



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 3. aprila 2017 **

„EKJS in EKSRP — Izdatki, izključeni iz financiranja — Razvoj podeželja — Komasačije, arondacije in obnove vasi — Merila za izbor aktivnosti — Načelo lojalnega sodelovanja — Subsidiarnost — Legitimno pričakovanje — Sorazmernost — Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-28/16,

Zvezna republika Nemčija, ki sta jo sprva zastopala T. Henze in A. Lippstreu, nato T. Henze in D. Klebs, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Aquilina in B. Eggers, agentki,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti člena 1 Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/2098 z dne 13. novembra 2015 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 2015, L 303, str. 35) in priloge k temu sklepu, ker se z njima izključujejo plačila iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ki jih je opravila pristojna plačilna agencija Zvezne republike Nemčije v skupnem znesku 7.719.920,30 EUR,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

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

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 13. decembra 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Kot je razvidno iz člena 15 Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) v državah članicah deluje s pomočjo programov razvoja podeželja, ki lahko obsegajo nabor regionalnih programov, kar ob upoštevanju federalne strukture Zvezne republike Nemčije velja za to državo članico.
- 2 Kar zadeva programsko obdobje 2007–2013, je bil program za razvoj podeželja za svobodno deželo Bavarska (Nemčija) z naslovom „Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007–2013 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005“ (bavarski program za razvoj podeželskega gospodarstva in podeželskih območji za obdobje 2007–2013 s pomočjo EKSRP iz naslova Uredbe št. 1698/2005, v nadaljevanju: BayZal), ki vsebuje dejavnosti na področju komasacij, arondacij in obnove vasi, predložen Komisiji Evropskih skupnosti, ki ga je odobrila s Sklepom C(2007) 3994 final z dne 5. septembra 2007 (v nadaljevanju: Sklep z dne 5. septembra 2007), s katerim je bilo določeno, da EKSRP z zneskom 1.253.943.708 evrov financira celotno programsko obdobje.
- 3 Komisija je po prvem pregledu, ki so ga opravile njene službe med 2. in 6. marcem 2009, ocenila, da so pri uporabi meril za izbor aktivnosti komasacij, arondacij in obnove vasi na Bavarskem, ki jih je EKSRP podprl v letih 2007 in 2008, obstajale pomanjkljivosti in da to pomeni neizpolnitev ključnega merila. Po postopku, ki je med drugim zajemal tudi predložitev zadeve spravnemu organu v skladu z Uredbo 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), je Komisija določila finančni popravek, ki je ustrezal pavšalnemu odbitku 10 %, kar je 1.040.620,50 EUR, za zadevne projekte, ki so bili upravičeni do finančne pomoči EKSRP za leti 2007 in 2008.
- 4 Službe Komisije so med 8. in 12. julijem 2013 opravile drugi pregled, ki se je nanašal med drugim na izvedbo komasacij, arondacij in obnov vasi v okviru BayZal, da bi preverile sistem upravljanja in kontrol, ki ga je vzpostavila Bavarska.
- 5 Komisija je z dopisom z dne 3. septembra 2013 nemškimi organi sporočila izsledke pregledov in svojo ugotovitev, da pri določanju ali uporabi izbirnih meril obstajajo pomanjkljivosti glede aktivnosti, ki jih je na Bavarskem podprl EKSRP v letih 2007 in 2008, za kateri je že bil izveden popravek, ter v letih od 2009 do 2012 in od leta 2013 dalje. Med službami Komisije in nemškimi organi je prišlo do dvostranskih pogovorov. Prišlo je tudi do drugega pravnega postopka v smislu člena 16 Uredbe št. 885/2006, ki pa ni uspel.
- 6 Nazadnje je Komisija 13. novembra 2015 sprejela Izvedbeni sklep (EU) 2015/2098 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in EKSRP iz financiranja Evropske unije (UL 2015, L 303, str. 35, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je določila pavšalni popravek v višini 10 % za izdatke nemških organov na Bavarskem v letih od 2009 do 2014. Popravek, ki ga je Komisija sprva predvidela v znesku 11.046.145,96 EUR, je po popravilu osnov za izračun znašal 7.719.920 EUR.
- 7 Očitki, ki jih je navedla Komisija in na podlagi katerih je bil sprejet izpodbijani sklep, so navedeni v poročilu, ki so ga 12. junija 2015 po drugem pregledu pripravili nemški organi, in v zbirnem poročilu, ki ga je Komisija pripravila 19. oktobra 2015 (v nadaljevanju: zbirno poročilo). Ti očitki se lahko v bistvu povzamejo, kot je navedeno v nadaljevanju.

- 8 Komasacije, arondacije in obnove vasi na Bavarskem, kakor so jih predstavili nemški organi, se izvajajo v treh fazah:
- Prva faza, ki obsega uvodno fazo in posvetovanje, omogoča srečanje regionalnih, občinskih in lokalnih deležnikov zaradi posvetovanja z njimi in pojasnitve zastavljenih ciljev, zaradi razdelitve nalog in ugotovitve, ali želijo različni deležniki nadaljevati s postopkom in izkoristiti možnost podpore; to fazo začnejo pristojni regionalni javni organi, v tem primeru Ämter für ländliche Entwicklung (uradi za razvoj podeželja), kadar menijo, da je postopek komasacije, arondacije ali obnove vasi potreben in ga je treba izvesti v interesu zainteresiranih strani.
 - Druga faza obsega odločitve, ki jo sprejme urad za razvoj podeželja, da se izvede komasacija, arondacija ali obnova vasi, zaradi česar se ustanovi skupnost zainteresiranih strani, ki združuje lastnike zemljišč in imetnike lastninskih pravic in ki bo prosilec in prejemnik subvencij.
 - Tretja faza obsega natančno načrtovanje in konkretno izvedbo komasacije, arondacije ali obnove vasi na vsakem zadevnem območju.
- 9 Vendar, prvič, po mnenju Komisije v letih 2007 in 2008 aktivnosti komasacije, arondacije in obnove vasi niso bile odobrene na podlagi izbirnih meril, ki bi jih določil pristojni organ, kot je bilo določeno v členu 71(2) Uredbe št. 1698/2005.
- 10 Drugič, za leta od 2009 do 2012 so bila od sklepa nadzornega odbora – odbora, ki je bil ustanovljen na podlagi člena 77 Uredbe št. 1698/2005 in katerega naloga je preučiti izbirna merila, ki jih je treba uporabiti v programskem obdobju 2007–2013 – z dne 22. decembra 2008 dalje (v nadaljevanju: sklep z dne 22. decembra 2008) merila za izbor projektov, kot so bila sprva navedena v BayZal, sicer spremenjena v zvezi s prvo in drugo fazo aktivnosti komasacij, arondacij in obnove vasi, vendar Komisija meni, da ta merila niso ustrezna za to, da se izberejo projekti izmed tistih, ki izpolnjujejo merila, zato navedeni projekti niso razvrščeni, njihov izbor pa ni jasen in zato ni pregleden. Dalje, nobeno merilo za izbor ni bilo določeno za odločitve, da se začnejo postopki. Ti obsegajo različne projekte ali aktivnosti, ki niso poznani ob sprejetju odločitve, ki jih zadeva, tako da so odobreni šele v letih po začetku postopka.
- 11 Tretjič, za leto 2013 so bila nova izbirna merila odobrena decembra 2012 in so veljala tudi za postopek predizbora, torej za izbor postopkov, ki so bili uvedeni na Bavarskem. Uporaba izbirnih meril poteka po treh kontrolnih seznamih:
- Kontrolni seznam A vsebuje izbirna merila, ki omogočajo preveriti, ali se postopek lahko šteje za združljiv s programom dela BayZal in ali je lahko vključen vanj.
 - Kontrolni seznam B vsebuje izbirna merila, ki omogočajo preveriti, ali se lahko začne izvajanje postopka ali aktivnosti, ki je lahko vključena v program dela.
 - Kontrolni seznam C vsebuje izbirna merila, ki omogočajo izbor projekta.
- 12 Da bo izdelan kontrolni seznam C, je bilo odločeno decembra 2008, uporabljal pa se je od leta 2009 dalje. Kontrolna seznama A in B sta bila izdelana leta 2013 in sta se za vse postopke in projekte uporabljala retroaktivno od leta 2009 dalje.
- 13 Komisija pa meni, da ti kontrolni seznam niso dovolj, zlasti ker še vedno ne vsebujejo razvrstitve postopkov, izvedenih na Bavarskem, in ker se ne uporabljajo za postopke, o začetku katerih še ni bilo odločeno, tako da izbor aktivnosti in projektov v tej fazi še vedno ni pregleden.

