



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. junija 2015*

„EKUJS — Jamstveni oddelek — EKJS ali EKSRP — Izdatki, izključeni iz financiranja — Javno skladiščenje sladkorja — Povišanje stroškov, povezano z najemom skladišč — Letni popis zalog — Fizični inšpekcijski pregledi skladišč — Pravna varnost — Legitimno pričakovanje — Sorazmernost — Obveznost obrazložitve — Obstoj tveganja finančne škode, ki so mu skladi podvrženi — Polni učinek“

V zadevi T-358/11,

Italijanska republika, ki jo zastopata G. Palmieri, zastopnica, skupaj s P. Marchinijem, avvocato dello Stato,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata P. Rossi in D. Nardi, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije 2011/244/EU z dne 15. aprila 2011 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 (UL L 102, str. 33) v delu, v katerem izključuje nekatere izdatke Italijanske republike, ter dopisov Komisije z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011 kot pripravljanih aktov za ta sklep,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, I. Pelikánová, sodnica, in E. Buttigieg (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. januarja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Službe Komisije Evropskih skupnosti so 7. maja 2007 začele inšpekcijski obisk opravljati na sedežu Agenzia per l'erogazioni in agricoltura (AGEA, agencija za izplačila v kmetijstvu) v Rimu (Italija), ga nadaljevale v skladiščih sladkorja v deželi Emilija-Romanja (Italija) in nazadnje sklicale sklepni sestanek oseb, ki so opravile inšpekcijski pregled, in italijanskih organov 11. maja 2007 v Bologni (Italija). Ta pregled se je nanašal na to, kako so italijanski organi uporabljali ureditev Evropske unije v zvezi z javnim skladiščenjem sladkorja.
- 2 Po tem pregledu je Komisija z dopisom z dne 19. junija 2007 v skladu s členom 11(1) Uredbe Komisije 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 Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 171, str. 90) italijanske organe obvestila o nepravilnostih, ki so bile ugotovljene pri opravljenih preverjanjih, ter navedla korektivne ukrepe in izboljšave postopkov, ki jih je treba uvesti.
- 3 Italijanski organi so z dopisom AGEA z dne 7. avgusta 2007 predložili svoje pripombe v zvezi z očitki, ki so jih službe Komisije navedle v dopisu z dne 19. junija 2007.
- 4 Komisija je z dopisom z dne 5. junija 2008 z italijanskimi organi sklicala dvostranski sestanek v skladu s členom 11(1), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006.
- 5 Na tem sestanku, ki je potekal 17. junija 2008 v Bruslju (Belgija), sta stranki obravnavali vsa vprašanja, v zvezi s katerimi je Komisija podala pripombe. Službe Komisije so z dopisom z dne 21. avgusta 2008 italijanskim organom posredovale zapisnik sestanka, v katerem so bila predstavljena stališča italijanskih organov in Komisije ter navedene ugotovitve Komisije v zvezi s slabostmi sistema nadzora intervencijskega skladiščenja sladkorja v Italiji in s tem povezanimi finančnimi posledicami in zahteva za dodatne informacije.
- 6 Italijanski organi so z dopisom AGEA z dne 24. oktobra 2008 predložili svoje pripombe v zvezi s poročilom sestanka in odgovorili na zahtevo za dodatne informacije.
- 7 Službe Komisije so z dopisom z dne 3. februarja 2010 Italijanski republiki poslale uradno obvestilo, sestavljeno v skladu s členom 11(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006. Komisija je navedla, da vztraja pri svojem stališču, da nekateri izdatki, ki so jih imele plačilne agencije, ki jih je odobrila Italijanska republika in ki so bili prijavljeni v okviru Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) v zvezi s skladiščenjem sladkorja, niso bili v skladu s pravom Unije, in je napovedala, da bo predlagala finančne popravke ter to, da se iz financiranja Unije izključi skupni znesek 2.077.637 EUR. Komisija je navedla, da je ta znesek ocenila na podlagi treh kršitev prava Unije. Italijanski organi so v obravnavani zadevi izpodbijali samo dve od teh kršitev, in sicer:
 - 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja sladkorja, ki se plačajo skrbnikom za najem skladišč na podlagi člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe Komisije (ES) št. 1262/2001 z dne 27. junija 2001 o podrobnejših pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/2001 v zvezi z odkupom in prodajo sladkorja s strani intervencijskih agencij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 33, str. 64), ne da bi italijanski organi Komisiji predložili dokaze, da je bila utemeljitev zadevnega povišanja predmet ustreznih nadzorov oziroma da so bili ti nadzori predvideni v nacionalnih predpisih o nadzorih;

- kršitev člena 4 Uredbe Komisije (ES) št. 2148/96 z dne 8. novembra 1996 o določitvi pravil za vrednotenje in spremljanje javnih intervencijskih zalog kmetijskih proizvodov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 20, str. 27) in člena 8(1) v povezavi s členom 2(3)(a) Uredbe Komisije (ES) št. 884/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 v zvezi s financiranjem intervencijskih ukrepov s strani [EKJS] in knjiženjem postopkov javnega skladiščenja s strani plačilnih agencij držav članic (UL L 171, str. 35) v delu, v katerem popisi sladkorja, ki ga ima intervencijska agencija, v zvezi z računovodskim letom 2006 niso bili opravljeni pred koncem tega leta, in sicer pred 30. septembrom 2006.
- 8 Komisija je s sklicevanjem na svoj dokument št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljen „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi sklepa o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS“ (v nadaljevanju: dokument VI/5330/97) predlagala popravek v višini 499.033 EUR, ki ustreza 10 % izdatkov za stroške skladiščenja zaradi njihovega 35-odstotnega povišanja v finančnih letih od 2006 do 2009, ter popravek v višini 781.044 EUR, ki ustreza 5 % stroškov skladiščenja in financiranja v finančnem letu 2006 zaradi prepozno izvedenih popisov.
- 9 Italijanski organi so z dopisom z dne 22. marca 2010 zahtevali intervencijo spravnega organa.
- 10 Spravni organ je 22. septembra 2010 sprejel končno poročilo.
- 11 V skladu z zahtevo spravnega organa so italijanski organi z dopisom AGEA z dne 17. decembra 2010 službam Komisije predložili dodatne informacije.
- 12 Komisija je z dopisom z dne 3. januarja 2011 Italijanski republiki sporočila svoja končna stališča po spravnem postopku. Mnenje Komisije se v primerjavi z dopisom z dne 3. februarja 2010 ni spremenilo. Zato je vztrajala pri svojem stališču, da se skupni znesek 2.077.637 EUR izključi iz financiranja Unije.
- 13 Italijanski organi so z dopisom AGEA z dne 18. januarja 2011 odgovorili na končno stališče Komisije
- 14 Komisija je 15. aprila 2011 sprejela Izvedbeni sklep 2011/244/EU o izključitvi nekaterih držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka EKUJS, EKJS in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL L 102, str. 33), s katerim je s točnimi in pavšalnimi finančnimi popravki v skupnem znesku 2.077.637 EUR izključila izdatke Italijanske republike v zvezi z javnim skladiščenem sladkorja za finančna leta od 2006 do 2009 zaradi njihove neskladnosti s pravili prava Unije (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).
- 15 Razlogi za finančne popravke so bili navedeni v zbirnem poročilu z dne 16. marca 2011 v zvezi z rezultati pregledov Komisije, izvedenih v okviru potrditve skladnosti na podlagi člena 7(4) Uredbe 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) in člena 31 Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, str. 1) (v nadaljevanju: zbirno poročilo).

Postopek in predlogi strank

- 16 Italijanska republika je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča to tožbo vložila 27. junija 2011.
- 17 Prav tako je predložila dokazne predloge in Splošnemu sodišču predlagala, naj sprejme različne preiskovalne ukrepe in ukrepe procesnega vodstva.

- 18 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (prvi senat) odločilo, da začne ustni postopek, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika Splošnega sodišča stranki pozvalo, naj pisno odgovorita na vprašanja. Stranki sta se na ukrepe procesnega vodstva odzvali v predpisanih rokih.
- 19 Italijanska republika Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša nanjo;
 - razveljavi končno stališče Komisije, vsebovano v dopisu z dne 3. januarja 2011, sestavljenem po poročilu spravnega organa, in točko 2 obrazložitve, ki je navedena v njem, kot pripravljalni akt za izpodbijani sklep;
 - razveljavi dopis Komisije z dne 3. februarja 2010 kot pripravljalni akt za izpodbijani sklep;
 - podredno, ugotovi nezakonitost v povezavi z Uredbo Komisije (ES) št. 915/2006 z dne 21. junija 2006 o spremembi Uredbe št. 2148/96 (UL L 169, str. 10);
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 20 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - ugovor nezakonitosti v povezavi z Uredbo št. 915/2006 razglasi za nedopusten oziroma, podredno, ga zavrne kot neutemeljenega;
 - Italijanski republiki naloži plačilo stroškov.

Pravo

A – Dopustnost tožbe v delu, v katerem se nanaša na razveljavitev dopisov Komisije z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011

- 21 Italijanska republika v tožbi poleg razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa predlaga razveljavitev dopisov z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011, ki ju je nanjo med postopkom naslovila Komisija.
- 22 Komisija se je na obravnavi v odgovor na ustno vprašanje Splošnega sodišča sklicevala na nedopustnost predlogov, ki se nanašata na razveljavitev dopisov z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011, saj naj bi bila ta akta pripravljalna.
- 23 Italijanska republika je kljub temu, da je v tožbi navedla, da sta bila dopisa z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011 pripravljalna akta za izpodbijani sklep (glej točko 19 zgoraj), med obravnavo vztrajala pri predlogih za njuno razveljavitev, pri čemer je zatrjevala, da sta bila v primerjavi z izpodbijanem sklepom neodvisna, zlasti glede obrazložitve, ki jo vsebujeta.
- 24 Po ustaljeni sodni praksi pomenijo akte ali odločbe, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo v smislu člena 263 PDEU, zgolj ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da znatno spremenijo njen pravni položaj. Za odločitev, ali imata neki akt ali odločba take učinke, je treba preučiti njuno vsebino (glej sklep z dne 22. novembra 2007, Investire Partecipazioni/Komisija, T-418/05, EU:T:2007:354, točka 32 in navedena sodna praksa).

- 25 Poleg tega je, kadar gre za akte ali odločbe, ki se pripravijo v več fazah, zlasti po notranjem postopku, iz te sodne prakse razvidno, da so izpodbojni akti načeloma samo ukrepi, s katerimi se dokončno določi stališče institucije po tem postopku, ne pa vmesni ukrepi, katerih cilj je priprava končne odločbe (glej sodbo z dne 14. decembra 2006, Nemčija/Komisija, T-314/04 in T-414/04, EU:T:2006:399, točka 38 in navedena sodna praksa, in zgoraj v točki 24 navedeni sklep Investire Partecipazioni/Komisija, EU:T:2007:354, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 26 Nazadnje, čeprav ukrepi, ki so izključno pripravljalni, kot taki ne morejo biti predmet ničnostne tožbe, se je na njihove morebitne pravne pomanjkljivosti mogoče sklicevati v utemeljitvi tožbe zoper končni akt, za katerega so bili ti akti pripravljalna stopnja (glej zgoraj v točki 24 navedeni sklep Investire Partecipazioni/Komisija, EU:T:2007:354, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 27 V obravnavani zadevi je treba spomniti, da je Komisija z dopisom z dne 3. februarja 2010 Italijanski republiki poslala uradno obvestilo, sestavljeno v skladu s členom 11(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006 (glej točko 7 zgoraj), z dopisom z dne 3. januarja 2011 pa ji je poslala svoje končno stališče po spravnem postopku (glej točko 12 zgoraj). Ta dopisa spadata v okvir postopka, določenega v členu 11 Uredbe št. 885/2006, na podlagi katerega je 15. aprila 2011 Komisija sprejela izpodbijani sklep, s katerim so bili nekateri izdatki izključeni iz financiranja Unije v skladu s členom 7(4) Uredbe št. 1258/1999 in členom 31 Uredbe št. 1290/2005. Tako končni sklep Komisije, da zneske, ki so predmet te tožbe, izključi iz financiranja Unije, v času posredovanja dopisov z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011 še ni bil sprejet.
- 28 Iz tega je razvidno, da sta dopisa z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011 pripravljalna akta za izpodbijani sklep, kar je Italijanska republika sama potrdila v tožbi. Torej nimata zavezujočih pravnih učinkov, ki bi v interese Italijanske republike posegli v smislu sodne prakse, navedene v točki 24 zgoraj.
- 29 Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvijo tožeče stranke v zvezi z obrazložitvijo, vsebovano v zadevnih dopisih. Italijanska republika bi se namreč lahko upravičeno sklicevala na morebitne nezakonitosti obrazložitvev teh aktov v utemeljitev te tožbe, vložene zoper izpodbijani sklep, kot je to razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 26 zgoraj, tako da je treba tožbo v delu, v katerem se nanaša na razveljavitev dopisov Komisije z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011, razglasiti za nedopustno.

B – Utemeljenost

- 30 S to tožbo sta zajeta samo pavšalna popravka, ki sta bila v izpodbijanemu sklepu uporabljena za izdatke Italijanske republike, in sicer na eni strani 10-odstotni pavšalni finančni popravek v zvezi z izdatki zaradi 35-odstotnega povišanja stroškov skladiščenja sladkorja za finančna leta od 2006 do 2009, ki skupno znaša 499.033 EUR, ter na drugi strani petodstotni pavšalni popravek zaradi prepozno izvedenih popisov v zvezi s finančnim letom 2006 v višini 781.044 EUR.

