



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 18 stycznia 2023 r.*

EFRG i EFRROW – Wydatki wyłączone z finansowania – Wydatki poniesione przez Rumunię – Krajowy program rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 – Metody obliczania stawek wsparcia odnoszących się do poddziałania „1a” działania 215 – Płatności z tytułu dobrostanu „tuczników” i „loszek” – Zwiększenie o co najmniej 10% dostępnej przestrzeni przeznaczonej dla każdego zwierzęcia – Obowiązek uzasadnienia – Uzasadnione oczekiwania – Pewność prawa – Kwalifikacja prawna okoliczności faktycznych – Artykuł 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego (UE) 907/2014 – Wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczania zgodności i rozliczania rachunków

W sprawie T-33/21

Rumunia, którą reprezentowały E. Gane i L.-E. Bațagoi, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali J. Aquilina, A. Biolan oraz M. Kaduczak, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (czwarta izba),

w składzie podczas narady: S. Gervasoni, prezes, L. Madise (sprawozdawca) i J. Martín y Pérez de Nanclares, sędziowie,

sekretarz: I. Kurme, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lipca 2022 r.,

wyduje następujący

* Język postępowania: rumuński.

Wyrok

- 1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE Rumunia żąda stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2020/1734 z dnia 18 listopada 2020 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2020, L 390, s. 10) w zakresie, w jakim decyzja ta wyłączyła z tego finansowania niektóre wydatki poniesione przez Rumunię za lata 2017–2019, w kwocie 18 717 475,08 EUR (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”)

Okoliczności powstania sporu

- 2 Decyzją C(2008) 3831 z dnia 16 lipca 2008 r. Komisja Europejska zatwierdziła krajowy program rozwoju obszarów wiejskich Rumunii na lata 2007–2013 (zwany dalej „KPROW 2007–2013”).
- 3 W dniu 14 września 2011 r. rumuńskie ministerstwo rolnictwa i rozwoju wsi przekazało Komisji wniosek o dokonanie przeglądu KPROW 2007–2013 na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2006, L 368, s. 15). Jedną z zaproponowanych zmian było wprowadzenie działania 215 – Płatności z tytułu dobrostanu zwierząt (zwanego dalej „działaniem 215”). W ramach tego działania przewidziano płatności wyrównawcze w odniesieniu do utraty dochodów i do dodatkowych kosztów poniesionych przez rolników będących hodowcami drobiu i trzody chlewnej, którzy zgodnie z KPROW 2007–2013 dobrowolnie podjęliby się wdrożenia pewnych norm dotyczących dobrostanu zwierząt. Pomoc została przyznana w ramach wieloletnich zobowiązań podjętych przez rolników na okres co najmniej pięciu lat.
- 4 W piśmie ARES(2011) 1344895 z dnia 13 grudnia 2011 r. Komisja poinformowała Rumunię, że otrzymała i przeanalizowała propozycję zmiany KPROW 2007–2013. Wyjaśniła ona, że w takim kształcie propozycja zmiany nie może zostać zaakceptowana, i zwróciła się o udzielenie wyjaśnień. Jeśli chodzi w szczególności o działanie 215, Komisja odniosła się między innymi do metod obliczania stawek wsparcia odnoszących się do działania 215, żądając dokonania poprawek.
- 5 W dniu 22 marca 2012 r. władze rumuńskie wprowadziły do systemu zarządzania funduszami Unii SFC2007 zmienione metody obliczania.
- 6 W piśmie ARES(2012) 411175 z dnia 4 kwietnia 2012 r. Komisja wyraziła zgodę na siódmą zmianę KPROW 2007–2013, w tym na działanie 215. Zgodnie z tym pismem „służby Komisji przeprowadziły analizę proponowanych zmian” i uznały, że „zmiany te są zgodne z odpowiednimi przepisami rozporządzenia [Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1)] i rozporządzenia nr 1974/2006” oraz że „w konsekwencji propozycje zostały zaakceptowane”.
- 7 Decyzją wykonawczą Komisji C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. KPROW 2007–2013 został zmieniony i wprowadzone do niego zostało działanie 215.

- 8 W dniach 18–29 maja 2015 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził audyt w Rumunii i stwierdził błędy w odniesieniu do płatności dokonanych na podstawie działania 215. Zgodnie ze wstępnymi ustaleniami Trybunału Obrachunkowego, przekazanymi władzom rumuńskim w dniu 18 września 2015 r., wykryto błędy w metodzie obliczania płatności wyrównawczych z tytułu różnych poddziałań działania 215. Błędy te spowodowały przyznanie rolnikom nadmiernej rekompensaty i w związku z tym naruszenie art. 40 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2005, L 277, s. 1). Wśród poddziałań działania 215, których dotyczyły ustalenia Trybunału Obrachunkowego, znajdowało się poddziałanie 1a: „tuczniki”, „loszki” i „lochy” – Zwiększenie o co najmniej 10% dostępnej przestrzeni przeznaczonej dla każdego zwierzęcia (jedynie w odniesieniu do „tuczników” i „loszek”) (zwane dalej „spornym poddziałaniem”).
- 9 W piśmie nr 493 z dnia 7 stycznia 2016 r. oraz pismem E7324 z dnia 24 marca 2016 r. władze rumuńskie zwracały się do Komisji o wsparcie w celu wskazania jakiegoś rozwiązania, i sygnalizowały, że w momencie dokonania ustaleń Trybunału Obrachunkowego, czyli w dniu 18 września 2015 r., zmiana KPROW 2007–2013 nie była już możliwa.
- 10 W piśmie z dnia 25 stycznia 2016 r. Trybunał Obrachunkowy stwierdził między innymi, że wydatki związane ze spornym poddziałaniem są niekwalifikowalne ze względu na to, że metoda obliczania zastosowanych stawek wsparcia była błędna.
- 11 Po przeanalizowaniu ustaleń Trybunału Obrachunkowego i odpowiedzi władz rumuńskich Komisja postanowiła wszcząć pierwszy audyt administracyjny, pod sygnaturą RD 2/2016/031/RO, dotyczący działania 215 odnoszącego się do dobrostanu zwierząt w Rumunii w latach budżetowych 2014–2016 (zwany dalej „pierwszym audytem”).
- 12 W piśmie ARES(2016) 1403661 z dnia 21 marca 2016 r. Komisja wskazała, że płatności odnoszące się między innymi do spornego poddziałania zawierały błędy systemowe i nie były zgodne z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Zwróciła się ona do władz rumuńskich o dostarczenie dalszych informacji dotyczących między innymi tego poddziałania. Z informacji, którymi dysponowała Komisja, wynikało bowiem, że brak było kluczowej kontroli i że płatności dokonane z tytułu tego poddziałania charakteryzowały się ogólnymi nieprawidłowościami mogącymi powodować, że odnośne wydatki nie mogłyby kwalifikować się do finansowania unijnego.
- 13 W piśmie ARES (2017) 1331659 z dnia 14 marca 2017 r. Komisja zwróciła się do władz rumuńskich o dokonanie nowego obliczenia stawek płatności i zaproponowała zastosowanie korekty finansowej za lata budżetowe 2014–2016. Dokładniej rzecz ujmując, zaproponowała ona między innymi zastosowanie ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 25% wydatków wynikających z płatności wyrównawczych dokonanych przez akredytowaną agencję rumuńską z tytułu spornego poddziałania oraz korekt obliczanych w sposób jednorazowy w odniesieniu do wydatków poniesionych z tytułu poddziałań innych niż sporne poddziałanie.
- 14 Władze rumuńskie wszczęły postępowanie pojednawcze pod sygnaturą 17/RO/796 (zwane dalej „postępowaniem 17/RO/796”) w odniesieniu do kwoty 28 087 745,37 EUR odnoszącej się do płatności dokonanych w ramach spornego poddziałania w latach budżetowych 2014–2016.
- 15 W sprawozdaniu przedstawionym w ramach postępowania 17/RO/796, zawartym w piśmie ARES(2017) 4685136 z dnia 26 września 2017 r., organ pojednawczy stwierdził, że korekta ryczałtowa w wysokości 25% była nieuzasadniona, między innymi ze względu na to, że

okoliczności niniejszego przypadku nie pozwalają uznać, iż brak było kontroli kluczowej (zob. pkt 12 powyżej), i wyraził wątpliwości co do zastosowania korekty w odniesieniu do okresu poprzedzającego datę notyfikacji wstępnych ustaleń audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy.

- 16 W swym ostatecznym stanowisku, zawartym w piśmie ARES(2018) 1348956 z dnia 12 marca 2018 r., a także w sprawozdaniu podsumowującym ARES(2018) 2487854 z dnia 16 maja 2018 r., Komisja podtrzymała między innymi swoje twierdzenie, zgodnie z którym płatności dokonane z tytułu spornego poddziałania naruszają art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005.
- 17 W dniu 13 czerwca 2018 r. Komisja Europejska wydała decyzję wykonawczą (UE) 2018/873 wyłączającą z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2018, L 152, s. 29). W decyzji tej Komisja między innymi zastosowała wobec Rumunii ryczałtową korektę finansową w wysokości 25%, odpowiadającą kwocie 13 184 846,61 EUR, za lata budżetowe 2015 i 2016 z powodu zawyżenia kwoty płatności dokonanych przez rumuński podmiot z tytułu spornego poddziałania objętych zintegrowanym systemem zarządzania i kontroli (ZSZiK) w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).
- 18 Rumunia wniosła skargę o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji wykonawczej 2018/873. Z powodu przekroczenia terminu skarga ta została odrzucona jako niedopuszczalna postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2019 r., Rumunia/Komisja (T-530/18, EU:T:2019:269). Odwołanie wniesione przez Rumunię od wspomnianego postanowienia zostało oddalone wyrokiem z dnia 10 września 2020 r., Rumunia/Komisja (C-498/19 P, niepublikowanym, EU:C:2020:686).
- 19 Po zamknięciu roku budżetowego 2016 Komisja przeprowadziła nowy audyt, pod sygnaturą RD 2/2018/031/RO, obejmujący lata budżetowe 2017–2019 (zwany dalej „drugim audytem”). Uznając, że władze rumuńskie naruszyły art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, Komisja zaproponowała między innymi wyłączenie z finansowania przez EFRROW kwoty 18 717 475,08 EUR, odpowiadającej ryczałtowej korekcie finansowej w wysokości 25% wydatków poniesionych z tytułu spornego poddziałania w ramach KPROW 2007–2013. Co się tyczy owego poddziałania, przewidującego płatności wyrównawcze dla hodowców „tuczników” według stawki wsparcia w wysokości 41,40 EUR na dużą jednostkę przeliczeniową (DJP), „loszek” – według stawki wsparcia w wysokości 165 EUR na DJP, i „loch” – według stawki wsparcia w wysokości 23,30 EUR na DJP, Komisja wskazała te same błędy co podczas pierwszego audytu. Dokładniej rzecz ujmując, zdaniem Komisji stawki płatności dla kategorii „tuczników” i „loszek” były zawyżone, ponieważ oszczędności na paszach nie uwzględniały rzeczywistego wzrostu masy zwierząt, a początkowa cena wejściowa zwierząt nie hodowanych nie została odliczona. Na podstawie art. 41 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1200/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549) Komisja systemowo zawiesiła 25% wszystkich kwot wymaganych przez władze rumuńskie z tytułu spornego poddziałania.
- 20 Pismem nr 545 z dnia 9 lipca 2018 r. władze rumuńskie dostarczyły dodatkowe informacje dotyczące między innymi zasad zastosowanych w celu dokonania płatności wyrównawczych w ramach działania 215 i po raz kolejny powiadomiły Komisję o obiektywnej niemożności

dokonania zmiany KPROW 2007–2013. Władze te poinformowały również Komisję, że do sądów krajowych wpłynęły skargi wniesione przez beneficjentów, którzy otrzymali płatności wyrównawcze niższe od tych przewidzianych w zobowiązaniach podjętych na podstawie działania 215 KPROW 2007–2013.

