



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-33/21

Rumunsko

v.

Evropská komise

Rozsudek Tribunálu (čtvrtého senátu) ze dne 18. ledna 2023

„EZZF a EZFRV – Výdaje vyloučené z financování – Výdaje uskutečněné Rumunskem – Národní program pro rozvoj venkova na období 2007–2013 – Metody výpočtu měr podpory souvisejících s podopatřením ,1a‘ v rámci opatření 215 – Platby na podporu dobrých životních podmínek ,prasat na výkrm‘ a ,prasniček‘ – Zvýšení disponibilního prostoru přiděleného každému zvířeti alespoň o 10 % – Povinnost uvést odůvodnění – Legitimní očekávání – Právní jistota – Právní posouzení skutkového stavu – Článek 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 – Pokyny pro výpočet finančních oprav v rámci schvalování souladu a účetní závěrky“

1. *Právo Evropské unie – Zásady – Ochrana legitimního očekávání – Podmínky – Konkrétní ujištění poskytnutá správou – Pojem – Schválení národního programu po diskuzi mezi vnitrostátními orgány a Komisí ohledně metody výpočtu sazeb vyrovnávacích plateb – Zahrnutí – Časové přetrvávání legitimních očekávání dotyčného členského státu*

(viz body 69–71, 81–86, 88, 95, 101, 102, 111–115)

2. *Zemědělství – Financování z EZZF a EZFRV – Účetní závěrky – Odmítnutí převzetí výdajů vyplývajících z nesrovnalostí při uplatnění unijní právní úpravy – Paušální oprava ve výši 25 % výdajů – Podmínky – Časté nesrovnalosti a nedbalost v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům – Použití metody výpočtu a jejího finančního výsledku, které Komise předtím schválila v návaznosti na zvláštní jednání – Vyloučení (Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013, článek 52; nařízení Komise č. 907/2014, čl. 12 odst. 6 a 7)*

(viz body 127, 128, 130, 132–135, 138, 142–148)

Shrnutí

Evropská komise v červenci 2008 schválila národní program pro rozvoj venkova Rumunska na období 2007–2013 (dále jen „NPRV 2007–2013“). Komise v roce 2012 v návaznosti na žádost o přezkum podanou rumunskými orgány schválila změnu NPRV 2007–2013¹. V rámci této změny bylo zavedeno zejména opatření 215 – Platby na podporu dobrých životních podmínek

¹ – Na základě prováděcího rozhodnutí Komise C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012.

zvířat (dále jen „opatření 215“). Toto opatření obsahovalo několik podopatření stanovících vyrovnávací platby pro zemědělce, kteří jsou chovateli drůbeže a prasat a kteří dobrovolně přijali uplatnění určitých norem v oblasti dobrých životních podmínek zvířat.

Evropský účetní dvůr v roce 2015 při auditu v Rumunsku zjistil chyby, pokud jde o platby provedené na základě opatření 215. Mezi podopatřeními v rámci opatření 215, kterých se týkala jeho zjištění, figurovalo podopatření „1a“: „prasata na výkrm“, „prasničky“ a „prasnice“ – Zvýšení disponibilního prostoru přiděleného každému zvířeti alespoň o 10 % (pouze pokud jde o „prasata na výkrm“ a „prasničky“) (dále jen „sporné podopatření“).

Komise v roce 2018 v návaznosti na první správní audit, který provedla, týkající se opatření 215 za roky 2014 až 2016 a na konci následujícího řízení uplatnila vůči Rumunsku paušální finanční opravu ve výši 25 % za rozpočtové roky 2015 a 2016 z důvodu nadhodnocení výše plateb uskutečněných z titulu sporného podopatření². Žaloba podaná Rumunskem znějící na částečné zrušení tohoto rozhodnutí byla odmítnuta jako nepřijatelná z důvodu její opožděnosti.

Po ukončení rozpočtového roku 2016 provedla Komise druhý audit, který se týkal rozpočtových roků 2017 až 2019, v rámci něhož poukázala na tytéž chyby, jako při prvním auditu. Konstatovala zejména porušení čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005³.