1. Uvodne ugotovitve

- 31 Opozoriti je treba, da evropski kmetijski skladi financirajo le intervencije, izvedene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov (glej sodbo z dne 23. septembra 2004, Italija/Komisija, C-297/02, EU:C:2004:550, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 32 V skladu z ustaljeno sodno prakso na področju evropskih kmetijskih skladov mora Komisija dokazati obstoj kršitve pravil ureditve kmetijskih trgov. Zato mora Komisija utemeljiti sklep, s katerim ugotavlja neobstoj ali pomanjkljivost nadzorov, ki jih izvaja zadevna država članica. Vendar Komisija ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti pregledov, ki jih izvedejo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti zneskov, ki jih ti sporočijo, temveč mora dokazati resne in razumne dvome, ki ga ima glede teh

nadzorov ali zneskov (glej sodbi z dne 24. februarja 2005, Grčija/Komisija, C-300/02, ZOdl., EU:C:2005:103, točki 33 ter 34 in navedena sodna praksa; in z dne 22. novembra 2006, Italija/Komisija, T-282/04, EU:T:2006:358, točki 95 in 96).

- 33 Zadevna država članica ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj zanesljivega in delujočega sistema nadzora. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije netočne, so to elementi, ki lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov preverjanja in nadzora. To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti s tem, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračunov, ter je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o resničnosti svojih nadzorov ter zneskov, in če je treba, o nepravilnosti trditve Komisije (glej zgoraj v točki 32 navedeno sodbo Grčija/Komisija, EU:C:2005:103, točki 35 ter 36 in navedena sodna praksa, in zgoraj v točki 32 navedeno sodbo Italija/Komisija, EU:T:2006:358, točka 97 in navedena sodna praksa).
- 34 Glede na te ugotovitve je treba preučiti tožbene razloge, ki jih navaja Italijanska republika.

2. Desetodstotni pavšalni finančni popravek v zvezi z izdatki, povezanimi s 35-odstotnim povišanjem stroškov skladiščenja sladkorja za finančna leta od 2006 do 2009

- 35 Iz zbirnega poročila je razvidno, da 10-odstotni pavšalni popravek, ki je bil v obravnavani zadevi določen v izpodbijanem sklepu, temelji na pomanjkljivostih, ki vplivajo na sistem nadzora v zvezi s povišanjem stroškov skladiščenja na podlagi člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001. Komisija je Italijanski republiki v bistvu očitala, da ni vzpostavila ustreznega sistema nadzora nad zahtevami gospodarskih subjektov, ki bi zagotavljal, da bi bilo 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja, določeno v členu 9(5) Uredbe št. 1262/2001 v zvezi s skladiščenjem sladkorja v najetih skladiščih, odobreno v ustrezno utemeljenih in dokazljivih primerih. Komisija je poudarila, da je sistematična uporaba tega povišanja, ne da bi bili izvedeni postopki nadzorov nad resničnostjo dodatnih stroškov skladiščenja oziroma vsaj ne da bi italijanski organi dokazali, da so bili taki postopki predvideni v nacionalnih navodilih za nadzor, pomenila veliko tveganje izgube, ki so mu bili skladi podvrženi.
- 36 Prva dva tožbena razloga, ki ju je navedla Italijanska republika, utemeljujeta izpodbijanje finančnega popravka, ki se nanaša na izdatke, povezane s 35-odstotnim povišanjem stroškov skladiščenja, in se formalno nanašata na bistveno kršitev postopka, prvi, ker Komisija pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni izvedla preiskave, in drugi zaradi neobstoja obrazložitve.

a) Obseg prvega tožbenega razloga

- 37 Na začetku je treba poudariti, da čeprav se razprava med strankama v bistvu nanaša na razlago člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 in značilnosti nadzorov, ki jih morajo nacionalni organi izvesti pred uporabo 35-odstotnega povišanja stroškov skladiščenja, ki ga določa ta določba, je Italijanska republika formalno glede popravka, ki ga je v zvezi s tem določila Komisija, v tožbi navedla le tožbena razloga (prvega in drugega), ki se nanašata na bistveno kršitev postopka zaradi neizvedbe preiskave in zaradi neobstoja obrazložitve, ki sta povezana s formalnimi vidiki izpodbijanega sklepa in postopka, v okviru katerega je bil ta sprejet.
- 38 Tožeča stranka pa je v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča navedla, da bi bilo treba njen prvi tožbeni razlog razumeti tako, da ne zajema le bistvene kršitve postopka zaradi neizvedbe preiskave, ampak tudi očitno napako pri presoji in kršitev člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001.

- 39 Komisija je na obravnavi v zvezi s tem vložila ugovor nedopustnosti, pri čemer je zatrjevala, da bi bilo treba tak spremenjen tožbeni razlog v skladu s sodno prakso, in to ne glede na obseg in vsebino trditve, ki jih je Komisija navedla pred Splošnim sodiščem v odgovor na trditve tožeče stranke, šteti za nov tožbeni razlog.
- 40 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s sodno prakso glede uporabe člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člena 44(1)(c) Poslovnika tožeča stranka ni zavezana izrecno navesti posameznega pravnega pravila, na katero opira svoj očitok, če je njena utemeljitev dovolj jasna in natančna, da lahko nasprotna stranka in sodišče Unije to pravilo brez težav opredelita (glej v tem smislu sodbo z dne 10. maja 2006, Galileo International Technology in drugi/Komisija, T-279/03, ZOdl., EU:T:2006:121, točke od 38 do 41; glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 13. novembra 2008, SPM/Svet in Komisija, T-128/05, EU:T:2008:494, točka 65). Tako lahko zadostuje, da se tožbeni razlogi izrazijo po vsebini namesto v obliki pravnih opredelitev, če navedeni razlogi dovolj jasno izhajajo iz tožbe (sodba z dne 26. marca 2010, Proges/Komisija, T-577/08, EU:T:2010:127, točka 21).
- 41 Italijanska republika na eni strani v obravnavani zadevi Komisiji očita, da pred uporabo 10-odstotnega pavšalnega popravka ni preučila pogojev na italijanskem trgu sladkorja. Na drugi strani navaja več trditvev, da bi dokazala, da so italijanski organi dejansko opredelili in preučili okoliščine italijanskega trga sladkorja, ki so po njenem mnenju utemeljevale 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja sladkorja, česar naj Komisija pri sprejetju izpodbijanega sklepa ne bi upoštevala. Te druge vrste utemeljitev Italijanske republike ni mogoče razumeti drugače, kot da se z njo Komisiji očita, da ni priznala, da so italijanski organi ob upoštevanju rezultatov preučitve trga, ki je bila opravljena, 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja sladkorja, kot je določeno v členu 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001, uporabili pravilno, in da je štela, da italijanski organi niso predložili dovolj dokazov, da bi odpravili dvome Komisije v zvezi s tveganji, ki so jim bili skladi podvrženi zaradi domnevne neizvedbe ustreznega nadzora.
- 42 Na nekatere od teh trditvev se Italijanska republika nedvomno ni sklicevala v okviru prvega tožbenega razloga, ampak v okviru drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, kot je to na obravnavi navedla Komisija. Vendar Splošno sodišče pri preučevanju tožbenih razlogov in očitkov strank ne more biti omejeno s formalno opredelitvijo, ki so jo te dale svojim trditvam, če njihove utemeljitve dovolj jasno izhajajo iz njihovih pisanj, kot je to razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 40 zgoraj.
- 43 Poleg tega je treba navesti, da je Komisija odgovorila na celotna prvi in drugi tožbeni razlog ne le s tem, da je ugovarjala domnevni neizvedbi preiskave, ampak tudi s tem, da je v točki 94 odgovora na tožbo Splošno sodišče primarno pozvala, naj šteje, da v obravnavani zadevi italijanski organi v zvezi s formalnimi pogoji za dodelitev pomoči niso spoštovali člena 9(5) Uredbe št. 1262/2001. V zvezi s tem je glede svoje razlage člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 zatrjevala zlasti, da je Italijanska republika s tem, da je brez razlikovanja odobrila največje 35-odstotno povišanje skoraj vsem proizvajalcem, ki so uporabljali zunanja skladišča, ne da bi ti za vsak primer posebej utemeljili višje zneske dejansko nastalih stroškov, to določbo kršila. Zaradi nespoštovanja obveznosti posamičnih nadzorov, ki po mnenju Komisije izhajajo iz navedene določbe, naj bi bili skladi podvrženi resnim tveganjem in naj bi bil 10-odstotni popravek, naložen z izpodbijanem sklepom, utemeljen.
- 44 Poleg tega Komisija ni odgovorila na drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na neobstoje obrazložitve, ampak ga je preučila skupaj s prvim tožbenim razlogom s tem, da je nanj odgovorila z vsebinskimi trditvami.
- 45 V teh okoliščinah bi bil, če bi se štelo, da se prvi tožbeni razlog nanaša le na bistveno kršitev postopka zaradi neizvedbe preiskave, kot to zatrjuje Komisija, velikemu delu utemeljitev, ki sta jih stranki navedli pred Splošnim sodiščem, odvzet polni učinek. Zato je ob upoštevanju zgoraj v točki 40 navedene sodne prakse, in če vsebina trditvev Italijanske republike dovolj jasno izhaja iz tožbe, tako da lahko Komisija uspešno predstavi svojo obrambo, ter če lahko Splošno sodišče te trditve opredeli in preuči, treba prvi

tožbeni razlog razumeti tako, da se ne nanaša le na bistveno kršitev postopka zaradi neizvedbe preiskave, ampak tudi na napako pri presoji in kršitev člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001.

b) Prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neizvedbe preiskave, napako pri presoji in kršitev člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001

- 46 Italijanska republika na eni strani zatrjuje, da Komisija v nasprotju s priporočili pravnega organa ni izvedla ustrezne preiskave v zvezi s pogoji na italijanskem trgu, ki so utemeljevali zahtevo podjetij za proizvodnjo sladkorja za povišanje stroškov skladiščenja. Uslužbenci Komisije bi po mnenju Italijanske republike morali med inšpekcijskim pregledom, opravljenim maja 2007, preučiti okoliščine na trgu najemanja skladišč, med drugim pri podjetjih za skladiščenje. Komisija naj bi s tem, da je od Italijanske republike zahtevala, naj dokaže obstoj „posebnih okoliščin“ in opravi formalno preiskavo trga, obrnila dokazno breme.
- 47 Italijanska republika na drugi strani trdi, da je v okviru upravnega postopka predložila ustrezne dokaze, da bi dokazala, da je preučila razloge za zahtevo za povišanje stroškov skladiščenja sladkorja. Italijanska republika poudarja, da je treba pri presoji 35-odstotnega povišanja, ki so ga uporabili italijanski organi, med drugim upoštevati zlasti veliko količino sladkorja, ki ga je bila intervencijska agencija zavezana kupiti v tržnih letih 2004/05 in 2005/06, pomanjkanje takih skladišč, kot se zahtevajo na podlagi ureditve Unije, ter dejansko povišanje cen skladiščenja proizvodov, podobnih sladkorju. Komisija naj ne bi upoštevala elementov, ki so jih italijanski organi v upravnem postopku predložili v zvezi s tem.
- 48 Komisija trdi, da so italijanski organi zadevno povišanje neupravičeno uporabljali na splošno, čeprav bi morali zahteve, ki so jih predložila podjetja za proizvodnjo sladkorja, preveriti za vsak primer posebej, da bi dokazali resničnost dodatnih stroškov, povezanih s skladiščenjem v najetih skladiščih, pri čemer načelo dobrega finančnega poslovanja zahteva, da sklade bremenijo samo dejansko nastali izdatki.
- 49 Iz zgoraj navedenih trditev je razvidno, da se stranki v bistvu ne strinjata glede tega, kakšen nadzor morajo nacionalni organi izvesti pred uporabo 35-odstotnega povišanja, določenega v členu 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001, v zvezi s stroški, povezanimi s skladiščenjem v najetih skladiščih. Tako je treba najprej pojasniti obveznosti, ki jih imajo države članice ob uporabi določb člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001.

Nadzor, ki ga morajo nacionalni organi izvesti na podlagi člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001

- 50 Z Uredbo št. 1262/2001 so bila uvedena skupna pravila za prevzem in upravljanje sladkorja, proizvedenega v okviru kvote, ki je predmet intervencijskih ukrepov, zlasti v zvezi s pogoji in stroški skladiščenja tega sladkorja.

- 51 Člen 9(5) Uredbe št. 1262/2001 določa:

„Stroški skladiščenja sladkorja v silosih ali skladiščih podjetij za izdelavo sladkorja ne smejo presežati 0,048 evrov na 100 kilogramov in na 10-dnevno obdobje.

Intervencijska agencija lahko znesek [iz prvega odstavka] poviša za največ 35 %, če je sladkor skladiščen v silosih ali skladiščih, ki jih je ponudnik najel izven podjetja za proizvodnjo sladkorja, v posebnih okoliščinah pa lahko znesek poviša za največ 50 %.“

- 52 Poudariti je treba, da člen 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 podrobneje ne določa niti načina niti obsega nadzora, ki ga morajo države članice izvesti pred 35-odstotnim povišanjem.