Postopek in predlogi strank

- 14 Zvezna republika Nemčija je 26. januarja 2016 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 15 Odgovor na tožbo, replika in duplika so bili vloženi v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 8. aprila, 25. maja in 7. julija 2016.
- 16 Zvezna republika Nemčija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- člen 1 izpodbijanega sklepa in prilogo k njem razglasi za nična, ker iz financiranja Evropske unije izključujeta plačila iz EKSRP v skupnem znesku 7.719.920,30 EUR, ki so jih opravile njene pristojne plačilne agencije, in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 17 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne in
 - Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 18 Zvezna republika Nemčija pred Splošnim sodiščem navaja štiri tožbene razloge.
- 19 Prvič, trdi, da je Komisija napačno uporabila pravo in s tem kršila člen 71(2) Uredbe št. 1698/2005 v povezavi s členom 2(e) te uredbe, ker ni upoštevala zahtev iz navedene uredbe glede meril za upravičenost izdatkov, ki se upoštevajo iz naslova EKSRP.
- 20 Drugič, zatrjuje kršitev načela partnerstva, kakor izhaja iz člena 6 Uredbe št. 1698/2005, načela lojalnega sodelovanja, kakor izhaja iz člena 4(3), prvi pododstavek, PEU, in načela legitimnih pričakovanj, ker Komisija ni upoštevala utemeljitve prakse, ki jo je odobrila ali ki ji ni nasprotovala.
- 21 Tretjič, zatrjuje kršitev načela subsidiarnosti, kakor izhaja iz člena 5 PEU, ker je Komisija posegla v postopkovno avtonomijo in prerogative držav članic na področju prostorskega načrtovanja.
- 22 Četrtrič, zatrjuje kršitev člena 52(2) 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), člena 31(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1) in načela sorazmernosti, ker Komisija z 10-odstotnim pavšalnim popravkom, ki ga je uporabila, po eni strani ni pravilno presodila vrste in kvečjemu minimalnega obsega morebitne kršitve v povezavi z izbirnimi merili, po drugi strani pa ni upoštevala dejstva, da Uniji ni nastala finančna škoda niti ni obstajala realna nevarnost za nastanek take škode. Poleg tega naj izpodbijani sklep glede tega ne bi bil utemeljen.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005 v povezavi s členom 2(e) te uredbe, ker Komisija ni upoštevala meril za upravičenost izdatkov

- 23 Zvezna republika Nemčija na prvem mestu v tožbi poudarja, da so izdatki za prispevke iz EKSRP v skladu s členom 71(2) Uredbe št. 1698/2005 upoštevni, samo če so nastali pri aktivnostih na podlagi izbirnih meril, ki jih določi pristojni organ, pri čemer je pojem „aktivnost“ v členu 2(e) te uredbe opredeljen kot „projekt, pogodba, sporazum ali druga aktivnost, izbrana v skladu z merili za določeni program razvoja podeželja in ki jo za doseganje ciljev, na katere se nanaša, izvaja eden ali več upravičencev ter ki omogoča doseganje ciljev iz člena 4“.
- 24 Komisija pa naj bi zahtevala, da se izbirna merila uporabijo v prvi in drugi fazi postopka komasacij, arondacij in obnove vasi, kakor se izvaja na Bavarskem, čeprav gre za fazi, ki sta umeščeni pred ta postopek in v katerih še ne obstajajo niti aktivnosti niti upravičenci, kvečjemu „možni upravičenci“, saj naj bi se upravičenci pojavili šele v tretji fazi aktivnosti komasacije, arondacije in obnove vasi, po tem, ko se ustanovi skupnost zainteresiranih strank, ki pridobi status prosilca podpore.
- 25 Komisija naj bi na drugem mestu napačno ocenila, da nemški organi v prvih dveh fazah aktivnosti komasacij, arondacij in obnove vasi izvajajo nezakonit predizbor projektov, ker po nepreglednih merilih odločajo o uvedbi tretje faze. Po mnenju nemških organov pa ti fazi spadata v zapleten postopek obveščanja, posvetovanja in ugotavljanja, katerega namen je preučiti priložnost uvedbe postopka in preveriti, ali so izpolnjeni predhodni pogoji iz zvezne zakonodaje, ki se nanašajo na komasacije in arondacije. Ta pristop Komisije naj tudi ne bi bil obrazložen.
- 26 Na tretjem mestu naj bi Komisija glede samih izbirnih meril določila prehude zahteve, ki naj ne bi bile v skladu z veljavnim pravom in naj ne bi bile vsebovane v Uredbi št. 1698/2005, saj je zahtevala, naj se projekti razvrstijo, naj se pripravi izbirni seznam v obliki preglednice ali naj se celo ugotovi, kateri postopek bolje izpolnjuje izbirna merila. Za upravičene projekte pa naj bi bila uporabljena izbirna merila, kakor so bila določena zlasti s sklepom z dne 22. decembra 2008, ki je bil sprejet ob prisotnosti predstavnikov Komisije. Sklep z dne 22. decembra 2008 je v prilogi vseboval kontrolni seznam C v zvezi z izbirnimi merili za razvoj podeželja, ki je bil pozneje dopolnjen s kontrolnima seznamoma A in B.
- 27 Nemški organi poleg tega poudarjajo, da je Komisija kršila tudi svoje smernice, kakor izhajajo iz dokumenta št. VI/10535/99 z dne 23. julija 2002, naslovljenega „Smernice o uporabi sistema upravljanja, nadzora in sankcioniranja ukrepov za razvoj podeželja, uvedenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1257/1999 – Ukrepi za razvoj podeželja, ki jih financira jamstveni oddelek EKUJS“, ter ki jih je sprejela leta 2002 in navedla v sporočilu nemškemu organom z dne 11. maja 2009. Sicer je res, da se te smernice nanašajo na neposredna plačila na področju skupne kmetijske politike (SKP) in ne EKSRP. Vendar naj bi bilo iz tega mogoče sklepati, da se izbirna merila uporabljajo le za to, da se izbere med konkretnimi prošnjami za podporo, ki štejejo za upravičene. Ta merila naj bi torej postala resnično upoštevana, šele ko je treba dejansko opraviti izbor, na primer zaradi omejenosti finančnih virov glede na število projektov, za kar pa po mnenju nemških organov v obravnavanem primeru ne gre.
- 28 Zvezna republika Nemčija skuša v repliki dodatno utemeljiti svojo argumentacijo v zvezi s tem, da je Komisija napačno razlagala določbe Uredbe št. 1698/2005, tako da poudarja razliko, ki obstaja med izrazoma „ukrepi“ in „akcijami“, ki sta opredeljena v členu 2(d) in členu 2(e) Uredbe št. 1698/2005. Tako naj postopek komasacije in arondacije ne bi bil „akcija“, temveč „ukrep“ v smislu te opredelitve, ker so „ukrepi“ umeščeni pred „akcije“. Pravo Unije pa naj ne bi določalo nobene obveznosti držav članic, da uporabijo izbirna merila že v fazi ukrepov, saj stopnja konkretizacije, ki je potrebna za to, da se lahko govori o akcijah, še ni dosežena. Poleg tega naj v časovnem okviru, ki ga želi izpostaviti Komisija, še ne bi obstajali „upravičenci“ v smislu Uredbe št. 1698/2005. Pojem „možni upravičenci“, ki ga uporablja Komisija, naj ne bi imel pravnega pomena, z uporabo tega izraza pa naj bi Komisija implicitno priznavala, da v prvih dveh fazah postopka komasacije, arondacije in obnove vasi ni

konkretnega upravičenca. Zvezna republika Nemčija poleg tega izpodbija trditev Komisije, da se Zvezna republika Nemčija strinja z njeno analizo, ker ni sodno izpodbijala finančnega popravka, ki ji je bil naložen leta 2013 in se je nanašal na leti 2007 in 2008.

