



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 16 lutego 2017 r.\*

EFRG i EFRROW — Środki obszarowe — Wydatki wyłączone z finansowania — Ryczałtowe korekty finansowe — Artykuł 52 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 — Obowiązek uzasadnienia — Proporcjonalność

W sprawie T-145/15

**Rumunia**, reprezentowana początkowo przez R.H. Radu, V. Angelescu, R. Mangu, D. Bulanceę, N. Horumbă, E. Mierleę oraz T. Crainica, a następnie przez R.H. Radu, V. Angelescu, R. Mangu, N. Horumbă, E. Mierleę oraz T. Crainica, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

**Komisji Europejskiej**, reprezentowanej przez A. Biolana oraz G. von Rintelena, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot przedstawione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności części decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 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. 2015, L 16, s. 33),

SĄD (siódma izba),

w składzie: M. van der Woude (sprawozdawca), prezes, M. Kancheva i I. Ulloa Rubio, sędziowie,

sekretarz: I. Drăgan, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 lipca 2016 r.,

wydaje niniejszy

\* Język postępowania: rumuński.

## Wyrok

### Kontekst i okoliczności powstania sporu

- 1 Artykuł 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. 2009, L 30, s. 16), zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia zintegrowanego systemu administrowania i kontroli (zwanego dalej „systemem zintegrowanym”). System zintegrowany jest głównym narzędziem zarządzania i kontroli w odniesieniu do „obszarowych” systemów wsparcia. W myśl art. 15 rozporządzenia nr 73/2009 system zintegrowany obejmuje w szczególności skomputeryzowaną bazę danych dotyczących gospodarstw rolnych i wniosków o wsparcie, a także system identyfikacji działek rolnych oparty na skomputeryzowanym systemie informacji geograficznych (zwany dalej „SIDR-SIG”), zgodnie z art. 17 rzeczonego rozporządzenia.
- 2 W ramach zarządzania dzielonego ogólny system zarządzania wydatkami rolnymi i ich kontroli, przewidziany w przepisach Unii Europejskiej w celu uzyskania wystarczającej gwarancji skuteczności zarządzania ryzykiem zaistnienia błędu co do legalności i prawidłowości wsparcia, obejmuje zasadniczo cztery poziomy:
  - poziom pierwszy stanowi obowiązkowa struktura administracyjna na szczeblu państw członkowskich, oparta na utworzeniu agencji płatniczych i powołaniu organu, którego zadaniem jest akredytacja tych agencji;
  - poziom drugi tworzą szczegółowe systemy kontroli i sankcji odstraszających, które mają zostać wprowadzone przez agencje płatnicze;
  - poziom trzeci stanowią kontrole następcze przeprowadzane przez niezależne jednostki certyfikujące, powołane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 7 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) oraz z art. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRG i EFRROW (Dz.U. 2006, L 171, s. 90), mającymi zastosowanie *ratione temporis* w czasie kontroli leżących w gestii rumuńskiej instytucji pojednawczej w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010;
  - poziom czwarty stanowi przeprowadzane przez Komisję Europejską rozliczenie rachunków, które obejmuje roczne rozliczenie księgowe oraz wieloletnie rozliczenie zgodności.
- 3 Decyzją wykonawczą (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 r. 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. 2015, L 16, s. 33, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja zaliczyła do wydatków wyłączonych z finansowania Unii określone wydatki dokonane przez Rumunię w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010.
- 4 I tak, na podstawie tej decyzji łączna kwota 128 368 775 EUR – na którą składają się kwota 92 471 526 EUR odnosząca się do pozycji budżetowej 6701 i kwota 35 897 249 EUR odnosząca się do pozycji budżetowej 6711 – została wyłączona z finansowania Unii poprzez zastosowanie zryczałtowanej stawki korekty wynoszącej 10% w odniesieniu do wydatków z roku składania wniosków 2009 i 5% w odniesieniu do wydatków z roku składania wniosków 2010, ze względu na „[n]iedociągnięcia w administracyjnych kontrolach krzyżowych i kontrolach na miejscu”.

- 5 Zaskarżona decyzja zamyka zatem procedurę rozliczania zgodności na podstawie art. 52 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 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549), mającego zastosowanie *ratione temporis* w chwili wydania tej decyzji, czyli w dniu 16 stycznia 2015 r.
- 6 W ramach zarządzania Europejskim Funduszem Rolniczym Gwarancji (EFRG) oraz Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), dzielonego między państwami członkowskimi a Unią, pomoc obszarowa, wyłączona z finansowania Unii mocą zaskarżonej decyzji, została wypłacona rolnikom przez Agencja de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA, agencję ds. płatności i interwencji w rolnictwie, Rumunia), czyli rumuńską agencję płatniczą, której zadaniem jest zarządzanie systemami wsparcia i kontrola takich systemów. Wszystkie stwierdzone uchybienia kontroli dotyczą ustalenia kwalifikujących się obszarów, oprócz jednego z nich – uchybienia J (zob. pkt 20 poniżej), które dotyczy przedwczesnych płatności i obliczania sankcji.
- 7 Zaskarżona decyzja jest oparta na uchybieniach dotyczących przeprowadzanych przez APIA kontroli warunków dopuszczalności pomocy, stwierdzonych przez Komisję w ramach dwóch dochodzeń dotyczących pomocy obszarowej, przeprowadzonych w Rumunii w dniach od 2 do 6 listopada 2009 r., w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 (dochodzenie AA/2009/20) i w dniach od 27 września do 1 października 2010 r., w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 (dochodzenie AA/2010/16), na podstawie art. 37 rozporządzenia nr 1290/2005. Dochodzenia te miały na celu ustalenie, czy zarządzanie systemami pomocy obszarowej i kontrole tych systemów były zgodne z przepisami Unii w danym roku składania wniosków, przy czym „bardziej szczegółowy cel audytu [polegał na] weryfikacji wdrożenia środków zaradczych dotyczących niedociągnięć zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (zgodnie z planem działania)”. W świetle przekazanych przez Rumunię i niezakwestionowanych przez Komisję informacji ten trzyletni plan działania, zmierzający głównie do zaktualizowania rumuńskiego SIDR-SIG w oparciu o zdjęcia ortofotograficzne z lat 2008, 2009 i 2010, był wdrażany w porozumieniu z Komisją od czerwca 2009 r. i został zamknięty wraz z końcem roku 2011.
- 8 Pismami z dnia 7 kwietnia 2010 r. i 18 marca 2011 r. Komisja powiadomiła Rumunię o swych ustaleniach wynikających ze wspomnianych wyżej dochodzeń oraz przedstawiła żądania dodatkowych informacji, zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006. Władze rumuńskie udzieliły odpowiedzi w pismach z dnia 7 czerwca 2010 r. i 19 maja 2011 r.
- 9 Komisja zwołała dwustronne spotkanie, które odbyło się w dniu 1 czerwca 2012 r. Protokół z tego spotkania został przekazany władzom rumuńskim pismem z dnia 17 stycznia 2013 r. W pkt 3 tego protokołu, zatytułowanym „Wnioski i skutki finansowe”, Komisja wskazała, że „podtrzymuje swe stanowisko, zgodnie z którym wdrożony przez Rumunię system posiada pewne istotne niedociągnięcia, głównie w odniesieniu do SIDR-SIG, jak też do przeprowadzania kontroli na miejscu oraz kontroli administracyjnych”. Komisja wyjaśniła, że „[z]godnie z dokumentem VI/5330/97 [zatytułowanym »Wytyczne w sprawie szacowania skutków finansowych w czasie przygotowywania decyzji o rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR«], uchybienia te dotyczą dwóch słabych punktów kontroli głównych (a mianowicie administracyjnych kontroli krzyżowych i kontroli na miejscu) oraz kontroli pomocniczych (a mianowicie płatności i obliczania sankcji) i stwarzają ryzyko powstania dużych strat dla funduszy, w odniesieniu do wydatków poniesionych w ramach filarów pierwszego i drugiego [wspólnej polityki rolnej]”. Instytucja ta dodała, że „[c]o się jednak tyczy skutków finansowych tych ustaleń, należy przypomnieć, że władze rumuńskie mają możliwość dostarczenia jasnych dowodów na okoliczność, że poziom ryzyka dla funduszy jest niższy niż korekty finansowe stosowane zwykle zgodnie z wyżej wspomnianym dokumentem roboczym”.
- 10 Władze rumuńskie odpowiedziały pismem z dnia 18 marca 2013 r.

- 11 Pismem z dnia 21 sierpnia 2013 r. Komisja przedstawiła Rumunii, zgodnie z art. 11 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 885/2006, swą propozycję wyłączenia z finansowania Unii kwoty 90 174 906 EUR w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i kwoty 50 362 738 EUR w odniesieniu do roku składania wniosków 2010. Przyczyny wyłączenia i środki, do których Komisja zamierzała w związku z nim zastosować korektę wynoszącą 10% dla roku składania wniosków 2009 i 5% dla roku składania wniosków 2010, zostały wskazane w załącznikach 1 i 2 do tego pisma.
- 12 Pismem z dnia 4 października 2013 r. Rumunia poddała tę propozycję korekty finansowej ocenie organu pojednawczego, zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 885/2006. Sprawozdanie organu pojednawczego, sporządzone w dniu 21 marca 2014 r., zostało przedstawione władzom rumuńskim w dniu 26 marca 2014 r.
- 13 Organ pojednawczy stwierdził w swym sprawozdaniu, że istnieje możliwość osiągnięcia częściowego porozumienia między stronami, na podstawie następujących rozważań:
  - „6.1. Organ pojednawczy zwraca uwagę, że strony zgadzają się na zmianę podstawy korekty poprzez ewentualne przeniesienie określonych kwot z roku finansowego 2009 na rok finansowy 2010 i w wyniku odzyskania znacznych kwot, pod warunkiem że władze przedstawiają stosowne dowody.
  - 6.2. Co się tyczy poziomu korekty, wynosząca 10% stawka ryczałtowa zaproponowana w odniesieniu do roku 2009 jest wyższa od stawki (wynoszącej 7,4%) zastosowanej dla roku 2008 i od stawki zaproponowanej w odniesieniu do roku 2010. Organ pojednawczy zadaje sobie pytanie, czy poziom korekty dotyczącej roku 2009 nie mógłby zostać ustalony bardziej precyzyjnie za pomocą obliczeń podobnych do tych, które zostały zaakceptowane w odniesieniu do roku 2008. Jednakże należałoby przy tym założyć, że obliczenia te uwzględnią wszystkie niedociągnięcia i zidentyfikują ryzyka, na jakie narażone są fundusze. Organ pojednawczy nie jest w stanie ocenić, czy jest to możliwe.
  - 6.3. Organ pojednawczy zwraca uwagę na wysoki wskaźnik procentowy odzyskań zadeklarowany przez władze i zwraca się [do nich] o przedstawienie służbom [Komisji] szczegółowego sprawozdania na temat kwot należnych funduszom, a także dowodu na okoliczność, że odzyskania są konsekwencją [stwierdzonych przez Komisję uchybień w rumuńskim zintegrowanym systemie kontroli i zarządzania, dotyczących kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu, a także obliczania płatności i sankcji].