- 53 Vendar je iz sodne prakse razvidno, da člen 8(1) Uredbe št. 1258/1999, katerega besedilo je podobno besedilu člena 9(1) Uredbe št. 1290/2005, državam članicam nalaga obveznost sprejemanja ukrepov, potrebnih za to, da se prepričajo, da so dejavnosti, ki jih financirajo evropski kmetijski skladi, dejansko izvedene in pravilno izvršene, da preprečijo in odpravljajo nepravilnosti, da se izterjajo zneski, izgubljeni zaradi nepravilnosti ali malomarnosti, čeprav posebni akt prava Unije izrecno ne nalaga sprejetja takega nadzornega ukrepa (sodbi z dne 6. decembra 2001, Grčija/Komisija, C-373/99, Recueil, EU:C:2001:662, točka 9, in z dne 30. septembra 2009, Nizozemska/Komisija, T-55/07, EU:T:2009:371, točka 62).
- 54 V sodni praksi je bilo opredeljeno, da je iz teh določb, presojanih glede na obveznost lojalnega sodelovanja s Komisijo, določeno v členu 4 PEU, razvidno, da so države članice, kar natančneje zadeva pravilno uporabo sredstev Unije, dolžne uvesti celovit upravni nadzor in nadzor na kraju samem, ki zagotavljata, da so pravilno upoštevani materialni in formalni pogoji za dodelitev zadevnih pomoči (glej sodbo z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, Recueil, EU:C:2003:5, točka 11 in navedena sodna praksa). Če država članica takega celotnega upravnega nadzora ne uvede ali ga izvaja tako pomanjkljivo, da se porajajo dvomi o upoštevanju teh pogojev, lahko Komisija utemeljeno zavrne priznanje nekaterih odhodkov, ki jih je imela zadevna država članica (sodbe z dne 12. junija 1990, Nemčija/Komisija, C-8/88, ZOdl., EU:C:1990:241, točki 20 in 21; z dne 14. aprila 2005, Španija/Komisija, C-468/02, EU:C:2005:221, točka 36, in z dne 30. septembra 2009, Portugalska/Komisija, T-183/06, EU:T:2009:370, točka 31).
- 55 Iz tega sledi, da čeprav upoštevana ureditev Unije v zvezi z odobritvijo pomoči državam članicam izrecno ne nalaga, naj sprejmejo ukrepe za spremljanje in podrobna pravila za nadzor, kot so ta, na katera se je sklicevala Komisija pri potrditvi obračunov evropskih kmetijskih skladov, pa ta obveznost lahko tudi posredno izhaja vsaj iz dejstva, da morajo na podlagi predpisov o evropskih kmetijskih skladih države članice organizirati učinkovit sistem nadzora in spremljanja (glej sodbi z dne 24. aprila 2008, Belgija/Komisija, C-418/06 P, ZOdl., EU:C:2008:247, točka 70 in navedena sodna praksa, in z dne 4. septembra 2009, Avstrija/Komisija, T-368/05, EU:T:2009:305, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 56 Postavlja se torej vprašanje, ali obveznosti, na katere se v zbirnem poročilu sklicuje Komisija in ki se nanašajo na nadzor upravičenosti izdatkov, povezanih z najemom skladišč, posredno izhajajo iz dejstva, da morajo na podlagi zadevne ureditve države članice uvesti učinkovit sistem nadzora.
- 57 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 določa, da če se sladkor skladišči v najetih skladiščih, se lahko stroški skladiščenja sladkorja povišajo „za največ 35 %“. Iz te besedne zveze je posredno, vendar nujno razvidno, da mora intervencijska agencija uporabiti manjše povišanje, če so stroški, ki so upravičencu dejansko nastali v zvezi z najemom skladišča, nižji od tega praga 35 %. Tak nadzor nad zakonitostjo in pravilnostjo izdatkov, ki se financirajo iz skladov, je, kot zatrjuje Komisija, mogoče izvesti le v okviru posamičnega nadzora na podlagi dokazov, ki jih je predložil depozitar in ki se, na eni strani, nanašajo na okoliščine, zaradi katerih je moral uporabiti zunanje skladišče, in na drugi strani, na dodatne stroške, ki so nastali zaradi uporabe tega skladišča. Učinkovitost nadzora, katerega namen je preveriti, ali dejanski stroški, ki so upravičencem nastali v zvezi z najemom skladišč, dejansko ustrezajo 35-odstotnemu povišanju, bi bila namreč resno zmanjšana ali celo nemogoča, če bi se to povišanje uporabilo zgolj na podlagi splošnih informacij o položaju na zadevnem trgu, kot so ceniki, ki se na trgu uporabljajo za podobne primere, ali navedbe v zvezi s pomanjkanjem ustreznih skladišč.
- 58 Iz tega je razvidno, da je ob upoštevanju zahteve dobrega finančnega poslovanja, določene v členu 317 PDEU, na kateri temelji izvajanje evropskih kmetijskih skladov, in odgovornosti, ki so pri tem izvajanju prenesene na nacionalne organe, kot so navedene v točkah od 53 do 55 zgoraj, treba člen 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 razlagati tako, da določa, da morajo države članice

uvesti učinkovit sistem nadzora, ki omogoča, da se za vsak primer posebej preveri resničnost izdatkov, povezanih s skladiščenjem sladkorja v najetih skladiščih, tako da se samo izdatki, ki so jih upravičenci ustrezno utemeljili in ki so zadnjenavedenim dejansko nastali, financirajo iz skladov.

- 59 Zato je treba ob upoštevanju te razlage člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 preveriti, ali sistem nadzora, ki ga je vzpostavila Italijanska republika, izpolnjuje posredne obveznosti, kot so opisane zgoraj.

Nadzor, ki so ga italijanski organi izvedli v okviru izvajanja člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001

- 60 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da Italijanska republika ne zatrjuje, da bi italijanski organi morali izvesti posamični nadzor nad zahtevami gospodarskih subjektov za povišanje stroškov skladiščenja sladkorja, da bi preverili resničnost dejansko nastalih stroškov. Poleg tega ne navaja nobene druge trditve, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, da je bil ta nadzor opravljen. Prav tako ni predložila dokaza, kot so nacionalna navodila, o obstoju postopkov nadzora nad zahtevami gospodarskih subjektov.
- 61 Italijanska republika priznava, da je pri izvajanju člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001 nacionalnim organom naloženo, naj preverijo obstoj dejanskih pogojev, ki upravičujejo odobritev 35-odstotnega povišanja na podlagi stroškov skladiščenja. Vendar meni, da je bila preučitev pogojev na trgu sladkorja in njegovega skladiščenja v Italiji taka, da je lahko upravičila tako povišanje (glej točko 47 zgoraj). Italijanska republika poleg tega v resnici ne izpodbija, da je bilo 35-odstotno povišanje uporabljeno na splošno za vse proizvajalce sladkorja, ki so sodelovali pri intervenciji in ki so uporabljali zunanja skladišča.
- 62 Poleg tega je iz spisa razvidno, da med več srečanji italijanskih organov in zastopnikov proizvajalcev sladkorja in podjetij za skladiščenje italijanski organi niso le iskali informacij o splošnih pogojih na italijanskem trgu sladkorja, ampak so se tudi pogajali z gospodarskimi subjekti o stroških skladiščenja sladkorja, ki bi morali biti financirani iz pomoči Unije. Ob upoštevanju ugotovitev, do katerih je bilo mogoče priti po teh srečanjih, so se italijanski organi odločili na splošno uporabiti 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja sladkorja v najetih skladiščih.
- 63 Italijanska republika izpodbija, da je prišlo do takih pogajanj, katerih namen je bil določiti ceno skladiščenja pred intervencijo, saj je bil proizvod že skladiščen v pooblaščenih skladiščih.
- 64 Vendar so italijanski organi sami Komisijo obvestili o pogajanjih v zvezi s ceno skladiščenja sladkorja.
- 65 V dopisu z dne 24. oktobra 2008, na katerega se je tožeča stranka sklicevala v točki 12 tožbe, je AGEA Komisiji namreč navedla, da so se „italijanski minister za kmetijstvo, AGEA, proizvajalci sladkorja in lastniki skladišč [...] sestali, da bi se pogajali in določili razumno ceno za najeta skladišča“, da se „[d]ogovorjena cena skoraj popolnoma ujema s ceno, ki jo je povrnila Komisija, vključno s 35-odstotnim povišanjem“, in nazadnje, da je bilo „s tehničnim in upravnim postopkom, ki ga je izvedla [AGEA], [...] dokazano, da je AGEA podrobno preučila različne elemente, na podlagi česar je sprejela operativno odločitev, da sladkornim industrijam povrne za 35 % povišane stroške skladiščenja“. To stališče italijanskih organov naj bi bilo razvidno tudi iz točke 3.3 zapisnika dvostranskega srečanja, ki ga Italijanska republika ni izpodbijala. Tudi v točki B.5 poročila spravnega organa je navedeno stališče italijanskih organov, v skladu s katerim so se „po mesecu pogajanj [italijanski organi in več udeležencev, ki delujejo na področju skladiščenja in proizvodnje sladkorja,] sporazumeli o ceni, zaradi tega sporazuma pa je bilo treba uporabiti 35-odstotno povišanje cen, določenih v uredbi, italijanski organi pa se v zvezi s tem sklicujejo na dopise iz spisa, ki dokazujejo, da je bila cena v središču pogajanj“. Poleg tega je iz dokumentov, priloženih dopisu AGEA z dne

17. decembra 2010, razvidno, da so srečanja italijanskih organov in zadevnih gospodarskih subjektov vodila do sklenitve pogodb o skladiščenju, ki vsebujejo 35-odstotno povišanje za sladkor, skladiščen v najetih skladiščih.

- 66 V nasprotju s tem, kar zatrjuje Italijanska republika (glej točko 63 zgoraj), tako ni pomembno, ali so pogajanja potekala pred ali po tem, ko so proizvajalci sladkor uskladiščili v najetih skladiščih. Prav tako na podlagi dejstva, da bi lahko bila posledica teh pogajanj to, da podjetja za skladiščenje niso uporabila cen, ki ustrezajo 50-odstotnemu povišanju, prav tako določenemu v členu 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001, ni mogoče ugotoviti, da je bilo mogoče z izvedenimi pogajanjem zagotoviti zaščito finančnih interesov Unije.
- 67 Kot poudarja Komisija, je tako ravnanje italijanskih organov namreč olajševalo to, da so gospodarski subjekti na trgu uporabljali cene najema skladišč, ki niso temeljile na pogojih na trgu, ampak so bile prilagojene zgornjemu pragu pomoči, ki izhaja iz ureditve Unije. Vendar zahteva po dobrem finančnem poslovanju, kot je navedena v točki 58 zgoraj, nacionalni organom nalaga, naj zagotovijo, da pomoči ustrezajo dejanskim tržnim razmeram, ne pa da se trgi, kot to zatrjuje Komisija, skušajo prilagoditi pomočem, določenim v pravu Unije.
- 68 Tako je treba - neodvisno od vprašanja, ali je mogoče ravnanje zadevnih gospodarskih subjektov v obravnavani zadevi opredeliti za zlorabo v smislu sodne prakse, na katero se sklicuje Komisija, in posledično, ne da bi bilo treba preučiti, ali je, kot to zatrjuje Italijanska republika, ta očitek Komisije nov - ugotoviti, da Komisija utemeljeno zatrjuje, da se nacionalni organi, ki morajo zaščititi finančne interese Unije, ne morejo pogajati z zadevnimi gospodarskimi subjekti o pogojih uporabe ureditve Unije in posledično sprejeti odločitve o splošni uporabi 35-odstotnega povišanja stroškov skladiščenja sladkorja.
- 69 Zaradi takih okoliščin, povezanih s tem, da italijanski organi na splošno uporabljajo 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja sladkorja, lahko nastanejo resni in utemeljeni dvomi v smislu sodne prakse, navedene v točki 32 zgoraj, o obstoju učinkovitega in primerne sistema nadzora, ki bi omogočal, da se zagotovi, da so bili vsebinski in formalni pogoji za odobritev tega povišanja v vseh primerih izpolnjeni. S tako splošno uporabo 35-odstotnega povišanja po pogajanjih z zadevnimi gospodarskimi subjekti so zato očitno sredstva lahko podvržena resnim tveganjem, ker bi lahko bili iz skladov financirani neutemeljeni oziroma celo dejansko neobstoječi stroški.
- 70 Italijanska republika ni predložila konkretnih in natančnih podatkov v smislu sodne prakse, navedene v točki 33 zgoraj, ki bi lahko omajali utemeljenost razumnih dvomov Komisije.
- 71 V zvezi s tem je treba najprej zavrniti očitek Italijanske republike glede neizvedbe preiskave, saj naj Komisija ne bi opravila preiskave italijanskega trga sladkorja in skladiščenja sladkorja (glej točko 46 zgoraj). Iz sodne prakse, navedene v točkah 32 in 33 zgoraj, je namreč razvidno, da čeprav mora Komisija dokazati kršitve pravil s predložitvijo dokaza o obstoju resnih in razumnih dvomov, pa mora nasprotno Italijanska republika predložiti konkretne in natančne dokaze, ki ugotovitve Komisije lahko omajajo.
- 72 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvijo, ki jo Italijanska republika izpeljuje iz priporočil iz končnega poročila spravnega organa. V zvezi s tem je treba opozoriti, da na podlagi člena 1(2)(a) Odločbe Komisije z dne 1. julija 1994 o določitvi spravnega postopka v zvezi s potrjevanjem obračuna [Jamstvenega oddelka EKUJS] (94/442/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 16, str. 268) „stališče [spravnega] organa ne vpliva na končno odločbo Komisije o potrditvi obračuna“. Iz tega je razvidno, da Komisije ugotovitve spravnega organa ne zavezujejo (glej v tem smislu sodbi z dne 21. oktobra 1999, Nemčija/Komisija, C-44/97, Recueil, EU:C:1999:510, točka 18, in z dne 16. septembra 2013, Poljska/Komisija, T-486/09, EU:T:2013:465, točka 45). Zato bi, čeprav bi spraven organ Komisije

priporočil, naj ponovno pregleda predlog za uporabo finančnih popravkov povišanih stroškov skladiščenja ob upoštevanju posebnih pogojev na italijanskem trgu sladkorja in krize, do katere je prišlo na tem trgu, to ne pomenilo obveznosti Komisije za izvedbo posebne preiskavo v zvezi s tem.

