



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého senátu)

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“

Ve věci T-33/21,

Rumunsko, zastoupené E. Gane a L.-E. Bațagoi, jako zmocněnkyněmi,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastoupené J. Aquilina, A. Biolanem a M. Kaduczakem, jako zmocněnci,

žalované,

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

při poradách ve složení S. Gervasoni, předseda, L. Madise (zpravodaj) a J. Martín y Pérez de Nanclares, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: I. Kurme, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 14. července 2022,

vydává tento

* Jednací jazyk: rumunština.

Rozsudek

- 1 Žalobou založenou na článku 263 SFEU se Rumunsko domáhá zrušení prováděcího 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“).

Skutečnosti předcházející sporu

- 2 Rozhodnutím C(2008) 3831 ze dne 16. července 2008 schválila Evropská komise národní program pro rozvoj venkova Rumunska na období 2007–2013 (dále jen „NPRV 2007–2013“).
- 3 Dne 14. září 2011 rumunské ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova předložilo Komisi žádost o přezkum NPRV 2007–2013 podle čl. 6 odst. 1 písm. a) nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (Úř. věst. 2006, L 368, s. 15). Jednou z navrhovaných změn bylo zavedení opatření 215 – Platby na podporu dobrých životních podmínek zvířat (dále jen „opatření 215“). V rámci tohoto opatření byly stanoveny vyrovnávací platby za ušlé příjmy a dodatečné náklady zemědělců, kteří jsou chovateli drůbeže a prasat, kteří v souladu s NPRV 2007–2013 dobrovolně přijali uplatnění určitých norem v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Podpora byla poskytnuta v rámci víceletých závazků přijatých zemědělci na dobu nejméně pěti let.
- 4 Dopisem ARES(2011) 1344895 ze dne 13. prosince 2011 Komise oznámila Rumunsku, že obdržela a analyzovala návrh změny NPRV 2007–2013. Upřesnila, že návrh změny není v daném stavu přijatelný, a požádala o vyjasnění. Pokud jde konkrétně o opatření 215, Komise odkázala zejména na metody výpočtu měř podpory souvisejících s opatřením 215 a požádala o opravy.
- 5 Dne 22. března 2012 rumunské orgány nahrály do systému řízení fondů Unie SFC2007 revidované metody výpočtu.
- 6 Dopisem ARES (2012) 411175 ze dne 4. dubna 2012 Komise souhlasila se sedmou změnou NPRV 2007–2013, včetně změny opatření 215. Podle tohoto dopisu „[ú]tvary Komise analyzovaly navrhované změny“ a měly za to, že tyto „změny [...] jsou v souladu s příslušnými ustanoveními 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)] a nařízení č. 1974/2006“, a že „[v] důsledku toho byly návrhy přijaty“.
- 7 Prováděcím rozhodnutím Komise C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 byl NPRV 2007–2013 změněn a bylo zavedeno opatření 215.
- 8 Ve dnech 18. až 29. května 2015 provedl Evropský účetní dvůr v Rumunsku audit a zjistil chyby, pokud jde o platby provedené na základě opatření 215. Podle jeho předběžných zjištění oznámených rumunským orgánům dne 18. září 2015 byly odhaleny chyby v metodě výpočtu vyrovnávacích plateb v rámci různých podopatření opatření 215. Tyto chyby vedly k poskytnutí nadměrných vyrovnávacích plateb zemědělcům, a v důsledku toho k porušení článku 40 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). Mezi podopatřeními v rámci opatření 215, kterých se týkala zjištění Účetního dvora, 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“).

- 9 Dopisem č. 493 ze dne 7. ledna 2016 a dopisem E7324 ze dne 24. března 2016 požádaly rumunské orgány Komisi o podporu za účelem nalezení řešení a poukázaly na to, že NPRV 2007–2013 již nemůže být změněn v okamžiku zjištění Účetního dvora, tedy dne 18. září 2015.
- 10 Účetní dvůr v dopise ze dne 25. ledna 2016 dospěl zejména k závěru o nezpůsobilosti výdajů souvisejících se sporným podopatřením z důvodu, že metoda výpočtu použitých měr podpory je chybná.
- 11 Komise se po provedení analýzy zjištění Účetního dvora a odpovědí rumunských orgánů rozhodla provést první správní audit pod jednacím číslem RD 2/2016/031/RO, týkající se opatření 215 vztahujícího se na dobré životní podmínky zvířat v Rumunsku za roky 2014 až 2016 (dále jen „první audit“).
- 12 Komise měla v dopise ARES(2016) 1403661 ze dne 21. března 2016 za to, že platby související zejména se sporným podopatřením obsahují systémové chyby a nejsou v souladu s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Požádala rumunské orgány, aby poskytly další informace týkající se zejména tohoto podopatření. Na základě informací, které měla k dispozici, se totiž jeví, že klíčová kontrola nebyla provedena a platby uskutečněné na základě uvedeného podopatření se podle všeho vyznačovaly obecnými nesrovnalostmi, které mohou způsobit, že odpovídající výdaje jsou nezpůsobilé pro financování Unii.
- 13 Komise v dopise ARES(2017) 1331659 ze dne 14. března 2017 požádala rumunské orgány, aby provedly nový výpočet platebních sazeb, a navrhla uplatnění finanční opravy pro rozpočtové roky 2014 až 2016. Konkrétně navrhla zejména uplatnění paušální finanční opravy ve výši 25 % výdajů vyplývajících z vyrovnávacích plateb uskutečněných rumunskou akreditovanou agenturou z titulu sporného podopatření a oprav vypočítaných jednorázově pro výdaje uskutečněné v rámci podopatření, která jsou odlišná od sporného podopatření.
- 14 Rumunské orgány zahájily dohodovací postup pod číslem jednacím 17/RO/796 (dále jen „řízení 17/RO/796“) týkající se částky ve výši 28 087 745,37 eura vztahující se k platbám uskutečněným v rámci sporného podopatření během rozpočtových roků 2014 až 2016.
- 15 Smírčí orgán ve své zprávě předložené v rámci řízení 17/RO/796, která figuruje v jeho dopise ARES(2017) 4685136 ze dne 26. září 2017, dospěl k závěru, že paušální oprava ve výši 25 % je neodůvodněná zejména vzhledem k tomu, že okolnosti dané věci neumožňují mít za to, že nebyla provedena klíčová kontrola (viz bod 12), a vyjádřil pochybnosti, co se týče uplatnění opravy na období, které časově předcházelo dni, kdy byla předběžná zjištění v rámci auditu uskutečněného Účetním dvorem oznámena.
- 16 Komise ve svém konečném stanovisku, uvedeném v jejím dopise ARES(2018) 1348956 ze dne 12. března 2018, jakož i v její souhrnné zprávě ARES(2018) 2487854 ze dne 16. května 2018 trvala zejména na svém závěru, že platby provedené na základě sporného podopatření porušují čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005.

- 17 Dne 13. června 2018 přijala Komise prováděcí rozhodnutí (EU) 2018/873, 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). V tomto rozhodnutí Komise uplatnila vůči Rumunsku zejména paušální finanční opravu ve výši 25 % odpovídající částce ve výši 13 184 846,61 eura za rozpočtové roky 2015 a 2016 z důvodu nadhodnocení výše plateb uskutečněných rumunskou akreditovanou agenturou z titulu sporného podopatření, které spadá do integrovaného administrativního a kontrolního systému (IACS) v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).
- 18 Rumunsko podalo žalobu znějící na částečné zrušení prováděcího rozhodnutí 2018/873. Tato žaloba byla usnesením ze dne 30. dubna 2019, Rumunsko v. Komise (T-530/18, EU:T:2019:269) odmítnuta jako nepřijatelná z důvodu její opožděnosti. Kasační opravný prostředek, který Rumunsko podalo proti uvedenému usnesení, byl zamítnut rozsudkem ze dne 10. září 2020, Rumunsko v. Komise (C-498/19 P, nezveřejněný, EU:C:2020:686).
- 19 Po ukončení rozpočtového roku 2016 provedla Komise nový audit pod číslem jednacím RD 2/2018/031/RO, který se týkal rozpočtových roků 2017 až 2019 (dále jen „druhý audit“). Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že rumunské orgány porušily čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, navrhla zejména vyloučit z financování z EZFRV částku ve výši 18 717 475,08 eura odpovídající paušální finanční opravě ve výši 25 % výdajů uskutečněných z titulu sporného podopatření NPRV 2007–2013. Pokud jde o toto podopatření, které stanovilo vyrovnávací platby pro chovatele „prasat na výkrm“ v míře podpory 41,40 eur na dobytčí jednotku (DJ), „prasniček“ v míře podpory 165 eur na DJ a „prasnic“ v míře podpory 23,30 eura na DJ, Komise poukázala na tytéž chyby, jako při prvním auditu. Podle Komise byly konkrétně platební sazby pro kategorie „prasata na výkrm“ a „prasničky“ nadhodnoceny, jelikož úspory týkající se krmiva nezohledňovaly skutečné zvýšení váhy zvířat a nebyla odečtena původní vstupní cena nechovaných zvířat. Podle čl. 41 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1200/2005 a č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549) tedy Komise systematicky pozastavila 25 % všech částek požadovaných rumunskými orgány za sporné podopatření.
- 20 Dopisem č. 545 ze dne 9. července 2018 rumunské orgány poskytly doplňující informace týkající se zejména podmínek použitých k provedení vyrovnávacích plateb v rámci opatření 215 a znovu informovaly Komisi o objektivní nemožnosti změnit NPRV 2007–2013. Uvedené orgány informovaly Komisi rovněž o tom, že příjemci, kteří obdrželi vyrovnávací platby nižší, než jsou platby stanovené na základě závazků přijatých v rámci opatření 215 NPRV 2007–2013, podali k vnitrostátním soudům žaloby.
- 21 Komise v dopise ARES(2018) 638947 ze dne 12. prosince 2018 požádala rumunské orgány o vyjasnění a předala jim zápis z dvoustranného jednání ze dne 20. listopadu 2018. Rumunské orgány odpověděly dopisem č. 241040 ze dne 8. ledna 2019 a dopisem č. 133 ze dne 12. února 2019, ve kterém žádaly zejména o vyjasnění, co se týče způsobu přezkumu NPRV 2007–2013 z důvodu, že podle nich je ke změně platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením nezbytné uvedený program změnit a že v okamžiku oznámení zjištění Účetního dvora lhůta pro provedení změny již uplynula.

