



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 25. septembra 2018*

„EKJS in EKSRP – Izdatki, izključeni iz financiranja – Ločene neposredne pomoči – Pregledi na kraju samem – Daljinsko zaznavanje – Ocena dejavnikov tveganja – Korektivni ukrepi, ki jih mora sprejeti zadevna država članica – Ocena finančne škode – Sorazmernost“

V zadevi T-260/16,

Kraljevina Švedska, ki so jo sprva zastopali L. Swedenborg, A. Falk, N. Otte Widgren, C. Meyer-Seitz in U. Persson, nato L. Swedenborg, A. Falk in C. Meyer-Seitz, agenti,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopata M. Smolek in J. Vlácil, agenta,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata D. Triantafyllou in K. Simonsson, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za, primarno, razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2016/417 z dne 17. marca 2016 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2016, L 75, str. 16) v delu, v katerem se nanaša na ločene neposredne pomoči, izplačane Kraljevini Švedski, v skupnem znesku 8.811.286,44 EUR za leto zahtevka 2013, in podredno, za znižanje zneska navedenih ločenih neposrednih pomoči, izključenega iz financiranja, ki naj se določi na 1.022.259,46 EUR,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, F. Schalin (poročevalec), sodnik, in M. J. Costeira, sodnica,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 23. februarja 2018

izreka naslednjo

* Jezik postopka: švedščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Evropska komisija je po preiskavi, ki so jo njene službe opravile med 19. in 23. avgustom 2013 v zvezi z neposrednimi pomočmi na površino za leti zahtevka 2011 in 2012, menila, da Kraljevina Švedska pomanjkljivo izvaja svoje obveznosti na področju izbire kontrolnih vzorcev, kakršni so ti, ki izhajajo iz člena 31 Uredbe Komisije (ES) št. 1122/2009 z dne 30. novembra 2009 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 v zvezi z navzkrižno skladnostjo, modulacijo ter integriranim administrativnim in kontrolnim sistemom v okviru shem neposrednih podpor za kmete, določenih za navedeno uredbo, ter za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1234/2007 v zvezi z navzkrižno skladnostjo v okviru sheme podpore, določene za sektor vina (UL 2009, L 316, str. 65).
- 2 Pregledi, ki jih morajo opraviti države članice, sledijo cilju posodabljanja in preverjanja informacij, ki jih imajo te o kmetijskih površinah, za katere se zahtevajo pomoči, da bi se zmanjšalo tveganje za napako, povezano z dodelitvijo teh pomoči.
- 3 Komisija je v dopisu, ki vsebuje prilogo in ki ga je 6. decembra 2013 v skladu z določbami člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe Komisije (ES) št. 885/2006 z dne 21. junija 2006 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 glede akreditacije plačilnih agencij in drugih organov ter potrditve obračunov Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2006, L 171, str. 90) (v nadaljevanju skupaj: sporočilo z dne 6. decembra 2013) naslovila na švedske organe, v bistvu trdila, da ti niso v celoti spoštovali svojih obveznosti na področju nadzora neposrednih plačil na površino za leti zahtevka 2011 in 2012, pri čemer je opozorila, da je bilo s primerjavo rezultatov pregledov z daljinskim zaznavanjem, na eni strani, in pregledov na kraju samem, na drugi strani, mogoče ugotoviti številne napake, ki se bistveno razlikujejo, čeprav bi morali obe vrsti pregledov dati enake rezultate. Zato naj bi obstajal sum, da sta bili zaradi uporabe daljinskega zaznavanja pomanjkljiva bodisi izbira kontrolnih vzorcev bodisi metoda nadzora. Stopnja napake naj bi bila namreč nižja glede pregledov z daljinskim zaznavanjem, kar kaže na to, da naj analiza tveganj, ki temelji na izbiri kontrolnih vzorcev, ne bi bila izvedena pravilno, ker naj bi bila opravljena z omejenim številom dejavnikov tveganja, ki naj ne bi bili niti ocenjeni vsako leto niti učinkovito posodobljeni za doseganje boljše usmerjenosti tveganja za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS, v nadaljevanju: Sklad). Komisija je nazadnje švedske organe prosila, naj navedejo že sprejete korektivne ukrepe in tiste, ki so predvideni.
- 4 Švedski organi, v tej zadevi Jordbruksverket (švedski urad za kmetijstvo, Švedska), so 5. februarja 2014 Komisiji poslali odgovor na njene očitke.
- 5 Komisija je v dopisu z dne 11. aprila 2014 švedske organe v skladu s členom 11(1) Uredbe št. 885/2006 povabila na dvostranski sestanek. Po koncu tega sestanka, ki je potekal 20. maja 2014, je Komisija ohranila svoje sklepe v zvezi z ugotovitvijo pomanjkljivosti v letih zahtevka 2011 in 2012.
- 6 Švedski organi so 25. septembra 2014 Komisiji poslali odgovor na ugotovitve iz zapisnika dvostranskega sestanka z dne 20. maja 2014 ter predložili svojo oceno škode, ki naj bi Skladu nastala v letih zahtevka od 2011 do 2013 in ki naj bi po njihovem mnenju znašala 636.865 EUR.
- 7 Komisija je 15. januarja 2015 švedskim organom v skladu z določbami člena 11(2), tretji pododstavek, in člena 16(1) Uredbe št. 885/2006 poslala sporočilo (v nadaljevanju: sporočilo z dne 15. januarja 2015). V njem je zavrnila oceno škode, kot so jo navedli ti organi, in navedla, da ti v obravnavanem primeru niso pravilno izvedli sekundarnega nadzora.

- 8 Kraljevina Švedska je 24. februarja 2015 zahtevala, da se primer predloži spravnemu organu iz člena 16 Uredbe št. 885/2006. Ta je v poročilu z dne 9. julija 2015 menil, da stališč strank ni mogoče uskladiti. Vendar je Komisiji predlagal, naj iz popravka izključi zahtevke švedskih okrožij, ki leta 2013 niso uporabila daljinskega zaznavanja, ter naj upošteva zemljevid, na katerega so se sklicevali švedski organi in ki izkazuje spremembo geografske lege območij nadzora od leta 2013 dalje.
- 9 Komisija je 19. oktobra 2015 Kraljevini Švedski poslala svoje končno stališče (v nadaljevanju: končno stališče z dne 19. oktobra 2015). Odločila se je za uporabo pavšalnega popravka, ki se nanaša le na leto zahtevka 2013 in na osem švedskih okrožij, v katerih se je od leta 2011 do leta 2013 izvajalo daljinsko zaznavanje. Komisija v bistvu navaja, da trajajoča opustitev posodabljanja analize tveganj glede izbire kontrolnih vzorcev za pregled z daljinskim zaznavanjem, ki naj bi glede na njeno trajanje ustrezala neobstoju sekundarnega nadzora, vodi do tveganja škode za EKJS. V teh okoliščinah naj bi bil pavšalni popravek, ki se nanaša na vse pomoči, povezane s površino, najboljši način za količinsko opredelitev tega tveganja in naj bi se zdela stopnja popravka v višini 2 % utemeljena.
- 10 Z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2016/417 z dne 17. marca 2016 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2016, L 75, str. 16) se je uporabil pavšalni popravek v višini 2 % za odhodke na Švedskem iz naslova ločenih neposrednih pomoči za leto zahtevka 2013, pri čemer je končni znesek popravka znašal 8.811.286,44 EUR (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Postopek in predlogi strank

- 11 Kraljevina Švedska je 24. maja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 12 Češka republika je 7. septembra 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Kraljevine Švedske, čemur je bilo ugodeno s sklepom predsednika drugega senata Splošnega sodišča z dne 19. oktobra 2016.
- 13 Odgovor na tožbo je bil v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložen 5. oktobra 2016, replika 1. decembra 2016 in duplika 13. januarja 2017.
- 14 Potem ko je Češka republika 1. decembra 2016 vložila intervencijsko vlogo, sta Kraljevina Švedska in Komisija 21. oziroma 23. februarja 2017 predložili svoje pripombe.
- 15 Strankam je bilo 28. februarja 2017 vročeno obvestilo o koncu pisnega dela postopka.
- 16 Kraljevina Švedska je 20. marca 2017 izrazila željo, naj se opravi obravnava.
- 17 Kraljevina Švedska Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen;
 - podredno, izpodbijani sklep razglasi za ničen in ga spremeni tako, da zniža znesek, izključen iz financiranja Evropske unije, pri čemer naj se določi na 1.022.259,46 EUR;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;

– Kraljevini Švedski naloži plačilo stroškov.

- 19 Češka republika Splošnemu sodišču predlaga, naj ugotovi predlogom Kraljevine Švedske in izpodbijani sklep v predlaganem delu razglasi za ničen.