- 73 Tudi trditve Italijanske republike, da se Komisija ni posvetovala s svojo pravno službo, čeprav so ta korak njeni zastopniki med preiskavo napovedali, ni mogoče sprejeti. Tako posvetovanje je, kot zatrjuje Komisija, namreč interni postopkovni korak za pripravo odločitev Komisije in ga v nobenem primeru ni mogoče šteti za odločilnega za ugotovitev, do katere je prišla v obravnavani zadevi po končanju upravnega postopka.
- 74 Nato je treba ugotoviti, da okoliščine, na katere se sklicuje Italijanska republika, kot je kriza na italijanskem trgu zaradi prevelike proizvodnje sladkorja v tržnih letih 2004/05 in 2005/06, zaradi česar naj bi bili proizvajalci prisiljeni iskati skladišča zunaj podjetij za proizvodnjo sladkorja, omejeno število skladišč, ki ustrezajo pogojem, ki se zahtevajo za skladiščenje sladkorja, in cene skladiščenja, ki se uporabljajo za proizvode, podobne sladkorju, niso take, da bi lahko omajale ugotovitev, da so bili zaradi neobstoja posamičnih nadzorov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali so bile pomoči dodeljene v utemeljenih primerih, skladi podvrženi resnemu tveganju izgube.
- 75 Namreč tudi če bi bilo mogoče šteti, da preiskava v zvezi s položajem na trgu, ki so jo izvedli italijanski organi, s splošnega gospodarskega vidika zadostuje za utemeljitev 35-odstotnega povišanja, čemur Komisija oporeka, pa ta preiskava v nobenem primeru ne bi mogla nadomestiti nadzora za vsak primer posebej, katerega namen je dokazati resničnost stroškov, ki bi morali biti financirani iz skladov. Taka splošna preiskava, v katero so bili poleg tega vključeni gospodarski subjekti, na katere se odobritev povišanja stroškov skladiščenja neposredno nanaša, kot je to razvidno iz točk od 62 do 65 zgoraj, ni mogla ustrezno zaščititi finančnih interesov Unije, saj na njeni podlagi ni bilo mogoče zagotoviti, da je vsak od upravičencev v položaju, ki utemeljuje odobritev takega povišanja, niti da so zaradi najema skladišča dejansko nastali dodatni stroški v višini 35 % stroškov skladiščenja sladkorja.
- 76 Enako velja za opombe, ki so jih predložili proizvajalci sladkorja v utemeljitev svojih zahtev za 50-odstotno povišanje stroškov skladiščenja, na katere se sklicuje Italijanska republika.
- 77 Prvič, v zvezi z dopisom združenja proizvajalcev sladkorja v Italiji, predloženega kot priloga A46 k tožbi, je Italijanska republika v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča priznala, da ta dokument ni bil posredovan med upravnim postopkom, v katerem je bil sprejet izpodbijani sklep, kot to zatrjuje Komisija. Zato ob upoštevanju sodne prakse, v skladu s katero je treba zakonitost odločitve Komisije presoditi glede na podatke, ki jih je Komisija imela na voljo, ko jo je sprejela (sodba z dne 22. januarja 2013, Grčija/Komisija, T-46/09, ZOdl., EU:T:2013:32, točka 149; glej tudi, po analogiji, sodbo z dne 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 81), tega dokumenta ni treba upoštevati pri presoji zakonitosti izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 15. julija 2014, Italija/Komisija, T-463/07, EU:T:2014:665, točka 108).
- 78 Drugič, v zvezi s pojasnili, ki so jih italijanskim organom predložila nekatera podjetja za proizvodnjo sladkorja v zvezi s svojimi zahtevami za 50-odstotno povišanje stroškov skladiščenja, ki so bile predložene kot priloga A45 k tožbi, je treba ugotoviti, da ta pojasnila ne dokazujejo, da so italijanski organi izvedli ustrezen nadzor, katerega namen je bil preveriti, ali so dejanski stroški skladiščenja, ki so nastali tem podjetjem, ustrezali 35-odstotnem povišanju.
- 79 Zadevna pojasnila se namreč nanašajo na preveliko proizvodnjo sladkorja v Italiji in neobstoj prostora za skladiščenje v skladiščih, ki jih imajo podjetja za proizvodnjo sladkorja, ter na težave, povezane s skladiščenjem sladkorja v zunanjih skladiščih. Tako bi lahko kvečjemu dokazovala nekatere okoliščine, na podlagi katerih so morala podjetja za proizvodnjo uporabiti zunanja skladišča. Vendar na podlagi njih ni mogoče dokazati, da stroški skladiščenja sladkorja, ki so podjetjem za proizvodnjo sladkorja dejansko nastali, ustrezajo stroškom skladiščenja, povišanim za 35 %, zlasti ker v navedenih pojasnilih ni nobene navedbe v zvezi s stroški skladiščenja sladkorja v najetih skladiščih.

- 80 Tudi če bi stališče Italijanske republike izhajalo iz njene razlage člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001, v skladu s katero naj se posamični nadzor nad resničnostjo stroškov ob uporabi 35-odstotnega povišanja, določenega v tej določbi, ne bi zahteval, če je tako povišanje utemeljeno na podlagi splošnih objektivnih okoliščin, pa je treba opozoriti, kot je razvidno iz točk 57 in 58 zgoraj, da take razlage ni mogoče sprejeti.
- 81 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče odločilo, da tudi v primeru objektivno napačne uporabe prava Unije, ki temelji na razlagi, ki so jo nacionalni organi sprejeli v dobri veri, člen 2(2) Uredbe št. 1258/1999 in člen 3 Uredbe št. 1290/2005 zahtevata, da stroške, povezane s tako uporabo, nosijo države članice. Ta stroga razlaga pogojev, po kateri naj stroške prevzamejo skladi, je nujna zaradi cilja zadnjenavedih uredb, saj vodenje skupne kmetijske politike pod enakimi pogoji za gospodarske subjekte držav članic nasprotuje temu, da bi nacionalni organi države članice s široko razlago neke določbe ugodneje obravnavali gospodarske subjekte te države članice v škodo gospodarskih subjektov drugih držav članic, v katerih se ta določba razlaga strožje (glej v tem smislu zgoraj v točki 54 navedeno sodbo Španija/Komisija, EU:C:2005:221, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 82 Komisija opozarja, da je bila, kot je bilo poudarjeno v točki 6.1.5. zbirnega poročila, Italijanska republika edina država članica, ki je sistematično odobrila povišanje stroškov skladiščenja.
- 83 Nazadnje, Italijanska republika v okviru prvega in drugega tožbenega razloga napačno domneva, da Komisija ni upoštevala elementov, ki so bili predloženi v upravnem postopku v obravnavani zadevi. Kot je namreč razvidno iz dopisov, izmenjanih med tem postopkom, zlasti iz dopisa z dne 3. februarja 2010, zapisnika dvostranskega srečanja in zbirnega poročila, je Komisija dejansko upoštevala navedbe in pojasnila, ki so jih podali italijanski organi, vendar je štela, da ne zadostujejo za odpravo dvomov, ki jih je imela v zvezi z resničnostjo in učinkovitostjo nadzora nad uporabo 35-odstotnega povišanja stroškov skladiščenja. Poleg tega na podlagi okoliščine, da Komisija ni odgovorila na vsako trditev Italijanske republike, ni mogoče ugotoviti, da jih ni preučila.
- 84 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog zavrnil.
- c) Drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve
- 85 Italijanska republika v okviru drugega tožbenega razloga zatrjuje, da Komisija ni preučila elementov, ki so jih predložili italijanski organi in ki dokazujejo, da je bila preiskava trga res opravljena ter da je 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja utemeljeno, in da ni obrazložila, zakaj ni štela, da ti elementi ne zadostujejo za nadomestitev tržne raziskave niti za dokaz, da so vsa podjetja za proizvodnjo sladkorja zahtevala povišanje stroškov skladiščenja sladkorja.
- 86 Komisija na drugi tožbeni razlog, za katerega se šteje, da se nanaša na neobstoj obrazložitve, ni odgovorila.
- 87 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora biti iz obrazložitve, ki se zahteva s členom 296 PDEU, jasno in nedvoumno razvidno sklepanje institucije, ki je avtorica akta, tako da se lahko zainteresirane stranke seznanijo z utemeljitvami sprejetega ukrepa in da lahko sodišče Unije izvaja nadzor (glej sodbi z dne 14. julija 2005, Nizozemska/Komisija, C-26/00, ZOdl., EU:C:2005:450, točka 113 in navedena sodna praksa, in z dne 19. junija 2009, Qualcomm/Komisija, T-48/04, ZOdl., EU:T:2009:212, točka 174 in navedena sodna praksa).
- 88 Očitek, ki se nanaša na neobstoj ali pomanjkljivost obrazložitve, je treba razlikovati od očitka o nenatančnosti obrazložitve. Zadnjenavedeni vidik se nanaša na preizkus zakonitosti vsebine odločbe, in ne na bistveno kršitev postopka, zato ne more pomeniti kršitve člena 296 PDEU (glej sodbi z dne

15. decembra 2005, Italija/Komisija, C-66/02, ZOdl., EU:C:2005:768, točki 26 in 55 ter navedena sodna praksa, in z dne 9. oktobra 2012, Italija/Komisija, T-426/08, EU:T:2012:526, točka 17 in navedena sodna praksa).

- 89 Ker Italijanska republika z drugim tožbenim razlogom Komisiji v bistvu očita, da ni obrazložila izpodbijanega sklepa, ker ni izrecno odgovorila na elemente, ki jih je predložila in s katerimi je skušala dokazati, da so italijanski organi res preverili okoliščine, ki utemnjujejo 35-odstotno povišanje stroškov skladiščenja, izpodbija utemeljenost izpodbijanega sklepa. Zgolj dejstvo, da je Italijanska republika štela, da so nekateri elementi bistveni ali da nedvomno izpodbijajo ugotovitve Komisije v zvezi z neobstojem ustreznega nadzora, kot je to razvidno iz presoje vsebine in je bilo presojeno v okviru prvega tožbenega razloga (glej zlasti točko 83 zgoraj), obsega obveznosti obrazložitve Komisije ne more spremeniti.
- 90 Zato Splošno sodišče takega očitka ne more preizkusiti v okviru nadzora spoštovanja obveznosti obrazložitve. V okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na neobstoj ali pomanjkljivost obrazložitve, je torej očitke in trditve, katerih namen je izpodbijanje utemeljenosti spornega sklepa, treba šteti za neupoštevne (sodba z dne 1. julija 2009, Operator ARP/Komisija, T-291/06, ZOdl., EU:T:2009:235, točka 48).
- 91 V vsakem primeru je treba obveznost obrazložitve na podlagi člena 296 PDEU presojati glede na okoliščine v obravnavani zadevi, zlasti glede na vsebino akta, vrsto navedenih tožbenih razlogov in interes, ki ga lahko imajo prejemniki ali druge osebe, ki jih akt neposredno in posamično zadeva, da prejmejo pojasnila. Ni zahtevano, naj bodo v obrazložitvi podrobneje navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj je treba vprašanje, ali je obrazložitev akta v skladu z zahtevami iz člena 296 PDEU, presojati ne samo z vidika njegovega besedila, ampak tudi z vidika njegovega konteksta in vseh pravnih predpisov, ki urejajo obravnavano področje (zgoraj v točki 88 navedena sodba Italija/Komisija, C-66/02, EU:C:2005:768, točka 26, in sodba z dne 2. decembra 2009, Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, ZOdl., EU:C:2009:742, točka 77).
- 92 Iz ustaljene sodne prakse je tudi razvidno, da se Komisija v obrazložitvi svojih sklepov ni zavezana opredeliti glede vseh trditev, ki so jih zainteresirane stranke navedle v upravnem postopku. Zadošča namreč, da navede dejstva in pravne ugotovitve, ki so bistveni za sklep (sodbi z dne 4. julija 1963, Nemčija/Komisija, 24/62, Recueil, EU:C:1963:14, str. 131, 143, in z dne 11. januarja 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija, C-404/04 P, EU:C:2007:6, točka 30; glej tudi sodbo z dne 29. junija 1993, Asia Motor France in drugi/Komisija, T-7/92, Recueil, EU:T:1993:52, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 93 V posebnem kontekstu priprave sklepov v zvezi s potrditvijo obračunov evropskih kmetijskih skladov je treba obrazložitev sklepa šteti za zadostno, če je bila namembna država ozko povezana s postopkom priprave tega sklepa in če je poznala razloge, zaradi katerih je Komisija ocenila, da kmetijskemu skladu ni treba izplačati sporne vsote (glej v tem smislu sodbe z dne 20. septembra 2001, Belgija/Komisija, C-263/98, ZOdl., EU:C:2001:455, točka 67; z dne 9. septembra 2004, Grčija/Komisija, C-332/01, ZOdl., EU:C:2004:496, točka 67, in z dne 26. septembra 2012, Italija/Komisija, T-84/09, EU:T:2012:471, točka 17).
- 94 V obravnavani zadevi je iz spisa razvidno, da so bili italijanski organi ozko povezani s postopkom priprave izpodbijanega sklepa. Ugotoviti je namreč treba, da so bile negotovosti Komisije v zvezi z nadzorom nad povišanjem stroškov skladiščenja tem organom večkrat pisno sporočene, da so v zvezi s tem potekale razprave in da je bil spravni organ o njih obveščen. Poleg tega je Komisija v uradnem obvestilu z dne 3. februarja 2010, v končnem stališču z dne 3. januarja 2011 in v zbirnem poročilu natančno ter podrobno navedla razloge, na podlagi katerih je uporabila 10-odstotni finančni popravek. Italijanski organi so bili tako v zvezi z okoliščinami, v katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, seznanjeni s predmetom očitkov Komisije in zneski ter pravno podlago za uporabljeni popravek. Italijanska

republika je lahko torej, kot je to razvidno iz trditev, ki jih je predložila v okviru prvega tožbenega razloga, učinkovito izpodbijala vsebinsko zakonitost izpodbijanega sklepa, tako da podrobnejša obrazložitev izpodbijanega sklepa ni bila potrebna.

- 95 Obrazložitev izpodbijanega sklepa je treba zato v vsakem primeru šteti za zadostno, drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na neobstoj obrazložitve, pa je treba zavriniti.

3. Petodstotni pavšalni finančni popravek za finančno leto 2006 zaradi prepozno izvedenih popisov

- 96 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da je Komisija uporabila petodstotni popravek izdatkov, ki jih je prijavila Italijanska republika v zvezi s skladiščenjem sladkorja za finančno leto 2006, zaradi prepozne izvedbe popisov. V zbirnem poročilu se Komisija v zvezi s tem sklicuje na člen 2(3)(a), člen 8 Uredbe št. 884/2006 in člen 4 Uredbe št. 2148/96 (točka 6.1.1 zbirnega poročila). Zaradi zamude pri izvedbi letnih popisov, ki so bili za finančno leto 2006 izvedeni šele februarja 2007, naj bi obstajalo očitno tveganje za nepravilnosti in za izgube za sklade (točka 6.1.3 zbirnega poročila). V točki 6.1.5 zbirnega poročila, naslovljeni „Končno stališče Komisije“, je pojasnjeno, da se ta popravek, ki ni povezan s spremembami zakonodaje, in sicer začetkom veljavnosti Uredbe št. 915/2006, nanaša na zahtevo, da bi morali biti popisi, katerih namen je, da se dokaže, da količina, skladiščena glede na knjigovodstvo zalog, dejansko odseva količino, ki se fizično skladišči, izvedeni na koncu leta skladiščenja, in sicer septembra 2006.

