporne odločbe

- 15 Službe Komisije so v Franciji od 23. do 27. septembra 2002 opravile poizvedbo o načinu dodeljevanja pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov.
- 16 Po tej poizvedbi je Komisija 10. februarja 2003 francoskim organom poslala sporočilo v skladu s členom 8(1) Uredbe 1663/95.
- 17 Francoski organi so na sporočilo odgovorili 20. maja 2003.

- 18 Komisija je 30. septembra 2003 francoske organe povabila na dvostransko razpravo.
- 19 Po tej razpravi je Komisija 22. julija 2004 v skladu s členom 8 Uredbe št. 1663/95 na francoske organe naslovila uradno sporočilo, v katerem je potrdila svojo stališče, da se pomoč za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov ni dodelila v skladu s pravili Skupnosti za leto 2001 in temu sledeča leta. Komisija se je sklicevala zlasti na rezultate na svojo zahtevo opravljenega preverjanja naključnega vzorca 50 primerov, financiranih v obračunskem letu 2001, ki je pokazalo, da površina, ki je bila dejansko zasajena s trto, v povprečju ni predstavljala več kot 90 % upravičene površine. Službe Komisije so tako menile, da desetodstotna razlika v površini ustreza neupravičenemu delu odhodkov za prestrukturiranje vinogradov. Zato je Komisija sklenila, da je potreben desetodstotni finančni popravek deklariranih odhodkov za obdobje, v katerem je Komisija opravila nadzor.
- 20 Francoski organi so 4. oktobra 2004 zadevo predložili spravnemu organu, ki se je sestal 2. marca 2005 in o tem 21. marca 2005 podal poročilo. Spravni organ je sklepal, da je zlasti pri majhnih vinogradih mogoče, da se je pomoč dodeljevala za površine, v zvezi s katerimi niso nastali stroški prestrukturiranja. Poleg tega je spravni organ navedel, da v času, ki ga je imel na voljo, ni bilo mogoče uskladiti stališč obeh strank.
- 21 Po tem sestanku so francoski organi spravnemu organu posredovali dodatno informacijo o domnevnem tveganju, da se je prekoračil prag financiranja Skupnosti, vendar je bilo prepozno, da bi spravni organ informacijo še lahko upošteval. Informacija se je nanašala zlasti na rezultate izračunov, ki so pokazali, da bi tudi, če bi izhajali iz skrajne hipoteze v skladu s francoskim sistemom pomoči, najvišji znesek prekoračitve stroškov za celotno francosko ozemlje znašal 2 294 EUR in da bi bila v vinskem letu 2000/2001 povprečna višina pomoči 4 751 EUR na hektar, kar je precej manj od zneska

7 716 EUR na hektar, ki ustreza 50 % stroškov prestrukturiranja. V vinskih letih 2001 in 2002 bi pomoč znašala 6 197 EUR na hektar in 8 371 EUR na hektar.

- 22 Komisija je 4. maja 2005 na francoske organe naslovila dopis, v katerem je obrazložila svoje končno stališče.
- 23 Komisija je 20. julija 2005 sprejela sporno odločbo, s katero je med drugim Republiki Franciji naložila posamičen desetodstotni popravek za del prestrukturirane ali preusmerjene površine.

Postopek in predlogi strank

- 24 Republika Francija je 30. septembra 2005 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila tožbo.
- 25 Na podlagi poročila sodnice poročevalke je Sodišče prve stopnje (četrti senat) odločilo, da začne ustni postopek.
- 26 Stranki sta navedbe in odgovore na vprašanja, ki jima jih je postavilo Sodišče prve stopnje, podali na obravnavi 14. maja 2008.

27 Republika Francija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

- sporno odločbo v delu, v katerem je iz financiranja Skupnosti izključen znesek 13.519.122,05 EUR iz naslova popravka pri določitvi površin, ki so upravičene do pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov v proračunskem letu 2001/2003, razglasi za nično;
- plačilo stroškov naloži Komisiji.