Zgodnie z logiką, o ile korekty obliczone i zaproponowane przez władze są prawidłowe, podstawa finansowa korekt [...] powinna zostać obniżona, jeśli ponad połowa nienależnej pomocy została zwrócona”.
- 14 W kontekście tego sprawozdania pismem z dnia 11 kwietnia 2014 r. Rumunia przekazała Komisji informacje uzupełniające.
- 15 Pismem z dnia 19 czerwca 2014 r. Komisja powiadomiła Rumunię o swym ostatecznym stanowisku.
- 16 Pismem z dnia 19 stycznia 2015 r. Komisja doręczyła Rumunii zaskarżoną decyzję wraz ze sprawozdaniem zbiorczym. W pierwszym rzędzie w sprawozdaniu tym Komisja dokonała przeglądu różnych stwierdzonych uchybień i wykluczyła proponowaną przez władze rumuńskie zindywidualizowaną ocenę skutków finansowych dla budżetu Unii każdego z uchybień, które oznaczyła wielkimi literami „A”, „E”, „F”, „G” oraz „I”. W drugim rzędzie w sprawozdaniu tym Komisja stwierdziła, po pierwsze, że wobec niedostarczenia przez władze rumuńskie dodatkowych informacji nie jest możliwe obliczenie grożącej Unii szkody finansowej, co uzasadnia zastosowanie stawki zryczałtowanej. Komisja oparła się w tym względzie na treści sprawozdań jednostki certyfikującej, dotyczących, odpowiednio, lat składania wniosków 2009 i 2010. Komisja podnosi w istocie, że

jednostka ta wyraziła swą opinię bez zastrzeżeń w odniesieniu do populacji objętej systemem zintegrowanym, ale że zwróciła jednak uwagę na możliwość wystąpienia znaczących błędów w statystykach dotyczących tej populacji, przy czym górna granica błędu wynosi 2,7% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i 4,24% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010. Ponadto, w odniesieniu do tego drugiego roku, Komisja podniosła, że wskaźnik procentowy błędu obliczony przez rumuńską jednostkę certyfikującą jest niewiarygodny, i powołała się w tym względzie na sprawozdanie z audytu przeprowadzonego przez Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej w przedmiocie zatwierdzenia przez tę jednostkę certyfikującą statystyk kontroli wydatków z EFRG objętych systemem zintegrowanym (procedura wzmocnienia gwarancji) w odniesieniu do roku finansowego 2011, który odpowiada rokowi składania wniosków 2010. Po drugie, w celu ustalenia mającej zastosowanie stawki korekty ryczałtowej Komisja uznała, że niedociągnięcia w funkcjonowaniu SIDR-SIG i w krzyżowych kontrolach administracyjnych uzasadniają zastosowanie stawki korekty wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009. Co się tyczy roku składania wniosków 2010, Komisja uznała, że uchybienia te uzasadniają zastosowanie stawki 5%, w szczególności ze względu na aktualizację zdjęć SIDR-SIG i udoskonalenie administracyjnych kontroli krzyżowych.

- 17 Mówiąc ściślej, co się tyczy, po pierwsze, roku składania wniosków 2009, w sprawozdaniu zbiorczym Komisja wskazała, że trzy grupy uchybień stwarzają ryzyko powstania szkody finansowej. Te różne uchybienia, stwierdzone w efekcie przeprowadzenia audytów (zob. pkt 7 powyżej) i oznaczone przez Komisję literami A–J, zostały zatem podzielone przez Komisję na trzy grupy.
- 18 Pierwszą grupę uchybień stanowią nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem SIDR-SIG (uchybienia A i B, zob. pkt 23 poniżej) oraz uchybienia dotyczące administracyjnych kontroli krzyżowych (uchybienia C, D i E). Luki dotyczące tych kluczowych kontroli uzasadniają zastosowanie wynoszącej 10% stawki korekty finansowej, zgodnie z wytycznymi Komisji w sprawie stosowania korekt finansowych, zawartymi w dokumencie zatytułowanym „Wytyczne w sprawie szacowania skutków finansowych w czasie przygotowywania decyzji o rozliczaniu rachunków Sekcji Gwarancji EFOGR” (zwanym dalej „dokumentem VI/5330/97”), który przewiduje zastosowanie takiej stawki w wypadku braku lub nieskuteczności jednej lub większej liczby kluczowych kontroli.
- 19 Druga grupa stwierdzonych uchybień odnosi się do kontroli na miejscu i wizyt w terenie (uchybienia F i G), a także do kontroli na miejscu przeprowadzanych po kontrolach za pomocą teledetekcji (uchybienia H i I). Połączenie tych uchybień przy przeprowadzaniu kluczowych kontroli uzasadnia w ocenie Komisji zastosowanie wynoszącej 5% stawki korekty, zgodnie z dokumentem VI/5330/97, który przewiduje zastosowanie takiej stawki w sytuacji, gdy wszystkie kluczowe kontrole zostały wprowadzić przeprowadzone, ale bez zachowania liczby, częstotliwości i standardów określonych w obowiązujących przepisach.
- 20 Trzecia grupa uchybień dotyczy obliczania płatności i sankcji (uchybienie J). Te dotyczące kontroli pomocniczych uchybienia uzasadniają zdaniem Komisji zastosowanie wynoszącej 2% stawki korekty, przewidzianej w dokumencie VI/5330/97. O ile dwie pierwsze grupy uchybień, opisane w pkt 18 i 19 powyżej, dotyczą zarówno EFRG, jak i EFRROW, o tyle trzecia grupa odnosi się jedynie do EFRROW.
- 21 Wynoszące 5% i 2% stawki korekty, uzasadnione przez Komisję, odpowiednio, dla drugiej i trzeciej z grup uchybień (zob. pkt 19 i 20 powyżej), zostały wchłonięte przez stawkę wynoszącą 10%, zastosowaną w odniesieniu do pierwszej grupy naruszeń (zob. pkt 18 powyżej), zgodnie z dokumentem VI/5330/97, który przewiduje, że w sytuacji gdy w danym systemie wykryto kilka uchybień, stawki zryczałtowane nie sumują się, ale uznaje się, że najcięższe z uchybień odzwierciedla zagrożenia, jakie niesie ze sobą cały system kontroli.
- 22 Następnie, co się tyczy roku składania wniosków 2010, ze sprawozdania zbiorczego wynika, że Komisja uznała, iż dwie grupy uchybień stwarzają zagrożenie powstania szkody finansowej po stronie funduszy.

- 23 Pierwszą grupę stanowią nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem SIDR-SIG stwierdzone już w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 (zob. pkt 18 powyżej), a mianowicie:
- uchybienie A, dotyczące nieścisłości w SIDR-SIG, polegających na tym, że niektóre niekwalifikujące się grunty nadal nie były wykluczone z maksymalnej kwalifikowalnej powierzchni działek referencyjnych;
  - uchybienie B, dotyczące nieścisłości informacji przekazanych przez rumuńskie władze rolnikom, w latach 2009 i 2010, pomimo udoskonaleń, w ramach ciężącego na Rumunii obowiązku dostarczania przygotowanych wcześniej formularzy. Uchybienie to doprowadziło do powstania dużej liczby błędów, o czym świadczy okoliczność, że znacząca liczba rolników zawyżyła zadeklarowany obszar.
- 24 Również w sprawozdaniu zbiorczym Komisja stwierdziła, że wskazane uchybienia A i B, które dotyczą kluczowych kontroli, uzasadniają zastosowanie korekty finansowej w wysokości 5%, ze względu na udoskonalenia wprowadzone w 2010 r. do rumuńskiego SIDR-SIG dzięki uaktualnieniu zdjęć ortofotograficznych.
- 25 Druga grupa uchybień wskazanych przez Komisję w sprawozdaniu zbiorczym w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 jest identyczna z grupą trzecią, wskazaną w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 (zob. pkt 20 powyżej), a więc odpowiada ona uchybieniu J. W ocenie Komisji uzasadnia ona zastosowanie stawki 2%, wchłoniętej przez stawkę 5%, zastosowaną w odniesieniu grupy pierwszej, zgodnie z dokumentem VI/5330/97 (zob. pkt 21 i 24 powyżej).

### **Postępowanie i żądania stron**

- 26 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 marca 2015 r. Rumunia wniosła niniejszą skargę. Pisemny etap postępowania został zamknięty po złożeniu dupliki w dniu 16 października 2015 r.
- 27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 listopada 2015 r. Rumunia złożyła wniosek o wyznaczenie rozprawy, wskazując powody, dla których pragnie zostać wysłuchana. Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) uwzględnił ten wniosek.
- 28 Jako że jeden członek izby nie mógł uczestniczyć w posiedzeniu, zgodnie z art. 17 § 2 regulaminu Sądu prezes siódmej izby wyznaczył innego sędziego w celu uzupełnienia składu izby.
- 29 W ramach środków organizacji postępowania Sąd przedstawił stronom pewną liczbę pytań na piśmie, na które udzieliły one odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 30 Na rozprawie w dniu 14 lipca 2016 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.
- 31 Rumunia wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w dotyczącym jej zakresie;
  - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 32 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
  - obciążenie Rumunii kosztami postępowania.

