



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 7. junija 2013*

„EKUJS — Jamstveni oddelek — EKUJS in EKSRP — Odhodki, izključeni iz financiranja — Odhodki, izvedeni v okviru ukrepa POSEI (tržna leta 2005, 2006 in 2007)“

V zadevi T-2/11,

Portugalska republika, ki jo zastopajo L. Inez Fernandes, M. Figueiredo in J. Saraiva de Almeida, zastopniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata P. Guerra e Andrade in P. Rossi, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 4. novembra 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (2010/668/EU) (UL L 288, str. 24), ker je za Portugalsko republiko izvedla finančni popravek v okviru ukrepa POSEI za tržna leta od 2005 do 2007 v skupnem znesku 743 251,25 EUR,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi L. Truchot, predsednik, M. E. Martins Ribeiro (poročevalka), sodnica, in A. Popescu, sodnik,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. septembra 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: portugalsčina.

Sodbo

Pravni okvir

Ureditev Evropske unije, ki ureja financiranje skupne kmetijske politike

- 1 Temeljno ureditev, ki ureja financiranje skupne kmetijske politike, glede odhodkov, izvedenih od 1. januarja 2000, določa Uredba Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 25, str. 414), s katero je bila nadomeščena Uredba Sveta (EGS) št. 729/70 z dne 21. aprila 1970 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 94, str. 13), ki se je uporabljala za odhodke, izvedene pred tem datumom.
- 2 Na podlagi členov 1(2)(b) in 2(2) Uredbe št. 1258/1999 Jamstveni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) financira intervencije za stabilizacijo kmetijskih trgov, ki se izvajajo v skladu s predpisi Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov.
- 3 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.

Zavrnitev financiranja se ne sme nanašati na:

- (a) odhodke iz člena 2, ki se izvedejo prej kot 24 mesecev pred pisnim obvestilom Komisije zadevni državi članici o rezultatih njenih preverjanj;
- (b) odhodke za ukrep ali dejavnost iz člena 3, za katero se končno izplačilo izvede prej kot 24 mesecev pred pisnim obvestilom Komisije zadevni državi članici o rezultatih teh preverjanj.

Vendar peti pododstavek ne velja za finančne posledice:

- (a) nepravilnosti, kakor so navedene v členu 8(2);
- (b) v zvezi z državnimi pomočmi ali kršitvami, za katere so uvedeni postopki iz členov 88 in 226 Pogodbe.“

4 Člen 8 Uredbe št. 1258/1999 določa:

„1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe skladno s svojimi zakoni in drugimi predpisi:

- (a) da se prepričajo, da so ukrepi, ki jih financira sklad, dejansko izvedeni in pravilno izvršeni;
- (b) da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti;
- (c) da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti.

Države članice obvestijo Komisijo o za to sprejetih ukrepih, in zlasti o stanju upravnih in sodnih postopkov.

2. Če se zneski v celoti ne izterjajo, nosi finančne posledice nepravilnosti ali malomarnosti Skupnost, kar ne velja za posledice zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, ki jih je mogoče pripisati upravam in ustanovam držav članic.

Izterjani zneski se izplačajo akreditiranim plačilnim službam, ki jih odštejejo od odhodkov, ki jih financira [EKUJS].

Obresti za izterjane ali prepozno plačane zneske se izplačajo v [EKUJS].

3. Svet, ki odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije, določi splošna pravila za uporabo tega člena.“

5 Člen 9 Uredbe št. 1258/1999 določa:

„1. Države članice zagotovijo Komisiji podatke, potrebne za pravilno delovanje [EKUJS] in sprejmejo vse ustrezne ukrepe, da se olajša kontrole, ki jih Komisija šteje za potrebne v okviru upravljanja financiranja Skupnosti, vključno s pregledi na kraju samem.

Države članice sporočijo Komisiji zakone in druge predpise, ki so jih sprejele za izvajanje pravnih aktov Skupnosti v zvezi s skupno kmetijsko politiko, če imajo ti pravni akti finančne posledice za [EKUJS].

2. Brez poseganja v nadzor, ki ga izvajajo države članice skladno z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi, in brez poseganja v člen 248 Pogodbe in vse preglede, izvedene na podlagi člena 279(c) Pogodbe, imajo pooblaščen predstavniki, ki jih je imenovala Komisija za izvajanje pregledov na kraju samem, pravico do vpogleda v knjige in vse druge dokumente, vključno s podatki, ustvarjenimi in shranjenimi v elektronski obliki, ki se nanašajo na odhodke, ki jih financira sklad.

Zlasti lahko preverijo:

- (a) skladnost upravnih praks s pravili Skupnosti;
- (b) obstoj potrebnih dodatnih dokumentov in njihovo skladnost z ukrepi, ki jih financira sklad;
- (c) pogoje, pod katerimi se izvajajo in preverjajo ukrepi, ki jih financira sklad.

Preden se opravi pregled, Komisija pravočasno obvesti zadevno državo članico ali državo članico, na ozemlju katere naj bi se pregled izvršil. Uradniki zadevne države članice lahko sodelujejo pri pregledu.

Na zahtevo Komisije in v dogovoru z zadevno državo članico izvajajo preglede ali preiskave v zvezi z ukrepi, navedenimi v tej uredbi, pristojne službe te države članice. Sodelujejo lahko tudi uradniki Komisije.

Za učinkovitejše preverjanje lahko Komisija v dogovoru z zadevno državo članico vključi v posamezne preglede ali preiskave upravne organe te države članice.

3. Svet, ki odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije, po potrebi določi splošna pravila za uporabo tega člena.“

- 6 Uredbo št. 1258/1999 je nadomestila Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1), ki je v skladu s členom 49 začela veljati sedmi dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*, to je 18. avgusta 2005.
- 7 Vendar člen 47 Uredbe št. 1290/2005 podrobneje določa, da „se [je] Uredba [...] št. 1258/1999 še uporablja[la] do 15. oktobra 2006, za odhodke držav članic in do 31. decembra 2006 za odhodke Komisije.“
- 8 Člen 8(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1663/95 dne 7. julija 1995 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe št. 729/70 v zvezi s postopkom za potrditev obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 18, str. 31), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 2245/1999 z dne 22. oktobra 1999 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 26, str. 335), določa:

„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 naj se 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 se podaljša rok za odgovor.

Po izteku obdobja, dovoljenega za odgovor, Komisija povabi državo članico na dvostransko razpravo in obe stranki si prizadevata dogovoriti [se] 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 [...] št. 729/70 do datuma začetka veljavnosti korektivnih ukrepov, zato da bi izključili izdatke, ki so neskladni s predpisi Skupnosti.“

- 9 Člen 11 Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov EKJS in EKSRP, (UL L 171, str. 90) določa:

„1. Kadar Komisija pri poizvedbi oceni, da izdatek ni bil izveden v skladu s predpisi Skupnosti, zadevni državi članici sporoči svoje ugotovitve in navede korektivne ukrepe, potrebne za zagotovitev prihodnje skladnosti z navedenimi predpisi.

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

Po izteku obdobja, dovoljenega za odgovor, začne Komisija dvostransko razpravo in obe stranki si prizadevata za dogovor o ukrepih, ki naj se sprejmejo, in oceni resnosti kršitve in finančne izgube Skupnosti.

2. V dveh mesecih od datuma prejetja zapisnika dvostranskega sestanka iz tretjega pododstavka odstavka 1 država članica Komisiji sporoči vse informacije, ki so bile zahtevane med tem sestankom ali kakršne koli druge informacije, za katere meni, da so uporabne za trenutno preverjanje.

V utemeljenih primerih lahko Komisija na obrazloženo zahtevo države članice odobri podaljšanje roka iz prvega pododstavka. Zahteva se naslovi na Komisijo pred iztekom navedenega roka.

Po izteku obdobja iz prvega pododstavka Komisija državam članicam uradno sporoči svoje ugotovitve na podlagi informacij, ki jih je prejela v okviru postopka za potrditev skladnosti. Sporočilo oceni izdatke, za katere Komisija predvidi izključitev iz financiranja Skupnosti v skladu s členom 31 Uredbe [...] št. 1290/2005 in se sklicuje na člen 16(1) te uredbe.

3. Država članica obvesti Komisijo o korektivnih ukrepih, ki jih je sprejela za zagotovitev skladnosti s predpisi Skupnosti, in o datumu začetka veljavnosti njihovega izvajanja.

Potem ko Komisija prouči vsako poročilo pravnega organa v skladu s poglavjem 3 te uredbe, po potrebi sprejme enega ali več sklepov v skladu s členom 31 Uredbe (ES) št. 1290/2005, da se iz financiranja Skupnosti izločijo izdatki, ki so nastali zaradi ugotovljene neskladnosti s predpisi Skupnosti, dokler država članica ne začne učinkovito izvajati korektivnih ukrepov.

Pri oceni izdatkov, ki se izločijo iz financiranja Skupnosti, lahko Komisija upošteva vsako informacijo, ki jo sporoči država članica po izteku obdobja iz odstavka 2, če je to potrebno za boljšo oceno finančne škode, povzročene proračunu Skupnosti, če je zamuda pri sporočanju upravičena zaradi izrednih okoliščin.

4. Glede EKJS odbitke od financiranja Skupnosti izvede Komisija iz mesečnih plačil v zvezi z izdatkom, izvedenim v drugem mesecu, ki sledi sklepu na podlagi člena 31 Uredbe [...] št. 1290/2005.

Glede EKSRP odbitke od financiranja Skupnosti izvede Komisija iz vmesnega ali končnega plačila.

Vendar pa lahko Komisija na zahtevo države članice in kadar je utemeljeno zaradi pomembnosti odbitkov ter po posvetovanju z Odborom za kmetijska sklada določi drug datum.

5. Ta člen se smiselno uporablja za namenske prejemke v smislu člena 34 Uredbe [...] št. 1290/2005.“

10 Člen 18 Uredbe št. 885/2006 določa, da se Uredba 1663/95 še naprej uporablja za potrditev obračunov iz člena 7(3) Uredbe št. 1258/1999 za finančno leto 2006.

11 Uredba Sveta (ES) št. 1453/2001 z dne 28. junija 2001 o uvedbi posebnih ukrepov za nekatere kmetijske proizvode za Azore in Madeiro in o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 1600/92 (Poseima) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33, str. 149) uvaja program posebnih ukrepov v korist oddaljenih regij Unije.

12 Člen 38(2) Uredbe Komisije (ES) št. 43/2003 z dne 23. decembra 2002 o podrobnih pravilih za uporabo uredb Sveta (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001 in (ES) št. 1454/2001 v zvezi s pomočjo za lokalno proizvodnjo rastlinskih proizvodov v najbolj oddaljenih regijah Evropske unije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 38, str. 31) določa pomoči za lokalno proizvodnjo rastlinskih pridelkov v najbolj oddaljenih regijah Evropske unije.

13 V uvodni izjavi 26 Uredbe št. 43/2003 je navedeno, da je „[t]reba [...] določiti najnižje število pridelovalcev, [ki se jih] pregleda na kraju samem po različnih shemah pomoči“.

14 V uvodni izjavi 27 navedene uredbe je navedeno:

„Vzorec za najnižje število pregledov na kraju samem se določi deloma na osnovi analize tveganja in deloma naključno. Treba je določiti glavne dejavnike, ki se upoštevajo pri analizi tveganja.“

15 V uvodni izjavi 28 Uredbe št. 43/2003 je navedeno, da „[k]jer so najdene večje nepravilnosti, se raven pregledov na kraju samem poveča v tekočem in naslednjem letu, da se doseže sprejemljiva raven zagotovila o pravilnosti zadevnih zahtevkov za pomoč“.