- 22 Komise v dopise ARES(2019) 1368242 ze dne 28. února 2019 uvedla, že NPRV 2007–2013 již nemůže být předmětem přezkumu, ale že může v zásadě souhlasit s tím, že se změny výše plateb souvisejících s opatřením 215 budou odrážet ve změně národního programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020.
- 23 V návaznosti na diskuze a výměny informací mezi rumunskými orgány a Komisí oznámila Komise dopisem ARES(2019) 5096803 ze dne 5. srpna 2019 Rumunsku svůj návrh vyloučit z financování Unii částku 18 717 475,08 eura představující paušální opravu ve výši 25 % výdajů uskutečněných v rámci sporného podopatření za rozpočtové roky 2017 až 2019. Komise v uvedeném dopise upřesnila, že v souladu s čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení 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), existuje větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, neboť lze důvodně předpokládat, že možnost beztretně podat neoprávněné žádosti může způsobit mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie. Podle Komise se Rumunsko dopustilo „obecných nesrovnalostí“ ve smyslu bodu 3.2.5 pokynů 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 (dále jen „pokyny pro výpočet finančních oprav“), které odůvodňovaly použití sazby opravy ve výši 25 %.
- 24 Rumunské orgány v dopise č. 662 ze dne 11. září 2019 upozornily na to, že řešení navrhované Komisí, uvedené v bodě 22 výše, je nepoužitelné. Znovu tedy zahájily dohodovací postup pod jednacím číslem 19/RO/856, pokud jde o částku ve výši 18 717 475,08 eura (dále jen „řízení 19/RO/856“).
- 25 Smírčí orgán ve své zprávě předložené v rámci řízení 19/RO/856, která figuruje v jeho dopise ARES(2019) 7587324 ze dne 10. prosince 2019, konstatoval, že smír není možný, a zejména uvedl, že není přesvědčen o tom, že skutečnosti uplatněné v dotčené věci spadají pod pojem „nesrovnalost“ ve smyslu pokynů pro výpočet finančních oprav (viz bod 23 výše).
- 26 Komise ve svém dopise ARES(2020) 2031991 ze dne 14. dubna 2020 obsahujícím její konečné stanovisko a ve své souhrnné zprávě ARES(2020) 5780976 ze dne 22. října 2020 dospěla k závěru, že platby uskutečněné v rámci sporného podopatření porušují čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Uvedla tak, že částka ve výši 18 717 475,08 eura, odpovídající 25 % výdajů souvisejících s uvedeným podopatřením, musí být vyloučena z financování Unii.
- 27 Dne 18. listopadu 2020 přijala Komise napadené rozhodnutí a uplatnila vůči Rumunsku zejména paušální finanční opravu, na základě níž bylo 25 % výdajů vynaložených rumunskou akreditovanou platební agenturou a vykázaných v rámci EZFRV ve výši 18 717 475,08 eura vyloučeno z financování z důvodu nadhodnocení výše vyrovnávacích plateb uskutečněných v rámci sporného podopatření za rozpočtové roky 2017 až 2019.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 28 Rumunsko navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž z financování vyloučilo výdaje vynaložené rumunskou akreditovanou platební agenturou v rámci EZFRV na základě sporného podopatření za rozpočtové roky 2017 až 2019 ve výši 18 717 475,08 eura,

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

29 Komise navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl žalobu,

– uložil Rumunsku náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

30 Na podporu své žaloby Rumunsko uplatňuje v podstatě dva důvody. První žalobní důvod vychází z nesprávného výkonu pravomoci Komise, pokud jde o vyloučení některých výdajů z financování Unii na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013 a obsahuje šest částí. Druhý žalobní důvod vychází z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

31 Nejdříve je třeba přezkoumat druhý žalobní důvod.

32 Kromě toho je nutno poznamenat, že Rumunsko v rámci druhého žalobního důvodu rovněž tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení. Vzhledem k tomu, že totožný argument byl uplatněn rovněž v rámci třetí části prvního žalobního důvodu, je třeba na něj odpovědět při přezkumu tohoto žalobního důvodu a odpovídající části.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění

33 Rumunsko tvrdí, že Komise nevysvětlila důvody, proč vyloučila celkovou částku 18 717 475,08 eura z financování některých výdajů uskutečněných v rámci EZFRV za rozpočtové roky 2017 až 2019.

34 Podle Rumunska Komise dostatečně nevysvětlila, proč údajně chybná metodologie výpočtu představuje situaci, na niž se vztahují případy stanovené v čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, a sice nesrovnalost ve smyslu pokynů pro výpočet finančních oprav. Kromě toho Komise za účelem odůvodnění uplatnění paušální opravy ve výši 25 % výdajů neuplatnila případ nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům, a neodůvodnila ani své měnící se stanovisko ohledně právní kvalifikace údajně chybné metodologie výpočtu (viz body 12, 15, 23 a 25 výše). Změna terminologie použité Komisí k odůvodnění uplatnění paušální opravy údajně brání úsilí vyvinutému rumunskými orgány porozumět důvodům, na nichž je napadené rozhodnutí založeno.

35 Komise argumenty Rumunska zpochybňuje.

36 Je třeba připomenout, že povinnost uvést odůvodnění zakotvená v článku 296 SFEU je podstatnou formální náležitostí, kterou je třeba odlišovat od otázky opodstatněnosti odůvodnění, která zapadá do rámce meritorní legality sporného aktu. Z tohoto hlediska musí být odůvodnění přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musí z něj jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak, aby se dotyčné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a aby mohl příslušný soud vykonávat přezkum (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Rumunsko v. Komise, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 42 a citovaná judikatura).

- 37 Konkrétně je cílem povinnosti uvést odůvodnění aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení osoby, jež je logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu, poskytnout dotyčné osobě dostatečné informace pro zjištění, zda je akt opodstatněný, nebo je případně stížen vadou, která umožňuje napadnout jeho platnost před unijním soudem, a dále umožnit tomuto soudu přezkoumat legalitu tohoto aktu (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Rumunsko v. Komise, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 43 a citovaná judikatura).
- 38 Nemůže však být požadováno, aby odůvodnění vylíčilo všechny jednotlivé relevantní skutkové a právní okolnosti. Otázka, zda odůvodnění rozhodnutí splňuje požadavky připomenuté v bodech 36 a 37 výše, musí být totiž posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale také s ohledem na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (viz rozsudek ze dne 16. února 2017, Rumunsko v. Komise, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 44 a citovaná judikatura).
- 39 Kromě toho, bylo-li rozhodnutí přijato v kontextu, který je zúčastněné straně dobře znám, lze jej odůvodnit souhrnně (rozsudek ze dne 12. května 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis v. Komise, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, bod 44; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 30. září 2003, Německo v. Komise, C-301/96, EU:C:2003:509, body 89 a 92).
- 40 Je třeba rovněž připomenout, že v konkrétním kontextu přípravy rozhodnutí týkajících se schvalování účetních závěrek musí být odůvodnění rozhodnutí považováno za dostatečné v případě, že členský stát, jemuž je rozhodnutí určeno, byl úzce zapojen do procesu přípravy tohoto rozhodnutí a byly mu známy důvody, pro které se Komise domnívala, že nemůže připustit, aby k tíži zemědělských fondů byla účtována sporná částka (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Recko v. Komise, C-332/01, EU:C:2004:496, bod 67 a citovaná judikatura).
- 41 S ohledem na judikaturu citovanou v bodech 36 až 40 výše je třeba přezkoumat, zda Komise dostatečně vysvětlila důvody, které ji vedly k tomu, že měla za to, že nastaly okolnosti uvedené v čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 a v bodě 3.2.5 pokynů pro výpočet finančních oprav, které prokazují větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, a pro které uvedená ustanovení stanoví uplatnění paušální sazby opravy ve výši 25 %.
- 42 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že prováděcí rozhodnutí 2018/873 a správní dialog probíhající před přijetím napadeného rozhodnutí jsou součástí kontextu, do něhož spadá uvedené rozhodnutí, a mohou být tedy na základě judikatury citované v bodě 40 výše zohledněny pro účely posouzení dostatečného odůvodnění tohoto rozhodnutí. Sama Komise v souvislosti s druhým auditem ostatně několikrát odkázala na první audit a uvedla, že hlavní skutečnosti již byly projednány a rozhodnuty a že první audit využila k doplnění svých odpovědí na skutečnosti oznámené rumunskými orgány.
- 43 Zadruhé je podle judikatury citované v bodě 40 výše třeba zohlednit oficiální korespondenci mezi Komisí a rumunskými orgány za účelem přijetí napadeného rozhodnutí, jelikož obsahuje shrnutí hlavních bodů diskutovaných v průběhu řízení a je rovněž součástí kontextu, do něhož uvedené rozhodnutí spadá. Tato korespondence zahrnuje dopis týkající se zjištění ze dne 8. května 2018, na který Rumunsko odpovědělo dopisem ze dne 9. července 2018, dvoustranné jednání ze dne 20. listopadu 2018, z něhož byl Rumunsku předán zápis v dopise ze dne 12. prosince 2018, na

který Rumunsko rovněž odpovědělo dne 8. ledna 2019, dopis v rámci dohodovacího postupu ze dne 5. srpna 2019, konečné stanovisko obsažené v dopise ze dne 14. dubna 2020 a souhrnnou zprávu týkající se napadeného rozhodnutí.

- 44 Z dokumentů uvedených v bodech 42 a 43 výše vyplývá, že Komise rumunským orgánům oznámila, že platební sazby uplatněné v rámci sporného podopatření jsou příliš vysoké. Komise v uvedených dokumentech konkrétně uvedla, že metoda výpočtu použitá Rumunskem ke stanovení platebních sazeb nezohledňuje při výpočtu úspor týkajících se krmiva skutečné zvýšení váhy zvířat, a sice to, že před tím, než byla zvířata dodána, se jejich váha zvýšila z 30 na 103 kilogramů (kg). Kromě toho Komise rumunským orgánům rovněž sdělila, že na základě uvedené metody výpočtu míry podpory vyrovnávacích plateb nebyla nijak odečtena počáteční vstupní cena nepořízených zvířat. Podle Komise bylo při výpočtu míry vyrovnávacích plateb pokrývajících dodatečné náklady a ušlé příjmy z titulu sporného podopatření třeba odečíst cenu zvířat, která již nebyla pořízena z důvodu dobrovolných závazků chovatelů prasat zvýšit disponibilní prostor pro každé zvíře o 10 %.
- 45 Komise měla za to, že nezohlednění skutečného zvýšení váhy zvířat při výpočtu úspor týkajících se krmiva a neodečtení počáteční vstupní ceny zvířat pro stanovení míry podpory jsou v rozporu s ustanoveními čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, podle kterého platby na podporu dobrých životních podmínek zvířat kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku. Komise měla v rámci svých úvah za to, že určitá část všech vyrovnávacích plateb uskutečněných v rámci sporného podopatření nemůže být financována z rozpočtu Unie z důvodu systematické povahy používání nadhodnocených sazeb pro výpočet uvedených plateb. Komise za účelem ochrany zemědělských fondů tedy systematicky pozastavila 25 % všech částek požadovaných rumunskými orgány pro sporné podopatření a poté uplatnila paušální opravu ve výši 25 % výdajů souvisejících s uvedeným podopatřením.
- 46 Rumunsko zpochybňuje dostatečnost vysvětlení poskytnutých Komisí k odůvodnění uplatnění paušální opravy ve výši 25 % a považuje změnu terminologie použité ke kvalifikaci údajné chyby týkající se metody výpočtu měř podpory stanovených sporným podopatřením za překážku pro pochopení uvedené opravy.
- 47 V tomto ohledu je nutno připomenout, že kritéria a metodologie pro provádění oprav v rámci čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 jsou stanoveny v článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014. Z článku 12 odst. 6 tohoto nařízení v přenesené pravomoci vyplývá, že pokud částky, které mají být vyloučeny z financování Unii, nemohou být určeny na základě výpočtu nebo extrapolace podle čl. 12 odstavců 2 a 3 tohoto nařízení v přenesené pravomoci, Komise použije vhodné opravy na základě paušální částky, přičemž vezme v úvahu povahu a závažnost porušení pravidel a svůj vlastní odhad rizika finanční újmy, jež byla Unii způsobena. Podle čl. 12 odst. 7 téhož nařízení v přenesené pravomoci Komise při stanovení míry opravy na základě paušální částky zvláště zohlední okolnosti prokazující větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie. V rámci těchto okolností čl. 12 odst. 7 písm. c) uvedeného nařízení v přenesené pravomoci uvádí, 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.“
- 48 V pokynech pro výpočet finančních oprav Komise uvedla obecné zásady a výši paušální opravy, kterou může navrhnout podle čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014. V bodě 3.2.5 uvedených pokynů je uvedeno, 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 beztretně podat neoprávněné žádosti způsobí mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie.“

