



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NIILA JÄÄSKINENA,
predstavljeni 30. aprila 2014¹

Zadeva C-417/12 P

**Kraljevina Danska
proti**

Komisiji

„Pritožba — Nedopustnost — EKUJS — Jamstveni oddelek — Izključitev iz financiranja Skupnosti nekaterih odhodkov Kraljevine Danske iz naslova prahe — Kontrole z daljinskim zaznavanjem — Členi 15, 22 in 23 Uredbe (ES) št. 2419/2001 — Člen 19 Uredbe (ES) št. 2316/1999 — Travna ruša na zemljiščih v prahi — Dokazno breme in dokazni standard — Pogoji za uporabo pavšalnega popravka“

I – Uvod

1. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo države članice organizirati celoten upravni nadzor in kontrole na kraju samem, ki zagotavljajo pravilno upoštevanje materialnih in formalnih pogojev za odobritev zneskov, ki jih dodeli Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Če Komisija zazna nepravilnosti in če se ugotovijo izgube EKUJS, lahko Komisija neupravičene odhodke izključi iz financiranja. Enako velja, če v zvezi s tem obstaja resen in razumen dvom in če zadevna država članica ni uspela predložiti dokazov, ki lahko potrdijo njene trditve, s katerimi želi ovreči navedeni dvom. To načelo velja tako za določitev dokaznega bremena kot za uporabo pavšalnih popravkov v primerih, v katerih obstajajo nepravilnosti, ki vplivajo na zneske, ki jih odobri EKUJS.

2. Kraljevina Danska s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 3. julija 2012 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba)², s katero je bila zavrnjena njena tožba za, primarno, razglasitev delne ničnosti Odločbe Komisije 2009/253/ES z dne 19. marca 2009 (v nadaljevanju: sporna odločba)³, in sicer v delu, v katerem iz financiranja Skupnosti izključuje nekatere odhodke Kraljevine Danske iz naslova prahe.

3. Evropska komisija je s sporno odločbo za Kraljevino Dansko glede finančnih let 2003, 2004 in 2005, ki se nanašajo na sezone 2002, 2003 in 2004, predlagala uporabo pavšalnih finančnih popravkov. Popravki so, odvisno od primera, znašali 2 %, 5 % ali 10 % zaradi pomanjkljivosti, ugotovljenih glede kontrol z daljinskim zaznavanjem in kontrol glede spoštovanja predpisanih zahtev za površine v prahi (v nadaljevanju: kontrole površin v prahi).

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

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

3 — Odločba o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Jamstvenega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) ter Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) iz financiranja Skupnosti (UL L 75, str. 15).

II – Dejansko stanje, postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

4. Kraljevina Danska je 2. junija 2009 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, primarno za razglasitev delne ničnosti sporne odločbe. Tožba, ki je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vpisana pod številko T-212/09, je bila utemeljena s štirimi tožbenimi razlogi, ki so se nanašali na, prvič, napačno uporabljeno pravo in napačno presojo pravil o kontrolah z daljinskim zaznavanjem, drugič, napačno uporabo prava in napačno presojo pravil o kontrolah površin v prahi, tretjič, bistveno kršitev postopka in, četrto, napačno uporabo prava in napačno presojo pravil o finančnih popravkih.

5. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi tožbo v celoti zavrnilo in vsaki stranki naložilo plačilo njenih stroškov.

6. Za podroben opis dejstev in postopka, na katerem temelji spor, se napotuje na predstavitev v izpodbijani sodbi.

III – Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

7. Kraljevina Danska je 13. septembra 2012 v sodnem tajništvu Sodišča zoper izpodbijano sodbo vložila pritožbo. Sodišču predlaga, naj sodbo Splošnega sodišča v celoti ali delno razveljavi, ugotovi predlogom, podanim pred Splošnim sodiščem, in podredno, zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje.

8. V utemeljitev svoje pritožbe Kraljevina Danska navaja pet razlogov. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi člena 15 Uredbe št. 2419/2001 v povezavi s členom 23 te uredbe glede nezadostnosti kontrolnih ukrepov z daljinskim zaznavanjem⁴. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na dvakratno napačno uporabo prava, pri čemer gre pri prvi za napačno razlago člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999, pri drugi pa za neutemeljeno in nedoločeno obveznost košnje morebitne travne ruše.⁵ Tretji pritožbeni razlog temelji na obračanju dokaznega bremena. Četrty pritožbeni razlog se nanaša na napačno uporabo pogojev za pavšalni popravek, v skladu s petim pritožbenim razlogom pa pogoji za uporabo pavšalnih popravkov v višini 5 % oziroma 10 % niso bili izpolnjeni.

9. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in, podredno, potrdi izpodbijano sodbo ter Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov.

10. Francoski republik, Kraljevini Nizozemski, Republik Finski in Kraljevini Švedski je bila dovoljena intervencija v podporo Kraljevini Danski. Te države članice so vložile intervencijske vloge.

11. Na obravnavi 12. decembra 2013 so stališča podali predstavniki Kraljevine Danske, Komisije in Kraljevine Švedske.

4 — V skladu s členom 15 Uredbe Komisije (ES) št. 2419/2001 z dne 11. decembra 2001 o podrobnih pravilih za uporabo integriranega upravnega in kontrolnega sistema za nekatere programe pomoči Skupnosti, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 3508/92 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 34, str. 308) se upravne kontrole in kontrole na kraju samem izvajajo tako, da se lahko zanesljivo preveri, ali so bili upoštevani pogoji, pod katerimi se pomoč odobri. Člen 23(1) navedene uredbe med drugim določa, da če neka država članica uporablja daljinsko zaznavanje na celotnem ali delu vzorca, ki se bo kontroliral, se območja, ki se bodo kontrolirala z daljinskim zaznavanjem, kolikor je to mogoče, izberejo z upoštevanjem ustreznih dejavnikov tveganja, ki jih določi država članica. V skladu s odstavkom 2 navedenega člena države članice izvedejo fotointerpretacijo satelitskih ali letalskih posnetkov vseh enot rabe ali poljin, ki jih je treba pregledati, da se identificira pokrovnost tal in izmeri površina, ter opravijo kontrolo na kraju samem za vse zahtevke, pri katerih s fotointerpretacijo ni mogoče potrditi točnosti prijave v skladu z zahtevami pristojnega organa. V odstavku 3 navedenega člena je določeno, da če država članica uporablja daljinsko zaznavanje, se dodatne kontrole iz člena 18(2) Uredbe opravijo z običajnimi kontrolami na kraju samem, če jih v tekočem letu ni več mogoče izvesti z daljinskim zaznavanjem.