16 Člen 58(1) Uredbe št. 43/2003 določa:

„Preverjanje sestavljajo administrativni pregledi in pregledi na kraju samem. Upravni pregledi so izčrpani in vključujejo navzkrižne preglede, med drugim v primernih okoliščinah tudi s podatki integriranega upravnega in nadzornega sistema. Na osnovi analize tveganja državni organi izvedejo preglede na kraju samem z vzorčenjem vsaj 10 % zahtevkov za pomoč.“

V ustreznih primerih države članice uporabijo integrirani upravni in nadzorni sistem, ustanovljen z Uredbo (EGS) št. 3508/92.“

17 Člen 60 Uredbe št. 43/2003, naslovljen „Izbor zahtevkov, ki se pregledajo na kraju samem“, določa:

„1. Izvajalce pristojni organi izberejo za preglede na kraju samem na osnovi analize tveganja in reprezentativnosti vloženih zahtevkov za pomoč. Analiza tveganj upošteva:

- (a) znesek navedene pomoči;
- (b) število kmetijskih parcel, površino, zajeto v zahtevkih, ali proizvedeno količino, prevoženo, predelano ali trženo;
- (c) napredek v primerjavi s prejšnjim letom;
- (d) rezultate pregledov iz preteklih let;
- (e) drugi dejavniki, ki jih določijo države članice.

Element reprezentativnosti dosežejo države članice z naključno izbiro med 20 % in 25 % najnižjega števila izvajalcev s pregledi na kraju samem.

2. Pristojni organ vodi evidenco o razlogih za izbor vsakega posameznega nosilca kmetijskega gospodarstva [obrata] za kontrolo na kraju samem. Inšpektor, ki izvede pregled na kraju samem, je ustrezno obveščen pred začetkom pregleda na kraju samem.“

Smernice Komisije

18 Smernice Komisije za uporabo pavšalnih popravkov so bile določene v dokumentu Komisije št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljenem „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUS“.

- 19 V delu Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97 o finančnih posledicah pomanjkljivosti pri pregledu, ki ga izvedejo države članice, za potrditev obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS, naslovljenem „Uvod“, je določeno:

„Če Komisija ugotovi, da je posebni izdatek povezan z zahtevo, ki ne izpolnjuje pravil Skupnosti, so finančne posledice jasne: Komisija mora, razen če je nadzorni državni organ že ugotovil nepravilno plačilo in so bili v zvezi z njim sprejeti korektivni ukrepi in ukrepi za vračilo (glej Prilogo 4), zavrniti vsako financiranje iz proračuna Skupnosti. Kadar finančne posledice izhajajo iz preverjanja izdatkov v zvezi z več spisi, se znesek, ki je izključen iz proračuna Skupnosti, če je mogoče, izračuna na podlagi ekstrapolacije rezultatov študije reprezentativnega vzorca spisov. Za vse države članice se mora uporabiti enaka metoda ekstrapolacije, ob upoštevanju splošnih finančnih posledic vključno z ravni zanesljivosti in obsegom netočnosti, razslojevanjem prebivalstva, velikostjo vzorca in oceno napak med vzorčenjem.

Če država članica ne spoštuje pravil Skupnosti, ki se nanašajo na preverjanje upravičenosti zahtevkov, zgolj ta pomanjkljivost pomeni, da so plačila v nasprotju z določbami Skupnosti, ki se uporabljajo za zadevni ukrep in splošno obveznostjo držav članic, da odkrijejo in preprečijo nepravilnosti, določene v členu 8 Uredbe št. 729/70. To ne pomeni nujno, da so vsi odobreni zahtevki pomanjkljivi, ampak da je torej tveganje, da bi [EKUJS] nosil nedolgovane [neupravičene] odhodke, večje. Čeprav je bila Komisija v določenih očitnih primerih pristojna zavrniti vse zadevne odhodke, če pregledi, ki se zahtevajo na podlagi uredbe, niso bili izvedeni, je v določenem številu primerov znesek stroškov glede na verjetnost prenehal presegati finančno izgubo, ki jo utrpi Skupnost. Oceniti je torej treba izgubo med ocenjevanjem finančnih popravkov.

[...]“

- 20 V delu Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97, naslovljenem „Presoja na podlagi napak v posameznih spisih“, je določeno, da:

„Na podlagi postopkov, ki so že določeni na podlagi notranjih smernic, se izračuni v zvezi s pavšalnimi popravki opravijo na podlagi ene od naslednjih metod:

- (a) zavrnitev posameznega zahtevka, v zvezi s katerim zahtevani pregled ni bil izveden;
- (b) zavrnitev zneska, izračunanega na podlagi ekstrapolacije rezultatov preverjanja reprezentativnega vzorca spisov glede na vse spise, katerih vzorci so bili vzeti, ki pa je omejena na upravni sektor, v katerem je dokaj verjetno, da se pojavi ista pomanjkljivost. Državi članici je odobrena možnost, da zagotovi dokaz, da rezultati ekstrapolacije ne ustrezajo rezultatom, pridobljenim na podlagi pregleda vseh spisov, katerega vzorec je bili vzeti.

[...]“

- 21 V delu Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97, naslovljenem „Ocena, ki temelji na tveganju finančne izgube: Pavšalni popravek“, je podrobneje določeno:

„Ker je uporaba revizije sistemov zelo razširjena, službe Komisije vedno bolj uporabljajo metodo ovrednotenja tveganja, ki ga predstavljajo pomanjkljivosti sistemov. Kadar dejanske stopnje nepravilno izvedenih odhodkov in torej zneska finančnih izgub, ki jih utrpi Skupnost, ni mogoče opredeliti, Komisija na podlagi potrditve obračuna za tržno leto 1990 izvede pavšalne popravke v višini 2 %, 5 % ali 10 % prijavljenih izdatkov glede na obseg tveganja izgube. V izjemnih primerih je mogoče določiti višje stopnje popravkov do 100 %. Izključno pristojnost Komisije, da izvede tovrstne popravke, je potrdilo Sodišče, ko je odločalo o tožbah zoper odločbe o potrditvi letnih obračunov (na primer sodba C-50/94).

[...]“

- 22 V delu Priloge 2 k dokumentu VI/5330/97, naslovljenem „Smernice za uporabo pavšalnih popravkov“, je določeno:

„Pavšalne popravke je mogoče predvideti, kadar podatki, pridobljeni na podlagi poizvedbe, nadzornim organom ne omogočajo, da ovrednotijo izgubo na podlagi ekstrapolacije nekaterih izgub ob upoštevanju statistike ali s sklicevanjem na druge preverljive podatke, ampak jim vendarle omogočajo, da ugotovijo, da država članica ni izpolnila obveznosti, da ustrezno preveri upravičenost nekaterih odobrenih zahtevkov.

[...]

Pavšalni popravki se ne upoštevajo, kadar službe držav članic ob upoštevanju pogojev iz Priloge 4 ugotovijo nepravilnosti.

[...]

Če eden ali več ključnih pregledov ni bil izveden ali je bil izveden tako slabo ali poredko, da ne zadošča za odločitev o tem, ali je zahtevek upravičen ali da se preprečijo nepravilnosti, se izvede popravek v višini 10 %, saj je mogoče upravičeno sklepati, da se je povišalo tveganje znatnih izgub za EKUJS.

Kadar so izvedeni vsi ključni pregledi, vendar brez spoštovanja števila, pogostosti ali strogosti, ki jih zahtevajo uredbe, je treba izvesti popravek v višini 5 %, saj je razumno stališče, da pregledi ne ponujajo pričakovane ravni zagotavljanja pravilnosti zahtevkov in da je bilo tveganje izgub za EKUJS znatno.

Če država članica pravilno izvede ključne preglede, vendar se popolnoma izogne izvedbi enega ali več pomožnih pregledov, se izvede popravek v višini 2 %, ob upoštevanju manjšega tveganja izgube za EKUJS in manjše resnosti kršitve.

Popravek v višini 2 % je utemeljen tudi, kadar država članica ne sprejme ukrepov za izboljšanje pomožnih pregledov ali ukrepov, uvedenih na podlagi uredb Skupnosti, in jo je Komisija obvestila med drugim na podlagi člena 8 Uredbe št. 1663/95, da je treba te ukrepe uporabiti, da bi bili doseženi cilji, ki se uresničujejo z uredbami, oziroma zagotovljena razumna raven varstva pred goljufijami in nepravilnostmi oziroma zagotovljen ustrezen pregled nad sredstvi Skupnosti.

[...]

Stopnja popravka se mora izvesti za tisti del sredstev, katerega izdatki so ogroženi. Kadar pomanjkljivost nastane, ker država članica ni sprejela ustreznega sistema pregleda s strani države članice, je treba popravek izvesti za vse izdatke, za katere se je uporabil ta sistem pregleda. Kadar obstajajo razlogi za domnevo, da gre za pomanjkljivost zaradi neuporabe sistema pregleda, ki ga je sprejela država članica, v enem okrožju ali regiji, je treba popravek izvesti za izdatke, ki jih upravlja navedeno okrožje ali navedena regija.

[...]“

- 23 Komisija navaja tudi, da je v delu Priloge 2 k dokumentu št. VI/5330/97, naslovljenem „Mejni primeri“, določeno:

„[...]

Kadar pomanjkljivost nastane zaradi težav z razlago aktov Skupnosti, razen ko je razumno sklepati, da bo država članica pri Komisiji izpostavila te težave, in kadar so nacionalni organi storili potrebno za odpravo pomanjkljivosti, takoj ko so bile odkrite, se ti utežni faktorji lahko upoštevajo in se zaradi njih lahko izvede nižja stopnja popravka ali ga ni treba izvesti.

[...]“

- 24 Nazadnje, Priloga 4 k dokumentu VI/5330/97, naslovljena „Obravnavanje, ki je v okviru potrditve obračunov pridržano ugotovitvam nadzornih organov držav članic“, določa:

„[...]“

Ugotovitve nacionalnih nadzornih organov same po sebi ne povzročajo finančnih posledic za potrditev obračunov. Ugotovitve se obravnavajo kot dokazi za to, da postopki nacionalnega pregleda potekajo v skladu z uredbami in delujejo učinkovito. Vendar se od države članice pričakuje, da iz zaključkov poročil izpelje potrebne posledice, vključno s tem, da odpravi vsako pomanjkljivost postopkov, ki jih izvaja nacionalna služba, da preveri transakcije, na katere se nanaša ta pomanjkljivost, in da izterja vsak znesek, ki je bil neobičajno izplačan oziroma ocenjen za nepravilnega. Očitno je, da če se iz teh poročil ne izpeljejo ustrezne posledice, postanejo ugotovitve v okviru pregleda brezpredmetne in zato v teh okoliščinah, vendar zgolj v teh okoliščinah, službe za potrjevanje obračunov iz tega izpeljejo finančne posledice.“

Dejansko stanje in izpodbijani sklep

- 25 Komisija Evropskih skupnosti je 8. marca 2005 v skladu s členom 9(2) Uredbe št. 729/70 in Uredbo št. 1258/1999 portugalske organe obvestila, da bo nadzorna misija opravljena med 11. in 15. aprilom 2005 in bo osredotočena na leti 2003 in 2004 ter na pregled tako vzpostavljenih postopkov pregleda in dejansko izvedenih pregledov. Komisija je zahtevala tudi, da se ji posreduje podatke v zvezi z navedenima letoma.
- 26 Službe Komisije so med 11. in 15. aprilom 2005 na Portugalskem opravile navedeno nadzorno misijo, da bi nadzorovale izvajanje posebnih ukrepov, uvedenih z Uredbo št. 1453/2001 v zvezi s posebnimi ukrepi za nekatere kmetijske proizvode za Azore in Madeiro (Portugalska).
- 27 Komisija je po navedenem pregledu s priporočenim pismom s povratnico z dne 5. decembra 2006 (v nadaljevanju: prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006) portugalske organe obvestila o rezultatih izvedene nadzorne misije in pojasnila, da je navedeni dopis poslan na podlagi člena 11 Uredbe št. 885/2006. Temu dopisu je bila priložena priloga, naslovljena „Ugotovitve in priporočila“, ki zajema ugotovitve opravljenega preverjanja pri centralnih organih v Lizboni (Portugalska) in lokalnih organih v zvezi z sistemom pomoči v zvezi s posebnimi ukrepi za nekatere kmetijske proizvode za Azore in Madeiro (Poseima).
- 28 Iz prvega sporočila z dne 5. decembra 2006 je razvidno, da je Komisija presodila, da portugalski organi niso v celoti spoštovali zahtev ureditve Skupnosti in da so za zagotovitev skladnosti s temi zahtevami v prihodnosti potrebni korektivni ukrepi. Komisija je zahtevala, da se ji posredujejo korektivni ukrepi, ki so že bili sprejeti, in časovna razporeditev, določena za njihovo izvajanje. Komisija je sicer navedla, da je bilo predlagano, da se iz financiranja Skupnosti izključijo vsi ali del finančnih odhodkov Jamstvenega oddelka EKUJS in da bi se ta izključitev lahko nanašala na odhodke, izvedene v obdobju 24 mesecev pred dnem prvega prejema navedenega dopisa. Poleg tega je podrobneje navedeno, da so izpostavljene napake služile kot osnova za izračun finančnih popravkov v zvezi z odhodki, izvedenimi do izvedbe ustreznih korektivnih ukrepov.