28 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

- tožbo kot neutemeljeno zavrne;
- plačilo stroškov naloži Republiki Franciji.

Pravo

Trditve strank

29 Republika Francija se sklicuje na dva tožbena razloga, pri čemer se prvi nanaša na kršitev Uredbe 1258/1999, drugi pa na kršitev obveznosti obrazložitve.

30 Glede prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev Uredbe 1258/1999, Republika Francija zatrjuje, da je Komisija iz financiranja Skupnosti izključila odhodke, ki so bili

izvedeni v skladu s pravili Skupnosti in niso nikakor oškodovali proračuna Skupnosti. Komisija naj bi tako kršila določbe člena 7(4) Uredbe 1258/1999.

- 31 Med obravnavo je Komisija v skladu s tem, kar je ugotovil pravni organ, poudarila, da se glavno vprašanje v zadevi nanaša na način izračuna, ki ga je uporabila Republika Francija, pri čemer le v enem ali dveh primerih obstaja tveganje, da se oškoduje proračun Skupnosti in preseže okvir financiranja Skupnosti.

Trditev, da so bili odhodki izvedeni v skladu s pravili Skupnosti

- 32 Republika Francija poudarja, da če mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča o potrjevanju obračunov držav članic iz naslova odhodkov, ki jih financira jamstveni oddelek EKUJS, obstoj kršitve pravil Skupnosti dokazati Komisija, mora država članica, ko se obstoj kršitve potrdi, v vsakem posameznem primeru dokazati, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic, ki izhajajo iz tega. V obravnavani zadevi naj Komisija ne bi dokazala obstoja kršitve pravil Skupnosti.

- 33 Republika Francija meni, da se opredelitev upravičene površine, na katero se sklicuje Komisija in v skladu s katero je površina, ki se upošteva pri financiranju Skupnosti, tista površina, ki je zasajena s trto, ne more izpeljati iz predpisov Skupnosti. V teh

okoliščinah bi bila edina obveznost države članice, da zagotovi, da prispevek Skupnosti pri financiranju stroškov prestrukturiranja in preusmeritve ne presega 50 % stroškov.

34 Republika Francija trdi, da smejo države članice v skladu s členom 13(4) Uredbe št. 1227/2000 predvideti plačilo pavšalnih zneskov. Poleg tega naj predpisi Skupnosti ne bi določali načina izračuna teh zneskov, kot tudi ne opredeljujejo pojma upravičene površine. Zato naj bi te opredelitve določile države članice, pod edinim pogojem, da pomoč za prekonstruiranje in preusmeritev vinogradov ne presega 50 % stroškov. Republika Francija meni, da je pojem upravičene površine določila v skladu z vsemi določbami, ki urejajo skupno ureditev trga za vino.

35 Republika Francija izpodbija trditev Komisije, da je znižala pavšalni znesek pomoči in to znižanje kompenzirala z dodelitvijo pomoči za neupravičeno površino, s tem da je nezakonito upoštevala obračališča, čeprav naj bi bile do pomoči upravičene le s trto zasajene površine. Republika Francija tudi navaja, da s sistemom financiranja ni predvidena nobena kompenzacija med upravičenci. Nasprotno, pavšalni znesek naj bi izračunala na podlagi dejanskih stroškov, ki jih je uporabila pri površinah, za katere je glede na vse določbe, ki veljajo za skupno ureditev trga za vino, menila, da so upravičene.

36 Glede prakse Republika Francija navaja, da je v različnih postavkah stroškov zasaditve le nakup sadik vinske trte izključno odvisen od površine, zasajene s trto. Druge postavke, kot je priprava zemlje, ki vključuje tudi drenažo in urejanje teras, pa so zadevale tudi obračališča.