Tožbeni razlogi in trditve strank

- 20 Kraljevina Švedska v okviru tožbe navaja tri tožbene razloge.
- 21 Prvič, trdi, da je Komisija s tem, da je kršila določbe člena 11(1) Uredbe št. 885/2006 in člena 52 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549), napačno uporabila pravo, saj v sporočilu z dne 6. decembra 2013, ki ga je po preiskavi naslovila na Kraljevino Švedsko, ni niti pojasnila zatrjevane pomanjkljivosti v obravnavani zadevi niti navedla korektivnih ukrepov, ki bi jih bilo treba sprejeti za zagotovitev spoštovanja predpisov Unije v prihodnje. Na navedeno sporočilo naj se torej ne bi bilo mogoče sklicevati za utemeljitev spornega finančnega popravka.
- 22 Drugič, navaja, da je Komisija izpodbijani sklep oprla na napačne ugotovitve glede razlik, ki izhajajo iz primerjave števila napak, ugotovljenih po izvedbi obeh oblik nadzora. Zato bi bilo treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala zatrjevanih pomanjkljivosti niti tega, kako bi lahko te, če bi bile dokazane, privedle do nevarnosti škode za EKJS.
- 23 Tretjič, trdi tudi, da je Komisija z izračunom zneska pavšalnega popravka kršila člen 52 Uredbe št. 1306/2013 in lastne smernice, kot so opredeljene v dokumentu Komisije št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997 z naslovom „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračunov jamstvenega oddelka EKJS“ (v nadaljevanju: dokument št. VI/5330/97), ter načelo sorazmernosti.
- 24 Komisija prereka trditve, ki jih Kraljevina Švedska navaja v okviru treh tožbenih razlogov.
- 25 Češka republika, ki je v celoti podprla trditve Kraljevine Švedske, je navedla le pripombe glede drugega in tretjega tožbenega razloga.

Prvi tožbeni razlog: kršitev določb člena 52 Uredbe št. 1306/2013 in člena 11(1) Uredbe št. 885/2006

- 26 Kraljevina Švedska trdi, da člen 52 Uredbe št. 1306/2013 in člen 11(1) Uredbe št. 885/2006 urejata različne faze, ki jih je treba spoštovati med postopkom potrjevanja obračunov v zvezi z EKJS. Zlasti je treba v skladu s členom 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006 zadevni državi članici, da bi kar najhitreje odpravila ugotovljene pomanjkljivosti, predhodno sporočiti rezultate preiskav Komisije in jo obvestiti o korektivnih ukrepih, potrebnih za zagotovitev prihodnje skladnosti z zadevnimi predpisi Unije. Samo tako pisno sporočilo bi lahko bilo referenčni element za izračun roka 24 mesecev, določenega v členu 52(4)(a) Uredbe št. 1306/2013, ki omogoča ugotoviti odhodke, ki jih je mogoče izključiti iz financiranja Unije.
- 27 Sporočilo z dne 6. decembra 2013 ter tudi nadaljnji dopisi in sporočila Komisije pa naj ne bi izpolnjevali zahtev iz člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006, ker naj v tem sporočilu ne bi bila jasno navedena pomanjkljivost, ki se očita Kraljevini Švedski, niti korektivni ukrepi, ki bi jih ta morala sprejeti za njihovo odpravo. Taka pojasnila naj bi Komisija navedla šele v končnem stališču z dne 19. oktobra 2015, v katerem je med drugim navedla, da je treba nadaljnji obstoj zatrjevanih

pomanjkljivosti enačiti z neobstojem sekundarnega nadzora. Zlasti naj bi bilo iz besedila sporočila z dne 6. decembra 2013 mogoče ugotoviti, da je Komisija navedla le, da je sumila, bodisi da obstajajo pomanjkljivosti pri sekundarnem nadzoru, v tem primeru pri analizi tveganj za izbor kontrolnih vzorcev z daljinskim zaznavanjem, bodisi da obstajajo določene oblike pomanjkljivosti pri ključnem nadzoru, in sicer v okviru fizičnega pregleda z daljinskim zaznavanjem. V skladu s sodno prakso bi se morala zadevna država članica v pisnem sporočilu iz člena 11(1) Uredbe št. 885/2006 popolnoma seznaniti s pridržki Komisije, da bi bila izpolnjena njena funkcija opozarjanja.

- 28 Poleg tega, čeprav so službe Komisije preiskavo izvedle le za leti zahtevka 2011 in 2012, naj bi bile domnevne pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija, nazadnje izenačene z neobstojem analize tveganj, ne da bi podlaga za tako stališče Komisije izhajala iz spisa, zakonodaje Unije ali sodne prakse oziroma celo iz njenih lastnih smernic, v skladu s katerimi naj popolnost postopka nadzora ne bi zadoščala za utemeljitev finančnih popravkov.
- 29 Komisija odgovarja, da je v sporočilu z dne 6. decembra 2013, zlasti v točki 1.2.1 priloge, ki jo vsebuje, naslovljene „Učinkovitost analize tveganj“, švedskim organom predložila podrobne podatke o očitanih pomanjkljivostih ter od njih zahtevala dodatna pojasnila o oceni tveganj za preglede z daljinskim zaznavanjem in pojasnila o načinu zagotovitve ustreznega upoštevanja tveganja za Sklad. To zahtevo naj bi bilo treba vsaj posredno obravnavati kot splošno navedbo korektivnih ukrepov, ki bi jih bilo treba sprejeti. Komisija naj bi glede ugotovljenih razlik med obema načinoma nadzora navedla, da je mogoče domnevati, da sta bili bodisi izbira kontrolnih vzorcev bodisi metoda nadzora različni.
- 30 Komisija zlasti navaja, da je v točki 1.3.2 priloge, ki jo vsebuje sporočilo z dne 6. decembra 2013, navedla pomanjkljivosti, ugotovljene pri hitrih pregledih na kraju samem, ki so jih švedski organi opravili po pregledih z daljinskim zaznavanjem.
- 31 Komisija poleg tega trdi, da čeprav je res, da se sporočilo z dne 6. decembra 2013 nanaša na leti zahtevkov 2011 in 2012, to izvira iz dejstva, da v tej fazi ni bilo nobenega rezultata za leto 2013, saj se navedeno sporočilo nanaša na nadzor, opravljen avgusta 2013. Vendar ker so se nepravilnosti nadaljevale, jih je Komisija morala upoštevati pri določitvi obdobja finančnega popravka. Dejstvo, da so pomanjkljivosti obstajale od leta 2011 do leta 2013, je pomenilo, da ni mogoče šteti, da je bila v teh letih opravljena kakršna koli analiza tveganj in da torej sekundarni nadzor ni bil izveden.
- 32 Na podlagi besedila dopisa, ki ga je švedska agencija za kmetijstvo 5. februarja 2014 poslala Komisiji, naj bi bilo prav tako mogoče ugotoviti, da so švedski organi razumeli, katere pomanjkljivosti obstajajo po mnenju Komisije.
- 33 Dalje, v vabilu z dne 11. aprila 2014 na dvostranski sestanek z dne 20. maja 2014 in v sklepih tega sestanka naj bi Komisija navedla več podrobnosti o korektivnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti. To naj bi bilo povezano z dejstvom, da je postopek nadzora dinamičen proces in da se vprašanja, ki se zastavljajo, obravnavajo tako, da ta proces teče na podlagi pojasnil zadevne države članice. Vsekakor lahko korektivni ukrepi veljajo le za v prihodnje, in ne za leta zahtevkov od 2011 do 2013.
- 34 Komisija poleg tega preroka trditev, da naj bi šele v fazi končnega stališča z dne 19. oktobra 2015 pojasnila zatrjevane pomanjkljivosti, ki naj bi jo v povezavi z neobstojem spremembe stanja v zadnjih letih privedle do ugotovitve neobstoja sekundarnega nadzora. Meni, da ti elementi izhajajo že iz njenega sporočila z dne 15. januarja 2015, sestavljenega na podlagi člena 11(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 885/2006.
- 35 V tej zadevi je člen 11(1) in (2) Uredbe št. 885/2006, na katerega se sklicuje Kraljevina Švedska, začel veljati 16. oktobra 2006 in določa:

„Potrditev skladnosti

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

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

Po izteku roka za odgovor, Komisija skliče dvostranski sestanek in obe stranki si prizadevata za dogovor o ukrepih, ki naj se sprejmejo, ter o ocenjevanju teže kršitve in finančne škode, povzročene proračunu [Unije].

