



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a patra)

18 ianuarie 2023*

„FEGA și FEADR – Cheltuieli excluse de la finanțare – Cheltuieli efectuate de România – Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 – Metode de calcul al ratelor de sprijin aferente submăsurii 1a a măsurii 215 – Plăți în favoarea bunăstării «porcilor pentru îngrășare» și a «scrofițelor» – Extinderea cu cel puțin 10 % a spațiului disponibil alocat fiecărui animal – Obligația de motivare – Încredere legitimă – Securitate juridică – Calificarea juridică a faptelor – Articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat (UE) nr. 907/2014 – Orientări privind calcularea corecțiilor financiare în cadrul procedurilor de verificare a conformității și de verificare financiară a conturilor”

În cauza T-33/21,

România, reprezentată de E. Gane și L.-E. Bațagoi, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de J. Aquilina, A. Biolan și M. Kaduczak, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a patra),

compus la deliberări din domnii S. Gervasoni, președinte, L. Madise (raportor) și J. Martín y Pérez de Nanclares, judecători,

grefier: doamna I. Kurme, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 14 iulie 2022,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: română.

Hotărâre

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, România solicită anularea Deciziei de punere în aplicare (UE) 2020/1734 a Comisiei din 18 noiembrie 2020 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2020, L 390, p. 10) în măsura în care exclude anumite cheltuieli pe care aceasta le-a angajat pentru exercițiile financiare 2017-2019, în cuantum de 18 717 475,08 euro (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

- 2 Prin Decizia C(2008) 3831 din 16 iulie 2008, Comisia Europeană a aprobat Programul Național de Dezvoltare Rurală al României pentru perioada 2007-2013 (denumit în continuare „PNDR 2007-2013”).
- 3 La 14 septembrie 2011, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale din România a transmis Comisiei o cerere de revizuire a PNDR 2007-2013, în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltarea rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) (JO 2006, L 368, p. 15, Ediție specială, 03/vol. 80, p. 133). Una dintre modificările propuse era introducerea măsurii 215 – Plăți în favoarea bunăstării animalelor (denumită în continuare „măsura 215”). În cadrul acestei măsuri, au fost prevăzute plăți compensatorii pentru pierderile de venituri și pentru costurile suplimentare suportate de fermierii crescători de păsări și de porci care, în conformitate cu PNDR 2007-2013, și-ar fi asumat în mod voluntar punerea în aplicare a anumitor norme în materie de bunăstare a animalelor. Ajutorul era acordat în cadrul unor angajamente multianuale luate de fermieri pentru o perioadă minimă de cinci ani.
- 4 Prin scrisoarea ARES(2011) 1344895 din 13 decembrie 2011, Comisia a indicat României că a primit și a analizat propunerea de modificare a PNDR 2007-2013. Comisia a precizat că, în stadiul respectiv, propunerea de modificare nu era acceptabilă și a solicitat clarificări. În ceea ce privește în special măsura 215, Comisia a făcut trimitere printre altele la metodele de calcul al ratelor de sprijin aferente măsurii 215, solicitând corecții.
- 5 La 22 martie 2012, autoritățile române au încărcat în sistemul de gestionare a fondurilor Uniunii SFC2007 metodele de calcul revizuite.
- 6 Prin scrisoarea sa ARES(2012) 411175 din 4 aprilie 2012, Comisia și-a dat acordul pentru a șaptea modificare a PNDR 2007-2013, inclusiv pentru măsura 215. Potrivit acestei scrisori, „[s]erviciile Comisiei au analizat modificările propuse” și au considerat că aceste „[m]odificări respectă prevederile relevante din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 [al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101)] și Regulamentul nr. 1974/2006” și că, „[î]n consecință, propunerile de modificare [erau] acceptate”.
- 7 Prin Decizia de punere în aplicare C(2012) 3529 final a Comisiei din 25 mai 2012, PNDR 2007-2013 a fost modificat și a fost introdusă măsura 215.

- 8 Între 18 și 29 mai 2015, Curtea de Conturi Europeană a realizat o misiune de audit în România și a constatat erori privind plățile efectuate în temeiul măsurii 215. Potrivit constatărilor sale preliminare, notificate autorităților române la 18 septembrie 2015, au fost identificate erori în metoda de calcul al plăților compensatorii pentru diferite submăsuri din cadrul măsurii 215. Aceste erori ar fi determinat acordarea unei supracompensări fermierilor și, prin urmare, o încălcare a articolului 40 din Regulamentul nr. 1698/2005. Printre submăsurile din cadrul măsurii 215 vizate de constatările Curții de Conturi figurează submăsura 1a: porci pentru îngrășare, scrofițe și scroafe – extinderea cu cel puțin 10 % a spațiului alocat disponibil fiecărui animal (numai în ceea ce privește categoriile porci pentru îngrășare și scrofițe) (denumită în continuare „submăsura în litigiu”).
- 9 Prin scrisoarea nr. 493 din 7 ianuarie 2016 și prin scrisoarea E7324 din 24 martie 2016, autoritățile române au solicitat sprijinul Comisiei pentru identificarea unei soluții și au semnalat că PNDR 2007-2013 nu mai putea fi modificat la momentul constatărilor Curții de Conturi, și anume la 18 septembrie 2015.
- 10 Prin scrisoarea din 25 ianuarie 2016, Curtea de Conturi a concluzionat, printre altele, că cheltuielile aferente submăsurii în litigiu sunt neeligibile pentru motivul că metoda de calcul al ratelor de sprijin aplicate era eronată.
- 11 După ce a analizat constatările Curții de Conturi și răspunsurile autorităților române, Comisia a decis să deschidă un prim audit administrativ, cu numărul de referință RD 2/2016/031/RO, privind măsura 215, referitoare la bunăstarea animalelor în România, pentru exercițiile financiare 2014-2016 (denumit în continuare „primul audit”).
- 12 Prin scrisoarea ARES(2016) 1403661 din 21 martie 2016, Comisia a considerat că plățile aferente în special submăsurii în litigiu conțineau erori sistemice și nu erau conforme cu articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. Ea a solicitat autorităților române să furnizeze mai multe informații privind mai ales această submăsură. Astfel, pe baza informațiilor de care dispunea, un control-cheie apărea absent, iar plățile efectuate în temeiul submăsurii menționate păreau caracterizate de nereguli generalizate susceptibile să facă cheltuielile corespunzătoare neeligibile pentru finanțarea Uniunii.
- 13 Prin scrisoarea ARES(2017) 1331659 din 14 martie 2017, Comisia a solicitat autorităților române să efectueze un nou calcul al ratelor de plată și a propus aplicarea unei corecții financiare pentru exercițiile financiare 2014-2016. Mai precis, aceasta a propus în special aplicarea unei corecții financiare forfetare de 25 % din cheltuielile care rezultă din plățile compensatorii efectuate de agenția de plăți acreditată din România, în temeiul submăsurii în litigiu și al corecțiilor calculate punctual pentru cheltuielile efectuate în temeiul submăsurilor diferite de submăsura în litigiu.
- 14 Autoritățile române au demarat o procedură de conciliere, cu numărul de referință 17/RO/796 (denumită în continuare „procedura 17/RO/796”), pentru suma de 28 087 745,37 euro, aferentă plăților efectuate în cadrul submăsurii în litigiu în exercițiile financiare 2014-2016.
- 15 În raportul prezentat în cadrul procedurii 17/RO/796, care figurează în scrisoarea ARES(2017) 4685136 din 26 septembrie 2017, organismul de conciliere a concluzionat că o corecție de tip forfetar de 25 % este nejustificată, în special pentru motivul că împrejurările speței nu permiteau să se considere că un control-cheie era absent (a se vedea punctul 12 de mai sus), și a exprimat îndoieli cu privire la aplicarea unei corecții pentru perioada anterioară datei de notificare a constatărilor preliminare ale misiunii de audit realizate de Curtea de Conturi.