- 37 Republika Francija dodaja, da uporaba tehničnih sredstev in tudi angažiranje delavcev, torej skupni stroški na hektar, prispevata k temu, da se površina manjša in da je velikost obračališč pri majhnih površinah še toliko večja.
- 38 Republika Francija navaja tudi, da bi vinogradniki, če bi se pri prestrukturiranju vinogradov upoštevala le s trto zasajena površina, poskušali s trto nezasajeno površino čim bolj zmanjšati, tako da bi dosadili sadike vinske trte, kar bi privedlo do povečanja obsega vinogradniških površin.
- 39 Poleg tega naj zaradi neupoštevanja obračališč pri dodelitvi pomoči ne bi bili nujno znižani stroški. Pavšal pomoči, ki se izračuna glede na stroške prestrukturiranja parcele, velikosti enega hektarja, vključno z obračališči, naj bi se namreč v prihodnje dodeljeval za manjše površine. Zmanjšanje površine, ki bi ji pripadlo nadomestilo, naj bi se torej kompenziralo z višjim nadomestilom.
- 40 Čeprav gre pri pomoči za prestrukturiranje za prispevek k stroškom prestrukturiranja, se je v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, naj ne bi dalo ločiti od pojma „vinogradniška površina s pravicami zasaditve“. Iz določb člena 15 Uredbe št. 1493/1999 in člena 13 Uredbe št. 1227/2000 naj bi namreč izhajalo, da so države članice dolžne določiti obseg minimalne površine, za katero se lahko dodeli pomoč za prestrukturiranje in preusmeritev. Člen 15a Uredbe št. 1227/2000 naj bi določal finančne posledice delne izvršitve ukrepov, navedenih v zahtevku za pomoč, s tem da naj bi se za izvršitev plačil določil prag, to je da so dela opravljena na več kot 80 % zemljišča.

41 Na enak način naj bi bila jasno povezana sistem pomoči in register vinogradov. Tako v registru kot pri dodeljevanju pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov naj bi se upoštevala zasajena površina. Za vzpostavitev registra je vinogradniška parcela v členu 2(f) Uredbe Komisije (EGS) št. 649/87 z dne 3. marca 1987 o določitvi podrobnih pravil za vzpostavitev registra vinogradov Skupnosti (UL L 62, str. 10) opredeljena kot „strnjen del zemljišča, kakor je določeno v zemljiškem katastru“.

42 Po mnenju Republike Francije iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je Komisija iz financiranja Skupnosti neupravičeno izključila znesek 13.519.122,05 EUR, saj ta znesek ustreza odhodkom, izvedenim v skladu s pravili Skupnosti.

43 Komisija ugovarja, da se znesek pomoči določi glede na neodvisna merila, ki se razlikujejo od meril za upravičenost površin do navedene pomoči. Komisija ocenjuje, da francoski organi ne morejo na podlagi dejstva, da so znižali znesek pavšalne pomoči, temu sorazmerno povečati upravičenih površin, ker veljajo za ti fazi postopka posebna merila in „drugačna pravila“. V podkrepitev te trditve se Komisija po analogiji sklicuje na razlike med izbirnimi in dodelitvenimi merili na področju javnih naročil (sodba Sodišča z dne 19. junija 2003 v zadevi GAT, C-315/01, Recueil, str. I-6351).

44 Komisija poudarja, da se je v praksi v nekaterih primerih pomoč dodelila za celotno površino, za katero jo je zahteval pridelovalec, čeprav površina, ki je bila dejansko zasajena s trto, ni znašala več kot 70 % navedene površine. Zelo jasno naj bi šlo za „čezmerno kompenzacijo“, ki naj bi močno presegala to, kar so zatrjevali francoski organi.

45 Komisija izpodbija tudi izenačenje pravic do zasaditve s sistemom za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov ter posledično enak način izračuna površin, ki so upravičene do zasaditve, in površin, ki so upravičene do pomoči. V tem okviru se sklicuje na člen 13(1)(b) Uredbe št. 1493/1999, ki naj bi določal, da je podpora za prestrukturiranje in preusmeritev vrsta prispevka k stroškom prestrukturiranja in preusmeritve, medtem ko naj bi bila pomoč v obliki pravic do ponovne zasaditve odvisna od površine.