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

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

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

- 36 Uredba št. 1306/2013, ki je razveljavila Uredbo (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1), vsebuje člen 52, naslovljen „Potrditev skladnosti“, ki se uporablja od 1. januarja 2015.
- 37 V skladu z določbami člena 52(4)(a) Uredbe št. 1306/2013 se financiranje ne sme zavrniti za „odhodke [EKJS], izvršene več kot 24 mesecev pred pisnim uradnim obvestilom Komisije državi članici o ugotovitvah preverjanj“.
- 38 Tako je očitno, da člen 11 Uredbe št. 885/2006 opredeljuje različne faze, ki jih je treba spoštovati med postopkom potrjevanja obračunov EKJS. Člen 11(1), prvi pododstavek, te uredbe zlasti podrobno določa vsebino prvega pisnega sporočila, s katerim Komisija rezultat svojih preverjanj sporoči državam članicam, nato pa organizira dvostransko razpravo. Na podlagi te določbe mora Komisija v prvem sporočilu zadevni državi članici navesti rezultat preverjanj in korektivne ukrepe, ki jih je treba sprejeti, da bi se v prihodnje spoštovala zadevna pravila Unije (sodba z dne 7. junija 2013, Portugalska/Komisija, T-2/11, EU:T:2013:307, točka 57).
- 39 V zvezi s tem je treba spomniti, da je sodišče Unije že razsodilo, da mora biti v okviru izvajanja Uredbe Komisije (ES) št. 1663/95 z dne 7. julija 1995 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (EGS) št. 729/70 v zvezi s postopkom za potrditev obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 18, str. 31) pisno sporočilo iz člena 8(1) navedene uredbe, ki je v bistvu enako sporočilo iz člena 11(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 885/2006, tako, da zadevno državo članico jasno seznanja s pridržki Komisije, tako da lahko ta izpolni funkcijo opozarjanja, ki jo ima na podlagi člena 8(1), prvi pododstavek, te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 7. junija 2013, Portugalska/Komisija, T-2/11, EU:T:2013:307, točka 58).
- 40 Iz tega sledi, da mora Komisija v prvem sporočilu iz člena 11 Uredbe št. 885/2006 dovolj natančno navesti predmet poizvedbe, ki so jo opravile njene službe, in pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene med to poizvedbo, pri čemer se je mogoče na njih naknadno sklicevati kot na dokaz za resen in razumen dvom glede pregledov, ki jih opravljajo nacionalni upravni organi, ali številčnih podatkov, ki so jih predložili zadnjenavedeni, in tako utemeljiti finančne popravke, določene v pravnomočnem

sklepu, s katerim so bili nekateri izdatki zadevne države članice iz naslova EKJS izključeni iz financiranja Unije (glej po analogiji sodbo z dne 7. junija 2013, Portugalska/Komisija, T-2/11, EU:T:2013:307, točka 59 in navedena sodna praksa).

- 41 Vendar kadar se nepravilnosti, ki utemeljujejo uporabo finančnega popravka, nadaljujejo še po posredovanju pisnega sporočila o rezultatih preverjanj, je Komisija upravičena in celo zavezana pri določanju obdobja, v zvezi s katerim bo izvedla zadevni finančni popravek, upoštevati ta položaj (glej po analogiji sodbo z dne 7. junija 2013, Portugalska/Komisija, T-2/11, EU:T:2013:307, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 42 Zato je treba preučiti, ali je sporočilo z dne 6. decembra 2013, ki vsebuje dopis z dne 6. decembra 2013 in prilogo, ki mu je dodana, mogoče šteti za skladno z zahtevami iz člena 11 Uredbe št. 885/2006. V zvezi s tem je treba preveriti, ali navedeno sporočilo vsebuje, na eni strani, zadostno navedbo predmeta in rezultatov poizvedbe, če na njih temelji sporni finančni popravek, in na drugi strani, korektivne ukrepe, ki jih je treba sprejeti v prihodnje.
- 43 Dopis, v katerem je sporočilo z dne 6. decembra 2013, se najprej nanaša na poizvedbe, ki so potekale na Švedskem od 19. do 23. avgusta 2013, pri čemer je v njem zelo splošno navedeno, da so službe generalnega direktorata Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja glede pripomb, ki izhajajo iz navedenih poizvedb in se nanašajo na neposredna plačila na površino za leti zahtevka 2011 in 2012, menile, da švedski organi niso v celoti odgovorili na zahteve, ki izhajajo iz Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL 2009, L 30, str. 16), Uredbe št. 1122/2009 in Uredbe Komisije (ES) št. 1120/2009 z dne 29. oktobra 2009 o podrobnih pravilih za izvajanje sheme enotnega plačila iz naslova III Uredbe št. 73/2009 (UL 2009, L 316, str. 1).
- 44 V zadevnem dopisu je med drugim pojasnjeno, da lahko ugotovljene pomanjkljivosti v skladu s členom 31 Uredbe št. 1290/2005 privedejo do izključitve dela izdatkov, ki jih financira EKJS, iz financiranja Unije in da bodo podlaga za navedene popravke, dokler se ne sprejmejo ustrezni korektivni ukrepi.
- 45 V prilogi, ki jo vsebuje sporočilo z dne 6. decembra 2013, je v točki 1.2.1, naslovljeni „Učinkovitost analize tveganj“, najprej opozorjeno na določbe členov 26 in 31 Uredbe št. 1122/2009, nato pa je navedeno načelo, v skladu s katerim „[naj bi] pregledi z daljinskim zaznavanjem in klasični pregledi na kraju samem [...] na splošno dali enake rezultate, [in če] to ni tako, je mogoče domnevati, da ima bodisi izbira kontrolnih vzorcev bodisi metoda nadzora pomanjkljivosti“.
- 46 Priloga iz sporočila z dne 6. decembra 2013 vsebuje tudi primerjavo stopenj napak, ugotovljenih pri pregledih površin kmetijskih gospodarstev, ki prejemajo pomoči, na podlagi katere so bili opravljeni pregledi na kraju samem ali z daljinskim zaznavanjem in na podlagi katere so bili vzorci izbrani naključno ali na podlagi ocene dejavnikov tveganja.
- 47 Iz zbirne tabele je mogoče zlasti ugotoviti, da so stopnje napake pregledov z daljinskim zaznavanjem, ki se nanašajo na vzorce, izbrane na podlagi ocene dejavnikov tveganja, sistematično nižje od stopenj napake pregledov na kraju samem, saj prve znašajo 0,96 % za leto 2011 in 0,31 % za leto 2012, druge pa 1,34 % oziroma 1,41 % za isti leti.
- 48 Komisija je po tem, ko je navedla pojasnila švedskih organov, ki se na eni strani nanašajo na metodo izbire pregledanih kmetijskih gospodarstev, na drugi strani pa na racionalizacijo pregledov z daljinskim zaznavanjem, da bi se ti osredotočili na območja švedskega ozemlja z določeno gostoto kmetijskih gospodarstev, ugotovila, da „[je] [t]orej obstaja[lo] tveganje, da švedski organi niso dovolj usmerjali tveganja, kar zadeva preglede z daljinskim zaznavanjem“.

- 49 Ta ugotovitev glede potrebe po boljši oceni dejavnikov tveganja se zdi jasna in nedvoumna ter je v nasprotju s trditvijo Kraljevine Švedske ni mogoče enačiti zgolj z domnevo, ki naj ne bi dopuščala utemeljitve finančnega popravka. Zato je treba šteti, da ta ugotovitev pomeni zadostno opredelitev predmeta in rezultatov poizvedbe.
- 50 Čeprav dopis iz sporočila z dne 6. decembra 2013 glede korektivnih ukrepov, ki jih je treba izvesti, le napotuje na prilogo, ki jo vsebuje isto sporočilo, pri čemer od švedskih organov zahteva, naj Komisijo obvestijo o že sprejetih ali načrtovanih korektivnih ukrepih in o časovnem razporedu za njihovo izvedbo, navedena priloga vsebuje poziv švedskim organom, naj „vnaprej pojasnijo svojo oceno tveganj za namen pregledov z daljinskim zaznavanjem in pojasnijo, na kakšen način zagotavljajo ustrezno upoštevanje tveganja“.
- 51 Ta ugotovitev, ki se razlaga glede na ugotovitev odkritih pomanjkljivosti, se zdi v zvezi s korektivnimi ukrepi, ki jih je treba sprejeti, jasna in toliko bolj nedvoumna, saj so švedski organi predložili nekaj pojasnil v zvezi s pomanjkljivostmi, ki so jih ugotovile službe Komisije, tako da je bil obseg te ugotovitve glede njih očitno jasen.
- 52 V teh okoliščinah so korektivni ukrepi, ki jih morajo v prihodnje sprejeti švedski organi, glede na zahteve, ki izhajajo iz člena 11 Uredbe št. 885/2006, očitno dovolj podrobno opredeljeni v sporočilu z dne 6. decembra 2013.
- 53 Poleg tega, čeprav se sporočilo z dne 6. decembra 2013 nanaša le na leti zahtevkov 2011 in 2012, finančni popravek pa se nanaša na leto zahtevka 2013, je treba opozoriti, da leto zahtevka 2013 ob inšpekciji, ki so jo opravile službe Komisije avgusta 2013, še ni bilo zaključeno in da mora Komisija, ker so nepravilnosti, ki upravičujejo uporabo finančnega popravka, obstajale po datumu pisnega sporočila o rezultatih preverjanj, to stanje upoštevati pri določanju obdobja, na katero se nanaša zadevni finančni popravek.
- 54 Iz določb člena 11 Uredbe št. 885/2006 je namreč razvidno, da kadar zadevna država članica v odgovor na pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija, ne izvede korektivnih ukrepov, lahko zadnjenavedena do dejanskega datuma izvedbe korektivnih ukrepov, ki so določeni, izključi izdatke, ki so neskladni s pravili Unije (sodba z dne 7. junija 2013, Portugalska/Komisija, T-2/11, EU:T:2013:307, točka 80).
- 55 Komisija pa je v sporočilu z dne 15. januarja 2015 ugotovila nadaljnji obstoj znatne razlike med stopnjami napake pri pregledih z daljinskim zaznavanjem in pregledih na kraju samem, saj so te stopnje znašale 0,39 % oziroma 0,74 %.
- 56 Od te faze, in ne le od zadnjega stališča z dne 19. oktobra 2015, kot napačno trdi Kraljevina Švedska, je bila ta obveščena o nadaljnem obstoju pomanjkljivosti, ki so jih ugotovile službe Komisije, pri tem pa so bili korektivni ukrepi, ki jih je bilo treba sprejeti, nujno enaki tistim, ki so bili predhodno navedeni.
- 57 Glede na navedeno je očitno, da Komisija ni kršila zahtev, ki izhajajo iz člena 11 Uredbe št. 885/2006, in da je treba prvi tožbeni razlog Kraljevine Švedske zaradi neutemeljenosti zavriniti.

