



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

18. siječnja 2023.\*

„EFJP i EPFRR – Izdaci koji se isključuju iz financiranja – Izdaci nastali za Rumunjsku – Nacionalni program ruralnog razvoja 2007.-2013. – Metode za izračun stopa potpore povezanih s podmjerom ,1.a' mjere 215 – Plaćanja za dobrobit ,svinja za tov' i ,nazimica' – Povećanje dostupnog prostora dodijeljenog svakoj životinji za najmanje 10 % – Obveza obrazlaganja – Legitimna očekivanja – Pravna sigurnost – Pravna kvalifikacija činjenica – Članak 12. stavci 6. i 7. Delegirane uredbe (EU) br. 907/2014 – Smjernice za izračun financijskih ispravaka u okviru postupaka potvrde o sukladnosti i financijskog poravnanja računa”

U predmetu T-33/21,

**Rumunjska**, koju zastupaju E. Gane i L.-E. Bațagoi, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju J. Aquilina, A. Biolan i M. Kaduczak, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu tijekom vijećanja: S. Gervasoni, predsjednik, L. Madise (izvjestitelj) i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: I. Kurme, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 14. srpnja 2022.

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: rumunjski

## Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a Rumunjska zahtijeva poništenje Provedbene odluke Komisije (EU) 2020/1734 od 18. studenoga 2020. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka država članica nastalih u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2020., L 390, str. 10.), u dijelu u kojem isključuje određene izdatke koji su nastali za nju za financijske godine 2017. do 2019. u iznosu od 18 717 475,08 eura (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Okolnosti spora

- 2 Svojom odlukom C(2008) 3831 od 16. srpnja 2008. Europska komisija odobrila je nacionalni program ruralnog razvoja Rumunjske za razdoblje 2007. – 2013. (u daljnjem tekstu: PNDR 2007. – 2013.).
- 3 Dana 14. rujna 2011. rumunjsko ministarstvo poljoprivrede i poljoprivrednog razvoja dostavilo je Komisiji zahtjev za reviziju PNDR-a 2007. – 2013 na temelju članka 6. stavka 1. točke (a) Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2006., L 368, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 19., str. 59.). Jedna od predloženih izmjena bila je uvođenje mjere 215 – Plaćanja za dobrobit životinja (u daljnjem tekstu: mjera 215). Na osnovi te mjere bile su predviđene naknade za izgubljeni prihod i dodatne troškove koje su snosili poljoprivrednici uzgajivači peradi i svinja koji su u skladu s PNDR-om 2007. – 2013. dobrovoljno preuzeli provedbu određenih standarda u području dobrobiti životinja. Potpora je bila dodijeljena u okviru višegodišnjih obveza koje su preuzeli poljoprivrednici za razdoblje od najmanje pet godina.
- 4 Dopisom ARES(2011) 1344895 od 13. prosinca 2011. Komisija je Rumunjskoj navela da je primila i analizirala prijedlog izmjene PNDR-a 2007. – 2013. Pojasnila je da u trenutačnom stanju prijedlog izmjene nije prihvatljiv i zatražila je pojašnjenja. Što se osobito tiče mjere 215 Komisija je, među ostalim, uputila na metode izračuna stopa potpore povezanih s mjerom 215 zahtijevajući ispravke.
- 5 Dana 22. ožujka 2012. rumunjska tijela učitala su u Sustav za upravljanje fondovima u Uniji SFC2007 revidirane metode izračuna.
- 6 Svojim dopisom ARES(2012) 411175 od 4. travnja 2012. Komisija je dala svoj pristanak za sedmu izmjenu PNDR-a 2007. – 2013., također i za mjeru 215. Prema tom dopisu, „Komisijine službe analizirale su predložene izmjene” i zaključile da te „izmjene poštuju relevantne odredbe Uredbe [Vijeća (EZ)] br. 1698/2005 [od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.)] i Uredbe br. 1974/2006” te da su „[s]lijedom toga, prijedlozi [...] prihvaćeni”.
- 7 Provedbenom odlukom Komisije C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. PNDR 2007. – 2013. bio je izmijenjen i uvedena je mjera 215.
- 8 Od 18. do 29. svibnja 2015. Europski revizorski sud obavio je reviziju u Rumunjskoj i utvrdio pogreške u pogledu plaćanja izvršenih na temelju mjere 215. Prema njegovim preliminarnim zaključcima dostavljenim rumunjskim tijelima 18. rujna 2015. otkrivene su pogreške u metodi

izračuna naknada na osnovi različitih podmjera mjere 215. Te su pogreške dovele do dodjele prekomjerne naknade poljoprivrednicima i time do povrede članka 40. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2005., L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.). Među podmjerama mjere 215 na koje se odnose zaključci Revizorskog suda nalazila se mjera „1.a”: „svinje za tov”, „nazimice” i „krmače” – povećanje dostupnog prostora dodijeljenog svakoj životinji za najmanje 10 % (samo u pogledu „svinja za tov” i „nazimica”) (u daljnjem tekstu: sporna podmjera).

- 9 Svojim dopisom br. 493 od 7. siječnja 2016. i svojim dopisom E7324 od 24. ožujka 2016. rumunjska tijela zatražila su potporu Komisije kako bi se našlo rješenje te su upozorila da se PNDR 2007. – 2013. ne može više izmijeniti u trenutku zaključaka Revizorskog suda, to jest 18. rujna 2015.
- 10 U svojem dopisu od 25. siječnja 2016. Revizorski je sud, među ostalim, zaključio da su izdaci povezani sa spornom podmjerom neprihvatljivi zbog toga što je metoda za izračun primijenjenih stopa potpore pogrešna.
- 11 Nakon što je analizirala zaključke Revizorskog suda i odgovore rumunjskih tijela, Komisija je odlučila pokrenuti prvu uredsku reviziju pod brojem RD 2/2016/031/RO u vezi s mjerom 215 u pogledu dobrobiti životinja u Rumunjskoj za financijske godine 2014. do 2016. (u daljnjem tekstu: prva revizija).
- 12 U svojem dopisu ARES(2016) 1403661 od 21. ožujka 2016. Komisija je zaključila da plaćanja povezana, među ostalim, sa spornom podmjerom sadržavaju systemske pogreške i nisu u skladu s člankom 40. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005. Zahtijevala je od rumunjskih tijela da pruže daljnje informacije, među ostalim, u vezi s tom podmjerom. Naime, na temelju informacija kojima je raspolagala bilo je razvidno da nije postojala ključna kontrola te je izgledalo da su plaćanja izvršena na osnovi navedene podmjere obilježile opće nepravilnosti zbog kojih odgovarajući izdaci mogu postati neprihvatljivi za financiranje Unije.
- 13 Svojim dopisom ARES(2017) 1331659 od 14. ožujka 2017. Komisija je zahtijevala od rumunjskih tijela da izvrše novi izračun stopa plaćanja te je predložila primjenu financijskog ispravka za financijske godine 2014. do 2016. Konkretnije, ona je, među ostalim, predložila primjenu paušalnog financijskog ispravka od 25 % izdataka koji proizlaze iz naknada koje je isplatila rumunjska akreditirana agencija na osnovi sporne podmjere i ispravaka koji su precizno izračunani za izdatke nastale na osnovi podmjera različitih od sporne podmjere.
- 14 Rumunjska tijela pokrenula su postupak mirenja pod brojem 17/RO/796 (u daljnjem tekstu: postupak 17/RO/796) za iznos od 28 087 745,37 eura u vezi s plaćanjima izvršenima u okviru sporne podmjere tijekom financijskih godina 2014. do 2016.
- 15 U svojem izvješću koje je podneseno u okviru postupka 17/RO/796 i nalazi se u njegovu dopisu ARES(2017) 4685136 od 26. rujna 2017., tijelo za mirenje zaključilo je da je paušalni ispravak od 25 % neopravdan, osobito zbog toga što se na temelju okolnosti konkretnog slučaja ne može zaključiti da nije postojala ključna kontrola (vidjeti točku 12. ove presude), te je izrazilo dvojbe u pogledu primjene ispravka za razdoblje prije datuma dostave preliminarnih zaključaka iz revizije koju je proveo Revizorski sud.

- 16 U svojem konačnom stajalištu koje se nalazi u njezinu dopisu ARES(2018) 1348956 od 12. ožujka 2018. kao i u svojem sažetom izvješću ARES(2018) 2487854 od 16. svibnja 2018. Komisija je, među ostalim, ostala kod svojeg zaključka prema kojem plaćanja izvršena na osnovi sporne podmjere krše članak 40. stavak 3. Uredbe br. 1698/2005.
- 17 Dana 13. lipnja 2018. Komisija je donijela Provedbenu odluku (EU) 2018/873 o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka nastalih za države članice u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL 2018., L 152, t. 29.). Tom je odlukom Komisija, među ostalim, primijenila na Rumunjsku paušalni financijski ispravak od 25 % koji odgovara iznosu od 13.184.846,61 eura za financijske godine 2015. i 2016. zbog precjenjivanja iznosa plaćanja koja je izvršila rumunjska akreditirana agencija na osnovi sporne podmjere koja je obuhvaćena Integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom (IAKS) u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR).
- 18 Rumunjska je podnijela tužbu za djelomično poništenje Provedbene odluke 2018/873. Rješenjem od 30. travnja 2019., Rumunjska/Komisija (T-530/18, EU:T:2019:269) ta je tužba odbačena kao nedopuštena zbog nepravodobnosti. Žalba koju je Rumunjska podnijela protiv navedenog rješenja odbijena je presudom od 10. rujna 2020., Rumunjska/Komisija (C-498/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:686).
- 19 Nakon zaključenja financijske godine 2016. Komisija je provela novu reviziju pod brojem RD 2/2018/031/RO koja se odnosila na financijske godine 2017. do 2019. (u daljnjem tekstu: druga revizija). Smatrajući da su rumunjska tijela povrijedila članak 40. stavak 3. Uredbe br. 1698/2005 Komisija je, među ostalim, predložila iz financiranja iz EPFRR-a isključiti iznos od 18 717 475,08 eura koji odgovara paušalnom financijskom ispravku od 25 % izdataka nastalih na temelju sporne podmjere iz PNDR-a 2007. – 2013. Što se tiče te podmjere kojom su predviđene naknade za uzgajivače „svinja za tov” po stopi potpore od 41,40 eura po jedinici uvjetnog grla stoke (UGS), „nazimica” po stopi potpore od 165 eura po UGS-u i „krmača” po stopi potpore od 23,30 eura po UGS-u, Komisija je istaknula iste pogreške kao i prilikom prve revizije. Konkretnije, prema stajalištu Komisije stope plaćanja za kategorije „svinje za tov” i „nazimice” bile su precijenjene s obzirom na to da prilikom ušteda na krmivu nije uzeto u obzir stvarno povećanje težine životinja i da prvotna ulazna cijena neuzgojenih životinja nije bila odbijena. Na temelju članka 41. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL 2013., L 347 str. 549. i ispravci SL 2016., L 130, str. 6., SL 2017., L 327, str. 83. i SL 2018., L 233, str. 3.), Komisija je, dakle, sustavno suspendirala 25 % svih iznosa koja su rumunjska tijela potraživala za spornu podmjeru.
- 20 U svojem dopisu br. 545 od 9. srpnja 2018. rumunjska tijela pružila su dopunske informacije, među ostalim u vezi s načinima upotrijebljenim za isplatu naknada u okviru mjere 215 te su ponovno navela Komisiji da je objektivno nemoguće izmijeniti PNDR 2007. – 2013. Navedena su tijela također obavijestila Komisiju da su korisnici koji su primili naknade niže od onih koje su bile predviđene obvezama preuzetima na temelju mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. podnijeli tužbe nacionalnim sudovima.
- 21 Svojim dopisom ARES(2018) 638947 od 12. prosinca 2018. Komisija je zatražila pojašnjenja od rumunjskih tijela te im je dostavila zapisnik s dvostranog sastanka od 20. studenoga 2018. Rumunjska tijela odgovorila su svojim dopisom br. 241040 od 8. siječnja 2019. i dopisom br. 133

od 12. veljače 2019. zatraživši, među ostalim, pojašnjenja u pogledu načina za reviziju PNDR-a 2007. – 2013., jer je prema njihovu mišljenju za izmjenu stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom bilo nužno izmijeniti navedeni program i jer je rok da se to učini bio prekoračen u trenutku dostave zaključaka Revizorskog suda.