- 29 Nemški organi v zvezi s primerjavo Komisije med postopki, ki veljajo v deželah Severno Porenje - Vestfalija (Nemčija) in Mecklenburg - Predpomorjanska (Nemčija), ki jo Komisija navaja kot primer, trdijo, da ni upoštevana, zlasti ker zvezna zakonodaja v zvezi s komasacijami dopušča, da se skupnosti zainteresiranih strani zaupajo bistvene naloge pristojnega organa v zvezi s komasacijami in arondacijami, po čemer se primer svobodne dežele Bavarska v skladu s predpisi za prenos zveznih predpisov o komasacijah in arondacijah razlikuje od drugih. Poleg tega naj bi se navedeni postopek, kar zadeva deželo Mecklenburg - Predpomorjanska, nanašal le na programsko obdobje 2014–2020.
- 30 Komisija izpodbija navedbe nemških organov in trdi, da so očitki, ki jih je navedla med drugim v spravnem postopku in v zbirnem poročilu, utemeljeni.
- 31 Uvodoma je treba poudariti, da če Komisija zaradi kršitev določb prava Unije, ki jih je mogoče pripisati državi članici, zavrne, da bi nekateri izdatki bremenili Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ali EKSRP, mora dokazati obstoj navedenih kršitev (sodba z dne 28. oktobra 1999, Italija/Komisija, C-253/97, EU:C:1999:527, točka 6). Drugače povedano, Komisija mora utemeljiti odločitev, s katero ugotovi, da ni kontrol ali da so kontrole, ki jih je opravila država članica, pomanjkljive (sodba z dne 8. maja 2003, Španija/Komisija, C-349/97, EU:C:2003:251, točka 46).
- 32 Komisiji ni treba izčrpno dokazati pomanjkljivosti kontrol, ki jih opravijo nacionalni organi, ali nepravilnosti podatkov, ki jih ti sporočijo, temveč mora predložiti dokaz o resnem in utemeljenem dvomu, ki ga ima glede teh kontrol ali podatkov (sodbi z dne 20. septembra 2001, Belgija/Komisija, C-263/98, EU:C:2001:455, točka 36, in z dne 8. maja 2003, Španija/Komisija, C-349/97, EU:C:2003:251, točka 47).
- 33 Nato mora država članica dokazati, da so pogoji za financiranje, ki ga je zavrnila Komisija, izpolnjeni (glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 2001, Belgija/Komisija, C-263/98, EU:C:2001:455, točka 37). Drugače povedano, zadevna država članica ne more ovreči ugotovitev Komisije, ne da bi svoje trditve podprla z dokazi, ki izkazujejo obstoj zanesljivega in operativnega nadzornega sistema. Če ji ne uspe dokazati, da so ugotovitve Komisije napačne, te pomenijo elemente, zaradi katerih se lahko resno dvomi o vzpostavitvi primerne in učinkovite celote ukrepov preverjanja in kontrol (sodbi z dne 28. oktobra 1999, Italija/Komisija, C-253/97, EU:C:1999:527, točka 7, in z dne 8. maja 2003, Španija/Komisija, C-349/97, EU:C:2003:251, točka 48).
- 34 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da v okviru SKP izvajanje politike razvoja podeželja v Uniji prek instrumenta za financiranje in načrtovanje programov, kakršen je EKSRP, temelji na načelu deljenega upravljanja med Unijo in državami članicami, pri čemer pravo Unije določa splošni pravni okvir, ki se dopolni z nacionalnimi predpisi (sklepni predlogi generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øja v zadevi Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:280, točka 7).
- 35 Prvič, kar zadeva določbe, ki na ravni Unije urejajo financiranje iz EKSRP, te določbe za obdobje 2007–2013 izhajajo iz Uredbe št. 1290/2005. Programsko obdobje 2014–2020 pa je zajeto z Uredbo št. 1306/2013.
- 36 Splošne določbe, ki so v programskem obdobju 2007–2013 urejale delovanje EKSRP, izhajajo iz Uredbe št. 1698/2005, ki je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP in razveljavitvi Uredbe št. 1698/2005 (UL 2013, L 347, str. 487), ki se nanaša na naslednje programsko obdobje (2014–2020).

- 37 Podpora razvoju podeželja, določena z Uredbo št. 1698/2005, se izvaja prek štirih osi, ki so predmet prav toliko oddelkov, umeščenih pod naslov IV navedene uredbe. Oddelek 1 z naslovom „Os 1 – Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja“ v členu 30 določa, da se lahko podpora „nanaša na dejavnosti, ki so povezane [s] komasacijami, arondacijami in izboljšanjem zemljišč“. Oddelek 2 z naslovom „Os 3 – Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva“, pa v členu 52 določa, da „[pomoč] iz tega oddelka obsega [...] obnovo in razvoj vasi“. Aktivnosti komasacij in arondacij kmetijskih zemljišč ter aktivnosti obnove vasi tako spadajo v dve različni osi.
- 38 Člen 71(2) Uredbe št. 1698/2005 določa, da „[i]zdatki pridejo v poštev za prispevke iz EKSRP samo, če so nastali pri dejavnostih, za katere se je odločil organ upravljanja zadevnega programa ali programa v okviru njegove odgovornosti na podlagi izbirnih meril, ki jih določi pristojni organ“. Člen 2(e) Uredbe št. 1698/2005 opredeljuje pojem „aktivnost“ kot „projekt, pogodba, sporazum ali druga aktivnost, izbrana v skladu z merili za določeni program razvoja podeželja in ki jo za doseganje ciljev, na katere se nanaša, izvaja eden ali več upravičencev ter ki omogoča doseganje ciljev iz člena 4“. Člen 2(d) iste uredbe pa opredeljuje pojem „ukrep“ kot „niz aktivnosti, ki pripomorejo k izvajanju nalog ene osi iz člena 4(2)“.
- 39 Dodatne določbe so vsebovane v Uredbi Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe št. 1698/2005 (UL 2006, L 368, str. 15), ki v členu 48(1) določa, da zaradi zagotavljanja učinkovite zaščite finančnih interesov Unije „države članice zagotavljajo, da so ukrepi za razvoj podeželja, ki jih nameravajo izvajati, preverljivi in jih je mogoče nadzirati. V ta namen države članice opredelijo ureditev nadzora, ki jim zagotavlja zadostna dokazila o spoštovanju meril upravičenosti in drugih obveznosti“.
- 40 Uredba št. 1305/2013 v členu 49(1) določa, da je „[n]amen meril za izbor[, ki jih določi organ upravljanja za program razvoja podeželja po posvetovanju z odborom za spremljanje,] zagotoviti enako obravnavo vlagateljev, boljšo uporabo finančnih sredstev in ciljno usmerjenost ukrepov v skladu s prednostnimi nalogami Unije za razvoj podeželja“ in da se „[p]ri določanju in uporabi meril za izbor [...] v zvezi z obsegom operacije upošteva načelo sorazmernosti“.
- 41 Drugič, pravila, ki izhajajo iz nemške zvezne zakonodaje, ki velja za komasacije, arondacije in obnove vasi na Bavarskem, določa Flurbereinigungsgesetz (zakon o komasacijah in arondacijah, v nadaljevanju: FlurbG) v različici po prenovi z dne 16. marca 1976 (BGBl. 1976 I, str. 546), kakor je bila nazadnje spremenjena 19. decembra 2008 (BGBl. 2008 I, str. 2794). V skladu s členoma 1 in 37 FlurbG komasacije in arondacije obsegajo reorganizacijo lastništva zemljišč med drugim z novo razdelitvijo celote kmetijskih zemljišč in razdrobljenih ali negospodarno razdeljenih zemljiških posesti, da bi se izboljšali pogoji dela v kmetijstvu in gozdarstvu.
- 42 V svobodni deželi Bavarska je pravni okvir, ki je na zvezni ravni določen s FlurbG, dopolnjen z Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (zakon o izvajanju zakona o komasacijah in arondacijah). Uradi za razvoj podeželja dajejo pobude za aktivnosti na področju obnove vasi ter komasacij in arondacij, za katere so tudi odgovorni.
- 43 Glede tega, da naj bi Komisija s tem, da je kršila člen 71(2) Uredbe št. 1698/2005 v povezavi s členom 2(e) te uredbe, napačno uporabila pravo, je treba poudariti, da na področju skupnega učinkovanja uredbe in določb nacionalnega prava, na katere napotuje, neposredna uporaba uredbe ni ovira za to, da besedilo uredbe pooblasti institucijo Unije ali države članice, da sprejme izvedbene ukrepe, in da so v tem primeru podrobna pravila za izvrševanje te pristojnosti urejena z javnim pravom zadevne države (glej po analogiji sodbo z dne 27. septembra 1979, Eridania-Zuccherifici nazionali in Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, točka 34).