- 16 În poziția sa finală, care figurează în scrisoarea ARES(2018) 1348956 din 12 martie 2018, precum și în raportul său de sinteză, ARES(2018) 2487854 din 16 mai 2018, Comisia și-a menținut, printre altele, concluzia potrivit căreia plățile efectuate în temeiul submăsurii în litigiu încălcau articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005.
- 17 La 13 iunie 2018, Comisia a adoptat decizia de punere în aplicare (UE) 2018/873 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2018, L 152, p. 29). Prin această decizie, Comisia a aplicat României, printre altele, o corecție financiară forfetară de 25 %, corespunzătoare unei sume de 13 184 846,61 euro, pentru exercițiile financiare 2015 și 2016, din cauza supraestimării cuantumului plăților efectuate de agenția de plăți acreditată din România în temeiul submăsurii în litigiu, care fac obiectul sistemului integrat de administrare și control (IACS) în cadrul Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).
- 18 România a introdus o acțiune având ca obiect anularea în parte a Deciziei de punere în aplicare 2018/873. Această acțiune a fost respinsă ca inadmisibilă, ca urmare a tardivității sale, prin Ordonanța din 30 aprilie 2019, România/Comisia (T-530/18, EU:T:2019:269). Recursul formulat de România împotriva ordonanței menționate a fost respins prin Hotărârea din 10 septembrie 2020, România/Comisia (C-498/19 P, nepublicată, EU:C:2020:686).
- 19 După încheierea exercițiului financiar 2016, Comisia a realizat un nou audit, cu numărul de referință RD 2/2018/031/RO, care a vizat exercițiile financiare 2017-2019 (denumit în continuare „al doilea audit”). Considerând că autoritățile române încălcaseră articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005, Comisia a propus în special excluderea de la finanțarea prin FEADR a sumei de 18 717 475,08 euro, corespunzătoare unei corecții financiare forfetare de 25 % din cheltuielile efectuate în temeiul submăsurii în litigiu a PNDR 2007-2013. În ceea ce privește această submăsură, care prevede plăți compensatorii pentru crescătorii de „porci pentru îngrășare”, la rata de sprijin de 41,40 euro pe unitate de vită mare (UVM), de „scrofițe”, la rata de sprijin de 165 euro pe UVM, și de „scroafe”, la rata de sprijin de 23,30 euro pe UVM, Comisia a evidențiat aceleași erori ca în cadrul primului audit. Mai precis, potrivit Comisiei, ratele de plată pentru categoriile „porci pentru îngrășare” și „scrofițe” erau supraestimate, dat fiind că economiile de furaje nu țineau seama de creșterea reală în greutate a animalelor, iar prețul de intrare inițial al animalelor necrescute nu a fost dedus. În temeiul articolului 41 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1200/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO 2013, L 347 p. 549), Comisia a suspendat, așadar, în mod sistematic 25 % din toate sumele solicitate de autoritățile române pentru submăsura în litigiu.
- 20 Prin scrisoarea nr. 545 din 9 iulie 2018, autoritățile române au furnizat informații suplimentare privind, printre altele, modalitățile utilizate pentru efectuarea plăților compensatorii în cadrul măsurii 215 și au comunicat încă o dată Comisiei imposibilitatea obiectivă de a modifica PNDR 2007-2013. Autoritățile menționate au informat de asemenea Comisia că beneficiarii care primiseră plăți compensatorii inferioare celor care erau prevăzute de angajamentele asumate în temeiul măsurii 215 din PNDR 2007-2013 introduseseră acțiuni la instanțele naționale.
- 21 Prin scrisoarea ARES(2018) 638947 din 12 decembrie 2018, Comisia a solicitat autorităților române clarificări și le-a transmis procesul-verbal al unei reuniuni bilaterale din 20 noiembrie 2018. Autoritățile române au răspuns prin scrisoarea nr. 241040 din

8 ianuarie 2019 și prin scrisoarea nr. 133 din 12 februarie 2019, solicitând, printre altele, clarificări cu privire la modul de revizuire a PNDR 2007-2013, pentru motivul că, în opinia lor, pentru modificarea ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu era necesară modificarea programului menționat, iar data-limită prevăzută pentru aceasta era depășită la momentul notificării constatărilor Curții de Conturi.

- 22 Prin scrisoarea ARES(2019) 1368242 din 28 februarie 2019, Comisia a arătat că PNDR 2007-2013 nu mai putea face obiectul unei revizui, dar că ea ar putea accepta, în principiu, ca modificările cuantumului plăților aferente măsurii 215 să fie reflectate într-un amendament la programul național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020.
- 23 În urma unor discuții și schimburi de informații între autoritățile române și Comisie, aceasta din urmă a notificat României, prin scrisoarea ARES(2019) 5096803 din 5 august 2019, propunerea sa de a exclude de la finanțarea de către Uniune suma de 18 717 475,08 euro, reprezentând o corecție forfetară de 25 % din cheltuielile efectuate în temeiul submăsurii în litigiu pentru exercițiile financiare 2017-2019. În scrisoarea amintită, Comisia a precizat că, în conformitate cu articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat (UE) nr. 907/2014 din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește agențiile de plăți și alte organisme, gestiunea financiară, verificarea și închiderea conturilor, garanțiile și utilizarea monedei euro (JO 2014, L 255, p. 18), exista un risc crescut de pierderi pentru bugetul Uniunii, întrucât se poate în mod rezonabil considera că libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate poate genera daune financiare deosebit de ridicate pentru bugetul Uniunii. Potrivit Comisiei, România săvârșise „nereguli generalizate”, în sensul punctului 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare în cadrul procedurilor de verificare a conformității și de verificare financiară a conturilor, astfel cum figurează în Comunicarea Comisiei C(2015) 3675 final din 8 iunie 2015 (denumite în continuare „Orientările privind calcularea corecțiilor financiare”), care justificau aplicarea unei rate de corecție egale cu 25 %.
- 24 Prin scrisoarea nr. 662 din 11 septembrie 2019, autoritățile române au semnalat că soluția propusă de Comisie, menționată la punctul 22 de mai sus, era inaplicabilă. Drept urmare, acestea au inițiat din nou o procedură de conciliere, cu numărul de referință 19/RO/856, în ceea ce privește suma de 18 717 475,08 euro (denumită în continuare „procedura 19/RO/856”).
- 25 În raportul său prezentat în cadrul procedurii 19/RO/856, care figurează în scrisoarea ARES(2019) 7587324 din 10 decembrie 2019, organismul de conciliere a constatat că nu era posibilă o conciliere și a arătat în special că nu este convins că elementele reținute în cauza în discuție se încadrau în noțiunea de „neregulă” în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare (a se vedea punctul 23 de mai sus).
- 26 Prin scrisoarea ARES(2020) 2031991 din 14 aprilie 2020, care conține poziția sa finală, și prin raportul său de sinteză, ARES(2020) 5780976 din 22 octombrie 2020, Comisia a concluzionat că plățile efectuate în temeiul submăsurii în litigiu încălcau articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. Astfel, aceasta a indicat că suma de 18 717 475,08 euro, care corespunde cu 25 % din cheltuielile aferente submăsurii menționate, trebuia să fie exclusă de la finanțarea de către Uniune.