- 21 W piśmie ARES(2018) 638947 z dnia 12 grudnia 2018 r. Komisja zwróciła się do władz rumuńskich o wyjaśnienia i przekazała im protokół ze spotkania dwustronnego z dnia 20 listopada 2018 r. Władze rumuńskie udzieliły odpowiedzi w piśmie nr 241040 z dnia 8 stycznia 2019 r. i w piśmie nr 133 z dnia 12 lutego 2019 r., domagając się między innymi wyjaśnień dotyczących sposobu dokonania przeglądu KPROW 2007–2013, ponieważ ich zdaniem aby zmienić stawki płatności odnoszące się do spornego poddziałania, konieczna była zmiana tego programu, zaś w momencie notyfikacji ustaleń Trybunału Obrachunkowego termin na jej dokonanie już minął.
- 22 W piśmie ARES(2019) 1368242 z dnia 28 lutego 2019 r. Komisja wskazała, że nie można już dokonać przeglądu KPROW 2007–2013, lecz że może ona co do zasady zaakceptować odzwierciedlenie zmian kwoty płatności odnoszących się do działania 215 w poprawce do krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020.
- 23 W następstwie rozmów i wymiany informacji między władzami rumuńskimi a Komisją ta ostatnia w piśmie ARES(2019) 5096803 z dnia 5 sierpnia 2019 r. notyfikowała Rumunii swoją propozycję wyłączenia z finansowania unijnego kwoty 18 717 475,08 EUR, stanowiącej korektę ryczałtową w wysokości 25% wydatków poniesionych z tytułu spornego poddziałania za lata budżetowe 2017–2019. We wspomnianym piśmie Komisja wyjaśniła, że zgodnie z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych jednostek, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, gwarancji i wykorzystania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18) istniało zwiększone ryzyko strat dla budżetu Unii, ponieważ można racjonalnie domniemywać, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków może spowodować wyjątkowo wysokie szkody finansowe w budżecie Unii. Zdaniem Komisji Rumunia dopuściła się „ogólnych nieprawidłowości” w rozumieniu pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych w ramach procedur rozliczania zgodności i rozliczania rachunków, o których mowa w komunikacie Komisji C(2015) 3675 final z dnia 8 czerwca 2015 r. (zwanym dalej „wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych”), uzasadniających zastosowanie stawki korekty wynoszącej 25%.
- 24 W piśmie nr 662 z dnia 11 września 2019 r. władze rumuńskie wskazały, że rozwiązanie zaproponowane przez Komisję, o którym mowa w pkt 22 powyżej, nie może być zastosowane. Wszczęły one zatem ponownie postępowanie pojednawcze, pod sygnaturą 19/RO/856, w odniesieniu do kwoty 18 717 475,08 EUR (zwane dalej „postępowaniem 19/RO/856”).
- 25 W sprawozdaniu przedstawionym w ramach postępowania 19/RO/856, zawartym w piśmie ARES(2019) 7587324 z dnia 10 grudnia 2019 r., organ pojednawczy stwierdził, że pojednanie nie jest możliwe, i między innymi wskazał, że nie jest przekonany, iż elementy uwzględnione w rozpatrywanej sprawie wchodzą w zakres pojęcia „nieprawidłowości” w rozumieniu wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych (zob. pkt 23 powyżej).
- 26 W piśmie ARES(2020) 2031991 z dnia 14 kwietnia 2020 r., zawierającym jej ostateczne stanowisko, i w sprawozdaniu podsumowującym ARES(2020) 5780976 z dnia 22 października 2020 r. Komisja stwierdziła, że płatności dokonane z tytułu spornego poddziałania naruszały

art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Wskazała ona tym samym, że kwota 18 717 475,08 EUR, odpowiadająca 25% wydatków odnoszących się do wspomnianego poddziałania, powinna zostać wyłączona z finansowania unijnego.

- 27 W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja wydała zaskarżoną decyzję i między innymi zastosowała wobec Rumunii ryczałtową korektę finansową, zgodnie z którą 25% wydatków poniesionych przez rumuńską akredytowaną agencję płatniczą i zadeklarowanych w ramach EFRROW, w kwocie 18 717 475,08 EUR, zostało wyłączonych z finansowania z powodu zawyżenia kwoty płatności wyrównawczych wypłaconych z tytułu spornego poddziałania w latach budżetowych 2017–2019.

Żądania stron

- 28 Rumunia wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania unijnego wydatki poniesione przez rumuńską akredytowaną agencję płatniczą z tytułu EFRROW na podstawie spornego poddziałania w latach budżetowych 2017–2019, w kwocie 18 717 475,08 EUR;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

- 29 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

Co do prawa

- 30 Na poparcie skargi Rumunia podnosi w istocie dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy niewłaściwego wykonywania przez Komisję kompetencji do wyłączenia pewnych wydatków z finansowania unijnego na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 i zawiera sześć zarzutów szczegółowych. Zarzut drugi dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 31 Należy zbadać najpierw zarzut drugi.
- 32 Ponadto trzeba zauważyć, że w ramach zarzutu drugiego Rumunia podnosi również, iż Komisja naruszyła prawo. Ponieważ identyczny argument został również podniesiony w ramach trzeciego zarzutu szczegółowego w zarzucie pierwszym, należy udzielić nań odpowiedzi podczas badania tego zarzutu i konkretnego zarzutu szczegółowego.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 33 Rumunia podnosi, że Komisja nie wyjaśniła powodów, dla których wyłączyła całkowitą kwotę 18 717 475,08 EUR z finansowania niektórych wydatków poniesionych w ramach EFRROW w odniesieniu do lat budżetowych 2017–2019.

- 34 Zdaniem Rumunii Komisja nie wyjaśniła wystarczająco, w jaki sposób rzekomo błędna metoda obliczania stanowiła sytuację, której dotyczą przypadki przewidziane w art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, a mianowicie nieprawidłowość w rozumieniu wytycznych w sprawie metody ustalania korekt finansowych. Ponadto według Rumunii Komisja nie powołała się na zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom, aby uzasadnić zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 25% wydatków, i nie uzasadniła swojego stanowiska co do kwalifikacji prawnej rzekomo błędnej metody obliczeń (zob. pkt 12, 15, 23 i 25 powyżej). Zmiana terminologii użytej przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowania korekty ryczałtowej utrudniła zdaniem Rumunii wysiłki poczynione przez władze rumuńskie w celu zrozumienia powodów leżących u podstaw zaskarżonej decyzji.
- 35 Komisja podważa argumenty Rumunii.
- 36 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia, wchodzącej w zakres zgodności z prawem spornego aktu. Z tego punktu widzenia uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, w taki sposób, aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami podjęcia środka, a właściwemu sądowi – przeprowadzenie kontroli (zob. wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Rumunia/Komisja, T-145/15, EU:T:2017:86, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 W szczególności obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, ściśle związany z zasadą poszanowania prawa do obrony, ma za zadanie, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu (zob. wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Rumunia/Komisja, T-145/15, EU:T:2017:86, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Nie można jednak wymagać, by uzasadnienie wymieniało wszelkie odnośne okoliczności faktyczne i prawne. Kwestię tego, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymagania, które zostały przypomniane w pkt 36 i 37 powyżej, należy bowiem oceniać w świetle nie tylko jego brzmienia, lecz także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Rumunia/Komisja, T-145/15, EU:T:2017:86, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Ponadto jeżeli decyzja została wydana w kontekście dobrze znanym zainteresowanemu, może być uzasadniona w sposób skrótowy (wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Région Nord-Pas-de-Calais i Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisja, T-267/08 i T-279/08, EU:T:2011:209, pkt 44; zob. także podobnie wyrok z dnia 30 września 2003 r., Niemcy/Komisja, C-301/96, EU:C:2003:509, pkt 89, 92).
- 40 Należy również przypomnieć, że w szczególnym kontekście wypracowywania decyzji dotyczących rozliczania rachunków uzasadnienie decyzji należy uznać za wystarczające, gdy państwo – adresat decyzji – było ściśle zaangażowane w proces wypracowywania tej decyzji i znało przyczyny, dla których Komisja uznała, że nie należy obciążać funduszy rolnych sporną kwotą (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2004 r., Grecja/Komisja, C-332/01, EU:C:2004:496, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 W świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 36–40 powyżej należy zbadać, czy Komisja wyjaśniła w wystarczający sposób powody, dla których uznała, że ma do czynienia z okolicznościami, o których mowa w art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 i w pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych, które wskazują na wysoki stopień wagi stwierdzonych niedociągnięć, a tym samym zwiększone ryzyko straty dla budżetu Unii, i w odniesieniu do których wspomniane przepisy przewidują zastosowanie stawki korekty ryczałtowej w wysokości 25%.
- 42 W tym względzie w pierwszej kolejności należy wskazać, że decyzja wykonawcza 2018/873 i wymiana stanowisk pomiędzy organami administracji dokonana przed wydaniem zaskarżonej decyzji stanowią elementy kontekstu, w który wpisuje się rzeczona decyzja, i mogą wobec tego, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 40 powyżej, zostać uwzględnione przy ocenie, czy decyzja ta jest wystarczająco uzasadniona. Ponadto sama Komisja przy okazji drugiego audytu wielokrotnie odniosła się do pierwszego audytu, sygnalizując, że istotne kwestie zostały już omówione i postanowione oraz że posłużyła się pierwszym audytem w celu uzupełnienia swoich odpowiedzi na elementy sygnalizowane przez władze rumuńskie.
- 43 W drugiej kolejności, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 40 powyżej, należy wziąć pod uwagę oficjalną wymianę korespondencji między Komisją a władzami rumuńskimi mającą na celu wydanie zaskarżonej decyzji, ponieważ korespondencja ta zawiera streszczenie głównych kwestii omawianych w toku postępowania i stanowi również część kontekstu, w jaki wpisuje się ta decyzja. Owa korespondencja obejmuje pismo dotyczące ustaleń z dnia 8 maja 2018 r., na które Rumunia odpowiedziała pismem z dnia 9 lipca 2018 r., dwustronne spotkanie z dnia 20 listopada 2018 r., którego protokół został przekazany Rumunii pismem z dnia 12 grudnia 2018 r., na które Rumunia również odpowiedziała – w dniu 8 stycznia 2019 r., pismo pojednawcze z dnia 5 sierpnia 2019 r., ostateczne stanowisko zawarte w piśmie z dnia 14 kwietnia 2020 r. oraz sprawozdanie podsumowujące dotyczące zaskarżonej decyzji.
- 44 Z dokumentów wymienionych w pkt 42 i 43 powyżej wynika, że Komisja wskazała władzom rumuńskim, iż stawki płatności zastosowane z tytułu spornego poddziałania były zbyt wysokie. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja wyjaśniła we wspomnianych dokumentach, że zastosowana przez Rumunię w celu ustalenia stawek płatności metoda obliczania nie uwzględniała przy obliczaniu oszczędności na paszach rzeczywistego wzrostu wagi zwierząt, a mianowicie tego, że masa zwierząt zwiększała się z 30 do 103 kilogramów (kg) przed ich dostarczeniem. Ponadto Komisja wskazała również władzom rumuńskim, że przy zastosowaniu wspomnianej metody obliczania stawki wsparcia wyrównawczego nie dokonano żadnego odliczenia początkowej ceny wejściowej zwierząt niezakupionych. Zdaniem Komisji przy obliczaniu stawki wyrównawczej obejmującej dodatkowe koszty i utratę dochodów z tytułu spornego poddziałania należało odliczyć cenę zwierząt, które ze względu na podjęte dobrowolnie przez hodowców trzody chlewnej zobowiązania do zwiększenia o 10% przestrzeni dostępnej dla każdego zwierzęcia nie były już kupowane.
- 45 Nieuwzględnienie rzeczywistego wzrostu masy zwierząt przy obliczaniu oszczędności na paszach oraz brak odliczenia początkowej ceny wejściowej zwierząt w celu ustalenia stawek wsparcia zostały uznane przez Komisję za sprzeczne z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym płatności z tytułu dobrostanu zwierząt obejmują dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania. Rozumowanie Komisji polegało na uznaniu, że pewna część wszystkich płatności wyrównawczych wypłaconych z tytułu spornego poddziałania nie mogła być finansowana z budżetu Unii ze względu na systemowy charakter stosowania zawyżonych stawek w celu obliczenia wspomnianych płatności. W związku z tym, w celu

ochrony funduszy rolnych, Komisja systemowo zawiesiła 25% wszystkich kwot żądanych przez władze rumuńskie w odniesieniu do spornego poddziałania, a następnie zastosowała korektę ryczałtową w wysokości 25% wydatków związanych ze wspomnianym poddziałaniem.