5 — Člen 19(3) in (4) Uredbe Komisije (ES) št. 2316/1999 z dne 22. oktobra 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1251/1999 o uvedbi sistema podpor za pridelovalce določenih poljščin (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 26, str. 362) določa, da se „[p]ovršine v prahi [...] ne smejo uporabiti za katero koli drugo vrsto kmetijske proizvodnje, kot določa člen 6(3) Uredbe (ES) št. 1251/1999 ali za pridobitveno dejavnost, nezdružljivo s pridelavo poljščin“, in da „[d]ržave članice izvajajo ustrezne ukrepe, združljive s specifičnim položajem površin, ki so v prahi, da zagotovijo njihovo ohranjanje in varstvo okolja. Takšni ukrepi lahko vključujejo tudi travne ruše; v tem primeru morajo ukrepi zagotoviti, da travnih ruš ni mogoče uporabiti za pridelavo semena in v nobenem primeru za kmetijske namene pred 31. avgustom [vsakega leta] ali pred 15. januarjem naslednjega leta za pridelavo pridelkov za trženje“.

IV – Pravna analiza

A – Dopustnost pritožbe

12. Komisija na prvem mestu predlaga „zavrnitev“ pritožbe, kar razumem kot predlog Sodišču, naj pritožbo razglasi za nedopustno. Komisija namreč trdi, da so v tej pritožbi zgolj ponovljeni oziroma besedno preoblikovani tožbeni razlogi in trditve, ki so bili navedeni pred Splošnim sodiščem, vključno s tistimi, ki temeljijo na dejstvih, ki jih je to sodišče izrecno zavrnilo. Dodaja, da je namen take pritožbe v resnici le doseči ponovno obravnavo tožbe, vložene na Splošnem sodišču, za kar Sodišče ni pristojno.⁶ Po mnenju Komisije se tožba Kraljevine Danske nanaša samo – oziroma vsaj v zelo veliki meri – na presojo dejanskega stanja s strani Splošnega sodišča.

13. Poudarjam, da pritožba nedvomno vsebuje nekatere elemente, ki jih Komisija graja. Vendar očitki Kraljevine Danske jasno temeljijo na domnevno napačni uporabi prava Splošnega sodišča. Namreč, namen pritožbe je v bistvu izpodbijati stališče Splošnega sodišča glede več pravnih vprašanj, ki so mu bila predložena na prvi stopnji, vključno s pravno kvalifikacijo, ki jo je Splošno sodišče pripisalo dokazom. Ker so v navedeni pritožbi natančno navedene točke izpodbijane sodbe, ki se grajajo, ter razlogi in trditve, na katerih ta pritožba temelji, v skladu s sodno prakso Sodišča ni mogoče ugotoviti, da je v celoti nedopustna.⁷

B – Prvi pritožbeni razlog: napačna razlaga Uredbe št. 2419/2001 in delna opustitev odločanja

1. Trditve strank

14. Kraljevina Danska, ki jo v tem podpira Francoska republika, glede razlage členov 15 in 23 Uredbe št. 2419/2001 trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 51 in 52 izpodbijane sodbe ugotovilo, da lahko Komisija za presojo učinkovitosti kontrol držav članic z daljinskih zaznavanjem uporabi vsakršno primerno sredstvo, vključno z zemeljskimi meritvami z uporabo naprave globalnega določanja lege (v nadaljevanju: GPS), da bi tako izvedla primerjave, uporabilo napačno razlago. Kraljevina Danska zatrjuje, da razlika med izmero z daljinskim zaznavanjem in izmero z GPS ne bo mogla služiti namenu določanja, ali je bilo daljinsko zaznavanje dovolj učinkovito v smislu člena 15 Uredbe št. 2419/2001.

15. Zatrjuje tudi, da Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ni odločilo o nekaterih drugih tožbenih razlogih, s katerimi Kraljevina Danska izpodbija veljavnost predlogov Komisije v zvezi z učinkovitostjo danskih kontrolnih ukrepov z daljinskim zaznavanjem, ker naj bi ti razlogi temeljili na nekaj bistvenih napakah. Kraljevina Danska meni, da Splošno sodišče v teh okoliščinah s tem, da je v točki 50 izpodbijane sodbe zatrdilo, da je Komisija pred tem izrazila pomisleke glede kakovosti izvršenih kontrol z daljinskim zaznavanjem, ni dosledno predstavilo dejanskega stanja. Splošno sodišče naj poleg tega ne bi upoštevalo popravilnih ukrepov, ki jih je Kraljevina Danska izvedla glede uporabe tako imenovanih „HR“ slik (slik z visoko resolucijo)⁸.

16. Komisija meni, da je Splošno sodišče v točkah 48 in 49 pravilno ugotovilo, da se je nadzor, ki so ga izvedli danski organi, izkazal za nezadosten, in v točkah 51 in 52 izpodbijane sodbe štelo, da očitek, ki ga je Kraljevina Danska ponovila v pritožbi, ni utemeljen.

6 — Sodba Reynolds Tobacco in drugi/Komisija (C-131/03 P, EU:C:2006:541, točki 49 in 50).

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

8 — Poudarjam, da tega pojma stranki nista opredelili.

2. Presoja

17. Dejstvo, da je Splošno sodišče pravilno štelo, da vprašanje, ki se je postavljalo v obravnavanem primeru, ni bilo to, ali je bila uporaba slik z visoko resolucijo dovoljena, temveč to, kako bi navedene slike morale biti uporabljene, je po mojem mnenju ključno.⁹ Iz upoštevni določb prava Unije, to je zlasti iz člena 15 Uredbe št. 2419/2001 in člena 22(1)¹⁰ Uredbe št. 2419/2001, je namreč razvidno, da morajo države članice sprejeti ukrepe, za katere presodijo, da bodo lahko zagotovili učinkovitost kontrol in s tem natančnost meritev, opravljenih z uporabo daljinskega zaznavanja.¹¹

18. Kraljevina Danska pa neupravičeno trdi, da je Splošno sodišče člena 15 in 23 Uredbe št. 2419/2001 razlagalo napačno, kar zadeva merjenje z GPS, da se ugotovi, ali je bilo daljinsko zaznavanje dovolj učinkovito v smislu Uredbe št. 2419/2001.