- 44 Če uredba vsebuje tako pooblastilo, pa to še ne pomeni, da ima država članica neomejeno polje proste presoje pri določanju izvedbenih pravil, niti da morajo ta pravila imeti določeno vsebino. Država članica mora spoštovati pogoje in meje, določene s pravili Unije, ki veljajo posebej v tem kontekstu ali so celo konkretna pravna podlaga za zadevno regulativno dejavnost (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2015, Finska/Komisija, T-124/14, EU:T:2015:955, točka 44).
- 45 Glede na zgoraj navedene preudarke je treba poudariti, da iz uvodne izjave 61 in člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005 izhaja, da so pravila za upravičenost izdatkov v skladu z načelom subsidiarnosti načeloma določena na nacionalni ravni in da se izdatki upoštevajo, le če so nastali v zvezi z aktivnostmi, ki jih je pristojni organ izbral na podlagi izbirnih meril.
- 46 V obravnavanem primeru je jasno, da določitev izbirnih meril, ki omogočajo ugotoviti, ali so izdatki upravičeni do prispevka EKSRP, ustreza izvedbenim ukrepom, ki so z Uredbo 1698/2005 zaupani nacionalnim organom zaradi uresničevanja ciljev, določenih s to uredbo, ki so v obravnavani zadevi podpora razvoju podeželja, ki jo zagotavlja EKSRP.
- 47 V teh okoliščinah morajo nemški organi pri določanju izbirnih meril v zvezi z zadevnimi izdatki in pri uporabi navedenih meril ravnati tako, da spoštujejo smernice in meje, določene s pooblastilom, ki jim ga daje Uredba št. 1698/2005.
- 48 Vendar so podrobna pravila glede izvajanja komasacij, arondacij in obnov vasi lahko v celoti urejena le z nacionalnim pravom. Uredba št. 1698/2005 namreč ne omogoča Komisiji, da vsili postopek ali neko zakonodajno izbiro za izvedbo komasacij, arondacij in obnovo vasi v zadevni državi članici.
- 49 Ker pa nemški organi prosijo za prispevek EKSRP za izdatke, nastale v zvezi s komasacijami, arondacijami in obnovami vasi na Bavarskem, je treba preveriti, prvič, ali obstajajo izbirna merila, ki ustrezajo cilju, ki se mu sledi z Uredbo št. 1698/2005, in drugič, pogoje dejanske uporabe navedenih meril.
- 50 Glede opredelitve komasacij, arondacij in obnov vasi kot „aktivnosti“, za kar je v skladu z besedilom člena 2(e) Uredbe št. 1698/2005 potrebno, da zanje veljajo izbirna merila, je treba poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso tako iz zahtev po enotni uporabi prava Unije kot iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Unije, ki za opredelitev njenega pomena in obsega ne napotuje posebej na pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji (glej po analogiji sodbo z dne 25. oktobra 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 51 Kot trdi Komisija, pa je opredelitev pojma „aktivnost“ iz člena 2(e) Uredbe št. 1698/2005 s tem, da napotuje na „projekt, pogodbo, sporazum ali drugo aktivnost“, ki jo izvede eden ali več upravičencev z namenom uresničitve ciljev podpore v korist razvoja podeželja, zelo široka, kar omogoča prepričati se, da je kljub raznovrstnosti zadevnih operacij in ne glede na posebnosti zadevnega nacionalnega postopka, opravljen izbor, v skladu s predpisi.
- 52 Komasacije, arondacije in obnove vasi je treba od trenutka, ko so del projekta, pogodbe, sporazuma ali druge aktivnosti, ki je namenjena konkretni izvršitvi, šteti za aktivnosti in morajo zato zanje veljati izbirna merila, ki so določena z določbami Uredbe št. 1698/2005.
- 53 V nasprotju s tem je treba ugotoviti, da je treba pojem „ukrep“ v smislu člena 2(d) Uredbe št. 1698/2005, ki pomeni „niz aktivnosti, ki pripomorejo k izvajanju nalog ene osi“, šteti za abstraktno kategorijo aktivnosti, ki jo države članice v svojem programu razvoja lahko izberejo zaradi uresničitve ene od štirih osi iz Uredbe št. 1698/2005. Tako so komasacije in arondacije ukrepi, kadar opredeljujejo splošno aktivnost racionalizacije uporabe kmetijskih zemljišč. Enako velja za obnovo vasi, kadar pomeni splošno aktivnost izboljšave življenjskega okolja na podeželju. Nasprotno pa je treba komasacijo, amelioracijo ali obnovo vasi od trenutka, ko je del opredeljive aktivnosti, ki je zlasti povezana z nekim območjem ali opredeljeno skupino posameznikov, šteti za aktivnost.

- 54 Ob upoštevanju takojšnjega in neposrednega učinka Uredbe št. 1698/2005 je posledica te opredelitve naložitev uporabe izbirnih meril in to ne glede na fazo, v kateri je zadevna aktivnost glede na nacionalno zakonodajo. Če bi veljalo nasprotno, bi bilo ogroženo načelo samostojne in enotne razlage pojmov prava Unije.
- 55 Zvezna republika Nemčija torej napačno trdi, da je položaj komasacij, arondacij in obnov vasi na Bavarskem poseben in naj bi, ker naj ne bi bilo konkretnih projektov ali skupnosti upravičencev, onemogočal uporabo izbirnih meril v njihovih prvih dveh fazah.
- 56 Poleg tega Zvezna republika Nemčija priznava, da obstaja možnost, da izbirna merila veljajo za obe prvi fazi aktivnosti komasacij, arondacij in obnov vasi na Bavarskem, ker je od sklepa z dne 22. decembra 2008 dalje spremenila merila za izbor projektov, kakor so bila sprva vsebovana v BayZal, zato da bi se uporabljala v teh prvih dveh fazah, čeprav je Komisija ta merila štela za neprimerna. Poleg tega dokument, ki ga je Komisija predložila kot prilogo in ki so ga izdali organi Regierungsbezirk der Oberpfalz (okrožje Zgornje Pfalško, Nemčija), naslovljen „Program dela uprave okrožja Zgornje Pfalško in direkcije za razvoj podeželja Regensburg za leto 2003 (časovni načrt za leto 2003)“, omogoča ugotovitev, da so lokalni organi vloge za komasacijo, amelioracijo ali obnovo vasi razvrstili, da bi jih porazdelili v štiri skupine, ki naj bi bile podprte glede na večjo ali manjšo časovno oddaljenost od odločbe o komasaciji ali amelioraciji. Kot pa opozarja Komisija, so bile najstarejše vloge registrirane leta 1985, veliko nerešenih vlog pa daje slutiti, da ne bodo vse deležne financiranja, zlasti ker niso bile vključene v program dela lokalno pristojnega urada za razvoj podeželja.
- 57 S temi ugotovitvami se lahko zavrnejo ugovori nemških organov zoper utemeljen očitek Komisije, da pristojni organi med prvima fazama postopka komasacije, amelioracije in obnove vasi na Bavarskem dejansko izvedejo predizbor projektov, ki bodo financirani iz EKSRP, vendar se odločijo izvesti tretjo fazo po nepreglednih merilih, kar poleg tega krši načelo enakega obravnavanja, na katero se lahko legitimno sklicujejo subjekti in posamezniki, ki želijo prejeti financiranje iz EKSRP. Ta položaj, ki je obstajal pred sprejetjem sklepa z dne 22. decembra 2008, se je ohranil po njem.
- 58 Čeprav je bil kontrolni seznam A, kot je Zvezna republika Nemčija priznala v točki 54 replike, namreč pripravljen v zvezi s sklepom z dne 22. decembra 2008, da bi se izboljšala dokumentacija pripravljalnega gradiva, ki je bilo potrebno za sprejetje sklepa o začetku postopka komasacije, amelioracije ali obnove vasi, ta seznam ne vsebuje izbirnih meril v smislu člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005, saj nemški organi vsekakor menijo, da v tej fazi – tudi če bi se odločili vključiti akcijo v program dela BayZal – še ne bi bilo upravičencev do podpor in ne bi bilo mogoče vložiti vlog za financiranje konkretnih projektov.
- 59 Zavrnuti je treba tudi trditve nemških organov, da očitek Komisije glede nezakonitega predizbora vlog za financiranje ni utemeljen. V posebnem kontekstu izdelave odločb o potrditvi obračunov na področju SKP je treba obrazložitev odločbe šteti za zadostno, če je namembna država tesno sodelovala v postopku izdelave tega sklepa in če je poznala razloge, iz katerih je Komisija ocenila, da EKJS ali EKSRP ni treba naložiti spornega zneska (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 1990, Nizozemska/Komisija, C-22/89, EU:C:1990:471, točka 18). Nemški organi pa so pred sprejetjem izpodbijanega sklepa sodelovali v spravnem postopku v smislu člena 16 Uredbe št. 885/2006, tako da so bili tesno povezani s postopkom izdelave tega sklepa in so poznali razloge, iz katerih je Komisija menila, da sporni zneski zaradi nezakonitega izbora projektov v prvih dveh fazah postopkov komasacij, amelioracij in obnov vasi, ki sta bili vzpostavljeni na Bavarskem, ne bi smeli bremeniti EKSRP.
- 60 Kar nazadnje zadeva trditev Zvezne republike Nemčije, da je Komisija določila pretirane zahteve glede izbirnih meril, je treba poudariti, kar sledi.
- 61 Spomniti je treba, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso določbo sekundarnega prava Unije, ki potrebuje razlago, po možnosti razlagati tako, da je v skladu s pravili Pogodbe (glej sodbi z dne 13. aprila 2011, Nemčija/Komisija, T-576/08, EU:T:2011:166, točka 103 in navedena sodna praksa).