- 97 V utemeljitev izpodbijanja petodstotnega pavšalnega finančnega popravka v zvezi s popisi, ki so bili za finančno leto 2006 izvedeni prepozno, Italijanska republika navaja štiri tožbene razloge, v obravnavani zadevi tretji, četrti, šesti in sedmi tožbeni razlog ter podredno peti tožbeni razlog, ki je ugovor nezakonnosti v povezavi z Uredbo št. 915/2006. Ti tožbeni razlogi se nanašajo, tretji na kršitev in napačno obrazložitev člena 8 Uredbe št. 884/2006 in njene Priloge I ter člena 4 Uredbe št. 2148/96, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Uredbi št. 915/2006, in kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov, varstva zaupanja v pravo in sorazmernosti, četrti na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, šesti na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, neobstoja dokazov in izkrivljanja dejstev ter sedmi na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve in zaradi neobstoja dokazov v zvezi z domnevnim tveganjem škode za sklade ter kršitev načela polnega učinka.

a) Tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev in napačno obrazložitev člena 8 Uredbe št. 884/2006 in njene Priloge I, člena 4 Uredbe št. 2148/96, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Uredbi št. 915/2006, ter kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov, varstva zaupanja v pravo in sorazmernosti

- 98 Najprej je treba preučiti očitek, ki se nanaša na kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in varstva zaupanja v pravo.

Očitek, ki se nanaša na kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in varstva zaupanja v pravo

- 99 Italijanska republika v okviru prvega očitka v bistvu zatrjuje, da je takojšnja uporaba obveznosti sestave popisov v zvezi s transakcijami, ki so bile izvedene že nekaj časa pred začetkom veljavnosti uredb št. 884/2006 in št. 915/2006 junija 2006, kar je malo pred koncem obračunskega leta, septembra 2006, v nasprotju z načeli pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in varstva zaupanja v pravo. Nacionalni organi naj bi se zanesli na uporabo določbe iz člena 4 Uredbe št. 2148/96, ki bi morala na podlagi člena 14 Uredbe št. 884/2006 ostati veljavna „vsaj“ do 30. septembra 2006. Iz teh elementov naj bi bilo razvidno, da italijanski organi 30. septembra 2006 niso imeli nikakršne obveznosti sestaviti popise v skladu s formalno ureditvijo, ki je začela veljati junija 2006.

100 Komisija zavrača trditve Italijanske republike in predlaga zavrnitev tega očitka.

– Uredba št. 915/2006

101 Namen Uredbe št. 915/2006 je v skladu z uvodno izjavo 2 in členom 1 spremeniti Prilogo III k Uredbi št. 2148/96, da bi se določila nova pravila za fizični postopek inšpekcijskega pregleda skladišč za sladkor. V skladu z njenim členom 2 je začela veljati sedmi dan po objavi v Uradnem listu, to je 29. junija 2006. Ta pravila za fizični inšpekcijski pregled zalog so se ob upoštevanju prehodnih ukrepov, ki jih določa navedena uredba, uporabljala za tržno leto 2005/06, na katero se nanaša obravnavana zadeva (glej točki 105 in 106 v nadaljevanju).

102 Vendar je treba, kot zatrjuje Komisija, ugotoviti, da petodstotni popravek ni temeljil na kršitvi pravil za fizični inšpekcijski pregled skladišč za sladkor, kot so bila uvedena z Uredbo št. 915/2006, s strani italijanskih organov. Tako iz izpodbijanega sklepa in zbirnega poročila kot iz izmenjav med Komisijo in italijanskimi organi med upravnim postopkom je razvidno, da Komisija tega očitka nikjer ni navedla.

103 Poleg tega je Komisija v odgovor na pripombo spravnega organa, ki je menil, da je imela ureditev Unije na tem področju pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 915/2006 vrzeli, in ki se je skliceval na prehodne ukrepe, ki so bili uvedeni s to uredbo v zvezi s popisi javnih zalog sladkorja, sestavljenimi med drugim za tržno leto 2005/06, v točki 6.1.5 zbirnega poročila izrecno poudarila, da petodstotni popravek ni povezan z začetkom veljavnosti Uredbe št. 915/2006, ampak se nanaša na zahtevo, da bi morali biti popisi izvedeni do septembra 2006 (glej točko 96 zgoraj).

104 Poleg tega v teh okoliščinah trditve Italijanske republike, kot je pojasnjena v odgovoru na pisno vprašanje Splošnega sodišča, v skladu s katero bi morala Komisija zanjo za tržni leti 2004/05 in 2005/06 uporabiti prehodno ureditev, določeno v Uredbi št. 915/2006, ni mogoče sprejeti.

105 V uvodni izjavi 4 Uredbe št. 915/2006 je v zvezi s prehodnimi ukrepi navedeno:

„Ker se je intervencija za sladkor za tržno leto 2004/2005 začela, ne da bi se določila podrobna pravila za vodenje evidence, so nekatere države članice uredile skladiščenje zalog sladkorja na način, ki preveč otežuje popis po običajnih postopkih. Zato je treba določiti prehodna pravila za zaloge sladkorja iz tržnih let 2004/2005 in 2005/2006.“

106 V zvezi s tem je bila Priloga III k Uredbi št. 2148/96 spremenjena z Uredbo št. 915/2006 tako, da so bile dodane nove določbe, naslovljene „VII – Nepakiran sladkor“ in „VIII – Pakiran sladkor“. V zvezi s prehodno ureditvijo, ki jo je treba uporabiti za fizične postopke inšpekcijskega pregleda zalog sladkorja, glede katerih so bile v tržnih letih 2004/05 in 2005/06 opravljene intervencije, je v teh določbah navedeno:

„[...] Fizični postopek inšpekcijskega pregleda za zaloge sladkorja iz tržnih let 2004/2005 in 2005/2006:

1. Če postopek popisa iz točke A ni mogoč, intervencijska agencija pri silosu/skladišču z zaščitnimi oznakami uradno zaščiti vse točke dostopa ali izhoda. Intervencijska agencija mesečno pregleduje nepoškodovanost zaščitnih oznak, zato da zagotovi njihovo nedotaknjenost. Te preglede je treba podrobno opisati v poročilu. Brez navzočnosti inšpektorja intervencijske agencije ni dovoljen dostop do zalog.

Država članica poskrbi, da postopek nameščanja zaščitnih oznak ustrezno zagotovi nedotaknjenost skladiščenih intervencijskih proizvodov.

2. Tudi pregled stanja skladiščnih pogojev in dobrega stanja proizvodov je treba opraviti vsaj enkrat letno.“

- 107 Kot je razvidno iz teh določb, je bila prehodna ureditev z Uredbo št. 915/2006 določena za primer, če v zvezi s tržnima letoma 2004/05 in 2005/06 ne bi bilo mogoče izvesti fizičnih postopkov inšpekcijskega pregleda za zaloge sladkorja v skladu s pravili, uvedenimi z Uredbo št. 915/2006. Komisija pa italijanskim organom ni očitala, da navedenih postopkov niso izvedli, kot je to navedeno v točkah 102 in 103 zgoraj.
- 108 Italijanska republika sicer ne zatrjuje, da bi imeli italijanski organi težave z izvedbo fizičnih postopkov inšpekcijskega pregleda, uvedenih z Uredbo št. 915/2006. Trdi pa, da obstajajo „dejanske težave z usklajevanjem“ z javnim organom, pristojnim za popis, v obravnavani zadevi z Agecontrol. Ne trdi pa, da so bila vzrok teh težav nova pravila za fizične inšpekcijske preglede skladišč, uvedena z Uredbo št. 915/2006, niti da so se zato upoštevali alternativni postopki, določeni s prehodnimi določbami.
- 109 Iz tega je razvidno, da je treba ta očitek v delu, v katerem se nanaša na Uredbo št. 915/2006, zavrniti kot brezpredmeten.
- Uredba št. 884/2006
- 110 Kot je razvidno iz uvodnih izjav in iz člena 1 Uredbe št. 884/2006, ta uredba določa pogoje in pravila za financiranje intervencijskih ukrepov v obliki javnega skladiščenja iz EKJS za upravljanje in nadzor ustreznih postopkov s strani plačilnih agencij ter za upravičenost in načine izračuna odhodkov, ki jih je mogoče zaračunati EKJS. V skladu z uvodnima izjavama 13 in 14 določbe Uredbe št. 884/2006 v zvezi s tem nadomeščajo določbe, ki izhajajo iz več uredb, ki so poleg tega razveljavljene, med drugim Uredbe št. 2148/96 in Uredbe Sveta (EGS) št. 3492/90 z dne 27. novembra 1990 o določitvi dejavnikov, ki jih je treba upoštevati v letnih obračunih za financiranje intervencijskih ukrepov v obliki javnega skladiščenja s strani EKUJS, Jamstvenega oddelka (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 11, str. 50).
- 111 Uredba št. 884/2006, ki je v skladu s členom 15, prvi pododstavek, začela veljati sedmi dan po objavi v Uradnem listu, in sicer 30. junija 2006, se je na podlagi drugega odstavka istega člena uporabljala od 1. oktobra 2006.
- 112 V zvezi s tem je treba opozoriti na načelo, da se akti o spremembah zakonodajne določbe uporabijo, razen kadar ni določeno drugače, za prihodnje učinke položajev, ki so nastali v okviru nekdanjega zakona (glej sodbi z dne 29. junija 1999, Butterfly Music, C-60/98, Recueil, EU:C:1999:333, točka 24 in navedena sodna praksa, in z dne 29. januarja 2002, Pokrzepowicz-Meyer, C-162/00, Recueil, EU:C:2002:57, točka 50). Čeprav je treba postopkovna pravila načeloma uporabljati za vse spore, ki potekajo ob njihovem sprejetju, je treba za zagotovitev spoštovanja načel pravne varnosti in varstva legitimnega pričakovanja materialna pravila razlagati, kot da se na položaje, nastale pred začetkom njihove veljavnosti, nanašajo le, če je iz njihovega besedila, ciljev ali zgradbe jasno razvidno, da se jim lahko prizna tak učinek (glej sodbi z dne 24. septembra 2002, Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, EU:C:2002:524, točka 119 in navedena sodna praksa, in z dne 1. julija 2009, ThyssenKrupp Stainless/Komisija, T-24/07, ZOdl., EU:T:2009:236, točka 85 in navedena sodna praksa).
- 113 Poleg tega je v skladu s sodno prakso zakonodajalcu dopuščeno, da razlikuje med datumom začetka veljavnosti in datumom uporabe akta, ki ga sprejme, tako, da določi, da je drugi datum poznejši od prvega. To lahko državam članicam ali institucijam Unije med drugim omogoči, da po tem, ko je akt že začel veljati in je torej že bil vključen v pravni red Unije, na podlagi tega akta izpolnijo predhodne obveznosti, ki so nujne, da bi se lahko ta akt pozneje polno uporabljal za vse pravne subjekte, na katere se nanaša (sodba z dne 17. novembra 2011, Homawoo, C-412/10, ZOdl., EU:C:2011:747, točka 24).

- 114 Če je v upravnem ukrepu pojasnjeno, da bo začel učinkovati z nekim datumom, to pomeni, da se bodo njegovi učinki začeli z datumom, ki je naveden (sodba z dne 14. aprila 1970, Cafiero/Komisija, 42/69, Recueil, EU:C:1970:23, str. 161, točka 7).
- 115 Iz tega je razvidno, da se je z izjemo posebnih določb, ki naj bi določale, da se nekatere določbe uporabljajo pred datumom začetka učinkovanja, ki je določen v členu 15, drugi odstavek, Uredbe št. 884/2006, ta uredba uporabljala od 1. oktobra 2006.
- 116 Italijanska republika trdi, da je Komisija Uredbo št. 884/2006 uporabila retroaktivno glede obveznosti izvedbe popisov, saj naj bi bila s členom 8 navedene uredbe prvič uvedena obveznost izdelave letnega popisa transakcij, ki so bile, ko je začela veljati, že nekaj časa izvedene.
- 117 V zvezi s tem je treba navesti, da nobene uvodne izjave niti določbe Uredbe št. 884/2006 ni mogoče razumeti tako, da je njen namen določiti, da določbe iz člena 8 navedene uredbe začnejo učinkovati na drug datum, kot je ta, ki je določen v njenem členu 15, drugi pododstavek. Zato je treba šteti, da se ta določba uporablja od 1. oktobra 2006.
- 118 Iz zbirnega poročila je razvidno, da se je Komisija sklicevala na to določbo v zvezi s petodstotnim popravkom glede obračunskega leta 2006, ki je trajalo od 1. oktobra 2005 do 30. septembra 2006.
- 119 Zato je Komisija s tem, da je uporabila člen 8 Uredbe št. 884/2006 za obveznost italijanskih organov, da izdelajo popis za obračunsko leto 2006, kršila načeli prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in varstva zaupanja v pravo.
- 120 Komisija je v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča priznala, da se je v obravnavani zadevi za obveznost izdelave letnega popisa *ratione temporis* uporabljal člen 3 Uredbe št. 3492/90, in ne člen 8 Uredbe št. 884/2006.
- 121 Zato je treba preučiti, ali je zaradi take napake, ki jo je storila Komisija, v zvezi z izpodbijanem sklepom storjena zgolj formalna napaka ali nasprotno bistvena formalna napaka, zaradi katere ga je mogoče v zvezi s petodstotnim popravkom zaradi kršitev načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo razglasiti za ničnega.
- 122 Komisija pojasnjuje, da se je med upravnim postopkom sklicevala na člen 8 Uredbe št. 884/2006, saj je ta uredba veljala v času poteka tega postopka, na podlagi katerega je italijanskim organom naložila korektivne ukrepe, ki jih morajo sprejeti. Komisija pa v bistvu zatrjuje, da obveznost, določena v členu 8 Uredbe št. 884/2006, ni bila nova, kar naj bi bilo potrjeno s primerjalno razpredelnico, priloženo k tej uredbi, v skladu s katero določbe člena 8 Uredbe št. 884/2006 ustrezajo določbam člena 3 Uredbe št. 3492/90.
- 123 V zvezi s tem je treba spomniti, da načelo pravne varnosti, ki je splošno načelo prava Unije, zahteva, da mora biti pravo Unije jasno, njegova uporaba za osebe, na katere se nanaša, pa predvidljiva. Zato se zahteva, da mora zavezujoča narava vsakega akta, katerega cilj je ustvariti pravne učinke, izvirati iz določbe prava Unije, ki mora biti izrecno navedena kot njegova pravna podlaga in ki določa pravno obliko, ki jo mora imeti akt (glej sodbi z dne 12. decembra 2007, Italija/Komisija, T-308/05, ZOdl., EU:T:2007:382, točka 123 in navedena sodna praksa, in z dne 29. septembra 2011, Poljska/Komisija, T-4/06, EU:T:2011:546, točka 82 in navedena sodna praksa).
- 124 Glede preučitve obveznosti obrazložitve aktov, ki ustvarjajo pravne učinke, opustitev navedbe natančne določbe ne pomeni nujno bistvene pomanjkljivosti, če je mogoče pravno podlago akta določiti na podlagi njegovih drugih elementov. Vendar je izrecno sklicevanje nujno, če bi bili sicer zainteresirane osebe in sodišče Unije negotovi glede natančne pravne podlage (glej zgoraj v točki 123 navedeni sodbi Italija/Komisija, EU:T:2007:382, točka 124 in navedena sodna praksa, in Poljska/Komisija, EU:T:2011:546, točka 83 in navedena sodna praksa).