19. Menim, da je Splošno sodišče pravilno priznalo ne samo odgovornost držav članic za kakovost kontrol, temveč tudi pravico Komisije, da po potrebi izvede dodatna preverjanja, da bi lahko presodila zanesljivost kontrol, ki so jih izvedle države članice. Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je dajalo prednost določeni posebni metodi merjenja ali da je pri uporabi drugačnih metod prišlo do neustreznih ugotovitev. Niti na podlagi besedila niti na podlagi cilja členov 15, 22 in 23 Uredbe št. 2419/2001 se ne zahteva, da mora Komisija pri preverjanju zanesljivosti rezultatov nacionalnih kontrol dajati prednost določeni metodi.

20. Zato je Splošno sodišče lahko sklepalo, da nepravilnosti, ki jih je Komisija ugotovila pri preiskavi, odražajo nezadostnost kontrol na kraju samem, ki jih je Kraljevina Danska izvedla, da bi preverila merjenje površine enot rabe ali poljin, ki se je sprva opravilo z uporabo slik z visoko resolucijo.¹²

21. Po presoji Splošnega sodišča je Kraljevina Danska tako Komisiji neupravičeno očitala, da je pri preiskavi, opravljeni v letih 2002, 2003 in 2004, uporabila drugačno metodo od tiste, ki jo je uporabila zadevna država članica, in sicer merjenje z GPS.¹³ Kadar v zakonodaji, ki se uporablja, ni določena uporaba posebne metode merjenja, iz določb člena 22(1), prvi stavek, Uredbe št. 2419/2001 izhaja, da čeprav lahko države članice prosto izbirajo sredstva za ugotavljanje površine enot rabe ali poljin, morajo navedena sredstva izpolnjevati zahtevo natančnosti. Zato mora Komisija pri presoji, ali so države članice to zahtevo izpolnile, sama imeti možnost uporabe vsakršnega ustreznega sredstva, ki ji omogoča kar najbolj natančno ugotovitev površine enot rabe ali poljin, ki so predmet njenega nadzora.¹⁴ S to analizo Splošnega sodišča se v celoti strinjam.

22. Poleg tega menim, da razlaga, ki jo predlaga Kraljevina Danska, ne bi bila skladna z dvema ravnema nadzora, na katerih temelji potrditev obračuna EKUJS. Na nacionalni ravni, na eni strani, plačilne agencije namreč obravnavajo prošnje za financiranje in se na kraju samem prepričajo, da so pogoji za izplačilo pomoči izpolnjeni. Na drugi strani Komisija na ravni Unije na podlagi nacionalnih poročil plačilnih agencij sama izvede kontrole z zbiranjem vzorcev na kraju samem, da se prepriča o zanesljivosti nacionalnih kontrolnih sistemov. Popolno ujemanje teh dveh ravni v uporabljenih metodah bi oslabilo ta sistem.

9 — Točka 44 izpodbijane sodbe.

10 — Člen 22(1) določa: „Površine enot rabe ali poljin se ugotovijo s katerim koli primernim načinom, ki ga je predvidel pristojni organ, in ki zagotavlja meritve vsaj z enakovredno natančnostjo, kot se zahteva za uradne meritve skladno z nacionalnimi določbami. Pristojni organ določi tolerančno mejo, upoštevajoč uporabljeno metodo merjenja, natančnost razpoložljivih uradnih dokumentov, lokalne dejavnike kot so nagib in oblika enote rabe ali poljine ter določbe odstavka 2“.

11 — Točka 41 izpodbijane sodbe.

12 — Točka 49 izpodbijane sodbe.

13 — Točka 51 izpodbijane sodbe.

14 — Točka 52 izpodbijane sodbe.

23. V zvezi s tem, da naj Splošno sodišče ne bi odločilo o nekaterih drugih tožbenih razlogih, s katerimi je Kraljevina Danska izpodbijala sporno odločbo, in sicer tistih, ki se nanašajo na učinkovitost danskih kontrolnih ukrepov z daljinskim zaznavanjem, se Kraljevina Danska opira na trditve, ki v veliki meri temeljijo na sklicevanjih na procesno gradivo, predloženo Splošnemu sodišču, ne da bi razložila njegovo vsebino in pojasnila, zakaj bi ga Splošno sodišče moralo upoštevati.

24. Glede tega zadostuje spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Sodišče Splošnemu sodišču ne nalaga, da poda natančno obrazložitev, ki bi izčrpno in enemu za drugim sledila vsem razlogovanjem strank v sporu. Obrazložitev je torej lahko implicitna, če omogoča zainteresiranim strankam, da se seznanijo z razlogi, na podlagi katerih so bili zadevni ukrepi sprejeti, in pristojnemu sodišču, da razpolaga z zadostnimi dejstvi za izvajanje nadzora.¹⁵

25. V zvezi z navedbo, da Splošno sodišče ni upoštevalo popravnih ukrepov, ki jih je Kraljevina Danska izvedla glede uporabe slik z visoko resolucijo, je treba opozoriti, da je Sodišče poudarilo, da presoja dejstev, razen v primeru izkrivljanja dokazov, predloženih Splošnemu sodišču, ni pravno vprašanje, ki je kot tako predmet nadzora Sodišča.¹⁶ Izkrivljanje mora očitno izhajati iz listin v spisih, ne da bi bilo treba opraviti novo presojo dejstev in dokazov.¹⁷

26. Iz presoj, ki jih Splošno sodišče opravilo glede učinkovitosti danskih kontrolnih ukrepov z daljinskim zaznavanjem, pa po mojem mnenju ni razvidno nikakršno izkrivljanje dejstev ali dokazov.