- 62 V obravnavani zadevi je iz besedila člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005 v povezavi s členom 2(c) te uredbe razvidno, da je treba izdatke, ki nastanejo zaradi aktivnosti, kot so komasacije, amelioracije ali obnove vasi, obravnavati glede na izbirna merila. Kot je jasno razvidno iz člena 73 Uredbe št. 1698/2005, mora Komisija v okviru upravljanja, ki si ga delijo institucije Unije in države članice, zagotoviti dobro finančno poslovanje v skladu s členom 274 ES, katerega določbe so odslej v členu 317 PDEU.
- 63 Čeprav se načelo dobrega finančnega poslovanja ne sme zreducirati na povsem računovodsko opredelitev, pa vseeno zahteva, da se proračunska sredstva porabijo v skladu z načeli gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer se slednje nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati, kot to izhaja iz člena 28a Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), kakor je bila spremenjena, ter iz člena 30 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL 2012, L 298, str. 1).
- 64 Spoštovanje teh načel pomeni, da izbrana izbirna merila omogočajo, da se prednostno financirajo aktivnosti, ki bolje ustrezajo ciljem razvoja podeželja, ki izhajajo iz štirih osi, omenjenih v Uredbi št. 1698/2005.
- 65 Paziti je treba torej, da izbrana merila omogočajo, da se ugotovi, katere od vseh aktivnosti, za katere se prosi za financiranje iz EKSRP, so najbolj primerne za uresničevanje ciljev SKP prek Uredbe št. 1698/2005.
- 66 Čeprav je v tem okviru ob upoštevanju sodelovanja med Unijo in državami članicami mogoče, da nemški organi prosto določijo seznam izbirnih meril, ki ne vsebuje nujno sistema za ocenjevanje ali za številčno razvrščanje aktivnosti, pa mora ta seznam vseeno omogočiti, da se ugotovi, katere so tiste operacije, ki morajo biti glede na svojo kakovost prednostno upravičene do podpore EKSRP.
- 67 Tako je treba preučiti, ali so podrobna pravila za izbiro, ki jih uporabljajo nemški organi, v skladu s temi zahtevami.
- 68 V teh okoliščinah je treba poudariti, kot je Komisija to pravilno storila, da je treba merila za upravičenosti aktivnosti razlikovati od izbirnih meril.
- 69 Merila za upravičenost omogočajo največ ugotoviti, da aktivnosti izpolnjujejo bistvene pogoje za upravičenost do financiranja iz EKSRP, kot je to, da ustrezajo okviru ciljev SKP, kot so bili povzeti v BayZal, ne omogočajo pa, da se ugotovi, katere aktivnosti je treba financirati prednostno glede na njihovo kakovost.
- 70 Izbirna merila nemških organov, ki jih je treba preučiti, so po eni strani ta, ki so bila uvedena leta 2008 po prvem pregledu Komisije in so vsebovana v kontrolnem seznamu C, po drugi strani pa ta, ki so bila določena decembra 2012 in so vsebovana v kontrolnih seznamih A in B.
- 71 Kontrolni seznam C, naslovljen „Merila za vlogo za enega ali več finančnih ukrepov EKJS“, ustreza kontrolnemu seznamu, ki so ga po decembru 2008 pripravili nemški organi.
- 72 Sestavljajo ga tri preglednice, od katerih prva, naslovljena „Skladnost s cilji BayZal“, vsebuje seznam vprašanj, zato da se preveri, ali zadevne aktivnosti spadajo med cilje BayZal. Druga preglednica se nanaša na „Izbirna pravila, skupna vsem vrstam ukrepov“, njen namen pa je ugotoviti, ali so izpolnjeni vsebinski pogoji za prejetje podpore, zlasti glede zanesljivosti in uspešnosti nosilca projekta, gotovosti financiranja ter zagotovila, da bo aktivnost izvedena v upoštevni regiji, v programskem obdobju in brez dvojnega prejemanja subvencij. Tretja preglednica, naslovljena „Izbirna merila, ki veljajo posebej

za različne vrste ukrepov“, vsebuje pet meril, ki služijo kot povzetek, mednje pa spada vključitev aktivnosti v program dela; da bi bila aktivnost upravičena do podpore EKSRP, pa morata biti izpolnjeni vsaj dve od teh meril.

- 73 Čeprav se s pomočjo meril iz kontrolnega seznama C lahko ugotovi, ali je aktivnost upravičena, pa ta merila ne vsebujejo elementov, ki bi omogočali primerjalno oceno glede na druge upravičene projekte. V teh okoliščinah ne izpolnjujejo zahtev iz Uredbe št. 1698/2005.
- 74 Kontrolni seznam A ima naslov „Merila za vpis postopka/aktivnosti v program dela“ in ga sestavljajo štiri preglednice, naslovljene „Razvoj podeželskih območij (strategija)“, „Regionalne sinergije“, „Sodelovanje skupnosti in trenutni dosežki uprave v občini“ in „Skladnost s cilji razvoja podeželja“.
- 75 V teh štirih preglednicah je naštetih več meril, za katere je treba preveriti, ali so izpolnjena, da bi se ugotovilo, ali mora biti vloga za postopek komasacije ali amelioracije vpisana v program dela. Kakor pa opozarja Komisija, ni povezave med merili, številom odgovorov „da“ in „ne“ ter celovito presojo, v skladu s katero se postopek v zvezi z aktivnostjo komasacije, amelioracije ali obnove vasi lahko vključi v program dela pristojnega urada za razvoj podeželja.
- 76 Čeprav kontrolni seznam A omogoča, da se preveri, ali je neka aktivnost teoretično lahko upravičena, pa ne omogoča nobene primerjave niti ne ustreza zahtevam iz Uredbe št. 1698/2005.
- 77 Kontrolni seznam B ima naslov „Merila za začetek postopka/aktivnosti“ in omogoča, da se ugotovi, ali je treba sprejeti formalno odločitev o uvedbi postopka komasacije ali amelioracije v skladu z veljavno zakonodajo na Bavarskem.
- 78 Vsebuje le šest formalnih meril za ugotovitev, ali se lahko uvede postopek, kot je merilo dejanskega vpisa postopka ali aktivnost v program dela. Ta merila se nanašajo na morebitno upravičenost do financiranja iz EKSRP, vendar očitno ne omogočajo nobene primerjave z drugimi aktivnostmi.
- 79 V zvezi s trditvijo nemških organov, da je ob upoštevanju dokumenta št. VI/10535/99, na katerega se je Komisija sklicevala v dopisu z dne 11. maja 2009, izbor aktivnosti samo „mogoč“ in torej ni obvezen, je treba poudariti, da se smernice, ki so vsebovane v dokumentu št. VI/10535/99, nanašajo na prejšnje programsko obdobje (2000–2006) in da neobveznost izbora ni bila vključena v Uredbo št. 1698/2005.
- 80 Torej se ni mogoče sklicevati na dokument št. VI/10535/99, zato da se ne bi uporabile obvezne določbe Uredbe št. 1698/2005. Poleg tega je treba poudariti, da je bil glede na besedilo dopisa Komisije z dne 11. maja 2009 dokument št. VI/10535/99 omenjen zaradi načina uporabe izbirnih meril, ne pa zaradi možnosti, da se uporabijo ali ne.
- 81 Iz vsega navedenega je razvidno, da Komisija ni storila napake s tem, da je ugotovila, da člen 71(2) Uredbe št. 1698/2005 nalaga merila, ki omogočajo primerjalni izbor aktivnosti, in da merila, ki so bila uporabljena na Bavarskem, niso ustrezala tej zahtevi.
- 82 Poudariti je treba tudi, da čeprav nemški organi uveljavljajo le kršitev Uredbe št. 1698/2005, ki se nanaša na programsko obdobje 2007–2013, je bila obveznost izbora aktivnosti komasacij, amelioracij in obnove vasi ohranjena za programsko obdobje 2014–2020, kot je razvidno iz člena 49 Uredbe št. 1305/2013. Ker Zvezna republika Nemčija ni dokazala, da je Komisija glede leta 2014 storila napako s tem, da je zahtevala uporabo primerjalnih izbirnih meril, izpodbijanemu sklepu glede tega ni mogoče ničesar očitati.
- 83 Glede na zgornjo analizo je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela partnerstva, kakor izhaja iz člena 6 Uredbe št. 1698/2005, načela lojalnega sodelovanja, kakor izhaja iz člena 4(3), prvi pododstavek, PEU, in načela legitimnih pričakovanj