Drugi tožbeni razlog: neobstoj dokazov Komisije o zatrtjevanjih pomanjkljivosti in finančnem tveganju za EKJS

- 58 Kraljevina Švedska, najprej, trdi, da trditve Komisije o domnevni kršitvi določb člena 31(2) Uredbe št. 1122/2009 temeljijo na napačni predpostavki, da naj bi rezultati klasičnih pregledov na kraju samem in rezultati pregledov z daljinskim zaznavanjem privedli do enakega rezultata. Šlo pa naj bi za dve dopolnilni metodi, pri čemer je pregled na kraju samem po naravi bolj natančen in omogoča odkritje večjega števila napak, daljinsko zaznavanje pa naj bi omogočalo celosten pregled in pregledovanje večjih območij. To naj bi poleg tega potrjevalo besedilo člena 35(1)(b) Uredbe

št. 1122/2009, ki določa, da države članice, ki preglede opravijo z daljinskim zaznavanjem, izvedejo fizične inšpekcijske preglede, ker na podlagi prvih pristojnemu organu ni mogoče dati zadovoljivih rezultatov v smislu natančnosti. Komisija naj prav tako ne bi pojasnila, zakaj bi morali obe metodi pregledov dati podobne rezultate.

- 59 Kraljevina Švedska, dalje, trdi, da so se razlike med ugotovljenimi stopnjami napak glede na uporabo ene ali druge metode pregleda poleg tega, da se razlikujejo v presojah Komisije med obravnavo primera, le malo, celo zanemarljivo povečale, saj naj bi bila njihova absolutna višina med 0,27 in 0,56 %, kar naj bi jih umestilo pod mejo 2 %, ki naj bi bila po mnenju Računskega sodišča Evropske unije stopnja uporabe v tovrstnih zadevah. Kraljevina Švedska je na obravnavi ponovila ta argument s sklicevanjem na sodno prakso Splošnega sodišča, kakor po njenem mnenju izhaja iz sodbe z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija (T-145/15, EU:T:2017:86). Ugotovljena razlika naj bi bila vsekakor premajhna za ugotovitev neobstoja sekundarnega nadzora, tako da naj Komisija ne bi v zadostni meri dokazala obstoja dvomov o učinkovitosti teh pregledov, kot naj bi to zahtevala načela, ki izhajajo iz sodne prakse.
- 60 Nazadnje, Kraljevina Švedska trdi, da čeprav ne obstajajo skupna pravila o načinih razvoja in posodabljanja učinkovitosti analize tveganj, ki ju je treba izvesti v skladu s členom 31(2) Uredbe št. 1122/2009, tako da bi države članice same določile dejavnike tveganja, pa je vseeno sledila smernicam iz podatkovne zbirke Komisije, naslovljene „WikiCap“. Upoštevati naj bi bilo treba tudi dejstvo, da je Komisija dala satelitske posnetke na voljo le pod pogojem, da se 25 % fotografirane površine uporabi za pregled, kar naj bi na Švedskem povzročilo omejitve, glede na velik delež gozdnih površin na ozemlju, in naj bi zahtevalo osredotočanje pregledov na okrožja, kjer je veliko kmetijskih zemljišč. Švedski organi poleg tega navajajo, da so izvedli delne inšpekcijske preglede na kraju samem, ki se nanašajo na od 85 do 90 % kmetijskih gospodarstev, ki so bila predmet pregleda z daljinskim zaznavanjem, tako da naj bi se uporaba zgolj daljinskega zaznavanja nanašala le na zelo majhen del pregledanih kmetijskih gospodarstev.
- 61 V teh okoliščinah Kraljevina Švedska meni, da je spoštovala smernice Komisije pri izbiri območij pregleda z daljinskim zaznavanjem, in trdi, da je svoje preglede osredotočila na območja, kjer so vrednosti pravic do plačila najvišje, kar naj bi bilo popolnoma v skladu z navedenimi smernicami. Poleg tega naj bi bili pregledi usmerjeni tudi h kmetijskim gospodarstvom, katerih vrsta dejavnosti in velikost površine pomenita večji interes za preglede. Poleg tega naj bi švedski organi pregledana območja spremenili z uporabo satelitskih posnetkov, naročenih posebej za leta zahtevkov od 2011 do 2013, dejavniki tveganja pa naj bi bili glede leta zahtevka 2013 spremenjeni, da bi bili enaki tistim, določenim v okviru pregledov na kraju samem. To naj bi bilo v nasprotju s trditvami Komisije, da v treh zaporednih letih ni bilo niti posodobitve niti ocene dejavnikov tveganja.
- 62 Kraljevina Švedska v repliki meni, da je Komisija napačno razlagala ugotovitve z dvostranskega sestanka z dne 20. maja 2014 in da v nasprotju z njeno trditvijo ni navedla, da ni opravila nobene ocene dejavnikov tveganja v zvezi s pregledi z daljinskim zaznavanjem.
- 63 Češka republika v bistvu navaja, da se vzorci, namenjeni pregledom na kraju samem, in vzorci, namenjeni pregledom z daljinskim zaznavanjem, izberejo na podlagi različnih metod, tako da naj primerjava napak, ugotovljenih glede na uporabo ene ali druge metode, ne bi bila upoštevana. Poleg tega, če bi morala biti izbira območij, ki se pregledujejo z daljinskim zaznavanjem, izvedena na koncu leta pred letom zahtevka za pomoč in če bi Komisija dala na voljo le omejeno število satelitskih posnetkov, bi izbira območij pregleda temeljila na geografskih merilih, in ne na analizi tveganj, ki temelji na poznavanju vseh kmetov in njihovih zahtevkov za pomoč. Kmetje, ki so pregledovani z daljinskim zaznavanjem, naj bi torej pomenili manjše globalno tveganje, pa tudi stopnja ugotovljenih napak naj bi bila manjša, tako da je bila stopnja napake, povezana s to vrsto pregleda, večja.

- 64 Češka republika dodaja, da nobena določba Uredbe št. 1122/2009 ne določa, da bi morali obe vrsti pregledov pripeljati do enake stopnje napake, niti da bi različne stopnje napake postavile povzročile dvom o učinkovitosti pregledov.
- 65 Komisija v odgovor navaja, da je razlika med rezultati pregledov na kraju samem in rezultati pregledov z daljinskim zaznavanjem sama po sebi težava. Čeprav se obe vrsti pregledov štejeta za enako veljavni, pa, nasprotno, kadar ne pripeljeta do podobnih rezultatov, to pomeni, da bi bilo mogoče podvomiti o kakovosti pregledov ali izbiri metode pregleda.
- 66 Komisija glede nihanj pri številčnih podatkih, ki jih je predstavila, pojasnjuje, da je predložila podatke, ki temeljijo hkrati na naključnih vzorcih in na vzorcih, ki temeljijo na analizi tveganj. Priznava pa, da je letna stopnja napake v višini 0,99 % v zvezi s klasičnimi pregledi na kraju samem za leto 2012 napačna in da je pravilna stopnja 0,87 %, ampak da to v obravnavani zadevi ni pomembno.
- 67 Komisija glede neobstoja letne ocene in ustrezne posodobitve na področju analize tveganj trdi, da sprememba lokacije območij pregleda za leto zahtevka 2013 ne dokazuje obstoja ocene dejavnikov tveganja. Poleg tega Komisija zavzema stališče, da naj bi švedski organi na dvostranskem sestanku z dne 20. maja 2014 priznali, da niso opravili ocene dejavnikov tveganja glede pregledov z daljinskim zaznavanjem. Na podlagi sklepov s tega sestanka naj bi bila analiza tveganj v zvezi s pregledi z daljinskim zaznavanjem spremenjena šele od leta zahtevka 2014, in ne od leta zahtevka 2013. Poleg tega naj bi bilo iz podatkov, ki jih je Kraljevina Švedska predložila v tožbi, mogoče ugotoviti, da ob predpostavki, da je do spremembe prišlo leta 2013, ta ne bi prinesla izboljšave, tako da naj bi očitke Komisije ostal utemeljen.
- 68 Komisija prereka trditev švedskih organov, da so ugotovljene razlike med stopnjami napake zanemarljive, pri čemer trdi, nasprotno, da so bile te razlike velike, saj je bilo na podlagi pregledov na kraju samem v primerjavi s pregledi z daljinskim zaznavanjem leta 2011 mogoče ugotoviti 1,5-krat več napak, 2,5-krat več napak leta 2012 in skoraj 2-krat več napak leta 2013. Poleg tega naj se zgornja meja 2 %, na katero se sklicujejo švedski organi, ne bi uporabljala v okviru postopkov potrditve skladnosti na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013.
- 69 Spomniti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso EKJS financira le posege, opravljene v skladu z določbami Unije v okviru skupne ureditve kmetijskih trgov. V zvezi s tem mora Komisija dokazati obstoj kršitve teh določb. Zato mora Komisija utemeljiti svoj sklep, s katerim ugotavlja neobstoj ali pomanjkljivost pregledov, ki jih izvaja zadevna država članica (glej sodbo z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 70 Vendar Komisija ni dolžna izčrpno dokazati pomanjkljivosti pregledov, ki jih izvedejo nacionalni upravni organi, ali nepravilnosti številčnih podatkov, ki jih ti sporočijo, temveč mora dokazati resen in utemeljen dvom, ki ga ima glede teh pregledov ali zneskov (glej sodbo z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 71 To ublažitev dokaznega bremena za Komisijo je mogoče pojasniti z dejstvom, da je država članica v najprimernejšem položaju za zbiranje in preverjanje podatkov, potrebnih za potrditev obračuna EKJS, ter je zato dolžna predložiti najpodrobnejši in najpopolnejši dokaz o pravilnosti svojih pregledov in zneskov ter, odvisno od okoliščin primera, o nepravilnosti trditev Komisije (glej sodbo z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 72 Zadevna država članica ne more omajati ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi o obstoju zanesljivega in operativnega nadzornega sistema. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije nepravilne, te lahko povzročijo resne dvome o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov spremljanja in pregledovanja (glej sodbo z dne 9. januarja 2003, Grčija/Komisija, C-157/00, EU:C:2003:5, točka 18 in navedena sodna praksa).