46 Enako naj bi veljalo za izenačenje elektronsko vodenega registra vinogradov z navedenim sistemom, in sicer še toliko bolj, ker naj bi bila v skladu s členom 2(f) Uredbe št. 649/87 parcela opredeljena kot strnjen del zemljišča, kakor je odmerjena v zemljiškem katastru, vključno z obračališči. Komisija se sklicuje na člen 5(1) Uredbe Komisije (ES) št. 2729/2000 z dne 14. decembra 2000 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nadzora v vinskem sektorju (UL L 316, str. 16), ki naj bi med drugim določal, da se dokončna opustitev in prestrukturiranje ter preusmeritev, za katere se pridobi podpora Skupnosti, sistematično preverijo na kraju samem. Po mnenju Komisije je bilo s to določbo uvedeno formalno in izrecno razlikovanje med splošnimi vidiki obsega vinogradniških površin ter posebnimi merili za opustitev in prestrukturiranje ter preusmeritev. Za te zadnje primere, za katere naj bi obstajal finančni prispevek Skupnosti, naj bi bilo sistematično preverjanje na kraju samem obvezno. Preverjala naj bi se torej glavna dejavnika tega sistema, to je izmera površin in opravljenost dela, ki je upravičeno do finančnega prispevka.

47 Glede trditve Republike Francije, da obstaja nevarnost, da bi se količina dejanskega pridelka povečala, Komisija navaja, da predpisi Skupnosti državam članicam nalagajo, da zagotovijo, da ne pride do splošnega povečanja obsega vinogradniških površin. Komisija ugovarja tudi trditvi Republike Francije v zvezi s tveganjem povečanja odhodkov, pri čemer poudarja, da vsako leto sprejme odločbo o določitvi okvirne dodelitve finančnih sredstev državam članicam in da je s to začetno dodelitvijo omejeno povračilo s strani EKUJS.

Trditev, da z načinom izračunavanja s strani francoskih organov ni oškodovan proračun Skupnosti

48 Republika Francija meni, da Komisija ni predložila zanesljivih dokazov, da je lahko z načinom izračunavanja oškodovan proračun Skupnosti. Republika Francija izpodbija trditev Komisije, ki je navedena v dopisu z dne 17. februarja 2005, naslovljenem na spravni organ, in po kateri naj bi v enem primeru nakazana pomoč znašala 51,6 %, pri čemer naj bi šlo 1,6-odstotno prekoračitev.

49 Republika Francija navaja, da podpora v nobenem primeru ne more prekoračiti 50 % stroškov prestrukturiranja in preusmeritve, ker so se pavšalne stopnje določale tako, da se je zagotovilo, da najvišja pomoč ni presegala 50 % najnižjih stroškov zasaditve. Za vinsko leto 2000/2001 je najnižji ugotovljeni strošek prestrukturiranja in preusmeritve znašal 15.432 EUR prag, ki se ni smel preseči, naj bi se dvignil na 7 716 EUR najvišje nadomestilo pa bi naj znašalo 7 170 EUR V vinskem letu 2001/2002, ko je bil najnižji ugotovljeni strošek 16.743 EUR, naj bi se prag, ki se ni smel preseči, dvignil na 8 371 EUR, najvišji znesek nadomestila pa naj bi znašal 8 000 EUR. Zaradi pavšalnih pomoči naj bi pretežna večina vinogradnikov, ki začenja s prestrukturiranjem ali preusmeritvijo svojih vinogradov, prejela pomoč, ki ni dosegala 50 % nastalih stroškov.

50 Republika Francija dodaja, da tudi če izhajamo iz skrajne hipoteze, da znaša najvišja pomoč 7 170 EUR na hektar, lahko, če jo primerjamo s stroški zasaditve za parcelo, manjšo od 80 arov, pri kateri znašajo obračališča 25 % površine, v regiji Languedoc-Roussillon, ki je francoska regija z najnižjimi stroški zasaditve, ocenimo, da tveganje, da se prekorači prag 50 % stroškov prestrukturiranja, znaša povprečno 3,2 % in zadeva le 10 hektarjev celotnega francoskega ozemlja. Najvišja prekoračitev stroškov za celotno francosko ozemlje naj bi se tako izračunala po tej formuli: 10 hektarjev x 0,032 x 7 170 EUR na hektar = 2 294 EUR.