- 49 Komise ve svém konečném stanovisku a souhrnné zprávě, které byly vyhotoveny v rámci druhého auditu, s nimiž se Rumunsko seznámilo, upřesnila, že podle jejího názoru nesrovnalosti vyplývají v projednávané věci ze skutečnosti, že rumunské orgány systematicky používaly chybnou metodologii výpočtu pro stanovení platebních sazeb pro sporné podopatření, a nikoli z uplatnění tohoto opatření vůči každému příjemci jako protiplnění za závazky, které příjemce přijal. Komise v uvedených dokumentech uvedla, že na základě dostupných informací se jeví, že systém řízení a kontroly sporného podopatření v Rumunsku trpí vážnými nedostatky a že existují indicie o obecných nesrovnalostech, které vedou k systematickým nadměrným vyrovnávacím platbám zemědělců. Komise měla vzhledem k tomu, že rumunské orgány neposkytly výpočet rizika, kterému jsou vystaveny zemědělské fondy, avšak zmínily rizikovou populaci, za to, že uplatnění opravy ve výši alespoň 25 % je v souladu s čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, jakož i s pokyny pro výpočet finančních oprav a pokrývá výdaje uskutečněné v rámci rozpočtových roků 2017 až 2019 (od 16. října 2016 do 31. prosince 2018).
- 50 Komise zdůraznila v dokumentech uvedených v bodě 49 výše, že Účetní dvůr vypočítal nadměrné vyrovnávací platby ve výši 38,41 % a že oproti tomu navrhla nižší sazbu opravy, aby zohlednila některé argumenty předložené rumunskými orgány, které skutečně mohly vést k nižšímu riziku nadměrných vyrovnávacích plateb, které však nemohly být kvantifikovány čistě matematickými prostředky. Rumunské orgány totiž požádaly o zohlednění technologie krmení *ad libitum* (podle libosti), zvýšení průměrné hmotnosti pro porážku během posledních let a zvýšení fixních nákladů pro zbývající zvířata. Vzhledem k tomu, že rumunské orgány neposkytly nový výpočet platebních sazeb, měla Komise za to, že paušální sazba ve výši 25 % byla nejlepším odhadem rizika pro zemědělské fondy, který bylo možné provést s přiměřeným úsilím.
- 51 Odkaz zmíněný v přípravných aktech napadeného rozhodnutí uvedených v bodě 49 výše na existenci „obecných nesrovnalostí“ a „nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“ k odůvodnění uplatnění paušální opravy ve výši 25 % představuje dostatečné odůvodnění k tomu, aby rumunské orgány mohly pochopit uplatnění uvedené finanční opravy. Závěr ohledně systematické povahy nadměrných vyrovnávacích plateb, kterou byly dotčeny všechny vyrovnávací platby uskutečněné na základě sporného podopatření, vedl Komisi k tomu, že měla za to, že se jedná o obecné nesrovnalosti, a že se domnívala, že vzhledem k tomu, že rumunské orgány neposkytly přesný výpočet uvedených nadměrných vyrovnávacích plateb, mělo být 25 % částek vynaložených z titulu sporného podopatření vyloučeno z financování Unii na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013, článku 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 a pokynů pro výpočet finančních oprav.
- 52 Kromě toho je nutno poznamenat, že rumunské orgány využily možnosti, kterou měly, vyjádřit se ke zjištěným nedostatkům. Část jejich argumentů ostatně vedla Komisi k tomu, že měla za to, že se nejednalo o neprovedení klíčové kontroly, ale spíše o obecné nesrovnalosti (viz body 12, 15, 23 a 25 výše). Z této korespondence zmíněné v bodě 43 výše rovněž vyplývá, že otázky sporné v projednávané věci byly uvedeny a projednány před smířčím orgánem, který mimoto podpořil stanovisko Rumunska. Tvrzení, že Komise nevysvětlila důvody, ze kterých vyloučila celkovou částku 18 717 475,08 eura z financování některých výdajů uskutečněných v rámci EZFRV za roz-

počtové roky 2017 až 2019, tedy musí být odmítnuto. Komise totiž podrobně identifikovala každý z dokumentů, které byly předmětem této korespondence, jako nedílnou součást souhrnné zprávy a dostatečným způsobem uvedla důvody pro vyloučení uvedené částky z financování Unii.

- 53 Rumunsko navíc v rámci třetí části prvního žalobního důvodu zpochybnilo opodstatněnost důvodů, které ospravedlnily uplatnění paušální opravy, přičemž tvrdilo, že právní kvalifikace metody výpočtu vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením jako „obecných nesrovnalostí“, kterou Komise použila k odůvodnění uplatnění paušální opravy, je nesprávná. Tato okolnost svědčí o tom, že Rumunsko mohlo pochopit odůvodnění rozhodnutí Komise o uplatnění paušální opravy ve výši 25 %.
- 54 Je tedy třeba dospět k závěru, že Komise poskytla dostatečné odůvodnění umožňující Rumunsku pochopit důvody uplatnění paušální finanční opravy a zpochybnit její opodstatněnost, jakož i Tribunálu, aby vykonal přezkum legality.
- 55 Tento závěr není zpochybněn argumentem vycházejícím z toho, že Komise tím, že zachovávala chybný přístup zastávaný při správním dialogu probíhajícím v rámci přijetí prováděcího rozhodnutí 2018/873, který spočíval v závěru, že údajně chybná metoda výpočtu musí být kvalifikována jako „neprovedení klíčové kontroly“, brání úsilí vyvinutému rumunskými orgány porozumět důvodům, na nichž je napadené rozhodnutí založeno.
- 56 V této souvislosti je nutno konstatovat, že i když Komise v souhrnné zprávě ze dne 22. října 2020 tvrdí, že systém řízení a kontroly opatření týkajícího se dobrých životních podmínek zvířat trpí vážnými nedostatky, již neodkazuje, jako v souhrnné zprávě ze dne 16. května 2018, na neprovedení „klíčové kontroly“ nebo nedostatky v „klíčové kontrole“, ale odkazuje pouze na „obecné nesrovnalosti“ vedoucí k systematickým nadměrným vyrovnávacím platbám zemědělců. V souhrnné zprávě ze dne 22. října 2020 Komise upřesnila, že v projednávaném případě nesrovnalost vyplývá ze systematického uplatňování příliš vysokých platebních sazeb a z možnosti beztrestně podat neoprávněné žádosti způsobující mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie. Navíc Komise na dotaz položený na jednání upřesnila, že nedbalost rumunských orgánů v boji proti nedovoleným postupům se podle ní stala „závažnou“, jelikož tyto orgány pokračovaly v uplatňování stejné metody výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením i po zjištěních Účetního dvora, podle kterých uvedená metoda vede k nadměrným vyrovnávacím platbám příjemců podpory.
- 57 Je pravda, že ve srovnání s prováděcím rozhodnutím 2018/873 Komise změnila terminologii použitou pro kvalifikaci použití metody výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením, kterou považovala za nesprávnou, a že namísto odkazu na „neprovedení klíčové kontroly“ zdůraznila existenci „obecných nesrovnalostí a nedbalosti v boji proti nedovoleným postupům“, aby odůvodnila uplatnění paušální finanční opravy ve výši 25 %. Rumunsko však nemůže tvrdit, že změna terminologie použité Komisí bránila úsilí vyvinutému rumunskými orgány porozumět důvodům, na nichž je napadené rozhodnutí založeno.
- 58 Jak bylo totiž uvedeno v bodě 53 výše, Rumunsko mohlo v rámci třetí části prvního žalobního důvodu zpochybnit opodstatněnost přístupu zastávaného Komisí, který ji vedl k závěru, že použití údajně chybné metody výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením mělo být kvalifikováno jako „obecné nesrovnalosti a nedbalost v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“ a odůvodňovalo uplatnění paušální opravy v souladu s čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, vykládaným ve spojení s pokyny pro výpočet finančních oprav.

- 59 Otázka, zda je právní kvalifikace „obecných nesrovnalostí“ správná a odůvodňuje uplatnění paušální opravy ve výši 25 % s ohledem na pokyny pro výpočet finančních oprav, přitom nespadá pod nedostatek odůvodnění, ale spadá pod opodstatněnost tohoto odůvodnění, a bude proto zkoumána v rámci analýzy třetí části prvního žalobního důvodu, která se týká právě nesprávné právní povahy uvedené kvalifikace.
- 60 Závěr uvedený v bodě 54 výše nemůže být vyvrácen ani argumentem Rumunska, podle kterého Komise uvádí nesoudržná tvrzení, jelikož v žalobní odpovědi tvrdí jednak to, že napadené rozhodnutí a přípravné akty druhého auditu zmiňují existenci „obecných nesrovnalostí“ a „nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“, a jednak to, že v rámci druhého auditu a ve svém závěrečném stanovisku již neuvedla nesrovnalosti ve smyslu pokynů pro výpočet finančních oprav.
- 61 Tato údajná nesoudržnost v žalobní odpovědi totiž nebrání možnosti pochopit na základě dokumentů uvedených v bodě 49 výše odůvodnění paušální opravy. Tato paušální oprava byla uplatněna, neboť se podle Komise jeví, že systém řízení a kontroly sporného podopatření v Rumunsku trpí vážnými nedostatky v tom smyslu, že existují indicie o obecných nesrovnalostech vedoucích k systematickým nadměrným vyrovnávacím platbám zemědělců. Jak bylo potvrzeno na jednání, podle Komise bylo riziko pro zemědělské fondy vysoké a informace poskytnuté rumunskými orgány neumožňovaly provést přesný výpočet uvedeného rizika. Komise proto uplatnila paušální opravu ve výši 25 % na základě čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, vykládaného ve spojení s pokyny pro výpočet finančních oprav, přičemž všechny odkazují na pojem „nesrovnalost“.
- 62 S ohledem na výše uvedené je třeba druhý žalobní důvod zamítnout v rozsahu, v němž uvádí, že je v napadeném rozhodnutí nedostatečně odůvodněno uplatnění paušální opravy ve výši 25 % výdajů, které Rumunsko vynaložilo v rámci sporného podopatření.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z toho, že Komise nesprávně vykonala svou pravomoc vyloučit některé částky z financování Unii na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013

- 63 První žalobní důvod, vycházející z nesprávného výkonu pravomocí Komise v rozporu s článkem 52 nařízení č. 1306/2013, obsahuje šest částí.
- 64 Rumunsko zaprvé tvrdí, že Komise musí nést svou odpovědnost v případě, že by se ukázalo, že sporné podopatření obsažené v NPRV 2007–2013, který Komise schválila, je v rozporu s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Jakýkoli jiný přístup by byl v rozporu s články 76 až 78 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74). Zadruhé měla Komise údajně neprávem za to, že Rumunsko poskytlo nadměrné vyrovnávací platby příjemcům podpory v rozporu s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Zatřetí Komise údajně nesprávně použila čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, jakož i pokyny pro výpočet finančních oprav. Začtvrté Komise údajně nedodržela zásadu ochrany legitimního očekávání. Zapáté Komise údajně porušila zásadu právní jistoty. Zašesté Komise údajně nedodržela zásadu řádné správy.
- 65 Nejprve je třeba přezkoumat společně čtvrtou a pátou část prvního žalobního důvodu, které spolu úzce souvisejí a jsou založeny na týchž skutkových okolnostech.