Komise v napadeném rozhodnutí⁴ uplatnila vůči Rumunsku paušální finanční opravu, na základě níž bylo 25 % výdajů vynaložených tímto členským státem v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) ve výši 18 717 475,08 eura vyloučeno z financování Unii z důvodu nadhodnocení výše vyrovnávacích plateb uskutečněných v rámci sporného podopatření za rozpočtové roky 2017 až 2019.

Žalobě podané Rumunskem proti tomuto rozhodnutí Tribunál vyhověl.

Tato věc vede Tribunál k tomu, aby poskytl upřesnění týkající se použití zásady ochrany legitimního očekávání v kontextu financování Unii výdajů uskutečněných členskými státy v oblasti zemědělství.

Závěry Tribunálu

Na prvním místě, pokud jde o legitimní očekávání, Tribunál konstatoval, že Komise při přijímání napadeného rozhodnutí nedodržela zásadu ochrany legitimního očekávání⁵, a v důsledku toho zásadu právní jistoty, jejímž logickým následkem je zásada ochrany legitimního očekávání.

² – Na základě prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2018/873 ze dne 13. června 2018, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2018, L 152, s. 29).

³ – Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2005, L 277, s. 1). Podle jeho čl. 40 odst. 3 jsou platby na podporu dobrých životních podmínek zvířat „poskytovány ročně a kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku. V případě potřeby mohou kryt také transakční náklady“.

⁴ – Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2020/1734 ze dne 18. listopadu 2020, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2020, L 390, s. 10), v rozsahu, v němž vylučuje některé výdaje, které Rumunsko vynaložilo v rozpočtových letech 2017 až 2019 ve výši 18 717 475,08 eura (dále jen „napadené rozhodnutí“).

⁵ – Zásada ochrany legitimního očekávání přiznává právo dovolávat se uvedené ochrany každému jednotlivci, u něhož unijní orgán tím, že mu poskytl konkrétní ujištění, vyvolal podloženou naději. Takovými ujištěními jsou bez ohledu na formu, ve které jsou sděleny, přesné, nepodmíněné a shodující se informace. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2017, Pappalardo a další v. Komise (C-350/16 P, EU:C:2017:672, bod 39 a citovaná judikatura).

Tribunál v tomto ohledu zaprvé konstatoval, že když Komise schválila změnu NPRV 2007–2013, měla k dispozici informace, které jí umožnily posoudit soulad sporného podopatření, jakož i metod výpočtu měr podpory vlastních tomuto opatření s nařízením č. 1698/2005. Diskuze mezi rumunskými orgány a Komisí před tímto schválením se totiž týkala zejména metod výpočtu vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením a jak konečný výsledek, tak způsob, jakým byl tento výsledek vypočten, byly Komisi poskytnuty. Toto schválení tedy představovalo „informovaný“ souhlas Komise s prováděním sporného podopatření.

Zadruhé tato diskuze a dokumenty, k jejichž výměně došlo v jejím průběhu, umožňují mít za to, že Komise poskytla přesné informace, když schválila změnu NPRV 2007–2013. Tyto informace byly mimoto nepodmíněné a shodující se.

Komise u rumunských orgánů tedy vyvolala legitimní očekávání ohledně toho, že sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením jsou v souladu s unijní právní úpravou, a na uvedené platby se tedy vztahuje financování Unie.

Zatřetí očekávání rumunských orgánů zůstala legitimní i po zjištěních Účetního dvora. Tyto orgány totiž jednaly s veškerou řádnou péčí vyžadovanou k objasnění situace co nejrychleji a k určení právně proveditelné volby. Rumunské orgány zejména několikrát poukázaly na objektivní nemožnost změnit NPRV 2007–2013 a požádaly Komisi o podporu za účelem nalezení řešení.