- 51 Po mnenju Republike Francije je treba ta nizki znesek vzeti relativno glede na podpore, nižje od 50 %, ki so se lahko izplačale v različnih okoliščinah. Zato meni, da v nobenem primeru ne obstajajo finančne posledice za proračun Skupnosti, čeprav bi se morala upoštevati ta skrajna hipoteza Komisije.
- 52 Komisija odgovarja, da sploh ni pomembno, da se je znesek najvišjega nadomestila določil pod najnižjim stroškom zasaditve. Po mnenju Komisije to, da so francoski organi znesek pavšalne pomoči znižali na najnižjo mogočo vrednost, ni razlog za to, da so nato lahko financirali neupravičene površine. V utemeljitev svojih trditev se Komisija sklicuje na sodbo Sodišča z dne 25. julija 2006 v zadevi Belgija proti Komisiji (T-221/04, neobjavljena v ZOdl.), pri čemer navaja, da je bilo v tej sodbi razsojeno, da gre pri vsakem nepravilnem izplačilu podpore za preveč izplačani znesek, s čimer je oškodovan EKUJS.
- 53 Komisija poudarja, da je navedeni primer, ki dokazuje, da je stopnja subvencije za eno parcelo znašala 51,6 %, uporabila le kot pojasnilo in da francoski organi na osnovi tega primera nikakor ne morejo utemeljevati dejstva, da proračun Skupnosti ni bil oškodovan. Zato Komisija meni, da se v pritožbi navedeni izračun škode, ki temelji na 1,6-odstotni prekoračitvi, ne more upoštevati.
- 54 Komisija navaja, da je, nasprotno, na osnovi vzorca 50 primerov, pri katerih so francoski organi na zahtevo Komisije vsako prestrukturirano parcelo še enkrat izmerili, ugotovila, da je pomoč prejelo približno 10 % neupravičenih površin. Nesporno naj bi bilo, da je bil s tem oškodovan proračun Skupnosti.

Presoja Sodišča prve stopnje

– Pojem upravičene površine

- 55 Poudariti je treba, da zakonodaja Skupnosti, in sicer še posebej člen 13 Uredbe 1227/2000, izrecno določa, da so države članice pristojne, da sprejmejo predpise, ki urejajo obseg in stopnje premije, ki je namenjena za dodelitev, pri čemer lahko ti predpisi opredeljujejo zlasti izplačevanje pavšalnih zneskov, največje stopnje premije na hektar in spreminjanje premije na podlagi objektivnih meril.
- 56 Iz opisa načina, ki so ga za izračun pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev uporabili francoski organi (glej zgoraj navedene točke od 8 do 15), izhaja, da so uporabili sistem, ki povsem ustreza zgoraj navedenim zakonodajnim merilom. Še več, treba je poudariti, da predpisi Skupnosti ne opredeljujejo pojma „upravičena površina“, česar Komisija ne izpodbija.
- 57 Torej ni zakonite podlage, da bi se Republiki Franciji prepovedalo, da v zadevne površine vključi obračališča in tako določi plačila. Nasprotno temu, kar v bistvu trdi Komisija, člen 13(1)(b) Uredbe 1493/1999 tega vprašanja na noben način ne ureja.
- 58 Treba je torej preveriti, ali je bilo na ta način s francoskim sistemom dejansko ustvarjeno tveganje, da se oškoduje proračun Skupnosti.