- 73 Pod naslovom III, „Kontrole“, iz Uredbe št. 1122/2009, člen 26, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 1 določa, da „[se] [a]dministrativne kontrole in pregledi na kraju samem, določeni v tej uredbi, [...] opravijo tako, da zagotovijo učinkovito preverjanje skladnosti s pogoji, pod katerimi se pomoči dodelijo, ter zahtev in standardov za navzkrižno skladnost“. Navedeni naslov III vsebuje poglavje II, ki se nanaša na kontrole v zvezi z merili za upravičenost zahtevkov za pomoč, katerega oddelek II se nanaša na preglede na kraju samem.
- 74 Člen 30 Uredbe št. 1122/2009, ki se nanaša zlasti na preglede na kraju samem, v zvezi z merili za upravičenost med drugim določa, da „[s]kupno število pregledov na kraju samem, izvedenih vsako leto, zajema vsaj 5 % vseh kmetov, ki zaprosijo za shemo enotnega plačila, shemo enotnega plačila na površino oziroma plačila na površino v okviru posebne podpore“.
- 75 Člen 31 Uredbe št. 1122/2009, ki se nanaša na vprašanje izbire kontrolnih vzorcev ter ocenjevanje in posodabljanje dejavnikov tveganja, določa:

„Izbira kontrolnega vzorca

1. Pristojni organ izbere na podlagi analize tveganja in reprezentativnosti vloženi zahtevkov za pomoč kontrolne vzorce za preglede na kraju samem v skladu s to uredbo.

Za zagotovitev elementa reprezentativnosti države članice naključno izberejo med 20 % in 25 % najmanjšega števila kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, kakor je določeno v členu 30(1) in (2).

Če pa število kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, presega najmanjše število kmetov, pri katerih se opravljajo pregledi na kraju samem, kakor je določeno v členu 30(1) in (2), odstotek naključno izbranih kmetov v dodatnem vzorcu ne sme presežati 25 %.

2. Vsako leto se oceni in posodobi učinkovitost analize tveganja z:

- (a) določitvijo pomembnosti vsakega dejavnika tveganja;
- (b) primerjavo rezultatov naključnih vzorcev, izbranih na podlagi tveganja, iz drugega pododstavka odstavka 1;
- (c) upoštevanjem posebnih razmer v državi članici.

3. Pristojni organ [sistematično] evidentira razloge za izbiro vsakega kmeta za pregled na kraju samem. Inšpektor, ki izvede pregled na kraju samem, je ustrezno obveščen pred začetkom pregleda na kraju samem.

4. Delni izbor kontrolnega vzorca se lahko, kadar je to primerno, opravi pred koncem zadevnega obdobja za vložitev zahtevka na podlagi razpoložljivih informacij. Začasni vzorec se dopolni, ko so na voljo vsi ustrezni zahtevki.“

- 76 Člen 35 Uredbe št. 1122/2009, ki se nanaša na daljinsko zaznavanje in njegovo povezanost s pregledi na kraju samem, določa:

„Daljinsko zaznavanje

1. Kadar država članica uporabi možnost iz drugega odstavka člena 33, da preglede na kraju samem opravi z daljinskim zaznavanjem:

- (a) izvede fotointerpretacijo satelitskih posnetkov ali posnetkov iz zraka vseh enot rabe oziroma poljin za vsak zahtevek, ki ga je treba pregledati zaradi prepoznavanja pokrovnosti tal in meritev površine;
- (b) izvede fizične preglede vseh enot rabe oziroma poljin, pri katerih s fotointerpretacijo ni mogoče potrditi točnosti prijave v skladu z zahtevami pristojnega organa.

2. Dodatni pregledi iz člena 30(3) se izvajajo s tradicionalnimi pregledi na kraju samem, če jih ni več mogoče izvajati z daljinskim zaznavanjem v okviru tekočega leta.“

- 77 Prvič, v zvezi z očitkom Kraljevine Švedske, ki se nanaša na dejstvo, da Komisija ni dokazala, da je kršila določbe člena 31 Uredbe št. 1122/2009 in da se je oprla na napačno predpostavko, da bi morali metodi pregleda z daljinskim zaznavanjem in pregleda na kraju samem privedi do enakih rezultatov, je treba opozoriti, da se morajo pri pregledih, ki jih morajo države članice izvajati v okviru sheme podpore kmetom iz naslova EKJS, spoštovati splošna načela iz člena 26(1) Uredbe št. 1122/2009, zlasti v zvezi z merilom učinkovitosti preverjanja spoštovanja pogojev dodelitve pomoči ter zahtev in standardov za navzkrižno skladnost.
- 78 Čeprav lahko države članice, kot trdi Komisija in kot je razvidno iz členov 33 in 35 Uredbe št. 1122/2009, upravičeno uporabijo dve vrsti pregledov, pa so inšpekcijski pregledi na kraju samem obvezni v zvezi z vsemi poljinami, za katere z daljinskim zaznavanjem ni mogoče ugotoviti, ali je prijava točna.
- 79 Vendar čeprav Uredba št. 1122/2009 ne določa izrecno, da morata obe vrsti pregledov privedi do podobnih rezultatov, kot se je Komisija na njih upravičeno sklicevala v točki 12.4.1.2 zbirnega poročila, ostaja dejstvo, da je treba, da se zagotovi učinkovito preverjanje spoštovanja pogojev za dodelitev pomoči, pomanjkljivosti pregledov z daljinskim zaznavanjem odpraviti z uporabo pregledov na kraju samem. Zato če se pri uporabi ene ali druge oblike pregleda pojavijo znatne razlike pri odkrivanju napak, gre lahko le za začasno stanje, ki ga je treba popraviti z večjim upoštevanjem dejavnikov tveganja, tako da so si na koncu stopnje napake podobne ali se vsaj približajo. Trditev Kraljevine Švedske, da je izvedla delne inšpekcijske preglede na kraju samem, ki se nanašajo na od 85 do 90 % kmetijskih gospodarstev, pregledanih z daljinskim zaznavanjem, je v zvezi s tem očitno brezpredmetna, saj ne vpliva na ugotovljene razlike med stopnjami napake. Potreba po letni oceni in posodobitvi dejavnikov tveganja je poleg tega izrecno navedena v členu 31(2) Uredbe št. 1122/2009.
- 80 Opozoriti je treba, da je, kot trdi Komisija, razlog za finančni popravek, ki ga je v tem primeru določila zadnjenavedena, v dejstvu, da je bila analiza tveganj opravljena z omejenim številom dejavnikov tveganja, ki niso bili niti ocenjeni vsako leto niti ustrezno posodobljeni, da bi se dosegla boljša usmerjenost tveganja za Sklad.
- 81 V teh okoliščinah se zdi nadaljnji obstoj velike razlike med stopnjami napake v skladu z uporabljeno metodo pregleda dokaz o resnem in razumnem dvomu, ki ga je lahko imela Komisija glede metode, ki so jo izbrali švedski organi za doseganje boljše usmerjenosti tveganja za Sklad, glede na ugotovljeno število dejavnikov tveganja ter potrebo po njihovi letni oceni in posodobitvi.
- 82 Poleg tega so bili dvomi Komisije upravičeno potrjeni s stališčem švedskih organov v postopku potrditve skladnosti. Očitno je namreč, da so navedeni organi, kot je razvidno iz zapisnika dvostranskega sestanka, ki je potekal 20. maja 2014, glede klasičnih pregledov na kraju samem navedli, da so opravili letno oceno dejavnikov tveganja, zaradi katerih je prišlo do previsoke prijave stroškov, in

da so nato prilagodili analizo tveganj, ampak da glede pregledov z daljinskim zaznavanjem taka analiza ni bila izvedena. Edini dejavnik tveganja, ki se je upošteval, naj bi bilo razmerje „površina, prijavljena v zahtevku/izplačano plačilo“.