- 29 Komisija je v ugotovitvah in priporočilih iz priloge k prvemu sporočilu z dne 5. decembra 2006 med drugim v zvezi s „pregledom površin“ navedla, da:

„Uvedba [geografskega informacijskega sistema], povezana z neobstojem zemljiškega katastra ter z zelo razgibanim področjem, ne omogoča enostavnih meritev, še posebej, če je enota rabe le delno zasajena (primer gojenja krompirja), [ker] lahko omejuje učinkovitost pregleda. Med preverjanji enot rabe, upravičenih do pomoči, je bilo ugotovljeno, da se nadzorni organi niso opirali samo na [geografski informacijski sistem]. Uporaba zadnjenavedenega je dobro orodje za preverjanja enot rabe, vendar ga morajo, da bi bil varen in zanesljiv, spremljati fizične meritve.

Pregledi enot uporabe, ki jih izvajajo organi na Madeiri, so temeljili na vzorcih, ki, kot je določeno v členu 58 Uredbe št. 43/2003, predstavljajo manj kot 10 % zahtevkov za pomoč. Rezultati teh pregledov kažejo, da je število zahtevkov za pomoč, ki so v celoti ali delno zavrtni, zelo veliko. Leta 2004 je bilo na primer od vzorcev, ki so predstavljali 10,13 % od 5825 zahtevkov za pomoč za gojenje krompirja, 19,66 % v celoti zavrtnih, 16,10 % pa delno zavrtnih, kar pomeni, da delež napak pri pregledanih površinah znaša 36 % (ti rezultati so še bolj očitni v primeru gojenja sladkornega trsa in protja). Na podlagi teh ugotovitev je očitno, da minimalna stopnja zagotovljenih pregledov s strani portugalskih organov ni zadostovala, [za] varovanje [interesov] [EKUJS]. Šteti je treba, da neobstoj povišanja v letu 2004 pomeni motnjo pri sistemu pregleda.

Glede sistema pregleda, uvedenega leta 2005, se od portugalskih organov zahteva, da predložijo seznam prosilcev za pomoč z navedbo tistih, ki se jih pregleda na kraju samem (vzorec kontrolnih listov bo izbran pozneje), in povzetek, v katerem je navedeno število prosilcev na proizvod, število prosilcev, ki bodo pregledani, število ugotovljenih nepravilnosti glede na tiste, ki jim je bila pomoč delno zavrtna, in [tiste, ki jim je bila pomoč] v celoti zavrtna. Navedba zadevnih površin bi bila koristna tudi za lažjo oceno napak v finančnem smislu.“

- 30 Komisija je v prilogi k prvemu sporočilu z dne 5. decembra 2006 navedla tudi, da je bilo portugalskim organom priporočeno, da med pregledom površin pogosteje opravijo fizične meritve – s satelitsko navigacijo ali z metrom.
- 31 Portugalska uprava je odgovorila z dopisom z dne 7. februarja 2007, v katerem je zatrjevala, da so bile napake, ugotovljene med pregledom na kraju samem, povezane z zelo majhnimi enotami rabe, na katerih so bile zasajene različne vrste zelenjave, kar je otežilo ugotavljanje točne površine, uporabljene za gojenje kulture, ki je predmet pregleda. Portugalski organi so tako poudarili, da naj bi povprečna obdelovalna površina enote rabe znašala 0,4 ha in da naj bi bila razdeljena na štiri ali pet parcel: povprečna površina parcele naj bi bila torej zelo majhna, 0,08 ha, in zelo veliko število parcel naj bi imelo površino med 0,01 in 0,05 ha. Iz tega je razvidno, da naj bi najmanjša napaka pri delitvi ali merjenju enote rabe povzročila znatno napako pri odstotku, prenesenemu na dejansko površino. Portugalski organi so poudarili, da naj bi ugotovljen delež napak pri pregledih zemljiške ureditve samostojne regije Madeira znašal 3 %, kar naj bi bilo glede na merila Uredbe št. 43/2003 zelo nizko. Na primer, pri parceli v velikosti 0,01 ha že površina v velikosti 0,002 ha predstavlja nepravilnost, ki naj bi jo bilo treba sankcionirati v celoti (20 %), vendar hkrati pomeni površino, ki je ne bi bilo mogoče vpisati v računalniški program, tako da bi jo bilo treba šteti za zanemarljivo. Temu dopisu je bila priložena priloga 1, s katero so portugalski organi Komisiji posredovali podatke, ki jih je zadnjenavedena zahtevala v odstavku 3 priloge k prvemu sporočilu z dne 5. decembra 2006 (glej točko 26).
- 32 Komisija je na dvostranskem srečanju med službami Komisije in portugalskimi organi, ki je potekalo 5. julija 2007 v Bruslju, katerega zapisnik je bil sestavljen 25. oktobra 2007 in portugalskim organom poslan 31. oktobra 2007, izpostavila visok delež napak, ki so jih regionalni organi Madeire storili med pregledi na kraju samem, in navedla, da bi morali taki deleži napak voditi k temu, da bi ti organi povišali stopnjo pregledov, da bi boljše zagotavljali pravico do pomoči in pridobivanje pomoči Skupnosti v skladu z določbami ureditev. Portugalski organi so spomnili, da je bila povprečna površina obdelovalnih površin na Madeiri zelo majhna, zato naj bi napake pri merjenju enot rabe, sicer

nepomembne glede površin, pomenile visok delež napak. Poudarili so, da je bila stopnja pregledov na kraju samem glede zahtevkov spoštovana. Ti pregledi so bili glede na površino spremenljivi, in sicer od 25 do več kot 50 %. Obravnavani pregledi naj bi bili sicer opravljeni pred plačilom, tako da naj bi bila pomoč znižana in izrečene sankcije. Uporaba deleža napak pri opredelitvi morebitnega tveganja za EKUJS torej naj ne bi bila utemeljena. Od leta 2006 naj bi bili poleg tega rezultati pregledov (merjenje) vključeni v geografski informacijski sistem (SIG), kar naj bi omogočilo zanesljivejšo podatkovno bazo dejanskih površin.

- 33 Da bi Komisija bolje ocenila položaj, je od portugalskih organov na srečanju 5. julija 2007 zahtevala, naj ji posredujejo število zahtevkov za pomoč po sektorjih (kulture) in po tržnih letih (od leta 2005) ter ustrezajoče površine, odstotek upravičencev, ki se jih pregleda na kraju samem, odstotek površine, na katero se nanašajo ti pregledi, delež napak ter delne sankcije in sankcije v celoti, ki se zaradi tega izrečejo, ter odstotek teh napak glede na že izvedena plačila. Komisija je dodala, da bo na podlagi dokazov, ki jih bodo posredovali portugalski organi, določila obseg finančnega tveganja za ugotovljene napake in delež odhodkov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Skupnosti.
- 34 Portugalska republika je z dopisom z dne 20. decembra 2007 Komisiji poslala zahtevane podatke, zlasti tabelo z navedenimi dejavnostmi pregleda, ki je bil opravljen med tržnima letoma 2005 in 2006.
- 35 Komisija je z dopisom z dne 27. oktobra 2009 Portugalski republiki posredovala uradno sporočilo. Po dvostranskemu srečanju je Komisija upoštevala dodatne podatke, ki so jih portugalski organi posredovali naknadno, in potrdila svoje stališče, da pridobitev pomoči za tržna leta 2005, 2006 in 2007 glede posebnih ukrepov za nekatere kmetijske proizvode za Madeiro ni bila izvedena v skladu z določbami Skupnosti. V prilogi k dopisu z dne 27. oktobra 2009 je Komisija navedla, da je bilo na podlagi podatkov, ki jih je portugalska uprava posredovala v zvezi s tržnima letoma 2005 in 2006, mogoče med drugim ugotoviti, da je „delež napak“, zaradi katerega je bilo financiranje delno ali v celoti zavrnjeno, v vsakem primeru večji od 40 % glede na površino. Pregled, ki je bil torej opravljen pred tem (preiskavi 2001/006 in 2001/09), je pripeljal do podobnih zaključkov. Komisija je menila, ker je bil delež napak v več zaporednih letih zelo visok, da bi portugalska uprava morala povišati stopnjo pregledov na kraju samem, da bi EKUJS varovala pred tveganjem, da bi nosil neupravičena plačila. Meni, da je bila stopnja opravljenih pregledov s statističnega in geografskega vidika dovolj reprezentativna, da bi omogočila ekstrapolacijo rezultata glede na zahteve, katerih pregled ni bil opravljen na kraju samem. Komisija je predlagala izključitev odhodkov v višini 743 251,25 EUR in zato finančni popravek glede finančnih let 2005, 2006 in 2007. Portugalska uprava je bila opozorjena na možnost predložitve zahtevka za poravnavo pri spravnem organu ob upoštevanju člena 16 Uredbe št. 885/2006, ki določa tako možnost.
- 36 Portugalska republika ni predlagala postopka poravnave.
- 37 Komisija je 19. julija 2010 sestavila zbirno poročilo, ki zajema rezultate opravljenih pregledov, očitke Komisije in odgovore portugalskih organov.
- 38 Najprej, v tem zbirnem poročilu, v katerem je navedeno, da se stališče Generalnega direktorata (DG) za kmetijstvo pri Komisiji ni spremenilo, je opozorjeno na ugotovitev, sporočeno v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006, ki izhaja iz preizkusa in analize rezultatov pregleda, ki so ga izvedli organi na Madeiri (glej točko 29 zgoraj). Dalje, Komisija glede podatkov o pregledu, ki jih je posredovala Portugalska republika v zvezi z letoma 2005 in 2006, navaja, da člen 58 Uredbe št. 43/2003 določa, da se morajo pregledi na kraju samem izvesti z vzorčenjem vsaj 10 % zahtevkov za pomoč, in da so ti, ki so jih izvedli portugalski organi, glede na zadevni sektor predstavljali od 10 do 30 % zahtevkov za pomoč. Pregledana površina pa predstavlja od 8 do 50 % površine, ki je bila upravičena do finančne intervencije Skupnosti in delež napak, zaradi katerega je bilo financiranje delno ali v celoti zavrnjeno, je bil v vsakem primeru večji od 40 % glede na površino. Komisija je ob upoštevanju teh okoliščin ugotovila, da stopnja minimalnih pregledov ni bila taka, da bi EKUJS obvarovala pred tveganjem, da bi nosil neupravičena plačila. V zvezi s tem je navedla uvodne izjave od 26 do 28 Uredbe št. 43/2003 in

zaključila, da bi ob upoštevanju zelo visokih deležev napak, storjenih v več letih, portugalski organi morali povišati stopnjo pregledov na kraju samem, da bi zagotovili reprezentativnost pridobljenih rezultatov. Nazadnje je navedla, da so bile stopnje opravljenih pregledov tako s statističnega kot geografskega vidika (Madeira) dovolj reprezentativne, da so omogočile ekstrapolacijo zahtevkov za pomoč, katerih pregled ni bil opravljen na kraju samem.

- 39 Ob upoštevanju teh okoliščin je Komisija sprejela Sklep 2010/668/EU z dne 4. novembra 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka EKUJS, Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 288, str. 24, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), med katerimi so odhodki Portugalske republike v okviru ukrepa POSEI za tržna leta od 2005 do 2007 v skupnem znesku 743 251,25 EUR, ki se obravnava v tej zadevi.