– Tveganje prekoračitve praga financiranja Skupnosti

- 59 Najprej je v zvezi s sklicevanjem Komisije na zgoraj navedeno sodbo Belgija proti Komisiji (točka 86), v kateri se je razsodilo, da gre pri vsakem nepravilnem izplačilu podpore za preveč izplačani znesek, s čimer je oškodovan EKUJS, treba poudariti, da se zato, ker sistem dodeljevanja pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov, ki ga je sprejela Francija v skladu s tem, kar je bilo navedeno zgoraj v točkah 56 in 57, ni v nasprotju s predpisi Skupnosti, rešitev, sprejeta v tej sodbi, v zadevnem primeru ne more uporabiti.
- 60 Prav tako je glede rezultatov preverjanja naključnega vzorca 50 primerov, financiranih v finančnem letu 2001, ki je pokazalo, da upravičena površina, ki vključuje zasaditveno širino, to je širino, ki je enaka polovici razdalje med sadikami vinske trte, povprečno predstavlja le 90 % upravičene površine, treba poudariti, kot je bilo ugotovljeno že zgoraj, da predpisi Skupnosti od držav članic ne zahtevajo, da za določitev plačil iz zadevnih površin izključijo obračališča. Trditev, v okviru katere se Komisija sklicuje na rezultate preverjanja, ki ga je opravila, da bi ugotovila prekoračitev praga financiranja Skupnosti, ni upoštevana.
- 61 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba, če izključimo avtomatsko domnevo o nezakovitosti izvedenih odhodkov v francoskem plačilnem sistemu, oceniti dejansko tveganje prekoračitve praga financiranja Skupnosti, ki ga utrpi EKUJS.
- 62 Med obravnavo je Komisija v glavnem zatrjevala, da predpisi Skupnosti določajo financiranje stroškov na tak način, da obračališča, ki ne povzročajo izdatkov za prestrukturiranje in preusmeritev, niso upravičena do financiranja Skupnosti.

63 V zvezi s to trditvijo je treba ugotoviti, da iz spisa zadeve ne izhaja, da sta stranki natančno preučili vprašanje, ali lahko obračališča dejansko povzročijo določene stroške, ki se v okviru prestrukturiranja in preusmeritve nadomestijo iz fondov Skupnosti.

64 Sicer pa je Komisija v sporočilu, ki ga je 10. februarja 2003 v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 1663/95 posredovala francoskim organom (glej zgoraj navedeno točko 17), poudarila, da „kaže analiza stroškov, potrebnih za prestrukturiranje in preusmeritev vinograda, na to, da je dodeljena pavšalna pomoč v glavnem odvisna od površine, ki je dejansko zasajena s trto“. Enaka ugotovitev je navedena v dopisu Komisije z dne 22. julija 2004, ki je formalno sporočilo v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1663/95 in člena 1(1)(a) Odločbe Komisije 94/442/ES z dne 1. julija 1994 o začetku pravnega postopka v okviru potrditve obračuna jamstvenega oddelka EKUJS (UL L, str. 45).

65 Iz obeh zgoraj navedenih dopisov torej izhaja, da Komisija, s tem ko je sprejela sporno odločbo, ni izključila, da lahko obračališča pri izvajanju prestrukturiranja in preusmeritve dejansko povzročijo odhodke.

66 Čeprav je Komisija med obravnavo zagovarjala drugačno stališče, ko je zanikala, da bi lahko obračališča povzročila upravičene odhodke za zadevno pomoči, ni mogoče izključiti, da se stroški priprave zemlje, vključno z drenažo in s terasiranjem, na katere se sklicuje Republika Francija, nanašajo tudi na obračališča. Ta dela in z njimi povezani stroški so lahko povezana z ukrepi, ki jih zajema sistem za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov, v smislu člena 11 Uredbe št. 1493/1999.