- 46 Rumunia kwestionuje wystarczający charakter wyjaśnień przedstawionych przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowania korekty ryczałtowej w wysokości 25% i uważa za przeszkodę w zrozumieniu tej korekty zmianę terminologii użytej w celu zakwalifikowania rzekomego błędu związanego z metodą obliczania stawek wsparcia przewidzianych w ramach spornego poddziałania.
- 47 W tym względzie należy przypomnieć, że kryteria i metodyka stosowania korekt w ramach art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 są przewidziane w art. 12 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. Z art. 12 ust. 6 tego rozporządzenia delegowanego wynika, że jeżeli kwot, które mają zostać wyłączone z finansowania Unii, nie można określić w drodze obliczeń lub ekstrapolacji, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia delegowanego, Komisja stosuje korekty ryczałtowe, uwzględniając charakter i wagę naruszenia oraz własną ocenę ryzyka poniesienia szkody finansowej przez Unię. Zgodnie z art. 12 ust. 7 tego rozporządzenia delegowanego przy ustalaniu poziomu korekt ryczałtowych Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę okoliczności świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii. Wśród tych okoliczności w art. 12 ust. 7 lit. c) wspomnianego rozporządzenia delegowanego wymienione zostało niestosowanie przez dane państwo członkowskie systemu kontroli lub stosowanie mające poważne wady oraz istnienie dowodów na „poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom”.
- 48 W wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych Komisja przedstawiła ogólne zasady i poziom korekty ryczałtowej, które mogła zaproponować na podstawie art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 i art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. W pkt 3.2.5 wspomnianych wytycznych zostało wskazane, że „[jeżeli] [d]ane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz [jeżeli] istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom – uzasadniona jest wtedy korekta w wysokości 25%, gdyż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków przyczyni się do wyjątkowo wysokich szkód finansowych w budżecie Unii”.
- 49 W ostatecznym stanowisku i w sprawozdaniu podsumowującym sporządzonych w ramach drugiego audytu, znanych Rumunii, Komisja wyjaśniła, że jej zdaniem nieprawidłowości wynikały w niniejszym przypadku z faktu, iż władze rumuńskie systemowo stosowały błędną metodologię obliczeń w celu określenia stawek płatności w ramach spornego poddziałania, nie zaś z wykonania tego działania w odniesieniu do każdego beneficjenta w zamian za podjęte przez niego zobowiązania. We wspomnianych dokumentach Komisja wskazała, że na podstawie dostępnych informacji system zarządzania i kontroli spornego poddziałania w Rumunii okazuje się mieć poważne wady i że istnieją przesłanki świadczące o ogólnych nieprawidłowościach prowadzących do systemowej nadmiernej rekompensacie dla rolników. Ponieważ władze rumuńskie nie przedstawiły obliczenia ryzyka ponoszonego przez fundusze rolne, a jednak wskazały populację, której dotyczy ryzyko, Komisja uznała, że zastosowanie korekty w wysokości co najmniej 25% będzie zgodne z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 oraz z wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych i pokryje wydatki dokonane za lata budżetowe 2017–2019 (od dnia 16 października 2016 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.).

- 50 W dokumentach wymienionych w pkt 49 powyżej Komisja podkreśliła, że Trybunał Obrachunkowy obliczył nadmierną rekompensatę w wysokości 38,41% i że zaproponowała jednak niższą stawkę korekty w celu uwzględnienia niektórych przedstawionych przez władze rumuńskie argumentów, które rzeczywiście mogły uzasadniać mniejsze ryzyko nadmiernej rekompensaty, ale które nie mogły zostać wyrażone za pomocą środków czysto matematycznych. Władze rumuńskie zwróciły się bowiem o uwzględnienie technologii żywienia ad libitum (z woli), zwiększenia średniej masy do uboju w ostatnich latach oraz zwiększenia kosztów stałych dla pozostałych zwierząt. Zważywszy, że władze rumuńskie nie przedstawiły nowego obliczania stawek płatności, Komisja uznała, że stawka ryczałtowa w wysokości 25% była najlepszym oszacowaniem ryzyka dla funduszy rolnych, które można przeprowadzić przy proporcjonalnym wysiłku.
- 51 Dokonane w aktach przygotowawczych do zaskarżonej decyzji, o których mowa w pkt 49 powyżej, odniesienie do istnienia „ogólnych nieprawidłowości” i „zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom” mające uzasadnić zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 25% stanowi uzasadnienie wystarczające, aby umożliwić władzom rumuńskim zrozumienie zastosowania rzeczowej korekty finansowej. Właśnie stwierdzenie dotyczące systemowego charakteru nadmiernej rekompensaty, mającego wpływ na wszystkie płatności wyrównawcze dokonane z tytułu spornego poddziałania, doprowadziło Komisję do przyjęcia, że chodziło o ogólne nieprawidłowości, i do uznania, że wobec nieprzedstawienia przez władze rumuńskie dokładnego obliczenia tej nadmiernej rekompensaty 25% kwot wypłaconych z tytułu spornego poddziałania powinno zostać wykluczone z finansowania unijnego na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, art. 12 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 i wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych.
- 52 Ponadto należy zauważyć, że władze rumuńskie skorzystały z przysługującej im możliwości przedstawienia uwag w przedmiocie stwierdzonych uchybień. Część ich argumentów doprowadziła zresztą Komisję do uznania, że nie ma ona do czynienia z brakiem kontroli kluczowej, lecz raczej z ogólnymi nieprawidłowościami (zob. pkt 12, 15, 23 i 25 powyżej). Z korespondencji, o której mowa w pkt 43 powyżej, wynika również, że kwestie sporne w niniejszej sprawie zostały przedstawione i przedyskutowane przed organem pojednawczym, który ponadto poparł stanowisko Rumunii. W związku z tym należy odrzucić twierdzenie, że Komisja nie wyjaśniła powodów, dla których wyłączyła całkowitą kwotę 18 717 475,08 EUR z finansowania niektórych wydatków poniesionych w ramach EFRROW za lata budżetowe 2017–2019. Komisja wskazała bowiem szczegółowo każdy z dokumentów będących przedmiotem tej korespondencji jako integralną część sprawozdania podsumowującego i wskazała w wystarczający sposób powody wyłączenia tej kwoty z finansowania Unii.
- 53 Ponadto w ramach trzeciego zarzutu szczegółowego w zarzucie pierwszym Rumunia kwestionuje zasadność powodów uzasadniających zastosowanie korekty ryczałtowej, twierdząc, że kwalifikacja prawna metody obliczania płatności wyrównawczych związanych ze spornym poddziałaniem jako „ogólnych nieprawidłowości”, użyta przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowania korekty ryczałtowej, jest błędna. Okoliczność ta świadczy o tym, że Rumunia była w stanie zrozumieć uzasadnienie decyzji Komisji o zastosowaniu korekty ryczałtowej w wysokości 25%.
- 54 Należy zatem stwierdzić, że Komisja przedstawiła uzasadnienie wystarczające, aby umożliwić Rumunii zrozumienie powodów zastosowania ryczałtowej korekty finansowej i zakwestionowanie jej zasadności, a także aby umożliwić Sądowi przeprowadzenie kontroli jej zgodności z prawem.

- 55 Wniosku tego nie podważa argument dotyczący tego, że Komisja, ugruntowując błędne podejście przyjęte podczas wymiany stanowisk pomiędzy organami administracji w ramach wydawania decyzji wykonawczej 2018/873, polegające na uznaniu, że rzekomo błędna metoda obliczania powinna zostać uznana za „brak kontroli kluczowej”, utrudniła zrozumienie przez władze rumuńskie powodów leżących u podstaw zaskarżonej decyzji.
- 56 W tym względzie należy stwierdzić, że o ile w sprawozdaniu podsumowującym z dnia 22 października 2020 r. Komisja twierdzi, że system zarządzania i kontroli działania dotyczącego dobrostanu zwierząt miał poważne wady, o tyle nie odnosi się już, na przykład w sprawozdaniu podsumowującym z dnia 16 maja 2018 r., do braku „kontroli kluczowej” lub do braków w „kontroli kluczowej”, lecz jedynie do „ogólnych nieprawidłowości” prowadzących do systemowej nadmiernej rekompensaty dla rolników. W sprawozdaniu podsumowującym z dnia 22 października 2020 r. Komisja wyjaśniła, że w niniejszym przypadku nieprawidłowość wynikała z systemowego stosowania zbyt wysokich stawek płatności i z możliwości bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków prowadzących do wyjątkowo wysokich szkód finansowych dla budżetu Unii. Ponadto zapytana na rozprawie Komisja wyjaśniła, że jej zdaniem zaniedbania władz rumuńskich w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom stały się „poważne”, ponieważ władze te nadal stosowały tę samą metodę obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania po stwierdzeniu przez Trybunał Obrachunkowy, że metoda ta prowadzi do nadmiernej rekompensaty na rzecz beneficjentów pomocy.
- 57 Zatem prawdą jest, że w stosunku do decyzji wykonawczej 2018/873 Komisja zmieniła terminologię użytą w celu zakwalifikowania zastosowania metody obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania, którą uznała za błędną, i że aby uzasadnić zastosowanie ryczałtowej korekty finansowej w wysokości 25%, zamiast odnieść się do „braku kontroli kluczowej”, podkreśliła istnienie „ogólnych nieprawidłowości i zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom”. Rumunia nie może jednak twierdzić, że zmiana terminologii użytej przez Komisję utrudniła zrozumienie przez władze rumuńskie powodów leżących u podstaw zaskarżonej decyzji.
- 58 Jak bowiem wskazano w pkt 53 powyżej, Rumunia mogła podważyć w ramach trzeciego zarzutu szczegółowego w ramach zarzutu pierwszego zasadność podejścia przyjętego przez Komisję, które skłoniło ją do uznania, że zastosowanie rzekomo błędnej metody obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania należało zakwalifikować jako „ogólne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom” i uzasadniało zastosowanie korekty ryczałtowej zgodnie z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 w związku z wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych.
- 59 Jednak kwestia, czy kwalifikacja prawna jako „nieprawidłowości ogólne” jest prawidłowa i uzasadnia zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 25% w świetle wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych, nie dotyczy niewystarczającego uzasadnienia, lecz jego zasadności, i w konsekwencji zostanie rozpatrzona w ramach analizy trzeciego zarzutu szczegółowego w ramach zarzutu pierwszego, który to zarzut szczegółowy dotyczy właśnie błędnego pod względem prawnym charakteru tej kwalifikacji.
- 60 Wniosku przedstawionego w pkt 54 powyżej nie może również podważyć argument Rumunii, że Komisja przedstawia niespójne twierdzenia, ponieważ w odpowiedzi na skargę twierdzi z jednej strony, że zaskarżona decyzja i akty przygotowawcze drugiego audytu wspominają o istnieniu „ogólnych nieprawidłowości” i o „zaniedbaniach w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub

oszustwom”, a z drugiej strony, że w ramach drugiego audytu i w ostatecznym stanowisku nie wspomniała już o nieprawidłowościach w rozumieniu wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych.

- 61 Ta rzekoma niespójność odpowiedzi na skargę nie stoi bowiem na przeszkodzie możliwości zrozumienia, na podstawie dokumentów wymienionych w pkt 49 powyżej, uzasadnienia korekty ryczałtowej. Korekta ta została zastosowana, ponieważ zdaniem Komisji sporny system zarządzania i kontroli spornego poddziałania w Rumunii okazał się mieć poważne wady, gdyż istniały przesłanki ogólnych nieprawidłowości prowadzących do systematycznej nadmiernej rekompensaty dla rolników. Jak zostało to potwierdzone na rozprawie, zdaniem Komisji z jednej strony ryzyko dla funduszy rolnych było wysokie, a z drugiej strony informacje dostarczone przez władze rumuńskie nie pozwalały na dokładne obliczenie tego ryzyka. W konsekwencji Komisja zastosowała korektę ryczałtową w wysokości 25% na podstawie art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 w związku z wytycznymi w sprawie metody ustalania korekt finansowych, z których to przepisów wszystkie odnoszą się do pojęcia „nieprawidłowości”.
- 62 W świetle powyższego należy oddalić zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczy on niewystarczającego uzasadnienia zastosowania w zaskarżonej decyzji korekty ryczałtowej w wysokości 25% wydatków poniesionych przez Rumunię z tytułu spornego poddziałania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego tego, że Komisja wykonała w sposób niewłaściwy swoje uprawnienie do wyłączenia pewnych kwot z finansowania unijnego na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013

- 63 Zarzut pierwszy, dotyczący niewłaściwego wykonywania uprawnień Komisji z naruszeniem art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, obejmuje sześć zarzutów szczegółowych.
- 64 Po pierwsze, Rumunia podnosi, że Komisja powinna ponosić odpowiedzialność, w przypadku gdyby sporne poddziałanie zawarte w KPROW 2007–2013, który sama zatwierdziła, okazało się sprzeczne z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Wszelkie inne podejście byłoby sprzeczne z art. 76–78 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1). Po drugie, zdaniem Rumunii Komisja niesłusznie uznała, że Rumunia dokonała nadmiernej rekompensaty na rzecz beneficjentów pomocy, naruszając art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Po trzecie, według Rumunii Komisja błędnie zastosowała art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, a także wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych. Po czwarte, Rumunia wskazuje, że Komisja nie przestrzegała zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Po piąte, zdaniem Rumunii Komisja naruszyła zasadę pewności prawa. Po szóste, Rumunia uważa, że Komisja nie przestrzegała zasady dobrej administracji.
- 65 Najpierw należy zbadać łącznie zarzuty szczegółowe czwarty i piąty w ramach zarzutu pierwszego, ściśle ze sobą powiązane i oparte na tych samych okolicznościach faktycznych.