Postopek in predlogi strank

- 40 Portugalska republika je 4. januarja 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 41 Komisija je 22. marca 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo. Portugalska republika je 9. maja 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila repliko in Komisija je 5. julija 2011 vložila dupliko.
- 42 Portugalska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep v delu, v katerem je odločeno, da se zanjo izvede finančni popravek v zvezi z ukrepom POSEI za tržna leta od 2005 do 2007 v višini 743 251,25 EUR, razglasi za ničen;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 43 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - Portugalski republiki naloži plačilo stroškov.
- 44 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (osmi senat) odločilo, da začne ustni postopek brez predhodnih pripravljalnih ukrepov. Stranke so na obravnavi 12. septembra 2012 podale navedbe in odgovorile na vprašanja Splošnega sodišča.

Pravo

- 45 Portugalska republika v utemeljitev svoje tožbe navaja štiri tožbene razloge: prvi je kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in člena 11 Uredbe št. 885/2006, drugi je napačna razlaga uvodne izjave 28 Uredbe št. 43/2003 in kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999, tretji je kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in četrti kršitev načela enakega obravnavanja in načela sorazmernosti.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in člena 11 Uredbe št. 885/2006

- 46 Portugalska republika meni, da prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006, ki je bilo poslano na podlagi člena 11 Uredbe št. 885/2006, ne spoštuje v celoti te določbe, ker v njem niso navedeni rezultati preverjanj v zvezi z letoma 2005 in 2006. Portugalski organi poleg tega ugotavljajo, da jih je Komisija z dopisom z dne 8. marca 2005 obvestila, da naj bi bila nadzorna misija osredotočena na leti 2003 in 2004. Prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 pa naj glede leta 2005 ne bi zajemalo niti rezultatov

preverjanj, ki jih je opravila Komisija v okviru svoje nadzorne misije, niti stališč v zvezi s tem niti najmanjšega pridržka v zvezi s tem letom, kar naj bi Komisija sicer priznala v zbirnem poročilu, v katerem navaja, da je od portugalskih organov zahtevala, da ji posredujejo podatke o pregledu v zvezi z letoma 2005 in 2006. V zvezi z letom 2006 v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006 naj ne bi bilo nič navedeno in naj ne bi vsebovalo nobenega stališča niti nobene zahteve za podatke glede pregleda v zvezi s tem letom.

- 47 Ob upoštevanju teh okoliščin portugalski organi navajajo, da niso mogli niti dokazati pravilnosti ugotovitev Komisije glede let 2005 in 2006 niti odpraviti morebitne pomanjkljivosti za zagotovitev prihodnje skladnosti s pravili Unije, tako da v skladu s sodno prakso (sodba Splošnega sodišča z dne 17. junija 2009 v zadevi Portugalska proti Komisiji, T-50/07, neobjavljena v ZOdl.) niso bili upravičeni do procesnega jamstva, ki je državam članicam priznано na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in člena 11 Uredbe št. 885/2006. Prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 s tem, da ni omogočalo, da bi se v celoti seznanili s pridržki Komisije, torej naj ne bi moglo izpolnjevati svoje funkcije opozarjanja, kar naj bi zahtevala sodna praksa.
- 48 Komisija sicer naj ne bi zatrjevala, da so bile nepravilnosti, ugotovljene v letih 2005 in 2006, posledica nepravilnosti, nastalih leta 2004. Prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 so prejeli šele decembra 2006, kar naj bi pomenilo, da portugalski organi niso imeli več časa za sprejetje minimalnih korektivnih ukrepov, ki bi imeli učinke v letih 2005 in 2006.
- 49 Portugalska republika poleg tega navaja, ker Komisija ni opravila preverjanj v zvezi z letoma 2005 in 2006, da ni mogla vedeti, ali so pridržki iz leta 2004 še vedno veljali za naslednji dve leti, v zvezi s katerima so ji bili posredovani podatki šele na srečanju 5. julija 2007, tako da naj Portugalska republika ne bi mogla uveljavljati svoje pravice do obrambe v zvezi z zadnjenavedenima letoma.
- 50 Komisija navaja, da kadar nepravilnosti, ki utemeljujejo izvedbo finančnega popravka, obstajajo tudi po dnevu, ko so bili pisno posredovani rezultati preverjanja, ima pravico in celo obveznost, da pri opredeljevanju obdobja, za katero se bo izvedel zadevni finančni popravek, upošteva ta položaj. Meni torej, da so bili pogoji, ki ji omogočajo ekstrapolacijo, izpolnjeni.
- 51 Komisija zatrjuje, da v skladu s sodno prakso glede na to, da je bil pregled opravljen med 11. in 15. aprilom 2005, ni mogla preveriti podatkov v zvezi z letom 2005, ki še niso bili na voljo. Zato je v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006 od portugalskih organov zahtevala, da ji posredujejo podatke v zvezi z letom 2005. Komisija navaja, da so podatki, ki so jih navedeni organi poslali 20. decembra 2007 in ki so se nanašali na tržni leti 2005 in 2006, potrjevali preverjanja Komisije glede podatkov v zvezi z letom 2004, tako da je bila težava sistemska. Zelo visok delež napak, za katerega se je zdelo, da se bo še povečal, je v bistvu pomenil objektivni razlog za izvedbo ekstrapolacije. Nobena pravica Portugalske republike do obrambe naj bi ne bila ogrožena glede podatkov v zvezi s pregledom, opravljenim glede let 2005 in 2006, ker jih je sama posredovala Komisiji.
- 52 Portugalska republika je v bistvu s tem tožbenim razlogom Komisiji očitala, da je izvedla finančni popravek za tržni leti 2005 in 2006, ki sta leti pred izdajo prvega sporočila z dne 5. decembra 2006, čeprav Komisija v tem sporočilu naj ne bi navedla rezultatov preverjanj, opravljenih v zvezi z navedenima tržnima letoma. Portugalski organi zaradi tega naj ne bi bili upravičeni do procesnega jamstva, ki jim je priznано na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in člena 11 Uredbe št. 885/2006 in naj ne bi mogli uveljavljati svoje pravice do obrambe v zvezi z zadnjenavedenima letoma.
- 53 Tožeča stranka je v odgovor Splošnemu sodišču priznala, kar je bilo navedeno v zapisniku obravnave, da se je ta tožbeni razlog nanašal na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa le glede finančnega popravka, izvedenega za finančni leti 2005 in 2006, torej za tržno obdobje 2006 in 2007, v zvezi z zneskoma 239 045,63 EUR in 266 137,96 EUR. Nasprotno finančni popravek v višini 238 067,66 EUR za finančno leto 2004, torej za tržno obdobje 2005, s tem tožbenim razlogom ni zajet.

- 54 Spomniti je treba, da iz sodne prakse izhaja, da je treba po posebnem kontradiktornem postopku, v okviru katerega morajo imeti zadevne države članice na voljo vsa jamstva, ki se zahtevajo, da predstavijo svoja stališča, sprejeti pravnomočno odločbo v zvezi s potrditvijo obračunov (sodbi Sodišča z dne 29. januarja 1998 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-61/95, Recueil, str. I-207, točka 39, in z dne 14. decembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-245/97, Recueil, str. I-11261, točka 47).
- 55 Poleg tega je treba spomniti, da mora v skladu z ustaljeno sodno prakso Komisija v razmerjih z državami članicami spoštovati pogoje, ki jih je določila sama z izvedbenimi uredbami. Nespoštovanje teh pogojev bi namreč lahko – odvisno od stopnje tega nespoštovanja – odvzelo pomen procesnemu jamstvu, odobrenemu državam članicam na podlagi člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 (zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 27).
- 56 Poleg tega se člen 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999 na eni strani ter člen 8(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 1663/95 in člen 11 Uredbe št. 885/2006 na drugi strani nanašajo na isto fazo postopka potrjevanja obračunov EKUJS, in sicer na to, da je Komisija državam članicam po pregledih, ki jih je izvedla, posredovala prvo sporočilo (sodba Sodišča z dne 24. januarja 2002 v zadevi Finska proti Komisiji, C-170/00, Recueil, str. I-1007, točka 27; glej tudi zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Portugalska proti Komisiji, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 57 Člen 11 Uredbe št. 885/2006 opredeljuje različne faze, ki jih je treba spoštovati med postopkom potrjevanja obračunov EKUJS. Natančneje, člen 11(1), prvi pododstavek, te uredbe podrobneje pojasnjuje vsebino prvega pisnega sporočila, s katerim je Komisija državam članicam pred organizacijo dvostranske razprave posredovala rezultate preverjanj v državi članici (sodba Sodišča z dne 24. februarja 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-300/02, ZOdl., str. I-1341, točka 68, in sodba Splošnega sodišča z dne 24. Marca 2011 v zadevi Grčija proti Komisiji, T-184/09, neobjavljena v ZOdl., točka 40). Na podlagi te določbe mora Komisija v prvem sporočilu zadevni državi članici navesti rezultat preverjanj in korektivne ukrepe, ki jih je treba sprejeti, da bi se spoštovala zadevna pravila Skupnosti.
- 58 V zvezi s tem je treba spomniti, da je sodišče Unije odločilo, da je pisno sporočilo iz člena 8(1) Uredbe št. 1663/95 tako, da državo članico jasno seznani s pridržki Komisije, tako da lahko izpolni funkcijo opozarjanja, ki jo ima na podlagi prvega pododstavka tega člena in člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 (zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 39; glej tudi sodbi z dne 7. oktobra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji, C-153/01, Recueil, str. I-9009, točka 93, in z dne 3. maja 2012 v zadevi Španija proti Komisiji, C-24/11 P, točka 27).
- 59 Iz tega je razvidno, da mora Komisija v prvem sporočilu, določenem v členu 8(1) Uredbe št. 1663/95, dovolj natančno navesti predmet preiskave, ki so jo opravile njene službe, in pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene med to preiskavo, na to pa se je bilo mogoče pozneje sklicevati kot dokaz za resen in razumen dvom glede pregledov, ki jih opravljajo nacionalni upravni organi, ali zneskov, ki so jih posredovali zadnjenavedeni, in tako utemeljiti finančne popravke, določene v pravnomočni odločbi, s katero se je nekatere odhodke, ki jih je zadevna država članica izvedla v okviru EKUJS, izključilo iz financiranja Skupnosti (zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točka 40).
- 60 Poleg tega nespoštovanje navedenega pogoja, določenega v členu 8(1) Uredbe št. 1663/95 in člena 11 Uredbe št. 885/2006 odvzame pomen procesnemu jamstvu, ki je državam članicam odobreno na podlagi člena 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999, ki časovno omejuje odhodke, katerih financiranje iz EKUJS je mogoče zavrnilo (glej zgoraj v točki 58 navedeno sodbo Španija proti Komisiji z dne 3. maja 2012, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 61 Člen 8(1) Uredbe št. 1663/95 in člen 11 Uredbe št. 885/2006 je treba zato brati ob upoštevanju člena 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999. Na podlagi teh določb Komisija odhodkov, izvedenih več kot 24 mesecev preden je zadevno državo članico pisno obvestila o rezultatih preverjanj, ne more izključiti. Iz tega je razvidno, da pisno sporočilo, določeno v členu 8(1), prvi pododstavek, služi

kot opozorilo, da bi lahko bili odhodki, izvedeni v 24 mesecih pred tem, ko je bila država članica obveščena o tem sporočilu, izključeni iz financiranja EKUJS in da je zato to sporočilo referenčni element za izračun tako določenega roka 24 mesecev (zgoraj v točki 58 navedena sodba Španija proti Komisiji z dne 3. maja 2012, točka 30).