S ohledem na okolnost, že metody výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením a jejich finanční výsledky byly předmětem zvláštního jednání s Komisí, která je výslovně akceptovala, jelikož jsou v souladu s nařízením č. 1698/2005, nemohou zjištění Účetního dvora s okamžitým účinkem znehodnotit uvedené metody a jejich výsledky s tím důsledkem, že by legitimní očekávání Rumunska zaniklo.

Vzhledem k tomu, že legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením budou dodrženy po celou dobu závazků přijatých příjemci, byla v návaznosti na zjištění Účetního dvora prodloužena a Komise je tedy porušila, když přijala napadené rozhodnutí.

Tento závěr není zpochybněn argumentem, že Rumunsko mohlo nalézt prostředek ke snížení sazeb vyrovnávací platby. Z důvodu závazků podepsaných příjemci v rámci opatření 215, které mají hodnotu smlouvy, a uplynutí lhůty stanovené pro navržení změny NPRV 2007–2013 totiž nebylo možné, aby rumunské orgány uplatňovaly vyrovnávací platby, které neodpovídají úrovni uvedené v technické specifikaci opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013. V každém případě skutečnost, že Rumunsko může snížit platby, a snížit tak své ztráty vyplývající z odmítnutí převzít tyto výdaje zemědělskými fondy, jej nemůže zbavit možnosti účelně vycházet z legitimního očekávání ohledně skutečnosti, že jsou dodržovány sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením, stanovené v NPRV 2007–2013. Nutnost zahájit řízení o změně smluv, a z toho vyplývající nutnost čelit případným soudním řízením, jsou ostatně právě negativními důsledky porušení zásady ochrany legitimního očekávání Rumunska.

Pokud jde na druhém místě o uložení paušální finanční opravy, Tribunál rozhodl, že se Komise dopustila nesprávné právní kvalifikace, když vycházela z čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014⁶, vykládaného ve spojení s jejími pokyny pro výpočet finančních oprav⁷, aby odůvodnila použití sazby ve výši 25 %.

S ohledem na to, že Komisi k tomu, že předpokládala, že existuje riziko finanční újmy pro rozpočet Unie, vedly existence a závažnost nesrovnalostí a nedbalostí, jichž se dopustily rumunské orgány, které vyplývaly ze systematické povahy použití nadhodnocených platebních sazeb, jak „existenci“ údajných nesrovnalostí nebo nedbalostí, tak „jejich závažnost nebo systematickou povahu“ je třeba v projednávané věci vyloučit.

Nejprve právní kvalifikace metody výpočtu související se sporným podopatřením a jejího finančního výsledku jako „obecných nesrovnalostí“ a „část[é] nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“ není správná.

Dále pak systematickou povahu nepřijetí opatření směřujících ke snížení vyrovnávacích plateb, případně k jejich pozastavení, nelze pokládat za „obecnou nesrovnalost“.

Konečně jednání jak rumunských orgánů, tak dotyčných příjemců nelze pokládat za „částou“ nedbalost v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům. Vzhledem k očekávání, které rumunské orgány legitimně získaly, že metoda výpočtu projednaná s Komisí byla v souladu s platnými pravidly, nelze v projednávaném případě identifikovat žádný nedovolený nebo podvodný postup.

⁶ – Nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schválení účetní závěrky, jistoty a použití eura (Úř. věst. 2014, L 255, s. 18). Podle čl. 12 odst. 7 písm. c) tohoto nařízení patří mezi okolnosti prokazující větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, existence důkazů o častých nesrovnalostech a nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům.

⁷ – Pokyny pro výpočet finančních oprav v rámci schvalování souladu a účetní závěrky, jak jsou uvedeny ve sdělení Komise C(2015) 3675 final ze dne 8. června 2015. Z bodu 3.2.5 těchto pokynů vyplývá, že „[z]jistí[-li] se, že členský stát neuplatňuje kontrolní systém nebo že toto uplatňování trpí vážnými nedostatky, a existují důkazy o častých nesrovnalostech a nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům [...], je odůvodněná oprava ve výši 25 %, neboť se lze oprávněně domnívat, že možnost beztestně podat neoprávněné žádosti způsobí mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie“.