## Co do prawa

- 33 Na poparcie skargi Rumunia podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, a także dokumentu VI/5330/97. Pozostałe dwa zarzuty dotyczą, odpowiednio, naruszenia obowiązku uzasadnienia oraz naruszenia zasady proporcjonalności.
- 34 Na wstępie należy zaznaczyć, że poza uchybieniem H, dotyczącym opóźnień w wizytach na miejscu (zob. pkt 19 powyżej), Rumunia nie kwestionuje zarzucanych jej uchybień dotyczących kontroli.
- 35 Rumunia kwestionuje natomiast konsekwencje finansowe, jakie zostały wyciągnięte w zaskarżonej decyzji ze stwierdzonych uchybień. Nie zaprzeczając istnieniu określonych uchybień w rumuńskim systemie zintegrowanym, państwo to podnosi w szczególności, że podjęło starania w celu poprawy jakości SIDR-SIG (zob. pkt 1 i 7 powyżej). System ten był aktualizowany na podstawie zdjęć ortofotograficznych z lat 2008, 2009 i 2010, a proces ów zakończył się w dniu 1 lutego 2010 r. Udoskonalenia te zostały resztą uznane przez Komisję.
- 36 W tym względzie Rumunia przypomina, że rok 2007 był pierwszym rokiem stosowania w tym państwie systemu zintegrowanego. APIA, której zadaniem jest wdrażanie systemów pomocy służącej wspieraniu rolnictwa i zarządzanie tymi systemami (zob. pkt 6 powyżej), napotkała w latach 2007 i 2008 pewne trudności wynikające ze specyfiki gospodarki rolnej w Rumunii, gdzie istnieją miliony niewielkich gospodarstw rodzinnych. Dlatego, wobec stwierdzenia – po przeprowadzeniu kontroli krzyżowych – nieprawidłowości dotyczących funkcjonowania SIDR-SIG i kontroli na miejscu, Komisja zastosowała wynoszącą 10% korektę finansową w odniesieniu do roku składania wniosków 2007 oraz wynoszącą 7,4% korektę finansową w odniesieniu do roku składania wniosków 2008, obliczoną z zastosowaniem metody ekstrapolacji na podstawie odsetka błędów wynikającego z zatwierdzonych statystyk kontroli, zaproponowanych przez rumuńskie władze.
- 37 W niniejszej sprawie Rumunia zarzuca Komisji, że pomimo wprowadzonych udoskonalień (zob. pkt 35 powyżej) instytucja ta zastosowała ryczałtową korektę finansową wynoszącą 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i wynoszącą 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010, zamiast obliczyć rzeczywiste ryzyko powstania straty finansowej po stronie Unii, jak w wypadku roku składania wniosków 2008 (zob. pkt 36 powyżej). Zgodnie z metodą obliczania przez ekstrapolację stawka korekty nie powinna być wyższa niż 5,5% za rok składania wniosków 2009 oraz 3,989% za rok składania wniosków 2010.
- 38 W kontekście niniejszego sporu właściwe będzie zbadanie w pierwszej kolejności zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia.
- 39 Rumunia twierdzi, że na żadnym etapie postępowania Komisja nie przedstawiła powodów, dla których nie uwzględniła argumentów i dowodów przedstawionych jej przez władze rumuńskie w odniesieniu do możliwości obliczenia ryzyka powstania straty finansowej po stronie funduszy Unii. W tym względzie Rumunia podniosła, zarówno w swych pismach procesowych, jak i na rozprawie, że w trakcie postępowania administracyjnego zaproponowała dwie alternatywne metody obliczania. Co się tyczy pierwszej z tych metod, opartej na zindywidualizowanej ocenie konsekwencji finansowych każdego ze stwierdzonych uchybień, Komisja nie przedstawiła powodów, dla których odmówiła uwzględnienia zindywidualizowanych ocen dokonanych przez władze rumuńskie, świadczących o tym, że wynikające z większości uchybień ryzyko powstania strat było niewielkie lub wcale nie istniało. Komisja nie uzasadniła także swej odmowy zastosowania w niniejszej sprawie drugiej z zaproponowanych metod, opartej na ekstrapolacji statystycznych wyników kontroli.
- 40 Rumunia podnosi posiłkowo, że nawet jeśli zastosowanie zryczałtowanej stawki zostało uzasadnione w wystarczający pod względem prawnym sposób i usprawiedliwione – zgodnie z art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 – niemożnością bardziej precyzyjnego określenia ryzyka poniesienia szkody finansowej przez fundusze bez podejmowania niewspółmiernie dużych wysiłków, czemu

Rumunia zaprzecza, to zaskarżona decyzja nie spełnia też wymogów w zakresie obowiązku uzasadnienia co do zastosowania stawki wynoszącej 10% za rok składania wniosków 2009 (zob. pkt 18 powyżej) i stawki wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 (zob. pkt 24 i 25 powyżej).

- 41 Należy zatem zbadać kolejno opisane wyżej zastrzeżenia dotyczące braku wystarczającego uzasadnienia w zakresie, po pierwsze, odmowy dokonania przez Komisję zindywidualizowanej oceny ryzyka, jakie stwarza dla funduszy Unii każde ze stwierdzonych uchybień, po drugie, odmowy zastosowania przez Komisję w niniejszej sprawie metody obliczania przez ekstrapolację, a po trzecie, zastosowania stawki 10% do pierwszej grupy uchybień w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i stawki 5% do pierwszej grupy uchybień stwierdzonych w odniesieniu do roku składania wniosków 2010. Na wstępie należy przedstawić kilka uwag mających znaczenie dla oceny tych trzech zastrzeżeń.

### *Uwagi wstępne<sup>1</sup>*

- 42 W pierwszym rzędzie 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 zainteresowanemu zapoznanie się z powodami podjęcia środka, a właściwemu sądowi – przeprowadzenie kontroli (wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 146, 147).
- 43 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 (wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., FLS Plast/Komisja, C-243/12 P, EU:C:2014:2006, pkt 49). Tak więc obowiązek uzasadnienia nie ogranicza się do poszanowania prawa do obrony, ale przyczynia się do realizacji bardziej ogólnego celu, mianowicie celu zapewnienia sądowi Unii możliwości kontroli zgodności z prawem zaskarżonego do niego aktu (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:3, pkt 99).
- 44 Nie można jednak wymagać, by uzasadnienie wymieniało wszelkie odnośne okoliczności faktyczne i prawne. Kwestię tego, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymagania przypomniane w pkt 42 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 3 grudnia 2015 r., Polska/Komisja, T-367/13, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2015:933, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W tym względzie należy, po pierwsze, zaznaczyć, że decyzje Komisji w zakresie rozliczania zgodności są wydawane na podstawie sprawozdania zbiorczego, a także korespondencji między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. W tym szczególnym kontekście wypracowywania decyzji dotyczących zgodności uzasadnienie decyzji należy uznać za wystarczające, gdy państwo – adresat decyzji – jest ściśle zaangażowane w proces wypracowywania tej decyzji i zna przyczyny, dla których Komisja uznała, że nie należy obciążać odpowiednich funduszy spornymi kwotami (wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., Polska/Komisja, T-367/13, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2015:933, pkt 112).

1 — Ponieważ cały wyrok zawiera trzy poziomy tytułów, wszystkie tytuły zostały przeformatowane zgodnie z modelem typograficznym wykorzystywanym dla tej liczby tytułów.



- 46 Wynika stąd, że ciążący na Komisji obowiązek uzasadnienia odmowy uwzględnienia zaproponowanej przez zainteresowane państwo członkowskie oceny skutków finansowych stwierdzonych uchybień powinien być oceniany w świetle wydarzeń i przebiegu argumentacji stron w ramach poprzedzającego wydanie ostatecznej decyzji Komisji postępowania kontradyktoryjnego, mającego na celu wypracowanie, na podstawie informacji dostarczonych przez dane państwo członkowskie, porozumienia w przedmiocie stawki korekty finansowej lub, w braku takiego porozumienia, pogodzenie stanowisk tych stron, zgodnie z art. 52 ust. 3 rozporządzenia nr 1306/2013.
- 47 Ponadto Komisja jest jedynie zobowiązana do uzasadnienia odmowy uwzględnienia wystarczająco precyzyjnych elementów oceny przedstawionych przez właściwe władze krajowe w toku postępowania administracyjnego. O ile bowiem do Komisji należy udowodnienie istnienia naruszenia przepisów wspólnej organizacji rynków rolnych, o tyle w przypadku dostarczenia dowodów na to naruszenie państwo członkowskie musi wykazać, jeśli zachodzi taka potrzeba, że Komisja popełniła błąd co do finansowych konsekwencji, jakie powinny zostać wyciągnięte z takiego naruszenia. Na państwie członkowskim spoczywa zatem ciężar przedstawienia jak najbardziej dokładnych i kompletnych dowodów świadczących o prawidłowości przedłożonych przez nie danych liczbowych oraz, jeśli zachodzi taka potrzeba, wykazania błędów w obliczeniach dokonanych przez Komisję (wyrok z dnia 7 października 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-153/01, EU:C:2004:589, pkt 67).
- 48 Taki rozkład ciężaru dowodu w odniesieniu do konsekwencji finansowych stwierdzonych uchybień jest podyktowany okolicznością, że zarządzanie finansowaniem z EFRG i EFRROW spoczywa głównie na krajowych organach administracji, których zadaniem jest zapewnienie ścisłego przestrzegania przepisów Unii, i jest oparte na stosunku zaufania między władzami krajowymi a organami Unii. Jedynie państwo członkowskie jest w stanie poznać i precyzyjnie ustalić dane niezbędne do opracowania rachunków EFRG i EFRROW, ponieważ Komisja nie znajduje się wystarczająco blisko, aby uzyskać potrzebne jej informacje bezpośrednio od podmiotów gospodarczych (zob. podobnie wyrok z dnia 4 września 2009 r., Austria/Komisja, T-368/05, niepublikowany, EU:T:2009:305, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Po drugie, z orzecznictwa wynika, że decyzja Komisji, która pozostaje w zgodzie z utrwaloną praktyką decyzyjną, może zostać uzasadniona w sposób zwięzły, na przykład poprzez odesłanie do tej praktyki. Na organie Unii spoczywa jednak obowiązek przedstawienia jego rozumowania w wyraźny sposób, jeżeli decyzja idzie znacznie dalej niż poprzednie decyzje (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., Francja/Komisja, T-549/13, EU:T:2016:6, pkt 24, 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Należy również zaznaczyć, że organ Unii, jakim jest w tym wypadku Komisja, powinien wyraźnie ustosunkować się do precyzyjnych i szczegółowych informacji przedstawionych przez państwo członkowskie, które w postępowaniu administracyjnym dąży do wywiązania się ze spoczywającego na nim ciężaru dowodowego poprzez wykazanie konsekwencji finansowych stwierdzonych uchybień, nawiązując w tym celu z Komisją dialog zmierzający do wypracowania rozwiązania, które w największym stopniu spełniałoby wymogi wynikające z obowiązujących przepisów.
- 51 W drugim rzędzie należy zaznaczyć, że po przeprowadzeniu procedury rozliczenia zgodności rachunków na podstawie art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 decyzja w sprawie zgodności, wyłączająca określone wydatki z finansowania Unii, określa stawki korekty finansowej na podstawie całości precyzyjnych i wyraźnych zasad, wynikających z obowiązujących przepisów oraz wytycznych wydanych przez Komisję w celu wdrożenia tych przepisów. Tego rodzaju wytyczne odnoszą się nie tylko do dostarczania przez państwa członkowskie informacji niezbędnych w szczególności do ustalenia kwot, jakie należy wyliczyć, ale także do oceny wiarygodności tych informacji, jak również kryteriów uwzględnianych w stosownym wypadku przy ustalaniu stawki korekty ryczałtowej, w sytuacji gdy Komisja uzna, że przedstawione informacje nie są wystarczająco wiarygodne, aby precyzyjnie ustalić kwoty podlegające wyłączeniu.