- 62 V sporočilu iz člena 8(1) Uredbe št. 1663/95 in iz člena 11 Uredbe št. 885/2006 morajo biti zato najprej, da bi bila izpolnjena funkcija opozarjanja – zlasti ob upoštevanju člena 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999 – dovolj natančno opredeljene vse nepravilnosti, ki so očitane zadevni državi članici in na katerih nazadnje temelji izvršeni finančni popravek. Samo s takim sporočilom je mogoče zagotoviti jasno seznanitev s pridržki Komisije v celoti in ugotoviti referenčni element za izračun roka 24 mesecev, določenega v členu 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999 in členu 31 Uredbe št. 1290/2005 (zgoraj v točki 58 navedena sodba Španija proti Komisiji z dne 3. maja 2012, točka 31).
- 63 Kadar nepravilnosti, ki utemeljujejo izvedbo finančnega popravka, obstajajo tudi po posredovanju pisnega sporočila o rezultatih preverjanj, je Komisija poleg tega upravičena in celo zavezana pri določanju obdobja, v zvezi s katerim bo izvedla zadevni finančni popravek, upoštevati ta položaj (sodba Sodišča z dne 9. januarja 2003 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-157/00, Recueil, str. I-153, točka 45).
- 64 Sodišče je zato v zgoraj v točki 63 navedeni sodbi z dne 9. januarja 2003 v zadevi Grčija proti Komisiji štelo, da čeprav niti člen 8(1) Uredbe št. 1663/95 niti člen 5(2)(c) Uredbe št. 729/70 ne bi nasprotovala temu, da obdobje, v zvezi s katerim se izvede finančni popravek, zajema tudi obdobje po pisnem obvestilu o rezultatih preverjanj v državah članicah, je gotovo, da te določbe ne dovoljujejo izrecno, da si Komisija pridrži tudi obdobje po pisnem obvestilu o rezultatih preverjanj v državah članicah in torej ne zagotavljajo zadostne pravne podlage za izvedbo pavšalnega popravka. Sodišče je zato ocenilo, da to pravno podlago zagotavljajo člen 5(2)(c) Uredbe št. 729/70 ter člena 2 in 3 te uredbe, ki Komisijo zavezujejo k zavrnitvi financiranja nepravilno izvedenih odhodkov, ker te določbe Komisiji ne omogočajo, da bremeni EKUJS za posege, izvedene v skladu z določbami Skupnosti, tako da je lahko Komisija veljavno izvedla finančni popravek za obdobje po posredovanju pisnega sporočila (zgoraj v točki 63 navedena sodba Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točke 43, 44 in 46).
- 65 Najprej je treba preučiti, ali dopis z dne 5. decembra 2006 izpolnjuje zahteve iz člena 11 Uredbe št. 885/2006 v povezavi s členom 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999 in zato pomeni redno komuniciranje na podlagi navedenih določb. Zato je treba preveriti, ali je Komisija v navedenem dopisu v zadostni meri opredelila predmet in rezultate preiskave, in sicer ugotovljene pomanjkljivosti, na podlagi katerih je utemeljen finančni popravek v škodo Madeire za tržna leta 2004, 2005 in 2006 (finančna leta 2005, 2006 in 2007), in navedla korektivne ukrepe, ki naj se sprejmejo v prihodnje.
- 66 Spomniti je treba, da je Komisija z dopisom z dne 8. marca 2005 portugalskim organom sporočila, da naj bi bila nadzorna misija v zvezi s sistemom pomoči za posebne ukrepe za nekatere kmetijske proizvode za Azore in Madeiro opravljena med 11. in 15. aprilom 2005, da bi naj bila osredotočena na leti 2003 in 2004 in da naj bi se nanašala na preglede, vzpostavljene postopke pregledov in dejansko izvedene preglede.
- 67 Da bi pripravila navedeno nadzorno misijo, je Komisija od portugalskih organov zahtevala, naj ji vnaprej posredujejo nekatere podatke v zvezi z zgoraj navedenima letoma in ukrepi, ki bodo predmet pregleda.
- 68 Rezultati te nadzorne misije so bili na podlagi člena 11 Uredbe št. 885/2006 Portugalski republiki posredovani s prvim sporočilom z dne 5. decembra 2006.
- 69 Komisija se je v prilogi k prvemu sporočilu z dne 5. decembra 2006, naslovljeni „Ugotovitve in priporočila“, pod točko 1.1., „Pregledane površine“, v zvezi s pomočmi, ki so bile v celoti ali delno zavrnjene, sklicevala na visok delež napak in neobstoj povišanja stopnje pregledov v letu 2004.

Komisija namreč pojasnjuje, da je uvedba SIG, povezana z neobstojem zemljiškega katastra, z zelo razgibanim področjem in z dejstvom, da so bile enote rabe le delno zasajene, omejila učinkovitost pregledov. Ugotovila je, da so se nadzorni organi sklicevali le na SIG in da niso opravili fizičnih meritev na kraju samem, na podlagi katerih bi bila preverjanja varna in zanesljiva. Uvodoma je navedla, da so leta 2004 preglede površin v skladu s členom 58 Uredbe št. 43/2003 organi Madeire izvedli z vzorčenjem vsaj 10 % zahtevkov za pomoč in da so rezultati teh pregledov pokazali, da delež napak pri pregledanih površinah znaša 36 %. Na podlagi teh ugotovitev je Komisija štela, da minimalna stopnja pregledov, ki jih je izvedla portugalska uprava, ne zadostuje za varovanje interesov EKUJS. Komisija je zato portugalskim organom očitala, da v letu 2004 niso zvišali stopnje pregledov, kar je predstavljalo pomanjkljivost sistema pregleda.

- 70 V zvezi s korektivnimi ukrepi, ki jih je treba sprejeti, da bi se zagotovilo spoštovanje pravil Skupnosti, je Komisija v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006 navedla, da je bilo portugalskim organom priporočeno, da med pregledom površin pogosteje opravijo fizične meritve – s satelitsko navigacijo ali z metrom.
- 71 Iz tega izhaja, da so v zvezi z letom 2004 v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006 v zadostni meri opredeljene vse nepravilnosti, ki se očitajo Portugalski republiki in na podlagi katerih bi bilo mogoče utemeljiti finančni popravek.
- 72 V zvezi z letom 2005 je treba ugotoviti, da prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006, kot je Portugalska republika utemeljeno navedla, ne zajema nobenega rezultata v zvezi s preverjanji, ki naj bi bila izvedena, niti nobenega pridržka v zvezi s tem, in da je torej bil namen tega sporočila Portugalsko republiko le seznaniti z rezultati preverjanj, izvedenimi med nadzorno misijo, ki je potekala od 11. do 15. aprila 2005 in ki se nanaša le na leti 2003 in 2004.
- 73 Res je sicer, da iz priloge k prvemu sporočilu z dne 5. decembra 2006 izhaja, da je Komisija „[...] glede sistema pregleda, uvedenega leta 2005, [...] od portugalskih organov zahteva[la], da predložijo seznam prosilcev za pomoč z navedbo tistih, ki se jih pregleda na kraju samem (vzorec kontrolnih listov [je treba] izbra[ti] pozneje), in povzetek, v katerem je navedeno število prosilcev na proizvod, število prosilcev, ki bodo pregledani, število ugotovljenih nepravilnosti glede na tiste, katerim je bila pomoč delno zavrnjena, in [tiste, katerim je bila pomoč] v celoti zavrnjena“. Komisija je prav tako dodala, da bi bila „[n]avedba zadevnih površin [...] koristna tudi za lažjo oceno napak v finančnem smislu“.
- 74 Vendar ni mogoče utemeljeno zatrjevati, česar Komisija tudi nikakor ni storila, da je mogoče ta predlog za prenos podatkov v zvezi z letom 2005 šteti za dovolj natančno opredelitev nepravilnosti, ki se očitajo Portugalski republiki, na katerih temelji finančni popravek zlasti v smislu zgoraj v točki 58 navedene sodbe z dne 3. maja 2012 v zadevi Španija proti Komisiji.
- 75 Glede leta 2006 prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 ne zajema nobenega stališča niti nobene zahteve za predložitev podatkov.
- 76 Iz zgoraj navedenega izhaja, da v zvezi z letoma 2005 in 2006, na katera se nanašajo ugotovitve Portugalske republike in v zvezi s katerima so bili izvedeni korektivni ukrepi v izpodbijanem sklepu, prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točkah od 54 do 60, ne opredeljuje nepravilnosti, ki se očitajo državi članici.
- 77 Vendar Komisija v svojih pisanjih trdi, da je v uradnem sporočilu z dne 27. oktobra 2009 jasno izkazala interes, da bo izvedla finančni popravek z ekstrapolacijo in ocenila znesek odhodkov, ki jih je treba izključiti. Komisija je tako navedla, da je na podlagi podatkov iz leta 2005 in 2006 ekstrapolirala referenčna obdobja iz prvega sporočila z dne 5. decembra 2006, ker se podatki v zvezi s pregledi let 2005 in 2006, ki jih je posredovala sama portugalska uprava, niso razlikovali od tistih v letu 2004 in so bili enaki po vrstnem redu. Komisija je dodala, da podatki za leti 2005 in 2006 kažejo celo na poslabšanje, saj se je delež napak povečal.

- 78 Te trditve ob upoštevanju zgoraj navedene sodne prakse ni mogoče sprejeti.
- 79 Prvo sporočilo mora namreč v skladu s členom 11 Uredbe št. 885/2006 po preiskavi zajemati rezultate preverjanj Komisije v zvezi z odhodki, ki jih zadevna država članica naj ne bi izvedla v skladu s pravili Skupnosti, in navajati korektivne ukrepe, potrebne za zagotovitev prihodnje skladnosti z zadevnimi pravili. Ti rezultati so sicer podlaga za vsak popravek in morajo biti zadevni državi članici sporočeni, takoj ko je mogoče, da bi lahko zadnjenavedena čim hitreje odpravila ugotovljene pomanjkljivosti in se zato v prihodnje izognila novim korektivnim ukrepom (zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, točki 29 in 32).
- 80 Poleg tega je iz člena 8 Uredbe št. 1663/95, kot je bil spremenjen, in iz člena 11 Uredbe št. 885/2006 razvidno, da kadar zadevna država članica nima sredstev za odpravo pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija, lahko zadnjenavedena do datuma dejanske izvedbe korektivnih ukrepov, ki jih je naložila Komisija, izključi odhodke, na katere vpliva nespoštovanje pravil Skupnosti.
- 81 Vendar je treba ugotoviti, da v obravnavanem primeru rezultati, ki so podlaga za korektivne ukrepe, niso bili posredovani, takoj ko je bilo mogoče, ker je Komisija rezultate preiskave posredovala šele 5. decembra 2006, s čimer je portugalskim organom preprečila izvedbo korektivnih ukrepov v zvezi s tržnima letoma 2005 in 2006, ki sta se že iztekli.
- 82 Res je sicer, da mora Komisija v skladu s sodno prakso, zlasti z zgoraj v točki 63 navedeno sodbo z dne 9. januarja 2003 v zadevi Grčija proti Komisiji (točka 45), kadar nepravilnosti, ki utemnjujejo uporabo finančnega popravka, obstajajo tudi po posredovanju pisnega sporočila o rezultatih preverjanj, pri določanju obdobja, v zvezi s katerim bo izvedla zadevni finančni popravek, upoštevati ta položaj.
- 83 Vendar obveznost Komisije, da upošteva položaj, v katerem nepravilnosti utemnjujejo uporabo obstoječega finančnega popravka, kot v obravnavani zadevi, ne more nastati po posredovanju pisnega sporočila na dan, ko je postalo nemogoče, da bi zadevna država članica odpravila ugotovljene nepravilnosti, ker jih država članica lahko odpravi šele takrat, ko je obveščena o tem položaju.
- 84 Vsaka druga razlaga bi vodila do tega, da bi bilo Komisiji dovoljeno izvesti finančni popravek za obdobje pred dnem, ko je bilo posredovano prvo sporočilo o preverjanjih, ne da bi bila država članica predhodno obveščena in ne da bi mogla odpraviti navedene nepravilnosti.
- 85 Iz tega izhaja, da se obveznost Komisije, da se izvede take finančne popravke, ne sme razširiti na obdobje, ki ni bilo zajeto z nadzorno misijo in ki je pred posredovanjem prvega sporočila z dne 5. decembra 2006, če država članica, ki je bila obveščena o ugotovljenih nepravilnostih šele po izteku zadevnih tržnih let, ni mogla pravočasno izvesti nobenih korektivnih ukrepov.
- 86 Čeprav je res, kot navaja Komisija, da je svoje ugotovitve utemeljila na podatkih, ki ji jih je posredovala Portugalska republika in ki jih sicer ni izpodbijala, je treba vendarle ugotoviti, da na dan posredovanja prvega sporočila z dne 5. decembra 2006 portugalski organi niso mogli več odpraviti pomanjkljivosti za zagotovitev prihodnje skladnosti s pravili Unije, čeprav je eden od ciljev ravno, da se državi članici omogoči izvajanje korektivnih ukrepov, da bi se odpravile ugotovljene pomanjkljivosti, in da lahko Komisija, če ti ukrepi ne bi bili izvedeni, ne da bi morala predložiti dodatni dokaz, v prihodnje izvede finančne popravke.
- 87 Sicer ni mogoče trditi, kot je to storila Komisija, da bi bila ekstrapolacija, ki jo je je izvedla, samodejna in da bi se razlikovala od nadzornih misij, ne da bilo to v škodo sami funkciji opozarjanja, ki je neločljivo povezana z naravo člena 8(1) Uredbe št. 1663/95.
- 88 V zvezi s tem iz prvega sporočila z dne 5. decembra 2006 izhaja, da je Komisija portugalskim organom očitala, da so se sklicevali samo na SIG, čeprav bi morali po mnenju Komisije opraviti fizične meritve, da bi bila preverjanja enot rabe varna in zanesljiva. Zato so v tem prvem sporočilu opredeljeni ukrepi,

katerih namen je zagotoviti varna in zanesljiva preverjanja ter preprečiti tako visok delež nepravilnosti, kot so ga ugotovili portugalski organi in kot je bil posredovan Komisiji. Izvedba teh ukrepov bi Portugalski republiki omogočila, da se odzove na težave, ki jih je navedla Komisija, in prepreči izvedbo finančnih popravkov v prihodnje.