W przedmiocie czwartego i piątego zarzutu szczegółowego, z których pierwszy dotyczy naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, zaś drugi – zasady pewności prawa

- 66 Rumunia podnosi, że przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Komisja naruszyła zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. Dokładniej rzecz ujmując, z jednej strony pismo Komisji z dnia 4 kwietnia 2012 r. (zob. pkt 6 powyżej) i zatwierdzenie przez nią siódmej zmiany KPROW 2007–2013 decyzją C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. (zob. pkt 7 powyżej) wzbudziły u władz rumuńskich i odnośnych beneficjentów uzasadnione oczekiwania co do tego, że zobowiązania podjęte w celu sfinansowania spornego poddziałania będą przestrzegane. Oczekiwania te niesłusznie nie zostały uwzględnione przy wydaniu zaskarżonej decyzji. Z drugiej strony rozbieżne stanowiska i spóźniona reakcja Komisji w sytuacji, którą sama stworzyła, naruszały zasadę pewności prawa i uniemożliwiły władzom rumuńskim wdrożenie odpowiednich działań.
- 67 Komisja podważa argumenty Rumunii. Zdaniem Komisji przede wszystkim zatwierdzenie przez nią siódmej zmiany KPROW 2007–2013 zostało dokonane na podstawie nieprawidłowych informacji. I tak według niej jej pismo z dnia 4 kwietnia 2012 r. (zob. pkt 6 powyżej) nie zawiera dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień, które mogłyby wzbudzić uzasadnione oczekiwania co do tego, że stawki płatności przewidziane przez sporne działanie będą nadal stosowane. Uważa ona, że poprzez niezawarcie klauzuli dotyczącej przeglądu w umowach z odnośnymi beneficjentami Rumunia stała się odpowiedzialna za ich oczekiwania. Ponadto zdaniem Komisji nie dopuściła się ona żadnego naruszenia zasady pewności prawa ani nie poinformowała zbyt późno władz rumuńskich o możliwym rozwiązaniu mającym na celu uniknięcie wszelkiej nadmiernej rekompensaty na rzecz odnośnych beneficjentów. Wreszcie według niej błędne jest twierdzenie Rumunii, zgodnie z którym KPROW 2007–2013 i stawki płatności ustalone na podstawie zatwierdzonej metody powinny być ściśle przestrzegane do czasu ich zmiany. Artykuł 19 rozporządzenia nr 1698/2005 w związku z art. 6 ust. 1 lit. c) i art. 9 ust. 3 rozporządzenia 1974/2006 dotyczy zdaniem Komisji jedynie przeglądu i modyfikacji krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich i pozostaje bez uszczerbku dla przepisów dotyczących finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz obowiązków Komisji w odniesieniu do płatności dokonanych z naruszeniem tych zasad.
- 68 Na wstępie należy przypomnieć, że zasada pewności prawa, która należy do zasad ogólnych prawa Unii wymaga, aby przepisy prawa były jasne i precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, tak aby zainteresowane podmioty miały orientację w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii (zob. wyrok z dnia 8 grudnia 2011 r., France Télécom/Komisja, C-81/10 P, EU:C:2011:811, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Konsekwencją zasady pewności prawa jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, na mocy której prawo do powoływania się na tę ochronę przysługuje każdej jednostce, u której instytucja Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziła uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są, niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje. Natomiast w braku wspomnianych zapewnień nie można powoływać się na naruszenie owej zasady (zob. wyrok z dnia 13 września 2017 r., Pappalardo i in./Komisja, C-350/16 P, EU:C:2017:672, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań może zostać podniesiona również przez państwo członkowskie (zob. wyrok z dnia 5 lipca 2018 r., Hiszpania/Komisja, T-88/17, EU:T:2018:406, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 70 W celu zbadania przestrzegania zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy w pierwszej kolejności ustalić, czy działania organów administracji wywołały u ostrożnego i przezornego podmiotu gospodarczego racjonalne oczekiwania. Jeżeli okaże się, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, należy następnie ustalić, czy oczekiwania te są uzasadnione (zob. wyrok z dnia 14 września 2006 r., Elemka, od C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Jeżeli przezorny i rozsądny przedsiębiorca jest w stanie przewidzieć podjęcie środka Unii mogącego wpłynąć na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę, gdy taki środek zostanie podjęty (zob. wyrok z dnia 16 października 1996 r., Efisol/Komisja, T-336/94, EU:T:1996:148, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 Należy ustalić, czy w odniesieniu do okoliczności niniejszego przypadku Komisja przestrzegała zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady pewności prawa.
- 73 W niniejszym przypadku należy przypomnieć, że decyzją C(2008) 3831 z dnia 16 lipca 2008 r. Komisja zatwierdziła KPROW 2007–2013 zaproponowany przez władze rumuńskie (zob. pkt 2 powyżej). W dniu 14 września 2011 r. Komisja otrzymała wniosek o dokonanie przeglądu tego programu w celu włączenia do niego nowych „działań” (zob. pkt 3 powyżej). Wśród tych działań znajdowało się działanie 215, obejmujące szereg poddziałań (zob. pkt 7 powyżej), ustanawiające płatności wyrównawcze za utratę dochodów i dodatkowe koszty ponoszone przez rolników, hodowców drobiu i świń, którzy zobowiązali się dobrowolnie do wprowadzenia w życie określonych standardów dotyczących dobrostanu zwierząt. Bezsporne jest, że działanie 215, a zatem również sporne poddziałanie, było przedmiotem kilkukrotnej wymiany korespondencji między władzami rumuńskimi i Komisją, zanim decyzją wykonawczą C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. (zob. pkt 7 powyżej) Komisja zatwierdziła proponowaną zmianę KPROW 2007–2013 i włączenie, między innymi, działania 215 do wspomnianego programu jako zgodnego z prawodawstwem Unii, a w szczególności z rozporządzeniem nr 1698/2005.
- 74 Jednakże w wyniku audytów przeprowadzonych po wydaniu decyzji wykonawczej C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. (zob. pkt 7 powyżej), Komisja uznała, w swoim piśmie pojedynczym z dnia 14 marca 2017 r. (zob. pkt 13 powyżej), że działanie 215 nie było zgodne z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym, jak wskazano w pkt 45 powyżej, „[p]łatności udzielane są corocznie i obejmują dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania” oraz „[t]am, gdzie to niezbędne, mogą one również obejmować koszty transakcji”.
- 75 Po tym przypomnieniu należy w pierwszej kolejności zbadać argument Komisji, zgodnie z którym zatwierdzenie zmiany KPROW 2007–2013 w celu włączenia do niego działania 215 nie mogło spowodować powstania uzasadnionych oczekiwań co do tego, że stawki płatności wyrównawczych odnoszące się do spornego poddziałania będą przestrzegane, ponieważ Komisja nie dysponowała wszystkimi informacjami potrzebnymi do ustalenia zgodności tego poddziałania z prawodawstwem Unii, a w szczególności z rozporządzeniem nr 1698/2005 (zob. pkt 67 powyżej).
- 76 W tym względzie, po pierwsze, z pisma ARES(2011) 1344895 z dnia 13 grudnia 2011 r. (zob. pkt 4 powyżej) wynika, że Komisja wskazała władzom rumuńskim, iż w danym kształcie propozycja zmiany KPROW 2007–2013 nie może zostać zaakceptowana, i poprosiła w związku z tym o wyjaśnienia. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja zauważyła, że finansowanie hodowców wydawało się opierać na założeniu, że liczba zwierząt maleje i że jednocześnie wydatki związane z amortyzacją chlewów, pracy ręcznej i zużycia energii elektrycznej pozostają niezmiennione, co wydaje się stanowić podwójne wykorzystanie pomocy. W związku z tym zażądała ona wyjaśnień.

- 77 Po drugie, z pisma z dnia 4 kwietnia 2012 r. (zob. pkt 6 powyżej) wynika, że wyjaśnienia zostały Komisji przekazane. W piśmie tym Komisja wskazała bowiem między innymi, że proponowane zmiany KPROW 2007–2013 są zgodne z właściwymi przepisami rozporządzenia nr 1698/2005 i rozporządzenia nr 1974/2006, a zatem zostają zaakceptowane. W związku z tym Komisja wydała decyzję wykonawczą C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. zatwierdzającą siódmą zmianę KPROW 2007–2013, obejmującą między innymi działanie 215 i jego poddziałania (zob. pkt 7 powyżej).
- 78 Po trzecie, ze sprawozdania organu pojednawczego wydanego w ramach postępowania w sprawie 17/RO/796 (zob. pkt 15 powyżej) wynika, że władze rumuńskie przedstawiły mu wiadomość elektroniczną z dnia 17 lutego 2012 r., zawierającą potwierdzenie, iż miały miejsce rozmowy między tymi władzami a Komisją dotyczące wniosków o zmianę metody obliczania płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania. Organ pojednawczy uznał więc, że Komisji zostały udostępnione wszystkie elementy obliczeń, czyli nie tylko końcowy wynik, ale również sposób, w jaki wynik ten został osiągnięty.
- 79 Po czwarte, z pisma z dnia 11 września 2019 r. (zob. pkt 24 powyżej), w którym władze rumuńskie zażądały wszczęcia postępowania 19/RO/856, wynika, że podczas negocjacji z Komisją dotyczących zmiany KPROW 2007–2013 w celu wprowadzenia do niego między innymi działania 215 metoda obliczania odnosząca się do tego działania była przedmiotem korespondencji elektronicznej z dnia 17 lutego i 14 marca 2012 r., a także spotkań dwustronnych w dniach 27 lipca 2011 r. oraz 13 i 14 lutego 2012 r. W piśmie z dnia 11 września 2019 r. zostało wskazane, że wymiana informacji i tabele negocjacyjne dotyczące aspektów technicznych działania 215 doprowadziły do modyfikacji i dostosowania wersji dokumentacji technicznej wspomnianego środka oraz odnoszących się do niego metod obliczania w celu zapewnienia jego zgodności z prawodawstwem Unii. Dokładniej rzecz ujmując, w piśmie tym władze rumuńskie wskazały, że oszczędności paszowe zostały poddane szczegółowej analizie i że nie uznano za konieczne uwzględnienia w nich oszczędności wynikających z nabycia mniejszej liczby zwierząt. Ponadto zostało wyjaśnione, że metody obliczania odnoszące się do wszystkich poddziałań działania 215 zostały udostępnione Komisji za pośrednictwem systemu zarządzania funduszami Unii SFC2007 po raz pierwszy w dniu 14 września 2011 r. – w wersji pierwotnej, a po raz drugi w dniu 22 marca 2012 r. – w wersji ostatecznej, zatwierdzonej przez Komisję.
- 80 W odpowiedzi na przyjęty przez Sąd środek organizacji postępowania Rumunia przedstawiła dwa zrzuty ekranu w systemie zarządzania funduszami Unii SFC2007, wykazujące, że metody obliczania odnoszące się do spornego poddziałania zostały rzeczywiście udostępnione Komisji, najpierw w dniu 14 września 2011 r., w wersji pierwotnej, a następnie w dniu 22 marca 2012 r., w wersji ostatecznej, zatwierdzonej przez Komisję. Ponadto w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na rozprawie Rumunia wyjaśniła, że informacje o kosztach stałych zostały udostępnione Komisji w ramach rozmów, które miały miejsce podczas pierwszego audytu, oraz że Komisja uwzględniła je i uznała za stanowiące część metody obliczeniowej zaproponowanej przez władze rumuńskie. W konsekwencji wspomniane koszty nie zostały już wymienione w zatwierdzonej przez Komisję ostatecznej wersji działania 215.
- 81 W świetle powyższego należy stwierdzić, że rozmowy między władzami rumuńskimi a Komisją przed zatwierdzeniem przez Komisję zmiany KPROW 2007–2013 w maju 2012 r. dotyczyły między innymi metod obliczania płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania i że zarówno ostateczny wynik, jak i sposób, w jaki ten wynik został obliczony, zostały przedstawione Komisji. Ponadto z jednej strony w swoich pismach Komisja nie zakwestionowała, że metody obliczania zostały jej udostępnione za pośrednictwem systemu

zarządzania funduszami Unii SFC2007, o którym mowa w art. 63 ust. 1 rozporządzenia nr 1974/2006, a z drugiej strony, w odpowiedzi na przyjęty przez Sąd środek organizacji postępowania, Komisja przyznała, że pismo ARES(2011) 1344895 z dnia 13 grudnia 2011 r. (zob. pkt 4 powyżej) wykazuje, iż elementy metody obliczania zastosowanej w odniesieniu do spornego poddziałania były przedmiotem rozmów między nią a Rumunią.