- 27 La 18 noiembrie 2020, Comisia a adoptat decizia atacată și a aplicat României, printre altele, o corecție financiară forfetară, în temeiul căreia 25 % din cheltuielile angajate de agenția de plăți acreditată din România și declarate în cadrul FEADR, în cuantum de 18 717 475,08 euro, erau excluse din cauza supraestimării cuantumului plăților compensatorii efectuate în temeiul submăsurii în litigiu, în exercițiile financiare 2017-2019.

Concluziile părților

- 28 România solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate în măsura în care aceasta exclude cheltuielile efectuate de agenția de plăți acreditată din România, în cadrul FEADR, în aplicarea submăsurii în litigiu pentru exercițiile financiare 2017-2019, în cuantum de 18 717 475,08 euro;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 29 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii;
 - obligarea României la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 30 În susținerea acțiunii formulate, România invocă în esență două motive. Primul motiv este întemeiat pe exercitarea necorespunzătoare a competenței Comisiei de a exclude anumite cheltuieli de la finanțarea de către Uniune în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013 și cuprinde șase critici. Al doilea motiv este întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare.
- 31 Trebuie analizat mai întâi al doilea motiv.
- 32 În plus, trebuie să se observe că, în cadrul celui de al doilea motiv, România susține de asemenea că Comisia a săvârșit o eroare de drept. Întrucât un argument identic este invocat și în cadrul celei de a treia critici a primului motiv, este necesar să se dea un răspuns la acest argument la examinarea acestui motiv și a criticii corespunzătoare.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

- 33 România arată că Comisia nu explică motivele pentru care a exclus suma totală de 18 717 475,08 euro de la finanțarea anumitor cheltuieli efectuate în cadrul FEADR pentru exercițiile financiare 2017-2019.
- 34 Potrivit României, Comisia nu a explicat suficient motivul pentru care o metodologie de calcul presupus eronată constituia o situație care se încadrează în ipotezele prevăzute la articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, și anume o neregulă în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare. Pe de altă parte, Comisia nu ar fi invocat ipoteza neglijenței în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase pentru a justifica

aplicarea unei corecții forfetare de 25 % din cheltuieli și nici nu și-ar fi justificat poziția oscilantă în legătură cu calificarea juridică a unei metodologii de calcul presupus greșite (a se vedea punctele 12, 15, 23 și 25 de mai sus). Schimbarea terminologiei utilizate de Comisie pentru a justifica aplicarea unei corecții forfetare ar împiedica eforturile depuse de autoritățile române pentru a înțelege motivele pe care se întemeiază decizia atacată.

- 35 Comisia contestă argumentele României.
- 36 Trebuie amintit că obligația de motivare prevăzută la articolul 296 TFUE constituie o normă fundamentală de procedură care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivelor, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu. În această perspectivă, motivarea trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii adoptate, iar instanței competente să își exercite controlul (Hotărârea din 16 februarie 2017, România/Comisia, T-145/15, EU:T:2017:86, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 37 În particular, obligația de a motiva un act cauzator de prejudiciu, care constituie un corolar al principiului respectării dreptului la apărare, are ca scop, pe de o parte, să furnizeze persoanei interesate indicații suficiente pentru a ști dacă actul este bine fundamentat sau dacă este eventual afectat de un viciu care permite contestarea validității sale în fața instanței Uniunii și, pe de altă parte, să dea posibilitatea acestei instanțe să își exercite controlul asupra legalității actului respectiv (a se vedea Hotărârea din 16 februarie 2017, România/Comisia, T-145/15, EU:T:2017:86, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 38 Nu este totuși obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente. Astfel, problema dacă motivarea unei decizii respectă cerințele amintite la punctele 36 și 37 de mai sus trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul de norme juridice care reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea din 16 februarie 2017, România/Comisia, T-145/15, EU:T:2017:86, punctul 44 și jurisprudența citată).
- 39 În plus, atunci când o decizie a fost adoptată într-un context bine cunoscut de persoana interesată, aceasta poate fi motivată în mod succint (Hotărârea din 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais și Communauté d'agglomération du Douaisis/Comisia, T-267/08 și T-279/08, EU:T:2011:209, punctul 44; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Germania/Comisia, C-301/96, EU:C:2003:509, punctele 89 și 92).
- 40 Trebuie amintit totodată că, în contextul particular al elaborării deciziilor referitoare la închiderea conturilor, motivarea unei decizii trebuie considerată suficientă atunci când statul membru destinat a fost asociat îndeaproape la procesul de elaborare a acestei decizii și cunoștea motivele pentru care Comisia considera că suma în litigiu nu trebuia suportată din fondurile agricole (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2004, Grecia/Comisia, C-332/01, EU:C:2004:496, punctul 67 și jurisprudența citată).
- 41 Având în vedere jurisprudența citată la punctele 36-40 de mai sus, trebuie să se examineze dacă Comisia a explicat suficient motivele care au determinat-o să considere că se afla în prezența acelor circumstanțe, prevăzute la articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 și la punctul 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, care

indică un grad ridicat de gravitate a lacunelor constatate și, prin urmare, un risc crescut de pierdere pentru bugetul Uniunii și pentru care dispozițiile menționate prevăd aplicarea unei rate de corecție forfetară egale cu 25 %.