- 22 U svojem dopisu ARES(2019) 1368242 od 28. veljače 2019. Komisija je navela da se PNDR 2007. – 2013. više ne može revidirati, ali da bi u načelu mogla prihvatiti da se izmjene iznosa plaćanja povezanih s mjerom 215 odraze u izmjeni nacionalnog program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020.
- 23 Nakon rasprava i razmjene informacija između rumunjskih tijela i Komisije, ova je potonja dostavila Rumunjskoj u svojem dopisu ARES(2019) 5096803 od 5. kolovoza 2019. svoj prijedlog da se iz financiranja Unije isključi iznos od 18 717 475,08 eura koji predstavlja paušalni ispravak od 25 % izdataka nastalih na osnovi sporne podmjere za financijske godine 2017. do 2019. U navedenom dopisu Komisija je pojasnila da u skladu s člankom 12. stavkom 7. točkom (c) Delegirane uredbe (EU) br. 907/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe br. 1306/2013 u pogledu agencija za plaćanja i ostalih tijela, financijskog upravljanja, poravnanja računa, jamstava i upotrebe eura (SL 2014., L 255, str. 18.), postoji veći rizik od gubitaka za proračun Unije jer je moguće razumno pretpostaviti da će zbog mogućnosti nekažnjenog podnošenja nepravilnih zahtjeva nastati iznimno velika financijska šteta za proračun Unije. Komisija smatra da je Rumunjska počinila „opće nepravilnosti” u smislu točke 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka u okviru postupaka potvrde o sukladnosti i financijskog poravnanja računa, onako kako su sadržane u Komunikaciji Komisije C(2015) 3675 *final* od 8. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: Smjernice za izračun financijskih ispravaka) što opravdava primjenu stope ispravka koja je jednaka 25 %.
- 24 Svojim dopisom br. 662 od 11. rujna 2019. rumunjska tijela upozorila su da je rješenje iz točke 22. ove presude koje je Komisija predložila neprimjenjivo. Ona su, stoga, pokrenula novi postupak mirenja pod brojem 19/RO/856 u pogledu iznosa od 18 717 475,08 eura (u daljnjem tekstu: postupak 19/RO/856).
- 25 U svojem izvješću koje je podneseno u okviru postupka 19/RO/856 i nalazi se u dopisu ARES(2019) 7587324 od 10. prosinca 2019., tijelo za mirenje utvrdilo je da mirenje nije moguće i navelo je, među ostalim, da nije uvjereno da su elementi utvrđeni u predmetu o kojemu je riječ obuhvaćeni pojmom „nepravilnost” u smislu Smjernica za izračun financijskih ispravaka (vidjeti točku 23. ove presude).
- 26 U svojem dopisu ARES(2020) 2031991 od 14. travnja 2020. koji sadržava njezino konačno stajalište i u svojem sažetom izvješću ARES(2020) 5780976 od 22. listopada 2020. Komisija je zaključila da plaćanja izvršena na osnovi sporne podmjere krše članak 40. stavak 3. Uredbe br. 1698/2005. Tako je navela da iznos od 18 717 475,08 eura koji odgovara 25 % izdataka povezanih s navedenom podmjerom treba isključiti iz financiranja Unije.
- 27 Dana 18. studenoga 2020. Komisija je donijela pobijanu odluku te je, među ostalim, na Rumunjsku primijenila paušalni financijski ispravak na temelju kojeg je 25 % izdataka koji su nastali za rumunjsku akreditiranu agenciju za plaćanja i prijavljeni su u okviru EPFRR-a za iznos od 18 717 475,08 eura bilo isključeno zbog precjenjivanja iznosa naknada isplaćenih na osnovi sporne podmjere tijekom financijskih godina 2017. do 2019.

## Zahtjevi stranaka

28 Rumunjska od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem izdatke nastale za rumunjsku akreditiranu agenciju za plaćanja na osnovi EPFRR-a na temelju sporne podmjere za financijska razdoblja 2017. do 2019. isključuje za iznos od 18 717 475,08 eura;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

29 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu;
- naloži Rumunjskoj snošenje troškova.

## Pravo

30 U prilog svojoj tužbi Rumunjska ističe, u biti, dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na neodgovarajućem izvršavanju ovlasti Komisije da određene izdatke isključi iz financiranja Unije na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013 i sadržava šest prigovora. Drugi žalbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja.

31 Najprije treba ispitati drugi tužbeni razlog.

32 Usto, mora se primijetiti da u okviru drugog tužbenog razloga Rumunjska ističe također da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava. Budući da je istovjetan argument istaknut u okviru trećeg prigovora iz prvog tužbenog razloga, na njega valja odgovoriti prilikom ispitivanja tog tužbenog razloga i odgovarajućeg prigovora.

### *Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

33 Rumunjska ističe da Komisija ne objašnjava razloge zbog kojih je ukupnu svotu od 18 717 475,08 eura isključila iz financiranja određenih izdataka nastalih u okviru EPFRR-a za financijske godine 2017. do 2019.

34 Rumunjska smatra da Komisija nije dovoljno objasnila po čemu navodno pogrešna metodologija izračuna predstavlja situaciju obuhvaćenu slučajevima koji su predviđeni u članku 12. stavcima 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014, to jest nepravilnost u smislu Smjernica za izračun financijskih ispravaka. Osim toga, Komisija nije istaknula slučaj nemara u suzbijanju nepravilnih ili prijevornih praksi kako bi opravdala primjenu paušalnog ispravka od 25 % izdataka te nije niti opravdala svoje oscilirajuće stajalište u vezi s pravnom kvalifikacijom navodno pogrešne metodologije izračuna (vidjeti točke 12., 15., 23. i 25. ove presude). Promjena terminologije koju je Komisija upotrijebila kako bi opravdala primjenu paušalnog ispravka otežava napore koje su rumunjska tijela uložila kako bi shvatila razloge na kojima se pobijana odluka temelji.

35 Komisija osporava argumente Rumunjske.

- 36 Valja podsjetiti na to da je obveza obrazlaganja propisana člankom 296. UFEU-a bitan postupovni zahtjev koji se mora razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta. U tom pogledu obrazloženje mora biti prilagođeno vrsti predmetnog akta te mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt, tako da zainteresirane osobe mogu utvrditi razloge za donesenu mjeru i tako da nadležni sud može provesti nadzor (vidjeti presudu od 16. veljače 2017., Rumunjska/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Točnije, obveza obrazlaganja akta koji negativno utječe na neku osobu, a koja proizlazi iz načela poštovanja prava obrane, ima za cilj, s jedne strane, pojedincu dati dostatnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadržava li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred sućem Unije te, s druge strane, omogućiti tom suću da provede nadzor zakonitosti te mjere (vidjeti presudu od 16. veljače 2017., Rumunjska/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Međutim, u obrazloženju nije nužno točno navesti sve različite relevantne činjenične i pravne elemente. Naime, pitanje ispunjava li obrazloženje odluke zahtjeve navedene u točkama 36. i 37. ove presude treba ocjenjivati ne samo s obzirom na tekst obrazloženja, nego i na njegov kontekst te na ukupnost pravnih pravila kojima se uređuje predmetno područje (vidjeti presudu od 16. veljače 2017., Rumunjska/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 39 Usto, kada je odluka donesena u kontekstu koji je dobro poznat zainteresiranoj osobi, ona se može sažeto obrazložiti (presuda od 12. svibnja 2011., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, t. 44.; u tom smislu vidjeti također presudu od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-301/96, EU:C:2003:509, t. 89. i 92.).
- 40 Valja također podsjetiti na to da, u posebnom kontekstu izrade odluka koje se odnose na poravnanje računa, obrazloženje odluke treba smatrati dovoljnim kada je država kojoj je ona upućena bila izravno uključena u postupak izrade te odluke i kada je bila upoznata s razlozima zbog kojih je Komisija ocijenila da predmetni sporni iznos ne mora staviti na teret poljoprivrednim fondovima (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2004., Grčka/Komisija, C-332/01, EU:C:2004:496, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 41 S obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 36. do 40. ove presude, valja ispitati je li Komisija dovoljno obrazložila razloge koji su je naveli na zaključak da su postojale okolnosti iz članka 12. stavaka 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 i točke 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka u kojima je navedena veća težina utvrđenih nedostataka i, prema tome, veći rizik gubitka za proračun Unije te za koje navedene odredbe predviđaju primjenu stope paušalnog ispravka koja je jednaka 25 %.
- 42 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da su Provedbena odluka 2018/873 i upravni dijalog održan prije donošenja pobijane odluke dio konteksta navedene odluke te se, stoga, mogu na temelju sudske prakse navedene u točki 40. ove presude uzeti u obzir radi ocjene dostatnosti njezina obrazloženja. Osim toga, Komisija je sama u kontekstu druge revizije uputila u više navrata na prvu reviziju upozoravajući da su bitni elementi već bili raspravljeni i odlučeni te da se poslužila prvom revizijom kako bi dopunila svoje odgovore na elemente na koje su upozorila rumunjska tijela.

- 43 Kao drugo, na temelju sudske prakse navedene u točki 40. ove presude, valja uzeti u obzir službenu razmjenu informacija između Komisije i rumunjskih tijela radi donošenja pobijane odluke, s obzirom na to da sadržava sažetak glavnih pitanja raspravljenih tijekom postupka i da je ona također dio konteksta navedene odluke. Ta razmjena sadržava dopis o zaključcima od 8. svibnja 2018. na koji je Rumunjska odgovorila svojim dopisom od 9. srpnja 2018., dvostrani sastanak od 20. studenoga 2018. zapisnik s kojega je dostavljen Rumunjskoj dopisom od 12. prosinca 2018. na koji je Rumunjska također odgovorila 8. siječnja 2019., dopis o mirenju od 5. kolovoza 2019., konačno stajalište u dopisu od 14. travnja 2020. i sažeto izvješće o pobijanoj odluci.
- 44 Iz dokumenata spomenutih u točkama 42. i 43. ove presude proizlazi da je Komisija navela rumunjskim tijelima da su stope plaćanja primijenjene na osnovi sporne podmjere previsoke. Konkretnije, Komisija je u navedenim dokumentima navela da u metodi izračuna koju je Rumunjska upotrijebila radi utvrđivanja stopa plaćanja nije uzeto u obzir, prilikom izračuna ušteda na krmivu, stvarno povećanje težine životinja, to jest okolnost da su životinje narasle s 30 na 103 kilograma (kg) prije isporuke. Usto, Komisija je također navela rumunjskim tijelima da primjenom navedene metode za izračun stope kompenzacijske potpore nije izvršila nikakav odbitak od početne ulazne cijene nekupljenih životinja. Komisija drži da je prilikom izračuna stope kompenzacije koja obuhvaća dodatne troškove i izgubljeni prihod na osnovi sporne podmjere valjalo odbiti cijenu životinja koje više nisu bile kupljene zbog obveza koje su uzgajivači svinja dobrovoljno preuzeli u vidu povećanja prostora dostupnog za svaku životinju za 10 %.
- 45 Okolnost da u obzir nije uzeto stvarno povećanje težine životinja radi izračuna ušteda na krmivu i okolnost da nije odbijena početna ulazna cijena životinja radi utvrđivanja stopa potpore Komisija je smatrala suprotnim odredbama članka 40. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005 prema kojima plaćanja za dobrobit životinja obuhvaćaju dodatne troškove i izgubljeni prihod koji proizlazi iz preuzetih obveza. Rasuđivanje koje je Komisija slijedila svodilo se na zaključak da se određeni dio svih naknada isplaćenih na osnovi sporne podmjere nije mogao financirati iz proračuna Unije zbog sustavnosti upotrebe precijenjenih stopa za izračun navedenih plaćanja. Stoga je radi zaštite poljoprivrednih fondova Komisija sustavno suspendirala 25 % svih iznosa koje su potraživala rumunjska tijela za spornu podmjeru, a potom je primijenila paušalni ispravak od 25 % izdataka povezanih s navedenom podmjerom.
- 46 Rumunjska osporava dostatnost objašnjenja koja je Komisija pružila kako bi opravdala paušalni ispravak od 25 % a promjenu terminologije upotrijebljene za kvalifikaciju navodne pogreške u vezi s metodom za izračun stopa potpore predviđenih spornom podmjerom smatra preprekom za razumijevanje navedenog ispravka.
- 47 Po toj osnovi mora se podsjetiti na to da su kriteriji i metodologija za primjenu ispravaka u okviru članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 predviđeni u članku 12. Delegirane uredbe br. 907/2014. Iz članka 12. stavka 6. te delegirane uredbe proizlazi da, ako se iznosi koje treba isključiti iz financiranja Unije ne mogu odrediti izračunom ili ekstrapolacijom iz članka 12. stavaka 2. i 3. te delegirane uredbe, Komisija primjenjuje odgovarajuće paušalne ispravke uzimajući u obzir narav i težinu prekršaja i svoju vlastitu procjenu rizika financijske štete prouzročene Uniji. Prema članku 12. stavku 7. iste delegirane uredbe, pri utvrđivanju razine paušalnih ispravaka Komisija osobito uzima u obzir okolnosti koje ukazuju na veću težinu nedostataka i veći rizik gubitka za proračun Unije. Među tim je okolnostima spomenuta, u članku 12. stavku 7. točki (c) navedene delegirane uredbe, okolnost da država članica ne primjenjuje sustav kontrole ili da je on u velikoj mjeri manjkav te postoje dokazi o „široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevornih praksi”.