- 84 Zvezna republika Nemčija trdi, da je Komisija s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršila načelo partnerstva in obveznost vzajemne lojalnosti med Unijo in državami članicami, ki izhajata iz člena 6(1) in (3) Uredbe št. 1698/2005 in člena 4(3), prvi pododstavek, PEU.
- 85 Na prvem mestu Zvezna republika Nemčija trdi, da je Komisija s sklepom z dne 5. septembra 2007 odobrila BayZal. V njem naj bi bil natančno opredeljen postopek, ki je na Bavarskem veljal za področje komasacije, amelioracije in obnove vasi, zlasti različne faze tega postopka in njegovo trajanje, in ki bi lahko trajal več let, ter potreba po tem, da se financirajo tudi aktivnosti in projekti, o katerih je bilo odločeno, preden se je leta 2007 začelo programsko obdobje, in ki so bili že v fazi izvrševanja.
- 86 Ker je bila pred sklepom z dne 5. septembra 2007 izvedena devetmesečna faza posvetovanja, naj bi ta sklep Komisiji omogočil, da se seznani z vsemi upoštevničnimi vidiki na Bavarskem veljavnega postopka, tako da naj ne bi mogla podvomiti o tem načinu ravnanja nemških organov. Nazadnje naj bi morala Komisija sprejeti sklep o spremembi sklepa z dne 5. septembra 2007, če je menila, da je bila potrebna drugačna praksa nemških organov, česar pa ni storila.
- 87 Na drugem mestu se je od novembra 2007 dalje večkrat sestal nadzorni odbor ob prisotnosti predstavnikov Komisije. Po njihovem nasprotovanju prvotno predvidenemu pristopu so bila določena dodatna izbirna merila. Predstavniki Komisije naj ne bi izrazili dvomov glede teh meril, niti naj ne bi podali ugovorov zoper dejstvo, da zaradi zadostnih finančnih sredstev ni bilo treba opraviti razvrstitve aktivnosti.
- 88 Nemški organi, ki trdijo da so zaupali pričakovanjem, ki jih je vzbudila Komisija z odobritvijo BayZal in ravnanjem njenih predstavnikov, ki so bili prisotni na srečanju nadzornega odbora, se sklicujejo na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj.
- 89 V repliki se nemški organi podredno sklicujejo tudi na deljeno odgovornost Komisije v primeru morebitne kršitve Uredbe št. 1698/2005, kar bi vsekakor moralo omejiti znesek finančnega popravka.
- 90 Komisija predlaga zavrnitev drugega tožbenega razloga zaradi prednosti sekundarnega prava Unije, ki v obravnavani zadevi izhaja iz Uredbe št. 1698/2005, pred določbami BayZal. Trdi, da čeprav je dejansko odobrila BayZal, to ne ovira nemških organov, da opravijo primerjalni izbor zadevnih aktivnosti.
- 91 Poleg tega navaja, da čeprav so njeni predstavniki sodelovali pri delu nadzornega odbora, je šlo pri tem za sodelovanje v obliki svetovanja, kot je to določeno v členu 77(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 1698/2005. V teh okoliščinah Komisija zavrača kakršno koli idejo o tem, da je bilo ravnanje, na katero se sklicujejo nemški organi in ki je izključevalo uporabo primerjalnih izbirnih meril, odobreno. Sklicuje se zlasti na dopis, ki ga je 11. maja 2009 naslovila na nemške organe in s katerim je nedvoumno navedla potrebo po uporabi takih meril.
- 92 Spomniti je treba, da člen 4(3), prvi pododstavek, PEU določa, da se Unija in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. Poleg tega člen 6(1) Uredbe št. 1698/2005 določa, da se „[p]omoč EKSRP [...] izvaja na osnovi tesnega sodelovanja [...] med Komisijo in državo članico ter organi in organizacijami, ki so jih v skladu z nacionalnimi pravili in prakso imenovalе države članice“, pri čemer je treba poudariti, da odstavek 3 tega člena določa, da je: „[p]artnerstvo [...] vključeno v pripravo in spremljanje nacionalnega strateškega načrta ter pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje programov razvoja podeželja“.

- 93 V skladu z ustaljeno sodno prakso pa spada načelo varstva legitimnih pričakovanj med temeljna načela Unije. Pravico sklicevati se na to načelo ima vsaka zadevna oseba, pri kateri je institucija Unije ustvarila upravičena pričakovanja (glej sodbo z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, točki 23 in 24 ter navedena sodna praksa).
- 94 Zagotovila, ki lahko – ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena – vzbudijo taka pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Nihče pa se ne more sklicevati na kršitev tega načela, kadar ni jasnih zagotovil, ki naj bi mu jih dala uprava (sodba z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, točka 25).
- 95 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu poudariti – kot trdi Komisija – da okoliščina, da BayZal ne določa, da za dodelitev podpore EKS RP velja uporaba primerjalnih izbirnih meril za potencialno upravičene aktivnosti, ne vpliva na razlago člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005, kakor je podana v točkah 65 in 66 zgoraj, da je uporaba takih meril obvezna (glej po analogiji sodbo z dne 7. julija 2016, Poljska/Komisija, C-210/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:529, točka 43).
- 96 Ker ta razlaga velja tako za nemške organe kot za Komisijo, to pomeni, da sta bili najprej izdelava in nato uporaba primerjalnih izbirnih meril obvezni.
- 97 Zato dejstvo, da je Komisija potrdila BayZal, ne more pomeniti, da se je Komisija odpovedala zahtevi po primerjalnih izbirnih merilih, sicer bi vsekakor presegla svoje pristojnosti. Zato se Zvezna republika Nemčija moti glede obsega odobritve BayZal.
- 98 Poleg tega nikakor ni v pristojnosti Komisije, da sprejme sklep o spremembi sklepa z dne 5. septembra 2007. Določbe BayZal ter nacionalne zakonodaje iz FlurbG in zakona o izvajanju zakona o komasacijah in arondacijah so namreč združljive z uporabo primerjalnih izbirnih meril. Nedelovanje nemških organov pa pomeni to, da niso izdelali in uporabili takih meril.
- 99 Na drugem mestu je treba poudariti tudi, da je bilo sodelovanje služb komisije na sestankih nadzornega odbora v skladu s členom 77(2), tretji pododstavek, Uredbe št. 1698/2005 svetovalno, tako da zoper njih ni mogoče uveljavljati nobenega končnega stališča, ki naj bi ga sprejele v tem okviru. Poleg tega je ugotovljeno, da so po spremembah, sprejetih decembra 2008, izrazile nestrinjanje glede neobstoja primerjalnih izbirnih meril. To je med drugim razvidno iz dopisa, ki ga je Komisija 11. maja 2009 naslovila na nemške organe in v katerem je v prilogi, točka 2.2.2, pod naslovom „Novi kontrolni seznam ‚Izbirna merila za razvoja podeželja‘“ izražen dvom o načinih primerjave novih projektov s projekti, začeti pred letom 2009, ob katerem je bila na nemške organe naslovljena zahteva, naj dodatno pojasnijo način izbora navedenih projektov.
- 100 Zvezna republika Nemčija torej neutemeljeno zatrjuje kršitev načela partnerstva in obveznosti lojalnosti ter deljeno odgovornost Komisije. Prav tako se neutemeljeno sklicuje na natančne, nepogojne in soglasne informacije služb Komisije, da je bil obstoječi sistem za izbor zadovoljiv. Trditev, da je bilo kršeno načelo legitimnih pričakovanj je torej treba zavrniti.
- 101 Glede na zgornjo analizo je treba peti tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela subsidiarnosti, kakor izhaja iz člena 5 PEU

- 102 V okviru tretjega tožbenega razloga Zvezna republika Nemčija trdi, da je Komisija s široko razlago Uredbe št. 1698/2005, ki zahteva, da se izbirna merila uporabijo za različne faze postopka komasacij, arondacij in obnov vasi, kot velja na Bavarskem, kršila načelo subsidiarnosti, ker je posegla v procesno avtonomijo držav članic in občin na področju prostorskega načrtovanja. Gre pa področje, katerega upravljanje lažje zagotavljajo države članice in po potrebi regionalni in lokalni akterji ter katerega urejanje je v Nemčiji ustavno varovano.