- 42 În această privință, în primul rând, este necesar să se arate că Decizia de punere în aplicare 2018/873 și dialogul administrativ care a avut loc înainte de adoptarea deciziei atacate fac parte din contextul în care se înscrie această decizie și deci, în temeiul jurisprudenței citate la punctul 40 de mai sus, pot fi luate în considerare pentru a aprecia caracterul suficient de motivat al acesteia. De altfel, Comisia însăși, în contextul celui de al doilea audit, a făcut referire în mai multe rânduri la primul audit, arătând că elementele esențiale fuseseră deja discutate și decise și că utiliza primul audit pentru a-și completa răspunsurile la elementele semnalate de autoritățile române.
- 43 În al doilea rând, în temeiul jurisprudenței citate la punctul 40 de mai sus, trebuie să se țină seama de schimburile oficiale dintre Comisie și autoritățile române în vederea adoptării deciziei atacate, dat fiind că acestea conțin un rezumat al principalelor puncte discutate în cursul procedurii și că fac totodată parte din contextul în care se înscrie decizia menționată. Aceste schimburi cuprind scrisoarea privind constatările din 8 mai 2018, la care România a răspuns prin scrisoarea sa din 9 iulie 2018, reuniunea bilaterală din 20 noiembrie 2018, al cărei proces-verbal a fost comunicat României prin scrisoarea din 12 decembrie 2018, la care România a răspuns de asemenea la 8 ianuarie 2019, și scrisoarea de conciliere din 5 august 2019, poziția finală figurând în scrisoarea din 14 aprilie 2020 și în raportul de sinteză referitor la decizia atacată.
- 44 Din documentele evocate la punctele 42 și 43 de mai sus reiese că Comisia a indicat autorităților române că ratele de plată aplicate în temeiul submăsurii în litigiu erau prea ridicate. Mai precis, Comisia a arătat în documentele amintite că metoda de calcul utilizată de România pentru stabilirea ratelor de plată nu ținea seama, la calcularea economiilor de furaje, de creșterea reală în greutate a animalelor, și anume de faptul că animalele treceau de la 30 la 103 kilograme (kg) înainte de a fi livrate. În plus, Comisia a indicat de asemenea autorităților române că, în aplicarea respectivei metode de calcul al ratei de sprijin compensatorii, nu se proceda la nicio deducere a prețului de intrare inițial al animalelor necumpărate. Potrivit Comisiei, la calcularea ratei de compensare care acoperă costurile suplimentare și pierderea de venituri în temeiul submăsurii în litigiu, trebuia să se deducă prețul animalelor care nu mai erau cumpărate ca urmare a angajamentelor asumate voluntar de crescătorii de porci de a extinde cu 10 % spațiul disponibil pentru fiecare animal.
- 45 Neluarea în considerare a creșterii reale în greutate a animalelor la calcularea economiilor de furaje și lipsa deducerii prețului de intrare inițial al animalelor pentru stabilirea ratelor de sprijin au fost considerate de Comisie ca fiind contrare dispozițiilor articolului 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005, potrivit căruia plățile în favoarea bunăstării animalelor acoperă costurile suplimentare și pierderile de venituri rezultate din angajamentele asumate. Raționamentul urmat de Comisie a fost de a considera că o anumită parte din toate plățile compensatorii efectuate în temeiul submăsurii în litigiu nu putea fi finanțată din bugetul Uniunii din cauza caracterului sistematic al utilizării unor rate supraestimate pentru calcularea plăților respective. Prin urmare, pentru a proteja fondurile agricole, Comisia a suspendat sistematic 25 % din toate sumele solicitate de autoritățile române pentru submăsura în litigiu, apoi a aplicat o corecție forfetară de 25 % din cheltuielile aferente submăsurii menționate.

- 46 România contestă caracterul suficient al explicațiilor furnizate de Comisie pentru a justifica aplicarea unei corecții forfetare de 25 % și consideră drept obstacol în calea înțelegerii acestei corecții schimbarea terminologiei utilizate pentru a califica pretinsa eroare aferentă metodei de calcul al ratelor de sprijin prevăzute de submăsura în litigiu.
- 47 În acest sens trebuie amintit că criteriile și metodologia de aplicare a corecțiilor în cadrul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 sunt prevăzute la articolul 12 din Regulamentul delegat nr. 907/2014. Din articolul 12 alineatul (6) din acest regulament delegat reiese că, în cazul în care sumele care trebuie excluse de la finanțarea de către Uniune nu pot fi stabilite prin calculul sau prin extrapolarea prevăzute la articolul 12 alineatele (2) și (3) din acest regulament delegat, Comisia aplică corecții forfetare adecvate, ținând cont de natura și de gravitatea încălcării, precum și de propria estimare privind riscul de daune financiare în detrimentul Uniunii. Potrivit articolului 12 alineatul (7) din același regulament delegat, la stabilirea nivelului corecțiilor forfetare, Comisia ia în considerare în special circumstanțele care semnalează un grad mai ridicat de gravitate a deficiențelor care prezintă un risc mai mare de pierderi pentru bugetul Uniunii. Printre aceste împrejurări se menționează, la articolul 12 alineatul (7) litera (c) din regulamentul delegat, constatarea că aplicarea de către statul membru a unui sistem de control nu are loc sau este extrem de deficientă și existența unor dovezi „privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase”.
- 48 În Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, Comisia a expus principiile generale și nivelul corecției forfetare pe care o putea propune în temeiul articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013 și al articolului 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014. La punctul 3.2.5 din orientări se arată că, „dacă se constată că aplicarea de către statul membru a unui sistem de control nu are loc sau este extrem de deficientă și există dovezi privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase [...], atunci se justifică aplicarea unei corecții de 25 %, întrucât se poate considera, în mod rezonabil, că libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate va genera daune financiare deosebit de ridicate pentru bugetul Uniunii”.
- 49 În poziția sa finală și în raportul său de sinteză, întocmit în cadrul celui de al doilea audit și despre care România a avut cunoștință, Comisia a precizat că, în opinia sa, neregulile rezultau în speță din faptul că autoritățile române utilizaseră sistematic o metodologie de calcul greșită pentru stabilirea ratelor de plată pentru submăsura în litigiu, iar nu din punerea în aplicare a acestei măsuri în privința fiecărui beneficiar în schimbul angajamentelor asumate de acesta din urmă. În documentele citate, Comisia a arătat că, pe baza informațiilor disponibile, sistemul de administrare și de control al submăsurii în litigiu în România părea extrem de deficient și că existau indicii ale unor nereguli generalizate care conduc la o supracompensare sistematică a fermierilor. Întrucât autoritățile române nu au furnizat calculul riscului suportat de fondurile agricole, indicând totuși grupul populațional expus riscului, Comisia a considerat că aplicarea unei corecții de cel puțin 25 % era conformă cu articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2004, precum și cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare și acoperea cheltuielilor efectuate pentru exercițiile financiare 2017-2019 (de la 16 octombrie 2016 până la 31 decembrie 2018).
- 50 În documentele amintite la punctul 49 de mai sus, Comisia a subliniat că Curtea de Conturi a calculat o supracompensare de 38,41 % și că, în schimb, ea a propus o rată de corecție mai puțin ridicată pentru a ține seama de anumite argumente prezentate de autoritățile române, care ar fi putut determina efectiv un risc de supracompensare mai redus, dar care nu ar fi putut fi cuantificate prin mijloace pur matematice. Astfel, autoritățile române solicitaseră să se ia în

considerare tehnologia de alimentare *ad libitum* (nelimitată), creșterea greutateii medii pentru sacrificare în cursul ultimilor ani și creșterea costurilor fixe pentru animalele rămase. Dat fiind că autoritățile române nu au furnizat un nou calcul al ratelor de plată, Comisia a considerat că rata forfetară de 25 % era cea mai bună estimare a riscului pentru fondurile agricole care putea fi efectuată cu un efort proporțional.