- 48 U Smjernicama za izračun financijskih ispravaka Komisija je izložila opća načela i razinu paušalnog ispravka koji može predložiti na temelju članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 i članka 12. stavaka 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014. U točki 3.2.5. navedenih smjernica navedeno je da „ako je utvrđeno da država članica ne primjenjuje sustav kontrole ili je on u velikoj mjeri manjkav te [ako] postoje dokazi o široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevornih praksi, opravdan je ispravak od 25 % jer je moguće razumno pretpostaviti da će zbog mogućnosti nekažnjelog podnošenja nepravilnih zahtjeva nastati iznimno velika financijska šteta za proračun Unije”.
- 49 U svojem konačnom stajalištu i u svojem sažetom izvješću, koja su sastavljena u okviru druge revizije i za koja je Rumunjska znala, Komisija je pojasnila da prema njezinu mišljenju nepravilnosti u ovom slučaju proizlaze iz činjenice da su rumunjska tijela sustavno upotrebljavala pogrešnu metodologiju izračuna radi utvrđivanja stopa plaćanja za spornu podmjernu, a ne iz provedbe te mjere u odnosu na svakog korisnika u zamjenu sa obveze koje je taj korisnik preuzeo. U navedenim dokumentima Komisija je navela da je na temelju dostupnih informacija razvidno da je administrativni i kontrolni sustav za spornu podmjernu u Rumunjskoj u velikoj mjeri manjkav i da postoje indicije o općim nepravilnostima koje dovode do sustavne prekomjerne naknade poljoprivrednicima. Budući da rumunjska tijela nisu pružila izračun rizika nastalog za poljoprivredne fondove i da su ipak navela ugroženu populaciju, Komisija je procijenila da je primjena ispravka od najmanje 25 % u skladu s člankom 12. stavkom 7. točkom (c) Delegirane uredbe br. 907/2004 kao i Smjernicama za izračun financijskih ispravaka te pokriva izdatke nastale na osnovi financijskih godina 2017. do 2019. (od 16. listopada 2016. do 31. prosinca 2018.).
- 50 U dokumentima spomenutima u točki 49. ove presude Komisija je naglasila da je Revizorski sud izračunao prekomjernu naknadu od 38,41 % i da je, s druge strane, predložio nižu stopu ispravka kako bi se u obzir uzeli određeni argumenti koje su iznijela rumunjska tijela i koji su zapravo moglo dovesti do malog rizika od prekomjerne naknade, ali se nisu mogli kvantificirati isključivo matematičkim sredstvima. Naime, rumunjska tijela zahtijevala su da se u obzir uzme tehnologija hranjenja *ad libitum* (po volji), povećanje prosječne težine za klanje tijekom zadnjih godina i povećanje fiksnih troškova za preostale životinje. S obzirom na to da rumunjska tijela nisu pružila novi izračun stopa plaćanja, Komisija je smatrala da je paušalna stopa od 25 % najbolja procjena rizika za poljoprivredne fondove koja se može provesti uz razmjerni napor.
- 51 Upućivanje u pripremnim aktima za pobijanu odluku spomenutima u točki 49. ove presude na postojanje „općih nepravilnosti” i „nemara u suzbijanju nepravilnih ili prijevornih praksi” kako bi se opravdala primjena paušalnog ispravka od 25 % čini dovoljno obrazloženje na temelju kojeg rumunjska tijela mogu shvatiti primjenu navedenog financijskog ispravka. Zaključak u pogledu sustavnosti prekomjerne naknade koja utječe na sve naknade isplaćene na osnovi sporne podmjere naveo je Komisiju da pretpostavi da se radi o općim nepravilnostima i procijeni da se, uslijed izostanka točnog izračuna navedene prekomjerne naknade od strane rumunjskih tijela, 25 % iznosa izdataka na osnovi sporne podmjere mora isključiti iz financiranja Unije na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013, članka 12. Delegirane uredbe br. 907/2014 i Smjernica za izračun financijskih ispravaka.
- 52 Osim toga, mora se primijetiti da su rumunjska tijela iskoristila mogućnost kojom su raspolagala da iznesu očitovanja o utvrđenim nedostacima. Dio njihovih argumenata je, osim toga, naveo Komisiju na zaključak da nije postojala ključna kontrola, nego prije opće nepravilnosti (vidjeti točke 12., 15., 23. i 25. ove presude). Iz te razmjene informacija, spomenute u točki 43. ove presude, također proizlazi da su sporna pitanja u ovom predmetu bila izložena i raspravljena pred tijelom za mirenje koje je, osim toga, poduprlo stajalište Rumunjske. Stoga treba odbiti tvrdnju

prema kojoj Komisija nije objasnila razloge zbog kojih je ukupnu svotu od 18 717 475,08 eura isključila iz financiranja određenih izdataka nastalih u okviru EPFRR-a za financijske godine 2017. do 2019. Naime, Komisija je detaljno odredila svaki dokument koji je bio predmet te razmjene informacije kao sastavni dio sažetog izvješća te je u dovoljnoj mjeri navela razloge za isključenje navedenog iznosa iz financiranja Unije.

- 53 Osim toga, u okviru trećeg prigovora iz prvog tužbenog razloga Rumunjska osporava osnovanost razloga kojima je opravdana primjena paušalnog ispravka tvrdeći da pravna kvalifikacija metode za izračun naknada povezanih sa spornom podmjerom kao „općih nepravilnosti”, koju je Komisija upotrijebila kako bi opravdala primjenu paušalnog ispravka, jest pogrešna. Ta okolnost otkriva da je Rumunjska mogla shvatiti obrazloženje iz Komisijine odluke o primjeni paušalnog ispravka od 25 %.
- 54 Valja, dakle, zaključiti da je Komisija pružila dostatno obrazloženje kako bi Rumunjskoj omogućila da shvati razloge za primjenu paušalnog financijskog ispravka i osporava njihovu osnovanost kao i da Općem sudu omogući provedbu nadzora zakonitosti.
- 55 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentom koji se temelji na tome da je time što je nastavila s pogrešnim pristupom koji je slijedila tijekom upravnog dijaloga održanog u okviru donošenja Provedbene odluke 2018/873 i koji se sastoji od zaključka da se navodno pogrešna metoda izračuna morala okvalificirati kao „nepostojanje ključne kontrole” Komisija otežala napore koje su rumunjska tijela uložila kako bi shvatila razloge na kojima se pobijana odluka temelji.
- 56 Po toj osnovi mora se utvrditi da iako u sažetom izvješću od 22. listopada 2020. Komisija tvrdi da je administrativni i kontrolni sustav za mjeru u vezi s dobrobiti životinja bio u velikoj mjeri manjkav, ona više ne upućuje, kao u izvješću od 16. svibnja 2018., na nepostojanje „ključne kontrole” ili na propust u „ključnoj kontroli”, nego samo na „opće nepravilnosti” koje su dovele do sustavne prekomjerne naknade poljoprivrednicima. U sažetom izvješću od 22. listopada 2020. Komisija je pojasnila da u ovom slučaju nepravilnost proizlazi iz sustavne primjene previsokih stopa plaćanja i mogućnosti nekažnjelog podnošenja nepravilnih zahtjeva zbog kojih nastaje iznimno velika financijska šteta za proračun Unije. Osim toga, upitana na raspravi, Komisija je pojasnila da je prema njezinu stajalištu nemar rumunjskih tijela u suzbijanju nepravilnih praksi postao „ozbiljan” jer su istu metodu za izračun stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom nastavila primjenjivati nakon zaključaka Revizorskog suda prema kojima je navedena metoda dovela do prekomjerne naknade korisnicima potpore.
- 57 Stoga je točno da je u odnosu na Provedbenu odluku 2018/873 Komisija promijenila terminologiju upotrijebljenu kako bi okvalificirala upotrebu metode za izračun stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom koju je smatrala pogrešnom i da je umjesto upućivanja na „nepostojanje ključne kontrole” stavila naglasak na postojanje „općih nepravilnosti i nemara u suzbijanju nepravilnih praksi” kako bi opravdala primjenu paušalnog financijskog ispravka od 25 %. Međutim, Rumunjska ne može tvrditi da je promjena terminologije koju je Komisija upotrijebila otežala napore koje su rumunjska tijela uložila kako bi shvatila razloge na kojima se pobijana odluka temelji.
- 58 Naime, kao što je to navedeno u točki 53. ove presude, Komisija je u okviru trećeg prigovora iz prvog tužbenog razloga mogla osporavati osnovanost pristupa koji je Komisija slijedila i koji ju je naveo na zaključak da se primjena navodno pogrešne metode izračuna stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom mora okvalificirati kao „opće nepravilnosti i nemar u suzbijanju nepravilnih

ili prijevernih praksi” i da opravdava primjenu paušalnog ispravka u skladu s člankom 12. stavkom 7. točkom (c) Delegirane uredbe br. 907/2014 u vezi sa Smjernicama za izračun financijskih ispravaka.

- 59 Pitanje je li pravna kvalifikacija kao „opće nepravilnosti” pravilna i opravdava li primjenu paušalnog ispravka od 25 % s obzirom na Smjernice za izračun financijskih ispravaka ne može se podvesti pod nedostatnost obrazloženja, nego pod njegovu osnovanost i bit će, posljedično, obrađeno u okviru analize trećeg prigovora iz prvog tužbenog razloga u kojem se ističe upravo to da je navedena kvalifikacija pravno pogrešna.
- 60 Zaključak izložen u točki 54. ove presude ne može opovrgnuti ni argument Rumunjske prema kojem Komisija izlaže nedosljedne navode s obzirom na to da u odgovoru na tužbu tvrdi, s jedne strane, da se u pobijanoj odluci i pripremnim aktima za drugu reviziju spominje postojanje „općih nepravilnosti” i „nemar u suzbijanju nepravilnih ili prijevernih praksi” te, s druge strane, da u okviru druge revizije i u svojem konačnom stajalištu ona više nije spominjala nepravilnosti u smislu Smjernica za izračun financijskih ispravaka.
- 61 Naime, ta navodna nedosljednost u odgovoru na tužbu ne onemogućava da se na temelju dokumenata spomenutih u točki 49. ove presude shvati obrazloženje paušalnog ispravka. Taj je ispravak bio primijenjen jer je prema stajalištu Komisije bilo razvidno da je administrativni i kontrolni sustav za spornu podmjernu u Rumunjskoj u velikoj mjeri manjkav u tom smislu da su postojale indicije o općim nepravilnostima koje dovode do sustavne prekomjerne naknade poljoprivrednicima. Kao što je to potvrđeno na raspravi, Komisija smatra, s jedne strane, da je rizik za poljoprivredne fondove bio visok i, s druge strane, na temelju informacija koje su pružila rumunjska tijela nije se mogao izraditi točan izračun navedenog rizika. Slijedom navedenog, Komisija je primijenila paušalni ispravak od 25 % na temelju članka 12. stavaka 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 u vezi sa Smjernicama za izračun financijskih ispravaka, koji svi upućuju na pojam „nepravilnost”.
- 62 S obzirom na prethodno navedeno valja odbiti drugi tužbeni razlog u dijelu u kojem je istaknuta nedostatnost obrazloženja u pobijanoj odluci za primjenu paušalnog ispravka od 25 % izdataka nastalih za Rumunjsku na osnovi sporne podmjere.

***Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija na neodgovarajući način izvršila svoju ovlast kako bi određene iznose isključila iz financiranja Unije na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013***

- 63 Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na tome da je Komisija povrijedila članak 52. Uredbe br. 1306/2013 zbog neodgovarajućeg izvršavanja ovlasti sadržava šest prigovora.
- 64 Prvo, Rumunjska ističe da Komisija mora preuzeti odgovornost u slučaju da se sporna podmjerna koja se nalazi u PNDR-u 2007. – 2013. i koju je Komisija odobrila, pokaže suprotnom članku 40. stavku 3. Uredbe br. 1698/2005. Svaki bi drugi pristup bio suprotan člancima 76. do 78. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.). Drugo, Komisija je pogrešno smatrala da je Rumunjska povrijedila članak 40. stavak 3. Uredbe br. 1698/2005 kada je dala prekomjernu naknadu korisnicima potpore. Treće, Komisija je pogrešno primijenila članak 12. stavke 6. i 7. Delegirane

uredbe br. 907/2014 kao i Smjernice za izračun financijskih ispravaka. Četvrto, Komisija nije poštovala načelo zaštite legitimnih očekivanja. Peto, Komisija je prekršila načelo pravne sigurnosti. Šesto, Komisija nije poštovala načelo dobre uprave.