- 82 Na podstawie dowodów udostępnionych Sądowi należy uznać, że zatwierdzając zmianę KPROW 2007–2013, Komisja dysponowała informacjami pozwalającymi jej ocenić zgodność spornego poddziałania oraz właściwych mu metod obliczania stawek wsparcia z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. W konsekwencji należy oddalić argument Komisji, zgodnie z którym dopiero po przeprowadzeniu audytu Trybunału Obrachunkowego dowiedziała się ona o tym, że oszczędności związane z nienabytymi zwierzętami i oszczędności na paszach związane z rzeczywistym wzrostem masy zwierząt nie zostały uwzględnione przy obliczaniu stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania.
- 83 Rumunia słusznie zatem twierdzi, że zatwierdzenie KPROW 2007–2013 stanowiło „świadomą” zgodę Komisji na wdrożenie spornego poddziałania, zgodnie z wymogami budżetowymi oraz zasadą ścisłego porozumienia między tą instytucją Unii działającą w charakterze administratora a państwami członkowskimi Unii.
- 84 W drugiej kolejności, jak wynika z pkt 76–79 powyżej, między władzami rumuńskimi a Komisją miała miejsce debata w sprawie metody obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania przed zatwierdzeniem zmiany KPROW 2007–2013 w celu włączenia do niego wspomnianego poddziałania i Komisja dysponowała elementami niezbędnymi do dokonania oceny zgodności tego poddziałania z art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Owa debata i dokumenty wymienione w pkt 78 i 79 powyżej pozwalają uznać, że Komisja przedstawiła „dokładne informacje” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 69 powyżej, gdy wysłała pismo z dnia 4 kwietnia 2012 r. i gdy zatwierdziła zmianę KPROW 2007–2013. Ponadto sformułowanie pisma Komisji z dnia 4 kwietnia 2012 r. i decyzja zatwierdzająca zmianę krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich pozwalają uznać, że informacje te były „bezwarunkowe” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 69 powyżej. Wreszcie należy stwierdzić, że rozpatrywane informacje były również „spójne” w rozumieniu wspomnianego orzecznictwa. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 6 rozporządzenia nr 1974/2006 w ramach oceny zmiany w programach rozwoju obszarów wiejskich proponowane przez państwa członkowskie, Komisja ocenia ich zgodność z przepisami rozporządzenia nr 1698/2005, spójność z odpowiednim krajowym planem strategicznym oraz zgodność z przepisami rozporządzenia nr 1974/2006.
- 85 Ponadto zważywszy, że przy zatwierdzaniu zmiany KPROW 2007–2013 w celu włączenia do niego działania 215 Komisja oceniła zgodność spornego poddziałania z rozporządzeniem nr 1698/2005, w tym również z jego art. 40 ust. 3, należy stwierdzić, że władze rumuńskie słusznie uznały, iż w niniejszym przypadku decyzja Komisji zatwierdzająca zmianę KPROW 2007–2013 stanowi zobowiązanie prawne w rozumieniu art. 23 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. 2005, L 209, s. 1). Zgodnie z tym przepisem „[d]ecyzja Komisji przyjmująca każdy program rozwoju obszarów wiejskich przedstawiony przez państwo członkowskie ma charakter decyzji w sprawie finansowania w rozumieniu art. 75 ust. 2 rozporządzenia [...] nr 1605/2002 i stanowi w rozumieniu tego rozporządzenia, po jej przekazaniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu, zobowiązanie prawne”. Takie zobowiązanie prawne w szczególnych

okolicznościach, takich jak okoliczności niniejszego sporu, może wywołać uzasadnione oczekiwania co do utrzymania w mocy dokonanej przez Komisję oceny zgodności danego działania z obowiązującymi przepisami.

- 86 W świetle powyższego należy przyznać, że Komisja wzbudziła u władz rumuńskich uzasadnione oczekiwania, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 70 powyżej, dotyczące tego, że stawki płatności wyrównawczych odnoszące się do spornego poddziałania są zgodne z uregulowaniami Unii, a w konsekwencji że wspomniane płatności są objęte finansowaniem Unii.
- 87 W trzeciej kolejności, co się tyczy twierdzenia Komisji, zgodnie z którym w następstwie przekazania władzom rumuńskim ustaleń Trybunału Obrachunkowego oczekiwania władz rumuńskich nie były już „uzasadnione” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 70 i 71 powyżej, należy zauważyć, co następuje.
- 88 Po pierwsze, jak słusznie podnosi Rumunia, postępowanie w sprawie audytu przed Trybunałem Obrachunkowym stanowi etap pośredni w procesie wydawania zaskarżonej decyzji i oceny zgodności wydatków poniesionych na podstawie KPROW 2007–2013. Po tym etapie Komisja podejmuje działania takie jak audyt, spotkania dwustronne, ewentualne postępowania pojednawcze, przyjęcie ostatecznego stanowiska Komisji w następstwie tych postępowań, sprawozdanie podsumowujące i decyzja w sprawie wykluczenia z finansowania. Zważywszy, że Komisja przedstawiła informacje mogące wzbudzić u Rumunii uzasadnione oczekiwania co przestrzegania stawek płatności wyrównawczych odnoszące się do spornego poddziałania ustalonych w KPROW 2007–2013 i powtórzone w prawodawstwie krajowym, sam fakt, że Komisja mogła zmienić swoje stanowisko w następstwie ustaleń Trybunału Obrachunkowego, nie mógł położyć kresu tym oczekiwaniom.
- 89 Ponadto z treści ustaleń Trybunału Obrachunkowego i z pisma pojednawczego Komisji z dnia 14 marca 2017 r. (zob. pkt 13 powyżej) wynika, że audytorzy Trybunału Obrachunkowego podali do wiadomości współczynnik błędu wynoszący do 78,87% w odniesieniu do niektórych poddziałań i kategorii zwierząt oraz łączną kwotę błędu w wysokości 160 056 272,18 EUR, natomiast Komisja zaproponowała wyłączenie z finansowania Unii łącznej kwoty 73 619 746,33 EUR z tytułu spornego poddziałania i innych poddziałań działania 215 KPROW 2007–2013. Ponadto w pierwszym audycie Komisja nie przeprowadziła oceny wpływu błędu w przypadku spornego poddziałania, mimo że wpływ oszacowany przez audytorów Trybunału Obrachunkowego wynosił 38,41%. Jak wynika ze sprawozdania sporządzonego przez organ pojednawczy w ramach postępowania 19/RO/796, Komisja wskazała podczas przesłuchania przed tym organem, że nie była w stanie ani sprawdzić, ani zrozumieć obliczenia dokonanego przez Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do współczynnika błędów przekraczającego 38%.
- 90 Z powyższego wynika, że ustalenia Trybunału Obrachunkowego zostały przekazane władzom rumuńskim przed zmienionym stanowiskiem Komisji, zgodnie z którym płatności dokonane z tytułu spornego poddziałania naruszały art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005. Nie można zatem twierdzić, że od chwili otrzymania ustaleń Trybunału Obrachunkowego władze rumuńskie powinny były racjonalnie przewidzieć, że Komisja, będąca źródłem dokładnych, bezwarunkowych i spójnych informacji, zgodnie z którymi metoda obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania spełniała wymogi rozporządzenia nr 1698/2005, mogła „przyjąć inną metodę obliczania” niż metoda stosowana przez władze rumuńskie, różniącą się zresztą od metody zaproponowanej przez Trybunał Obrachunkowy.

- 91 Po drugie, art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006 przewiduje, że zmiany KPROW 2007–2013 można przeprowadzać do dnia 31 grudnia 2015 r., pod warunkiem że państwa członkowskie powiadomią o nich najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2015 r. W niniejszym przypadku bezsporne jest, że zgodnie ze wspomnianym artykułem postanowienia KPROW 2007–2013, a tym samym działanie 215 wdrożone w ramach prawnych wspólnej polityki rolnej w tym okresie, nie mogły już zostać zmienione w chwili przekazania ustaleń audytu Trybunału Obrachunkowego. Ponadto w piśmie z dnia 28 lutego 2019 r. Komisja przyznaje, że zmiana KPROW 2007–2013 nie była już w tym dniu możliwa. Nie można zatem twierdzić, że władze rumuńskie mogły stosować płatności odmienne od tych zatwierdzonych decyzją Komisji C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r., pomimo tego, że decyzja ta pozostawała w mocy, ani że w momencie dokonania ustaleń przez Trybunał Obrachunkowy mogły one po dniu 31 grudnia 2015 r. jednostronnie zmienić krajowy program rozwoju obszarów wiejskich. Należy również stwierdzić, że od 2016 r. władze rumuńskie zwracały się do służb Komisji z licznymi pytaniami dotyczącymi wskazania jakiejś procedury zmiany postanowień dokumentacji technicznej działania 215 KPROW 2007–2013 oraz że wbrew temu, co utrzymuje Komisja, od dnia 3 marca 2016 r. nie została im udzielona użyteczna odpowiedź na te pytania.
- 92 Z pisma Komisji z dnia 3 marca 2016 r., które przedstawiła ona Sądowi w odpowiedzi na środek organizacji postępowania, nie wynika bowiem, by w tym dniu została udzielona władzom rumuńskim odpowiedź dotycząca sposobu dokonania płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania. W piśmie z dnia 3 marca 2016 r. Komisja wspomina o płatnościach odnoszących się do innych poddziałań działania 215 KPROW 2007–2013. W każdym wypadku, nawet przy założeniu, że w piśmie z dnia 3 marca 2016 r. Komisja sformułowała w sposób dorozumiany propozycję wprowadzenia klauzul przeglądowych do zobowiązań odnośnych beneficjentów, należy zauważyć, że takie włączenie nie mogłoby wystarczyć, aby władze rumuńskie zaprzestały stosowania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania ustalonych w krajowym programie rozwoju obszarów wiejskich, który nie uległ zmianie. Obniżenie stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania zaczęło obowiązywać w odniesieniu do władz rumuńskich w następstwie zmiany KPROW 2007–2013 dokonanej z poszanowaniem art. 18 i 19 rozporządzenia nr 1698/2005.
- 93 Zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowanym „Przygotowanie i zatwierdzenie”, przewidziane jest, co następuje:
- „1. Programy rozwoju obszarów wiejskich ustanawia państwo członkowskie w bliskiej współpracy z partnerami, o których mowa w art. 6.
2. Państwa członkowskie przedkładają Komisji projekt każdego programu rozwoju obszarów wiejskich, zawierający informacje, o których mowa w art. 16.
3. Komisja ocenia wnioskowane programy na podstawie ich spójności ze strategicznymi wytycznymi [Unii], krajowym planem strategicznym oraz niniejszym rozporządzeniem.
- W przypadku gdy Komisja uzna, że program rozwoju obszarów wiejskich nie jest spójny ze strategicznymi wytycznymi [Unii], krajowym planem strategicznym lub niniejszym rozporządzeniem, żąda, aby państwo członkowskie dokonało odpowiedniego przeglądu wnioskowanego programu.
4. Każdy program rozwoju obszarów wiejskich jest zatwierdzany zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2”.

94 Artykuł 19 rozporządzenia nr 1698/2005, zatytułowany „Przegląd”, stanowi, co następuje:

„1. Programy rozwoju obszarów wiejskich są poddawane ponownemu badaniu i, w razie potrzeby, są dostosowywane do pozostałej części okresu przez państwo członkowskie po zatwierdzeniu przez komitet monitorujący. Zmiany te uwzględniają wynik ocen i sprawozdań Komisji, w szczególności w celu wzmocnienia lub dostosowania sposobu, w jaki uwzględnia się priorytety wspólnotowe.

2. Komisja podejmuje decyzję w sprawie wniosków o przegląd programów rozwoju obszarów wiejskich po przedłożeniu takiego wniosku przez państwo członkowskie zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2. Zmiany wymagające zatwierdzenia decyzją Komisji są określane zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 90 ust. 2”.

95 W trakcie dialogu z Komisją władze rumuńskie od dnia 7 stycznia 2016 r. wielokrotnie powoływały się na obiektywną niemożność zmiany KPROW 2007–2013 i zwracały się o wsparcie Komisji w celu wskazania jakiegoś rozwiązania. Komisja nie może zatem utrzymywać, że władze rumuńskie nie działały z całą wymaganą starannością w celu jak najszybszego wyjaśnienia sytuacji i wskazania prawnie wykonalnej opcji.

96 Po trzecie, Komisja nie może skutecznie powoływać się na swoją propozycję zawartą w piśmie z dnia 28 lutego 2019 r., zgodnie z którą po dniu 31 grudnia 2015 r. wszystkie płatności odnoszące się do działania 215 były dokonywane na podstawie przepisów przejściowych odnoszących się do wydatków z krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020 i mogła ona, co do zasady, zgodzić się, by zmiana stawek płatności odnoszących się do tego poddziałania znalazła odzwierciedlenie w tekście krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w drodze zmiany tego programu.

97 Uregulowania Unii przewidują bowiem terminy na zmianę KPROW 2007–2013 i złożenie wniosków o płatność na podstawie działania wspomnianego programu. W dacie pisma Komisji, czyli w dniu 28 lutego 2019 r., nie było już możliwe wprowadzenie zmian dotyczących płatności wyrównawczych w drodze poprawki do krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020, która miałaby zastosowanie z mocą wsteczną do wniosków o płatność złożonych już na podstawie spornego poddziałania. Zobowiązania zostały ustalone z beneficjentami na podstawie KPROW 2007–2013, a datą na złożenie wniosków o płatność za ostatni rok zobowiązania beneficjentów działania 215 był dzień 15 lutego 2019 r.