- 83 Čeprav Kraljevina Švedska prereka razlago Komisije glede zapisnika dvostranskega sestanka z dne 20. maja 2014, pa je treba ugotoviti, da švedski organ za kmetijstvo v dopisu z dne 25. septembra 2014, ki ga je naslovil v odgovor na ta zapisnik, ni formalno izpodbijal neobstoja analize tveganj v zvezi s pregledi z daljinskim zaznavanjem. Nasprotno, pojasnil je, kako je oceno škode, nastale Skladu, zlasti glede leta zahtevka 2014, opravil z uporabo predhodnih številčnih podatkov o pomanjkljivostih, odkritih leta 2013.
- 84 Drugič, glede trditve Kraljevine Švedske, da so bile razlike, ugotovljene med stopnjami napake v skladu z uporabljenimi metodami pregleda, premajhne za dokaz kršitve člena 31 Uredbe št. 1122/2009 in da naj bi bile vsekakor pod zgornjo mejo 2 %, ki naj bi jo določilo Računsko sodišče kot sprejemljiv delež odkritih napak, je treba navesti, da so ugotovljene stopnje napak, ki so privedle do končnega stališča z dne 19. oktobra 2015 in ki izhajajo iz preverjanj vzorcev, izbranih glede na oceno dejavnikov tveganja, ter so navedene v sporočilu z dne 15. januarja 2015, znašale za preglede na kraju samem in za preglede z daljinskim zaznavanjem leta 2011 0,84 % oziroma 0,57 %, leta 2012 0,99 % oziroma 0,31 % in leta 2013 0,74 % oziroma 0,39 %. V zadevnih treh letih je bilo torej s pregledi na kraju samem mogoče odkriti veliko večji delež napak kot s pregledi z daljinskim zaznavanjem, in sicer 1,5-krat, 3-krat oziroma 2-krat več napak.
- 85 V nasprotju s trditvijo Kraljevine Švedske je ta razlika med rezultati glede na uporabljenimi metodami očitno velika in ni mogoče trditi, da obe metodi pregleda vodita do enakih rezultatov. Poleg tega stopnja 2 %, imenovana tudi „prag pomembnosti“, ki naj bi bila dovoljena v skladu s standardi Računskega sodišča, v tej zadevi ni upoštevana. Pojem „prag pomembnosti“, ki ga je uvedlo Računsko sodišče v Mnenju št. 2/2004 z dne 18. marca 2004 o modelu enotne revizije (single audit) (in predlogu za okvir notranje kontrole Skupnosti) (UL 2004, C 107, str. 1), in prag pomembnosti v višini 2 %, ki je med drugim naveden v Prilogi 1.1, naslovljeni „Revizijski pristop in metodologija“, točka 17, k Letnemu poročilu Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za leto 2014 z odgovori institucij (UL 2015, C 373, str. 1), se namreč nanašata na zgornjo mejo, od katere se načrtuje delo Računskega sodišča na področju revizije, ni pa dokazano, da naj bi bil v tej zadevi, kot pravilno poudarja Komisija, upošteven v zvezi s postopkom potrditve skladnosti iz člena 52 Uredbe št. 1306/2013.
- 86 Nazadnje, čeprav je res, da bi se lahko stopnje napake, ki jih je navedla Komisija, v postopku potrditve spremenile, pri čemer so se med drugim te pri pregledih z daljinskim zaznavanjem vzorcev, ki temeljijo na oceni tveganj za leto zahtevka 2011, iz 0,96 % v sporočilu z dne 6. decembra 2013 zmanjšale na 0,84 % v sporočilu z dne 15. januarja 2015, pa to ne vpliva na ugotovitev o znatnem odstopanju med stopnjami glede na uporabljenimi metodami, kot je bilo opozorjeno v točki 84 zgoraj.
- 87 Tretjič, glede trditve Kraljevine Švedske, da so bili dejavniki tveganja v zvezi s pregledi z daljinskim zaznavanjem od leta zahtevka 2013 prilagojeni, je iz zemljevida, priloženega tožbi, glede območij pregleda z daljinskim zaznavanjem iz leta 2013 kvečjemu razvidno, da so bila območja pregleda z daljinskim zaznavanjem dejansko spremenjena. Na podlagi nadaljnjega obstoja odstopanja med stopnjami napak leta 2013 je mogoče tudi ugotoviti, da je imela ta sprememba le omejen učinek. Nasprotno, kot je razvidno iz točk 83 in 84 zgoraj, na podlagi nobenega elementa ni mogoče ugotoviti, da je bila prilagoditev dejavnikov tveganja opravljena utemeljeno.
- 88 Tako je očitno, da se elementi, ki dokazujejo nezadostnost pregledov, ki so jih opravili švedski organi, in ki so pri Komisiji vzbudili resne dvome glede vzpostavitve primerne in učinkovitega sistema ukrepov za spremljanje in nadzor, niso izpodbijali s trditvami navedenih organov, tako da navedenih trditvev ni treba dalje preučevati (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2014, Danska/Komisija, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, točka 73). Namreč, glede znatne velikosti geografskega območja, ki je sporno tudi po tem, ko je Komisija pristala na omejitev finančnega popravka na osem okrožij (glej

točko 9 zgoraj), je očitno, da bi lahko Komisija upravičeno izkazala dvome o sistematičnosti ugotovljene pomanjkljivosti, saj Kraljevina Švedska ni predložila posebnih elementov, s katerimi bi lahko dokazala, da je treba ugotovljena odstopanja med stopnjami napak glede na metodo pregleda pripisati drugim dejavnikom, in ne pomanjkljivostim zaradi izbir nacionalnih organov glede vzpostavitve pregledov z daljinskim zaznavanjem. V teh okoliščinah je Komisija lahko upravičeno ocenila, da je Kraljevina Švedska kršila določbe člena 31(2) Uredbe št. 1122/2009, tako da je treba drugi tožbeni razlog zavrnuti kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 52 Uredbe št. 1306/2013, smernic, opredeljenih v dokumentu št. VI/5330/97, in načela sorazmernosti

- 89 Na prvem mestu Kraljevina Švedska trdi, da pavšalni popravek v višini 2 % ni upravičen glede na naravo in obseg zadevne neskladnosti in dejanske škode, ki bi lahko nastala Skladu. Dejstvo, da bi se postopek pregleda lahko izboljšal, naj ne bi pomenilo bistvene kršitve pravila prava Unije in naj samo po sebi ne bi bilo dovolj za finančne popravke v zvezi z domnevnim neuspehom sekundarnega nadzora. Vsekakor bi bilo treba znesek, izključen iz financiranja Unije, zmanjšati.
- 90 Na drugem mestu Kraljevina Švedska navaja, da pavšalni popravek ni upravičen glede na to, da je bilo mogoče finančno škodo, nastalo Uniji, oceniti s sorazmernim prizadevanjem. Komisija naj bi se, ne da bi predložila upošteveno obrazložitev, odločila za uporabo pavšalnega popravka in tudi zavrnila oceno, ki so jo predložili švedski organi, medtem ko bi bilo znesek, ki bi ga bilo treba morebiti izključiti iz financiranja Unije, na podlagi razlik med obema načinoma pregleda mogoče določiti v višini 1.022.259,46 EUR. Ta znesek naj bi se izračunal tako, da se poveča znesek popravkov, dobljen po pregledih z daljinskim zaznavanjem – popravki v skladu s to metodo, ki so bili približno dvakrat manjši kot pri metodi s pregledom na kraju samem – čemur bi se dodali zneski, ki jih je treba izterjati za nazaj. Poleg tega naj bi Komisija šele v svojem končnem stališču z dne 19. oktobra 2015 švedske organe obvestila o tem, da meni, da ni bilo sekundarnega nadzora, zaradi česar ni bilo mogoče izvesti popravka za leta zahtevkov od 2011 do 2013, ki so že zapadli.
- 91 Na tretjem mestu Kraljevina Švedska meni, da pavšalni popravek ni bil več v skladu s smernicami Komisije, navedenimi v dokumentu št. VI/5330/97. Komisija naj bi švedske organe šele decembra 2013 obvestila o svojih stališčih glede učinkovitosti analize tveganj, ne da bi natančno navedla zadevne pomanjkljivosti ali korektive ukrepe, tako da naj jim ne bi bilo mogoče očitati, da niso sprejeli ukrepov za izboljšanje uporabe sekundarnih nadzorov.
- 92 Na četrtem mestu Kraljevina Švedska navaja, da je bil pavšalni popravek v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker znesek tega popravka ni bil očitno sorazmeren z morebitno škodo, nastalo Skladu.
- 93 Kraljevina Švedska v repliki v odgovor Komisiji navaja, da je Splošno sodišče v skladu s členom 263 PDEU pristojno izreči delno ničnost sklepa Komisije, kar bi nujno pomenilo spremembo takega sklepa. Elemente, katerih ničnost se zahteva, v tem primeru odločitev o uporabi pavšalnega popravka, naj bi bilo poleg tega mogoče ločiti od preostalega izpodbijanega sklepa, tako da se bistvo izpodbijanega sklepa v primeru delne razglasitve ničnosti ne bi spremenilo.
- 94 Češka republika navaja, da bi morala Komisija v skladu s členom 52 Uredbe št. 1306/2013 dati prednost natančno količinsko opredeljenim zneskom, ki dejansko pomenijo finančno škodo za Unijo, kot naj bi to izhajalo tudi iz smernic, določenih v Sporočilu Komisije C(2006) 2210 AGRI-2005-64043 z dne 9. junija 2006 o obravnavi, ki jo Komisija v okviru potrditve obračunov jamstvenega oddelka EKJS opravi glede pomanjkljivosti v sistemih nadzora navzkrižne skladnosti, ki jo izvajajo države članice (člen 3 Uredbe št. 1782/2003) (v nadaljevanju: dokument AGRI-2005-64043). V tej zadevi naj bi bila finančna škoda količinsko opredeljiva in bi morala Komisija, če se ne bi strinjala z metodo Kraljevine