- 65 Valja, prije svega, ispitati zajedno četvrti i peti prigovor iz prvog tužbenog razloga koji su usko povezani i temelje se na istim činjeničnim pitanjima.

*Četvrti i peti prigovor iz prvog tužbenog razloga, od kojih se jedan temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja, a drugi na povredi načela pravne sigurnosti*

- 66 Rumunjska ističe da prilikom donošenja pobijane odluke Komisija nije poštovala načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti. Konkretno, s jedne strane, dopis Komisije od 4. travnja 2012. (vidjeti točku 6. ove presude) i njezino odobrenje za sedmu izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. na temelju odluke C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. (vidjeti točku 7. ove presude) stvorili su kod rumunjskih tijela i korisnika o kojima je riječ legitimna očekivanja da će se obveze preuzete radi financiranja sporne podmjere poštovati. Prilikom donošenja pobijane odluke ta očekivanja pogrešno nisu uzeta u obzir. S druge strane, različita stajališta i zakašnjela reakcija Komisije u okviru situacije koju je sama stvorila ugrozili su načelo pravne sigurnosti i onemogućili rumunjskim tijelima provedbu prikladnih mjera.
- 67 Komisija osporava argumente Rumunjske. Prema stajalištu Komisije, prije svega, njezino odobrenje za sedmu izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. dano je na temelju netočnih informacija. Stoga, dopis od 4. travnja 2012. (vidjeti točku 6. ove presude) ne sadržava precizna, bezuvjetna i usklađena jamstva koja mogu pobuditi legitimna očekivanja da će se stope plaćanja predviđene spornom podmjerom i dalje primjenjivati. Time što u svoje ugovore s korisnicima o kojima je riječ nije unijela revizijsku klauzulu, Rumunjska se učinila odgovornom za očekivanja tih korisnika. Potom, ona nije počinila niti jednu povredu načela pravne sigurnosti niti je prekasno priopćila rumunjskim tijelima moguće rješenje radi izbjegavanja bilo koje prekomjerne naknade korisnicima o kojima je riječ. Naposljetku, pogrešna je pretpostavka Rumunjske prema kojoj se PNDR 2007. – 2013. i stope plaćanja utvrđene na temelju metode koja je bila odobrena moraju strogo poštovati do svoje izmjene. Članak 19. Uredbe br. 1698/2005 u vezi s člankom 6. stavkom 1. točkom (c) i člankom 9. stavkom 3. Uredbe 1974/2006 tiče se samo revidiranja i izmjene nacionalnih programa ruralnog razvoja i ne dira u pravila o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i obveze Komisije u pogledu plaćanja čijim su izvršenjem ta pravila prekršena.
- 68 Uvodno valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti, kao opće načelo prava Unije, zahtijeva da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljivih učinaka, kako bi se zainteresirane osobe mogle snaći u situacijama i pravnim odnosima u pravnom poretku Unije (vidjeti presudu od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 100. i navedenu sudsku praksu).
- 69 Nužna posljedica načela pravne sigurnosti jest načelo zaštite legitimnih očekivanja na temelju kojeg pravo pozivanja na navedenu zaštitu ima svaki pojedinac kojemu je institucija Unije, time što mu je pružila konkretna jamstva, pobudila utemeljena očekivanja. Neovisno o obliku u kojem su priopćena, takva su jamstva konkretna, bezuvjetna i usklađena informacije. Suprotno tomu, nitko se ne može pozvati na povredu tog načela ako ne postoje takva jamstva (vidjeti presudu od 13. rujna 2017., Pappalardo i dr./Komisija, C-350/16 P, EU:C:2017:672, t. 39. i navedenu sudsku

- praksu). Na načelo zaštite legitimnih očekivanja može se također pozvati država članica (vidjeti presudu od 5. srpnja 2018., Španjolska/Komisija, T-88/17, EU:T:2018:406, t. 107. i navedenu sudsku praksu).
- 70 Radi provjere poštuje li se načelo zaštite legitimnih očekivanja, valja prvo odrediti jesu li akti upravnih tijela stvorili u predodžbi pažljivog i razboritog gospodarskog subjekta razumno očekivanje. Ako se odgovor na to pitanje pokaže potvrdnim, potom valja utvrditi legitimnost tog očekivanja (vidjeti presudu od 14. rujna 2006., Elmeka, C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 71 Ako je pažljiv i razborit gospodarski subjekt u stanju predvidjeti donošenje mjere Unije koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo nakon što je ta mjera donesena (vidjeti presudu od 16. listopada 1996., Efisol/Komisija, T-336/94, EU:T:1996:148, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 72 Valja utvrditi je li s obzirom na okolnosti ovog slučaja Komisija poštovala načelo zaštite legitimnih očekivanja i načela pravne sigurnosti.
- 73 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da je svojom Odlukom C(2008) 3831 od 16. srpnja 2008. Komisija odobrila PNDR 2007. – 2013. koji su predložila rumunjska tijela (vidjeti točku 2. ove presude). Dana 14. rujna 2011. Komisija je primila zahtjev za revidiranje navedenog programa kako bi se u njega uključile nove „mjere” (vidjeti točku 3. ove presude). Među tim se mjerama nalazila mjera 215 koja sadržava više podmjera (vidjeti točku 7. ove presude) kojima su utvrđene naknade za izgubljeni prihod i dodatne troškove koje su snosili poljoprivrednici te uzgajivači peradi i svinja koji su se dobrovoljno obvezali provesti određene standarde u području dobrobiti životinja. Nije sporno da je mjera 215, uključujući spornu mjeru, bila predmet više razmjena informacija između rumunjskih tijela i Komisije prije nego što je ova potonja Provedbenom odlukom C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. (vidjeti točku 7. ove presude) odobrila predloženu izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. i umetanje, među ostalim, mjere 215 u navedeni program kao usklađene sa zakonodavstvom Unije, a osobito Uredbom br. 1698/2005.
- 74 Međutim, povodom revizija nakon njezine Provedbene odluke C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. (vidjeti točku 7. ove presude), Komisija je u svojem dopisu o mirenju od 14. ožujka 2017. (vidjeti točku 13. ove presude) smatrala da mjera 215 nije usklađena s člankom 40. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005, prema kojem se, kao što je to pojašnjeno u točki 45. ove presude, „[p]laćanja [...] odobravaju godišnje i pokrivaju dodatne troškove i izgubljeni prihod nastao preuzimanjem obveze” i „[a]ko je nužno, mogu pokrivati i trošak transakcije”.
- 75 Nakon što je to navedeno, valja, kao prvo, ispitati Komisijin argument prema kojem odobrenje za izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. kako bi se u njega uključila mjera 215 nije moglo pobuditi legitimna očekivanja da će se stope naknada povezane sa spornom podmjerom poštovati, s obzirom na to da ona nije raspolagala svim korisnim elementima da utvrdi usklađenost te podmjere sa zakonodavstvom Unije, a osobito Uredbom br. 1698/2005 (vidjeti točku 67. ove presude).
- 76 U tom pogledu, kao prvo, iz dopisa ARES(2011) 1344895 od 13. prosinca 2011. (vidjeti točku 4. ove presude) proizlazi da je Komisija navela rumunjskim tijelima da u trenutačnom stanju prijedlog izmjena PNDR-a 2007. – 2013. nije prihvatljiv te je stoga zatražila pojašnjenja. Konkretnije, Komisija je primijetila da izgleda da financiranje uzgajivača počiva na pretpostavci da se broj

životinja smanjuje te da istovremeno i dalje postoje izdaci povezani s amortizacijom staja, ručnog rada i potrošnje električne energije, što joj izgleda kao dvostruko korištenje potpore. Stoga je zatražila pojašnjenja.

- 77 Drugo, iz dopisa od 4. travnja 2012. (vidjeti točku 6. ove presude) proizlazi da su Komisiji pružena pojašnjenja. Naime, u tom dopisu Komisija je navela, među ostalim, da predložene izmjene PNDR-a 2007. – 2013. poštuju relevantne odredbe Uredbe br. 1698/2005 i Uredbe br. 1974/2006 te su stoga prihvaćene. Stoga je donijela Provedbenu odluku C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. kojom se odobrava sedma izmjena PNDR-a 2007. – 2013. koja je uključivala, među ostalim, mjeru 215 i njezine podmjere (vidjeti točku 7. ove presude).
- 78 Treće, iz izvješća tijela za mirenje donesenog u okviru postupka 17/RO/796 (vidjeti točku 15. ove presude) proizlazi da su mu rumunjska tijela pokazala poruku elektroničke pošte od 17. veljače 2012. koja je potvrdila da je došlo do rasprava između njih i Komisije koje su uključivale zahtjeve za izmjenu metode izračuna naknada povezanih sa spornom podmjerom. Tijelo za mirenje je, dakle, zaključilo da su Komisiji stavljeni na raspolaganje svi elementi izračuna, to jest ne samo konačni rezultat, nego i način na koji je taj rezultat dobiven.
- 79 Četvrto, iz dopisa od 11. rujna 2019. (vidjeti točku 24. ove presude) kojima su rumunjska tijela zatražila pokretanje postupka 19/RO/856 proizlazi da je u postupku pregovaranja s Komisijom radi izmjene PNDR-a 2007. – 2013. kako bi se u njega uvrstila, među ostalim, mjera 215, metoda izračuna povezana s njome bila predmet prepiske porukama elektroničke pošte od 17. veljače i 14. ožujka 2012. i također dvostranih susreta od 27. srpnja 2011. te 13. i 14. veljače 2012. U dopisu od 11. rujna 2019. navedeno je da su razmjene informacija i tablice s pregovorima o tehničkim aspektima mjere 215 dovele do izmjena i prilagodbi verzija tehničkih specifikacija za navedenu mjeru i metode izračuna koje su bile s njome povezane kako bi se osigurala njezina usklađenost sa zakonodavstvom Unije. Konkretnije, u tom su dopisu rumunjska tijela navela da su uštede na krmivu bile detaljno analizirane i da se nije smatralo nužnim uključiti uštede koje proizlaze iz nabave manjeg broja životinja. Usto, pojašnjeno je da su metode izračuna povezane sa svim podmjerama mjere 215 bile stavljene na raspolaganje Komisiji putem Sustava za upravljanje fondovima u Uniji SFC2007, i to prvi put 14. rujna 2011. u svojoj prvotnoj verziji, a potom 22. ožujka 2012. u svojoj konačnoj verziji koju je Komisija odobrila.
- 80 U odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je Opći sud donio Rumunjska je podnijela dvije snimke zaslona Sustava za upravljanje fondovima u Uniji SFC2007 koje pokazuju da su metode izračuna povezane sa spornom podmjerom bile doista stavljene Komisiji na raspolaganje, i to prvo 14. rujna 2011. u svojoj prvotnoj verziji, a potom 22. ožujka 2012. u svojoj konačnoj verziji koju je Komisija odobrila. Osim toga, u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio na raspravi Rumunjska je pojasnila da su fiksni troškovi bili stavljeni na raspolaganje Komisiji u okviru rasprava do kojih je došlo prilikom prve revizije i da ih je ona uzela u obzir i smatrala uključenim u metodu izračuna koju su rumunjska tijela predložila. Slijedom toga, navedeni se troškovi nisu više spominjali u konačnoj verziji mjere 215 koju je Komisija odobrila.
- 81 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da su se rasprave između rumunjskih tijela i Komisije prije nego što je potonja odobrila izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. u svibnju 2012. odnosile, među ostalim, na metode za izračun naknada povezane sa spornom podmjerom te da su i konačni rezultat i način na koji je taj rezultat izračunan bili stavljeni Komisiji na raspolaganje. Osim toga, s jedne strane, u svojim pismenima Komisija nije osporavala da su joj metode izračuna bile stavljene na raspolaganje putem Sustava za upravljanje fondovima u Uniji SFC2007 predviđenog u članku 63. stavku 1. Uredbe br. 1974/2006. S druge strane, u odgovoru na mjeru

upravljanja postupkom koju je Opći sud donio, Komisija je priznala da dopis ARES(2011) 1344895 od 13. prosinca 2011. (vidjeti točku 4. ove presude) pokazuje da su elementi metode izračuna upotrijebljene za spornu podmjera bili predmet rasprava između nje i Rumunjske.