Ke čtvrté a páté části prvního žalobního důvodu, z nichž jedna vychází z porušení zásady ochrany legitimního očekávání a druhá z porušení zásady právní jistoty

- 66 Rumunsko tvrdí, že Komise při přijímání napadeného rozhodnutí nedodržela zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty. Konkrétně dopis Komise ze dne 4. dubna 2012 (viz bod 6 výše) a to, že Komise schválila sedmou změnu NPRV 2007–2013 rozhodnutím C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 (viz bod 7 výše), vyvolaly u rumunských orgánů a dotyčných příjemců legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že závazky přijaté k financování sporného podopatření budou dodrženy. Tato očekávání nebyla při přijetí napadeného rozhodnutí zohledněna neprávem. Dále byla na základě rozdílných stanovisek a opožděné reakce Komise v rámci situace, kterou sama vytvořila, porušena zásada právní jistoty a rumunským orgánům bylo znemožněno přijetí vhodných opatření.
- 67 Komise argumenty Rumunska zpochybňuje. Podle Komise bylo předně její schválení sedmé změny NPRV 2007–2013 provedeno na základě nesprávných informací. Její dopis ze dne 4. dubna 2012 (viz bod 6 výše) tak neobsahuje přesná, nepodmíněná a shodující se ujištění, která by mohla vyvolat legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že se nadále uplatní platební sazby stanovené sporným podopatřením. Rumunsko se tím, že ve svých smlouvách s dotyčnými příjemci nestanovilo ujednání o přezkumu, stalo odpovědným za očekávání těchto příjemců. Dále se Komise nedopustila žádného porušení zásady právní jistoty, přičemž rumunským orgánům ani příliš pozdě nesdělila možné řešení k zamezení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby dotčených příjemců. Konečně je mylný předpoklad Rumunska, podle kterého musí být až do jejich změny striktně dodržovány NPRV 2007–2013 a platební sazby stanovené na základě metody, která byla schválena. Článek 19 nařízení č. 1698/2005 ve spojení s čl. 6 odst. 1 písm. c) a čl. 9 odst. 3 nařízení 1974/2006 se týká pouze přezkumu a změny národních programů pro rozvoj venkova a nejsou jím dotčena pravidla pro financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a povinnosti Komise, pokud jde o platby uskutečněné v rozporu s těmito pravidly.
- 68 Úvodem je nutno připomenout, že zásada právní jistoty, která je jednou z obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby právní normy byly jasné, přesné a s předvídatelnými účinky, tak aby se dotčené osoby mohly orientovat v právních stavech a vztazích, které vyplývají z unijního právního řádu (viz rozsudek ze dne 8. prosince 2011, France Télécom v. Komise, C-81/10 P, EU:C:2011:811, bod 100 a citovaná judikatura).
- 69 Logickým následkem zásady právní jistoty je zásada ochrany legitimního očekávání, podle níž má právo dovolávat se uvedené ochrany každý jednotlivec, 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. Nikdo se naopak nemůže dovolávat porušení této zásady, pokud mu nebyla uvedena ujištění poskytnuta (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). Zásady ochrany legitimního očekávání se může dovolávat i členský stát (viz rozsudek ze dne 5. července 2018, Španělsko v. Komise, T-88/17, EU:T:2018:406, bod 107 a citovaná judikatura).
- 70 Za účelem ověření dodržení zásady ochrany legitimního očekávání je v první řadě potřeba určit, zda akty správních orgánů vyvolaly u opatrného a obezřetného hospodářského subjektu důvodné očekávání. Pokud bude odpověď na tuto otázku kladná, je třeba následně prokázat legitimní charakter tohoto očekávání (viz rozsudek ze dne 14. září 2006, Elmeka, C-181/04 až C-183/04, EU:C:2006:563, bod 32 a citovaná judikatura).

- 71 Je-li opatrný a obezřetný hospodářský subjekt schopen předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato (viz rozsudek ze dne 16. října 1996, *Efisol v. Komise*, T-336/94, EU:T:1996:148, bod 31 a citovaná judikatura).
- 72 Je třeba určit, zda s ohledem na okolnosti projednávané věci Komise dodržela zásadu ochrany legitimního očekávání a zásadu právní jistoty.
- 73 V projednávané věci je nutno připomenout, že Komise rozhodnutím C(2008) 3831 ze dne 16. července 2008 schválila NPRV 2007–2013 navržený rumunskými orgány (viz bod 2 výše). Dne 14. září 2011 obdržela Komise žádost o přezkum uvedeného programu, aby do něj byla zahrnuta nová „opatření“ (viz bod 3 výše). Mezi těmito opatřeními figurovalo opatření 215, obsahující několik podopatření (viz bod 7 výše) stanovujících vyrovnávací platby za ušlé příjmy a dodatečné náklady vzniklé zemědělcům, chovatelům drůbeže a prasat, kteří se dobrovolně zavázali přijmout určité normy v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Není zpochybňováno, že opatření 215, tedy včetně sporného podopatření, bylo předmětem několika výměn korespondence mezi rumunskými orgány a Komisí před tím, než Komise schválila prováděcím rozhodnutím C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 (viz bod 7 výše) navrhovanou změnu NPRV 2007–2013 a začlenění do uvedeného programu mimo jiné opatření 215, přičemž měla za to, že toto opatření je v souladu s unijními právními předpisy, a zejména s nařízením č. 1698/2005.
- 74 Komise však měla v návaznosti na audity provedené po jejím prováděcím rozhodnutí C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 (viz bod 7 výše) ve svém dopise v rámci dohodovacího postupu ze dne 14. března 2017 (viz bod 13 výše) za to, že opatření 215 není v souladu s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, podle něhož, jak bylo upřesněno v bodě 45 výše, „[p]latby jsou poskytovány ročně a kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku“ a „[v] případě potřeby mohou krýt také transakční náklady“.
- 75 Po tomto připomenutí je však třeba zaprvé přezkoumat argument Komise, podle kterého schválení změny NPRV 2007–2013, aby do něj bylo zahrnuto opatření 215, nemohlo vyvolat legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že budou dodrženy sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením, jelikož neměla k dispozici všechny skutečnosti účelné k prokázání souladu tohoto podopatření s unijními právními předpisy, a zejména s nařízením č. 1698/2005 (viz bod 67 výše).
- 76 V tomto ohledu zaprvé z dopisu ARES(2011) 1344895 ze dne 13. prosince 2011 (viz bod 4 výše) vyplývá, že Komise oznámila rumunským orgánům, že návrh změny NPRV 2007–2013 není v daném stavu přijatelný, a požádala tak o vyjasnění. Komise konkrétně poznamenala, že se jeví, že financování chovatelů je založeno na předpokladu, že počet zvířat klesne a že současně výdaje spojené s odpisy chlévů, manuální práce a spotřeby elektrické energie nadále přetrvávají, přičemž měla za to, že to představuje dvojí použití podpory. Požadovala tedy vyjasnění.
- 77 Zadruhé z dopisu ze dne 4. dubna 2012 (viz bod 6 výše) vyplývá, že Komisi byla vyjasnění poskytnuta. V tomto dopise totiž Komise zejména uvedla, že navrhované změny NPRV 2007–2013 dodržují příslušná ustanovení nařízení č. 1698/2005 a nařízení č. 1974/2006, a jsou tedy akceptovány. Přijala tak prováděcí rozhodnutí C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012, kterým se schvaluje sedmá změna NPRV 2007–2013, která zahrnovala zejména opatření 215 a jeho dílčí podopatření (viz bod 7 výše).

- 78 Zatřetí ze zprávy smírčího orgánu vydané v rámci řízení 17/RO/796 (viz bod 15 výše) vyplývá, že mu rumunské orgány předložily e-mail ze dne 17. února 2012, který potvrzoval, že mezi rumunskými orgány a Komisí proběhla diskuze týkající se žádostí o změnu metodu výpočtu vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením. Smírčí orgán měl tedy za to, že Komisi byly poskytnuty všechny informace pro výpočet, a sice nejen konečný výsledek, ale i způsob, jakým byl tento výsledek dosažen.
- 79 Začtvrté, z dopisu ze dne 11. září 2019 (viz bod 24 výše), v němž rumunské orgány požádaly o zahájení řízení 19/RO/856, vyplývá, že v rámci procesu jednání s Komisí týkajícího se změny NPRV 2007–2013, aby do něj bylo zařazeno zejména opatření 215, byla metoda výpočtu související s tímto opatřením předmětem korespondence na základě e-mailů ze dne 17. února a 14. března 2012 a rovněž dvoustranných setkání ze dne 27. července 2011 a 13. a 14. února 2012. V dopise ze dne 11. září 2019 se uvádí, že výměny informací a tabulky pro vyjednávání týkající se technických aspektů opatření 215 vedly ke změnám a úpravám verzí technické specifikace uvedeného opatření a souvisejících metod výpočtu, aby byl zajištěn jejich soulad s unijními právními předpisy. V tomto dopise rumunské orgány konkrétně uvedly, že úspory týkající se krmiva byly analyzovány podrobně a nebylo považováno za nutné zahrnout úspory vyplývající z porůžení menšího počtu zvířat. Kromě toho bylo upřesněno, že metody výpočtu týkající se všech podopatření v rámci opatření 215 byly poskytnuty Komisi prostřednictvím systému řízení fondů Unie SFC2007 poprvé dne 14. září 2011 v jejich původní verzi a podruhé dne 22. března 2012 v jejich konečné verzi schválené Komisí.
- 80 V odpověď na organizační procesní opatření přijaté Tribunálem předložilo Rumunsko dva snímky obrazovky systému řízení fondů Unie SFC2007, z nichž vyplývalo, že metody výpočtu týkající se sporného podopatření byly Komisi skutečně poskytnuty nejprve dne 14. září 2011 v jejich původní verzi a poté dne 22. března 2012 v jejich konečné verzi schválené Komisí. V odpovědi na otázku položenou Tribunálem na jednání Rumunsko navíc upřesnilo, že fixní náklady byly poskytnuty Komisi v rámci diskuzí, které proběhly při prvním auditu, a že je Komise zohlednila a měla za to, že jsou zahrnuty do metody výpočtu navržené rumunskými orgány. V důsledku toho uvedené náklady již nebyly uvedeny v konečné verzi opatření 215 schválené Komisí.
- 81 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že diskuze mezi rumunskými orgány a Komisí před tím, než Komise schválila v květnu 2012 změnu NPRV 2007–2013, se týkaly zejména metod výpočtu vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením a že jak konečný výsledek, tak způsob, jakým byl tento výsledek vypočten, byly Komisi poskytnuty. Kromě toho Komise ve svých písemnostech nezpochybnila, že jí metody výpočtu byly poskytnuty prostřednictvím systému řízení fondů Unie SFC2007, stanoveného v čl. 63 odst. 1 nařízení č. 1974/2006. Dále pak Komise v odpovědi na organizační procesní opatření přijaté Tribunálem uznala, že z dopisu ARES(2011) 1344895 ze dne 13. prosince 2011 (viz bod 4 výše) vyplývá, že informace o metodě výpočtu používané pro sporné podopatření byly mezi ní a Rumunskem prodiskutovány.
- 82 Na základě skutečností poskytnutých Tribunálu je třeba mít za to, že když Komise schválila změnu NPRV 2007–2013, měla k dispozici informace, které jí umožnily posoudit soulad sporného podopatření, jakož i metod výpočtu měř podpory vlastních tomuto opatření, s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. V důsledku toho je třeba odmítnout argument Komise, podle něhož se až po auditu Účetního dvora dozvěděla o tom, že úspory související s nepořízenými zvířaty a úspory týkající se krmiva související se skutečným nárůstem váhy zvířat nebyly zohledněny při výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením.