27. V zvezi z očitkom, da v točki 50 izpodbijane sodbe dejstva niso verodostojno prikazana, je treba opozoriti, da ni v očitni pristojnosti Sodišča, da v okviru postopka s pritožbo opravi tako ponovno preučitev dejanskega stanja.¹⁸

28. Prvi pritožbeni razlog je treba torej zavreči kot deloma nedopusten in zavriniti kot deloma neutemeljen.

C – Drugi pritožbeni razlog: napačna razlaga člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999

1. Trditve strank

29. Kraljevina Danska, ki jo podpirata Francoska republika in Republika Finska, izpodbija razlago Splošnega sodišča, po kateri naj bi bil pojem „ohranjanje pogojev za kmetijstvo“ zajet v členu 19(4) Uredbe št. 2316/1999. Kraljevina Danska Splošnemu sodišču očita, da je sklepalo, da navedeni odstavek pomeni, da je treba morebitno travno rušo vzdrževati tako, da se zagotovi ohranjanje pogojev za kmetijstvo. Po mnenju te države članice Splošno sodišče ni pojasnilo, kaj bi lahko zajemal izraz „ohranjanje pogojev za kmetijstvo“, zlasti pa ne tega, ali lahko vključuje obveznost košnje travne ruše. Kraljevina Danska tako izpodbija razlago, ki jo je Splošno sodišče navedlo glede člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999, ker se zdi, da mu to pripisuje implicitno obveznost košnje travne ruše.

30. Dalje, po mnenju Kraljevine Danske Splošno sodišče nikjer ne presodi veljavnosti ugotovitev sporne odločbe v zvezi z obveznostjo vzdrževanja, bodisi glede razlage pravil, na katera se je oprla Komisija, bodisi glede merila, ki prav tako ni obširno opredeljeno in za katero se zdi, da ga je Splošno sodišče razvilo na podlagi svoje razlage člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999.

15 — Sodbi Komninou in drugi/Komisija (C-167/06 P, EU:C:2007:633, točka 22 in navedena sodna praksa) in FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 96 in navedena sodna praksa).

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

17 — Sodbi Trubowest Handel in Makarov/Svet in Komisija (C-419/08 P, EU:C:2010:147, točka 32) in Grčija/Komisija (C-547/12 P, EU:C:2013:713, točka 12). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Francija/Komisija (C-559/12 P, EU:C:2013:766, točka 78).

18 — Splošno sodišče je v točki 50 izpodbijane sodbe poudarilo, da je Komisija februarja 2002 Kraljevino Dansko obvestila o svojih dvomih glede kakovosti kontrol z daljinskim zaznavanjem, izvedenih v sezoni 2000.

31. Poleg tega naj Splošno sodišče ne bi odločilo niti o predloženem gradivu, ki je po mnenju Kraljevine Danske podrobno in vsekakor ključno ter naj bi med drugim dokazovalo, da bodo površine v prahi bile še naprej obdelovalna kmetijska zemljišča, ki se lahko takoj ponovno vključijo v pridelovanje, niti glede vprašanja o potegovanju za subvencije in domnevno preveč vlažnih površinah.

32. Kraljevina Danska zato zatrjuje, da je bila napačna razlaga Komisije tako pomembna, da bi morala biti sporna odločba razglašena za nično. Ta odločba naj ne bi smela ostati v veljavi na podlagi dveh neznatnih nepravilnosti, in sicer prisotnosti bal sena in gradbenih odpadkov na zemljiščih v prahi.

33. Komisija pa meni, da je Splošno sodišče ugotovilo, da morajo države članice zagotavljati, da se površina s travno rušo vzdržuje v skladu z zahtevami, ki veljajo za površine v prahi in ki jih določa skupna kmetijska politika, ter nato poudarilo, da iz tega izhaja tudi dolžnost odgovorne države članice, da nadzira učinkovito izpolnjevanje obveznosti vzdrževanja.¹⁹ Prav države članice naj bi bile odgovorne za zagotovitev, da se sredstva EKUJS izplačajo samo v skladu s sprejetimi smernicami in obveznostmi, ki izhajajo iz Pogodbe.

34. Po mnenju Komisije je na podlagi dejanskega stanja v zadevi razvidno, da Kraljevina Danska ni izpolnila svoje obveznosti zagotovitve zadostnega nadzora. Poleg tega naj bi Splošno sodišče potrdilo, da nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija, dokazujejo hude pomanjkljivosti pri nadzoru, ki ga je izvedla Kraljevina Danska, in da ta okoliščina sama po sebi zadostuje za upravičenje izključitve iz financiranja Skupnosti.

2. Presoja

35. Kar zadeva razlago člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999, se mi zdi, da je Kraljevina Danska izpodbijano sodbo narobe razumela. Splošno sodišče namreč ni niti izrecno niti implicitno razsodilo, da obveznost košnje travne ruše izhaja iz navedenega člena 19(4).

36. Splošno sodišče je v tem delu izpodbijane sodbe v resnici razsodilo, da je treba določbe člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999 razlagati, kot sledi. Na eni strani morajo države članice uporabiti primerna sredstva, ki jim omogočajo uresničitev dveh postavljenih ciljev na področju prahe, in sicer vzdrževanje površin v prahi in varstvo okolja. Na drugi strani je ohranitev travne ruše na zemljiščih v prahi – med drugimi ukrepi – primeren ukrep v smislu navedenega člena.²⁰ Po presoji Splošnega sodišča je Komisija navedene določbe narobe razlagala v smislu, da je ohranitev travne ruše na površinah v prahi izjema med primernimi ukrepi, ki morajo omogočiti uresničitev cilja vzdrževanja zemljišč, ki mu sledi člen 19(4) Uredbe št. 2316/1999.²¹

37. Vendar je Splošno sodišče odločilo, da „je na podlagi vseh preudarkov, navedenih v okviru preučitve prvega očitka, razvidno, da je Komisija neupravičeno štela, da je v zvezi s površinami v prahi ohranitev travne ruše izjema med ustreznimi ukrepi, ki jih države članice uporabljajo v skladu z določbami člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999. Je pa pravilno štela, da mora biti travna ruša, ohranjena na zemljiščih v prahi, predmet vzdrževanja v smislu člena 19(4) Uredbe št. 2316/1999“²².

38. Zato tudi če je Kraljevina Danska zagovarjala „pomembnost“ napake, ki jo je storila Komisija in ki jo je ugotovilo Splošno sodišče, menim, da domnevna obveznost košnje travne ruše iz izpodbijane sodbe ni razvidna niti izrecno niti implicitno.