- 52 Ponieważ władze krajowe są na ogół w pełni świadome zasad i kryteriów wynikających z właściwych przepisów i wydanych przez Komisję zgodnie z tymi przepisami wytycznych, uzasadnienie decyzji nakładającej na dane państwo członkowskie korektę finansową może co do zasady ograniczać się do powołania się na dotychczasową praktykę oraz wskazania okoliczności faktycznych, na których Komisja opiera tę decyzję, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 49 powyżej. Jednakże nie jest tak w sytuacji, gdy Komisja odstępuje od swej dotychczasowej praktyki i przyjmuje nowe wytyczne, w szczególności w odniesieniu do wymogów dotyczących potwierdzania informacji przedstawianych przez państwa członkowskie, w celu wykazania wiarygodności owych informacji.
- 53 Tymczasem w niniejszej sprawie pismem zawierającym wytyczne, na którym Komisja oparła się – jak twierdzi – w zaskarżonej decyzji, są wytyczne z dnia 19 stycznia 2010 r., dotyczące wzmocnienia udzielanej przez jednostki certyfikujące gwarancji zgodności z prawem i prawidłowości transakcji na szczeblu ostatecznych beneficjentów (zwane dalej „wytycznymi z dnia 19 stycznia 2010 r.”). Wytyczne te (pkt 2) przewidują bowiem wzmocnienie systemu certyfikacji statystyk kontroli będących podstawą metody obliczania przez ekstrapolację kwoty korekty finansowej, której zastosowania Komisja odmówiła w zaskarżonej decyzji, w celu „stworzenia solidniejszej podstawy do uznawania [tych] statystyk za wiarygodne”. Państwa członkowskie, które zdecydowały się na stosowanie systemu wzmocnienia gwarancji, zobowiązują jednostki certyfikujące do ponownego przeprowadzenia kompletnej kontroli dla każdej z populacji wydatków, na podstawie reprezentacyjnej próby transakcji poddanych przeprowadzanej przez agencję płatniczą kontroli na miejscu. Próba ta obejmuje 110–180 transakcji dla każdej z populacji. Kontrola potwierdzająca nie ogranicza się do zbadania jakości kontroli na miejscu, ale obejmuje pełną analizę akt, począwszy od etapu przyjęcia wniosku o udzielenie wsparcia, aż do obliczenia i realizacji ostatecznej płatności, w tym zastosowania ewentualnych sankcji.
- 54 W tym kontekście z jednej strony należy zaznaczyć, że w pierwszej fazie stosowania w każdym z państw członkowskich owego systemu wzmocnienia gwarancji, uzależniającego zatwierdzenie przez jednostkę certyfikującą odsetka błędów statystycznych kontroli od spełnienia nowych, istotnych wymogów, Komisja jest zobowiązana do przedstawienia w sposób jasny i wyraźny konkretnych powodów ewentualnej odmowy uwzględnienia zaproponowanego przez władze krajowe obliczenia ryzyka straty, ze względu na to, że obliczenie to jest oparte na statystykach kontroli, które nie zostały zatwierdzone zgodnie z nowymi wytycznymi.
- 55 Z drugiej strony wytyczne z dnia 19 stycznia 2010 r. nie mogą pozbawiać państw członkowskich możliwości zaproponowania zindywidualizowanej oceny skutków finansowych każdego ze stwierdzonych uchybień (zob. pkt 61 poniżej). Wybór metody obliczania przez ekstrapolację, na podstawie danych objętych wzmocnioną gwarancją zgodnie z wytycznymi z dnia 19 stycznia 2010 r., ma bowiem dla państw członkowskich charakter fakultatywny, co wynika zresztą jasno z treści owych wytycznych.
- 56 Dlatego w sytuacji, gdy nie wymaga to niewspółmiernie dużych wysiłków, Komisja co do zasady powinna zbadać, zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, zindywidualizowaną ocenę skutków finansowych różnych stwierdzonych uchybień, zaproponowaną w danym wypadku przez państwo członkowskie, i uzasadnić w wymagany prawem sposób ewentualną odmowę uwzględnienia tej metody obliczania kwoty korekty finansowej. Nawet związane uzasadnienie takiej odmowy co do zasady czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 42–45 i 47–49 powyżej.
- 57 W trzecim rzędzie, niezależnie od tego, jaka metoda obliczania została zaproponowana, należy stwierdzić, że wymóg przedstawienia wystarczająco jasnego uzasadnienia jest nieodzowny w szczególności w stosunku do państw członkowskich, które powinny działać w uzgodnieniu z Komisją, aby zapewnić, po pierwsze, że wydatki dokonywane w ramach systemów wsparcia na rzecz rolników są zgodne z normami Unii, a po drugie, że w wypadku wystąpienia nieprawidłowości rozmiar ryzyka ponoszonego przez fundusze Unii można będzie określić tak dokładnie, jak to tylko możliwe.

Tak ukształtowany obowiązek uzasadnienia odpowiada ponadto wytycznym zawartym w dokumencie VI/5330/97, stanowiącym w istocie, że Komisja bierze pod uwagę udoskonalenia wprowadzone przez państwa członkowskie w ich systemach kontroli, i podkreślającym w tym względzie, że „rozliczenie powinno raczej spełniać funkcję prewencyjną i korygującą, niż być postrzegane jako środek prowadzący do nałożenia sankcji, i że powinny mu towarzyszyć właściwe gwarancje proceduralne, w sytuacji gdy korekty okażą się nieuniknione”.

- 58 W świetle tych zasad należy ocenić trzy wspomniane w pkt 41 powyżej zastrzeżenia Rumunii, dotyczące braku uzasadnienia w odniesieniu do, po pierwsze, odmowy uwzględnienia przez Komisję dokonanej przez władze krajowe zindywidualizowanej oceny skutków finansowych każdego z uchybień, następnie odmowy zastosowania przez tę instytucję metody obliczania przez ekstrapolację, a wreszcie – jej decyzji o zastosowaniu stawki korekty ryczałtowej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i wynoszącej 5% stawki w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.

***W przedmiocie uzasadnienia odmowy przeprowadzenia zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych uchybień***

- 59 Rumunia podniosła w swych pismach, że Komisja nie uzasadniła swej odmowy uwzględnienia przeprowadzonej przez to państwo zindywidualizowanej oceny poszczególnych uchybień. W odpowiedzi na pytanie Sądu Rumunia potwierdziła na rozprawie, że w trakcie postępowania administracyjnego zaproponowała najpierw przeprowadzenie zindywidualizowanej oceny ryzyk powstania straty dla budżetu Unii, których źródłem jest każde ze stwierdzonych naruszeń. Jedynie ze względu na odmowę wzięcia pod uwagę przez Komisję obliczeń przedstawionych przez władze rumuńskie dla potrzeb dokonania oceny skutków finansowych większości naruszeń władze te zaproponowały, w ramach procedury pojednawczej, zastosowanie metody obliczania przez ekstrapolację na podstawie statystyk kontroli. Wbrew przedstawionym na rozprawie twierdzeniom Komisji nieudzielenie przez władze rumuńskie odpowiedzi na żądanie przedstawienia dodatkowych informacji na temat konkretnych kwestii, odnoszących się w szczególności do uchybienia G, dotyczącego traktowania różnic powierzchni wynoszących 3% lub mniej (zob. pkt 19 powyżej), które to żądanie zostało przedstawione przez Komisję w piśmie z dnia 17 stycznia 2013 r. zawierającym wnioski z dwustronnego spotkania z dnia 1 czerwca 2012 r., nie oznacza, że Rumunia zrezygnowała z zaproponowanej oceny zindywidualizowanej.
- 60 Na rozprawie Komisja przyznała, że skorzystanie ze zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych stwierdzonych uchybień było teoretycznie możliwe, przy czym wskazała – zaś Rumunia temu nie zaprzeczyła – że w trakcie dwustronnego spotkania odrzuciła zaproponowaną przez to państwo zindywidualizowaną ocenę skutków finansowych każdego z naruszeń. Ponieważ władze rumuńskie nie odpowiedziały na niektóre z zadanych przez tę instytucję z pytań i nie kontynuowały – zwłaszcza w trakcie procedury pojednawczej – swej argumentacji dotyczącej metody obliczania opartej na zindywidualizowanej ocenie, Komisja uznała, że władze te odstąpiły od stosowania owej metody. W tej sytuacji podnoszone przez Rumunię przed Sądem argumenty dotyczące takiej zindywidualizowanej oceny miałyby być pozbawione znaczenia.
- 61 W tym względzie należy w pierwszym rzędzie przypomnieć, że w myśl art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013 Komisja dokonuje wyłączenia z finansowania Unii w oparciu o ustalone kwoty nienależnych wydatków, a w przypadku gdy ich określenie nie jest możliwe przy proporcjonalnym wysiłku, może ona zastosować korekty ekstrapolowane lub ryczałtowe. Wynika stąd, że obliczenie korekty finansowej w oparciu o zindywidualizowaną ocenę skutków finansowych poszczególnych uchybień, na podstawie informacji dostarczonych przez zainteresowane państwo członkowskie, jest co do zasady dopuszczalne, jeżeli przeprowadzenie takiej zindywidualizowanej oceny nie wiąże się z nieproporcjonalnym wysiłkiem.