- 125 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da člen 3 Uredbe št. 3492/90, na katerega se Komisija sklicuje le v svojih pisnih vlogah pred Splošnim sodiščem, ni bil naveden niti v izpodbijanem sklepu, niti v zbirnem poročilu, niti med upravnim postopkom. Komisija se je namreč sklicevala na člen 8 Uredbe št. 884/2006.
- 126 Vendar na podlagi take izključno formalne napake glede pravne podlage ni mogoče razglasiti ničnosti izpodbijanega sklepa zaradi kršitve načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo.
- 127 Prvič, zaradi te napake Italijanski republiki ni bilo onemogočeno, da bi opredelila obveznosti, neizpolnitev katerih ji očita Komisija. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Italijanska republika, namreč s členom 8 Uredbe št. 884/2006, na katerega se v izpodbijanem sklepu sklicuje Komisija, ni bila prvič, malo po koncu obračunskega leta 2006, uvedena obveznost izdelave letnega popisa, ker je bila ta obveznost, kot to zatrjuje Komisija, že pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 884/2006 določena s členom 3 Uredbe št. 3492/90. Obveznosti, ki jih imajo plačilne agencije na podlagi določb iz člena 3 Uredbe št. 3492/90, so enake obveznostim, ki izhajajo iz določb iz člena 8 Uredbe št. 884/2006, s katerim je Komisija utemeljila svoj sklep, s tem da ta dva člena določata obveznost izdelave letnega popisa za vsako obračunsko leto (glej točki 137 in 138 v nadaljevanju).
- 128 Italijanska republika z ničimer ne utemeljuje trditve, s katero ugovarja kontinuiteti med Uredbo št. 3492/90 in Uredbo št. 884/2006. Poudariti pa je treba, da je iz člena 14, drugi odstavek, Uredbe št. 884/2006 razvidno, da se sklicevanja na uredbe, ki so bile razveljavljene na njeni podlagi, zlasti Uredbo št. 3492/90, razumejo kot sklicevanja na to uredbo in se berejo v skladu s primerjalnimi preglednicami iz Priloge XVI. V skladu s to preglednico člen 3 Uredbe št. 3492/90 ustreza členu 8(1) Uredbe št. 884/2006. Besedili tako potrjujeta kontinuiteto med obveznostmi izdelave letnega popisa proizvodov, ki so bili predmet intervencij, ki se v skladu z Uredbo št. 884/2006 uporabljajo od tržnega leta 2006, in med obveznostmi, ki so obstajale pred tem na podlagi Uredbe št. 3492/90.
- 129 Italijanska republika se v zvezi s tem ne more uspešno sklicevati na to, da ni bila seznanjena z obveznostmi, ki jih imajo nacionalni organi na podlagi člena 3 Uredbe št. 3492/90. Čeprav je Komisija v upravnem postopku ravnala napačno, ker se ni sklicevala na to določbo, je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da so določbe prava Unije na datum njihove objave v Uradnem listu edino pozitivno pravo na navedenem področju, ki ga vsi poznajo (glej sodbo z dne 5. junija 1996, Günzler Aluminium/Komisija, T-75/95, Recueil, EU:T:1996:74, točka 50 in navedena sodna praksa). Italijanska republika torej ni mogla prezreti obstoja obveznosti izdelave letnega popisa proizvodov, ki so bili predmet intervencijskih ukrepov v obliki javnega skladiščenja, za vsako obračunsko leto, kot je bilo to razvidno iz člena 3 Uredbe št. 3492/90.
- 130 Drugič, iz zgoraj navedenega je razvidno tudi, da četudi bi Komisija petodstotni popravek utemeljila na členu 3 Uredbe št. 3492/90, bi prišla do enakega vsebinskega rezultata, in sicer bi ugotovila, da italijanski organi niso izvedli letnega popisa za obračunsko leto 2006. Zato napačna navedba določbe, ki se *ratione temporis* uporablja za obveznost izdelave letnega popisa, v nobenem primeru nima odločilnega vpliva na izid vsebinske analize, ki jo opravi Komisija (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 129 navedeno sodbo Günzler Aluminium/Komisija, EU:T:1996:74, točka 55).
- 131 V teh okoliščinah je treba poleg tega ugotoviti, da se je Komisija v zvezi z obveznostmi nacionalnih organov, da izvedejo letne popise v obliki fizičnih inšpekcijskih pregledov skladišč, v izpodbijanem sklepu sklicevala tudi na člen 4 Uredbe št. 2148/96 (glej točko 96 zgoraj), in ne na ustrezno določbo v Uredbi št. 884/2006, in sicer v skladu s primerjalno razpredelnico iz Priloge XVI k tej uredbi na „Prilog[o] I, točka A. I“ te uredbe. Zato je treba očitek, ki se nanaša na kršitev načel pravne varnosti in zaupanja v pravo, ker so se italijanski organi pri opredelitvi obveznosti v zvezi z letnimi popisi za obračunsko leto 2006 (glej točko 99 zgoraj) zanašali na uporabo člena 4 Uredbe št. 2148/96, zavrniti kot brezpredmeten.

132 Iz tega je razvidno, da se Italijanska republika v obravnavani zadevi v zvezi z uporabo člena 8 Uredbe št. 884/2006 ne more uspešno sklicevati na kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in zaupanja v pravo. Ta očitek je treba torej v celoti zavrnil.

Očitek, ki se nanaša na napačno razlago in uporabo člena 8 Uredbe št. 884/2006 in Priloge I k tej uredbi ter člena 4 Uredbe št. 2148/96, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Uredbi št. 915/2006

133 Kot je bilo opozorjeno v točki 96 zgoraj, je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je Italijanski republiki za obračunsko leto naložen petodstotni popravek za obračunsko leto 2006 zaradi „prepozno izvedenih popisov zalog“, s čimer sta bila kršena člen 8 Uredbe št. 884/2006 in člen 4 Uredbe št. 2148/96. V skladu z zbirnim poročilom je zaradi te napake nastalo finančno tveganje, ki so mu bili skladi podvrženi, ker na podlagi drugih popisov, izvedenih za obračunsko leto 2006, ni bilo mogoče dokazati, da je bila v skladiščih dejansko celotna količina, vpisana v računovodski evidenci zalog, in tako zagotoviti, da so bili stroški skladiščenja in drugi stroški plačani na podlagi pravih podatkov.

134 Italijanska republika trdi, da je izvedla več nadzorov nad prodajo sladkorja, ki je predmet intervencijskih ukrepov, med drugim na podlagi mesečnih računovodskih evidenc, katerih prepisi so bili predloženi Splošnemu sodišču. Poleg tega je vzpostavljeni informacijski sistem registra natovarjanja in raztovarjanja omogočal vsakodnevno preverjanje in posodabljanje stanja zalog, tako da je sledil vsem njegovim spremembam. Italijanski organi naj bi si tako prizadevali izvesti nadzore pri vstopu in izstopu proizvoda ter zalog, ki so ostale v skladišču, pri čemer so preverjali celotne količine, „kot da bi bili ves čas v obdobju popisa“.

135 Komisija trditve Italijanske republike izpodbija.

136 Kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 31 zgoraj, evropski kmetijski skladi financirajo le intervencije, izvedene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. Domnevno pomanjkljive elemente, zaradi katerih je bil sprejet izpodbijani finančni popravek, je torej treba presoditi ob upoštevanju posebnih obveznosti, ki jih imajo nacionalni organi na podlagi ureditve Unije v zvezi z nadzorom nad zalogami proizvodov, ki so bili predmet intervencijskih ukrepov.

137 Člen 3 Uredbe št. 3492/90 določa:

„V vsakem proračunskem letu intervencijske agencije vodijo popis za vsak proizvod, ki je predmet intervencij Skupnosti.

Intervencijske agencije primerjajo rezultate tega popisa z računovodskimi podatki: morebitne razlike v količini ali kakovosti, ugotovljene med pregledi, se vknjižijo v skladu s členom 5.“

138 Ta določba je bila razveljavljena s členom 14, prvi odstavek, Uredbe št. 884/2006 s 1. oktobrom 2006 in v skladu s primerjalno preglednico iz Priloge XVI nadomeščena z ustrezno določbo iz člena 8 Uredbe št. 884/2006, ki določa enako obveznost plačilnih agencij, da izdelajo letni popis v vsakem obračunskem letu.

139 V členu 2(3)(a) Uredbe št. 884/2006 je obračunsko leto opredeljeno kot obdobje od 1. oktobra nekega leta do 30. septembra naslednjega leta.

140 Člen 4 Uredbe št. 2148/96 določa:

„1. Intervencijska agencija je odgovorna za točnost informacij, zbranih v skladu s členi 2, 3 in 3. V ta namen vse leto izvaja inšpekcijske preglede skladišč na kraju samem, v nerednih časovnih presledkih in po možnosti nenapovedano.

Vsako skladišče je pregledano najmanj enkrat na leto v skladu s pravili, določenimi v Prilogi III, inšpekcijski pregledi pa obsegajo zlasti naslednje:

- (a) postopek zbiranja informacij, navedenih v členih 2 in 3;
- (b) skladnost evidenc, ki jih na kraju samem vodi skladišče, z informacijami, poslanimi na intervencijsko agencijo; in
- (c) fizično prisotnost količin v skladišču s seznama skladišča, ki jih je navedlo v svojem zadnjem mesečnem poročilu, ocenjeno vizualno ali, v primeru dvoma ali spora, s tehtanjem ali merjenjem.

Fizična prisotnost se ugotovi z dovolj reprezentativnim fizičnim pregledom, ki zajame najmanj odstotke, določene v Prilogi III, in tako omogoča sklepanje, da so vse količine, navedene v računovodskih evidencah, dejansko prisotne.

[...]

- 141 Tudi Uredba št. 2148/96 je bila razveljavljena s 1. oktobrom 2006 z Uredbo št. 884/2006. V skladu s primerjalno preglednico iz Priloge XVI k zadnjenavedeni člen 4 Uredbe št. 2148/96 ustreza „Prilog[i] I, točka A. I“, k Uredbi št. 884/2006.
- 142 Pravila za fizični inšpekcijski pregled zalog kmetijskih proizvodov, kot so opredeljena v Prilogi III k Uredbi št. 2148/96, so bila spremenjena z Uredbo št. 915/2006. V okviru tega je bila Priloga III k Uredbi št. 2148/96 spremenjena, da bi bile vključene nove določbe v zvezi s fizičnim postopkom inšpekcijskega pregleda, ki se uporabljajo za nepakirani sladkor („VII – Nepakirani sladkor“) in pakirani sladkor („VIII – Pakirani sladkor“) (glej tudi točko 101 zgoraj).
- 143 Iz zgoraj navedenih določb je razvidno, da morajo plačilne agencije letni popis izvesti v vsakem proračunskem letu in da morajo v skladu s členom 3 Uredbe št. 3492/90, ki je bil v bistvu nadomeščen s členom 8 Uredbe št. 884/2006, rezultate teh popisov primerjati z računovodskimi podatki. Tako obračunsko leto traja od 1. oktobra nekega leta do 30. septembra naslednjega leta. Letni popis se izdela zlasti na podlagi rezultatov popisov zalog iz člena 4 Uredbe št. 2148/96, izvedenih s fizičnimi inšpekcijskimi pregledi skladišč na kraju samem v skladu s postopki iz Priloge III k navedeni uredbi. Te preveritve prek fizičnih inšpekcijskih pregledov skladišč na kraju samem so v skladu s sodno prakso bistvene za zagotovitev pravilnosti odhodkov v zvezi s skladiščenjem in pomenijo ključni nadzor v smislu Priloge 2 k dokumentu VI/5330/97 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. junija 2006, Grčija/Komisija, T-251/04, EU:T:2006:165, točka 79).
- 144 Iz tega je razvidno, da je napaka, ki je nastala, ker popis ni bil narejen pred 30. septembrom 2006, v nasprotju z določbami člena 4 Uredbe št. 2148/96 v povezavi s členom 3 Uredbe št. 3492/90, kakor je bil v bistvu nadomeščen s členom 8 Uredbe št. 884/2006.
- 145 Italijanski organi v upravnem postopku niso ugovarjali temu, da do 30. septembra 2006 niso izvedli popisov, kot je to med drugim razvidno iz zapisnika dvostranskega srečanja in točke 5, zadnji odstavek, poročila spravnega organa.
- 146 Poleg tega Italijanska republika temu pred Splošnim sodiščem v bistvu ne ugovarja. Na eni strani se v zvezi z njeno utemeljitvijo zdi, da ne ugovarja temu, da je to obveznost imela na podlagi člena 4 Uredbe št. 2148/96, na kateri se je sklicevala, da bi navedla, da so se italijanski organi zanesli na to, da bo ta določba veljala do 30. septembra 2006 (glej točko 131 zgoraj).