- 82 Na temelju elemenata stavljenih Općem sudu na raspolaganje valja zaključiti da je prilikom odobravanja izmjene PNDR-a 2007. – 2013. Komisija raspolagala informacijama koje su joj omogućile da ocijeni jesu li s člankom 40. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005 usklađene sporna podmjera i metode za izračun stopa potpore svojstvenih toj mjeri. Slijedom navedenog treba odbiti argument Komisije prema kojem je ona tek nakon revizije Revizorskog suda saznala za činjenicu da uštede povezane s nekupljenim životinjama i uštede na krmivu povezane sa stvarnim povećanjem težine životinja nisu uzeti u obzir prilikom izračuna stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom.
- 83 Dakle, Rumunjska s pravom tvrdi da je odobrenje za PNDR 2007. – 2013. predstavljalo „jasan” pristanak Komisije za provedbu sporne podmjere, u skladu sa zahtjevima u području proračuna kao i načelom bliskog savjetovanja između te institucije Unije u svojstvu nalagodavne institucije i država članica Unije.
- 84 Kao drugo, kao što to proizlazi iz točaka 76. do 79. ove presude, postojala je rasprava između rumunjskih tijela i Komisije o metodi za izračun stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom prije odobrenja izmjene PNDR-a 2007. – 2013., kako bi se u njega uključila navedena podmjera te je Komisija raspolagala elementima nužnima za ocjenu usklađenosti te podmjere s člankom 40. stavkom 3. Uredbe br. 1698/2005. Ta rasprava i dokumenti spomenuti u točkama 78. i 79. ove presude dopuštaju zaključak da je Komisija pružila „konkretne informacije” u smislu sudske prakse navedene u točki 69. ove presude kada je poslala dopis od 4. travnja 2012. i kada je izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. odobrila. Usto, formulacija iz dopisa Komisije od 4. travnja 2012. i odluka o odobravanju izmjene nacionalnog programa ruralnog razvoja dopuštaju zaključak da su navedene informacije bile „bezuvjetne” u smislu sudske prakse navedene u točki 69. ove presude. Naposljetku valja utvrditi da su informacije o kojima je riječ bile također „usklađene” u smislu navedene sudske prakse. Naime, prema članku 9. stavku 6. Uredbe br. 1974/2006 Komisija procjenjuje izmjene programa ruralnog razvoja koje države članice predlože ocjenjujući usklađenost s odredbama Uredbe br. 1698/2005, sukladnost s odgovarajućim nacionalnim strateškim planom i usklađenost s odredbama Uredbe br. 1974/2006.
- 85 Usto, s obzirom na to da je prilikom odobravanja izmjene PNDR-a 2007. – 2013., kako bi se u njega uključila mjera 215, Komisija ocijenila usklađenost sporne podmjere s Uredbom br. 1698/2005, također, dakle, i s njegovim člankom 40. stavkom 3., valja priznati da su rumunjska tijela legitimno smatrala da je u ovom slučaju Komisijina odluka kojom se odobrava izmjena PNDR-a 2007. – 2013. činila zakonsku obvezu u smislu članka 23. drugog podstavka Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL 2005., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 44.). Prema toj odredbi „[o]dluka Komisije o prihvaćanju svakog programa ruralnog razvoja koji je predložila država članica smatra se odlukom o financiranju u smislu članka 75. stavka 2. Uredbe [...] br. 1605/2002 i nakon dostavljanja predmetnoj državi članici predstavlja zakonsku obvezu u smislu te Uredbe”. Takva zakonska obveza u posebnim okolnostima, poput onih u ovom sporu, može stvoriti legitimna očekivanja da će Komisija ostati kod ocjene usklađenosti mjere s pravilima na snazi.

- 86 S obzirom na prethodno navedeno, valja priznati da je Komisija pobudila kod rumunjskih tijela legitimna očekivanja u smislu sudske prakse navedene u točki 70. ove presude, da su stope naknada povezanih sa spornom podmjernom bile usklađene s propisima Unije i, slijedom toga, da su navedena plaćanja bila pokrivena financiranjem Unije.
- 87 Kao treće, što se tiče navoda Komisije prema kojem nakon što su rumunjskim tijelima priopćeni zaključci Revizorskog suda, očekivanja rumunjskih tijela nisu više bila „legitimna” u smislu sudske prakse navedene u točkama 70. i 71. ove presude, mora se primijetiti sljedeće.
- 88 Prvo, kao što to Rumunjska s pravom ističe, postupak revizije pred Revizorskim sudom jest međuetapa u postupku donošenja pobijane odluke i ocjene usklađenosti izdataka nastalih na temelju PNDR 2007. – 2013. Nakon navedene etape uslijedili su koraci Komisije, poput revizije, dvostrani sastanci, mogući postupci mirenja, konačno stajalište Komisije nakon navedenih postupaka, sažeto izvješće i odluka o isključenju iz financiranja. S obzirom na to da je Komisija pružila informacije koje su za Rumunjsku mogle stvoriti legitimna očekivanja da će se poštovati stope naknade koje su povezane sa spornom podmjernom, utvrđene su PNDR-om 2007. – 2013. i preuzete u nacionalno zakonodavstvo, sama činjenica da je Komisija mogla revidirati svoje stajalište povodom zaključaka Revizorskog suda nije mogla dovesti do prestanka navedenih očekivanja.
- 89 Osim toga, iz tumačenja zaključaka Revizorskog suda i Komisijina dopisa o mirenju od 14. ožujka 2017. (vidjeti točku 13. ove presude) proizlazi da su revizori Revizorskog suda priopćili stopu pogreške do 78,87 % za neke podmjere i kategorije životinja, kao i ukupni iznos pogreške od 160 056 272,18 eura, dok je Komisija predložila da se iz financiranja Unije isključi ukupni iznos od 73 619 746,33 eura na osnovi sporne podmjere i drugih podmjera mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. Usto, u svojoj prvoj reviziji Komisija nije dala procjenu utjecaja pogreške u slučaju sporne podmjere iako je utjecaj koji su procijenili revizori Revizorskog suda iznosio 38,41 %. Kao što to proizlazi iz izvješća koje je donijelo tijelo za mirenje u okviru postupka 19/RO/796, Komisija je na saslušanju pred tim tijelom navela da nije bila u mogućnosti niti provjeriti niti shvatiti izračun stope pogreške više od 38 % koji je Revizorski sud izradio.
- 90 Iz prethodno navedenog proizlazi da su zaključci Revizorskog suda bili priopćeni rumunjskim tijelima prije izmijenjenog stajališta Komisije prema kojem su plaćanja izvršena na osnovi sporne podmjere prekršila članak 40. stavak 3. Uredbe br. 1698/2005. Stoga se ne može tvrditi da su od primitka zaključaka Revizorskog suda rumunjska tijela morala razumno predvidjeti da bi Komisija, od koje potječu konkretne, bezuvjetne i usklađene informacije prema kojima metoda za izračun stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjernom poštuje zahtjeve Uredbe br. 1698/2005, mogla „prihvatiti metodu izračuna različitu” od one koju su upotrijebila rumunjska tijela i koja su se, osim toga, razlikovala od one koju je predložio Revizorski sud.
- 91 Drugo, članak 9. stavak 3. Uredbe br. 1974/2006 predviđa da se izmjene PNDR-a 2007. – 2013. mogu unijeti do 31. prosinca 2015. pod uvjetom da države članice obavijeste o tim izmjenama najkasnije do 31. kolovoza 2015. U ovom je slučaju nesporno da se, u skladu s navedenim člankom, odredbe PNDR-a 2007. – 2013. kao i mjera 215 provedena u zakonodavnom okviru zajedničke poljoprivredne politike tijekom tog razdoblja nisu mogle više izmijeniti u trenutku u kojem su zaključci revizije Revizorskog suda bili priopćeni. Osim toga, u svojem dopisu od 28. veljače 2019. Komisija priznaje da izmjena PNDR-a 2007. – 2013. nije više bila moguća na taj datum. Ne može se, dakle, tvrditi da su rumunjska tijela mogla primijeniti plaćanja različita od onih koja su odobrena Odlukom Komisije C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012., iako je ta odluka ostala na snazi, niti da su u trenutku zaključaka Revizorskog suda ona mogla jednostrano



izmijeniti nacionalni program ruralnog razvoja nakon 31. prosinca 2015. Valja također utvrditi da su od 2016. rumunjska tijela uputila brojne upite službama Komisije kao bi se odredio postupak za izmjenu odredaba tehničkih specifikacija mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. i da im, suprotno onomu što Komisija tvrdi, koristan odgovor na te upite nije ponuđen od 3. ožujka 2016.

92 Naime, iz Komisijina dopisa od 3. ožujka 2016., koji je podnijela Općem sudu u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom, ne proizlazi da je odgovor, u pogledu načina provedbe plaćanja povezanih sa spornom podmjerom, bio pružen rumunjskim tijelima do tog datuma. U svojem dopisu od 3. ožujka 2016. Komisija upućuje na plaćanja povezana s drugim podmjerama mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je u svojem dopisu od 3. ožujka 2016. Komisija prešutno iznijela prijedlog za unošenje revizijskih klauzula u obveze korisnika o kojima je riječ, valja primijetiti da takvo uključivanje ne može biti dovoljno da rumunjska tijela prestanu primjenjivati stope plaćanja koje su povezane sa spornom podmjerom i utvrđene su neizmijenjenim nacionalnim programom ruralnog razvoja. Sniženje stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom počelo se primjenjivati za rumunjska tijela nakon izmjene PNDR-a 2007. – 2013. izvršene uz poštovanje članka 18. i 19. Uredbe br. 1698/2005.

93 U skladu s člankom 18. Uredbe br. 1698/2005, naslovljenim „Priprema i odobravanje” predviđeno je sljedeće:

„1. Programme ruralnog razvoja utvrđuje država članica u uskoj suradnji s partnerima navedenim u članku 6.

2. Država članica Komisiji podnosi prijedlog svakog programa ruralnog razvoja koji sadrži informacije spomenute u članku 16.

3. Komisija procjenjuje predložene programe na osnovu njihove usklađenosti sa strateškim smjernicama [Unije], nacionalnim strateškim planovima i ovom Uredbom.

Ako Komisija drži da neki program ruralnog razvoja nije usklađen sa strateškim smjernicama [Unije], nacionalnim strateškim planovima ili ovom Uredbom, traži od države članice reviziju predloženog programa u smislu takve usklađenosti.

4. Svaki program ruralnog razvitka odobrava se u skladu s postupkom opisanim u članku 90. stavku 2.”

94 Članak 19. Uredbe br. 1698/2005, naslovljen „Revizija”, određuje sljedeće:

„1. Država članica nakon odobrenja Odbora za praćenje ponovno pregledava programe ruralnog razvoja i po potrebi prilagođava ih preostalom razdoblju. Revizije uzimaju u obzir ishod evaluacija i izvješća Komisije posebno u vezi s jačanjem ili prilagodbom načina na koji su prioriteta [Unije] uzeti u obzir.

2. Komisija usvaja odluku o zahtjevima za reviziju programa ruralnog razvoja nakon što država članica podnese takav zahtjev u skladu s postupkom opisanim u članku 90. stavku 2. Promjene koje zahtijevaju odobrenje odlukom Komisije definirane su u skladu s postupkom opisanim u članku 90. stavku 2.”