- 103 Komisija naj bi sledila cilju skrajšanja treh faz postopka komasacij, arondacij in obnove vasi na Bavarskem na samo eno fazo, kar naj bi gotovo imelo negativne posledice na sodelovanje državljanov in naj bi pomenilo upoštevanje slabo pripravljenih projektov, zaradi česar naj bi nastali dodatni stroški.
- 104 Zvezna republika Nemčija v teh okoliščinah ponavlja svoje trditve, da Uredba št. 1698/2005 nalaga izbirna merila le glede aktivnosti, ki so v tretji fazi.
- 105 Komisija pa predlaga zavrnitev tretjega tožbenega razloga, češ da pravil, ki izhajajo iz prava Unije in se uporabljajo neposredno, ni mogoče razveljaviti z nacionalno zakonodajo niti na podlagi načela subsidiarnosti.
- 106 Izpodbija trditve, da je želela prevzeti nadzor na postopkom, ki velja na Bavarskem in ki je po njenem mnenju lahko povsem v skladu z obveznostjo uporabe izbirnih meril. Trdi, da če nemški organi menijo, da to ni mogoče, imajo možnost, da izberejo druga merila iz zadevne osi, kakor je opredeljena v Uredbi št. 1698/2005.
- 107 Spomniti je treba, da v skladu z načelom subsidiarnosti, ki je vsebovano v členu 5(3) PEU, Unija ukrepa na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči, lahko pa se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije (sodba z dne 17. junija 2009, Portugalska/Komisija, T-50/07, neobjavljena, EU:T:2009:206, točka 105).
- 108 V obravnavanem primeru potreba po upoštevanju načela subsidiarnosti izhaja zlasti iz besedila uvedne izjave 61 Uredbe št. 1698/2005, v kateri je navedeno, da „[bi morala v] skladu z načelom subsidiarnosti in ob upoštevanju izjem, [...] obstajati nacionalna pravila o upravičenosti izdatkov“, in ki jo dopolnjuje uvedna izjava 63 iste uredbe, v kateri je navedeno, da morajo „[d]ecentralizirano izvedbo dejavnosti v okviru EKSRP [...] spremljati jamstva, ki se nanašajo zlasti na kakovost izvedbe, rezultate, dobro finančno poslovanje in nadzor“.
- 109 V zvezi s tem mora Komisija kot odgovorna za izvajanje proračuna Unije po eni strani preveriti pogoje, v katerih so bila sredstva izplačana in kontrole opravljene, po drugi strani pa lahko financira izdatke, le če ti pogoji dajejo vsa potrebna zagotovila za to, da so bili ti izdatki prevzeti v skladu s pravili Unije (sodba z dne 17. junija 2009, Portugalska/Komisija, T-50/07, neobjavljena, EU:T:2009:206, točka 106).
- 110 Posledica delitve vlog med Komisijo in nemškimi organi je, da je slednjim zaupana izdelava upoštevanih nacionalnih pravil, ki urejajo upravičenost izdatkov – zlasti ker Uredba št. 1698/2005 glede tega napotuje na nacionalne izvedbene ukrepe – vendar mora Komisija vseeno preveriti, ali nemški organi dejansko izpolnjujejo svoje obveznosti na tem področju, ne da bi Komisija zaradi tega imela kakršno koli pristojnost, ki bi ji omogočala, da naloži posebna pravila glede nacionalne zakonodaje v zvezi s postopkom komasacij, amelioracij in obnov vasi.
- 111 Kot trdi Komisija, so obveznosti, ki bremenijo države članice na podlagi člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005, uporaba izbirnih meril, ki omogočajo primerjalno izbiro zadevnih aktivnosti, kaj je cilj, ki se lahko uresniči, ne da bi to ogrozilo nacionalno ali regionalno zakonodajo, s katero je urejen postopka komasacij, amelioracij in obnov vasi.
- 112 Zvezna republika Nemčija zato neutemeljeno zatrjuje kršitev načela subsidiarnosti, saj ni dokazala, da je Komisija s tem, da je zahtevala spoštovanje določb člena 71(2) Uredbe št. 1698/2005, posegla na področje v njeni pristojnosti, kakor izhaja iz izvajanja načela subsidiarnosti.
- 113 Glede na zgornjo analizo je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrty tožbeni razlog: kršitev člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013, člena 31(2) Uredbe št. 1290/2005 in načela sorazmernosti ter neobrazložitev

- 114 Zvezna republika Nemčija, ki v okviru četrtega tožbenega razloga ponavlja trditev, da ni kršila določb Uredbe št. 1698/2005, podredno trdi, da je Komisija s tem, da ji je naložila pavšalni popravek 10 %, vsekakor slabo presodila vrsto in majhen obseg kršitve s tem, da je zanemarila dejstvo, da Uniji ni nastala finančna škoda niti nevarnosti, da bi ji nastala.
- 115 Komisija naj bi s tem, da se je sklicevala na smernice za uporabo finančnih popravkov, kakor so opredeljene v dokumentu št. VI/5330/97 z dne 23. decembra 1997, naslovljenem „Smernice v zvezi z izračunom finančnih posledic ob pripravi odločbe o potrditvi obračuna Jamstvenega oddelka EKUJS“, napačno ugotovila, da je bil kršena ključna kontrola.
- 116 Pri vseh aktivnostih, za katere je bilo zaproseno financiranje iz EKSRP, naj bi bili namreč izpolnjeni pogoji za upravičenost, kakor izhajajo iz določb Uredbe št. 1698/2005, kar naj bi potrdil tudi spravni organ, projekti naj bi bili v skladu s cilji EKSRP, na voljo pa naj bi bila tudi zadostna finančna sredstva. Poleg tega naj se opredelitev ključnih kontrol, kakor je vsebovana v dokumentu št. VI/5330/97, ne bi nanašala na izbirna merila.
- 117 10-odstotni popravek naj bi lahko povzročila le popolna nezmožnost presoje upravičenosti zadevnih aktivnosti, ne pa domnevne pomanjkljivosti pri izbiri najboljših projektov med vsemi upravičenimi aktivnostmi.
- 118 10-odstotni popravek naj bi pomenil tudi kršitev člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013 in člena 31(2) Uredbe št. 1290/2005, ker Komisija ni upoštevala vrste kršitve, saj je pomanjkljivosti pri presoji upravičenosti izdatkov izenačila s pomanjkljivostmi pri postopku izbire.
- 119 Nazadnje naj bi se neobrazložitev nanašala na dejstvo, da Komisija ni navedla, kaj naj bi bila v smislu njenih smernic kršitev ključnih kontrol v zvezi z izbirnimi merili.
- 120 Zvezna republika Nemčija v repliki navaja, da je Komisija med pisnim postopkom pred Splošnim sodiščem predložila naknadno potrdilo v zvezi z uporabo 10-odstotne stopnje popravka, pri čemer je pojasnila, da je bil za druge države članice za enakovrstne pomanjkljivosti uporabljen finančni popravek, omejen na 5 %, ker so kljub vsemu uporabile sistem točk za razvrstitev aktivnosti. Vendar ta utemeljitev poleg tega, da je prepozna, temelji na razlagi, ki je v nasprotju z dejstvom, da Uredba št. 1698/2005 za razvrstitev aktivnosti ne nalaga sistema točk.
- 121 Zvezna republika Nemčija nazadnje zavrača trditev Komisije, da z administrativnimi pregledi ni zagotovila niti izbire v skladu s predpisi, saj so bile kontrole izvedene in dokumentirane za vsako aktivnost.
- 122 Komisija trdi, da morajo biti v skladu s členom 24 Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL 2011, L 25, str. 8) pri izbiri aktivnosti opravljeni administrativni pregledi. Izbira aktivnosti pa naj ne bi obsegala le izpolnitve kontrolnih seznamov A, B in C in preveritve, ali so izdatki upravičeni s tem, da so umeščeni v BayZal, temveč zagotovitev, da se potencialno upravičene aktivnosti izberejo v skladu s predpisi.
- 123 Po mnenju Komisije osrednji postopek, po katerem mora lokalna uprava odločiti, ali bo aktivnost upravičena do financiranja iz EKSRP, ni bil preverjen, ker kontrolni seznam A, B in C ne zagotavljajo nikakršne primerjalne ocene projektov. Subvencionirane aktivnosti naj bi sicer v celoti ustrezale

izdatkom, ki izpolnjujejo merila za upravičenost, tako da naj nevarnost za EKSRP ne bi bila stoodstotna. Vendar naj bi imel neobstoj primerjalnega izbora za posledico povečano nevarnost in naj bi pomenil pomanjkljivost ključne kontrole, ki upravičuje 10-odstotno stopnjo popravka.