98 W tym względzie należy wyjaśnić, że jak wynika z akt sprawy i jak zostało wyjaśnione na rozprawie, działanie 215 KPROW 2007–2013 zostało przekształcone, w ramach krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020, zatwierdzonego decyzją wykonawczą Komisji C(2015) 3508 z dnia 26 maja 2015 r., i zostało wdrożone w ramach przepisów przejściowych, przy czym szczególne warunki zobowiązań z tytułu działania 215 nie zostały dostosowane w drodze zmiany krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020. W ten sposób dla władz rumuńskich do roku 2019 – będącego ostatnim rokiem zobowiązań przejściowych dotyczących działania 215, w odniesieniu do których płatności wyrównawcze odnoszące się do spornego poddziałania zostały dokonane do dnia 30 czerwca 2020 r., jak przewiduje art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 – kwotą płatności odnoszących się do spornego poddziałania pozostała kwota z KPROW 2007–2013.

- 99 Ponadto, jak zostało wskazane w piśmie władz rumuńskich z dnia 11 września 2019 r., dokumenty programowe dotyczące wdrożenia działań KPROW 2007–2013 (przewodnik wnioskodawcy, podręczniki i procedury dotyczące administrowania wnioskami o płatność, podręczniki i procedury dotyczące zezwoleń na płatności) zostały zatwierdzone rozporządzeniem ministerialnym i stanowią prawodawstwo krajowe. Dokumenty te zawierają z kolei kwoty wymienione w dokumentacji działania 215.
- 100 Po czwarte, podobnie jak uczynił to organ pojednawczy w sprawozdaniu wydanym w ramach postępowania 19/RO/796, należy zatem uznać, że poprawka do KPROW 2007–2013 i decyzja zatwierdzająca tę poprawkę były konieczne, aby władze rumuńskie mogły zmniejszyć wypłacane płatności wyrównawcze. Słusznie podnoszą one bowiem, że przestrzeganie właściwych uregulowań Unii, a ściślej rzecz ujmując art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006 (zob. pkt 91 powyżej), a także właściwego prawodawstwa krajowego przyjętego w celu wdrożenia wspomnianego programu uniemożliwiało dokonanie zmiany, po dacie zgłoszenia ustaleń Trybunału Obrachunkowego, stawki płatności i metody obliczania odnoszących się do spornego poddziałania zatwierdzonego przez Komisję decyzją C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r.
- 101 Należy zatem uznać, że z uwagi na okoliczności niniejszego przypadku, a mianowicie na to, że metody obliczania stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania i jego wyniki finansowe były przedmiotem szczególnych negocjacji z Komisją, która w piśmie z dnia 4 kwietnia 2012 r. i w decyzji C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. wyraźnie zaakceptowała je jako zgodne z rozporządzeniem nr 1698/2005, ustalenia Trybunału Obrachunkowego nie mogły ze skutkiem natychmiastowym unieważnić rzeczonych metod i ich wyników, niwelując w konsekwencji uzasadnione oczekiwania Rumunii.
- 102 Jako że uzasadnione oczekiwania Rumunii co do tego, że stawki płatności wyrównawczych związane ze spornym poddziałaniem ustalone przez KPROW 2007–2013, transponowane do krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020 (zob. pkt 98 powyżej) i powtórzone w prawodawstwie krajowym (zob. pkt 99 powyżej) będą przestrzegane przez cały okres trwania zobowiązań podjętych przez beneficjentów, zostały przedłużone w następstwie ustaleń Trybunału Obrachunkowego, a zatem Komisja naruszyła je, podejmując decyzję o zastosowaniu korekty ryczałtowej w wysokości 25% i o wyłączeniu z finansowania Unii odpowiednich wydatków odnoszących się do wspomnianego poddziałania.
- 103 Wniosku tego nie podważa argument Komisji dotyczący zastosowania w niniejszym przypadku wyroku z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169). W istocie w pkt 31 owego wyroku zostało wskazane, iż art. 30 rozporządzenia nr 1782/2003 przewiduje, że systemy wsparcia wyszczególnione w załączniku I do tego rozporządzenia stosuje się bez uszczerbku dla ewentualnego przeglądu, który może zostać przeprowadzony w każdym momencie w świetle rozwoju sytuacji na rynku oraz sytuacji budżetowej. W pkt 32 tego wyroku zostało wyjaśnione, iż w motywie 22 wspomnianego rozporządzenia jest mowa o tym, że systemy wsparcia muszą być, w razie konieczności w krótkim okresie czasu, dostosowywane do rozwoju sytuacji i że beneficjenci nie mogą zatem zakładać niezmienności warunków uzyskania wsparcia i powinni być przygotowani na ewentualny przegląd systemów w świetle rozwoju sytuacji na rynku. W pkt 33 owego wyroku Trybunał doszedł do wniosku, iż rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy był zatem w stanie przewidzieć, że płatności bezpośrednie z tytułu systemów wsparcia dochodów mogą zostać zmniejszone w następstwie przeglądu w świetle rozwoju sytuacji na rynku oraz sytuacji budżetowej. Jednakże w odróżnieniu od przypadku badanego przez Trybunał w wyroku z dnia 14 marca 2013 r., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11,

EU:C:2013:169) w niniejszym przypadku prawodawstwo Unii nie zezwala na zmianę KPROW 2007–2013 i zobowiązań ustalonych z beneficjentami w każdej chwili, jak wynika z art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006, o którym mowa w pkt 91 powyżej.

- 104 Ponadto Komisja nie może opierać się na zastosowaniu w niniejszym przypadku wyroku z dnia 3 kwietnia 2017 r., Niemcy/Komisja (T-28/16, EU:T:2017:242, pkt 93–97), aby wykluczyć utrzymywanie się w czasie uzasadnionych oczekiwań Rumunii. W wyroku tym Sąd orzekł bowiem, że zatwierdzenie przez Komisję programu rozwoju gospodarki rolnej i obszarów wiejskich w Bawarii (Niemcy) w latach 2007–2013 nie mogło spowodować zrezygnowania przez Komisję z wymogu porównawczych kryteriów wyboru, co w każdym wypadku prowadziłoby do przekroczenia przez nią zakresu uprawnień. Sytuacja w niniejszej sprawie nie jest zaś porównywalna z sytuacją rozpatrywaną w ramach wspomnianego wyroku. W niniejszej sprawie Komisja, dysponująca wszystkimi koniecznymi elementami, postanowiła bowiem w ramach przysługującego jej szerokiego zakresu uznania zatwierdzić zmianę KPROW 2007–2013 w celu włączenia do niego działania 215 (a tym samym spornego poddziałania), jako zgodnego z rozporządzeniem nr 1698/2005, w tym również z art. 40 ust. 3 tego rozporządzenia. Postępując w ten sposób, Komisja zatwierdziła metodę obliczania stawek płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania, która nie uwzględniała oszczędności związanych ze zwierzętami, które nie były już nabywane, ani rzeczywistej masy zwierząt dla celów obliczenia oszczędności na paszach. Ponadto z wyroku z dnia 3 kwietnia 2017 r., Niemcy/Komisja (T-28/16, EU:T:2017:242) nie wynika, że działania odnośnego programu rozwoju były przedmiotem szczególnych negocjacji, jak miało to miejsce w niniejszym przypadku.
- 105 Należy również odrzucić przedstawioną przez Komisję na rozprawie możliwość zastosowania w niniejszym przypadku orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., Portugalia/Komisja (T-31/17, EU:T:2018:830, pkt 93).
- 106 W istocie prawdą jest, że w pkt 93 wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., Portugalia/Komisja (T-31/17, EU:T:2018:830) zostało stwierdzone, iż programy ogólne mają charakter tymczasowy, wobec czego poprzez ich zatwierdzenie Komisja nie zajmuje co do zasady w sposób ostateczny stanowiska w przedmiocie zgodności działań zawartych w tych programach z całością obowiązujących przepisów prawa Unii, a w konsekwencji w przedmiocie kwalifikowalności tych działań do finansowania Unii. Sąd dodał, iż z samego zatwierdzenia przez Komisję programu ogólnego nie można wyprowadzać wniosku, że działania zawarte w tym programie są siłą rzeczy zgodne z całością obowiązujących przepisów prawa Unii ani że kwalifikowalność tych środków do finansowania Unii nie może być podważona przez Komisję, w szczególności w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń przewidzianej w art. 31 rozporządzenia nr 1290/2005, i odwołał się do pkt 48, 49, 52, i 59 opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Republika Czeska/Komisja (C-4/17 P, EU:C:2018:237).
- 107 Należy jednak stwierdzić, że w pkt 96 wyroku z dnia 22 listopada 2018 r., Portugalia/Komisja (T-31/17, EU:T:2018:830) zostało wyraźnie wskazane, że w swojej decyzji zatwierdzającej przedmiotowy krajowy program rozwoju obszarów wiejskich Komisja nie wypowiedziała się konkretnie na temat zgodności poddziałania przedmiotowego programu z ogółem przepisów mających zastosowanie w dziedzinie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). Co więcej, sentencja decyzji Komisji zatwierdzającej zmiany wspomnianego programu zawiera wyjaśnienie, że zatwierdzenie, którego dokonuje ta decyzja, „nie obejmuje szczegółowych zasad kontroli i kar, które zostaną zbadane w ramach audytów EFRG”. Zatem w świetle treści decyzji zatwierdzającej i w świetle kontekstu prawnego, w jakim została ona przyjęta, Sąd orzekł, że nie można uznać, iż Komisja „dostarczyła władzom portugalskim przy przyjęciu tej decyzji

dokładnych, bezwarunkowych i spójnych informacji co do kwalifikowalności do finansowania Unii wydatków związanych z działaniami kontrolnymi, o których mowa w pkt 4.6 załącznika I do podprogramu dla regionu autonomicznego Azorów (Portugalia)”. Oceny dokonane we wspomnianym wyroku nie mogą zatem zostać przeniesione na grunt niniejszej sprawy. Jak bowiem stwierdzono w pkt 84, 101 i 102 powyżej, Komisja w niniejszym przypadku negocjowała w szczególności sposób treści spornego poddziałania. Decyzja zatwierdzająca zmianę KPROW 2007–2013 nie może zatem mieć po prostu „tymczasowego” charakteru.

- 108 W odniesieniu do argumentu Komisji opartego na tym, że pomimo iż w umowach z beneficjentami nie przewidziano klauzul dotyczących przeglądu, Rumunia znalazła w swoich uregulowaniach prawnych środki umożliwiające zmniejszenie płatności z tytułu innych poddziałań działania 215 KPROW 2007–2013 również po 2015 r., należy w świetle ustaleń zawartych w pkt 91–100 powyżej zauważyć, że wspomniany argument nie dowodzi, iż w odniesieniu do spornego poddziałania Rumunia mogła również znaleźć środki umożliwiające zmniejszenie stawek płatności wyrównawczych. Ponadto Rumunia wskazała Komisji w pismach z dnia 9 lipca 2018 r. oraz 8 stycznia i 12 lutego 2019 r., że z powodu zmniejszenia płatności wyrównawczych odnoszących się do innych poddziałań beneficjenci żądający całkowitej wypłaty pomocy zgodnie z KPROW 2007–2013 i prawodawstwem krajowymi wszczęli postępowania sądowe.
- 109 W tym względzie Rumunia słusznie podniosła w piśmie z dnia 11 września 2019 r., że zaproponowane przez Komisję włączenie, po złożeniu wniosków o płatność za piąty i ostatni rok zobowiązania z tytułu działania 215, do metody obliczania płatności wyrównawczych nowych elementów, uzupełniających elementy znane w chwili podpisania zobowiązań, stanowiło ryzyko dla beneficjentów ze względu na brak przewidywalności czynników mogących mieć wpływ na wskaźniki ekonomiczne i finansowe, od których zależała rentowność gospodarstw, a nawet w niektórych ekstremalnych przypadkach kontynuacja działalności gospodarczej przez gospodarstwa znajdujące się w trudnej sytuacji.
- 110 Zobowiązania podpisane przez beneficjentów w ramach działania 215 mają walor umowy, są zawierane na okres co najmniej pięciu lat i przewidują dobrowolnie podejmowane przez beneficjentów obowiązki spełnienia wymogów podstawowych, wymogów i czynności właściwych dla każdego poddziałania, do którego przystępują, jak również minimalnych norm dotyczących wzajemnej zgodności ekologicznej mających zastosowanie do gruntów rolnych należących do danego gospodarstwa oraz do działalności rolniczej prowadzonej w tym gospodarstwie. Ze względu na te zobowiązania i upływ terminu przewidzianego na zaproponowanie zmiany KPROW 2007–2013 władze rumuńskie nie miały możliwości zastosowania płatności wyrównawczych nieodpowiadających poziomowi figurującemu w arkuszu technicznym działania 215 KPROW 2007–2013.
- 111 W każdym wypadku okoliczność, że Rumunia mogłaby być w stanie zmniejszyć płatności i w ten sposób zmniejszyć straty wynikające z odmowy pokrycia tych wydatków przez fundusze rolne w odniesieniu do spornego poddziałania, wbrew temu, co wynikało z zatwierdzonego krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich, nie może pozbawić jej możliwości skutecznego oparcia się na jej uzasadnionych oczekiwaniach co do tego, że przestrzegane będą stawki płatności wyrównawczych odnoszące się do spornego poddziałania ustalone przez KPROW 2007–2013 i powtórzone w prawodawstwie krajowym (zob. pkt 99 powyżej). Ponadto konieczność wszczęcia, w ramach spornego poddziałania, postępowań w sprawie zmiany umów oraz konieczność stawienia czoła ewentualnym postępowaniom sądowym z nich wynikającym, jak

miało to miejsce w przypadku innych poddziałań działania 215 KPROW 2007–2013, stanowi właśnie niekorzystną konsekwencję naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań Rumunii, a także zasady pewności prawa.