- 51 Referirea în actele pregătitoare ale deciziei atacate, evocate la punctul 49 de mai sus, la existența unor „nereguli generalizate” și a unei „neglijențe în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase” pentru a justifica aplicarea unei corecții forfetare de 25 % constituie o motivare suficientă pentru a permite autorităților române să înțeleagă aplicarea corecției financiare menționate. Concluzia cu privire la caracterul sistematic al supracompensării, care afectează toate plățile compensatorii efectuate în temeiul submăsurii în litigiu, este cea care a determinat Comisia să considere că era vorba despre nereguli generalizate și să aprecieze că, în lipsa unui calcul punctual al respectivei supracompensări furnizat de autoritățile române, 25 % din sumele cheltuite în cadrul submăsurii în litigiu trebuiau excluse de la finanțarea de către Uniune în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013, al articolului 12 din Regulamentul delegat nr. 907/2014 și al Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare.
- 52 Pe de altă parte, trebuie observat că autoritățile române au utilizat posibilitatea de care dispuneau de a formula observații cu privire la deficiențele constatate. Tocmai o parte din argumentele lor au determinat Comisia să considere că nu se afla în prezența absenței unui control-cheie, ci mai degrabă a unor nereguli generalizate (a se vedea punctele 12, 15, 23 și 25 de mai sus). Reiese de asemenea din aceste schimburi, menționate la punctul 43 de mai sus, că aspectele în litigiu în prezenta cauză au fost prezentate și dezbătute în fața organismului de conciliere, care, de altfel, a susținut poziția României. Așadar, trebuie înlăturată afirmația potrivit căreia Comisia nu a explicat motivele pentru care a exclus suma totală de 18 717 475,08 euro de la finanțarea anumitor cheltuieli efectuate în cadrul FEADR pentru exercițiile financiare 2017-2019. Astfel, Comisia a identificat în mod detaliat fiecare dintre documentele care au făcut obiectul acestor schimburi ca făcând parte integrantă din raportul de sinteză și a indicat în mod suficient motivele excluderii cuantumului respectiv de la finanțarea de către Uniune.
- 53 În plus, în cadrul celei de a treia critici a primului motiv, România contestă temeinicia motivelor care au justificat aplicarea unei corecții forfetare susținând că este greșită calificarea juridică a metodei de calcul al plăților compensatorii aferente submăsurii în litigiu drept „nereguli generalizate”, utilizată de Comisie pentru a justifica aplicarea unei corecții forfetare. Această împrejurare indică faptul că România a putut înțelege motivarea deciziei Comisiei de a aplica o corecție forfetară de 25 %.
- 54 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că Comisia a furnizat o motivare suficientă pentru a permite României să înțeleagă motivele aplicării unei corecții financiare forfetare și să conteste temeinicia acesteia, precum și pentru a permite Tribunalului să își exercite controlul de legalitate.
- 55 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentul întemeiat pe faptul că, prin perpetuarea abordării greșite urmate cu ocazia dialogului administrativ desfășurat în cadrul adoptării Deciziei de punere în aplicare 2018/873, care constă în a considera că metoda de calcul pretins eronată trebuia calificată drept „absența unui control-cheie”, Comisia ar împiedica eforturile depuse de autoritățile române pentru a înțelege motivele pe care se întemeiază decizia atacată.

- 56 În acest sens trebuie să se constate că, deși în raportul de sinteză din 22 octombrie 2020 Comisia afirmă că sistemul de administrare și de control al măsurii privind bunăstarea animalelor era extrem de deficient, aceasta nu mai face referire, precum în raportul de sinteză din 16 mai 2018, la absența unui „control-cheie” sau la o carență într-un „control-cheie”, ci doar la „nereguli generalizate” care conduc la o supracompensare sistematică a fermierilor. În raportul de sinteză din 22 octombrie 2020, Comisia a precizat că neregula rezulta în speță din aplicarea sistematică a unor rate de plată prea ridicate și din libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate care determină daune financiare deosebit de ridicate pentru bugetul Uniunii. În plus, întrebată în ședință, Comisia a precizat că, în opinia sa, neglijența autorităților române în combaterea practicilor nelegale ar fi devenit „gravă”, din moment ce acestea continuaseră să aplice aceeași metodă de calcul al ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu după constatările Curții de Conturi potrivit cărora metoda menționată determina o supracompensare a beneficiarilor ajutorului.
- 57 Așadar, este adevărat că, în raport cu Decizia de punere în aplicare 2018/873, Comisia și-a schimbat terminologia utilizată pentru a califica utilizarea unei metode de calcul al ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu pe care o considera eronată și că, în loc să facă referire la „absența unui control-cheie”, a pus accentul pe existența unor „nereguli generalizate și a unei neglijențe în contracararea practicilor neconforme” pentru a justifica aplicarea unei corecții financiare forfetare de 25 %. Cu toate acestea, România nu poate susține că schimbarea terminologiei utilizate de Comisie a împiedicat autoritățile române în eforturile depuse pentru a înțelege motivele pe care se întemeiază decizia atacată.
- 58 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 53 de mai sus, România a putut contesta, în cadrul celei de a treia critici a primului motiv, temeinicia abordării urmate de Comisie care a determinat-o să considere că aplicarea unei metode pretins eronate de calculare a ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu trebuia calificată „drept nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase” și justifica aplicarea unei corecții forfetare în conformitate cu articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 coroborat cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare.
- 59 Or, problema dacă calificarea juridică ca „nereguli generalizate” este corectă și justifică aplicarea unei corecții forfetare de 25 % în raport cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare nu ține de o motivare insuficientă, ci de temeinicia acesteia și va fi, în consecință, abordată în cadrul analizei celei de a treia critici a primului motiv, care invocă tocmai caracterul eronat din punct de vedere juridic al calificării respective.
- 60 Concluzia prezentată la punctul 54 de mai sus nu poate fi infirmată nici de argumentul României potrivit căruia Comisia prezintă afirmații incoerente, dat fiind că, în memoriul în apărare, aceasta susține, pe de o parte, că decizia atacată și actele pregătitoare ale celui de al doilea audit menționează existența unor „nereguli generalizate” și a unei „neglijențe în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase” și, pe de altă parte, că, în cadrul celui de al doilea audit și în poziția sa finală, ea nu a mai menționat nereguli în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare.
- 61 Astfel, această pretinsă incoerență a memoriului în apărare nu se opune posibilității de a înțelege, pe baza documentelor citate la punctul 49 de mai sus, motivarea corecției forfetare. Aceasta a fost aplicată întrucât, potrivit Comisiei, sistemul de administrare și de control al submăsurii în litigiu în România părea foarte deficitar, în sensul că existau indicii ale unor nereguli generalizate care conduceau la o supracompensare sistematică a fermierilor. După cum s-a confirmat în ședință, în

opinia Comisiei, pe de o parte, riscul pentru fondurile agricole era ridicat și, pe de altă parte, informațiile furnizate de autoritățile române nu permiteau să se stabilească un calcul punctual al riscului respectiv. În consecință, Comisia a aplicat o corecție forfetară de 25 % în temeiul articolului 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 coroborat cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, care fac, toate, referire la noțiunea de „neregulă”.

- 62 Având în vedere cele de mai sus, al doilea motiv trebuie respins în măsura în care este invocat caracterul insuficient de motivat al aplicării în decizia atacată a unei corecții forfetare de 25 % din cheltuielile angajate de România în temeiul submăsurii în litigiu.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe faptul că Comisia și-a exercitat în mod necorespunzător competența de a exclude anumite sume de la finanțarea de către Uniune în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013

- 63 Primul motiv, întemeiat pe exercitarea necorespunzătoare a competențelor Comisiei, cu încălcarea articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013, cuprinde șase critici.
- 64 În primul rând, România arată că Comisia trebuie să își asume răspunderea în cazul în care submăsura în litigiu, care figurează în PNDR 2007-2013, pe care aceasta din urmă l-a aprobat, s-ar dovedi contrară articolului 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. Orice altă abordare ar fi contrară articolelor 76-78 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO 2002, L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198). În al doilea rând, Comisia ar fi considerat în mod eronat că România a efectuat o supracompensare a beneficiarilor ajutorului, cu încălcarea articolului 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. În al treilea rând, Comisia ar fi aplicat în mod eronat articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, precum și Orientările privind calcularea corecțiilor financiare. În al patrulea rând, Comisia nu ar fi respectat principiul protecției încrederii legitime. În al cincilea rând, Comisia ar fi încălcat principiul securității juridice. În al șaselea rând, Comisia nu ar fi respectat principiul bunei administrări.
- 65 Mai întâi trebuie analizate, împreună, a patra și a cincea critică din cadrul primului motiv, care sunt strâns legate și întemeiate pe aceleași elemente de fapt.