- 62 W drugim rzędzie należy zbadać, czy władze rumuńskie zrezygnowały ze zindywidualizowanej oceny, jak utrzymuje Komisja.
- 63 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że okoliczność, iż władze rumuńskie nie odpowiedziały na niektóre z wystosowanych przez Komisję żądań udzielenia dodatkowych informacji, nie może sama w sobie być interpretowana jako oznaczająca, że władze te wycofały się z propozycji obliczenia stawki korekty na podstawie zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych uchybień.
- 64 Po drugie, z analizy akt nie wynika wcale, jakoby Rumunia wyraźnie zrezygnowała z zastosowania metody obliczania odnoszącej się indywidualnie do każdego z uchybień.
- 65 Po trzecie, co się tyczy kwestii, czy władze rumuńskie w sposób dorozumiany zrezygnowały ze zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych uchybień, należy z jednej strony zaznaczyć, że po odrzuceniu przez Komisję, podczas dwustronnego spotkania, dokonanej przez władze rumuńskie zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych uchybień władze te nie przedstawiły bardziej precyzyjnej zindywidualizowanej oceny skutków finansowych tych uchybień ani w udzielonej w dniu 18 marca 2013 r. odpowiedzi na wnioski ze spotkania dwustronnego, ani w odpowiedzi na wystosowane przez Komisję w dniu 17 stycznia 2013 r. żądania przedstawienia dodatkowych informacji, ani w dalszym toku postępowania.
- 66 Ponadto we wniosku o polubowne załatwienie sprawy z dnia 4 października 2013 r. (zob. pkt 12 powyżej), pod nagłówkiem zatytułowanym „Skutki finansowe”, władze rumuńskie nie wspomniały o metodzie obliczania odnoszącej się indywidualnie do każdego z uchybień. Zaproponowana w tej części pisma z dnia 4 października 2013 r. metoda obliczania ryzyka straty dla funduszy dotyczy obliczania w odniesieniu do wszystkich uchybień i jest oparta na ekstrapolacji odsetka błędów wynikającego ze statystyk kontroli. Władze rumuńskie podniosły, że ryzyka wynikające z niektórych uchybień sytuują się poniżej progu istotności i uwzględniają kwoty, które udało się odzyskać. Na podstawie tych elementów władze rumuńskie wyraźnie zaproponowały ostatecznie, aby zastosować metodę obliczania przez ekstrapolację, zastosowaną już w odniesieniu do roku składania wniosków 2008 i skutkującą przyjęciem stawki korekty nieprzekraczającej 5,5% dla roku składania wniosków 2009 oraz 3,99% dla roku składania wniosków 2010.
- 67 W tych okolicznościach w procedurze pojednawczej skupiono się na metodzie obliczania przez ekstrapolację. I tak, ze sporządzonego w dniu 21 marca 2014 r. raportu organu pojednawczego (zob. pkt 12 i 13 powyżej) wynika, że sformułowane przez ten organ zalecenia miały na celu wyłącznie zbliżenie zaprezentowanych przez strony podczas przesłuchania rozbieżnych stanowisk co do możliwości zastosowania wspomnianej wyżej metody obliczania przez ekstrapolację w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010.
- 68 Z drugiej strony należy jednak zwrócić uwagę, że w pierwszej części wniosku o polubowne załatwienie sprawy z dnia 4 października 2013 r. (zob. pkt 12 powyżej), poświęconej zindywidualizowanej analizie poszczególnych stwierdzonych uchybień, władze rumuńskie wycofały się ze swych twierdzeń dotyczących zasadniczo ograniczonego rozmiaru skutków finansowych każdego z uchybień. Co się tyczy w szczególności obliczenia skutków finansowych uchybienia A, dotyczącego zawodności SIDR-SIG (zob. pkt 18 i 23 powyżej), władze te wspomniały o innej metodzie obliczania poprzez porównanie z danymi SIDR-SIG z kolejnego roku, nowej względem informacji przedstawionych w ich odpowiedzi z dnia 18 maja 2012 r. na zaproszenie na spotkanie dwustronne, a także w ich odpowiedzi z dnia 18 marca 2013 r. na wnioski z tego spotkania.

- 69 Po czwarte, w sprawozdaniu zbiorczym Komisja wspomniała, w odniesieniu do każdego z uchybień A, E, F, G oraz I, o przeprowadzonej przez władze rumuńskie zindywidualizowanej ocenie ryzyka straty dla funduszy (zob. pkt 17–19 powyżej), co świadczy o tym, że na etapie przyjmowania zaskarżonej decyzji Komisja sama nie uważała, iż władze rumuńskie odstąpiły od zastosowania tego rodzaju metody obliczania.
- 70 W świetle tych okoliczności nie można uznać, że Rumunia zrezygnowała z zastosowania zindywidualizowanej dla każdego z uchybień metody obliczania ryzyka dla funduszy.
- 71 W tym stanie rzeczy w zaskarżonej decyzji lub w towarzyszącym jej sprawozdaniu zbiorczym Komisja powinna była zająć stanowisko w przedmiocie wszystkich elementów zindywidualizowanej oceny, na którą powołały się władze rumuńskie w postępowaniu administracyjnym, oraz uzasadnić ich odrzucenie.
- 72 W tym zakresie wystarczyło, aby Komisja wskazała zwięźle główne przyczyny odmowy posłużenia się zaproponowaną przez władze rumuńskie zindywidualizowaną metodą oceny ryzyka straty, którego źródłem są poszczególne uchybienia, jako metodą oceny alternatywną względem metody obliczania przez ekstrapolację, zanim władze tego państwa skoncentrowały się na tej drugiej metodzie w trakcie procedury pojednawczej.
- 73 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w odniesieniu do dwóch badanych lat składania wniosków 2009 i 2010 sprawozdanie zbiorcze nie zawiera takiego uzasadnienia, choćby zwięzłego. W wypadku pewnej liczby uchybień Komisja poprzestała bowiem na opisanu obliczeń dokonanych przez władze rumuńskie, lecz nie uzasadniła ich odrzucenia.
- 74 Przede wszystkim, w odniesieniu do uchybienia A, dotyczącego kluczowej kontroli, Komisja nie uzasadniła odrzucenia metody polegającej na porównaniu danych z roku N z danymi z roku N + 1 (zob. pkt 68 powyżej). Tymczasem według władz rumuńskich porównanie danych SIDR-SIG z roku składania wniosków 2009 z danymi z roku 2010 wykazałoby, że redukcje powierzchni rolnych w wyniku aktualizacji SIDR-SIG wyniosły jedynie 2,3%. Co się tyczy porównania danych z roku składania wniosków 2010 z danymi z roku 2011, porównanie to wykazałoby, że redukcja powierzchni w wyniku aktualizacji SIDR-SIG wyniosła 1,88%, a więc sytuowała się poniżej progu istotności wynoszącego 2%.
- 75 Z zawartej w sprawozdaniu zbiorczym tabeli dotyczącej udoskonaleń zdjęć ortofotograficznych SIDR-SIG wynika wprawdzie, że w wypadku danych dotyczących roku składania wniosków 2010, z którymi władze rumuńskie porównały dane z roku składania wniosków 2009, duża część zdjęć była jeszcze wadliwa, a udoskonalenia obejmowały jedynie około 33% z nich. Jednakże ani w sprawozdaniu zbiorczym, ani w korespondencji z władzami rumuńskimi wymienionej w toku postępowania administracyjnego Komisja nie przedstawiła jasno powodów, dla których uznała, że pomimo drobnych udoskonaleń SIDR-SIG i administracyjnych kontroli krzyżowych nie było możliwe dokonanie zindywidualizowanej oceny – przy użyciu zaproponowanej metody porównawczej – skutków finansowych uchybienia A w odniesieniu do roku składania wniosków 2009. Ponadto, co się tyczy roku składania wniosków 2010, Komisja nie przedstawiła żadnej informacji na temat jakości zdjęć ortofotograficznych SIDR-SIG odpowiadających rokowi składania wniosków 2011, z którymi władze rumuńskie porównały dane dotyczące roku 2010.
- 76 Ponadto, co się tyczy roku składania wniosków 2009, zaskarżona decyzja nie jest wystarczająco uzasadniona, w szczególności dlatego, że odmówiono w niej uwzględnienia – dla potrzeb obliczenia kwot podlegających wyłączeniu z finansowania Unii – zaproponowanej przez władze rumuńskie zindywidualizowanej oceny uchybień E, F i G, stwierdzonych wyłącznie w odniesieniu do wskazanego roku składania wniosków (zob. pkt 18, 19 i 69 powyżej).

- 77 I tak, jeśli chodzi o uchybienie E, dotyczące błędnej interpretacji wyników teledetekcji, i uchybienie G, dotyczące traktowania różnic powierzchni wynoszących 3% lub mniej, w sprawozdaniu zbiorczym Komisja ograniczyła się do opisu wyników dokonanych przez władze rumuńskie obliczeń skutków finansowych każdego z tych uchybień, nie przedstawiając w jasny sposób powodów, dla których zakwestionowała ona wiarygodność tych obliczeń. Władze rumuńskie oszacowały skutki finansowe uchybienia E na 856 159,59 EUR, zaś skutki finansowe uchybienia G na 5 478,03 EUR.
- 78 Odnośnie do uchybienia F, dotyczącego uwzględnienia niekwalifikujących się terenów, Komisja przyznała wyraźnie, że uchybienie to ma jedynie ograniczone skutki finansowe, jak wynika z dokonanej przez władze rumuńskie oceny. Władze te uznały, że owe skutki nie były znaczące, ponieważ łączna powierzchnia zaakceptowana w efekcie uwzględnienia niekwalifikujących się terenów wyniosła 646,41 ha. Komisja nie wyciągnęła stąd jednak żadnego wniosku przy obliczaniu kwoty korekty finansowej, ograniczając się w istocie do stwierdzenia, że podtrzymuje swe stanowisko co do istnienia uchybienia F, które w 2009 r. doprowadziło do niezgodnego z prawem uwzględnienia zawyżonych deklaracji.
- 79 Natomiast odrzucenie oceny ryzyka finansowego, którego źródłem jest uchybienie I, dotyczące uwzględnienia niekwalifikujących się powierzchni, jest uzasadnione w wystarczający pod względem prawnym sposób. W sprawozdaniu zbiorczym Komisja wskazała, że władze rumuńskie przedstawiły rachunek ryzyka finansowego związanego z tym uchybieniem, obliczając je na kwotę 88 465,14 EUR. Komisja podnosi jednak w tym względzie, że ryzyko finansowe określone podczas audytu przez jej kontrolerów na podstawie skontrolowanej próby nie może być przedmiotem ekstrapolacji na całą populację, której dokonały władze rumuńskie.
- 80 Ze wszystkich tych względów należy stwierdzić, że w okolicznościach zaistniałych w niniejszej sprawie zastrzeżenie dotyczące braku wystarczającego uzasadnienia odrzucenia metody zindywidualizowanej oceny poszczególnych uchybień jest zasadne, jeśli chodzi, po pierwsze, o uchybienie A w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010, a po drugie, o uchybienia E, F i G w odniesieniu do roku składania wniosków 2009.