- 67 Ker je Komisija šele na obravnavi izpodbijala obstoj odhodkov v zvezi z obračališči, se Republiki Franciji ne more očitati, da ni predstavila podrobnih dokazov, ki bi dokazovali nasprotno. Zato je treba ob upoštevanju dejstva, da se ne more izključiti, da lahko obračališča povzročijo upravičene odhodke za pomoč za prestrukturiranje in preusmeritev, to trditev Komisije zavrniti.
- 68 Sicer pa je v praksi malo verjetno, da bi posamezni vinogradnik svoj vinograd upravljal glede na raznovrstno namembnost različnih parcel. Verjetneje je, da se bruto znesek stroškov, ki jih utrpi vinogradnik, deli s številom hektarjev, ki jih ima vinogradnik v lasti. Republika Francija torej upravičeno poudarja, da ni nujno, da bi se izključitev obračališč iz financiranja izrazila kot zmanjšanje odhodkov. Pavšalna pomoč, ki se izračuna glede na stroške prestrukturiranja parcele, velikosti enega hektarja, vključno z obračališči, bi se namreč odslej dodeljevala za manjšo površino. Zmanjšanje površine, za katero bi se prejelo nadomestilo, bi se torej kompenziralo z višjim nadomestilom.
- 69 Zato želi Komisija s strogim razlikovanjem med različnimi površinami vinograda ustvariti umeten in nekoristen koncept, ki poleg tega ne izhaja iz veljavnih predpisov Skupnosti.
- 70 Sicer pa je glede vprašanja, ali so s francoskim sistemom plačil dana potrebna jamstva za zagotovitev, da se prag financiranja Skupnosti ne preseže, treba poudariti naslednje.
- 71 Prvič, iz spisa zadeve izhaja, da so izdatki, ki jih upošteva Republika Francija pri določitvi zneskov, ki se izplačajo vinogradnikom, pravilni, ker ustrezne podatke zbirajo regionalne kmetijske organizacije.

- 72 Drugič, Republika Francija je sprejela dva ukrepa za zagotovitev, da finančni prispevek Skupnosti k stroškom prestrukturiranja in preusmeritve ne preseže 50 % stroškov, namreč, da se v izračunu pavšala upoštevajo le načrtni stroški in izključijo vsi slučajno nastali stroški, ki jih imajo vinogradniki, ter da se pavšalne stopnje pomoči določijo tako, da se zagotovi, da najvišja stopnja pomoči ne presega 50 % najnižjega stroška zasaditve.
- 73 Treba je poudariti, da se pri sistemu pavšalnih plačil ne da izogniti temu, da pride do določene razlike med dejanskimi stroški in dodeljeno pomočjo. Obračališča niso odvisna od velikosti parcele, ampak od njene oblike ter zahtev za zasaditev in prehod kmetijskih strojev. Iz tega izhaja, da čim manjša je parcela, toliko večji je odstotek površine, ki ni zasajen z vinsko trto. Mogoče je, da lastnik majhnega vinograda nepravilne oblike dobi proporcionalno višji znesek kot lastnik velikega pravokotnega vinograda v ravnini, z obračališči, ki znašajo 5 % površine ali manj. Kljub temu je z Uredbo št. 1493/1999 izrecno priznana zakonitost pavšalnih plačil, za katera je nujno značilno, da se različnim vinogradnikom, ki so vsi v različnih položajih, izplačajo približna nadomestila. Ta nenatančnost, ki se je pri izračunu pavšalnih zneskov ne da izogniti, se ne more šteti za vzrok za oškodovanje proračuna Skupnosti.
- 74 Glede nevarnosti prekoračitve praga financiranja Skupnosti je Republika Francija predložila izčrpno informacijo o vidikih, ki sta pomembna za to zadevo.
- 75 Prvič, francoski organi so obvestili pravni organ, da je v vinskem letu 2000/2001 višina pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev znašala od 1 680 EUR na hektar do 7 170 EUR na hektar, odvisno od meril, ki so se uporabila za prosilca, in od izvora pravic do zasaditve. Povprečna višina pomoči je znašala 4 751 EUR na hektar, kar je precej manj kot 7 716 EUR na hektar (to je znesek, ki je enak 50 % stroškov prestrukturiranja, ki je bilo ocenjeno na 15.432 EUR na hektar). V vinskem letu 2001/2002 je znašala višina pomoči od 2 170 do 8 000 EUR na hektar, povprečna pomoč pa je znašala

6 197 EUR na hektar, kar je znesek, ki je nižji od 8 371 EUR na hektar (to je znesek, ki je enak 50 % stroškov prestrukturiranja, ki je bilo ocenjeno na 16.743 EUR na hektar). Zato je po podatkih, ki jih je predstavila Republika Francija, povprečni znesek dodeljene pomoči precej nižji od 50 % najvišje pomoči, ki je predvidena z Uredbo št. 1493/1999.