- 83 Rumunsko tedy správně tvrdí, že schválení NPRV 2007–2013 představovalo „informovaný“ souhlas Komise s prováděním sporného podopatření v souladu s požadavky v rozpočtové oblasti, jakož i se zásadou úzké spolupráce mezi tímto unijním orgánem jakožto schvalující osobou a členskými státy Unie.
- 84 Zadruhé, jak vyplývá z bodů 76 až 79 výše, mezi rumunskými orgány a Komisí proběhla diskuze o metodě výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením před schválením změny NPRV 2007–2013, aby do něj bylo zahrnuto uvedené podopatření, a Komise měla k dispozici informace nezbytné k posouzení souladu tohoto podopatření s čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Tato diskuze a dokumenty uvedené v bodech 78 a 79 výše umožňují mít za to, že Komise poskytla „přesné informace“ ve smyslu judikatury citované v bodě 69 výše, když zaslala dopis ze dne 4. dubna 2012 a schválila změnu NPRV 2007–2013. Formulace dopisu Komise ze dne 4. dubna 2012 a rozhodnutí o schválení změny národního programu pro rozvoj venkova kromě toho umožňují mít za to, že uvedené informace byly „nepodmíněné“ ve smyslu judikatury citované v bodě 69 výše. Konečně je třeba uvést, že dotčené informace byly rovněž „shodujícími se“ informacemi ve smyslu uvedené judikatury. Podle čl. 9 odst. 6 nařízení č. 1974/2006 totiž Komise posoudí změny programů pro rozvoj venkova navržené členskými státy s ohledem na dodržování ustanovení nařízení č. 1698/2005, soudržnost s příslušným národním strategickým plánem a dodržování ustanovení nařízení č. 1974/2006.
- 85 Kromě toho vzhledem k tomu, že Komise při schvalování změny NPRV 2007–2013, aby do něj bylo zahrnuto opatření 215, posoudila soulad sporného podopatření s nařízením č. 1698/2005, a tedy i s jeho čl. 40 odst. 3, je třeba uznat, že rumunské orgány měly legitimně za to, že v projednávané věci rozhodnutí Komise, kterým se schvaluje změna NPRV 2007–2013, představuje právní závazek ve smyslu čl. 23 druhého pododstavce nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1). Podle tohoto ustanovení „[r]ozhodnutí Komise o přijetí jednotlivého programu rozvoje venkova předloženého členským státem představuje rozhodnutí o financování ve smyslu čl. 75 odst. 2 nařízení [...] č. 1605/2002 a po svém oznámení dotyčným členskému státu představuje právní závazek ve smyslu uvedeného nařízení.“ Takový právní závazek za takových zvláštních okolností, jako jsou okolnosti projednávaného sporu, může vyvolat legitimní očekávání, že Komise zachová posouzení souladu opatření s platnými pravidly.
- 86 S ohledem na výše uvedené je třeba uznat, že Komise u rumunských orgánů vyvolala legitimní očekávání ve smyslu judikatury citované v bodě 70 výše ohledně toho, že sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením jsou v souladu s unijní právní úpravou, a tedy se na uvedené platby vztahuje financování Uní.
- 87 Zatřetí, pokud jde o tvrzení Komise, podle kterého poté, co byla rumunským orgánům sdělena zjištění Účetního dvora, očekávání rumunských orgánů již nebyla „legitimní“ ve smyslu judikatury citované v bodech 70 a 71 výše, je nutno uvést následující.
- 88 Zaprvé, jak správně uvádí Rumunsko, postup auditu před Účetním dvorem představuje dílčí fázi postupu přijímání napadeného rozhodnutí a posouzení souladu výdajů vynaložených na základě NPRV 2007–2013. Po uvedené fázi následují takové kroky Komise, jako je audit, dvoustranná setkání, případné dohodovací postupy, konečné stanovisko Komise v návaznosti na uvedené postupy, souhrnná zpráva a rozhodnutí o vyloučení z financování. Vzhledem k tomu, že Komise poskytla informace, které mohou u Rumunska vyvolat legitimní očekávání ohledně skutečnosti, že sazby vyrovnávací platby související se sporným podopatřením stanovené NPRV 2007–2013

a převzaté do vnitrostátních právních předpisů byly dodrženy, pouhá skutečnost, že Komise mohla přehodnotit své stanovisko v návaznosti na zjištění Účetního dvora, nemohla způsobit, že uvedené očekávání zanikne.

- 89 Z výkladu zjištění Účetního dvora a dopisu Komise v rámci dohodovacího postupu ze dne 14. března 2017 (viz bod 13 výše) kromě toho vyplývá, že auditoři Účetního dvora uvedli míru chyb dosahující až 78,87 % pro některá podopatření a kategorie zvířat, jakož i celkovou chybnou částku ve výši 160 056 272,18 eura, zatímco Komise navrhla z financování Unii vyloučit celkovou částku ve výši 73 619 746,33 eura v rámci sporného podopatření a ostatních podopatření opatření 215 NPRV 2007–2013. Kromě toho Komise ve svém prvním auditu neprovedla hodnocení dopadu chyby v případě sporného podopatření, i když dopad odhadnutý auditory Účetního dvora činil 38,41 %. Jak vyplývá ze zprávy vydané smírčím orgánem v rámci řízení 19/RO/796, Komise na slyšení před tímto orgánem uvedla, že nebyla schopna ověřit ani pochopit výpočet míry chyb vyšší než 38 %, provedený Účetním dvorem.
- 90 Z výše uvedeného vyplývá, že zjištění Účetního dvora byla rumunským orgánům sdělena před pozměněným stanoviskem Komise, podle kterého platby provedené v rámci sporného podopatření porušují čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005. Nelze tak tvrdit, že od přijetí zjištění Účetního dvora měly rumunské orgány rozumně předvídat, že Komise, která poskytla přesné, nepodmíněné a shodující se informace, podle kterých metoda výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením splňuje požadavky nařízení č. 1698/2005, mohla „použít jinou metodu výpočtu“, než jakou použily rumunské orgány, která se ostatně lišila od metody navržené Účetním dvorem.
- 91 Zadruhé čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1974/2006 stanoví, že změny NPRV 2007–2013 mohou být učiněny nejpozději do 31. prosince 2015 za předpokladu, že členské státy tyto změny ohlásí nejpozději do 31. srpna 2015. V projednávané věci je nesporné, že v souladu s uvedeným článkem ustanovení NPRV 2007–2013, a tedy opatření 215 provedené v legislativním rámci společné zemědělské politiky během tohoto období, již nemohla být změněna v okamžiku oznámení zjištění auditu Účetního dvora. Komise ostatně ve svém dopise ze dne 28. února 2019 uznala, že změna NPRV 2007–2013 k tomuto datu již nebyla možná. Nelze tedy tvrdit, že rumunské orgány mohly provádět platby odlišné od plateb schválených rozhodnutím Komise C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012, přestože posledně uvedené rozhodnutí zůstalo v platnosti, ani že v okamžiku zjištění Účetního dvora mohly jednostranně změnit národní program pro rozvoj venkova po 31. prosinci 2015. Je třeba rovněž konstatovat, že rumunské orgány zaslaly útvarům Komise od roku 2016 četné žádosti s cílem určit postup změny ustanovení technické specifikace týkající se opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013 a že na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, jim od 3. března 2016 nebyla poskytnuta užitečná odpověď na tyto otázky.
- 92 Z dopisu Komise ze dne 3. března 2016, který předložila Tribunálu v odpovědi na organizační procesní opatření, totiž nevyplývá, že rumunským orgánům byla k tomuto dni poskytnuta odpověď ohledně způsobu provedení vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením. V dopise ze dne 3. března 2016 Komise odkazuje na platby týkající se jiných podopatření opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013. V každém případě i za předpokladu, že by Komise ve svém dopise ze dne 3. března 2016 implicitně formulovala návrh na zavedení ujednání o přezkumu, pokud jde o závazky dotčených příjemců, je třeba poznamenat, že takové zahrnutí nemůže stačit k tomu, aby rumunské orgány přestaly uplatňovat platební sazby související se sporným podopatřením stanovené nezměněným národním programem pro rozvoj venkova.

Snížení platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením se pro rumunské orgány stalo použitelným v důsledku změny NPRV 2007–2013 provedené v souladu s články 18 a 19 nařízení č. 1698/2005.

93 Článek 18 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Příprava a schválení“, stanoví:

„1. Členské státy stanoví programy pro rozvoj venkova v úzké spolupráci s partnery uvedenými v článku 6.

2. Členské státy předloží Komisi návrh každého programu pro rozvoj venkova, jenž obsahuje informace uvedené v článku 16.

3. Komise posoudí navržené programy na základě jejich souladu se strategickými směry [Unie], s národním strategickým plánem a s tímto nařízením.

Pokud se Komise domnívá, že program pro rozvoj venkova není v souladu se strategickými směry [Unie], národním strategickým plánem nebo s tímto nařízením, požádá členský stát, aby navrhovaný program odpovídajícím způsobem přepracoval.

4. Programy pro rozvoj venkova se schvalují postupem podle čl. 90 odst. 2.“

94 Článek 19 nařízení č. 1698/2005, nadepsaný „Přezkum“, stanoví následující:

„1. Programy pro rozvoj venkova členský stát přezkoumává a v případě potřeby upravuje pro zbytek období po schválení monitorovacím výborem. Tyto přezkumy zohlední výsledky hodnocení a zprávy Komise, zejména s cílem posílit nebo upravit způsob, jímž jsou zohledňovány priority [Unie].

2. Komise přijme rozhodnutí o žádostech o přezkum programů pro rozvoj venkova po podání této žádosti členským státem postupem podle čl. 90 odst. 2. Změny vyžadující schválení ve formě rozhodnutí Komise budou vymezeny postupem podle čl. 90 odst. 2.“

95 V rámci dialogu s Komisí rumunské orgány několikrát poukázaly na objektivní nemožnost změnit NPRV 2007–2013 a požádaly Komisi o podporu za účelem nalezení řešení již od 7. ledna 2016. Komise tak nemůže tvrdit, že rumunské orgány nejednaly s veškerou řádnou péčí vyžadovanou k objasnění situace co nejdříve a k určení právně proveditelné volby.

96 Zatřetí se Komise nemůže účelně dovolávat svého návrhu uvedeného v jejím dopise ze dne 28. února 2019, podle kterého byly po 31. prosinci 2015 všechny platby související s opatřením 215 uskutečněny na základě přechodných ustanovení týkajících se výdajů v rámci národního programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020 a v zásadě mohla připustit, že se změna platebních sazeb souvisejících s uvedeným podopatřením odrazí v textu národního programu pro rozvoj venkova prostřednictvím změny tohoto programu.

97 Unijní právní úprava totiž stanoví lhůty pro změnu NPRV 2007–2013 a pro podávání žádostí o platbu na základě opatření uvedeného programu. Ke dni dopisu Komise, a sice 28. února 2019, již nebylo možné změnit vyrovnávací platby prostřednictvím změny národního programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020, která by byla se zpětnou účinností použitelná na žádosti

o platbu již podané na základě sporného podopatření. Závazky s příjemci byly uzavřeny na základě NPRV 2007–2013 a datem pro podání žádostí o platbu pro poslední rok závazku příjemců opatření 215 byl den 15. února 2019.