- 124 Komisija glede neobrazložitve, ki jo zatrjuje Zvezna republika Nemčija, navaja tudi, da je bila drugače kot za države članice, za katere je veljala 5-odstotna stopnja, 10-odstotna stopnja določena ob upoštevanju neobstoja vsakršne izbire aktivnosti v skladu s predpisi, ne pa zaradi neuporabe ocenjevalnega sistema na podlagi točk. Zvezna republika Nemčija naj bi bila o tem položaju pravilno obveščena prek korespondence, ki je bila izmenjana med upravnim postopkom, in zbirnega poročila, tako da naj bi bila obveščena o razlogih, iz katerih je bila uporabljena 10-odstotna stopnja.
- 125 Člen 31(2) Uredbe št. 1290/2005 glede finančnih popravkov na področju EKSRP določa, da Komisija oceni zneske, ki se izločijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. Komisija upošteva vrsto in težo kršitve ter finančno škodo, povzročeno Uniji (sodba z dne 26. februarja 2015, Litva/Komisiji, T-365/13, EU:T:2015:113, točka 52 (neobjavljena)).
- 126 V Prilogi 2 dokumenta št. VI/5330/97 so natančneje določene finančne posledice neobstoja kontrol držav članic. Če informacije, pridobljene s preverjanjem, ne omogočajo, da se na podlagi ekstrapolacije statistično ali z upoštevanjem drugih preverljivih podatkov, ocenijo izgube, nastale Uniji zaradi neobstoja kontrole, se lahko glede na obseg nevarnosti izgube določi pavšalni finančni popravek (sodba z dne 26. februarja 2015, Litva/Komisiji, T-365/13, EU:T:2015:113, točka 53 (neobjavljena)).
- 127 Zaradi ugotovitve stopnje nevarnosti izgube za sklade Unije Komisija v dokumentu št. VI/5330/97 razvršča kontrole v dve kategoriji. Ključne kontrole so fizična in administrativna preverjanja, ki so potrebna za kontrolo vsebinskih elementov, zlasti obstoja predmeta vloge, količine in kakovostnih pogojev, vključno s spoštovanjem rokov, zahtevami v zvezi s pridelkom itd. Izvajajo se na terenu in z navzkrižnimi kontrolami s pomočjo neodvisnih informacij, kot so katastri. Sekundarne kontrole so administrativne operacije, ki so potrebne za pravilno obravnavo zahtevkov, kot so preverjanje spoštovanja rokov za vložitev, identifikacija dvojnih zahtev za isto zadevo, analiza tveganja, uporaba sankcij in ustrezen nadzor nad postopki (sodba z dne 26. februarja 2015, Litva/Komisiji, T-365/13, EU:T:2015:113, točka 54 (neobjavljena)).
- 128 Za izračun neupravičenih izdatkov dokument št. VI/5330/97 določa štiri vrste pavšalnih popravkov:
- 25 % izdatkov, če ni sistema kontrol ali pa je zelo pomanjkljiv, če obstajajo indici o zelo pogostih nepravilnosti in malomarnosti v boju zoper nezakonite prakse ali goljufije ter če zato za EKJS obstaja nevarnost posebno visokih izgub;
 - 10 % izdatkov, kadar ena ali več ključnih kontrol ni izvršenih ali so tako slabe ali tako redko izvedene, da niso učinkovite za ugotovitev utemeljenosti zahtevka ali preprečitev nepravilnosti, in je torej razumno sklepati, da obstaja velika nevarnost precejšnjih izgub za EKUJS;
 - 5 % izdatkov, kadar so izvedene vse ključne kontrole, vendar brez spoštovanja števila, pogostosti ali strogosti, ki jo zahtevajo uredbe, in je torej razumno sklepati, da kontrole ne ponujajo pričakovane ravni zagotavljanja pravilnosti zahtev in da je nevarnost izgub za EKUJS precejšnja;
 - 2 % izdatkov, kadar je država članica pravilno izvajala ključne kontrole, vendar je popolnoma opustila izvajanje ene ali več sekundarnih kontrol, in je torej nevarnost izgub za EKUJS manjša in teža kršitve manjša.
- 129 V obravnavanem primeru iz zaključkov sklepnega poročila izhaja, da je Komisija menila, da je izbor aktivnosti ostal nepregleden in da je zato za EKSRP obstajala nevarnost, zaradi česar je bilo treba uporabiti pavšalni popravek v višini 10 %.

- 130 Kot trdi Komisija, razlog za nepreglednost izbora ni dejstvo, da nemški organi niso uporabili posebnega sistema ocenjevalnih meril, ki bi vključevala ocenjevalni sistem, temveč, kar je bistvenejše, neuporaba primerjalnih izbirnih meril, ki jo določa člen 71(2) Uredbe št. 1698/2005, kot je bilo ugotovljeno pri proučitvi prvega tožbenega razloga, tako da nemški organi niso izpolnili ene od temeljnih obveznosti, ki jo imajo na podlagi navedene določbe.
- 131 V skladu s členom 31(2) Uredbe št. 1290/2005 mora Komisija sprejeti posledice ugotovljene neizpolnitve obveznosti, tako da oceni zneske, ki jih je treba izključiti, zlasti glede na obseg nezdružljivosti ter ob upoštevanju vrste in teže kršitve in finančne škode, povzročene Uniji.
- 132 Ugotovljeno neizpolnitev obveznosti, ki nemškemu organom onemogoča, da bi pod pogoji, določenimi v členu 71(2) Uredbe št. 1698/2005, odločili o upravičenosti zahtevkov za financiranje, je zato treba šteti za pomanjkljivost ključne kontrole, za katero je mogoče razumno šteti, da povzroča povečano nevarnost za velike izgube EKSRP. Potrditev razpoložljivosti zadostnih finančnih sredstev za vse aktivnosti je namreč vsebinsko netočna, če se upoštevajo vsi zahtevki projektov komasacij, arondacij ali obnov vasi, zlasti tisti, ki niso bili vključeni v program dela lokalno pristojnega urada za razvoj podeželja. Posledica neizpolnitve obveznosti nemških organov je tudi nevarnost odobritve sredstev Unije za aktivnosti, ki nimajo ustrezne kakovosti, zato je treba trditev Zvezne republike Nemčije, da za Unijo zaradi razpoložljivosti zadostnih finančnih sredstev ni nastala finančna škoda niti ni obstajala nevarnost, da bi nastala, vsekakor šteti za neupoštevno.
- 133 V okviru abstraktne presoje nevarnosti je glede na nedoločeno število posameznih zadevnih primerov in njihovih posledic pavšalni znesek neupravičenih izdatkov glede na priporočila iz dokumenta št. VI/5330/97 primerno ocenjen na 10 %.
- 134 V nasprotju s tem, kar trdijo nemški organi, Komisija z določitvijo te stopnje torej ni kršila niti določb člena 52(2) Uredbe št. 1306/2013, niti določb člena 31(2) Uredbe št. 1290/2005, niti načela sorazmernosti.
- 135 V zvezi z očitano kršitvijo obveznosti obrazložitve pa je treba ponovno opozoriti, da so nemški organi pred sprejetjem izpodbijanega sklepa sodelovali v spravnem postopku na podlagi člena 16 Uredbe št. 885/2006, zato so bili tesno povezani s postopkom priprave tega sklepa. Poznajo torej razloge, iz katerih je Komisija menila, da je treba uporabiti pavšalno stopnjo 10 %.
- 136 Sklicevanje na 5-odstotno stopnjo popravka, ki je bila uporabljena za nekatere države članice, torej ni obrazložitev, ki bi jo Komisija dala naknadno za utemeljitev uporabe 10-odstotne stopnje. Razlaga, ki jo predlaga Zvezna republika Nemčija, pa naj ne bi ustrezala tem merilom.
- 137 Na podlagi teh ugotovitev je treba četrti tožbeni razlog in zato tudi tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 138 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki.
- 139 Ker Zvezna republika Nemčija ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

- 1) Tožba se zavrne.**
- 2) Zvezni republiki Nemčiji se naloži plačilo stroškov.**

Prek

Schalin

Costeira

Razglašeno na obravnavi v Luxembourg, 3. aprila 2017.

Podpisi