- 112 Należy przyznać, że z orzecznictwa wynika, iż zatwierdzenie przez Komisję programu rozwoju obszarów wiejskich nie przyznaje temu dokumentowi programowania mocy prawnej wyższej od mocy prawnej prawodawstwa Unii i że w konsekwencji zarówno Komisja, jak i Rumunia są nadal zobowiązane do poszanowania przepisów prawodawstwa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2015 r., Polska/Komisja, T-257/13, niepublikowany, EU:T:2015:111, pkt 53). Jednak swe twierdzenia mające wykazać, że Komisja naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, Rumunia opiera nie tylko na zatwierdzeniu KPROW 2007–2013, lecz również na okoliczności, że działanie 215 i związana z nim metoda obliczania płatności wyrównawczych były przedmiotem szczególnych negocjacji, oraz na okoliczności, że w chwili przekazania jej ustaleń Trybunału Obrachunkowego prawodawstwo Unii, a mianowicie art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006, nie pozwalało na zmianę wspomnianego programu. Ratio legis tego przepisu polega zaś na zapewnieniu stabilności zobowiązań podjętych na podstawie KPROW 2007–2013.
- 113 Ze względu na to, brzmienie art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005, zgodnie z którym płatności z tytułu dobrostanu zwierząt obejmują koszty dodatkowe i utracone dochody wynikające z podjętego zobowiązania (zob. pkt 45 powyżej), nie wskazuje, w jaki sposób oblicza się dodatkowe koszty ponoszone przez hodowców, oraz ze względu na to, że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy metoda obliczania stawek płatności wyrównawczych przyznaje nadmierną rekompensatę beneficjentom pomocy, należy zwrócić szczególną uwagę na fakt zatwierdzenia przez nią, w następstwie szczególnych negocjacji z władzami rumuńskimi, metody określonej przez owe władze. Innymi słowy – zatwierdzenie przez Komisję zmiany KPROW 2007–2013 decyzją C(2012) 3529 final z dnia 25 maja 2012 r. i upływ terminu na dokonanie jej zmiany pozwalają uznać, że zmiana ta spowodowała powstanie uzasadnionych oczekiwań nie tylko co do tego, że sporne poddziałanie nie będzie już zmieniane, lecz również co do tego, że oczekiwania władz rumuńskich nadal pozostają uzasadnione, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 70 i 71 powyżej, po doręczeniu tym władzom ustaleń Trybunału Obrachunkowego.
- 114 Biorąc pod uwagę szczególne okoliczności niniejszego przypadku, należy uznać, że późniejsze okoliczności, takie jak ustalenia Trybunału Obrachunkowego, nie mogą mieć wpływu na prawo do finansowania przez Unię płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania według kwoty ustalonej w KPROW 2007–2013 i transponowanej do krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2014–2020, zatwierdzonej decyzją wykonawczą Komisji C(2015) 3508 z dnia 26 maja 2015 r., w zamian za zobowiązania podjęte i przestrzegane przez rolników w okresie pięciu lat (mianowicie zwiększenie o 10% powierzchni przeznaczonej dla każdego zwierzęcia, a w konsekwencji zmniejszenie liczby zwierząt) ani nie mogą powodować jego zmiany, ponieważ naruszałoby to uzasadnione oczekiwania władz rumuńskich.
- 115 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że wydając zaskarżoną decyzję, Komisja naruszyła zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, a w konsekwencji zasadę pewności prawa, z którą zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest ściśle związana (zob. pkt 69 powyżej).
- 116 Należy zatem uwzględnić zarzuty szczegółowe czwarty i piąty w ramach zarzutu pierwszego.

W przedmiocie trzeciego zarzutu szczegółowego w ramach zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 i wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych

- 117 Rumunia podnosi, że Komisja błędnie zastosowała art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 i wytyczne w sprawie obliczania korekt finansowych. Podkreśla ona, że – jak to zostało opisane przez organ pojednawczy w jego sprawozdaniu przedstawionym w ramach postępowania 17/RO/796 (zob. pkt 15 powyżej) – problem ten został już poruszony w odniesieniu do decyzji wykonawczej 2018/873. Dokładniej rzecz ujmując, według niej Komisja niesłusznie uznała, że istnienie rzekomo błędnej metody obliczania można zrównać z nieprawidłowościami przewidzianymi w art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014. Przypadek, którego dotyczy ten przepis, dotyczy bowiem zachowania beneficjentów funduszy. W niniejszym przypadku nie ma mowy o brakach w weryfikacji zgodności z prawem i prawidłowości wniosków, na podstawie których dokonano płatności wyrównawczych z tytułu spornego poddziałania. Ponadto zdaniem Rumunii w przypadku błędnej metody obliczania możliwe jest określenie, bez nieproporcjonalnego wysiłku, dokładnej kwoty korekt. Zważywszy, że stwierdzenie, iż metoda obliczania jest błędna, nie może być powiązane z przypadkami nieprawidłowości w rozumieniu wyżej wymienionych przepisów, wspomniane stwierdzenie nie może prowadzić do zastosowania korekty ryczałtowej.
- 118 Komisja odpowiada, że słusznie oparła się na art. 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, ponieważ informacje wynikające z drugiego audytu nie pozwalały jej na dokładniejsze określenie kwoty nadmiernej rekompensaty poprzez obliczenie lub poprzez ekstrapolację, jak tego wymaga art. 12 ust. 2 i 3 wspomnianego rozporządzenia. Komisja przyznaje, że w ramach pierwszego audytu nieprawidłowości zostały zakwalifikowane zarówno jako „wydatki niekwalifikowalne”, jak i jako „brak kluczowej kontroli” w odniesieniu do odpowiednich kontroli mających na celu weryfikację zgodności wniosku ze wszystkimi kryteriami kwalifikowalności określonymi w prawodawstwie Unii i zdefiniowanymi w KPROW 2007–2013. Jednakże według Komisji decyzja wydana w następstwie pierwszego audytu nie stanowi przedmiotu niniejszej sprawy, a drugi audyt doprowadził do stwierdzenia „ogólnych nieprawidłowości” i „zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom”, bez wzmiankowania braku kontroli kluczowej w rozumieniu wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych. Zdaniem Komisji wyrażenie „korekta ryczałtowa” zostało użyte w obu audytach, a jeśli chodzi o terminologię użytą do celów korekty, wyrażenia „nieprawidłowe stawki płatności” i „zawyżone kwoty płatności” odnoszą się do tego samego aspektu, a mianowicie do faktu, że nieprawidłowe stawki płatności spowodowały zawyżenie należnych kwot. Artykuł 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 dotyczy zaś stosowania art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013, który obejmuje wszelkie wydatki niezgodne z prawem Unii i z EFRROW, a także rozpatrywaną w niniejszym przypadku nadmierną rekompensatę wynikającą z zastosowania błędnej metody obliczania.
- 119 W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 jeżeli Komisja uzna, że wydatki nie zostały dokonane zgodnie z prawem Unii, przyjmuje ona decyzję określającą kwoty, które mają zostać wyłączone z finansowania Unii. Zgodnie z art. 52 ust. 2 tego rozporządzenia Komisja dokonuje oszacowania kwot podlegających wyłączeniu z finansowania w oparciu o wagę stwierdzonej niezgodności. W tym celu bierze ona pod uwagę charakter naruszenia i szkodę finansową poniesioną przez Unię. Ponadto Komisja dokonuje wyłączenia z finansowania w oparciu o wykazane kwoty nienależnych wydatków, a w przypadku gdy ich określenie nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, może ona zastosować między innymi korekty ryczałtowe. Korekty ryczałtowe stosuje się jedynie w przypadku, gdy ze względu na

charakter sprawy lub ze względu na to, że państwo członkowskie nie przekazało Komisji niezbędnych informacji, dokładniejsze określenie straty finansowej poniesionej przez Unię nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku.

- 120 Artykuł 12 ust. 2 i 3 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 uwzględnia przypadki, w których kwoty nienależnie wydane mogą lub nie mogą zostać wykazane przy proporcjonalnym wysiłku i przy pomocy państw członkowskich.
- 121 Zgodnie z art. 12 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 „[w] celu oceny kwot podlegających wyłączeniu z finansowania unijnego w przypadku stwierdzenia, że wydatki nie zostały poniesione zgodnie z przepisami unijnymi, oraz, w odniesieniu do EFRROW – zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami unijnymi i krajowymi, Komisja bierze pod uwagę swoje własne ustalenia i informacje udostępnione przez państwa członkowskie w ramach procedury kontroli zgodności rozliczeń przeprowadzonej zgodnie z art. 52 rozporządzenia [...] nr 1306/2013”.
- 122 Artykuł 12 ust. 3 rozporządzenia nr 907/2014 stanowi, co następuje:
- „Jeżeli zgodnie z ust. 2 nie można zidentyfikować kwot nienależnie wypłaconych, Komisja może określić kwoty, które mają zostać wyłączone, przez zastosowanie korekt ekstrapolowanych. Aby umożliwić Komisji określenie przedmiotowych kwot, państwa członkowskie mogą przedłożyć, w terminie przewidzianym przez Komisję w trakcie procedury kontroli zgodności obliczeń, obliczenie kwoty podlegającej wyłączeniu z finansowania unijnego poprzez ekstrapolację na podstawie metod statystycznych wyników kontroli przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie tych przypadków. Próba pochodzi z populacji, w której można w uzasadniony sposób spodziewać się tej samej nieprawidłowości”.
- 123 Artykuł 12 ust. 6 i 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 dotyczy przypadków, w których przesłanki ustalenia kwot podlegających wyłączeniu z finansowania Unii, o których mowa w art. 12 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia, nie są spełnione. Komisja stosuje zatem korekty ryczałtowe, których poziom został ustalony z uwzględnieniem charakteru i wagi naruszenia oraz dokonanego przez nią oszacowania ryzyka straty finansowej dla Unii.
- 124 Zgodnie z art. 12 ust. 6 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 przewidziane jest, co następuje:
- „Jeżeli nie zostały spełnione warunki określenia kwot, które mają zostać wyłączone z finansowania Unii, o których mowa w ust. 2 i 3, lub charakter przypadku sprawia, że nie można określić kwot, które mają zostać wyłączone na podstawie tych ustępów, Komisja stosuje korekty ryczałtowe, uwzględniając charakter i wagę naruszenia oraz własną ocenę ryzyka poniesienia straty finansowej przez Unię.
- Poziom korekty ryczałtowej wyznacza się z uwzględnieniem w szczególności rodzaju zidentyfikowanej niezgodności. W tym celu niedociągnięcia ujawnione w ramach kontroli zostają podzielone na odnoszące się do kluczowych i do pomocniczych mechanizmów kontroli, w następujący sposób:
- a) kluczowe mechanizmy kontroli to kontrole bezpośrednie i administracyjne niezbędne do ustalenia kwalifikowalności pomocy oraz odnośnego stosowania zmniejszeń i kar;

b) pomocnicze mechanizmy kontroli to wszystkie inne czynności administracyjne niezbędne do prawidłowego rozpatrzenia wniosków.

Jeżeli w ramach jednej procedury kontroli zgodności rozliczeń ustalone zostaną różne niezgodności, które pojedynczo powodowałyby różne korekty ryczałtowe, stosuje się wyłącznie najwyższy poziom korekty ryczałtowej”.

- 125 Artykuł 12 ust. 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 wskazuje, że „[p]rzy ustalaniu poziomu korekt ryczałtowych Komisja może w szczególności wziąć pod uwagę poniższe okoliczności, świadczące o większej wadze nieprawidłowości wskazujących na większe ryzyko straty dla budżetu Unii”.
- 126 Jeśli chodzi o stopień wagi, art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 przewiduje między innymi, że stopień ten jest wyższy, a zatem powstaje większe ryzyko straty dla budżetu Unii, jeżeli „dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom [...]”.
- 127 Zostało orzeczone, że korekta dokonana przez Komisję zgodnie z wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych ma na celu uniknięcie obciążenia funduszy kwotami, które nie zostały użyte do sfinansowania celu zamierzonego przez odnośne uregulowania Unii, i nie stanowi sankcji. W orzecznictwie uznano zatem, że stawki ryczałtowe przyjęte we wspomnianych wytycznych umożliwiają zarówno zapewnienie przestrzegania prawa Unii, jak i właściwe zarządzanie zasobami Unii oraz uniknięcie korzystania przez Komisję z przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych poprzez nakładanie na państwa członkowskie niewspółmiernych i nieproporcjonalnych korekt (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lipca 2015 r., Włochy/Komisja, T-44/11, niepublikowany, EU:T:2015:469, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 128 W orzecznictwie wyjaśniono ponadto, że jeżeli nie jest możliwe dokładne oszacowanie strat poniesionych przez Unię, Komisja może zastosować korektę ryczałtową na podstawie wskazówek zawartych w wytycznych w sprawie metody ustalania korekt finansowych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lipca 2015 r., Włochy/Komisja, T-44/11, niepublikowany, EU:T:2015:469, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 129 Jak zostało przypomniane w pkt 48 powyżej, pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie metody obliczania korekt finansowych stanowi, co następuje:

„»Dane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom« – uzasadniona jest wtedy korekta w wysokości 25%, gdyż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków przyczyni się do wyjątkowo wysokich szkód finansowych w budżecie Unii.