- 98 V tomto ohledu je třeba upřesnit, jak vyplývá ze spisu a jak bylo upřesněno na jednání, že opatření 215 NPRV 2007–2013 bylo předmětem přechodu v rámci národního programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020, schváleného prováděcím rozhodnutím Komise C(2015) 3508 ze dne 26. května 2015, a bylo provedeno v rámci přechodných ustanovení, aniž byly konkrétní podmínky závazků na základě opatření 215 upraveny změnou národního programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020. Pro rumunské orgány tak částkou plateb souvisejících se sporným podopatřením zůstala částka NPRV 2007–2013 až do roku 2019, posledního roku přechodných závazků vyplývajících z opatření 215, pro které byly vyrovnávací platby související se sporným podopatřením uskutečněny do nejzazšího data 30. června 2020, jak stanoví čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.
- 99 Kromě toho, jak je uvedeno v dopise rumunských orgánů ze dne 11. září 2019, programové dokumenty týkající se provádění opatření NPRV 2007–2013 (pokyny pro žadatele, příručky a postupy pro vyřizování žádostí o platby, příručky a postupy pro povolování platby) byly schváleny ministerskou vyhláškou a představují vnitrostátní právní předpisy. Tyto dokumenty pak obsahují částky uvedené ve specifikaci opatření 215.
- 100 Začtvrté je podobně jako smírčí orgán ve své zprávě vydané v rámci řízení 19/RO/796 tedy třeba uznat, že změna NPRV 2007–2013 a rozhodnutí o schválení uvedené změny byly nezbytné k tomu, aby rumunské orgány mohly snížit vyplacené vyrovnávací platby. Rumunské orgány totiž správně uvedly, že dodržování relevantní unijní právní úpravy, a konkrétně čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1974/2006 (viz bod 91 výše), jakož i relevantních vnitrostátních právních předpisů, přijatých pro provedení uvedeného programu, činilo nemožným, aby byla po dni, kdy byla oznámena zjištění Účetního dvora, změněna platební sazba a metoda výpočtu související se sporným podopatřením schváleným Komisí v rozhodnutí C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012.
- 101 Je tak třeba mít za to, že s ohledem na okolnosti projednávané věci, a sice že metody výpočtu platebních sazeb souvisejících se sporným podopatřením a jejich finanční výsledky byly předmětem zvláštního jednání s Komisí, která je v dopise ze dne 4. dubna 2012 a v rozhodnutí C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 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.
- 102 Vzhledem k tomu, že legitimní očekávání Rumunska ohledně skutečnosti, že sazby vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením, stanovené v NPRV 2007–2013, které byly použity v národním programu pro rozvoj venkova na období 2014–2020 (viz bod 98 výše) a převzaty do vnitrostátních právních předpisů (viz bod 99 výše), budou dodrženy po celou dobu závazků přijatých příjemci, byla v návaznosti na zjištění Účetního dvora prodloužena, je tedy Komise porušila, když se rozhodla uplatnit paušální opravu ve výši 25 % a vyloučit z financování Unii odpovídající výdaje související s uvedeným podopatřením.
- 103 Tento závěr není zpochybněn argumentem Komise vycházejícím z použití rozsudku ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), na projednávanou věc. V bodě 31 tohoto rozsudku je totiž uvedeno, že článek 30 nařízení č. 1782/2003 stanoví, že režimy podpor uvedené v příloze I tohoto nařízení se provádějí, aniž je dotčen případný přezkum, který se provádí kdykoli s ohledem na vývoj trhů a rozpočtovou situaci.

V bodě 32 téhož rozsudku je upřesněno, že bod 22 odůvodnění zmíněného nařízení uvádí, že společné režimy podpor se musí přizpůsobit okolnostem, popřípadě v krátkých lhůtách, a že oprávněné osoby tudíž nemohou počítat s neměnností podmínek pro poskytování podpor a musí se připravit na to, že režimy budou přezkoumány v závislosti na vývoji trhů. Soudní dvůr v bodě 33 uvedeného rozsudku dospěl k závěru, že opatrný a obezřetný hospodářský subjekt byl schopen předvídat, že přímé platby na základě režimů podpory příjmů mohou být po přezkumu sníženy v závislosti na vývoji trhů a rozpočtové situaci. Na rozdíl od případu, který Soudní dvůr zkoumal v rozsudku ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), však unijní právní předpisy v projednávané věci neumožňují změnu NPRV 2007–2013 a závazků přijatých s příjemci kdykoli, jak vyplývá z čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1974/2006 uvedeného v bodě 91 výše.

- 104 Kromě toho se Komise nemůže opírat o použití rozsudku ze dne 3. dubna 2017, Německo v. Komise (T-28/16, EU:T:2017:242, body 93 až 97), v projednávané věci, aby vyloučila časové přetrvávání legitimních očekávání Rumunska. V tomto rozsudku totiž Tribunál rozhodl, že důsledkem schválení programu pro rozvoj zemědělského hospodářství a venkovského prostředí v Bavorsku (Německo) na období 2007–2013 Komisi nemohla být skutečnost, že Komise se vzdala požadavku srovnávacích výběrových kritérií, čímž by v každém případě překročila své pravomoci. Situace v projednávané věci přitom není srovnatelná se situací zkoumanou v rámci uvedeného rozsudku. V projednávané věci se totiž Komise, která měla k dispozici všechny nezbytné informace, rozhodla v rámci svého širokého prostoru pro uvážení schválit změnu NPRV 2007–2013, aby do ní bylo zahrnuto opatření 215 (a tak sporné podopatření), když měla za to, že je v souladu s nařízením č. 1698/2005, a tedy i s čl. 40 odst. 3 tohoto nařízení. Komise tak schválila metodu výpočtu sazeb vyrovnávacích plateb související se sporným podopatřením, která nezohledňovala úspory plynoucí ze zvířat, která již nebyla pořízena, a skutečnou váhu zvířat pro výpočet úspor týkajících se krmiva. Navíc z rozsudku ze dne 3. dubna 2017, Německo v. Komise (T-28/16, EU:T:2017:242), nevyplývá, že opatření dotyčného programu pro rozvoj byla předmětem zvláštního jednání, jako je tomu v projednávané věci.
- 105 Možnost, kterou na jednání uvedla Komise, uplatnit v projednávaném případě judikaturu vzešlou z rozsudku ze dne 22. listopadu 2018, Portugalsko v. Komise (T-31/17, EU:T:2018:830, bod 93), musí být rovněž odmítnuta.
- 106 Je sice pravda, že v bodě 93 rozsudku ze dne 22. listopadu 2018, Portugalsko v. Komise (T-31/17, EU:T:2018:830), bylo rozhodnuto, že celkové programy mají předběžnou povahu, takže Komise, když je schválí, v zásadě nevyjadřuje konečné stanovisko k otázce souladu opatření, která obsahují, se všemi použitelnými ustanoveními unijního práva, a tudíž k oprávněnosti těchto opatření k financování Unii. Tribunál dodal, že ze samotného schválení celkového programu Komisi nelze vyvodit, že opatření obsažená v tomto programu jsou nezbytně v souladu se všemi použitelnými ustanoveními unijního práva, ani že způsobilost těchto opatření k financování Unii již Komise nemůže zpochybnit, zvláště v rámci postupu schválení souladu stanoveného v článku 31 nařízení č. 1290/2005, a odkázal na body 48, 49, 52 a 59 stanoviska generální advokátky Kokott ve věci Česká republika v. Komise (C-4/17 P, EU:C:2018:237).
- 107 Je však nutno konstatovat, že v bodě 96 rozsudku ze dne 22. listopadu 2018, Portugalsko v. Komise (T-31/17, EU:T:2018:830), je výslovně uvedeno, že rozhodnutí Komise o schválení dotčeného národního programu pro rozvoj venkova se konkrétně nevyjádřilo k souladu podopatření dotčeného programu se všemi ustanoveními použitelnými v oblasti Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF). Navíc bylo ve výroku rozhodnutí Komise schvalujícího změnu uvedeného programu upřesněno, že schválení, které toto rozhodnutí provádí, „se nevztahuje na

způsoby provádění kontroly a na sankce, které b[ly] zkoumány v rámci auditů EZZF“. Vzhledem ke znění rozhodnutí o schválení a právnímu kontextu, ve kterém bylo přijato, tedy Tribunál rozhodl, že nelze dospět k závěru, že Komise „poskytla portugalským orgánům při přijímání tohoto rozhodnutí přesné, nepodmíněné a shodující se informace, pokud jde o způsobilost výdajů souvisejících s činnostmi kontroly, které jsou uvedeny v bodě 4.6 přílohy I podprogramu pro autonomní oblast Azory [Portugalsko], k financování Unii.“ Posouzení provedené v uvedeném rozsudku tedy nemohou být použita na projednávanou věc. Jak totiž bylo konstatováno v bodech 84, 101 a 102 výše, Komise v projednávaném případě jednala konkrétně o obsahu sporného podopatření. Rozhodnutí o schválení změny NPRV 2007–2013 tedy nemůže mít pouze „předběžnou“ povahu.

- 108 Pokud jde o argument Komise vycházející z toho, že i přes neexistenci ujednání o přezkumu ve smlouvách s příjemci Rumunsko našlo ve svém právním rámci prostředek ke snížení plateb za ostatní podopatření opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013 rovněž po roce 2015, s ohledem na zjištění uvedená v bodech 91 až 100 výše, je nutno poznamenat, že z uvedeného argumentu nevyplývá, že pokud jde o sporné podopatření, Rumunsko mohlo nalézt rovněž prostředek ke snížení sazeb vyrovnávací platby. Rumunsko kromě toho Komisi v dopisech ze dne 9. července 2018 a ze dne 8. ledna a 12. února 2019 oznámilo, že z důvodu snížení vyrovnávacích plateb souvisejících s ostatními podopatřeními příjemci, kteří žádají o vyplacení podpory v plné výši v souladu s NPRV 2007–2013 a vnitrostátními právními předpisy, zahájili soudní řízení.
- 109 V tomto ohledu Rumunsko ve svém dopise ze dne 11. září 2019 správně uvedlo, že návrh Komise zahrnout po podání žádostí o platby pro pátý a poslední rok závazku na základě opatření 215 nové skutečnosti do metodologie výpočtu vyrovnávacích plateb, které se připojí ke skutečnostem známým v okamžiku podpisu závazků, představuje pro příjemce riziko z důvodu nepředvídatelnosti faktorů, které by mohly ovlivnit hospodářské a finanční ukazatele, na nichž závisí životaschopnost podniků, v některých mimořádných případech případně pokračování v hospodářské činnosti podniků v obtížné situaci.
- 110 Závazky podepsané příjemci v rámci opatření 215 mají hodnotu smlouvy, jsou uzavírány na dobu nejméně pěti let a stanoví povinnosti, které příjemci dobrovolně přijali, aby splnili základní požadavky, požadavky a činnosti specifické pro každé podopatření, k němuž se připojili, jakož i normy pro ekologickou podmíněnost použitelné na zemědělskou půdu patřící dotyčnému podniku a na zemědělskou činnost vykonávanou v tomto podniku. Z důvodu těchto závazků a uplynutí lhůty stanovené pro navržení změny NPRV 2007–2013 nebylo možné, aby rumunské orgány uplatňovaly vyrovnávací platby, které neodpovídají úrovni uvedené v technické specifikaci opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013.
- 111 V každém případě skutečnost, že Rumunsko může snížit platby, a snížit tak své ztráty vyplývající z odmítnutí převzít tyto výdaje zemědělskými fondy, pokud jde o sporné podopatření, na rozdíl od toho, co vyplývalo ze schváleného národního programu pro rozvoj venkova, 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 a převzaté do vnitrostátních právních předpisů (viz bod 99 výše). Nutnost zahájit v rámci sporného podopatření řízení o změně smluv, a z toho vyplývající nutnost čelit případným soudním řízením, jako tomu bylo v případě ostatních podopatření opatření 215 v rámci NPRV 2007–2013, jsou ostatně právě negativními důsledky porušení zásady ochrany legitimního očekávání Rumunska, jakož i zásady právní jistoty.