- 89 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Splošno sodišče v zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj v točki 47 navedena sodba Portugalska proti Komisiji, poudarilo, da je funkcija opozarjanja neločljivo povezana z naravo člena 8(1) Uredbe št. 1663/95. V tej zadnjenavedeni zadevi je Splošno sodišče, čeprav se je preiskava nanašala na tržni leti 2002 in 2003, v točki 64 v zvezi s tržnim letom 2003 menilo, da dejstvo, da se je Komisija v prilogi 1 k dopisu, ki je bil poslan zadevni državi članici na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1663/95, kot je bil spremenjen, sklicevala na tržno leto 2003, ne zadostuje za dokaz tega, da so bile v navedenem dopisu ugotovljene nepravilnosti v zvezi z navedenim tržnim letom.
- 90 Splošno sodišče je torej v točki 69 zgoraj v točki 47 navedene sodbe Portugalska proti Komisiji menilo, da če njena preverjanja niso bila navedena, zadevna država članica ni mogla dokazati, da so ugotovitve Komisije netočne, niti ni mogla odpraviti morebitne pomanjkljivosti za zagotovitev prihodnje skladnosti s pravili Skupnosti, tako da ni uveljavljala procesnega jamstva, ki je priznано državam članicam. Splošno sodišče je torej v točki 70 navedene sodbe presodilo, ker rezultati preverjanj Komisije v zvezi s tržnim letom 2003 niso bili navedeni, dopis zadnjenavedene, s katerim so posredovani rezultati preverjanj, ne more predstavljati podlage za kakršenkoli finančni popravek in zato biti opredeljen kot prvo sporočilo v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1663/95. Splošno sodišče je torej v točki 71 zgoraj v točki 47 navedene sodbe Portugalska proti Komisiji ugotovilo kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in člena 8(1) Uredbe št. 1663/95.
- 91 Poleg tega je treba navesti, da je Sodišče zgoraj v točki 58 navedene sodbe z dne 3. maja 2012 v zadevi Španija proti Komisiji razveljavilo sodbo Splošnega sodišča z dne 12. novembra 2010 v zadevi Španija proti Komisiji (T-113/08, še neobjavljena v ZODL.), ker je ocenilo, da je bil dopis Komisije uradno sporočilo na podlagi Uredbe št. 1663/95, čeprav očitek proti državi članici, ki je bil naveden v njem, ni bil zadostno opredeljen. Sodišče je tako razsodilo, da je Splošno sodišče kršilo člen 8(1) Uredbe št. 1663/95, člen 5(2)(c), peti pododstavek, Uredbe št. 729/70 in člen 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999, ker je mogoče samo sporočilo, v katerem so dovolj natančno opredeljene vse nepravilnosti, ki so očitane zadevni državi članici, šteti za sporočilo v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1663/95, ki je referenčni element za štetje roka 24 mesecev iz člena 5(2)(c), peti pododstavek, Uredbe št. 729/70 in člena 7(4), peti pododstavek, Uredbe št. 1258/1999 (zgoraj v točki 58 navedena sodba Španija proti Komisiji, točka 34).
- 92 V obravnavani zadevi, če so v prvem sporočilu z dne 5. decembra 2006 nepravilnosti, očitane Portugalski republiki na podlagi baze podatkov pregleda iz leta 2004, zadostno opredeljene, pa je treba nasprotno ugotoviti, da to isto sporočilo ne vsebuje nobenega stališča v zvezi z letoma 2005 in 2006, čeprav se, prvič, narava nepravilnosti, ugotovljenih v teh letih, naj ne bi razlikovala od nepravilnosti, ugotovljenih v letu 2004, drugič, Portugalska republika naj ne bi izpodbijala podatkov v zvezi z letoma 2005 in 2006, ki bi jih morala poleg tega sama posredovati Komisiji, in tretjič, ti podatki naj bi kazali na poslabšanje položaja v primerjavi s tem v zvezi z letom 2004, ki ga je ugotovila Komisija.
- 93 Tako se pri utemeljevanju finančnih popravkov v zvezi z letoma 2005 in 2006 ni mogoče sklicevati na prvo sporočilo z dne 5. decembra 2006 in v zvezi z njimi to sporočilo zadevni državi članici ne more omogočiti, da v smislu zgoraj navedene sodne prakse odpravi nepravilnosti, ugotovljene v okviru nadzorne misije, ki je potekala od 11. do 15. aprila 2005 in ki se je nanašala na leti 2003 in 2004.
- 94 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba prvi tožbeni razlog sprejeti, tako da je treba izpodbijani sklep v delu, v katerem je Komisija izvedla finančni popravek v zvezi z letoma 2005 in 2006, torej za finančni leti 2006 in 2007, v zvezi z zneskoma 239 045,63 EUR in 266.137,96 EUR razglasiti za ničen.

- 95 Pojasniti je torej treba, ker je izpodbijan sklep v zvezi z letoma 2005 in 2006 razglašen za ničen, je treba drugi, tretji in četrti tožbeni razlog preučiti le z vidika tržnega leta 2004.

Drugi tožbeni razlog: napačna razlaga uvodne izjave 28 Uredbe št. 43/2003 in kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999

- 96 Portugalska republika meni, da so nacionalni organi v zadevnih tržnih letih stopnjo pregledov povišali znatno nad predpisano minimalno stopnjo, čeprav člen 58 Uredbe št. 43/2003 izrecno ne zahteva povišanja stopnje pregledov. Tako se lahko pregled nanaša na vzorce, ki so dosegli trikratno minimalno predpisano stopnjo pregledov. Prvič, pregledi naj bi se nanašali na vzorce, ki predstavljajo od 10 do 30 % zahtevkov za pomoč, drugič, za 40 % površin naj bi bilo zaradi deleža napak financiranje delno ali v celoti zavrnjeno, tretjič, pregledi naj bi z vidika površine predstavljali od 25 do 50 %, in četrtič, zadevni pregledi naj bi se izvedli pred plačilom, tako da naj bi bila pomoč znižana in izrečene sankcije. Portugalski organi naj bi dajali prednost področjem, ki so upravičena do pomoči, pri čemer naj bi se povišano število pregledov nanašalo predvsem na površine, za katere je mogoče pridobiti pomoč, in pri katerih je stopnja pregledov znašala 25, 40 in 50 %. Portugalska republika spominja, da v skladu s sodno prakso dejstvo, da bo postopek izpopolnjen, samo po sebi ne utemeljuje finančnega popravka. Komisija mora torej dokazati, kako bi delež nepravilnosti utemeljeval povišanje števila nadzorov, ki so drugačni ali ki jih je več, kot so jih povišali nacionalni organi, česar Komisija med postopkom potrditve obračunov naj ne bi storila.
- 97 Portugalska republika dodaja, da dejstvo, da je Komisija v fazi tožbe navedla, da se je pri sprejetju izpodbijanega sklepa oprla na člen 58(1) Uredbe št. 43/2003, medtem ko prej te določbe ni nikoli navedla, pomeni kršitev njene pravice do obrambe.
- 98 Portugalska republika glede izterjave zneskov, izgubljenih zaradi nepravilnosti, na katere se sklicuje Komisija, na eni strani potrjuje, da je iz spisa razvidno, da so portugalski organi izvedli pregled pred plačilom tako, da izterjava ni potrebna. Na drugi strani Portugalska republika izpodbija stališče Komisije, da čeprav je povprečna stopnja pregledanih nepravilnosti 2 %, bi države članice morale izterjati znesek, ki ustreza povprečni stopnji nepravilnosti, ugotovljeni v vzorcih, torej tistima 2 % za celoten kmetijski sektor, ki izpolnjuje pogoje za pomoč. Portugalska republika meni, da je pravilo, ki izhaja iz člena 8(1) Uredbe št. 1258/1999, obrnjeno in da določa le obveznost, da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti.
- 99 Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso EKUJS financiral le posege, opravljene v skladu z določbami Skupnosti v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. V zvezi s tem mora Komisija dokazati obstoj kršitve teh določb. Zato mora Komisija utemeljiti svoj sklep, s katerim ugotavlja neobstoje ali pomanjkljivost nadzorov, ki jih izvaja zadevna država članica (glej zgoraj v točki 63 navedeno sodbo Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 100 Vendar Komisija ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti pregledov, ki jih izvedejo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti zneskov, ki jih ti sporočijo, temveč mora dokazati resen in utemeljen dvom, ki ga ima glede teh nadzorov ali zneskov (glej zgoraj v točki 63 navedeno sodbo Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 101 To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti z dejstvom, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračuna EKUJS, in je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o pravilnosti svojih nadzorov in zneskov ter, odvisno od okoliščin primera, o nepravilnosti trditev Komisije (glej zgoraj v točki 63 navedeno sodbo Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točka 17 in navedena sodna praksa).