- 147 Na drugi strani je v svojih vlogah pred Splošnim sodiščem zatrjevala, da je Agecontrol februarja 2007 izvedel popise kakovosti in količine ter izdelal stanje zalog na dan 30. septembra 2006. Italijanska republika je v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča potrdila, da je treba te trditve razumeti tako, da je z njimi navedeno, da je Agecontrol popise izvedel šele februarja 2007 in je nato poročilo glede navedenih popisov posredovalo Komisiji.
- 148 Italijanska republika pa drugače v bistvu zatrjuje, da so drugi nadzori, ki so jih italijanski organi izvedli v zvezi s skladiščenjem sladkorja, zlasti pri vstopu in izstopu proizvoda, med katerimi naj bi bili izvedeni tudi nekateri nadzori, ki so se nanašali na količino skladiščenega sladkorja, mesečno računovodsko evidenco ter informacijski sistem registra natovarjanja in raztovarjanja, katere namen je vsakodnevno preverjanje in posodabljanje stanja zalog, omogočali, da se zagotovijo enaki rezultati kot pri popisih, in sicer, da se zagotovi, da se stroški skladiščenja plačajo za sladkor, ki je resnično na zalogi.
- 149 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da nadzori, na katere se sklicuje Italijanska republika, ne zadostujejo za odpravo pomanjkljivosti, ki so navedene v izpodbijanem sklepu in v zbirnem poročilu v zvezi z neizvedbo letnih popisov do 30. septembra 2006.
- 150 Obveznost izvedbe letnih popisov v vsakem proračunskem letu je bila izrecno določena v členu 4 Uredbe št. 2148/96 in členu 3 Uredbe št. 3492/90, ki je bil nadomeščen s členom 8 Uredbe št. 884/2006, kot je bilo navedeno v točkah 143 in 144 zgoraj.
- 151 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa morajo države članice uporabiti posebne nadzorne ukrepe, če jih uredba določa, ne da bi bilo treba presoditi o utemeljenosti njihovih trditev, da bi bil drugačen sistem nadzora učinkovitejši (glej sodbi z dne 21. marca 2002, Španija/Komisija, C-130/99, Recueil, EU:C:2002:192, točka 87 in navedena sodna praksa, in z dne 28. marca 2007, Španija/Komisija, T-220/04, EU:T:2007:97, točka 89 in navedena sodna praksa).
- 152 Poleg tega, kot je Komisija poudarila v točki 6.1.3 zbirnega poročila, je iz dokumenta VI/5330/97 razvidno, da „nadomestnih nadzorov ni mogoče samodejno šteti za nadzore, s katerimi se odpravlja neskladnost“, in da „[k]adar uredbe izrecno določajo posebni pregled, država članica nima druge možnosti, kot da opravi ta pregled ali vloži zahtevo pri organu, da bi se ji odobrilo izvzetje [...]“.
- 153 Italijanska republika napačno zatrjuje, da popisi niso bili nujni, ker naj bi jih bilo treba v vsakem primeru obvezno narediti pri vstopu in izstopu iz zalog, in da naj bi bile količine sladkorja, ki so na zalogi, določene takrat. Ne more namreč prezreti obveznosti, da je treba najmanj enkrat letno s fizičnimi inšpekcijskimi pregledi izvesti popis vsakega skladišča, kar izhaja iz člena 4 Uredbe št. 2148/96. V zvezi s tem je nujnost opraviti letni popis, in ne le nadzor pri vstopu in izstopu iz zalog, utemeljena z dejstvom, da lahko pogoji skladiščenja povzročijo spremembo količin, ki so na zalogi. Pregled stanja zalog pri letnem popisu tako omogoča, da se prepreči, da bi za nepotrebne stroške skladiščenja, to je stroške v zvezi s količinami sladkorja, ki ne obstaja ali ne obstaja več, bremenili sklade Unije (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 2. februarja 2012, Grčija/Komisija, T-469/09, EU:T:2012:50, točki 127 in 128).
- 154 Poleg tega so popisi, izvedeni s fizičnimi inšpekcijskimi pregledi krajev, bistveni za uskladitev računovodskih podatkov z dejanskim stanjem zalog proizvodov, ki so predmet intervencije, in za to, da se ugotovi, da je dejansko na zalogi celotna količina, vpisana v računovodski evidenci zalog. V skladu s sodno prakso je zakonodajalec Unije upravni nadzor in nadzor na kraju samem zasnoval kot dopolnjujoči se, čeprav različni sredstva za pregledovanje (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 1996, Nemčija/Komisija, C-41/94, Recueil, EU:C:1996:366, točka 43). Niti mesečna računovodska evidenca, niti nadzori sladkorja pri vstopu in izstopu zalog, niti informacijski sistem registra natovarjanja in raztovarjanja ne morejo v nobenem primeru zagotoviti enake stopnje zanesljivosti kot letni popisi, izvedeni s fizičnimi inšpekcijskimi pregledi na kraju samem, ki omogočajo uskladitev računovodskih podatkov in podatkov, pridobljenih v okviru teh popisov.

- 155 Nazadnje je treba spomniti, da se država članica ne more sklicevati na praktične določbe ali stanje nacionalnega pravnega reda za utemeljitev nespoštovanja obveznosti in rokov, ki izhajajo iz pravnih pravil Unije. Podrobneje, država članica se ne more sklicevati na praktične težave, da bi utemeljila neizvedbo ustreznih nadzorov (glej sodbi z dne 21. februarja 1991, Nemčija/Komisija, C-28/89, Recueil, EU:C:1991:67, točka 18 in navedena sodna praksa, in z dne 12. novembra 2010, Italija/Komisija, T-95/08, EU:T:2010:464, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 156 Zato se, tudi če bi te res obstajale, Italijanska republika ne more veljavno sklicevati na težave, s katerimi naj bi se soočala pri načrtovanju nadzorov z Agecontrol.
- 157 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da ugotovitev Komisije v obravnavani zadevi, v skladu s katero letni popisi za proračunsko leto 2006 niso bili izvedeni pred 30. septembrom 2006, pomeni element, ki lahko povzroči resne dvome v smislu sodne prakse, navedene v točki 32 zgoraj, v zvezi z vzpostavitvijo ustreznega in učinkovitega nadzora, ki bi omogočal, da sklade bremenijo le odhodki, povezani s sladkorjem, ki je bil resnično v skladišču. Italijanska republika ni predložila nobenega dokaza, na podlagi katerega bi bilo mogoče to ugotovitev izpodbiti, in tako ni mogla predložiti podrobnega in popolnega dokaza o resničnosti teh nadzorov in o nepravilnosti trditve Komisije v smislu sodne prakse, navedene v točki 33 zgoraj.
- 158 Komisija je torej utemeljeno štela, da prepozna izvedba letnih popisov zalog sladkorja v smislu določb člena 4 Uredbe št. 2148/96 v povezavi z določbami člena 3 Uredbe št. 3492/90, kakor je bil v bistvu nadomeščen s členom 8 Uredbe št. 884/2006, pomeni tveganje za sklade, ki ga ni mogoče v celoti izravnati z drugimi nadzori, na katere se sklicujejo italijanski organi.
- 159 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvijo Italijanske republike, v skladu s katero se Uredba št. 2148/96 „ni nanašala na proizvod ‚sladkor‘“.
- 160 Gotovo je res, kot zatrjuje Italijanska republika, da Uredba št. 2148/96 prvotno ni vsebovala nobene določbe o fizičnih postopkih inšpekcijskega pregleda zalog sladkorja; ti so bili namreč uvedeni šele z Uredbo št. 915/2006, ki je začela veljati 29. junija 2006, in se ob upoštevanju prehodnih določb, ki jih določa ta uredba, uporablja za tržno leto 2005/06 (glej točko 101 zgoraj).
- 161 Vendar določbe, uvedene z Uredbo št. 915/2006, uvajajo fizične postopke inšpekcijskega pregleda skladišč za sladkor, obveznost izvedbe tega nadzora pa je bila določena že s členom 4 Uredbe št. 2148/96 za vse kmetijske proizvode v javnih intervencijskih zalogah. Kot pa je bilo navedeno v točkah 102 in 103 zgoraj, očitek Komisije ne temelji na neupoštevanju fizičnih postopkov inšpekcijskega pregleda zalog sladkorja, uvedenih z Uredbo št. 915/2006, temveč na prepozni izvedbi letnih popisov v smislu člena 4 Uredbe št. 2148/96 in člena 3 Uredbe št. 3492/90, kakor je bil v bistvu nadomeščen s členom 8 Uredbe št. 884/2006.
- 162 Italijanska republika pa v nobenem primeru ni dokazala, zakaj bi bila z neizvedbo fizičnih postopkov inšpekcijskega pregleda skladišč za sladkor ali z njihovo uvedbo z Uredbo št. 915/2006 pojasnjena prepozna izvedba letnih popisov tega proizvoda.
- 163 Poleg tega, kot poudarja Komisija, za Italijansko republiko ni veljala nikakršna prepoved za izvedbo postopkov za nadzor nad skladišči, ki so podobni nadzorom nad drugimi proizvodi, kot zatrjuje, da je storila v zvezi z drugimi vrstami nadzorov.
- 164 V zvezi s tem je treba navesti, da morajo države članice izvesti ustrezne nadzore za vzpostavitev učinkovitega sistema nadzora in spremljanja, čeprav podrobna pravila o teh nadzorih v ureditvi Unije niso bila izrecno opredeljena (glej sodbo z dne 31. januarja 2012, Španija/Komisija, T-206/08, EU:T:2012:33, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 165 Iz tega je razvidno, da ta očitek ni utemeljen in ga je treba zavriniti.

Očitek, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti

- 166 V zvezi s trditvijo, da naj bi bil popravek, uporabljen v obravnavani zadevi, nesorazmeren, je treba uvodoma navesti, da se ta očitek ne nanaša na način, kako je Komisija izračunala znesek 781.044 EUR v zvezi z uporabo petodstotnega pavšalnega popravka za finančno leto 2006. Italijanska republika namreč zatrjuje le, da bi Komisija morala upoštevati pozno spremembo intervencijskega sistema v obliki skladiščenja v sektorju sladkorja, ki je bila z Uredbo št. 884/2006 in Uredbo št. 915/2006 uvedena junija 2006, to je med proračunskim letom 2006. Meni, da bi bilo treba petodstotni popravek uporabiti kvečjemu za obdobje po začetku veljavnosti teh uredb. Poleg tega Italijanska republika meni, da bi Komisija morala upoštevati tudi prehodne ureditve, ki naj bi izhajale iz teh uredb.
- 167 Kot pa je bilo ugotovljeno v okviru preizkusa prvega in drugega očitka tretjega tožbenega razloga, začetek veljavnosti Uredbe št. 884/2006 in Uredbe št. 915/2006 ni vplival na obveznosti, ki jih imajo italijanski organi v zvezi z vzpostavitvijo sistema popisov, saj z navedenima uredbama obveznosti, v zvezi s katerimi so bile v obravnavani zadevi ugotovljene pomanjkljivosti, niso bile spremenjene (glej zlasti točki 127 in 161 zgoraj).
- 168 Zato je treba očitek, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti zaradi spremembe zadevne ureditve v tržnem letu 2006, zavrni.
- 169 V vsakem primeru zadostuje spomniti, da lahko Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso zavrne poravnavo vseh priglašanih odhodkov, če ugotovi, da ne obstajajo zadostni mehanizmi nadzora (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2005, Nizozemska/Komisija, C-318/02, EU:C:2005:104, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 170 V obravnavani zadevi se pomanjkljivosti, na katere se sklicujejo službe Komisije, nanašajo na prepozno izvedbo nadzorov, ki imajo pomembno vlogo pri opredelitvi pravilnosti odhodkov, tako da je mogoče utemeljeno ugotoviti, da je bilo tveganje za izgube, ki so mu bili podvrženi skladi, znatno. Zneska, ki ga Komisija ni odobrila in ki je omejen na 5 % zadevnih odhodkov, zato ni mogoče šteti za čezmerne in nesorazmerne.
- 171 Iz tega je razvidno, da Komisija s tem, da je v obravnavani zadevi naložila pavšalni popravek v višini 5 % zadevnih odhodkov, ni kršila načela sorazmernosti, ker so bile z zamudo pri izvedbi popisa kršene zahteve na podlagi ureditve Unije.
- 172 Tretji tožbeni razlog je treba zato v celoti zavrni.

b) Četrty tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve

- 173 Italijanska republika meni, da Komisija ni pravno zadostno obrazložila zavrnitve predloga pravnega organa, v skladu s katero bi bilo treba popravek, povezan s prepozno izvedbo popisov, omejiti na stroške skladiščenja, ki so bili prijavljeni med začetkom veljavnosti Uredbe št. 915/2006 in koncem finančnega leta 2006.
- 174 V zvezi s tem je treba ugotoviti, tako kot je ugotovila Komisija, da so bile obveznosti v zvezi s popisi določene že ureditvi, ki je veljala pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 915/2006 (glej točko 161 zgoraj). V nasprotju s trditvami Italijanske republike z zadnjenavedeno uredbo torej obveznosti, v zvezi s katerimi so bile v obravnavani zadevi ugotovljene pomanjkljivosti, niso bile prvič uvedene. Začetek veljavnosti Uredbe št. 915/2006 zato ne more vplivati na obstoj obveznosti držav članic kot take v zvezi z obveznostjo izvedbe popisov.
- 175 Komisija je to vsekakor pojasnila v upravnem postopku, zlasti v svojem končnem stališču z dne 3. januarja 2011 po poročilu pravnega organa. To je navedla tudi v točki 6.1.5 zbirnega poročila.