[...]”.

- 130 Z orzecznictwa wynika, że – zgodnie z pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie metody obliczania korekt finansowych – w okolicznościach wskazujących na wyższy stopień wagi stwierdzonych braków, a tym samym zwiększone ryzyko straty dla budżetu Unii, o których mowa w art. 12 ust. 7 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, Komisja stosuje co do zasady korektę ryczałtową w wysokości 25%. Może ona jednak ustalić stawkę korekty na jeszcze wyższym poziomie.

W związku z tym korekta ryczałtowa według stawki 100% jest uzasadniona, jeżeli nieprawidłowości w systemie kontroli są tak poważne, że stanowią one o całkowitym nieprzestrzeganiu przepisów Unii, przez co wszelkie płatności stają się nieprawidłowe (wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Francja/Komisja, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, pkt 58).

- 131 W niniejszym przypadku należy wskazać, że jak wynika ze sprawozdania podsumowującego i z ostatecznego stanowiska zawartego w piśmie z dnia 14 kwietnia 2020 r., korektę ryczałtową Komisja oparła na istnieniu znacznego ryzyka dla funduszy rolnych ze względu na to, że stosowany przez władze rumuńskie system zarządzania i kontroli działania 215 dotyczącego dobrostanu zwierząt „m[iał] poważne wady w odniesieniu do stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania”. Zdaniem Komisji owo uchybienie, mające wpływ na wszystkie płatności z tytułu spornego poddziałania, miało charakter systemowy. Dokładniej rzecz ujmując, uznała ona, że istnieją oznaki ogólnych nieprawidłowości prowadzących do systemowej nadmiernej rekompensaty dla rolników. Zważywszy, że władze rumuńskie nie przedstawiły obliczeń dotyczących ryzyka, na jakie narażone są fundusze rolne, a jednak ustaliły populację, której dotyczy ryzyko, Komisja doszła do wniosku, że rozsądne było założenie, iż możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków powoduje wyjątkowo wysokie straty finansowe dla budżetu Unii. Opierając się zatem na swych wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych, Komisja postanowiła zastosować korektę ryczałtową w wysokości 25%.
- 132 Co się tyczy kontroli proporcjonalności korekty ryczałtowej zastosowanej przez Komisję należy zauważyć, że wśród okoliczności, które zgodnie z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 wskazują wyższy stopień wagi stwierdzonych braków i tym samym zwiększone ryzyko straty dla budżetu Unii, znajduje się sytuacja, w której występują dowody na istnienie poważnych nieprawidłowości i zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom (zob. pkt 126 powyżej).
- 133 Sytuacja ta została powtórzona w pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych, zgodnie z którym, jeżeli „»[d]ane państwo członkowskie nie stosuje systemu kontroli lub stosowanie takie ma poważne wady oraz istnieją dowody na poważne nieprawidłowości i zaniedbania w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom« – uzasadniona jest wtedy korekta w wysokości 25%, gdyż istnieje uzasadnione przypuszczenie, że możliwość bezkarnego składania nieprawidłowych wniosków przyczyni się do wyjątkowo wysokich szkód finansowych w budżecie Unii” (zob. pkt 48 i 129 powyżej).
- 134 Pojęcie „nieprawidłowości” zostało zdefiniowane w pkt 1.2 wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych jako oznaczające „[j]akiegokolwiek naruszenie przepisów [prawa Unii lub prawa krajowego] wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie [Unii] lub w budżetach, które są zarządzane przez [Unię], albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu [Unii], albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem”.
- 135 Definiując pojęcie „nieprawidłowości” uzasadniającą zastosowanie stawki korekty w wysokości 25 % wydatków, pkt 1.2 wytycznych w sprawie metody ustalania korekt finansowych odnosi się zatem do „działań” lub „zaniechań” podmiotów gospodarczych.

- 136 W niniejszym przypadku, jak twierdzi organ pojednawczy w sprawozdaniu przedstawionym w ramach procedury 19/RO/856 (zob. pkt 25 powyżej) i jak potwierdza Rumunia w swojej skardze, podmiotami gospodarczymi w rozumieniu pkt 1.2 wytycznych w sprawie obliczania korekt finansowych są beneficjenci, którzy złożyli wniosek o pomoc w oparciu o stawki płatności przewidziane w KPROW 2007–2013 zatwierdzonym przez Komisję.
- 137 Natomiast podnoszone przez Komisję naruszenie art. 40 ust. 3 rozporządzenia nr 1698/2005 nie wynika w żadnym wypadku z „działań” lub „zaniechań” ze strony beneficjentów pomocy, lecz z metody obliczania stawek wsparcia zastosowanej przez władze rumuńskie.
- 138 Zatem zakwalifikowanie prawne metody obliczania odnoszącej się do spornego poddziałania i jego wyniku finansowego jako „ogólnych nieprawidłowości” i „poważnych zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom” nie jest zgodnie z wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych prawidłowe.
- 139 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału jeżeli Komisja wydała wytyczne, jest nimi związana i sąd Unii powinien zbadać, czy instytucja ta przestrzega ustanowionych przez siebie zasad (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2009 r., *Holland Malt/Komisja* (T-369/06, EU:T:2009:319, pkt 167 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 140 Ponadto nawet gdyby przyjąć, że „nieprawidłowości” i „poważne zaniedbania”, o których wspomina Komisja w sprawozdaniu podsumowującym i w ostatecznym stanowisku, mogą stanowić odniesienie do władz rumuńskich, a nie do beneficjentów, należy zauważyć, co następuje.
- 141 Prawdą jest, że od dnia doręczenia ustaleń Trybunału Obrachunkowego, czyli od dnia 18 września 2015 r. (zob. pkt 7 powyżej), a także pisma Komisji z dnia 21 marca 2016 r. (zob. pkt 12 powyżej), władze rumuńskie były powiadomione o opinii Komisji w przedmiocie nieprawidłowości stawek płatności odnoszących się do spornego poddziałania. Jednakże Komisja niesłusznie uznała, że władze rumuńskie dopuściły się ogólnych nieprawidłowości lub poważnych zaniedbań w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom, nadal składając wnioski o pomoc na podstawie stawki powodującej nadmierną rekompensatę. Postawę władz rumuńskich można bowiem wyjaśnić z jednej strony tym, że otrzymały one zapewnienia, iż przedłożona Komisji metoda obliczania jest zgodna z właściwymi przepisami rozporządzenia nr 1698/2005 i rozporządzenia nr 1974/2006, a z drugiej strony tym, że na podstawie art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 1974/2006 zmiana KPROW 2007–2013 mogła zostać dokonana najpóźniej do dnia 31 grudnia 2015 r., pod warunkiem jej notyfikowania przez państwo członkowskie najpóźniej do dnia 31 sierpnia 2015 r.
- 142 Systemowy charakter braku podjęcia działań mających na celu zmniejszenie płatności wyrównawczych odnoszących się do spornego poddziałania, a nawet ich zawieszenie, nie może zatem być w niniejszym przypadku utożsamiany z „ogólną nieprawidłowością” w rozumieniu wytycznych w sprawie metody obliczania korekt finansowych, uzasadniającą zastosowanie stawki korekty ryczałtowej w wysokości 25%.
- 143 Jeśli chodzi o rzekomą możliwość „bezkarne” składania nieprawidłowych wniosków przez strony odnośnych beneficjentów i stosowanie rzekomo zawyżonych stawek płatności, należy zauważyć, że jest to związane z wieloletnimi zobowiązaniami podjętymi na podstawie KPROW 2007–2013 oraz z uzasadnionymi oczekiwaniami co do tego, że sporne poddziałanie nadal będzie stosowane.

- 144 Wreszcie zachowania zarówno władz rumuńskich, jak i odnośnych beneficjentów nie można utożsamiać z „poważnymi” zaniedbaniami w przeciwdziałaniu nieprawidłowościom lub oszustwom. W niniejszym przypadku ze względu na uzasadnione oczekiwania władz rumuńskich co do tego, że metoda obliczeniowa omawiana w 2012 r. z Komisją jest zgodna z obowiązującymi przepisami, nie można stwierdzić żadnej nieprawidłowości lub oszustwa. Wnioski o płatność zostały bowiem „prawidłowo” złożone zgodnie z obowiązującym krajowym programem rozwoju obszarów wiejskich, a płatności zostały dokonane „prawidłowo” przy zastosowaniu stawek przewidzianych przez sporne poddziałanie zatwierdzone uprzednio przez Komisję i obowiązujące zarówno w chwili podpisywania zobowiązań przez beneficjentów, jak i w chwili składania wniosków o płatność do agencji płatniczej.
- 145 W zakresie, w jakim to istnienie i waga nieprawidłowości i zaniedbań popełnionych przez władze rumuńskie, wynikających z systemowego stosowania zawyżonych stawek płatności, spowodowały, iż Komisja założyła, że istniało ryzyko szkód finansowych w budżecie Unii zgodnie z art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014, a zarówno „istnienie” podnoszonych nieprawidłowości lub zaniedbań, jak i „ich wagę lub systemowy charakter” należy w niniejszym przypadku wykluczyć (zob. pkt 142–144 powyżej), zastosowanie korekty w wysokości 25% jest ze swej strony nieuzasadnione w świetle tego artykułu w związku z wytycznymi w sprawie metody obliczania korekt finansowych.
- 146 Komisja popełniła zatem błąd w kwalifikacji prawnej poprzez oparcie się na art. 12 ust. 7 lit. c) rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 w związku z wytycznymi w sprawie obliczania korekt finansowych w celu uzasadnienia zastosowania stawki 25% jako korekty ryczałtowej.
- 147 Ponadto, jak słusznie podnosi Rumunia, w ramach pierwszego audytu nieprawidłowości dotyczące metody obliczania odnoszącej się do spornego poddziałania i jego wyniku finansowego zostały zakwalifikowane przez Komisję jednocześnie jako „wydatki niekwalifikowalne” i „brak kluczowej kontroli” w odniesieniu do weryfikacji zgodności wniosku o pomoc z kryteriami kwalifikowalności określonymi w prawodawstwie Unii i zdefiniowanymi w KPROW 2007–2013. Chociaż, jak słusznie podnosi Komisja, decyzja wydana w następstwie pierwszego audytu nie jest przedmiotem niniejszej sprawy, to jednak błędna kwalifikacja prawna jako „braku kluczowej kontroli” dowodzi, że od początku dochodzenia Komisji nie udało się zidentyfikować rodzaju naruszenia popełnionego przez władze rumuńskie i korekty finansowej, jaka winna mieć zastosowanie w niniejszym przypadku.
- 148 Należy zatem uwzględnić trzeci zarzut szczegółowy w ramach zarzutu pierwszego i stwierdzić, że Komisja błędnie uznała, iż korekta finansowa w wysokości 25% jest uzasadniona na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 w związku z art. 12 rozporządzenia delegowanego nr 907/2014 i pkt 3.2.5 wytycznych w sprawie metody obliczania korekt finansowych.
- 149 W świetle całości powyższych rozważań, bez konieczności badania pierwszego zarzutu szczegółowego w ramach zarzutu pierwszego, który to zarzut szczegółowy dotyczy istnienia odpowiedzialności Komisji na podstawie art. 76–78 rozporządzenia nr 1605/2002, ani drugiego zarzutu szczegółowego ramach zarzutu pierwszego, który to zarzut szczegółowy dotyczy błędu w ocenie odnoszącego się do metody obliczania stawki płatności wyrównawczej, ani też szóstego zarzutu szczegółowego w ramach zarzutu pierwszego, który to zarzut szczegółowy dotyczy naruszenia zasady dobrej administracji, należy uwzględnić zarzut pierwszy, a tym samym skargę w całości, stwierdzając nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyłącza ona z tego finansowania niektóre wydatki dokonane przez Rumunię z tytułu EFRROW w latach budżetowych 2017–2019, w kwocie 18 717 475,08 EUR.

W przedmiocie kosztów

- 150 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 151 Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2020/1734 z dnia 18 listopada 2020 r. wyłączającej z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w zakresie, w jakim wyłącza ona z tego finansowania niektóre wydatki dokonane przez Rumunię z tytułu EFRROW w latach budżetowych 2017–2019, w kwocie 18 717 475,08 EUR.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 stycznia 2023 r.

Podpisy