- 95 Prilikom dijaloga s Komisijom, rumunjska tijela istaknula su u više navrata objektivnu nemogućnost da se PNDR 2007. – 2013. izmijeni te su zatražila potporu Komisije kako bi se našlo rješenje nakon 7. siječnja 2016. Stoga Komisija ne može tvrditi da rumunjska tijela nisu djelovala sa svom potrebnom pažnjom kako bi se što je prije moguće razjasnila situacija i našla pravno održiva mogućnost.
- 96 Treće, Komisija se ne može s uspjehom pozivati na prijedlog u dopisu od 28. veljače 2019. prema kojem su nakon 31. prosinca 2015. sva plaćanja povezana s mjerom 215 bila izvršena na temelju prijelaznih odredbi o izdacima iz nacionalnog programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. te je načelno mogla priznati da se izmjena stopa plaćanja povezanih s navedenom podmjerom odrazila u tekstu nacionalnog programa ruralnog razvoja putem izmjene tog programa.
- 97 Naime, propisi Unije predviđaju rokove za izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. i za podnošenje zahtjeva za plaćanje na temelju mjere iz navedenog programa. Na datum dopisa Komisije 28. veljače 2019. više nije bilo moguće izmijeniti naknade putem izmjene nacionalnog programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. koja bi se primjenjivala retroaktivno na zahtjeve za plaćanje koji su već podneseni na temelju sporne podmjere. Obveze s korisnicima bile su sklopljene na temelju PNDR-a 2007. – 2013. i datum za podnošenje zahtjeva za plaćanje za zadnju godinu obveze korisnika mjere 215 bio je 15. veljače 2019.
- 98 U tom pogledu valja pojasniti da je, kao što to proizlazi iz spisa te kako je to pojašnjeno na raspravi, mjera 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. bila predmet tranzicije u okviru nacionalnog programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020., koji je odobren Provedbenom odlukom Komisije C(2015) 3508 od 26. svibnja 2015. te je provedena u okviru prijelaznih odredaba, pri čemu posebni uvjeti za obveze na osnovi mjere 215 nisu bili usklađeni izmjenom nacionalnog programa ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. Stoga je za rumunjska tijela iznos plaćanja povezanih sa spornom podmjerom ostao onaj iz PNDR-a 2007. – 2013. do 2019., zadnje godine prijelaznih obveza iz mjere 215 za koje su naknade povezane sa spornom podmjerom bile plaćene do roka 30. lipnja 2020., kao što to predviđa članak 75. stavak 1. Uredbe br. 1306/2013.
- 99 Osim toga, kao što je to navedeno u dopisu rumunjskih tijela od 11. rujna 2019., programski dokumenti o provedbi mjera iz PNDR-a 2007. – 2013. (vodič za podnošenje zahtjeva, priručnici i postupci za upravljanje zahtjevima za plaćanje, priručnici i postupci za odobravanje plaćanja) odobreni su ministarskom odlukom i čine nacionalno zakonodavstvo. Oni sadržavaju iznose koji se nalaze u specifikacijama mjere 215.
- 100 Četvrto, kao i tijelo za mirenje u svojem izvješću donesenom u okviru postupka 19/RO/796, valja, dakle, priznati da su izmjena PNDR-a 2007. – 2013. i odluka kojom se navedena izmjena odobrava bili nužni kako bi rumunjska tijela mogla smanjiti isplaćene naknade. Naime, ona su s pravom navela da je poštovanje relevantnih propisa Unije i, konkretnije, članka 9. stavka 3. Uredbe br. 1974/2006 (vidjeti točku 91. ove presude), kao i relevantnog nacionalnog zakonodavstva donesenog radi provedbe navedenog programa, onemogućilo da se nakon datuma na koji su ona obaviještena o zaključcima Revizorskog suda izmijeni stopa plaćanja i metoda izračuna koji su povezani sa spornom podmjerom koju je Komisija odobrila Odlukom C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012.
- 101 Stoga valja zaključiti da uzimajući uz obzir okolnosti ovog slučaja, to jest da su metode za izračun stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom i njezini financijski rezultati bili predmet posebnih pregovora s Komisijom, koja ih je dopisom od 4. travnja 2012. i Odlukom C(2012) 3529

*final* od 25. svibnja 2012. izrijekom prihvatila kao usklađene s Uredbom br. 1698/2005, zaključci Revizorskog suda ne mogu s trenutačnim učinkom pobiti navedene metode i njihove rezultate, što bi dovelo do prestanka legitimnih očekivanja Rumunjske.

- 102 Budući da su se legitimna očekivanja Rumunjske – u pogledu činjenice da će se stope naknada koje su povezane sa spornom podmjerom, utvrđene PNDR-om 2007. – 2013., prenesene u nacionalni program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. (vidjeti točku 98. ove presude) te preuzete u nacionalno zakonodavstvo (vidjeti točku 99. ove presude) poštovati za cijelog trajanja obveza koje su korisnici preuzeli – produljila nakon zaključaka Revizorskog suda, Komisija ih je, stoga, povrijedila kada je odlučila primijeniti paušalni ispravak od 25 % te iz financiranja Unije isključiti odgovarajuće izdatke povezane s navedenom podmjerom.
- 103 Taj zaključak nije doveden u pitanje Komisijinim argumentom koji se temelji na primjeni presude od 14. ožujka 2013., *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169) u ovom slučaju. Naime, u točki 31. te presude navedeno je da članak 30. Uredbe br. 1782/2003 predviđa da se programi potpore navedeni u Prilogu I. toj uredbi provode ne dirajući u moguće svakodobne provjere ovisno o razvoju tržišta i proračunskoj situaciji. U točki 32. iste presude pojašnjeno je da se u uvodnoj izjavi 22. spomenute uredbe navodi da se zajednički programi potpore moraju prilagoditi okolnostima, prema potrebi u vrlo kratkim rokovima, i da korisnici ne mogu, dakle, računati na nepromjenjivost uvjeta za dodjelu potpora i moraju se pripremiti na to da se programi revidiraju ovisno o razvoju tržišta. Sud zaključuje u točki 33. navedene presude da je pažljiv i razborit gospodarski subjekt bio u mogućnosti predvidjeti da su se izravna plaćanja na osnovi programa dohodovne potpore mogla smanjiti nakon provjere s obzirom na razvoj tržišta i proračunske situacije. Međutim, za razliku od slučaja koji je Sud ispitao u presudi od 14. ožujka 2013., *Agrargenossenschaft Neuzelle* (C-545/11, EU:C:2013:169), u ovom slučaju zakonodavstvo Unije ne dopušta izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. i obveza preuzetih s korisnicima u bilo kojem trenutku, kao što to proizlazi iz članka 9. stavka 3. Uredbe br. 1974/2006 spomenutog u točki 91. ove presude.
- 104 Usto, Komisija se u ovom slučaju ne može osloniti na primjenu presude od 3. travnja 2017., *Njemačka/Komisija* (T-28/16, EU:T:2017:242, t. 93. do 97.), kako bi isključila vremensku postojanost legitimnih očekivanja Rumunjske. Naime, u toj je presudi Opći sud presudio da Komisijino odobrenje za program razvoja poljoprivrednog gospodarstva i ruralnog područja u Bavarskoj (Njemačka) za razdoblje 2007. – 2013. nije moglo biti njezino odricanje od zahtjeva za komparativnim kriterijima odabira, čime bi u svakom slučaju prekoračila svoje ovlasti. Situacija u ovom predmetu nije usporediva s onom ispitanom u okviru navedene presude. Naime, u ovom predmetu Komisija, koja je raspolagala svim nužnim elementima, odlučila je u okviru svoje široke margine prosudbe odobriti izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. kako bi se u njega uključila mjera 215 (i time sporna podmjera) kao usklađena Uredbom br. 1698/2005, također, dakle, i s člankom 40. stavkom 3. te uredbe. Time je Komisija odobrila metodu za izračun stopa naknade povezanu sa spornom podmjerom koja nije uzela u obzir uštede koje proizlaze iz životinja koje više nisu bile kupljene i stvarnu težinu životinja radi izračuna ušteda na krmivu. Povrh toga, iz presude od 3. travnja 2017., *Njemačka/Komisija* (T-28/16, EU:T:2017:242), ne proizlazi da su mjere programa razvoja o kojemu je bila riječ bile predmet posebnih pregovora, kao što je to ovdje slučaj.
- 105 Mogućnost koju je Komisija iznijela na raspravi da se u ovom slučaju primijeni sudska praksa proizašla iz presude od 22. studenoga 2018., *Portugal/Komisija* (T-31/17, EU:T:2018:830, t. 93.), također se mora odbiti.

- 106 Naime, u točki 93. presude od 22. studenoga 2018., Portugal/Komisija (T-31/17, EU:T:2018:830), presuđeno je, doduše, da su opći programi privremenog karaktera, tako da Komisija prilikom njihova odobrenja načelno ne zauzima konačni stav o tome jesu li mjere koje oni sadržavaju u skladu sa svim primjenjivim pravilima prava Unije i, prema tome, o prihvatljivosti tih mjera za Unijino financiranje. Opći je sud dodao da se samo iz Komisijina odobrenja općeg programa ne može zaključiti ni da su mjere koje su u njemu sadržane nužno usklađene sa svim primjenjivim pravilima prava Unije ni da Komisija više ne može dovoditi u pitanje prihvatljivost tih mjera za Unijino financiranje, posebno tijekom postupka potvrde sukladnosti u skladu s člankom 31. Uredbe br. 1290/2005 te se pozvao na točke 48., 49., 52. i 59. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Češka Republika/Komisija (C-4/17 P, EU:C:2018:237).
- 107 Međutim, mora se utvrditi da je u točki 96. presude od 22. studenoga 2018., Portugal/Komisija (T-31/17, EU:T:2018:830), izričito navedeno da se odluka Komisije o odobravanju nacionalnog programa ruralnog razvoja o kojemu je bila riječ nije posebno izjasnila o usklađenosti podmjere iz programa o kojoj je bila riječ sa svim odredbama koje se primjenjuju u području Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP). Povrh toga, u izreci odluke Komisije o odobravanju izmjene navedenog programa bilo je navedeno da odobrenje koje se u toj odluci daje „ne obuhvaća načine kontrole i sankcije koje će se razmatrati u kontekstu revizije EFJP-a”. Opći je sud, dakle, s obzirom na tekst odluke o odobrenju kao i pravni kontekst u kojem je donesena presudio da se ne može smatrati da je Komisija „portugalskim tijelima prilikom donošenja te odluke dala precizne, bezuvjetne i usklađene informacije o prihvatljivosti izdataka koji se odnose na mjere kontrole iz točke 4.6. Priloga I. potprogramu za autonomnu regiju Azore [Portugal] za financiranje Unije”. Ocjene dane u navedenoj presudi ne mogu se, dakle, primijeniti u ovom predmetu. Naime, kao što je to utvrđeno u točkama 84., 101. i 102. ove presude, Komisija je u ovom slučaju posebno pregovarala o sadržaju sporne podmjere. Odluka o odobravanju izmjene PNDR-a 2007. – 2013. ne može imati, dakle, samo „privremeni” karakter.
- 108 Što se tiče Komisijina argumenta koji se temelji na tome da je unatoč okolnosti da u ugovorima s korisnicima nisu predviđene revizijske klauzule Rumunjska našla u svojem pravnom okviru sredstvo za smanjenje plaćanja za druge podmjere mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013., također i nakon 2015., s obzirom na utvrđenja u točki 91. do 100. ove presude, mora se primijetiti da navedeni argument ne dokazuje da je u pogledu sporne podmjere Rumunjska također mogla naći sredstvo za smanjenje stopa naknade. Osim toga, Rumunjska je u svojim dopisima od 9. srpnja 2018. te 8. siječnja i 12. veljače 2019. navela Komisiji da su zbog smanjenja naknada povezanih s drugim podmjerama korisnici pokrenuli sudske postupke potražujući cjelovitu isplatu potpore u skladu s PNDR-om 2007. – 2013. i nacionalnim zakonodavstvom.
- 109 U tom pogledu Rumunjska je u svojem dopisu od 11. rujna 2019. pravilno istaknula da Komisijin prijedlog da se nakon podnošenja zahtjeva za plaćanja za petu i zadnju godinu obveze na osnovi mjere 215 uključe novi elementi u metodologiju izračuna naknada povrh elemenata poznatih u trenutku potpisivanja obveza predstavlja rizik za korisnike zbog nepredvidljivosti čimbenika koji mogu utjecati na gospodarske i financijske pokazatelje o kojima ovisi održivost gospodarstava ili čak u ekstremnim slučajevima nastavak gospodarske djelatnosti gospodarstava u teškoćama.
- 110 Obveze koje su potpisali korisnici u okviru mjere 215 imaju vrijednost ugovora, sklopljene su na razdoblje od najmanje pet godina i predviđaju obveze koje su korisnici dobrovoljno preuzeli da se usklade s osnovnim zahtjevima, zahtjevima i radnjama posebnima za svaku podmjeru kojoj su pristupili kao i standardima za zaštitu okoliša primjenjivima na poljoprivredna zemljišta koja pripadaju gospodarstvu o kojemu je riječ te poljoprivrednim djelatnostima koje se obavljaju na tom

gospodarstvu. Zbog tih obveza i isteka roka predviđenog za predlaganje izmjene PNDR-a 2007. – 2013. nije bilo moguće da rumunjska tijela primijene naknade koje ne odgovaraju razini u tehničkim specifikacijama mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013.