76 Drugič, francoski organi so izkazali, da bi bilo v teoretičnem primeru skoraj ekstremnih parametrov, to je pri maksimalni višini pomoči, ki se je dodelila v vinskem letu 2000/2001, v primerjavi z najnižjim stroškom zasaditve na parceli, manjši od 80 arov, z obračališči, ki bi zajemala 25 % površine, v francoski regiji Languedoc-Roussillon, tveganje za največjo prekoračitev stroškov izredno majhno in bi ustrezalo znesku 2 294 EUR za vse francosko ozemlje.

77 Glede ugovorov Komisije glede dopustnosti te trditve (glej zgoraj navedeno točko 53) je treba poudariti, da je Republika Francija zadevno informacijo posredovala kot odgovor na izračun, ki ga je Komisija navedla kot primer v dopisu, naslovljenem na pravni organ. Še več, ob upoštevanju dejstva, da so se za ta izračun uporabili skoraj ekstremni parametri, ki so značilni za sistem francoskih plačil, je primer, ki sta ga posredovali stranki, dovolj značilen, da se ga upošteva.

78 Zaradi celostne obravnave je treba poudariti, da je Komisija, čeprav je bila informacija spravnemu organu posredovana z zamudo, informacijo že imela ob sprejetju sporne odločbe. Kakor koli že, po členu 1 odločbe 94/422 „stališče organa ne vpliva na končno odločbo Komisije“. Komisija je imela tako možnost, da to informacijo upošteva.

79 Poleg tega pa je treba ugotoviti, da Komisija sama priznava, da se prekoračitev praga financiranja Skupnosti, če je do nje prišlo, naj ne bi nanašala na več kot na en primer ali dva primera.

80 Končno, ker je že bilo pravno zadostno izkazano, da je francoski sistem v skladu s členom 13(1)(b) Uredbe št. 1493/1999 in členom 13 Uredbe št. 1227/2000, trditve strank glede domnevnega izenačenja pravic do zasaditve s sistemom za prestrukturiranje in preusmeritev za razrešitev te zadeve niso upoštevne.

81 Glede na to, kar je bilo navedeno zgoraj, je treba šteti, da je francoski sistem dodeljevanja pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov v skladu z zakonodajo Skupnosti ter da ni dejanskega tveganja prekoračitve praga financiranja Skupnosti v smislu člena 13 Uredbe št. 1493/1999.

82 Zato je Komisija, s tem ko je iz financiranja Skupnosti izključila odhodke, ki so bili izvedeni v skladu s pravili Skupnosti, kršila določbe člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999.

83 Ta tožbeni razlog je torej treba sprejeti.

84 Iz tega izhaja, da je treba sporno odločbo razglasiti za nično, ne da bi bilo treba preučiti drugi tožbeni razlog.

Stroški

- 85 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi Francoske republike naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije 2005/579/ES z dne 20. julija 2005 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) iz financiranja Skupnosti se v delu, v katerem je iz financiranja Skupnosti izključen znesek 13.519.122,05 EUR iz naslova popravka, naloženega Republiki Franciji, pri določitvi površin, ki so upravičene do pomoči za prestrukturiranje in preusmeritev vinogradov v proračunskem letu 2001/2003, razglasi za nično.**

2. Komisiji se naloži plačilo stroškov.

Czúcz

Cooke

Labucka

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 10. septembra 2008.

Sodni tajnik

Predsednik

E. Coulon

O. Czúcz