- 102 Zadevna država članica ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj zanesljivega in uporabnega sistema nadzora. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije nepravilne, te lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov spremljanja in nadzora (glej zgoraj v točki 63 navedeno sodbo Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 103 Spomniti je treba tudi, da člen 58(1) Uredbe št. 43/2003 na eni strani določa, da so upravni pregledi med drugim izčrpni in vključujejo navzkrižne preglede, v primernih okoliščinah tudi s podatki integriranega upravnega in nadzornega sistema, in na drugi strani, da državni organi na osnovi analize tveganja izvedejo preglede na kraju samem z vzorčenjem vsaj 10 % zahtevkov za pomoč. V uvodni izjavi 28 Uredbe št. 43/2003 je navedeno, da kjer so najdene večje nepravilnosti, se stopnja pregledov na kraju samem poviša v tekočem in naslednjem letu, da se doseže sprejemljiva raven zagotovila o pravilnosti zadevnih zahtevkov za pomoč.
- 104 Prvič, glede zatrjevané kršitve pravice do obrambe, ki je razvidna iz dejstva, da je Komisija pred Splošnim sodiščem prvič pojasnila, da se je oprla na člen 58 Uredbe št. 43/2003, zadošča najprej ugotoviti, da je med drugim zadnjenavedena uredba navedena med potrdili zbirnega poročila z dne 19. julija 2010, nato, da je člen 58 navedene uredbe v navedenem poročilu izrecno naveden v zvezi z analizo tveganj, in nazadnje, da uvodne izjave od 26 do 28 Uredbe št. 43/2003 same po sebi ne predstavljajo podlage za analizo Komisije.
- 105 V točki 1.1.1 zbirnega poročila je po ugotovitvi, da v skladu s podatki, ki so jih posredovali portugalski organi, minimalna stopnja pregledov, ki se je uporabila, ni taka, da bi EKAJS varovala pred tveganjem, da bi nosil neupravičena plačila, navedeno, da „je v teh okoliščinah še posebej pomembno spomniti na preambulo uredbe“. V teh okoliščinah je Komisija nato spomnila na uvodne izjave od 26 do 28 Uredbe št. 43/2003.
- 106 Glede na to besedilo ni mogoče utemeljeno zatrjevati, da se je imela Komisija namen sklicevati samo na navedene uvodne izjave, ne da bi se sklicevala na same določbe navedene uredbe.
- 107 Zato Komisiji ni mogoče očitati zatrjevané kršitve pravice do obrambe.
- 108 Drugič, tako kot je Komisija utemeljeno navedla, člen 58(1) Uredbe št. 43/2003 v povezavi z uvodno izjavo 28 navedene uredbe določa obveznost nacionalnih organov, da izvedejo preglede na kraju samem z vzorčenjem vsaj 10 % zahtevkov za pomoč. Vendar kadar analiza tveganja, ki jo morajo opraviti nacionalni organi, pokaže nezadostno stopnjo pregledov, da bi se preprečile nepravilnosti, morajo, če obstaja visoko tveganje za izgube v škodo EKAJS, zadnjenavedeni povišati število teh pregledov.
- 109 To razlago poleg tega potrjuje člen 8 Uredbe št. 1258/1999, v zvezi s katerim je Sodišče že odločilo, da državam članicam nalaga obveznost sprejemanja potrebnih ukrepov, da se prepričajo, da so ukrepi, ki jih financira EKAJS, dejansko izvedeni in pravilno izvršeni, da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti, da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, čeprav posebni akt Skupnosti izrecno ne nalaga sprejetja takega nadzornega ukrepa (sodba Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-373/99, Recueil, str. I-9619, točka 9; sodba Splošnega sodišča z dne 30. septembra 2009 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, T-55/07, neobjavljena v ZOdl., točka 62). Sodišče je pojasnilo, da je iz te določbe razvidno, da so države članice, glede na obveznost lojalnega sodelovanja s Komisijo, določenega v členu 4 PEU, v zvezi s, povedano natančneje, pravilno uporabo sredstev Skupnosti, dolžne uvesti celovit upravni nadzor in nadzor na kraju samem, ki zagotavljata, da so pravilno upoštewane materialne in formalne zahteve za odobritev zadevnih pomoči (glej zgoraj v točki 63 navedeno sodbo Grčija proti Komisiji z dne 9. januarja 2003, točka 11 in navedena sodna praksa).

- 110 Poleg tega se mora nadzorni organ, kot je Komisija že utemeljeno navedla, kadar delež napak kaže na trend naraščanja, nujno odzvati tako, da poviša stopnjo pregledov. Torej, pri vzorcu 10 % lahko delež napak znaša do 2 %, kadar pa, kot v obravnavani zadevi, ugotovljen delež napak za pregledane površine v tržnem letu 2004 znaša 36 %, je treba stopnjo nadzora, torej vzorec pregleda, zaradi povečanega tveganja finančne izgube za EKUJS ustrezno povišati, kar pa se v obravnavani zadevi ni zgodilo, ne glede na dejstvo, da je bila stopnja pregledov glede nekaterih kultur znatno višja od 10 % zahtevkov za pomoč.
- 111 Ugotoviti je treba, da so se portugalski organi, ker so bili soočeni s tako visokim tveganjem za EKUJS, ki je bilo jasno razvidno iz rezultatov pregledov, ki so jih izvedli, morali odzvati, pri tem pa je bil njihov neuspeh enakovreden nesprejetju nadzornih ukrepov, ki jih je treba posredno zagotoviti, da so pravilno upoštevane materialne in formalne zahteve za odobritev zadevnih pomoči.
- 112 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso, če pregledi niso bili organizirani oziroma če njihova izvedba ni bila uspešna in so ostali dvomi v zvezi z zahtevami, določenimi za odobritev zadevnih pomoči, Komisija utemeljeno ni priznala nekaterih odhodkov, ki jih je izvedla država članica (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 4. septembra 2009 v zadevi Avstrija proti Komisiji, T-368/05, neobjavljena v ZOdl., točka 84 in navedena sodna praksa).
- 113 Portugalski organi torej napačno zatrjujejo, da so, s tem ko so izvedli preglede na znatno višji stopnji od minimalno določene stopnje, spoštovali veljavno ureditev in so izpolnili obveznosti iz Uredbe št. 43/2003, ker niso sprejeli nadzornih ukrepov, ki so posredno potrebni za zagotovitev tega, da so pravilno upoštevane materialne in formalne zahteve za odobritev zadevnih pomoči.
- 114 Poleg tega je treba v nasprotju s tem, kar zatrjuje Portugalska republika, spomniti, da kadar so ugotovljene nepravilnosti, na primer na 40 % površine v vzorcu, ki ustreza 10 % zahtevkov za pomoč, mora ta delež nepravilnosti, razen če obstajajo okoliščine, ki so neločljivo povezane s tem pregledanim vzorcem, kar mora zatrjevati zadevna država članica, nujno obstajati v celotni statistiki.
- 115 Torej ni mogoče utemeljeno zatrjevati, da zavrnitev financiranja, kot je razvidno iz pisanj Portugalske republike, ki se nanaša samo na del pregledanega vzorca, ob upoštevanju sodne prakse, ki je navedena zgoraj v točkah 109 in 112, zadostuje, da se zagotovi, da EKUJS ne bo financiral protipravnih ukrepov.
- 116 Razen elementa, na katerega bi se sklicevali nacionalni organi, ki bi izpostavili posebnost vzorca, katerega rezultat ne more biti razviden v skupni statistični populaciji, Portugalska republika pa o tem torej še ni podala mnenja, je treba ugotoviti, da ne obstaja noben razlog, ki bi kazal na dvome o obstoju razlike med pregledanim vzorcem in skupno statistično populacijo.
- 117 Nazadnje je treba v zvezi s trditvijo Portugalske republike, da so nacionalni organi pregled izvedli pred plačilom, tako da izterjava ni potrebna, spomniti, da dejstva, da se ta odbitek od plačila izvede le glede vzorca, katerega pregled se je izkazal za negativnega, ni mogoče šteti za skladnega z ureditvijo, ker je, kot je bilo navedeno zgoraj v točki 115, zavrnitev financiranja, ki se nanaša le na del vzorca, katerega pregled se je izkazal za negativnega, lahko v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točkah 109 in 112, le nezadostna.
- 118 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 7(4) Uredbe št. 1258/1999

- 119 Portugalska republika meni, da je Komisija s tem, da je opravila ekstrapolacijo odstotka nepravilnosti, ki so jih portugalski organi ugotovili na pregledanih površinah na Madeiri, glede na vse zahteve za pomoč, ki so bili podani, kršila člen 7(4) Uredbe št. 1258/1999. Komisija s tem ni upoštevala svojih smernic iz dokumenta št. VI/5330/97. Portugalska republika pojasnjuje, da lahko Komisija opravi

finančne popravke z ekstrapolacijo le pod pogojem, da je sama opravila oceno na podlagi napak v posameznih spisih. Komisija torej v zvezi z leti 2004, 2005 in 2006 naj ne bi opravila analize nobenega posameznega spisa, ker naj se pri izvedbi finančnega popravka z ekstrapolacijo ne bi oprla na analizo rezultatov posameznih spisov, ki jih je pridobila med nadzorno misijo, ampak na delež nepravilnosti, ki so jih ugotovili portugalski organi, katerih vzorec je bil pregledan, delež, ki naj bi ga Komisija nato uporabila za vse zahteve, vložene na Madeiri. Dokument št. VI/5330/97 ni pravna podlaga take prakse, v okviru katere naj bi se uporabil popravek z ekstrapolacijo, ne da bi se preveril kakršenkoli posamezni spis. Določbe priloge 4 k dokumentu št. VI/5330/97 ne morejo biti podlaga za odločbo o finančnem popravku, ker je plačilni organ delno ali v celoti zavrnil izvedbo plačil, ker so bile ugotovljene nepravilnosti.

- 120 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v prilogi 2 dokumenta št. VI/5330/97 določeno, da se „finančni popravki uporabijo, ko Komisija ugotovi, da pri izvedbi odhodka pravila Skupnosti niso bila spoštovana“. Ta dokument določa tudi, da mora „Komisija [...], razen če je nadzorni državni organ že ugotovil nepravilno plačilo in so bili v zvezi z njim sprejeti korektivni ukrepi in ukrepi za vračilo [...], zavrnil vsako financiranje iz proračuna Skupnosti“. Kadar je mogoče opredeliti nepravilne odhodke in torej znesek finančnih izgub za Skupnost, je v dokumentu št. VI/5220/2007 določeno, da se vrne znesek, izračunan na podlagi ekstrapolacije rezultatov preverjanj, opravljenih na reprezentativnem vzorcu spisov, glede na vse spise, katerih vzorci so bili vzeti, ki pa je omejen na upravni sektor, v katerem je dokaj verjetno, da se pojavi ista pomanjkljivost.
- 121 Navedeno je tudi, da se, kadar dejanske višine izrednih odhodkov ni mogoče opredeliti, uporabijo pavšalni finančni popravki (glej v tem smislu zgoraj v točki 112 navedeno sodbo Avstrija proti Komisiji, točka 183 in navedena sodna praksa).
- 122 Dokument št. VI/5330/97 določa, da je pavšalne popravke mogoče določiti, kadar podatki na podlagi preiskave nadzornim organom ne omogočajo, da ovrednotijo izgubo na podlagi ekstrapolacije nekaterih izgub ob upoštevanju statistike ali s sklicevanjem na druge preverljive podatke. V navedenem dokumentu je dodano, da uporaba pavšalnih popravkov vedno, kadar nadzorne službe držav članic ugotovijo te napake v okoliščinah, navedenih v prilogi 4, ni primerna. Kadar država članica ne izterja vseh neupravičenih ali nepravilno izvedenih zneskov, službe za potrditev obračunov ne morejo opustiti sprejetja finančnih popravkov.
- 123 Poudariti je treba, da se je Komisija v okviru obravnavanega tožbenega razloga v zvezi z letom 2004 sama oprla na svoja preverjanja in ugotovila, da bi moral biti delež nepravilnosti, ugotovljen v vzorcu, razširjen na statistično celoto.
- 124 Ugotoviti je treba, da je, ker so podatki, pridobljeni na podlagi preiskave, revizorju omogočili, da s pomočjo statističnih podatkov ali sklicevanjem na preverljive podatke oceni izgube, Komisija utemeljeno ugotovila, da pavšalni popravki z vidika dokumenta št. VI/5330/97 niso primerni.
- 125 Vendar Portugalska republika glede tega trdi, da se Komisija ne bi smela opreti na rezultate pregledov, ki so jih izvedli nacionalni organi, da bi začela postopek odpravljanja pomanjkljivosti, ker je že odpravila posledice nepravilnosti, ki jih je ugotovila sama.
- 126 Tako je pojasnila, da je delno ali v celoti zavrnila izvedbo plačil v vseh primerih nepravilnosti, ki jih je ugotovil plačilni organ. Meni, da v obravnavani zadevi naj ne bi bilo mogoče sprejeti nobenega finančnega popravka, ker je plačilni organ odpravil vse posledice nepravilnosti, ki jih je ugotovil, pri čemer je v celoti ali delno sankcioniral vse ugotovljene nepravilne zahteve.
- 127 Trditev Portugalske republike ni mogoče sprejeti.