- 112 Je zajisté třeba uznat, jak vyplývá z judikatury, že přijetí programu pro rozvoj venkova Komisí nepřiznává tomuto programovému dokumentu vyšší právní sílu, než je právní síla unijních právních předpisů, a že jak Komise, tak Rumunsko jsou tedy nadále povinny dodržovat ustanovení unijních právních předpisů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2015, Polsko v. Komise, T-257/13, nezveřejněný, EU:T:2015:111, bod 53). Rumunsko však svá tvrzení, že Komise porušila zásadu ochrany legitimního očekávání, opírá nejen o schválení NPRV 2007–2013, ale i o okolnost, že opatření 215 a jeho metoda výpočtu vyrovnávacích plateb byly předmětem zvláštního jednání, a o okolnost, že v okamžiku, kdy mu byla sdělena zjištění Účetního dvora, unijní právní předpisy, a sice čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1974/2006, změnu uvedeného programu již neumožňovaly. *Ratio legis* tohoto ustanovení přitom spočívá v zajištění stability závazků přijatých na základě NPRV 2007–2013.
- 113 Vzhledem k tomu, že ze znění čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005, podle něhož platby na podporu dobrých životních podmínek zvířat kryjí dodatečné náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku (viz bod 45 výše), nevyplývá, jak vypočítat dodatečné náklady vynaložené chovateli, a jelikož Komise má široký prostor pro uvážení při rozhodování, zda metoda výpočtu sazeb vyrovnávacích plateb zakládá nadměrné vyrovnávací platby příjemců podpory, je třeba přiznat zvláštní význam tomu, že Komise v návaznosti na zvláštní jednání s rumunskými orgány schválila metodu určenou posledně uvedenými orgány. Jinými slovy, schválení změny NPRV 2007–2013 rozhodnutím C(2012) 3529 final ze dne 25. května 2012 ze strany Komise a uplynutí lhůty pro jeho změnu umožňují mít za to, že toto rozhodnutí vyvolalo podloženou naději nejen ohledně skutečnosti, že sporné podopatření již nebude změněno, ale rovněž ohledně skutečnosti, že očekávání rumunských orgánů zůstanou legitimní ve smyslu judikatury citované v bodech 70 a 71 výše poté, co jim byla oznámena zjištění Účetního dvora.
- 114 S ohledem na zvláštní okolnosti projednávané věci je třeba uznat, že nárok na financování Uníí týkající se vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením podle částky stanovené v NPRV 2007–2013 a použité v národním programu pro rozvoj venkova pro období 2014–2020, schváleném prováděcím rozhodnutím Komise C(2015) 3508 ze dne 26. května 2015, jako protiplnění za závazky přijaté a dodržované zemědělci po dobu pěti let (a sice zvýšení prostoru přiděleného každému zvířeti o 10 %, a v důsledku toho snížení počtu zvířat), nemůže být dotčen a změněn z důvodu takových pozdějších skutečností, jako jsou zjištění Účetního dvora, jelikož by to narušilo legitimní očekávání rumunských orgánů.
- 115 S ohledem na vše výše uvedené je třeba dospět k závěru, že Komise při přijímání napadeného rozhodnutí nedodržela zásadu ochrany legitimního očekávání, a v důsledku toho zásadu právní jistoty, jejímž logickým následkem je zásada ochrany legitimního očekávání (viz bod 69 výše).
- 116 Čtvrté a páté části prvního žalobního důvodu je tedy třeba vyhovět.

Ke třetí části prvního žalobního důvodu, vycházející z porušení čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 a pokynů pro výpočet finančních oprav

- 117 Rumunsko tvrdí, že Komise nesprávně použila čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 a pokyny pro výpočet finančních oprav. Zdůrazňuje, že jak uvedl smírcí orgán ve své zprávě předložené v rámci řízení 17/RO/796 (viz bod 15 výše), tento problém byl již zmíněn, pokud šlo o prováděcí rozhodnutí 2018/873. Komise měla konkrétně neprávem za to, že na existenci údajně chybné metody výpočtu lze nahlížet stejně jako na případy nesrovnalostí upravených čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014. Případ uvedený ve zmíněném ustanovení se totiž týká chování příjemců finančních prostředků. V projednávaném

případě se nejedná o nedostatky týkající se ověřování legality a řádnosti žádostí, které vedly k vyrovnávací platbě na základě sporného podopatření. Navíc je v případě chybné metody výpočtu údajně možné bez nepřiměřeného úsilí určit přesnou částku oprav. Vzhledem k tomu, že konstatování, že metoda výpočtu je chybná, nelze spojit s případy nesrovnalostí ve smyslu výše uvedených ustanovení, nemůže uvedené konstatování vést k uplatnění paušální opravy.

- 118 Komise namítá, že správně vycházela z čl. 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, jelikož informace vyplývající z druhého auditu jí neumožňovaly přesněji určit výši nadměrné vyrovnávací platby výpočtem nebo extrapolací, jak vyžaduje čl. 12 odst. 2 a 3 uvedeného nařízení. Komise uznává, že v rámci prvního auditu byly nesrovnalosti kvalifikovány jako „nezpůsobilé výdaje“ a zároveň jako „neprovedení klíčové kontroly“, pokud jde o odpovídající ověření, jejichž cílem byla kontrola souladu žádosti se všemi kritérii způsobilosti stanovenými v unijních právních předpisech a vymezenými v NPRV 2007–2013. Rozhodnutí přijaté v návaznosti na první audit však podle Komise není předmětem projednávané věci a druhý audit vedl ke zjištění „obecných nesrovnalostí“ a „nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“, aniž bylo zmíněno neprovedení klíčové kontroly ve smyslu pokynů pro výpočet finančních oprav. Podle Komise byly výrazy „paušální oprava“ použity v obou auditech, a pokud jde o terminologii použitou pro účely opravy, výrazy „nesprávné platební sazby“ a „nadhodnocené částky plateb“ odkazují na stejný aspekt, a sice na skutečnost, že nesprávné platební sazby vedly k nadhodnocení částek, které měly být zaplacený. Článek 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 se přitom týká použití čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, který zahrnuje veškeré výdaje, které nejsou v souladu s právem Unie a s EZFRV, jakož i nadměrné vyrovnávací platby dotčené v projednávané věci, které jsou výsledkem použití chybné metody výpočtu.
- 119 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 stanoví, že pokud má Komise za to, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s právem Unie, přijme rozhodnutí, kterým stanoví částky, které mají být vyloučeny z financování Unii. Článek 52 odst. 2 téhož nařízení stanoví, že Komise posuzuje částky, které mají být vyloučeny z financování, zejména s ohledem na závažnost zjištěného nesouladu. Komise za tímto účelem náležitě zohlední povahu porušení pravidel a finanční újmu způsobenou Unii. Kromě toho vyloučení částek z financování provede na základě určení neoprávněně vynaložených částek, a pokud tyto částky nelze přiměřeným úsilím určit, může použít mimo jiné opravu na základě paušální částky. Opravy na základě paušální částky se použijí pouze v těch případech, kdy vzhledem k povaze případu nebo z důvodu neposkytnutí potřebných informací Komisi ze strany členských států není možné přiměřeným úsilím přesněji určit finanční újmu způsobenou Unii.
- 120 Článek 12 odst. 2 a 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 zohledňuje situace, kdy neoprávněně vynaložené částky lze nebo nelze určit při vynaložení přiměřeného úsilí a s pomocí členských států.
- 121 Článek 12 odst. 1 druhý pododstavec nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 stanoví, že „[a]by Komise stanovila částky, které mohou být vyloučeny z financování Unii, použije v případě, že zjistí, že výdaje nebyly uskutečněny v souladu s právními předpisy Unie, a pokud jde o EZFRV, v souladu s platnými právními předpisy Unie a členských států, svá vlastní zjištění a zohlední informace získané od členských států během postupu schvalování souladu provedeného v souladu s článkem 52 nařízení [...] č. 1306/2013“.

122 Článek 12 odst. 3 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 stanoví následující:

„Pokud není možné určit neoprávněně vynaložené částky v souladu s odstavcem 2, může Komise stanovit částky, které mají být vyloučeny, použitím oprav na základě extrapolace. Aby mohla Komise určit příslušné částky, mohou členské státy ve lhůtách stanovených Komisí během postupu schvalování souladu předložit výpočet částky, která má být vyloučena z financování Unii, na základě statistické extrapolace výsledků kontrol provedených na reprezentativním vzorku těchto případů. Vzorek se vybere ze souboru, u něhož lze očekávat zjištěný nesoulad.“

123 Článek 12 odst. 6 a 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 se týká případů, kdy nejsou splněny podmínky uvedené v čl. 12 odst. 2 a 3 uvedeného nařízení pro stanovení částek, které mají být vyloučeny z financování Unii. Komise tak uplatňuje opravy na základě paušální částky, jejichž míra je stanovena s ohledem na povahu a závažnost porušení pravidel a svůj vlastní odhad rizika finanční újmy, jež byla Unii způsobena.

124 Článek 12 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 stanoví následující:

„Jestliže nejsou splněny podmínky pro stanovení částek, které mají být vyloučeny z financování Unii, jak je uvedeno v odstavcích 2 a 3, nebo je povaha případu taková, že částky, které mají být vyloučeny, nemohou být určeny na základě uvedených odstavců, použije Komise vhodné opravy na základě paušální částky, přičemž vezme v úvahu povahu a závažnost porušení pravidel a svůj vlastní odhad rizika finanční újmy, jež byla Unii způsobena.“

Míra opravy na základě paušální částky se stanoví s přihlédnutím zejména k druhu nesouladu, který byl zjištěn. Proto se rozlišuje mezi nedostatky v klíčových kontrolách a v kontrolách pomocných, a sice takto:

a) klíčovými kontrolami se rozumí správní kontroly a kontroly na místě nezbytné k určení způsobilosti podpory a příslušného uplatňování snížení a sankcí;

b) pomocnými kontrolami se rozumí všechny ostatní správní operace potřebné ke správnému zpracování žádostí.

Pokud se v rámci téhož postupu schvalování souladu zjistí různé případy nesouladu, jež by měly jednotlivě za následek různé opravy na základě paušální částky, uplatní se pouze nejvyšší míra opravy na základě paušální částky.“

125 Článek 12 odst. 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 stanoví, že „[p]ři stanovení míry opravy na základě paušální částky Komise zvláště zohlední následující okolnosti prokazující větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie“.

126 Pokud jde o závažnost nedostatků, čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 zejména stanoví, že větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, nastane, pokud „[se] zjistí [...], 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[...]“.

127 Bylo rozhodnuto, že cílem opravy uložené Komisí v souladu s pokyny pro výpočet finančních oprav bylo zabránit tomu, aby k tíži fondů šly částky, které nesloužily k financování cíle sledovaného dotčenou unijní právní úpravou, a nepředstavuje sankci. Judikatura tak uznala, že

paušální sazby uvedené ve zmíněných pokynech umožňují jak dodržování unijního práva a řádné řízení unijních prostředků, tak zamezení tomu, aby Komise vykonávala svou diskreční pravomoc tak, že uloží členským státům nepřiměřené a disproportční opravy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. července 2015, *Itálie v. Komise*, T-44/11, nezveřejněný, EU:T:2015:469, bod 87 a citovaná judikatura).