Švedske, to vsaj pozvati, da opravi izračun z uporabo metode izračuna, za katero meni, da je ustrezna. Ta nepravilnost naj bi bila sama po sebi razlog za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je to predlagala Kraljevina Švedska.

- 95 Komisija trdi, da ker tožba temelji na členu 263 PDEU in se z njo predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, Splošno sodišče ni pristojno za spremembo navedenega sklepa. Če bi bilo treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, bi morala Komisija v skladu s členom 264 PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Splošnega sodišča. Zato Splošno sodišče podrednega predloga Kraljevine Švedske, kot je podkrepljen z utemeljitvijo, uveljavljano v okviru tretjega tožbenega razloga, vsebinsko ne sme obravnavati.
- 96 Komisija v dupliki prav tako navaja, da Kraljevina Švedska s tem, da odslej v repliki predlaga delno razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem ta določa pavšalni popravek, želi spremeniti tožbo, kar v skladu z ustaljeno sodno prakso v zvezi s tem ni dovoljeno. Poleg tega naj bi bil tretji tožbeni razlog nedopusten za presojo glavnega predloga, ker se nanaša na podredni predlog.
- 97 Komisija vsekakor trdi, da zaradi nadaljnjega obstoja ugotovljenih pomanjkljivosti med letoma 2011 in 2013 ni mogoče šteti, da je bila analiza tveganj dejansko izvedena, in da tako ni bil opravljen noben sekundarni nadzor, zaradi česar je obstajalo tveganje za Sklad. Smernice Komisije, navedene v dokumentu št. VI/5330/97, naj bi dovoljevale uporabo pavšalnega popravka, če država članica ni izpolnila obveznosti, da ustrezno preveri upravičenost nekaterih odobrenih zahtevkov. Analiza tveganj naj bi bila sekundarni nadzor, katerega dejanski neobstoj naj bi upravičil pavšalni popravek v višini 2 %.
- 98 Razlike med stopnjami napak, ugotovljene glede na vrsto pregleda, naj same po sebi ne bi bile razlog za pavšalni popravek, temveč naj bi, nasprotno, dokazovale, da ne bi bilo mogoče šteti, da je bila analiza tveganj izvedena. V teh okoliščinah naj izračun tveganja za Sklad, kot ga predlagajo švedski organi in ki temelji na tej razliki, ne bi bil zadosten. Poleg tega naj bi bilo napačno trditi, da je bil potrjen s strani računovodskih služb Komisije.
- 99 Komisija v zvezi z načelom sorazmernosti meni, da je bilo spoštovano, saj je bil popravek omejen na leto zahtevka 2013 in na osem švedskih okrožij, v katerih so bili od leta 2011 do leta 2013 izvedeni pregledi z daljinskim zaznavanjem, in ne pregledi na terenu.
- 100 Na prvem mestu, glede dopustnosti tretjega tožbenega razloga je treba navesti, da se, kot je razvidno iz besedila tožbe, v bistvu nanaša na kršitev člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013. Na podlagi ničesar pa ni mogoče ugotoviti, da ga Kraljevina Švedska navaja izključno v podporo drugemu tožbenemu predlogu, ki je oblikovan podredno in ki se nanaša na znižanje zneska finančnega popravka, ne pa tudi v podporo prvemu tožbenemu predlogu, saj se ta nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker je Komisija ravnala nezakonito zlasti s tem, da se je napačno odločila za uporabo pavšalnega popravka.
- 101 Iz preučitve besedila točke 11 tožbe je namreč mogoče ugotoviti, da čeprav Kraljevina Švedska zlasti meni, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem je Komisija na podlagi nezakonitega postopka potrditve obračunov napačno menila, da švedski organi niso pravilno izvedli analize tveganj, kar bi vodilo do popolne ničnosti izpodbijanega sklepa in posledično do neuporabe načela finančnega popravka, prav tako meni, da če bi Splošno sodišče vendarle ugotovilo, da so za nekatere pomanjkljivosti krivi švedski organi, kar bi načeloma upravičilo finančni popravek, bi bil način ocenjevanja tega popravka vsekakor napačen.
- 102 V teh okoliščinah, ne da bi bilo treba preizkusiti dopustnost tretjega tožbenega razloga glede na to, da naj bi podpiral drugi tožbeni razlog, s katerim se Splošnemu sodišču predlaga, naj ob predhodni razglasitvi delne ničnosti izpodbijanega sklepa spremeni znesek finančnega popravka, je treba ugotoviti, da nič ne nasprotuje temu, da se navedeni tožbeni razlog šteje za dopusten in se upošteva, saj podpira prvi del tožbenega razloga, ki se nanaša na razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Poleg

tega, v nasprotju s trditvijo Komisije in kot je razvidno iz preučitve točke 11 tožbe, opravljene v točki 101 zgoraj, se zdi, da Kraljevina Švedska v zvezi s tem v fazi replike ni spremenila svojih predlogov.

- 103 Kot trdi Kraljevina Švedska, sodna praksa dopušča razglasitev ničnosti sklepa Komisije, sprejetega na področju potrjevanja obračunov, če se taka ničnost nanaša na obrazložitev in izrek sklepa o uporabi pavšalnega popravka (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2005, Grčija/Komisija, C-5/03, EU:C:2005:426, točki 54 in 55). Taka razglasitev ničnosti ne vpliva na zakonitost ostalih razlogov zadevnega sklepa, saj se lahko navedeni razlogi nanašajo zlasti na ugotovitev pomanjkljivosti pri pregledih, ki jih morajo opraviti zadevne države članice.
- 104 Glede posledic morebitne razglasitve ničnosti je treba poleg tega opozoriti, da čeprav v skladu z ustaljeno sodno prakso sodišče Unije na institucije Unije ne more nasloviti odredb ali jih nadomestiti v okviru nadzora zakonitosti, ki ga izvaja, pa mora zadevna institucija v skladu s členom 266 PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe, izdane v okviru ničnostne tožbe (glej sodbo z dne 30. maja 2013, Omnis Group/Komisija, T-74/11, neobjavljena, EU:T:2013:283, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 105 Zato bo morala Komisija v primeru razglasitve ničnosti izpodbijanega sklepa, ker taka razglasitev ničnosti temelji na ugotovitvi napačne uporabe pavšalnega popravka, ustrezno ukrepati.
- 106 Na drugem mestu, glede vsebinske presoje tretjega tožbenega razloga je treba poudariti, da čeprav mora Komisija v skladu z ustaljeno sodno prakso dokazati kršitev pravnih pravil Unije, mora država članica, potem ko je ta kršitev ugotovljena, glede na okoliščine zadeve dokazati, da je Komisija storila napako glede finančnih posledic, ki izhajajo iz te kršitve (sodbi z dne 7. oktobra 2004, Španija/Komisija, C-153/01, EU:C:2004:589, točka 67, in z dne 7. julija 2005, Grčija/Komisija, C-5/03, EU:C:2005:426, točka 38).
- 107 Člen 52(2) Uredbe št. 1306/2013, ki se nanaša na potrditev skladnosti, določa:
- „Komisija oceni zneske, ki se izključijo iz financiranja, na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Upošteva naravo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Uniji. Pri izključitvi upošteva ugotovljene neupravičeno porabljene zneske, kadar teh ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, pa lahko uporabi ekstrapolacijske ali pavšalne popravke. Pavšalni popravki se uporabijo le takrat, kadar zaradi narave primera ali zato, ker država članica Komisiji ni predložila potrebnih informacij, s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode, povzročene Uniji.“
- 108 Zato Komisija glede na določbe člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013 izključitev iz financiranja Unije utemeljuje z ugotovitvijo neupravičeno porabljenih zneskov in lahko, kadar teh ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, uporabi ekstrapolacijske ali pavšalne popravke. Iz tega sledi, da je izračun zneska popravka, ki temelji na posamični oceni finančnega učinka različnih pomanjkljivosti, na podlagi informacij, ki jih predloži zadevna država članica, načeloma dopusten, kadar taka posamična ocena ne zahteva nesorazmernega prizadevanja (sodba z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 61).
- 109 V Prilogi 2 k dokumentu št. VI/5330/97 je sekundarni nadzor opredeljen kot „administrativni ukrepi, potrebni za pravilno obravnavo zahtevkov, kot so preverjanje spoštovanja roka za predložitev, prepoznavna dvojnih zahtevkov za isti predmet, analiza tveganja, uporaba sankcij in primeren nadzor nad postopki“.
- 110 V dokumentu št. VI/5330/97 so natančneje določene tudi finančne posledice pomanjkljivosti pri pregledih, ki jih opravijo države članice. Če informacije, pridobljene s preiskavo, ne omogočajo, da se na podlagi ekstrapolacije statistično ali z upoštevanjem drugih preverljivih podatkov ocenijo izgube,