Cu privire la a patra și la a cincea critică din cadrul primului motiv, întemeiate, una, pe încălcarea principiului protecției încrederii legitime și, cealaltă, pe încălcarea principiului securității juridice

- 66 România arată că, la adoptarea deciziei atacate, Comisia nu a respectat principiile protecției încrederii legitime și securității juridice. Mai precis, pe de o parte, scrisoarea Comisiei din 4 aprilie 2012 (a se vedea punctul 6 de mai sus) și aprobarea de către aceasta din urmă a celei de a șaptea modificări a PNDR 2007-2013 prin Decizia C(2012) 3529 final din 25 mai 2012 (a se vedea punctul 7 de mai sus) ar fi dat naștere în percepția autorităților române și a beneficiarilor în cauză unor așteptări legitime privind faptul că vor fi respectate angajamentele asumate pentru finanțarea submăsurii în litigiu. În mod eronat, aceste așteptări nu ar fi fost luate în considerare cu ocazia adoptării deciziei atacate. Pe de altă parte, pozițiile divergente și reacția tardivă a Comisiei, în cadrul unei situații pe care ea însăși o crease, ar fi adus atingere principiului securității juridice și ar fi făcut imposibilă pentru autoritățile române punerea în aplicare a unor măsuri adecvate.

- 67 Comisia contestă argumentele României. Potrivit Comisiei, mai întâi, aprobarea de către ea a celei de a șaptea modificări a PNDR 2007-2013 a fost efectuată pe baza unor informații incorecte. Astfel, scrisoarea sa din 4 aprilie 2012 (a se vedea punctul 6 de mai sus) nu ar conține asigurări precise, necondiționate și concordante de natură să dea naștere unei încrederi legitime în faptul că ratele de plată prevăzute de submăsura în litigiu ar continua să fie aplicate. Întrucât nu a introdus o clauză de reexaminare în contractele sale cu beneficiarii în cauză, România s-ar fi făcut răspunzătoare de așteptările acestora din urmă. Apoi, nu ar fi fost săvârșită nicio încălcare a principiului securității juridice de către Comisie, care de altfel nu ar fi comunicat prea târziu autorităților române o posibilă soluție pentru a evita orice supracompensare a beneficiarilor în cauză. În sfârșit, ar fi greșită presupunerea României că PNDR 2007-2013 și ratele de plată stabilite pe baza metodei care ar fi fost aprobate ar trebui să fie strict respectate până la modificarea lor. Articolul 19 din Regulamentul nr. 1698/2005 coroborat cu articolul 6 alineatul (1) litera (c) și cu articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul 1974/2006 nu ar privi decât revizuirea și modificarea programelor naționale de dezvoltare rurală și nu ar aduce atingere normelor privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și a obligațiilor Comisiei în ceea ce privește plățile efectuate cu încălcarea acestor norme.
- 68 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că principiul securității juridice, care face parte din principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, astfel încât persoanele interesate să se poată orienta în situații și în raporturi juridice care sunt guvernate de ordinea juridică a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctul 100 și jurisprudența citată).
- 69 Un corolar al principiului securității juridice este principiul protecției încrederii legitime, în temeiul căruia dreptul de a se prevala de protecția menționată aparține oricărui justițiabil pe care o instituție a Uniunii, prin furnizarea unor asigurări precise, l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate. Constituie astfel de asigurări, indiferent de forma în care sunt comunicate, informațiile precise, necondiționate și concordante. În schimb, nu se poate invoca încălcarea acestui principiu în lipsa asigurărilor respective (a se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2017, Pappalardo și alții/Comisia, C-350/16 P, EU:C:2017:672, punctul 39 și jurisprudența citată). Principiul protecției încrederii legitime poate fi invocat deopotrivă de un stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 2018, Spania/Comisia, T-88/17, EU:T:2018:406, punctul 107 și jurisprudența citată).
- 70 Pentru a verifica respectarea principiului protecției încrederii legitime, trebuie, într-o primă etapă, să se stabilească dacă actele autorităților administrative au creat în percepția unui operator economic prudent și avizat o încredere rezonabilă. Dacă răspunsul la această întrebare se dovedește pozitiv, este necesară, într-o a doua etapă, stabilirea caracterului legitim al acestei încrederi (a se vedea Hotărârea din 14 septembrie 2006, Elmeka, C-181/04-C-183/04, EU:C:2006:563, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 71 Atunci când un operator economic prudent și avizat este în măsură să prevadă adoptarea unei măsuri a Uniunii de natură să îi afecteze interesele, el nu poate invoca beneficiul unui astfel de principiu atunci când această măsură este adoptată (a se vedea Hotărârea din 16 octombrie 1996, Efisol/Comisia, T-336/94, EU:T:1996:148, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 72 Este necesar să se stabilească dacă, având în vedere împrejurările cauzei, Comisia a respectat principiul protecției încrederii legitime și principiul securității juridice.