19 — Točke od 91 do 93 izpodbijane sodbe.

20 — Točka 85 izpodbijane sodbe.

21 — Točka 86 izpodbijane sodbe.

22 — Točka 94 izpodbijane sodbe.

39. Splošno sodišče je nato preučilo posledice, ki bi jih napačna uporaba prava s strani Komisije lahko imela za zakonitost sporne odločbe.²³ Pravilno je poudarilo, da je, kot je razvidno iz razlogov, navedenih v zbirnem poročilu glede pomanjkljivosti kontrol površin v prahi, ki jih je izvedla Kraljevina Danska, Komisija v navedenem poročilu ugotovila več vrst nepravilnosti, ki se nanašajo na zemljišča v prahi in na podlagi katerih je po njenem mnenju mogoče utemeljiti njeno odločitev o razglasitvi, da odhodki niso upravičeni do sredstev iz EKUJS. Po presoji Splošnega sodišča pa se nekatere od navedenih nepravilnosti niso nanašale na to, ali je bila travna ruša na navedenih zemljiščih ohranjena.²⁴

40. Zato po presoji Splošnega sodišča napačna uporaba prava s strani Komisije v zvezi s členom 19(4) Uredbe št. 2316/1999 ni mogla imeti pravnih učinkov na presajo, ali je ugotovitev Komisije teh nepravilnosti utemeljena.²⁵

41. Opozoriti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso napačen razlog ne more upravičiti razglasitve ničnosti akta, če je v tem aktu naveden kot dodatna pojasnitev in če obstajajo drugi razlogi, ki zadoščajo za njegovo utemeljenost.²⁶ Tako menim, da se dodatna pojasnitev razlage pojma „ohranitev pogojev za kmetijstvo“ Splošnemu sodišču ni zdela potrebna za presajo domnevnih nepravilnosti.

42. Kraljevina Danska ni mogla dokazati, da je podrobnejše stališče Splošnega sodišča v zvezi s tem pravno nujno, da bi to lahko odločilo v preostalem delu drugega tožbenega razloga te države članice, ker se je ta nanašal na uporabo pravil o kontrolah površin v prahi. Splošno sodišče je po mojem mnenju ostale vidike, na katere je opozorila Kraljevina Danska, v resnici pravilno opredelilo kot vprašanja presoje.²⁷

43. Iz teh razlogov je treba drugi pritožbeni razlog Kraljevine Danske zavrniti kot neutemeljen.

D – Tretji pritožbeni razlog: obračanje dokaznega bremena

1. Trditve strank

44. Kraljevina Danska in štiri države članice intervenientke ne izpodbijajo pravilnosti splošnega opisa Splošnega sodišča o zahtevah – v zvezi z dokaznim bremenom, ki ga nosi Komisija – ki so se razvile v sodni praksi o potrditvi obračuna EKUJS in ki iz praktičnih razlogov Komisijo v veliki meri oproščajo tega bremena. Natančneje, Splošno sodišče je razsodilo, da je Komisija svoje ugotovitve oprla na resen in razumen dvom o zadostnosti opravljenih kontrol²⁸ in da mora država članica predložiti dokaze, ki lahko potrdijo njene trditve, s katerimi želi ovreči navedene dvome.²⁹

45. Vendar po mnenju Kraljevine Danske na podlagi te sodne prakse ni mogoče sklepati, da bi Komisija lahko zadostila dokaznemu bremenu že s tem, da bi se oprla samo na dejstva, ugotovljena s pomočjo kontrol z zbiranjem vzorcev, izvedenih dolgo po koncu obdobja za praho zemljišč. Obravnavana dejstva bi morala biti vsaj taka, da bi pomenila konkretne indice, da so ta dejstva obstajala tudi v navedenem obdobju.

23 — Točka 103 izpodbijane sodbe.

24 — Točka 104 izpodbijane sodbe.

25 — Točka 104 izpodbijane sodbe.

26 — Sodba Grčija/Komisija (C-321/09 P, EU:C:2011:218, točka 61 in navedena sodna praksa).

27 — Točka 107 izpodbijane sodbe.

28 — Točke 57, 105 in 106 izpodbijane sodbe.

29 — Točka 123 izpodbijane sodbe.

46. Dalje, Kraljevina Danska meni, da je Splošno sodišče v točki 123 izpodbijane sodbe neupravičeno potrdilo, da Kraljevina Danska ni predložila nobenega dokaza, s katerim bi bilo mogoče upravičiti ugotovitev, da Komisija ni zadostila dokaznemu bremenu, ki ga nosi. Poleg tega naj Kraljevini Danski ne bi bilo treba dokazati, da Komisija ni zadostila temu bremenu, temveč bi morala, nasprotno, ovreči njene morebitne navedbe.

47. Po mnenju Kraljevine Danske, ki jo v tem podpira Kraljevina Nizozemska, izpodbijana sodba temelji na napačnem pojmovanju dokaznega bremena in dokaznega standarda, ki ga mora spoštovati Komisija. Poleg tega naj bi dokazno pojmovanje, ki ga Splošno sodišče zahteva od držav članic, presegalo tisto, kar je priporočljivo v skladu z ustaljeno sodno prakso na tem področju, in naj bi mu bilo v praksi nemogoče zadostiti. Splošno sodišče naj bi tudi v več pogledih očitno izkrivljalo tožbene razloge Kraljevine Danske in dejanske okoliščine. Iz teh razlogov naj bi bilo treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

48. Komisija odgovarja, da ji ni treba izčrpno dokazati nezadostnosti kontrol, ki jih izvedejo nacionalni organi, temveč da mora, nasprotno, predložiti dokaze o resnem in razumnem dvomu, ki ga ima glede teh kontrol ali glede zneskov.

49. To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti z dejstvom, da je zadevna država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračuna EKUJS, in je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o resničnosti svojih kontrol in zneskov ter, odvisno od okoliščin primera, o nepravilnosti trditev Komisije.³⁰ Če ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije nepravilne, te pomenijo elemente, ki lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov preverjanja in nadzora.³¹

50. Komisija meni, da to opazanje v zvezi z možnostjo izvedbe nadzora, ki jo imajo države članice, dejansko ne prinaša obveznosti vsake države članice, da izvede tak izčrpen in poglobljen nadzor vseh zemljišč, za katera je bila dana pomoč. Država članica naj bi morala predložiti dokaz, da pomanjkljivost pri nadzoru, ki jo je konkretno dokazala Komisija, ne odraža splošne pomanjkljivosti, temveč je, nasprotno, edini in popolnoma osamljen primer.