nastale Uniji zaradi pomanjkljivosti pri pregledih, se lahko glede na obseg nevarnosti izgube za Sklad določi pavšalni finančni popravek (sodba z dne 3. marca 2016, Španija/Komisija, T-675/14, neobjavljena, EU:T:2016:123, točka 41).

- 111 Dokument AGRI-2005-64043 prilagaja pogojnost smernic iz dokumenta št. VI/5330/97. Določa tri metode, ki jih je mogoče uporabiti za določitev ustreznih finančnih popravkov: prvič, zavrnitev posamičnih zahtevkov, ki niso bili predmet zahtevanih pregledov, drugič, ocena tveganja za Sklad z ekstrapolacijo rezultatov preverjanj, opravljenih na reprezentativnem vzorcu, in tretjič, sprejetje pavšalnih popravkov (sodba z dne 19. oktobra 2017, Španija/Komisija, T-502/15, neobjavljena, EU:T:2017:730, točka 59). Iz besedila dokumenta AGRI-2005-64043 je mogoče ugotoviti, da obstaja prednostna razvrstitev med temi tremi možnostmi, pri čemer je treba pavšalno oceno tveganja obravnavati kot zadnjo metodo (glej v tem smislu sodbo z dne 3. marca 2016, Španija/Komisija, T-675/14, neobjavljena, EU:T:2016:123, točka 42). Ta hierarhija metod za določitev zneskov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije, je poleg tega izrecno navedena v členu 12(2), (3) in (6) Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 907/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (UL 2014, L 255, str. 18), ki je začela veljati septembra 2014.
- 112 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da bi Komisija v obravnavanem primeru metodo pavšalnega izračuna v skladu s svojimi smernicami lahko uporabila le, če se ne bi smele uporabiti druge metode, zlasti izračun z ekstrapolacijo. Kot pravilno trdi Kraljevina Švedska, ima namreč metoda pavšalnega izračuna glede na določbe člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013 dopolnilno naravo, čeprav jo Komisija v praksi pogosto uporabi.
- 113 Iz ugotovitev, do katerih je prišlo ob preučitvi drugega tožbenega razloga, je razvidno, da so pomanjkljivosti pri izvajanju ukrepov ocenjevanja in posodabljanja dejavnikov tveganja s strani Kraljevine Švedske trajale od leta 2011 do leta 2013 in da bi jih Komisija glede na navedbe v dokumentu št. VI/5330/97, če gre za ponavljajoče pomanjkanje administrativnih ukrepov, potrebnih za pravilno obravnavo zahtevkov, in se ti ukrepi nanašajo na analizo tveganj, pri izvrševanju svoje diskrecijske pravice lahko upravičeno opredelila kot neizvajanje sekundarnega nadzora. Gre namreč za pomanjkanje sekundarnega nadzora, ki ga določa člen 31(2) Uredbe št. 1122/2009, in ne le za ugotovitev nepopolnosti postopka nadzora, na podlagi katerega naj ne bi prišlo do finančnega popravka. V teh okoliščinah očitek Kraljevine Švedske glede dejstva, da v tej zadevi ni šlo za bistveno kršitev pravila prava Unije, zaradi česar bi bilo treba uporabiti finančne popravke, ni utemeljen.
- 114 Vendar je Komisija tudi menila, da ugotovitev neizvajanja sekundarnega nadzora, ker je šlo za popoln neobstoj nadzora, sama po sebi zadošča za načelno izključitev uporabe popravka, ki temelji na oceni finančne škode, nastale Uniji, izvedeni z ekstrapolacijo, ter za zavrnitev dokazov, ki jih je Kraljevina Švedska predložila za izračun navedene škode.
- 115 Čeprav bi bilo v nekaterih primerih mogoče odločiti, da metode ekstrapolacije, ki temeljijo na nepravilnostih, ugotovljenih v prihodnjem letu, ne morejo pomeniti natančne podlage za izračun, zlasti če v prihodnjih letih ni nepravilnosti ali če se rezultati pregledov znatno spreminjajo od enega leta do drugega (glej v tem smislu sodbi z dne 24. januarja 2002, Francija/Komisija, C-118/99, EU:C:2002:39, točki 44 in 45, in z dne 3. marca 2016, Španija/Komisija, T-675/14, neobjavljena, EU:T:2016:123, točke od 46 do 48), ostaja dejstvo, da v tej zadevi neupoštevanje elementov, ki so predloženi v postopku potrditve s strani Kraljevine Švedske in se nanašajo na izračun neupravičeno izplačanih zneskov, opravljen z ekstrapolacijo, ni bilo utemeljeno z njihovo morebitno nezanesljivostjo, ampak z dejstvom, da jih je Komisija štela za neupoštevne v okviru postopka potrditve, ki je bil sprožen zaradi ugotovitve popolnega neobstoja sekundarnega nadzora.
- 116 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so švedski organi Komisiji dejansko predložili dokaze, na podlagi katerih je mogoče z ekstrapolacijo izračunati neupravičeno izplačane zneske. V dopisu z dne 25. septembra 2014, ki ga je švedski urad za kmetijstvo v odgovor na ugotovitve iz zapisnika

dvostranskega sestanka z dne 20. maja 2014 naslovil na Komisijo, je navedena ocena škode, nastale Skladu. V tej fazi so švedski organi, ne da bi upoštevali, da se je popravek nanašal le na leto zahtevka 2013, predložili oceno, ki se nanaša na leta zahtevkov od 2011 do 2013, in uporabili predhodne številčne podatke o napakah, odkritih leta 2013.

- 117 Metoda ekstrapolacije, ki so jo uporabili švedski organi, pomeni v bistvu povišanje stopnje popravka, ki izhaja iz pregledov z daljinskim zaznavanjem, za popravek zneska popravka, ki je bil za zadevno leto že izveden.
- 118 Komisija pa s tem, da ni upoštevala elementov, ki so jih predložili švedski organi in so se nanašali na izračun neupravičeno izplačanih zneskov, opravljen z ekstrapolacijo, ne da bi ocenila njihovo stopnjo zanesljivosti niti to, ali jih je bilo s sorazmernim prizadevanjem mogoče uporabiti, ker naj nikakor ne bi bili upoštevni, ni spoštovala subsidiarnosti uporabe pavšalne metode, kot izhaja iz določb člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013.
- 119 V teh okoliščinah, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve Kraljevine Švedske, ki se nanašajo zlasti na kršitev načela sorazmernosti, je treba tretji tožbeni razlog razglasiti za utemeljen in ugoditi prvemu tožbenemu predlogu. Posledično je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, saj je Komisija napačno uporabila pavšalno metodo glede Kraljevine Švedske za izključitev zneska 8.811.286,44 EUR iz financiranja Unije za leto zahtevka 2013, to je 2 % zneska ločenih neposrednih pomoči, izplačanih Kraljevini Švedski za navedeno leto zahtevka.
- 120 Opozoriti je treba, da bo morala Komisija to odločbo upoštevati pri izračunu zneska finančnega popravka, ki ga bo treba po potrebi določiti glede na neskladnost, ki jo je ugotovila.

Stroški

- 121 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 122 Poleg tega v skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.
- 123 Ker Komisija s svojimi predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Kraljevine Švedske poleg njenih stroškov naloži plačilo stroškov, nastalih Kraljevini Švedski.
- 124 Češka republika, država članica, ki se je kot intervenientka udeležila postopka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

- 1. Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/417 z dne 17. marca 2016 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije se razglasi za ničen v delu, v katerem se nanaša na ločene neposredne pomoči, izplačane Kraljevini Švedski, v skupnem znesku 8.811.286,44 EUR za leto zahtevka 2013.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo njenih stroškov in stroškov, nastalih Kraljevini Švedski.**
- 3. Češka republika nosi svoje stroške.**

Prek

Schalin

Costeira

Razglašeno na obravnavi v Luxembourg, 25. september 2018.

Podpisi