- 73 În speță, trebuie amintit că, prin Decizia C(2008) 3831 din 16 iulie 2008, Comisia a aprobat PNDR 2007-2013 propus de autoritățile române (a se vedea punctul 2 de mai sus). La 14 septembrie 2011, Comisia a primit o cerere de revizuire a programului menționat pentru a include noi „măsuri” (a se vedea punctul 3 de mai sus). Printre aceste măsuri figura măsura 215, care cuprindea mai multe submăsuri (a se vedea punctul 7 de mai sus) ce stabileau plăți compensatorii pentru pierderile de venituri și pentru costurile suplimentare suportate de fermieri, crescători de păsări și de porci, care se angajau în mod voluntar să pună în aplicare anumite norme în materie de bunăstare a animalelor. Nu se contestă că măsura 215, așadar inclusiv submăsura în litigiu, a făcut obiectul mai multor schimburi de comunicări între autoritățile române și Comisie înainte ca aceasta din urmă să aprobe, prin Decizia de punere în aplicare C(2012) 3529 final din 25 mai 2012 (a se vedea punctul 7 de mai sus), modificarea propusă a PNDR 2007-2013 și introducerea, printre altele, a măsurii 2015 în respectivul program ca fiind conformă cu legislația Uniunii și în special cu Regulamentul nr. 1698/2005.
- 74 Cu toate acestea, în urma unor audituri ulterioare Deciziei de punere în aplicare C(2012) 3529 final din 25 mai 2012 (a se vedea punctul 7 de mai sus), Comisia a considerat, în scrisoarea sa de conciliere din 14 martie 2017 (a se vedea punctul 13 de mai sus), că măsura 215 nu era conformă cu articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005, potrivit căruia, astfel cum s-a precizat la punctul 45 de mai sus, „[p]lățile se acordă anual și acoperă costurile suplimentare și pierderea de venituri datorate angajamentelor asumate” și, „[d]upă caz, [...] pot acoperi și costurile induse”.
- 75 Acestea fiind amintite, în primul rând, trebuie analizat argumentul Comisiei în sensul că aprobarea modificării PNDR 2007-2013 pentru a include în acesta măsura 215 nu a putut da naștere unei încrederi legitime că ratele de plată compensatorii aferente submăsurii în litigiu vor fi respectate, în măsura în care ea nu dispunea de toate elementele utile pentru a stabili conformitatea acestei submăsuri cu legislația Uniunii și în special cu Regulamentul nr. 1698/2005 (a se vedea punctul 67 de mai sus).
- 76 În această privință, *primo*, din scrisoarea ARES(2011) 1344895 din 13 decembrie 2011 (a se vedea punctul 4 de mai sus) reiese că Comisia a indicat autorităților române că, în stadiul respectiv, propunerea de modificare a PNDR 2007-2013 nu era acceptabilă și a solicitat deci clarificări. Mai precis, Comisia a observat că finanțarea crescătorilor se baza aparent pe ipoteza că numărul de animale scădea și că, în același timp, cheltuielile legate de amortismntul grajdurilor, de munca manuală și de consumul de energie electrică persistau, ceea ce părea să reprezinte o dublă utilizare a ajutorului. În consecință, aceasta a solicitat clarificări.
- 77 *Secundo*, din scrisoarea din 4 aprilie 2012 (a se vedea punctul 6 de mai sus) reiese că au fost furnizate clarificări Comisiei. Într-adevăr, în această scrisoare, Comisia a indicat, printre altele, că modificările propuse ale PNDR 2007-2013 respectau dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 1698/2005 și ale Regulamentului nr. 1974/2006 și erau, prin urmare, acceptate. Comisia a adoptat astfel Decizia de punere în aplicare C(2012) 3529 final din 25 mai 2012 de aprobare a celei de a șaptea modificări a PNDR 2007-2013, care includea printre altele măsura 215 și submăsurile sale (a se vedea punctul 7 de mai sus).
- 78 *Tertio*, din raportul organismului de conciliere prezentat în cadrul procedurii 17/RO/796 (a se vedea punctul 15 de mai sus) reiese că autoritățile române i-au arătat un e-mail din 17 februarie 2012 care confirma că avuseseră loc între acestea din urmă și Comisie discuții care implicau cereri de modificare a metodei de calcul al plăților compensatorii aferente submăsurii în

litigiu. Organismul de conciliere a considerat, aşadar, că toate elementele de calcul fuseseră puse la dispoziţia Comisiei, şi anume nu numai rezultatul final, ci şi modul în care acest rezultat fusese obţinut.

- 79 *Quarto*, din scrisoarea din 11 septembrie 2019 (a se vedea punctul 24 de mai sus), prin care autorităţile române au solicitat deschiderea procedurii 19/RO/856, reiese că, în cadrul procesului de negociere cu Comisia privind modificarea PNDR 2007-2013 pentru a introduce în acesta, printre altele, măsura 215, metoda de calcul aferentă acesteia a făcut obiectul unei corespondenţe prin e-mailuri la 17 februarie şi la 14 martie 2012, precum şi al unor întâlniri bilaterale la 27 iulie 2011 şi la 13 şi 14 februarie 2012. În scrisoarea din 11 septembrie 2019 se arată că schimburile de informaţii şi tabelele de negociere cu privire la aspectele tehnice ale măsurii 215 au condus la modificări şi la adaptări ale versiunilor fişei tehnice a măsurii menţionate şi a metodelor de calcul aferente acesteia pentru a asigura conformitatea lor cu legislaţia Uniunii. Mai precis, în această scrisoare, autorităţile române au indicat că economiile de furaje fuseseră analizate în detaliu şi că nu s-a considerat necesar să se includă economiile care rezultau din achiziţionarea unui număr mai mic de animale. În plus, s-a precizat că metodele de calcul aferente tuturor submăsurilor măsurii 215 fuseseră puse la dispoziţia Comisiei prin intermediul sistemului de gestionare a fondurilor Uniunii SFC2007, prima dată la 14 septembrie 2011, în versiunea lor iniţială, şi a doua oară la 22 martie 2012, în versiunea lor finală aprobată de Comisie.
- 80 Ca răspuns la o măsură de organizare a procedurii adoptată de Tribunal, România a prezentat două capturi de ecran ale sistemului de gestionare a fondurilor Uniunii SFC2007 care arătau că metodele de calcul aferente submăsurii în litigiu fuseseră puse efectiv la dispoziţia Comisiei, mai întâi la 14 septembrie 2011, în versiunea lor iniţială, şi ulterior la 22 martie 2012, în versiunea lor finală aprobată de Comisie. Mai mult, ca răspuns la o întrebare adresată de Tribunal în şedinţă, România a precizat că costurile fixe fuseseră puse la dispoziţia Comisiei în cadrul discuţiilor care au avut loc cu ocazia primului audit şi că aceasta din urmă ţinuse cont de ele şi le considerase integrate în metoda de calcul propusă de autorităţile române. În consecinţă, costurile respective nu ar mai fi fost menţionate în versiunea finală a măsurii 215 aprobată de Comisie.
- 81 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se constate că discuţiile purtate între autorităţile române şi Comisie înainte de aprobarea de către aceasta din urmă a modificării PNDR 2007-2013 în mai 2012 au privit în special metodele de calcul al plăţilor compensatorii aferente submăsurii în litigiu şi că atât rezultatul final, cât şi modul în care acest rezultat fusese calculat au fost puse la dispoziţia Comisiei. De altfel, pe de o parte, în înscrisurile sale, Comisia nu a contestat că metodele de calcul fuseseră puse la dispoziţia sa prin intermediul sistemului de gestionare a fondurilor Uniunii SFC2007, prevăzut la articolul 63 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1974/2006. Pe de altă parte, ca răspuns la o măsură de organizare a procedurii adoptată de Tribunal, Comisia a recunoscut că scrisoarea ARES(2011) 1344895 din 13 decembrie 2011 (a se vedea punctul 4 de mai sus) arată că elementele metodei de calcul utilizate pentru submăsura în litigiu făcuseră obiectul unor discuţii între ea şi România.
- 82 Pe baza elementelor puse la dispoziţia Tribunalului, este necesar să se considere că, atunci când a aprobat modificarea PNDR 2007-2013, Comisia dispunea de informaţiile care îi permiteau să aprecieze conformitatea cu articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005 a submăsurii în litigiu, precum şi a metodelor de calcul al ratelor de sprijin proprii acestei măsuri. În consecinţă, trebuie înlăturat argumentul Comisiei potrivit căruia numai după auditul Curţii de Conturi a luat cunoştinţă de faptul că economiile legate de animalele necumpărate şi economiile de furaje legate de creşterea reală în greutate a animalelor nu fuseseră luate în considerare la calcularea ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu.