- 111 U svakom slučaju činjenica da Rumunjska može smanjiti plaćanja i time umanjiti svoje gubitke koji proizlaze iz odbijanja da te izdatke preuzmu poljoprivredni fondovi u pogledu sporne podmjere, suprotno onomu što proizlazi iz odobrenog nacionalnog plana ruralnog razvoja, ne može je lišiti mogućnosti da se s uspjehom osloni na legitimna očekivanja da se poštuju stope naknada koje su povezane sa spornom podmjerom, utvrđene su PNDR-om 2007. – 2013. i preuzete u nacionalno zakonodavstvo (vidjeti točku 99. ove presude). Osim toga, nužnost da se u okviru sporne podmjere pokrenu postupci za izmjenu ugovora i nužnost za suočenjem s mogućim sudskim postupcima koji iz toga proizidu, kao što je to bio slučaj u okviru drugih podmjera mjere 215 iz PNDR-a 2007. – 2013. upravo su negativne posljedice povrede načela zaštite legitimnih očekivanja Rumunjske kao i načela pravne sigurnosti.
- 112 Doduše, valja priznati da iz sudske prakse proizlazi da Komisijin prihvrat programa ruralnog razvoja ne dodjeljuje tom programskom dokumentu pravnu snagu veću od pravne snage zakonodavstva Unije i da su, slijedom toga, i Komisija i Rumunjska i dalje obvezane poštovati odredbe zakonodavstva Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2015., Poljska/Komisija, T-257/13, neobjavljenu, EU:T:2015:111, t. 53.). Međutim, Rumunjska podupire svoje navode ne samo kako bi istaknula da je Komisija povrijedila načelo zaštite legitimnih očekivanja od odobravanja PNDR-a 2007. – 2013., nego i od okolnosti da su mjera 215 i njezina metoda za izračun naknada bile predmet posebnih pregovora i od okolnosti da u trenutku u kojem su joj priopćeni zaključci Revizorskog suda zakonodavstvo Unije, to jest članak 9. stavak 3. Uredbe br. 1974/2006, nije više dopuštalo izmjenu navedenog programa. *Ratio legis* te odredbe jest osigurati stabilnost obveza preuzetih na temelju PNDR-a 2007. – 2013.
- 113 Budući da se u tekstu članka 40. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005, prema kojem plaćanja za dobrobit životinja pokrivaju dodatne troškove i izgubljeni prihod nastao preuzimanjem obveze (vidjeti točku 45. ove presude) ne navodi kako izračunati dodatne troškove koje snose uzgajivači i u kojoj mjeri Komisija raspolaže širokom marginom prosudbe da odluči dovodi li metoda za izračun stopa naknade do prekomjerne naknade korisnicima potpore, valja pridodati posebnu važnost njezinu odobrenju koje je nakon posebnih pregovora s rumunjskim tijelima dala za metodu koju su ona utvrdila. Drugim riječima, Komisijino odobrenje za izmjenu PNDR-a 2007. – 2013. na temelju Odluke C(2012) 3529 *final* od 25. svibnja 2012. i istek roka za njegovu izmjenu dopuštaju zaključak da je ta odluka pobudila utemeljena očekivanja ne samo da se sporna podmjera neće više mijenjati, nego i da će očekivanja rumunjskih tijela ostati legitimna u smislu sudske prakse navedene u točkama 70. i 71. ove presude, nakon što su im dostavljeni zaključci Revizorskog suda.
- 114 Uzimajući u obzir posebne okolnosti ovog slučaja, valja priznati da na pravo na Unijino financiranje naknada povezanih sa spornom podmjerom prema iznosu koji je utvrđen u PNDR-u 2007. – 2013. i prenesen u nacionalni program ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020., odobren Provedbenom odlukom Komisije C(2015) 3508 od 26. svibnja 2015., u zamjenu za obveze koje su poljoprivrednici preuzeli i poštovali kroz razdoblje od pet godina (to jest povećanje prostora dodijeljenog svakoj životinji za 10 % i posljedično smanjenje broja životinja), ne može postojati utjecaj niti se ono može izmijeniti zbog naknadnih činjenica, poput zaključaka Revizorskog suda, zbog toga što bi to ugrozilo legitimna očekivanja rumunjskih tijela.

115 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja zaključiti da prilikom donošenja pobijane odluke Komisija nije poštovala načelo zaštite legitimnih očekivanja i, slijedom toga, načelo pravne sigurnosti čija je načelo zaštite legitimnih očekivanja nužna posljedica (vidjeti točku 69. ove presude).

116 Stoga valja prihvatiti četvrti i peti prigovor iz prvog tužbenog razloga.

*Treći prigovor iz prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 12. stavaka 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 i Smjernice za izračun financijskih ispravaka*

117 Rumunjska tvrdi da je Komisija pogrešno primijenila članak 12. stavke 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 i Smjernice za izračun financijskih ispravaka. Naglašava da je taj problem već bio istaknut u pogledu Provedbene odluke 2018/873, kao što je to prikazalo tijelo za mirenje u svojem izvješću podnesenom u okviru postupka 17/RO/796 (vidjeti točku 15. ove presude). Konkretnije, Komisija je pogrešno smatrala da se postojanje navodno pogrešne metode izračuna može izjednačiti sa slučajevima nepravilnosti koji su uređeni člankom 12. stavcima 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014. Naime, slučaj na koji se navedena odredba odnosi tiče se postupanja korisnika fondova. U ovom se slučaju ne postavlja pitanje nedostataka u provjeri zakonitosti i pravilnosti zahtjeva koji su dali povoda naknadi na osnovi sporne podmjere. Osim toga, u slučaju pogrešne metode izračuna nemoguće je bez nerazmjernog napora utvrditi točan iznos ispravaka. S obzirom na to da se utvrđenje da je metoda izračuna pogrešna ne može povezati sa slučajevima nepravilnosti u smislu gore spomenutih odredbi, navedeno utvrđenje ne može dovesti do primjene paušalnog ispravka.

118 Komisija uzvraća da se s pravom oslonila na članak 12. stavke 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 s obzirom na to da joj informacije proizašle iz druge revizije nisu omogućile da izračunom ili ekstrapolacijom preciznije utvrdi iznos prekomjerne naknade, kao što se to zahtijeva člankom 12. stavcima 2. i 3. navedene uredbe. Komisija priznaje da su u okviru prve revizije nepravilnosti bile istovremeno okvalificirane kao „neprihvatljivi izdaci” i kao „nepostojanje ključne kontrole” u vezi s odgovarajućim provjerama radi nadzora nad usklađenošću zahtjeva sa svim kriterijima prihvatljivosti koji su utvrđeni u zakonodavstvu Unije i definirani u PNDR-u 2007. – 2013. Međutim, ovaj se predmet ne odnosi na odluku donesenu povodom prve revizije, a druga revizija došla je do zaključka o „općim nepravilnostima” i „nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevornih praksi”, a da nije spomenuto nepostojanje ključne kontrole u smislu Smjernica za izračun financijskih ispravaka. Prema navodima Komisije izraz „paušalni ispravak” upotrijebljen je u dvjema revizijama i, u pogledu terminologije upotrijebljene u svrhu ispravka, izrazi „netočne stope plaćanja” i „precijenjeni iznosi plaćanja” upućuju na isti aspekt, to jest na činjenicu da su netočne stope plaćanja dovele do precjenjivanja iznosa koje treba platiti. Članak 12. stavci 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 odnose se na primjenu članka 52. stavka 1. Uredbe br. 1306/2013 koji uključuje svaki izdatak koji nije usklađen s pravom Unije i EPFRR-om kao i prekomjernu naknadu o kojoj je riječ u ovom slučaju, a koji proizlaze iz primjene pogrešne metode izračuna.

119 U tom pogledu valja naglasiti da u skladu s člankom 52. stavkom 1. Uredbe br. 1306/2013, ako Komisija otkrije da rashodi koji nisu nastali u skladu s pravom Unije, ona donosi odluku kojom određuje iznose koje treba isključiti iz financiranja Unije. U skladu s člankom 52. stavkom 2. iste uredbe, Komisija procjenjuje iznose koji se isključuju na temelju težine zabilježene neusklađenosti. U tu svrhu, uzima u obzir vrstu povrede te financijsku štetu prouzročenu Uniji. Usto, isključivanje temelji na utvrđivanju iznosa koji su neopravdano potrošeni i, ako te iznose nije moguće utvrditi uz razmjerne napore, može primijeniti, među ostalim, paušalne ispravke.

Paušalni ispravci primjenjuju se samo ako zbog prirode slučaja ili zbog toga što država članica nije dostavila Komisiji potrebne informacije nije moguće uz razmjernan napor preciznije utvrditi financijsku štetu prouzročenu Uniji.

120 U članku 12. stavcima 2. i 3. Delegirane uredbe br. 907/2014 uzeti su u obzir slučajevi u kojima neopravdano potrošeni iznosi ne moraju biti utvrđeni uz razmjernan napor i uz pomoć država članica.

121 Prema članku 12. stavku 1. drugom podstavku Delegirane uredbe br. 907/2014 „[k]ako bi odredila iznose koje se može isključiti iz financiranja Unije kad utvrdi da izdatci nisu nastali u skladu s pravom Unije i u pogledu EPFRR-a, u skladu s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom, Komisija upotrebljava vlastite nalaze i uzima u obzir informacije koje su države članice dostavile u postupku potvrde o sukladnosti provedenom u skladu s člankom 52. Uredbe [...] br. 1306/2013”.

122 Članak 12. stavak 3. Delegirane uredbe br. 907/2014 određuje sljedeće:

„Ako neopravdano potrošene iznose nije moguće utvrditi u skladu sa stavkom 2., iznose koje treba isključiti Komisija može odrediti primjenom ekstrapoliranih ispravaka. Kako bi Komisiji omogućile određivanje relevantnih iznosa, države članice mogu, u razdobljima koje utvrđuje Komisija tijekom postupka potvrde o sukladnosti, dostaviti izračun iznosa koji treba isključiti iz financiranja Unije dobivenog ekstrapolacijom statističkim sredstvima rezultata provjera provedenih na reprezentativnom uzorku tih slučajeva. Uzorak se uzima iz populacije u kojoj je razumno očekivati pojavu utvrđene nesukladnosti.”

123 Članak 12. stavci 6. i 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 odnose se na slučajeve u kojima nisu ispunjeni uvjeti za utvrđivanje iznosa koje treba isključiti iz financiranja Unije iz članka 12. stavaka 2. i 3. navedene uredbe. Stoga Komisija primjenjuje paušalne ispravke čija je razina utvrđena uzimajući uz obzir narav i težinu povrede te njezinu vlastitu procjenu rizika od financijske štete za Uniju.

124 U skladu s člankom 12. stavkom 6. Delegirane uredbe br. 907/2014 predviđeno je sljedeće:

„Ako nisu ispunjeni uvjeti za određivanje iznosa koje treba isključiti iz financiranja Unije kako je navedeno u stavcima 2. i 3. ili je slučaj takav da se iznosi koje treba isključiti ne mogu odrediti na temelju tih stavaka, Komisija primjenjuje odgovarajuće paušalne ispravke uzimajući u obzir narav i težinu prekršaja i svoju vlastitu procjenu rizika financijske štete prouzročene Uniji.

Razina paušalnih ispravaka utvrđuje se osobito uzimajući u obzir utvrđenu vrstu nesukladnosti. U tu se svrhu nedostaci u kontrolama dijele na one koji se odnose na ključne kontrole i one koji se odnose na pomoćne kontrole kako slijedi:

(a) ključne su kontrole administrativne provjere i kontrole na terenu nužne za utvrđivanje prihvatljivosti potpore i odgovarajuće primjene smanjenja i kazni;

(b) pomoćne su kontrole sve ostale administrativne radnje potrebne za pravilnu obradu zahtjeva.

Ako se u okviru istog postupka potvrde o sukladnosti utvrde različite nesukladnosti koje bi pojedinačno potaknule različite paušalne ispravke, primjenjuje se isključivo najviša razina paušalnog ispravka.”