51. Nazadnje, v zvezi s časom nadzora Komisija opozarja, da so se v večini primerov okoliščine – zaradi katerih se površine v prahi, za katere so danski organi priznali upravičenje do pomoči, niso mogle šteti za upravičene – glede na svojo naravo lahko razvijale le v daljšem obdobju. Bilo naj bi torej nemogoče, da bi se pojavile takoj po izteku obdobja prahe. Tako je bil čas kontrolnih obiskov v večini primerov neupoštevten.

52. Komisija hkrati poudarja, da morajo države članice zagotavljati izvedbo kontrol površin v prahi pred iztekom obdobja prahe in da vsakršna opustitev ne more povzročiti povečanja dokaznega bremena, ki ga nosi Komisija.

2. Presoja

53. Opozarjam, da pravila o razdelitvi dokaznega bremena, ki ga je uporabilo Splošno sodišče, ne izpodbijajo niti države članice niti Komisija. V obravnavanem primeru je sporna njegova uporaba.

54. Ker Kraljevina Danska trdi, da je spoštovala svojo obveznost dokazovanja s tem, da je predložila zadostne dokaze, ki lahko potrdijo njene trditve, s katerimi želi ovreči izražene dvome, je treba ugotoviti, da je namen njenih trditev Sodišče prepričati, naj opravi novo presajo dejanskega stanja.

30 — Sodbi Nemčija/Komisija (C-344/01, EU:C:2004:121, točka 58 in navedena sodna praksa) in Grčija/Komisija (C-300/02, EU:C:2005:103, točka 36 in navedena sodna praksa).

31 — Sodba Grčija/Komisija (EU:C:2005:103, točka 35 in navedena sodna praksa).

55. V zvezi z dokaznim standardom, ki se zahteva od zadevne države članice³² in ki se razume kot raven zahtevnosti, ki jo uporablja sodišče pri preučitvi dokazov, ki so mu predloženi, pa se postavlja pravno vprašanje, ali je Splošno sodišče določilo dokazni standard, ki ga države članice ne morejo doseči.

56. Poudarjam, da je Splošno sodišče ugotovilo, da „Komisija iz očitnih praktičnih razlogov ne more opraviti izčrpnega in poglobljenega nadzora *vseh zadevnih zemljišč* v vsaki državi članici. Nasprotno, [...] države članice so v najprimernejšem položaju za izvedbo tega nadzora“ in da „je Kraljevina Danska zgolj predložila dokaze v zvezi s posameznimi ugotovitvami Komisije [...] na podlagi vzorca obravnavanih zemljišč. Nikoli ni predložila dokazov v zvezi z *vsemi zemljišči v prahi*. Zato navedeni dokazi niso dovolj podrobni in popolni, da bi dokazali resničnost njenih kontrol ali njenih zneskov in tako ne ustrezajo dokaznemu bremenu, ki ga nosijo države članice v okviru potrditve obračuna EKUJS“³³.

57. Kljub malce sporni izbiri izrazov v navedenih točkah menim, da Splošno sodišče od države članice ni pričakovalo, da predloži dokaze v zvezi z vsemi zemljišči v prahi, da bi lahko zadostila dokaznemu standardu, ki se zahteva v položaju, v katerem obstaja resen in razumen dvom glede zadostnosti izvedenih kontrol. Tako kot Komisija menim, da razumevanje teh točk v skladu s točkama 57 in 58 izpodbijane sodbe upravičuje razlago, da želi Splošno sodišče poudariti, da mora v primerih, v katerih se pri kontrolah z zbiranjem vzorcev pokažejo nepravilnosti, država članica dokazati, da gre za osamljene primere, na podlagi katerih ni mogoče sklepati, da je nacionalni sistem nadzora v celoti nezadosten ali nezanesljiv. To razlago potrjuje točka 167 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče ugotovilo, da „Kraljevina Danska ni predložila najbolj podrobnega in popolnega dokaza o resničnosti njenih kontrol in zneskov ter po potrebi o nepravilnosti trditve Komisije“.

58. V zvezi s časom nadzora poudarjam, da je Splošno sodišče ugotovilo, da če bi Kraljevina Danska izvedla korektivne ukrepe pred iztekom obdobja prahe, kakor je bila dolžna storiti, in sicer predvsem z okrepljenimi kontrolami na kraju samem, bi tako z višjo stopnjo zanesljivosti lahko ugotovila, ali so bale sena ali gradbeni odpadki prisotni na nekaterih zemljiščih,³⁴ in sicer, po mojem mnenju, predvsem v obdobju prahe.

59. Inšpekcijski pregledi, ki jih je Komisija izvedla po obdobju prahe, so namreč upravičili resen in razumen dvom o zadostnosti kontrol, ki jih je izvedla Kraljevina Danska. V zvezi s tem mora zadevna država članica, kadar tak dvom obstaja, predložiti dokaze, ki lahko potrdijo njene trditve, s katerimi želi ovreči te dvome. Vendar je v obravnavanem primeru Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da Kraljevina Danska ni predložila nobenega dokaza, ki bi lahko potrdil njene trditve, s katerimi želi ovreči navedene dvome.³⁵

60. Dodati je treba, da je Splošno sodišče grajalo metodo, ki so jo uporabili danski organi, in sicer to, da se v primeru ugotovitve nepravilnosti, kakršna je na primer shranjevanje bal sena na zemljišču, v dvomu ne gre v škodo prosilca pomoči in da se šteje, da se navedene bale na zadevnem zemljišču niso shranjevale v obdobju prahe. Po presoji Splošnega sodišča ta metoda ni v skladu s pravili o nadzoru, ki jih morajo izvajati države članice, da zagotovijo primerno uporabo sredstev Unije

32 — V točki 74 in opombi 64 sklepnih predlogov v zadevi Akzo Nobel in drugi/Komisija (C-97/08 P, EU:C:2009:262) je generalna pravobranilka J. Kokott pojasnila nujnost razlikovanja med dokaznim bremenom in dokaznim standardom. Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Francija/Komisija (EU:C:2013:766, točka 34).