***W przedmiocie uzasadnienia odmowy zastosowania metody obliczania przez ekstrapolację na podstawie odsetka błędów wynikającego ze statystyk kontroli***

- 81 Rumunia przypomina, że gdy w ramach procedury pojednawczej zaproponowała, aby zastosować metodę obliczania przez ekstrapolację, którą państwo to zastosowało już w odniesieniu do roku składania wniosków 2008, Komisja oświadczyła – co potwierdza raport organu pojednawczego (pkt 4 i 5 raportu) – że metoda ta w zasadzie jest dopuszczalna, ale nie można jej zastosować w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010.
- 82 W tej sytuacji Rumunia zarzuca Komisji, że ani w toku postępowania administracyjnego, ani w zaskarżonej decyzji instytucja ta nie uzasadniła odmowy zastosowania – zgodnie z wcześniejszą praktyką – wspomnianej metody obliczania zarówno w odniesieniu do roku składania wniosków 2009, jak i w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.

***W przedmiocie roku składania wniosków 2009***

- 83 Co się tyczy roku składania wniosków 2009, z raportu organu pojednawczego wynika, że Komisja odrzuciła zaproponowane przez Rumunię obliczenie ryzyka strat dla funduszy w oparciu o metodę ekstrapolacji, podnosząc w szczególności, że obliczenie to nie obejmuje wszystkich uchybień i nie uwzględnia sankcji, które nie zostały zastosowane. Ponadto Komisja oparła się na okoliczności, że jednostka certyfikująca wskazała, iż górna granica błędu w odniesieniu do roku 2009 wynosi 2,7%.

- 84 Już w oficjalnym komunikacie z dnia 21 sierpnia 2013 r., bezpośrednio poprzedzającym wniosek o polubowne załatwienie sprawy (zob. pkt 11 powyżej), Komisja wskazała, że jednostka certyfikująca „sformułowała w swym raporcie kategorię opinię na temat populacji EFRG objętej systemem zintegrowanym”, ale że „[z]wróciła jednak uwagę na możliwość wystąpienia istotnego błędu w statystykach dotyczących populacji EFRG objętej systemem zintegrowanym, w świetle stwierdzonych rozbieżności, [a mianowicie] bardzo prawdopodobnego odsetka błędów wynoszącego 0,9% (poniżej progu istotności wynoszącego 2%), lecz z górną granicą błędu wynoszącą 2,7%”. W sprawozdaniu zbiorczym (pkt 12.12.2) Komisja zasadniczo powtórzyła ten argument, używając tych samych słów, co w przytoczonym wyżej fragmencie komunikatu z dnia 21 sierpnia 2013 r.
- 85 W skardze wniesionej do Sądu Rumunia podniosła, że w świetle ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia zadaniem tej instytucji było z jednej strony wskazanie, jakie uchybienia nie zostały objęte zaproponowanym obliczeniem przez ekstrapolację. Z drugiej strony Komisja powinna była wyjaśnić, dlaczego nie dokonała alternatywnego obliczenia w oparciu o tę akceptowaną przez siebie metodę obliczania przez ekstrapolację, z uwzględnieniem uchybień, które nie zostały objęte obliczeniem dokonany przez władze rumuńskie. Ponadto na rozprawie Rumunia podniosła, że wymóg certyfikacji, na który powołuje się Komisja, miał zastosowanie dopiero od roku składania wniosków 2010.
- 86 Komisja naruszyła zatem ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, rezygnując z uzasadnienia niewzięcia pod uwagę przedstawionych przez rumuńskie władze argumentów dotyczących obliczania przez ekstrapolację kwoty korekty finansowej. Co więcej, ów brak uzasadnienia, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w zaskarżonej decyzji, pozbawił państwo rumuńskie przyznanych zainteresowanym państwom członkowskim gwarancji koniecznych do przedstawienia ich stanowisk (wyrok z dnia 7 czerwca 2013 r., Portugalia/Komisja, T-2/11, EU:T:2013:307, pkt 54).
- 87 Strony są zgodne co do tego, że w odniesieniu do roku składania wniosków 2008 Komisja dopuściła zastosowanie metody obliczania przez ekstrapolację, którą Rumunia zaproponowała także w odniesieniu do rozważanych w niniejszej sprawie lat składania wniosków 2009 i 2010.
- 88 Stanowisko stron różni się jednak w odniesieniu do kwestii, czy w niniejszej sprawie Komisja zmieniła – w szczególności w wypadku roku składania wniosków 2009 – w stosunku do roku składania wniosków 2008 stosowane przez siebie wymogi w zakresie systemu certyfikacji informacji dostarczanych przez władze krajowe. Tymczasem ani w zaskarżonej decyzji, ani w pismach stron czy w przedstawionych przez nie dokumentach nie zawarto jakiegokolwiek wskazówki, która pozwalałaby zrozumieć, na czym według Komisji polegał system certyfikacji mający zastosowanie w odniesieniu do roku składania wniosków 2009, a w szczególności czy system ten był identyczny z tym, który został zastosowany w odniesieniu do roku składania wniosków 2008.
- 89 Komisja ograniczyła się w swych pismach do nieopartego wyjaśnieniami stwierdzenia, że w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 „odsetek błędów nie został zatwierdzony przez jednostkę certyfikującą”. Dopiero w udzielonych na piśmie, a później ustnie odpowiedziach na zadane przez Sąd pytania Komisja stwierdziła, że system wzmocnienia gwarancji był stosowany dopiero od roku składania wniosków 2008.
- 90 W udzielonych na piśmie odpowiedziach na pytania Sądu i podczas rozprawy Komisja utrzymywała bowiem, że system certyfikacji przewidziany w wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. nie był zmieniany w okresie obejmującym lata składania wniosków 2008–2010. Instytucja ta twierdzi, że w odniesieniu do roku składania wniosków 2008 „odsetek błędów [został] zatwierdzony zgodnie z jej instrukcjami”. Komisja wyjaśniła w tym względzie, że władze rumuńskie wniosły o polubowne załatwienie sprawy dopiero w 2010 r. i że ryzyko dla budżetu Unii zostało obliczone w ramach tej procedury pojednawczej. Rumunia знаła zatem treść wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r., która była już analizowana z państwami członkowskimi w roku 2009, a zatem mogła stosować system wzmocnienia gwarancji od roku składania wniosków 2008.

- 91 W tych okolicznościach, w odniesieniu do roku składania wniosków 2009, Komisja uznała, że system wzmocnienia gwarancji w wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. mógł zostać zastosowany w celu zagwarantowania wiarygodności statystyk kontroli dla potrzeb obliczania przez ekstrapolację korekty finansowej, tak jak w wypadku roku składania wniosków 2008. Komisja dodała, że dane liczbowe dotyczące roku składania wniosków 2009 nie były dostępne przed dniem 15 lipca 2010 r., w myśl art. 76 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009, oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008 (Dz.U. 2004, L 141, s. 18). Komisja wyciągnęła stąd wniosek, że system wzmocnienia gwarancji mógł mieć zastosowanie do danych liczbowych dotyczących roku składania wniosków 2009.
- 92 Ponadto Komisja przypomniała, że system wzmocnienia gwarancji miał charakter opcjonalny (zob. pkt 53 i 60 powyżej). Komisja wskazała jednak, że stoi na stanowisku, iż jeśli dane państwo członkowskie nie zdecydowało się na stosowanie tego systemu, to nie może ono opierać się na sporządzonych przez jednostkę certyfikującą statystykach kontroli, na których oparta jest metoda obliczania przez ekstrapolację.
- 93 Z kolei Rumunia zakwestionowała na rozprawie twierdzenie, że system wzmocnienia gwarancji przewidziany w wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. był stosowany w odniesieniu do roku składania wniosków 2008. Państwo to zwróciło uwagę na okoliczność, że nie zdecydowało się na stosowanie tego systemu ani w odniesieniu do roku składania wniosków 2008, ani w odniesieniu do roku składania wniosków 2009.
- 94 Rumunia podnosi ponadto, iż w braku jasnych i przewidywalnych reguł sama okoliczność, że wytyczne z dnia 19 stycznia 2010 r. były przedmiotem dyskusji między państwami członkowskimi a Komisją już w roku 2009 i że sporządzone przez APIA statystyki kontroli dotyczące roku składania wniosków 2009 nie były dostępne przed dniem 15 lipca 2010 r., nie oznaczają, iż system wzmocnienia gwarancji był już stosowany w roku 2010, podczas certyfikacji statystyk kontroli.
- 95 Wbrew twierdzeniom Komisji zaprezentowanym na rozprawie należy stwierdzić, że sprawozdanie zbiorcze dotyczące korekt finansowych w odniesieniu do roku składania wniosków 2008, przedstawione przez tę instytucję w załączeniu do udzielonych na piśmie odpowiedzi na pytania Sądu, nie zawiera żadnej informacji na temat rodzaju procedury certyfikacji wdrożonej przez Rumunię i zaakceptowanej przez Komisję w odniesieniu do tego roku składania wniosków. W sprawozdaniu tym (pkt 12.4.5), w odróżnieniu od sprawozdań zbiorczych dotyczących lat składania wniosków 2009 i 2010 (zob. pkt 84 powyżej i pkt 107 poniżej), Komisja nie wspomniała, jaki był maksymalny odsetek błędów statystyk kontroli wskazany przez jednostkę certyfikującą. Instytucja ta stwierdziła jedynie, że owa jednostka, do której Rumunia zwróciła się po zakończeniu postępowania pojednawczego o zweryfikowanie wiarygodności statystyk kontroli w celu wykazania, że ryzyko straty dla funduszy było niższe od zaproponowanej przez Komisję korekty wynoszącej 10%, potwierdziła, że „poszczególne odsetki błędów wynikających z tych statystyk kontroli, w odniesieniu do różnych systemów pomocy obszarowej, nie były znacząco błędne”. Można stąd jedynie wywnioskować, że różnica między odsetkiem błędów stwierdzonym przez agencję płatniczą a tym stwierdzonym przez jednostkę certyfikującą nie przekraczała dopuszczonego przez Komisję marginesu tolerancji.
- 96 Ponadto nie można zgodzić się z przedstawioną przez Komisję na rozprawie argumentacją, według której z wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. (zob. pkt 53 powyżej) wyraźnie wynika, że przewidziany w nich system wzmocnienia gwarancji był stosowany od roku składania wniosków 2008. W wytycznych tych Komisja najpierw przypomniała bowiem, że od roku finansowego 2008, odpowiadającego rokowi składania wniosków 2007, jednostki certyfikujące były zobowiązane do weryfikowania i zatwierdzania statystyk kontroli objętych systemem zintegrowanym wydatków z EFRG oraz wydatków z EFRROW w celu zapewnienia Komisji co do wiarygodności tych statystyk. Oznaczało to w praktyce, że jednostki certyfikujące uwzględniają w przekazywanych Komisji wynikach kontroli szczegółowe informacje



znajdujące się w posiadaniu agencji płatniczych i że wyrażają one opinię na temat jakości kontroli w terenie, przeprowadzając ponownie co najmniej po dziesięć takich kontroli dla każdej kategorii wydatków. W tych samych wytycznych Komisja podkreśliła następnie, że w odpowiedzi na wyrażone przez Trybunał Obrachunkowy zastrzeżenia odnośnie do niewystarczającego charakteru kontroli leżących w gestii jednostek certyfikujących w owych wytycznych przedstawiono propozycję udoskonalenia systemu certyfikacji.