- 125 Prema članku 12. stavku 7. Delegirane uredbe br. 907/2014, „[p]ri utvrđivanju razine paušalnih ispravaka Komisija osobito uzima u obzir sljedeće okolnosti koje ukazuju na veću težinu nedostataka i veći rizik gubitka za proračun Unije”.
- 126 Što se tiče stupnja težine, članak 12. stavak 7. točka (c) Delegirane uredbe br. 907/2014 predviđa, među ostalim, da je taj stupanj veći i, prema tome, da nastaje veći rizik gubitka za proračun Unije kada „je utvrđeno da država članica ne primjenjuje sustav kontrole ili je on u velikoj mjeri manjkav te [da] postoje dokazi o široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi [...]”.
- 127 Presuđeno je da je smisao ispravka koji je Komisija naložila sukladno Smjernicama za izračun financijskih ispravaka taj da se izbjegne stavljanje na teret fondova iznosa koji nisu služili za financiranje cilja koji se želi postići predmetnim propisom Unije te ne predstavlja sankciju. U sudskoj je praksi stoga priznato da paušalni postoci iz smjernica omogućuju istovremeno poštovanje prava Unije i dobro upravljanje sredstvima Unije kao i da se izbjegne to da Komisija izvršava svoju diskrecijsku ovlast nalaganjem državama članicama nerazmjernih i neproporcionalnih ispravaka (vidjeti u tom smislu presudu od 6. srpnja 2015., Italija/Komisija, T-44/11, neobjavljenu, EU:T:2015:469, t. 87. i navedenu sudsku praksu).
- 128 U sudskoj je praksi, usto, pojašnjeno da – u slučaju u kojem nije moguće precizno procijeniti gubitke koje je Unija pretrpjela – Komisija može predvidjeti paušalni ispravak na temelju orijentacijskih kriterija u Smjernicama za izračun financijskih ispravaka (vidjeti u tom smislu presudu od 6. srpnja 2015., Italija/Komisija, T-44/11, neobjavljenu, EU:T:2015:469, t. 89. i navedenu sudsku praksu).
- 129 Kao što je to navedeno u točki 48. ove presude, u točki 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka navedeno je sljedeće:
- „Ako ,je utvrđeno da država članica ne primjenjuje sustav kontrole ili je on u velikoj mjeri manjkav te postoje dokazi o široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi’, opravdan je ispravak od 25 % jer je moguće razumno pretpostaviti da će zbog mogućnosti nekažnjenog podnošenja nepravilnih zahtjeva nastati iznimno velika financijska šteta za proračun Unije.
- [...]”
- 130 Iz sudske prakse proizlazi da u skladu s točkom 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka, u okolnostima koje upućuju na veću težinu utvrđenih nedostataka i, prema tome, veći rizik gubitka za proračun Unije iz članka 12. stavka 7. Delegirane uredbe br. 907/2014 Komisija primjenjuje u načelu paušalni ispravak po stopi od 25 %. Međutim, može odrediti i višu razinu stope ispravka. Stoga je paušalni ispravak po stopi od 100 % opravdan ako su nedostaci u sustavu kontrole tako ozbiljni da se smatraju u potpunosti suprotni pravilima Unije, zbog čega su sva plaćanja nepravilna (presuda od 17. prosinca 2020., Francuska/Komisija, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, t. 58.).
- 131 U ovom slučaju valja istaknuti, kao što to proizlazi iz sažetog izvješća i konačnog stajališta u dopisu od 14. travnja 2020., da je Komisija temeljila određivanje paušalnog ispravka na postojanju velikog rizika za poljoprivredne fondove zbog toga što su rumunjska tijela primjenjivala administrativni i kontrolni sustav za mjeru 215 u vezi s dobrobiti životinja koji je „ozbiljno manjkav u pogledu stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom”. Prema mišljenju Komisije taj nedostatak, koji utječe



na sva plaćanja na osnovi sporne podmjere, jest sistemski. Konkretnije, ona je ocijenila da postoje indicije o općim nepravilnostima koje su dovele do sustavne prekomjerne naknade za poljoprivrednike. S obzirom na to da rumunjska tijela nisu pružila izračun rizika nastalog za poljoprivredne fondove te su svejedno utvrdila ugroženu populaciju, Komisija je zaključila da je razumno pretpostaviti da je zbog mogućnosti nekažnjelog podnošenja nepravilnih zahtjeva nastala iznimno velika financijska šteta za proračun Unije. Stoga je Komisija odlučila primijeniti paušalni ispravak od 25 % oslonivši se na svoje Smjernice za izračun financijskih ispravaka.

- 132 Što se tiče nadzora proporcionalnosti paušalnog ispravka koji je Komisija primijenila, valja istaknuti da se među okolnostima koje prema članku 12. stavku 7. točki (c) Delegirane uredbe br. 907/2014 upućuju na veću težinu utvrđenih nedostataka, i prema tome veći rizik gubitka za proračun Unije, nalazi slučaj u kojem postoje dokazi o široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi (vidjeti točku 126. ove presude).
- 133 Taj je slučaj preuzet u točki 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka prema kojoj kada „je utvrđeno da država članica ne primjenjuje sustav kontrole ili je on u velikoj mjeri manjkav te [da] postoje dokazi o široko raširenim nepravilnostima i nemaru u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi, opravdan je ispravak od 25 % jer je moguće razumno pretpostaviti da će zbog mogućnosti nekažnjelog podnošenja nepravilnih zahtjeva nastati iznimno velika financijska šteta za proračun Unije” (vidjeti točke 48. i 129. ove presude).
- 134 Pojam „nepravilnost” definiran je u točki 1.2. Smjernica za izračun financijskih ispravaka na način da odgovara „svakoj povred[i] odredbe [prava Unije ili nacionalnog prava] koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun [Unije] ili proračune kojima [ona] upravlj[a], bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime [Unije], ili neopravdanim izdacima”.
- 135 Kada definira pojam „nepravilnost” koji opravdava primjenu stope ispravka od 25 % izdataka, točka 1.2. Smjernica za izračun financijskih ispravaka upućuje, dakle, na „učinjene radnje” ili na „propuštene radnje” gospodarskih subjekata.
- 136 U ovom slučaju, kao što to tvrdi tijelo za mirenje u svojem izvješću podnesenom u okviru postupka 19/RO/856 (vidjeti točku 25. ove presude) te kao što to Rumunjska ponavlja u svojoj tužbi, gospodarski subjekti u smislu točke 1.2. Smjernica za izračun financijskih ispravaka su korisnici koji su zatražili potporu na temelju stopa plaćanja predviđenih u PNDR-u 2007. – 2013. koji je Komisija odobrila.
- 137 Povreda članka 40. stavka 3. Uredbe br. 1698/2005 koju je Komisija navela ne proizlazi u svakom slučaju iz „učinjenih radnji” ili „propuštenih radnji” na strani korisnika potpore, nego iz metode za izračun stopa potpora koju su primijenila rumunjska tijela.
- 138 Tako pravna kvalifikacija metode izračuna povezane sa spornom podmjerom i njezina financijskog rezultata kao „općih nepravilnosti” i „široko raširenog nemara u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi” u skladu sa Smjernicama za izračun financijskih ispravaka nije točna.

- 139 U tom se pogledu mora podsjetiti na to da prema sudskoj praksi kada je Komisija donijela smjernice, one je obvezuju, a sud Unije mora provjeriti da je ta institucija poštovala pravila koja je usvojila (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2009., *Holland Malt/Komisija*, T-369/06, EU:T:2009:319, t. 167. i navedenu sudsku praksu).
- 140 Usto, čak i da se želi prihvatiti da „nepravilnosti” i „znatan nemar” koje Komisija navodi u svojem sažetom izvješću i u svojem konačnom stajalištu mogu upućivati na rumunjska tijela, a ne na korisnike, mora se primijetiti sljedeće.
- 141 Točno je da su rumunjska tijela nakon datuma dostave zaključaka Revizorskog suda, to jest 18. rujna 2015. (vidjeti točku 7. ove presude) i, također, nakon dopisa Komisije od 21. ožujka 2016. (vidjeti točku 12. ove presude), bila obaviještena o njezinu mišljenju o nepravilnosti stopa plaćanja povezanih sa spornom podmjerom. Međutim, Komisija je pogrešno smatrala da su rumunjska tijela počinila opće nepravilnosti ili bila krajnje nemarna u suzbijanju nepravilnih praksi time što su nastavila slobodno podnositi zahtjeve za potporu na temelju stope koja je dovela do prekomjerne naknade. Naime, postupanje rumunjskih tijela moglo se objasniti činjenicom, s jedne strane, da su ona primila jamstva da metoda izračuna podnesena Komisiji poštuje relevantne odredbe Uredbe br. 1698/2005 i Uredbe br. 1974/2006 te, s druge strane, da se na temelju članka 9. stavka 3. Uredbe br. 1974/2006 izmjena PNDR-a 2007. – 2013. može napraviti najkasnije do 31. prosinca 2015. pod uvjetom da država članica obavijesti o toj izmjeni najkasnije do 31. kolovoza 2015.
- 142 Sustavnost nedonošenja mjera za smanjenje naknada povezanih sa spornom podmjerom ili čak za njihovu suspenziju ne može se, dakle, izjednačiti u ovom slučaju s „općom nepravilnošću” u smislu Smjernica za izračun financijskih ispravaka koja opravdava primjenu stope paušalnog ispravka od 25 %.
- 143 U pogledu navodne mogućnosti da se „nekažnjeno” podnose nepravilni zahtjevi od strane korisnika o kojima je riječ i u pogledu primjene navodno precijenjenih stopa plaćanja, mora se primijetiti da je to povezano s višegodišnjim obvezama preuzetima na temelju PNDR-a 2007. – 2013. i legitimnim očekivanjima da će se sporna podmjera i dalje primjenjivati.
- 144 Naposljetku, postupanje rumunjskih tijela i korisnika o kojima je riječ ne može se izjednačiti sa „široko raširenim” nemarom u suzbijanju nepravilnih ili prijevarnih praksi. U ovom se slučaju zbog legitimnih očekivanja koja su stekla rumunjska tijela da će metoda izračuna raspravljena u 2012. s Komisijom poštovati pravila na snazi, ne može utvrditi nikakva nepravilna ili prijevarna praksa. Naime, zahtjevi za plaćanje bili su „pravilno” podneseni u skladu s nacionalnim programom ruralnog razvoja na snazi i plaćanja su „pravilno” izvršena primjenom stopa predviđenih spornom podmjerom koju je Komisija prethodno odobrila i koja je bila na snazi i u trenutku potpisivanja obveza od strane korisnika i u trenutku podnošenja njihovih zahtjeva za plaćanje agenciji za plaćanja.
- 145 Budući da su postojanje i težina nepravilnosti i nemara koji su počinila rumunjska tijela i koji proizlaze iz sustavnosti primjene precijenjenih stopa plaćanja naveli Komisiju da pretpostavi da postoji rizik od financijske štete za proračun Unije u skladu s člankom 12. stavkom 7. točkom (c) Delegirane uredbe br. 907/2014 te da i „postojanje” navodnih nepravilnosti ili nemara i „njihovu težinu ili sustavnost” treba isključiti u ovom slučaju (vidjeti točke 142. do 144. ove presude), primjena ispravka od 25 % jest neopravdana s obzirom na navedeni članak u vezi sa Smjernicama za izračun financijskih ispravaka.

- 146 Komisija je, dakle, počinila pogrešku u pravnoj kvalifikaciji kada se oslonila na članak 12. stavak 7. točku (c) Delegirane uredbe br. 907/2014 u vezi sa Smjernicama za izračun financijskih ispravaka, kako bi opravdala primjenu stope od 25 % kao paušalnog ispravka.
- 147 Osim toga, kao što to Rumunjska s pravom ističe, u okviru prve revizije Komisija je nepravilnosti u pogledu metode izračuna povezane sa spornom podmjerom i njezina financijskog rezultata istovremeno okvalificirala kao „neprihvatljive izdatke” i „nepostojanje ključne kontrole” u vezi s provjerama usklađenosti zahtjeva za potporu s kriterijima prihvatljivosti koji su navedeni u zakonodavstvu Unije i definirani u PNDR-u 2007. – 2013. Iako se, kao što to Komisija s pravom ističe, ovaj predmet ne odnosi na odluku donesenu povodom prve revizije, pravno pogrešna kvalifikacija u vidu „nepostojanja ključne kontrole” ipak dokazuje da od početka svoje istrage Komisija nije uspjela utvrditi vrstu povrede koju su počinila rumunjska tijela i financijski ispravak primjenjiv u ovom slučaju.
- 148 Valja, stoga, prihvatiti treći prigovor iz prvog tužbenog razloga i presuditi da je Komisija pogrešno smatrala da je financijski ispravak od 25 % opravdan na temelju članka 52. Uredbe br. 1306/2013 u vezi s člankom 12. Delegirane uredbe br. 907/2014 i točkom 3.2.5. Smjernica za izračun financijskih ispravaka.
- 149 S obzirom na sve prethodno navedeno, pri čemu nije potrebno ispitati prvi prigovor iz prvog tužbenog razloga koji se temelji na postojanju odgovornosti Komisije na osnovi članaka 76. do 78. Uredbe br. 1605/2002 ni drugi prigovor iz prvog tužbenog razloga koji se temelji na pogrešci u ocjeni u vezi s metodom za izračun stope naknade, ni šesti prigovor iz prvog tužbenog razloga koji se temelji na povredi načela dobre uprave, valja prihvatiti prvi tužbeni razlog i, prema tome, tužbu u cijelosti tako da se pobijana odluka poništi u dijelu u kojem isključuje određene izdatke koji su nastali za Rumunjsku u okviru EPFRR-a za financijske godine 2017. do 2019. i za iznos od 18 717 475,08 eura.

## **Troškovi**

- 150 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 151 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Rumunjske.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Provedbena odluka Komisije (EU) 2020/1734 od 18. studenoga 2020. o isključenju iz financiranja Europske unije određenih izdataka država članica nastalih u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) poništava se u dijelu u kojem isključuje određene izdatke koji su nastali za Rumunjsku u okviru EPFRR-a za financijske godine 2017. do 2019. i za iznos od 18 717 475,08 eura.**

**2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 18. siječnja 2023.

Potpisi