- 128 V primeru, da se ugotovi nepravilnost, glede dejstva, da se zavrne plačilo le za zahteve, v zvezi s katerimi so bile že ugotovljene nepravilnosti, ni mogoče šteti, da je bilo odpravljeno že z ugotovitvijo pomanjkljivosti in da je zato takšno, da zagotavlja financiranje EKUJS samo za zahteve, ki so v skladu z ureditvijo Unije (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-413/92, Recueil, str. I-3781, točke od 11 do 13).
- 129 Portugalski organi bi morali torej upoštevati ugotovljeni delež napak pri pregledu vzorca in uporabiti vse statistične podatke, kar bi jim omogočalo, da ocenijo škodo, ki jo je utrpel EKUJS.
- 130 Iz tega je razvidno, da portugalski organi s tem, da so zavrnil plačila zahtevkov, v zvezi s katerimi so že ugotovili nepravilnosti, niso v celoti odpravili posledic nepravilnosti, ki so jih ugotovili.
- 131 Spomniti je treba, da čeprav je Komisija v skladu s sodno prakso dolžna dokazati, da je prišlo do kršitve pravil glede skupne organizacije kmetijskih trgov, pa mora država članica, ko je kršitev dokazana, glede na okoliščine primera dokazati, da se je Komisija zmotila glede finančnih posledic, ki iz tega izhajajo (sodba Sodišča z dne 21. marca 2002 v zadevi Španija proti Komisiji, C-130/99, Recueil, str. I-3005, točka 90, in zgoraj v točki 112 navedena sodba Avstrija proti Komisiji, točka 181).
- 132 V skladu s sodno prakso je namreč finančno upravljanje EKUJS predvsem v pristojnosti nacionalnih uprav, ki zagotavljajo strogo spoštovanje pravil Skupnosti, in temelji na zaupanju med nacionalnimi organi in organi Skupnosti. Samo država članica namreč lahko pozna in natančno ugotovi podatke, potrebne za izdelavo obračuna EKUJS, saj Komisija gospodarskim subjektom ni dovolj blizu, da bi lahko od njih pridobila podatke, ki jih potrebuje (glej zgoraj v točki 112 navedeno sodbo Avstrija proti Komisiji, točka 182 in navedena sodna praksa).
- 133 Država članica mora torej predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o stvarnosti svojih pregledov ali podatkov, da bi dokazala, da dvomi Komisije niso utemeljeni (zgoraj v točki 112 navedena sodba Avstrija proti Komisiji, točka 201).
- 134 Portugalska republika pa ni predložila nobenega dokaza o tem, da je Komisija storila napako v zvezi s finančnimi posledicami ugotovljenih nepravilnosti.
- 135 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrty tožbeni razlog: kršitev načela enakega obravnavanja in načela sorazmernosti

- 136 Portugalska republika meni, da je Komisija s tem, da je opustila uporabo dokumenta št. VI/5330/97, katerega namen je vzpostaviti enotne smernice za finančne popravke, kršila načelo enakega obravnavanja in načelo sorazmernosti.
- 137 Na prvem mestu Portugalska republika glede kršitve načela enakega obravnavanja pojasnjuje, da če bi Komisija spoštovala smernice, ki se jih je zavezala upoštevati, bi izbrala pavšalne popravke. V obravnavani zadevi Portugalska republika meni, da bi bilo mogoče to, da stopnja pregleda v tekočem letu in naslednjih letih ni bila povišana, število nepravilnosti pa je bilo visoko, primerjati s ključnim pregledom, ki ni bil izveden dovolj izčrpno, in bi bilo treba zato izvesti pavšalni popravek v višini 5 %, kot je Komisija to storila v preiskavi AA/2006/20. Portugalska republika torej meni, da je Komisija, ker je preiskavo, na podlagi katere je bil sprejet izpodbijani sklep, obravnavala drugače kot preiskavo AA/2006/10, kršila načelo enakega obravnavanja, ker je dva enaka položaja obravnavala različno.

- 138 Prvič, v zvezi s tem je treba spomniti, da je načeloma treba vsak primer obravnavati ločeno, da bi se ugotovilo, ali je zadevna država članica med izvedbo dejavnosti, ki jih financira EKUJS, upoštevala zahteve, ki izhajajo iz prava Skupnosti in jih ni izpolnila (sodbi Sodišča z dne 18. maja 2000 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-242/97, Recueil, str. I-3421, točka 129, in z dne 24. aprila 2008 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-418/06 P, ZOdl., str. I-3047, točka 91).
- 139 To ne pomeni, da se država članica ne more sklicevati na kršitev načela enakega obravnavanja. Vendar to lahko stori zgolj, če so primeri, na katere se sklicuje, vsaj primerljivi glede na vse njihove značilnosti, med katerimi so zlasti obdobje, med katerim so bili odhodki izvedeni, zadevni sektorji in narava očitanih nepravilnosti (sodba z dne 18. maja 2000 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-242/97, Recueil, str. I-3421, točka 129, in sodba z dne 24. aprila 2008 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-418/06 P, ZOdl., točka 91).
- 140 Drugič, spomniti je treba, da lahko v skladu s sodno prakso pride do prepovedane diskriminacije, ko se primerljivi položaji obravnavajo različno, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej zgoraj v točki 138 navedeno sodbo Belgija proti Komisiji z dne 24. aprila 2008, točka 93 in navedena sodna praksa; sodba Splošnega sodišča z dne 12. julija 2011 v zadevi Slovenija proti Komisiji, T-197/09, neobjavljena v ZOdl., točka 89).
- 141 Ugotoviti je treba, da pomanjkljivosti, ugotovljene v preiskavi AA/2006/10, niso primerljive s pomanjkljivostmi v obravnavani zadevi. Tako je iz preiskave AA/2006/10 razvidno, da je Komisija med to preiskavo izpodbijala pregled na kraju samem. Menila je, da je zaradi dejstva, da so pisarniško izvedeni ukrepi prevladali nad ukrepi, izvedenimi na kraju samem, prišlo do sprejetja nepravilnih odločitev, predvsem v zvezi z odstranitvijo nedopustnih elementov, kar je škodilo kakovosti pregledov na kraju samem in vodilo do neizpolnitve določb veljavne ureditve.
- 142 Nasprotno pa v obravnavani zadevi Komisija v zbirnem poročilu izpodbija predvsem dejstvo, da so se portugalski organi oprli na SIG, da glede na visoko število nepravilnosti niso povišali stopnje pregledov, in dejstvo, da se delež nepravilnosti med letoma 2004 in 2007 naj ne bi znižal.
- 143 Iz tega izhaja, ker položaja nista primerljiva, da Komisiji ni mogoče očitati, da je kršila načelo enakega obravnavanja.
- 144 Na drugem mestu Portugalska republika glede kršitve načela sorazmernosti trdi, ker je povprečna površina obdelovalnih površin na Madeiri zelo majhna, napaka pri merjenju enote rabe, ki z vidika površine ni velika, lahko predstavlja zelo visok delež napak. Tako bi, če bi se upoštevale smernice dokumenta št. VI/5330/97, popravek znašal 5 %, medtem ko bi v obravnavani zadevi popravki nihali med 44,32 in 90,48 %. Komisija naj bi izbrala ekstrapolacijo, najneugodnejšo rešitev za Portugalsko republiko, ne da bi podala kakršnokoli ustrezno utemeljitev te izbire glede na cilje, ki jih uresničuje. Z ekstrapolacijo deleža nepravilnosti pri vzorcu, ki je bil izbran na podlagi analize tveganj, naj bi bilo ogroženo načelo sorazmernosti, ker naj bi bil ta delež nujno višji od deleža nepravilnosti vseh zahtevkov. Portugalska republika dodaja, da iz preverjanj, ki so jih opravili nacionalni organi, ni razvidno, da niso izbrali vzorcev na podlagi analize tveganj.
- 145 Spomniti je treba, da načelo sorazmernosti, ki je določeno v členu 5 PEU, zahteva, da akti institucij Unije ne smejo prekoračiti tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev zelenega cilja (sodba Sodišča z dne 17. maja 1984 v zadevi Denkavit Nederland, 15/83, Recueil, str. 2171, točka 25; sodba Splošnega sodišča z dne 30. aprila 2009 v zadevi Španija proti Komisiji, T-281/06, neobjavljena v ZOdl., točka 64, in zgoraj v točki 109 navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 117).

- 146 Ugotovljeno je bilo torej, da se smernice dokumenta št. VI/5330/97 upoštevajo, kadar zagovarjajo, da podatki, ki so neločljivo povezani s postopkom, revizorju omogočajo oceniti izgubo z ekstrapolacijo, s tem da mora biti popravek v skladu s to metodo. Ker je šlo za tak primer glede podatkov portugalske uprave, ki izhajajo iz postopka, je Komisija lahko, ne da bi kršila navedene smernice, izvedla finančne popravke z ekstrapolacijo.
- 147 Če si Komisija, namesto da bi zavrnila vse odhodke, na katere se nanaša kršitev, prizadeva uvesti pravila za razlikovanje obravnavanja primerov nepravilnosti, glede na delež napak in stopnje tveganja, ki nastanejo za EKUJS, mora državna članica dokazati, da so ta merila samovoljna in nepravilna (sodbi Sodišča z dne 1. oktobra 1998 v zadevi Italija proti Komisiji, C-242/96, Recueil, str. I-5863, točka 75, in z dne 22. aprila 1999 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-28/94, Recueil, str. I-1973, točka 56).
- 148 V zvezi s tem je na eni strani iz tabele s podatki, posredovanimi v uradnem sporočilu z dne 27. oktober 2009, razvidno, da je Komisija zneske sankcij razlikovala glede na leto, vrsto kulture in delež napak pri pregledih na kraju samem. Poleg tega je upoštevala dejstvo, da na podlagi nobene navedbe ni mogla predpostavljati enakih pomanjkljivosti glede Azorov in torej uporabiti finančni popravek le za odhodke, ki jih je prijavila regija Madeira. Torej ji ni mogoče očitati, da je v skladu s smernicami, zajetimi v dokumentu št. VI/5330/97, uporabila nesorazmerni popravek.
- 149 Na drugi strani iz ustaljene sodne prakse izhaja, da EKUJS financira le intervencije, izvedene v skladu z določbami Skupnosti v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (sodba Sodišča z dne 6. marca 2001 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-278/98, Recueil, str. I-1501, točka 38, in sodba Splošnega sodišča z dne 14. februarja 2008 v zadevi Španija proti Komisiji, T-266/04, neobjavljena v ZOdl., točka 97). V primeru, ko ureditev Skupnosti dovoljuje plačilo pomoči le pod pogojem, da so izpolnjene nekatere formalne zahteve glede dokazov in pregledov, pomoči, ki se plačajo, ne da bi bil ta pogoj izpolnjen, torej ne bremenijo EKUJS (sodba Sodišča z dne 8. januarja 1992 v zadevi Italija proti Komisiji, C-197/90, Recueil, str. I-1, točka 38, in zgoraj v točki 149 navedena sodba Španija proti Komisiji z dne 14. februarja 2008, točka 116).
- 150 V obravnavani zadevi je torej treba zavrniti trditev Portugalske republike, da je bila povprečna površina obdelovalnih površin na Madeiri zelo majhna, in da lahko napaka pri merjenju enote rabe, ki z vidika površine ni velika, predstavlja zelo visok delež napak, tako da bi bili tudi popravki z ekstrapolacijo veliki. Iz te okoliščine, ki namreč ne izključuje tveganja škode za EKUJS, izhaja, da je Komisija odhodke v zvezi z ukrepi POSEI na Madeiri utemeljeno izključila iz financiranja skupnosti.
- 151 Poleg tega je treba zavrniti tudi trditev Portugalske republike, da se z ekstrapolacijo deleža nepravilnosti iz vzorca, izbranega na podlagi analize tveganj, krši načelo sorazmernosti. V obravnavani zadevi namreč Portugalska republika ni predložila dokazov, v katerih bi bila navedena metoda opredeljevanja vzorcev in dejavniki, ki so se upoštevali v okviru analize tveganj.
- 152 Iz tega izhaja, da načelo sorazmernosti ni bilo kršeno in da je treba zato četrti tožbeni razlog zavrniti.
- 153 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem je Komisija za Portugalsko republiko izvedla finančni popravek v okviru ukrepa POSEI za finančni obdobji 2006 in 2007 ter da je treba tožbo v preostalem zavrniti.

Stroški

- 154 Splošno sodišče lahko v skladu s členom 87(3) svojega Poslovnika razdeli stroške ali odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma. V tem primeru je treba odločiti, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Sklep Komisije z dne 4. novembra 2010 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (2010/668/EU) (UL L 288, str. 24) se v delu, v katerem je Komisija za Portugalsko republiko izvedla finančni popravek v okviru ukrepa POSEI za finančni obdobji 2006 in 2007, razglasi za ničen.**
- 2. V preostalem se tožba zavrne.**
- 3. Vsaka stranka nosi svoje stroške.**

Truchot

Martins Ribeiro

Popescu

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 7. junija 2013.

Podpisi