128 V judikatuře bylo kromě toho upřesněno, že není-li možné přesně vyčíslit ztráty utrpěné Unií, může Komise uvažovat o opravě na základě paušální částky na základě obecných směrů uvedených v pokynech pro výpočet finančních oprav (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. července 2015, *Itálie v. Komise*, T-44/11, nezveřejněný, EU:T:2015:469, bod 89 a citovaná judikatura).

129 Jak bylo připomenuto v bodě 48 výše, bod 3.2.5 pokynů pro výpočet finančních oprav uvádí následující:

„Zjistí 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.“ V tomto případě je odůvodněná oprava ve výši 25 %, neboť se lze oprávněně domnívat, že možnost beztrestně podat neoprávněné žádosti způsobí mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie.

[...]“

130 Z judikatury vyplývá, že v souladu s bodem 3.2.5 pokynů pro výpočet finančních oprav za okolností prokazujících větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, uvedených v čl. 12 odst. 7 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, Komise v zásadě uplatňuje paušální opravu ve výši 25 %. Může však stanovit opravný koeficient na ještě vyšší úrovni. Paušální oprava ve výši 100 % tak je odůvodněná, jsou-li nedostatky v kontrolním systému členského státu natolik závažné, že jde o naprosté nerespektování unijních pravidel potenciálně činící všechny platby neoprávněnými (rozsudek ze dne 17. prosince 2020, *Francie v. Komise*, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, bod 58).

131 V projednávaném případě je třeba uvést, jak vyplývá ze souhrnné zprávy a konečného stanoviska obsaženého v dopise ze dne 14. dubna 2020, že Komise založila uložení paušální opravy na existenci značného rizika pro zemědělské fondy z důvodu, že rumunské orgány uplatnily systém řízení a kontroly opatření 215 týkajícího se dobrých životních podmínek zvířat, který trpí „vážnými nedostatky, pokud jde o platební sazby související se sporným podopatřením“. Podle Komise měl tento nedostatek, kterým jsou dotčeny všechny platby na základě sporného podopatření, systémovou povahu. Konkrétně měla za to, že existují indicie o obecných nesrovnalostech, které vedou k systematickým nadměrným vyrovnávacím platbám pro zemědělce. Vzhledem k tomu, že rumunské orgány neposkytly výpočet rizika, kterému jsou vystaveny zemědělské fondy, avšak určily rizikovou populaci, dospěla Komise k závěru, že lze důvodně předpokládat, že možnost beztrestně podat neoprávněné žádosti způsobí mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie. Komise se tak na základě svých pokynů pro výpočet finančních oprav rozhodla uplatnit paušální opravu ve výši 25 %.

- 132 Pokud jde o přezkum přiměřenosti paušální opravy uplatněné Komisí, je třeba uvést, že mezi okolnosti, které podle čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 prokazují větší závažnost nedostatků, které odhalují větší riziko vzniku ztráty pro rozpočet Unie, patří případ, kdy existují důkazy o častých nesrovnalostech a nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům (viz bod 126 výše).
- 133 Tento předpoklad je převzat v bodě 3.2.5 pokynů pro výpočet finančních oprav, podle kterého „[z]jistí 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. [...] V tomto případě je odůvodněná oprava ve výši 25 %, neboť se lze oprávněně domnívat, že možnost beztretně podat neoprávněné žádosti způsobí mimořádně vysokou finanční újmu pro rozpočet Unie“ (viz body 48 a 129 výše).
- 134 Pojem ‚nesrovnalost‘ je definován v bodě 1.2 pokynů pro výpočet finančních oprav tak, že odpovídá „[j]akémukoli porušení ustanovení [práva Unie nebo vnitrostátního práva] vyplývajícímu z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet [Unie] nebo rozpočty [Unii] spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch [Unie], nebo formou neoprávněného výdaje.“
- 135 Bod 1.2 pokynů pro výpočet finančních oprav při definici pojmu „nesrovnalost“, která odůvodňuje použití sazby opravy ve výši 25 % výdajů, tedy odkazuje na „jednání“ nebo „opomenutí“ hospodářských subjektů.
- 136 Jak v projednávané věci uvádí smírčí orgán ve své zprávě předložené v rámci řízení 19/RO/856 (viz bod 25 výše) a jak opakuje Rumunsko ve své žalobě, hospodářskými subjekty jsou ve smyslu bodu 1.2 pokynů pro výpočet finančních oprav příjemci, kteří požádali o podporu na základě platebních sazeb stanovených v NPRV 2007–2013 schváleným Komisí.
- 137 Porušení čl. 40 odst. 3 nařízení č. 1698/2005 tvrzené Komisí přitom v žádném případě nevyplývá z „jednání“ nebo „opomenutí“ ze strany příjemců podpory, ale z metody výpočtu měř podpory používané rumunskými orgány.
- 138 Právní kvalifikace metody výpočtu související se sporným podopatřením a jejího finančního výsledku jako „obecných nesrovnalostí“ a „čast[é] nedbalosti v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům“ podle pokynů pro výpočet finančních oprav tak není správná.
- 139 V tomto ohledu je nutno připomenout, že podle judikatury platí, že přijala-li Komise pokyny, je jimi vázána a přísluší unijnímu soudu, aby přezkoumal, zda tento orgán dodržel pravidla, která si uložil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2009, *Holland Malt v. Komise*, T-369/06, EU:T:2009:319, bod 167 a citovaná judikatura).
- 140 Kromě toho, i kdybychom připustili, že „nesrovnalosti“ a „četné nedbalosti“ uváděné Komisí v její souhrnné zprávě a jejím konečném stanovisku by mohly odkazovat na rumunské orgány, a nikoli na příjemce, je nutno uvést následující.
- 141 Je zajisté pravda, že rumunské orgány byly informovány ode dne oznámení zjištění Účetního dvora, a sice dne 18. září 2015 (viz bod 7 výše), a rovněž od dopisu Komise ze dne 21. března 2016 (viz bod 12 výše), o názoru Komise týkajícím se nesrovnalostí, pokud jde o platební sazby související se sporným podopatřením. Komise však měla neprávem za to, že se

rumunské orgány dopustily obecných nesrovnalostí nebo závažné nedbalosti v boji proti nedovoleným postupům, když nadále podávaly žádosti o podporu na základě sazby vedoucí k nadměrným vyrovnávacím platbám. Postoj rumunských orgánů byl totiž vysvětlen jednak tím, že získaly ujištění o tom, že metoda výpočtu předložená Komisi dodržuje příslušná ustanovení nařízení č. 1698/2005 a nařízení č. 1974/2006, a jednak tím, že podle čl. 9 odst. 3 nařízení č. 1974/2006 může být změna NPRV 2007–2013 učiněna nejpozději do 31. prosince 2015 za předpokladu, že členský stát tuto změnu ohlásí nejpozději do 31. srpna 2015.

- 142 Systematickou povahu nepřijetí opatření směřujících ke snížení vyrovnávacích plateb souvisejících se sporným podopatřením, případně s jejich pozastavením, tedy nelze v projednávaném případě pokládat za „obecnou nesrovnalost“ ve smyslu pokynů pro výpočet finančních oprav, která by odůvodňovala uplatnění sazby paušální opravy ve výši 25 %.
- 143 Pokud jde o údajnou možnost „beztrestně“ podat neoprávněné žádosti ze strany dotčených příjemců a o použití údajně nadhodnocených platebních sazeb, je nutno poznamenat, že to souvisí s víceletými závazky přijatými na základě NPRV 2007–2013 a legitimními očekáváními ohledně skutečnosti, že sporné podopatření zůstane nadále použitelné.
- 144 Konečně jednání jak rumunských orgánů, tak dotčených příjemců nelze pokládat za „častou“ nedbalost v boji proti nedovoleným nebo podvodným postupům. Vzhledem k očekávání, které rumunské orgány legitimně získaly, že metoda výpočtu projednaná s Komisí v roce 2012 byla v souladu s platnými pravidly, nelze v projednávaném případě identifikovat žádný nedovolený nebo podvodný postup. Žádosti o platbu totiž byly „řádně“ podány v souladu s platným národním programem pro rozvoj venkova a platby byly „řádně“ prováděny za použití sazeb stanovených sporným podopatřením, které bylo předtím schváleno Komisí a bylo platné jak v okamžiku podpisu závazků příjemci, tak v okamžiku podání jejich žádostí o platbu u platební agentury.
- 145 S ohledem na to, že Komisi k tomu, že předpokládala, že existuje riziko finanční újmy pro rozpočet Unie v souladu s čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2004, vedly existence a závažnost nesrovnalostí a nedbalostí, jichž se dopustily rumunské orgány, které vyplývaly ze systematické povahy použití nadhodnocených platebních sazeb, a s ohledem na to, že jak „existenci“ údajných nesrovnalostí nebo nedbalostí, tak „jejich závažnost nebo systematickou povahu“ je třeba v projednávané věci vyloučit (viz body 142 až 144 výše), je i uplatnění opravy ve výši 25 % neodůvodněné s ohledem na uvedený článek, vykládaný ve spojení s pokyny pro výpočet finančních oprav.
- 146 Komise se tedy dopustila nesprávné právní kvalifikace, když vycházela z čl. 12 odst. 7 písm. c) nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014, vykládaného ve spojení s pokyny pro výpočet finančních oprav, aby odůvodnila použití sazby ve výši 25 % jakožto paušální opravy.
- 147 Jak kromě toho právem tvrdí Rumunsko, Komise v rámci prvního auditu kvalifikovala nesrovnalosti týkající se metody výpočtu související se sporným podopatřením a jejího finančního výsledku jako „nezpůsobilé výdaje“ a zároveň jako „neprovedení klíčové kontroly“ týkající se ověření souladu žádosti o podporu s kritérii způsobilosti stanovenými unijními právními předpisy a definovanými v NPRV 2007–2013. Jak správně tvrdí Komise, i když rozhodnutí přijaté v návaznosti na první audit není předmětem projednávané věci, nic to nemění na tom, že právně nesprávná kvalifikace „neprovedení klíčové kontroly“ prokazuje, že se Komisi od zahájení šetření nepodařilo identifikovat druh protiprávního jednání, kterého se dopustily rumunské orgány, a finanční opravu použitelnou v projednávané věci.

- 148 Třetí části prvního žalobního důvodu je tedy třeba vyhovět a rozhodnout, že Komise měla neprávem za to, že finanční oprava ve výši 25 % je odůvodněna na základě článku 52 nařízení č. 1306/2013, vykládaného ve spojení s článkem 12 nařízení v přenesené pravomoci č. 907/2014 a bodem 3.2.5 pokynů pro výpočet finančních oprav.
- 149 S ohledem na vše výše uvedené, aniž je třeba zkoumat první část prvního žalobního důvodu, vycházející z existence odpovědnosti Komise na základě článků 76 až 78 nařízení č. 1605/2002, druhou část prvního žalobního důvodu vycházející z nesprávného posouzení metody výpočtu sazby vyrovnávací platby, a šestou část prvního žalobního důvodu vycházející z porušení zásady řádné správy, je třeba prvnímu žalobnímu důvodu vyhovět, a tudíž i žalobě v plném rozsahu, přičemž se napadené rozhodnutí zrušuje v rozsahu, v němž vylučuje z financování některé výdaje, které Rumunsko vynaložilo v rámci EZFRV v rozpočtových letech 2017 až 2019 ve výši 18 717 475,08 eura.

K nákladům řízení

- 150 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 151 Vzhledem k tomu, že Rumunsko požadovalo náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

- 1) 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), se zrušuje v rozsahu, v němž vylučuje některé výdaje, které Rumunsko vynaložilo v rámci EZFRV v rozpočtových letech 2017 až 2019 ve výši 18 717 475,08 eura.**
- 2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 18. ledna 2023.

Podpisy