- 97 Tak więc ze względu na zawarte w sprawozdaniu zbiorczym nieścisłości odnoszące się do roku składania wniosków 2008 (zob. pkt 95 powyżej) Sąd nie jest w stanie zweryfikować, czy Rumunia zdecydowała się na zastosowanie systemu wzmocnienia gwarancji w odniesieniu do wskazanego roku składania wniosków.
- 98 Co się tyczy rozpatrywanego w niniejszej sprawie roku składania wniosków 2009, należy zaznaczyć, że sprawozdanie zbiorcze dotyczące dwóch lat składania wniosków 2009 i 2010 odnosi się do udzielania przez władze rumuńskie wzmocnienia gwarancji jedynie w odniesieniu do roku składania wniosków 2010, nie zaś roku składania wniosków 2009. Należy zatem uznać, że niezależnie od kwestii, czy wytyczne z dnia 19 stycznia 2010 r. miały już zastosowanie, Rumunia nie zdecydowała się w każdym razie na zastosowanie przewidzianego w nich systemu wzmocnienia gwarancji w odniesieniu do roku składania wniosków 2009.
- 99 W tym stanie rzeczy, co się tyczy roku składania wniosków 2009, samo powołanie się przez Komisję w postępowaniu administracyjnym i w sprawozdaniu zbiorczym (zob. pkt 84 powyżej) na bardzo prawdopodobny odsetek błędów wynoszący 0,9% (poniżej mającego znaczenie progu 2%), lecz z górną granicą błędu wynoszącą 2,7%, nie pozwala, w kontekście zmiany praktyki wprowadzanej przy tym w wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. (zob. pkt 53 powyżej), określić wymogów w dziedzinie certyfikacji ani ewentualnych wytycznych przybliżających te wymogi, na których Komisja oparła się w zaskarżonej decyzji w celu podania w wątpliwość wiarygodności danych przedstawionych przez władze rumuńskie. Co więcej, wpływ wynoszącego 2,7% maksymalnego odsetka błędów na wiarygodność statystyk kontroli nie wynika jasno z zaskarżonej decyzji, ponieważ jednostka certyfikująca wyraziła również w swym sprawozdaniu „kategoryczną opinię na temat populacji EFRG objętej systemem zintegrowanym” i uznała, że „najbardziej prawdopodobny” odsetek błędów wynosi 0,9%.
- 100 Tymczasem organ pojednawczy wyraził już w swym raporcie brak zrozumienia powodów, dla których poziom korekty w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 nie mógł zostać określony w sposób bardziej precyzyjny, na podstawie metody obliczania podobnej do tej, którą Komisja zaaprobowała w odniesieniu do roku składania wniosków 2008 (zob. pkt 13 powyżej).
- 101 Należy zatem stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie pozwala wcale zrozumieć, na czym według Komisji polegał system certyfikacji, którego stosowanie dane państwa członkowskie powinny nakazać jednostkom certyfikującym w odniesieniu do roku składania wniosków 2009, aby można było uznać, że odsetki błędów w statystykach kontroli sporządzanych przez agencje płatnicze były wystarczająco wiarygodne i mogły wobec tego zasadnie zostać przyjęte jako podstawa obliczania korekt finansowych.
- 102 Należy dodać, że kryteria, jakie Komisja zastosowała w dziedzinie systemu certyfikacji w celu zapewnienia wiarygodności statystyk kontroli dotyczących roku składania wniosków 2009, wydają się tym bardziej niezrozumiałe, że nowy system certyfikacji przewidziany w wytycznych z dnia 19 stycznia 2010 r. przewidywał – co Komisja sama podkreśliła w tych wytycznych – znaczące zwiększenie roli i rozszerzenie zakresu zadań jednostek certyfikujących. Wobec znacznego zakresu dostosowań, jakie stały się konieczne po wprowadzeniu tego nowego systemu, jeszcze bardziej nieodzowne stało się przedstawienie jasnego i wyraźnego uzasadnienia odmowy zastosowania przez Komisję zaproponowanej przez władze rumuńskie metody obliczania przez ekstrapolację w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 (zob. pkt 48 powyżej).

- 103 W tym stanie rzeczy uzasadnienie zaskarżonej decyzji, jakie wynika ze sprawozdania zbiorczego, a także z przeprowadzonej w toku postępowania administracyjnego korespondencji między Komisją a władzami rumuńskimi, znajdującej potwierdzenie w aktach sprawy, nie pozwala zrozumieć, czy od roku składania wniosków 2009 Komisja zastrzyła wymogi w dziedzinie certyfikacji w stosunku do swej wcześniejszej praktyki, a w szczególności czy odstąpiła od praktyki, którą zastosowała w odniesieniu do roku składania wniosków 2008.
- 104 A zatem uzasadnienie takie nie tylko nie pozwala Rumunii na poznanie przyczyn odmowy zastosowania przez Komisję zaproponowanej metody obliczania przez ekstrapolację i dokonanie oceny, czy owa odmowa może być obciążona wadą, która byłaby podstawą do zakwestionowania ważności tej odmowy przed sądem Unii, ale także nie pozwala Sądowi na przeprowadzenie kontroli, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 42 i 43 powyżej.
- 105 Oznacza to, że zastrzeżenie dotyczące braku uzasadnienia powinno zostać uwzględnione w zakresie, w jakim w zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła zastosowania metody obliczania przez ekstrapolację, która została zaproponowana w odniesieniu do roku składania wniosków 2009.

*W przedmiocie roku składania wniosków 2010*

- 106 Co się tyczy roku składania wniosków 2010, w oficjalnym komunikacie z dnia 21 sierpnia 2013 r. i w sprawozdaniu zbiorczym wskazano wyraźnie, że Komisja oparła się na systemie wzmocnienia gwarancji. W dokumentach tych jest bowiem mowa o tym, że władze rumuńskie przedstawiły wzmocnioną gwarancję udzieloną przez jednostkę certyfikującą.
- 107 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Komisja w wystarczający pod względem prawnym sposób uzasadniła odmowę zastosowania zaproponowanego przez władze rumuńskie systemu obliczania przez ekstrapolację, przedstawiając w sprawozdaniu zbiorczym dwa następujące powody. Po pierwsze, Komisja wskazała, że jednostka certyfikująca wspomniała o prawdopodobnym wystąpieniu odsetka błędów wynoszącego 1,9975%, lecz z górną granicą na poziomie 4,24%. Po drugie, instytucja ta zwróciła uwagę na okoliczność, że w sprawozdaniu z audytu w przedmiocie zatwierdzenia przez rumuńską jednostkę certyfikującą statystyk kontroli dla objętych systemem zintegrowanym wydatków z EFRG (procedura wzmocnienia gwarancji) w odniesieniu do roku finansowego 2011, odpowiadającego rokowi składania wniosków 2010, Trybunał Obrachunkowy uznał, że kontrole przeprowadzone przez tę jednostkę są niewiarygodne ze względu na to, że nie były one zgodne z wytycznymi Komisji i że pewne nieprawidłowości nie zostały wykryte.
- 108 Należy zatem oddalić zastrzeżenie dotyczące braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej zastosowania metody obliczania przez ekstrapolację w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.

***W przedmiocie uzasadnienia zastosowania stawki zryczałtowanej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010***

- 109 Niezależnie od kwestii zasadności samego zastosowania korekty finansowej w odniesieniu do rozpatrywanych lat składania wniosków należy zbadać, czy wystarczająco uzasadniony jest wybór stawki zryczałtowanej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.