33 — Točki 161 in 162 izpodbijane sodbe (moj poudarek).

34 — Točka 120 izpodbijane sodbe.

35 — Točka 123 izpodbijane sodbe.

v skladu z določbami prava Unije, ki se uporabljajo v okviru potrditve obračuna EKUJS. Povečuje namreč tveganje poneverbe navedenih sredstev, saj so v primeru ugotovitve morebitne nepravilnosti pri poznih kontrolah navedene danske službe predpostavljale, da ta nepravilnost v obdobju prae zadevnih zemljišč ni bila ugotovljena.³⁶

61. V zvezi z domnevnim izkrivljanjem tožbenih razlogov Kraljevine Danske in dejanskih okoliščin potrjujem stališče, izraženo zgoraj v točkah 24 in od 25 do 27.

62. Iz teh razlogov menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava pri uporabi pravil in načel o dokaznem bremenu in dokaznem standardu. Zato Sodišču predlagam, naj tretji pritožbeni razlog pritožbe zavrne kot neutemeljen.

E – Četrty in peti pritožbeni razlog: pogoji za uporabo pavšalnih popravkov in pogoji za uporabo pavšalnih finančnih popravkov v višini 5 % oziroma 10 %

1. Trditve strank

63. S četrtyim pritožbenim razlogom Kraljevina Danska najprej poudarja, da je Splošno sodišče v točki 155 izpodbijane sodbe neupravičeno zatrdilo, da Kraljevina Danska ni izrazila dvoma o tem, da je bila odločitev o pavšalnem popravku utemeljena.

64. Dalje, pri vprašanju, ali je bil EKUJS izpostavljen resnični nevarnosti izgube ali nepravilnosti, se Kraljevina Danska sklicuje na temeljno načelo v zvezi s tem, in sicer da mora biti stopnja popravka jasno v zvezi z verjetno izgubo. Ker je Splošno sodišče odločilo le o tako imenovanih nepravilnostih v zvezi s shranjevanjem bal sena in gradbenih odpadkov, ni mogoče šteti, da so bile nepravilnosti tudi v tem, kar graja Komisija,³⁷ še manj pa, da so te nepravilnosti EKUJS izpostavile resnični nevarnosti izgube. Dveh anomalij, ki jih je Splošno sodišče navedlo, da bi upravičilo svojo odločitev, da je sporna odločba utemeljena, naj še zdaleč ne bi bilo mogoče opredeliti kot resnično nevarnost izgube. Splošno sodišče je tako v resnici zagotovo izkrivilo izvorno ozadje in temelj navedene odločbe ter naj bi tako temelj, ki ga je upoštevala Komisija, nadomestilo s svojim. Ta okoliščina naj bi sama po sebi upravičevala razveljavitev izpodbijane sodbe.

65. Kraljevina Danska v okviru petega pritožbenega razloga, ki se nanaša na pogoje za uporabo pavšalnih finančnih popravkov v višini 5 % oziroma 10 %, zatrjuje, da pogoji za uporabo teh finančnih popravkov niso izpolnjeni in da je dokazala, da ni bilo resnične nevarnosti izgube za EKUJS. Poleg tega naj bi Splošno sodišče v točki 158 izpodbijane sodbe nenatančno predstavilo navedbe Kraljevine Danske in dejanske okoliščine zadeve.

66. Po mnenju Kraljevine Danske pristop Splošnega sodišča – ki se kaže v tem, da je zavrnitev stališča Kraljevine Danske utemeljilo z neznatnimi obravnavanimi nepravilnostmi, in v tem, da ni zavzelo stališča glede bistvenih vidikov, na katero se je oprla Komisija pri sprejetju odločbe – povzroči, da ni mogoče šteti, da je dokazano, da so pogoji za uporabo pavšalnih popravkov v višini 5 % oziroma 10 % izpolnjeni.

67. Francoska republika, Republika Finska in Republika Švedska izpodbijajo pravico do uporabe pavšalnih finančnih popravkov v obravnavanem primeru, ker naj splošni pogoji za njihovo uporabo ne bi bili izpolnjeni. Te države članice intervenientke poleg tega menijo, da je dejanska uporaba pavšalnih finančnih popravkov nesorazmerna.

³⁶ — Točki 121 in 122 izpodbijane sodbe.

³⁷ — Kar zadeva travno rušo, obveznost vzdrževanja, potegovanje za subvencije, vlažna zemljišča itd.

68. Ker v danskem sistemu nikakor ni bilo zagotovljeno nepretrgano vzdrževanje, po mnenju Komisije v njem niso bile spoštovane vse zahteve, določene v členu 19 Uredbe št. 2316/1999. Uporaba pavšalnega finančnega popravka je bila torej nujna, v skupnem interesu in v skladu z varovanjem sredstev Skupnosti.

69. Zato naj bi bil za leta 2003, 2004 in 2005 zaradi pomanjkljivosti pri kontrolah glede spoštovanja zahtev v zvezi z zemljišči v prahi uporabljen pavšalni finančni popravek v višini 5 % oziroma 10 %.

70. V obravnavanem primeru so bili uporabljeni pavšalni finančni popravki v višini 2 %, 5 % oziroma 10 %, izračunani pa so bili na podlagi zelo majhnega dela sredstev EKUJS, ki so jih danski organi leta 2003, 2004 in 2005 razdelili med danske kmete. Komisija vztraja, da je uporaba teh pavšalnih finančnih popravkov upravičena in hkrati sorazmerna.

2. Presoja

71. Takoj je treba opozoriti, da Splošno sodišče ni določilo obveznosti košnje, temveč je svojo sodbo oprlo na ugotovitev, da je Komisija svoje ugotovitve o resnem in razumnem dvomu glede zadostnosti izvedenih kontrol tehtno utemeljila, pri čemer država članica ni uspela predložiti dokazov, ki bi lahko potrdili njene trditve, s katerimi želi ovreči navedeni dvom. To razlogovanje temelji na ugotovitvi nepravilnosti, ki niso bile zaznane ob nacionalnih inšpekcijskih pregledih, zlasti prisotnosti bal sena ali gradbenih odpadkov na nekaterih zemljiščih, ter na tem, da so danski organi uporabili neprilagojeno metodo.