- 176 Poleg tega pa, kot je navedeno v točki 72 zgoraj, mnenje spravnega organa Komisije ne zavezuje.
- 177 Zato je v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah od 91 do 93, treba obrazložitev izpodbijanega sklepa šteti za zadostno in torej ta tožbeni razlog zavrniti.

c) Ugovor nezakonitosti v povezavi z Uredbo št. 915/2006

- 178 V zvezi s tretjim in četrtem tožbenim razlogom Italijanska republika podredno navaja ugovor nezakonitosti v povezavi z Uredbo št. 915/2006, ker naj bi bila z njo uvedena obveznost izvedbe popisov končnih zalog sladkorja le približno tri mesece pred novim rokom za izvedbo popisov. Italijanska republika meni, da naj bi bilo v nasprotju z načeli, navedenimi v okviru tretjega tožbenega razloga, z uredbo naložiti ravnanja, povezana s preteklimi dejanji, in opustitev sankcionirati prek postopka finančnega popravka.
- 179 Komisija trditve Italijanske republike izpodbija.
- 180 Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso člen 277 PDEU izraz splošnega načela, ki vsaki stranki zagotavlja pravico, da za dosego razglasitve ničnosti posamičnega akta posredno izpodbija veljavnost predhodnih aktov institucij, ki so pravna podlaga za izpodbijani sklep (glej v tem smislu sodbi z dne 6. marca 1979, Simmenthal/Komisija, 92/78, Recueil, EU:C:1979:53, točke od 39 do 41, in z dne 20. septembra 2011, Regione autonoma della Sardegna in drugi/Komisija, T-394/08, T-408/08, T-453/08 in T-454/08, ZOdl., EU:T:2011:493, točka 206 in navedena sodna praksa).

- 181 Vendar pa je, kot je upravičeno opozorila Komisija, ugovor nezakonitosti, ki je bil ob glavnem ugovoru, s katerim se izpodbija zakonitost nekega akta, dodatno naveden v skladu s členom 277 PDEU, dopusten le, če obstaja vzročna zveza med spornim aktom in pravnim pravilom, na katerega domnevno nezakonitost se sklicuje. Ker namen člena 277 PDEU namreč ni stranki omogočiti izpodbijanje veljavnosti katerega koli splošnega akta v dobro katerega koli pravnega sredstva, se mora splošni akt, glede katerega se uveljavlja nezakonitost, neposredno ali posredno uporabljati v obravnavani zadevi in mora obstajati neposredna pravna zveza med izpodbijanim posamičnim sklepom in zadevnim splošnim aktom (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Regione autonoma della Sardegna in drugi/Komisija, EU:T:2011:493, točka 207 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 6. septembra 2013, Deutsche Bahn in drugi/Komisija, T-289/11, T-290/11 in T-521/11, ZOdl., EU:T:2013:404, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 182 V obravnavani zadevi se tožeča stranka sklicuje na nezakonitost Uredbe št. 915/2006. Kot pa je bilo navedeno v točkah 102 in 103 zgoraj, Komisija izpodbijanega sklepa ni utemeljila na določbah navedene uredbe, saj italijanskim organom ni očitala, da niso izvedli posebnih fizičnih postopkov inšpekcijskega pregleda, uvedenih z navedeno uredbo, ampak na dejstvu, da do 30. septembra 2006 niso izvedli popisov kot takih, ki so bili določeni že v členu 4 Uredbe št. 2148/96 in členu 3 Uredbe št. 3492/90, kakor je bil v bistvu spremenjen s členom 8 Uredbe št. 884/2006 (glej tudi točko 161 zgoraj).

- 183 Ugovor nezakonitosti je tako vložen v zvezi z uredbo, ki ne vpliva na rešitev spora glede glavne stvari in nima neposredne pravne zveze s tem sporom. Zato ga je treba zavreči kot nedopustnega.

d) Šesti tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, neobstoja dokazov in izkrivljanja dejstev

- 184 Komisija se je v točki 6.1.3 zbirnega poročila v okviru očitka, ki se nanaša na prepozno izvedbo popisa in tveganja, ki so mu zaradi nje podvrženi skladi, sklicevala na 127.000 ton sladkorja, ki naj bi bil med 30. septembrom 2006, ko bi morali biti izvedeni popisi, in februarjem 2007, ko so bili dejansko izvedeni, odstranjen iz zalog, ne da bi bil niti pregledan niti uradno stehtan.

- 185 Italijanska republika zatrjuje, da Komisija te ugotovitve ni dokazala z nobenim dokazom in da je zato izkrivila dejstva. Poleg tega pojasnjuje, da so bila ta premikanja povezana s postopki odstranitve proizvoda.
- 186 Komisija je v odgovor na pisno vprašanje Splošnega sodišča navedla, da je svojo ugotovitev v zvezi z odstranitvijo 127.000 ton sladkorja utemeljila na podlagi sistemske preglednice E-Faudit z dne 30. marca 2007, ki so ji jo posredovali italijanski organi.
- 187 Ugotoviti je treba, da zadevni dokument, ki ga je predložila Komisija z odgovorom na vprašanje Splošnega sodišča, povzema premikanja zalog sladkorja od oktobra 2006 do februarja 2007. Iz navedenega dokumenta je razvidno, da so bile količine sladkorja, ki so bile na zalogi konec februarja 2007, nižje od referenčnih količin na začetku oktobra 2006, in sicer za 127.000 ton, ki so bile odstranjene iz intervencijskih zalog brez fizičnega premikanja.
- 188 Italijanska republika ni izpodbijala resničnosti podatkov v tej preglednici in ni zanikala, da so jo Komisiji v upravnem postopku posredovali italijanski organi.
- 189 Iz tega je razvidno, da Italijanska republika napačno zatrjuje, da je Komisija izkrivila dejstva in da ni podala zadostne obrazložitve v zvezi z dejstvom, da je bilo med oktobrom 2006 in februarjem 2007 zadevnih 127.000 ton odstranjenih iz intervencijskih zalog brez fizičnega premikanja, ker so dokaz v zvezi s tem Komisiji predložili italijanski organi.
- 190 V vsakem primeru je treba spomniti, da je petodstotni popravek, ki ga je Komisija uporabila v obravnavani zadevi, pavšalni popravek, ki temelji na dejstvu, da so bili skladi zaradi prepozne izvedbe letnih popisov podvrženi tveganjem škode, ker ni bilo mogoče izključiti, da bi lahko finančni stroški in stroški skladiščenja, ki niso upravičeni, saj se nanašajo na manjkajoče količine sladkorja, bremenili sklade. Tako ne gre za natančen popravek, ki bi se uporabil zaradi konkretnih in točnih stroškov, ki so bremenili sklade, ker neka količina sladkorja, in sicer zadevnih 127.000 ton, ni bilo v skladiščih.
- 191 Komisija je na obravnavi potrdila, da ji je ugotovitev v zvezi z odstranitvijo 127.000 ton sladkorja, ki ga ni bilo na zalogi, brez fizičnega premikanja med oktobrom 2006 in februarjem 2007 služila za ponazoritev posledic prepozne izvedbe popisov, ki po mnenju Komisije pomeni določeno tveganje za sklade. Kot je namreč razvidno iz odgovora Komisije na pisno vprašanje Splošnega sodišča, naj bi se količine, ki so bile dejansko v skladiščih v tržnem letu 2005/06, za katere so bili stroški skladiščenja za finančno leto 2006 pripisani skladom, razlikovale od količin februarja 2007, ki so bile ugotovljene na podlagi popisov, ki jih je takrat izvedel Agecontrol.
- 192 Glede na vse navedeno je treba šesti tožbeni razlog zavrni.
- e) Sedmi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, neobstoja dokazov v zvezi z domnevnim tveganjem škode za sklade ter kršitve načela polnega učinka
- 193 Italijanska republika zatrjuje, da presoja Komisije, v skladu s katero nadzori kakovosti in količine sladkorja pri vstopu in izstopu, ki jih Komisija ne graja, ne bi mogli imeti enakega polnega učinka kot popisi, ni obrazložena.
- 194 Komisija naj poleg tega v odgovor na trditve, da so bili interesi skladov v celoti zaščiteni, ne bi predložila dokaza za konkretno tveganje, ki naj bi mu bili skladi podvrženi, in naj bi izkrivila dejstva, razvidna iz dokumentov, ki so jih predložili italijanski organi v utemeljitev teh trditev.

- 195 Kot je bilo ugotovljeno v točki 158 zgoraj, Komisija ni storila napake s tem, da je ugotovila, da bi lahko bili zaradi prepozne izvedbe letnega popisa zalog sladkorja skladi podvrženi znatnim tveganjem in da drugi nadzori zalog sladkorja, ki so jih izvedli italijanski organi, niso bili taki, da bi se to tveganje izravnalo.
- 196 V teh okoliščinah Italijanska republika brezpredmetno zatrjuje, da Komisija glede odhodkov v zvezi s skladiščenjem sladkorja za finančno leto 2006 ni dokazala obstoja tveganja za sklade. Spomniti je namreč treba, da je zakonodajalec Unije ocenil, da so letni popisi, zlasti fizični inšpekcijski pregledi, nujni za zagotovitev dejanske prisotnosti celotnih količin proizvodov, vpisanih v računovodskih evidencah zalog, v skladiščih in da je državam članicam v zvezi s tem naložil obveznosti, med drugim, da najmanj enkrat letno izvedejo nadzor nad zalogami s fizičnimi inšpekcijskimi pregledi skladišč in izdelajo letni popis za vsako proračunsko leto. Zakonodajalec je z naložitvijo takih obveznosti posredno, a z gotovostjo ocenil, da bi bili zaradi nespoštovanje teh obveznosti skladi avtomatično podvrženi tveganjem (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 17. maja 2013, Grčija/Komisija, T-294/11, EU:T:2013:261, točka 131).
- 197 Tako je v nasprotju s tem, kar zatrjuje tožeča stranka, Komisija, da bi se zagotovil polni učinek določb, ki določajo obveznost izvedbe letnih popisov zalog, v obravnavani zadevi ugotovila, da italijanski organi niso spoštovali obveznosti, da je treba popise končati do 30. septembra 2006, in v zvezi s tem uporabila popravek. S tem je Komisija utemeljeno štela, da je obstajalo tveganje za sklade, in je pravilno pojasnila obseg navedenega tveganja.
- 198 Poleg tega je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da čeprav mora Komisija dokazati, da je prišlo do kršitve pravil glede skupne organizacije kmetijskih trgov, pa mora, ko je kršitev dokazana, država članica dokazati, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic, ki izhajajo iz kršitve prava Unije (glej sodbo z dne 12. septembra 2007, Finska/Komisija, T-230/04, EU:T:2007:259, točka 159 in navedena sodna praksa, in zgoraj v točki 77 navedeno sodbo Grčija/Komisija, EU:T:2013:32, točka 330 in navedena sodna praksa). V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da trditve Italijanske republike ne omogočajo dokaza take napake.
- 199 Nazadnje je iz tega razvidno, da izpodbijani sklep ni neobrazložen, saj je Komisija pravno zadostno pojasnila dejanske in pravne elemente, na podlagi katerih je utemeljila petodstotni popravek, tako da je Italijanska republika lahko učinkovito pripravila obrambo in je Splošno sodišče lahko izvedlo nadzor. Tako Komisija v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah od 91 do 93 zgoraj, ni bila dolžna obširneje obrazložiti ugotovitve, da na podlagi drugih nadzorov, ki so jih izvedli italijanski organi v zvezi z zalogami sladkorja, ni bilo mogoče zagotoviti, da je tveganje za sklade, povezano s prevzemom stroškov skladiščenja proizvoda, ki ga v skladiščih ni, izključeno.
- 200 Ob upoštevanju zgoraj navedenih ugotovitev je treba zavrnil tudi sedmi tožbeni razlog in zato tožbo v celoti.

Stroški

- 201 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.
- 202 Ker Italijanska republika ni uspela z nobenim od svojih tožbenih razlogov, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Italijanska republika nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Komisija.**

H. Kanninen

I. Pelikánová

E. Buttigieg

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 19. junija 2015.

Kazalo

Dejansko stanje	1
Postopek in predlogi strank	3
Pravo	4
A – Dopustnost tožbe v delu, v katerem se nanaša na razveljavitev dopisov Komisije z dne 3. februarja 2010 in 3. januarja 2011	4
B – Utemeljenost	5
1. Uvodne ugotovitve	5
2. Desetodstotni pavšalni finančni popravek v zvezi z izdatki, povezanimi s 35-odstotnim povišanjem stroškov skladiščenja sladkorja za finančna leta od 2006 do 2009	6
a) Obseg prvega tožbenega razloga	6
b) Prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neizvedbe preiskave, napako pri presoji in kršitev člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001	8
Nadzor, ki ga morajo nacionalni organi izvesti na podlagi člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001	8
Nadzor, ki so ga italijanski organi izvedli v okviru izvajanja člena 9(5), drugi pododstavek, Uredbe št. 1262/2001	10
c) Drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve	13
3. Petodstotni pavšalni finančni popravek za finančno leto 2006 zaradi prepozno izvedenih popisov	15
a) Tretji tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev in napačno obrazložitev člena 8 Uredbe št. 884/2006 in njene Priloge I, člena 4 Uredbe št. 2148/96, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Uredbi št. 915/2006, ter kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov, varstva zaupanja v pravo in sorazmernosti	15
Očitek, ki se nanaša na kršitev načel pravne varnosti, prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov in varstva zaupanja v pravo	15
– Uredba št. 915/2006	16
– Uredba št. 884/2006	17
Očitek, ki se nanaša na napačno razlago in uporabo člena 8 Uredbe št. 884/2006 in Priloge I k tej uredbi ter člena 4 Uredbe št. 2148/96, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Uredbi št. 915/2006	20
Očitek, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti	24
b) Četrty tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve	24

c) Ugovor nezakonnosti v povezavi z Uredbo št. 915/2006	25
d) Šesti tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, neobstoja dokazov in izkrivljanja dejstev	25
e) Sedmi tožbeni razlog, ki se nanaša na bistveno kršitev postopka zaradi neobstoja obrazložitve, neobstoja dokazov v zvezi z domnevnim tveganjem škode za sklade ter kršitve načela polnega učinka	26
Stroški	27