***W przedmiocie uzasadnienia wyboru stawki zryczałtowanej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009***

- 110 Po pierwsze, przyczyny wyboru wynoszącej 10% stawki korekty ryczałtowej w odniesieniu do roku składania wniosku 2009 nie wynikają jasno ze sprawozdania zbiorczego, w którym ograniczono się w istocie do stwierdzenia, że ze względu na nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania SIDR-SIG i administracyjnych kontroli krzyżowych, sprowadzające się do braku przeprowadzenia kluczowej kontroli i świadczące o nieskuteczności systemu kontroli, co skutkuje powstaniem ryzyka wysokiej straty dla funduszy, zastosowanie stawki korekty w wysokości 10% jest uzasadnione w odniesieniu do EFRG i EFRROW.
- 111 W tym względzie należy przypomnieć, że dokument VI/5330/97 przewiduje zastosowanie stawki wynoszącej 10% w szczególności w sytuacji, gdy jedną z kontroli krzyżowych lub większą ich liczbę przeprowadzono tak źle lub były one przeprowadzane na tyle rzadko, że kontrole te nie umożliwiły ustalenia, czy wnioski o przyznanie pomocy kwalifikują się do uwzględnienia. Natomiast dokument ten przewiduje zastosowanie stawki wynoszącej tylko 5%, w sytuacji gdy wszystkie kontrole krzyżowe zostały przeprowadzone, ale bez zachowania ich liczby, częstotliwości lub standardów wymaganych przez stosowne przepisy.
- 112 Tymczasem ani w sprawozdaniu zbiorczym, ani w korespondencji z władzami rumuńskimi Komisja nie przedstawiła powodów, dla których uznała, że nieprawidłowe funkcjonowanie SIDR-SIG (uchybień A i B) oraz nieprawidłowości dotyczące administracyjnych kontroli krzyżowych (uchybień C, D i E) mogły zostać utożsamione z nieskutecznością jednej lub kilku kluczowych kontroli. Wyraźne uzasadnienie tej kwestii było tym bardziej konieczne, że po wprowadzeniu rumuńskiego SIDR-SIG, po akcesji Rumunii, wprowadzanie planu działania było jeszcze w toku (zob. pkt 7 powyżej).
- 113 Po drugie, argumentacja Komisji dotycząca przyczyn zastosowania stawki wynoszącej 10% ma niespójny charakter. W odpowiedzi na skargę Komisja podniosła bowiem, że każde z uchybień A–E może samo w sobie uzasadniać zastosowanie takiej stawki, ponieważ chodzi tu o brak przeprowadzenia kluczowej kontroli.
- 114 Jednakże w duplice Komisja uzasadniła zastosowanie stawki wynoszącej 10% „kumulacją nieprawidłowości SIDR-SIG oraz uchybieniami w zakresie administracyjnych kontroli krzyżowych”, a więc kumulacją uchybień A–E. Podkreśliwszy znaczenie SIDR-SIG, Komisja wyjaśniła bowiem, że nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania SIDR-SIG nie są jedynym powodem zastosowania stawki wynoszącej 10%. Instytucja ta przypomniała w tym względzie, że zgodnie z orzecnictwem „identyfikacja działek rolnych stanowi kluczowy element prawidłowego stosowania systemu związanego z powierzchnią”, że „sam brak niezawodnego systemu identyfikacji działek jest źródłem wysokiego ryzyka powstania szkody dla budżetu Unii” i że „brak pełnego wdrożenia SIDR-SIG sam w sobie uzasadnia wobec tego zastosowanie korekty ryczałtowej w wysokości 5%” (wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Portugalia/Komisja, T-3/11, niepublikowany, EU:T:2015:388, pkt 43). Komisja wyjaśniła więc, że uchybienie A nie może samo w sobie uzasadniać zastosowania zryczałtowanej stawki wynoszącej 10%. W celu zastosowania stawki wynoszącej 10% Komisja oparła się zatem na kombinacji uchybień A–E, która czyni system kontroli nieskutecznym, co uzasadnia zastosowanie takiej stawki, zgodnie z dokumentem VI/5330/97 (zob. pkt 111 powyżej).
- 115 Uzasadnienie to, które Komisja przedstawiła w duplice i potwierdziła na rozprawie, udzielając odpowiedzi na pytanie Sądu, nie wynika jednak jasno ze sprawozdania zbiorczego i stoi w sprzeczności z argumentacją przedstawioną przez Komisję w odpowiedzi na skargę (zob. pkt 113 powyżej).
- 116 Ze wszystkich tych względów należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie jest wystarczająco uzasadniona w zakresie, w jakim ustalono w niej wynoszącą 10% stawkę korekty w odniesieniu do roku składania wniosków 2009.

***W przedmiocie uzasadnienia wyboru stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010***

- 117 W sprawozdaniu zbiorczym Komisja uzasadniła zastosowanie stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 „niedociągnięciami związanymi z funkcjonowaniem SIDR-SIG oraz administracyjnych kontroli krzyżowych, co oznacza brak przeprowadzenia kluczowej kontroli i świadczy o nieskuteczności systemu kontroli skutkującej ryzykiem powstania wysokiej straty dla funduszy”. Komisja uściśliła, że „[z]e względu na ulepszenia wprowadzone przez władze rumuńskie w 2010 r., [polegające] w szczególności [na] uaktualnieniu zdjęć i [na] udoskonaleniu administracyjnych kontroli krzyżowych (nowe oprogramowanie mające na celu uniknięcie podwójnych lub nieprawidłowych płatności) uzasadniona jest korekta w wysokości 5%”.
- 118 Jednakże w ramach analizy różnych stwierdzonych uchybień w sprawozdaniu zbiorczym wspomniano, w odniesieniu do roku składania wniosków 2010, jedynie o uchybieniach A i B, dotyczących nieprawidłowego funkcjonowania SIDR-SIG, a nie o uchybieniach C, D i E, dotyczących administracyjnych kontroli krzyżowych. To samo tyczy się odpowiedzi na skargę.
- 119 Na rozprawie, udzielając odpowiedzi na pytanie Sądu, Komisja wyjaśniła, że w celu nałożenia stawki w wysokości 5% oparła się ona na uchybieniach A i B, wynikających, odpowiednio, z niedokładności SIDR-SIG i z nieprawidłowości informacji dostarczanych przez rolników. Dodała jednak, że samo uchybienie A uzasadniało zastosowanie stawki wynoszącej 5%.
- 120 Tymczasem niespójność sprawozdania zbiorczego, które, pomimo tego, że w wypadku uchybień stwierdzonych w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 (zob. pkt 118 powyżej) odnosi się jedynie do niedociągnięć SIDR-SIG (uchybienia A i B), w celu uzasadnienia zastosowania stawki 5% wspomina także o usterkach dotyczących administracyjnych kontroli krzyżowych (zob. pkt 117 powyżej), mogła tylko wzbudzić poważne wątpliwości co do kwestii, czy wybór tej stawki był uzasadniony kumulacją dwóch wspomnianych wyżej rodzajów uchybień, czy też został dokonany jedynie na podstawie niedociągnięć SIDR-SIG.
- 121 Ponadto sprawozdanie zbiorcze, ze względu na nieprecyzyjność i niejednoznaczność tego dokumentu, nie pozwala wcale zrozumieć, że według Komisji uchybienie A, dotyczące nieścisłości SIDR-SIG, samo w sobie uzasadniało w wystarczającym stopniu zastosowanie stawki 5%, jak instytucja ta wyjaśniła na rozprawie (zob. pkt 119 powyżej).
- 122 Należy zatem stwierdzić, że zaskarżona decyzja dotknięta jest brakiem uzasadnienia w zakresie, w jakim ustala ona wynoszącą 5% stawkę korekty w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.

***Wnioski dotyczące analizy zarzutu drugiego***

- 123 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi jest zasadny, w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010, jeśli chodzi o kwestię odmowy uwzględnienia w zaskarżonej decyzji zaproponowanej przez władze rumuńskie zindywidualizowanej oceny skutków finansowych uchybień (zob. pkt 80 powyżej).
- 124 W każdym razie zarzut ten jest również zasadny w odniesieniu do całego roku składania wniosków 2009, jeśli chodzi o kwestię odmowy zastosowania przez Komisję metody obliczania przez ekstrapolację (zob. pkt 105 powyżej).
- 125 Zarzut drugi należy tak samo uwzględnić w odniesieniu do kwestii zastosowania wynoszącej 10% stawki zryczałtowanej dla roku składania wniosków 2009 (zob. pkt 116 powyżej) i wynoszącej 5% stawki dla roku składania wniosków 2010 (zob. pkt 122 powyżej).

- 126 Dlatego w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 należy w całości stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona Rumunii, ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia, bez potrzeby analizowania zarzutów pierwszego i trzeciego w odniesieniu do wskazanego roku składania wniosków.
- 127 Co się tyczy roku składania wniosków 2010, również należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na brak wystarczającego uzasadnienia, w zakresie, w jakim stawka zryczałtowanej korekty została w niej nałożona bez uzasadnienia w wystarczający pod względem prawnym sposób, dlatego odmówiono uwzględnienia zaproponowanej przez Rumunię metody obliczania opartej na zindywidualizowanej ocenie stwierdzonych uchybień (zob. pkt 123 powyżej).
- 128 Z art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1306/2013, który potwierdza w istocie wytyczne określone w dokumencie VI/5330/97, wynika bowiem, że Komisja może stosować korekty ryczałtowe, „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”.
- 129 A zatem, jako że w niniejszej sprawie Rumunia zachowała możliwość przedstawienia zindywidualizowanej oceny skutków finansowych stwierdzonych uchybień, Komisja nie miała prawa do zastosowania korekty ryczałtowej bez należytego umotywowania i uzasadnienia odmowy uwzględnienia zaproponowanej oceny, w sytuacji gdy nie wymagało to nieproporcjonalnego wysiłku, a Komisja nie twierdzi, że było inaczej (zob. pkt 55 i 56 powyżej).
- 130 Wynika stąd, że w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja dotyczy Rumunii, należy stwierdzić jej nieważność w całości, ze względu na brak uzasadnienia zastosowania stawek korekty ryczałtowej w odniesieniu do lat składania wniosków 2009 i 2010, bez potrzeby badania pozostałych zarzutów.

### **W przedmiocie kosztów**

- 131 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 132 Ponieważ wszystkie żądania Komisji oddalono, a Rumunia wniosła o obciążenie jej kosztami, należy obciążyć Komisję wszystkimi kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2015/103 z dnia 16 stycznia 2015 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 decyzja ta dotyczy Rumunii.**
- 2) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty i koszty poniesione przez Rumunię.**

Van der Woude

Kancheva

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 16 lutego 2017 r. roku.

Podpisy

## Spis treści

Kontekst i okoliczności powstania sporu .....	1
Postępowanie i żądania stron .....	6
Co do prawa.....	7
Uwagi wstępne .....	8
W przedmiocie uzasadnienia odmowy przeprowadzenia zindywidualizowanej oceny skutków finansowych poszczególnych uchybień.....	11
W przedmiocie uzasadnienia odmowy zastosowania metody obliczania przez ekstrapolację na podstawie odsetka błędów wynikającego ze statystyk kontroli .....	14
W przedmiocie roku składania wniosków 2009 .....	14
W przedmiocie roku składania wniosków 2010 .....	18
W przedmiocie uzasadnienia zastosowania stawki zryczałtowanej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 i stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010.....	18
W przedmiocie uzasadnienia wyboru stawki zryczałtowanej wynoszącej 10% w odniesieniu do roku składania wniosków 2009 .....	19
W przedmiocie uzasadnienia wyboru stawki zryczałtowanej wynoszącej 5% w odniesieniu do roku składania wniosków 2010 .....	20
Wnioski dotyczące analizy zarzutu drugiego .....	20
W przedmiocie kosztów .....	21