72. Splošno sodišče je to razlogovanje uporabilo tudi glede uporabe pavšalnih popravkov in določitve njihove ravni. Tako je v točki 168 izpodbijane sodbe ugotovilo, da „iz vsega navedenega izhaja, prvič, da je Komisija predložila pravno zadosten dokaz elementa, ki je tak, da lahko upraviči resen in razumen dvom, ki ga je imela glede ključnih kontrol, ki so se nanašale na zemljišča v prahi in ki jih je izvedla Kraljevina Danska, ter drugič, da je lahko razumno sklepala, da je bila nevarnost izgub za EKUJS velika, in tako, ne da bi kršila načelo sorazmernosti, naložila pavšalni popravek v višini 5 % ali 10 %“.

73. Kot sem že ugotovil, v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da čeprav mora Komisija dokazati kršitev pravil Skupnosti, mora država članica, potem ko je ta kršitev ugotovljena, dokazati, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic kršitve.³⁸ Kot pravilno opozarja Komisija, se lahko v skladu z dokumentom št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997³⁹, če ni mogoče natančno oceniti izgube, ki jo je utrpela Skupnost, določi pavšalni popravek.⁴⁰

74. V zvezi s tem poudarjam, da če si je Komisija, namesto da bi zavrnila vse odhodke, ki jih zadeva kršitev, prizadevala vzpostaviti pravila za različno obravnavanje kršitev glede na obseg pomanjkljivosti pri kontrolah in stopnjo tveganja za EKUJS, mora država članica dokazati, da so ta merila v skladu s sodno prakso Sodišča samovoljna in nepravična.⁴¹

75. Ugotoviti je treba, da Kraljevina Danska v obravnavanem primeru ni dokazala, da bi bila najvišja izguba, ki je grozila EKUJS, manjša od zneska, pridobljenega s pavšalnim finančnim popravkom, temveč ponavlja svoje trditve, da je uporaba pavšalnih popravkov temeljila zgolj na neznatnih in redkih nepravilnostih. Menim, da je namen teh trditev v resnici ovreči metodo kontrol z daljinskim zaznavanjem v okviru potrditve obračuna EKUJS. Vendar če ni dokaza o resničnosti kontrol, ki jih

38 — Sodbi Grčija/Komisija (C-5/03, EU:C:2005:426, točka 38 in navedena sodna praksa) in Belgija/Komisija (C-418/06 P, EU:C:2008:247, točka 135).

39 — Dokument Komisije z naslovom „Smernice za izračun finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna jamstvenega oddelka EKUJS“, naveden v točki 151 izpodbijane sodbe.

40 — Sodbi Združeno kraljestvo/Komisija (C-346/00, EU:C:2003:474, točka 53) in Belgija/Komisija (EU:C:2008:247, točka 136).

41 — Sodbe Nizozemska/Komisija (C-28/94, EU:C:1999:191, točka 56); Španija/Komisija (C-130/99, EU:C:2002:192, točka 44); Italija/Komisija (C-242/96, EU:C:1998:452, točka 75) in Belgija/Komisija (EU:C:2008:247, točka 138).

izvede država članica, ali o zneskih, ki jih ta navede, in po potrebi o nepravilnosti trditev Komisije oziroma če se ta dokaz ni skušal predložiti, je treba šteti, da so uporabljene finančni popravki primerno in sorazmerno sredstvo za nadomestitev izgube, ki jo je EKUJS utrpel zaradi pomanjkljivosti danskega sistema nadzora.

76. Čeprav je Kraljevina Danska načelo sorazmernosti kot tako omenila samo na obravnavi, je treba to načelo pri uporabi finančnih popravkov seveda spoštovati, da bodo ti zgolj tolikšni, kolikor je dejansko nujno, ob upoštevanju resnosti ugotovljenih neizpolnitev.⁴²

77. V skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi z višino finančnega popravka lahko Komisija zavrne, da mora EKUJS poravnati vse priglašene odhodke, če ugotovi, da ne obstajajo zadostni mehanizmi nadzora.⁴³ *A fortiori* ni mogoče trditi, da so finančni popravki, ki jih Komisija naloži zaradi hudih napak mehanizmov nadzora, nesorazmerni. Komisija je namreč vezana na smernice, ki jih je sprejela, in v obravnavanem primeru jih je pravilno uporabila, kot je Splošno sodišče poudarilo v izpodbijani sodbi.⁴⁴

78. V obravnavanem primeru majhen pomen vzorcev – in sicer zemljišč, na katerih so bile ugotovljene nepravilnosti in na podlagi katerih so bile izpeljane ugotovitve o kakovosti sistemov nadzora in obsegu nepravilnosti – ne more vplivati na pomembnost neizpolnitve. Pri metodi nadzora z zbiranjem vzorcev se sledi tako imenovanemu načelu „*pars pro toto*“, v skladu s katerim se o celoti sklepa na podlagi lastnosti delov, ki se štejejo za reprezentativne. Vendar mora ocena o količinskem obsegu nepravilnosti, ki se nanašajo na to celoto, seveda temeljiti na domnevi, izpeljani iz teh vzorcev, in ne na njihovem seštevku.

79. Zato Sodišču predlagam, naj četrti in peti pritožbeni razlog zavrne.

V – Predlog

80. Sodišču predlagam:

- naj zavrne pritožbo in Kraljevini Danski naloži plačilo stroškov ter
- naj državam članicam intervenientkam naloži plačilo lastnih stroškov.

42 — Glej v zvezi s tem točko 148 izpodbijane sodbe, v kateri Splošno sodišče opozarja, da „načelo sorazmernosti v skladu z ustaljeno sodno prakso zahteva, da akti institucij Skupnosti ne presežejo mej tistega, kar je primerno in potrebno za doseg zastavljenega cilja“. Sodbi Denkavit Nederland (15/83, EU:C:1984:183, točka 25) in Air Inter/Komisija (T-260/94, EU:T:1997:89, točka 144).

43 — Sodba Španija/Komisija (C-349/97, EU:C:2003:251, točka 273).

44 — Točke od 152 do 158 izpodbijane sodbe.