- 83 Prin urmare, România susține în mod întemeiat că aprobarea PNDR 2007-2013 reprezenta consimțământul „în cunoștință de cauză” al Comisiei pentru punerea în aplicare a submăsurii în litigiu, în conformitate cu cerințele în materie bugetară, precum și cu principiul unei strânse cooperări între această instituție a Uniunii, în calitatea sa de ordonatoare, și statele membre ale Uniunii.
- 84 În al doilea rând, după cum reiese din cuprinsul punctelor 76-79 de mai sus, înainte de aprobarea modificării PNDR 2007-2013 a avut loc o dezbatere între autoritățile române și Comisie cu privire la metoda de calcul al ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu pentru a include submăsura menționată, iar Comisia dispunea de elementele necesare pentru a aprecia conformitatea acestei submăsuri cu articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. Această dezbatere și documentele evocate la punctele 78 și 79 de mai sus permit să se considere că Comisia a furnizat „informații precise”, în sensul jurisprudenței citate la punctul 69 de mai sus, atunci când a trimis scrisoarea din 4 aprilie 2012 și a aprobat modificarea PNDR 2007-2013. În plus, formularea scrisorii Comisiei din 4 aprilie 2012 și decizia de aprobare a modificării programului național de dezvoltare rurală permit să se considere că informațiile respective erau „necon condiționate” în sensul jurisprudenței citate la punctul 69 de mai sus. În sfârșit, trebuie să se rețină că informațiile în cauză erau de asemenea „concordante” în sensul jurisprudenței amintite. Astfel, potrivit articolului 9 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1974/2006, Comisia evaluează modificările programelor de dezvoltare rurală propuse de statele membre, apreciind respectarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1698/2005, coerența în raport cu planul strategic național relevant și respectarea dispozițiilor Regulamentului nr. 1974/2006.
- 85 În plus, dat fiind că, la aprobarea modificării PNDR 2007-2013 pentru a include în acesta măsura 215, Comisia a apreciat conformitatea submăsurii în litigiu cu Regulamentul nr. 1698/2005, deci inclusiv cu articolul 40 alineatul (3) din acesta, trebuie recunoscut că autoritățile române au considerat în mod legitim că, în speță, decizia Comisiei de aprobare a modificării PNDR 2007-2013 constituia un angajament juridic în sensul articolului 23 al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 2005, L. 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193). Potrivit acestei dispoziții, „[d]ecizia Comisiei care adoptă fiecare program de dezvoltare rurală prezentat de statele membre constituie decizie de finanțare în sensul articolului 75 alineatul (2) din Regulamentul [...] nr. 1605/2002 și, odată notificată către statele membre respective, constituie angajament juridic în sensul regulamentului menționat anterior”. Un atare angajament juridic poate fi de natură, în împrejurări particulare cum sunt cele din prezentul litigiu, să creeze o încredere legitimă în menținerea de către Comisie a unei aprecieri a conformității unei măsuri cu normele în vigoare.
- 86 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se recunoască faptul că Comisia a dat naștere în percepția autorităților române unei încredere legitime, în sensul jurisprudenței citate la punctul 70 de mai sus, că ratele plății compensatorii aferente submăsurii în litigiu erau conforme cu reglementarea Uniunii și, în consecință, că plățile în cauză erau acoperite de finanțarea de către Uniune.
- 87 În al treilea rând, în ceea ce privește afirmația Comisiei potrivit căreia, în urma comunicării constatărilor Curții de Conturi autorităților române, așteptările autorităților române nu mai erau „legitime” în sensul jurisprudenței citate la punctele 70 și 71 de mai sus, trebuie să se observe cele ce urmează.

- 88 *Primo*, astfel cum arată în mod întemeiat România, procedura de audit în fața Curții de Conturi constituie o etapă intermediară în procesul de adoptare a deciziei atacate și de evaluare a conformității cheltuielilor angajate în temeiul PNDR 2007-2013. Această etapă este urmată de demersuri ale Comisiei, precum un audit, reuniuni bilaterale, eventuale proceduri de conciliere, poziția finală a Comisiei în urma procedurilor menționate, un raport de sinteză și o decizie privind excluderea de la finanțare. Întrucât Comisia a furnizat informații de natură să dea naștere în percepția României unei încrederi legitime că ratele de plată compensatorie aferente submăsurii în litigiu, stabilite de PNDR 2007-2013 și reluate în legislația națională, erau respectate, simplul fapt că Comisia și-a putut revedea poziția în urma constatărilor Curții de Conturi nu era de natură să pună capăt acestei încrederi.
- 89 De altfel, din lectura constatărilor Curții de Conturi și din scrisoarea de conciliere a Comisiei din 14 martie 2017 (a se vedea punctul 13 de mai sus) reiese că auditorii Curții de Conturi au comunicat o rată de eroare de până la 78,87 % pentru anumite submăsuri și categorii de animale, precum și un cuantum total al erorii de 160 056 272,18 euro, în timp ce Comisia a propus excluderea de la finanțarea de către Uniune a sumei totale de 73 619 746,33 euro în temeiul submăsurii în litigiu și al celorlalte submăsuri ale măsurii 215 din PNDR 2007-2013. În plus, Comisia nu a efectuat în primul său audit o evaluare a impactului erorii în cazul submăsurii în litigiu, deși impactul estimat de auditorii Curții de Conturi a fost de 38,41 %. După cum reiese din raportul prezentat de organismul de conciliere în cadrul procedurii 19/RO/796, Comisia a indicat în cursul audierii în fața acestuia că nu fusese în măsură nici să verifice, nici să înțeleagă calculul efectuat de Curtea de Conturi având ca rezultat o rată de eroare de peste 38 %.
- 90 Reiese din cele de mai sus că constatările Curții de Conturi au fost comunicate autorităților române anterior poziției modificate a Comisiei conform căreia plățile efectuate în temeiul submăsurii în litigiu încălcau articolul 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005. Prin urmare, nu se poate susține că, de la primirea constatărilor Curții de Conturi, autoritățile române ar fi trebuit în mod rezonabil să anticipeze că Comisia, care se afla la originea informațiilor precise, necondiționate și concordante potrivit cărora metoda de calcul al ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu respecta cerințele Regulamentului nr. 1698/2005, ar fi putut „reține o metodă de calcul diferită” de cea utilizată de autoritățile române, care ar fi fost de altfel diferită de cea propusă de Curtea de Conturi.
- 91 *Secundo*, articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1974/2006 prevede că modificările PNDR 2007-2013 pot fi efectuate până la 31 decembrie 2015, cu condiția să fie notificate de statele membre cel târziu la 31 august 2015. În speță este cert că, în conformitate cu articolul menționat, dispozițiile PNDR 2007-2013 și astfel măsura 215 pusă în aplicare în cadrul legislativ al politicii agricole comune în această perioadă nu mai puteau fi modificate la momentul comunicării constatărilor auditului Curții de Conturi. De altfel, în scrisoarea sa din 28 februarie 2019, Comisia recunoaște că o modificare a PNDR 2007-2013 nu mai era posibilă la acea dată. Prin urmare, nu se poate susține că autoritățile române puteau aplica plăți diferite de cele aprobate prin Decizia C(2012) 3529 final a Comisiei din 25 mai 2012, în condițiile în care aceasta din urmă rămânea în vigoare, și nici că, la momentul constatărilor Curții de Conturi, acestea puteau modifica unilateral programul național de dezvoltare rurală după 31 decembrie 2015. Trebuie să se constate de asemenea că autoritățile române au adresat numeroase solicitări serviciilor Comisiei începând cu anul 2016 în vederea identificării unei proceduri de modificare a dispozițiilor fișei tehnice a măsurii 215 din PNDR 2007-2013 și că, contrar celor susținute de Comisie, nu le-a fost dat un răspuns util la aceste întrebări începând cu data de 3 martie 2016.

92 Astfel, din scrisoarea Comisiei din 3 martie 2016, pe care a prezentat-o în fața Tribunalului ca răspuns la o măsură de organizare a procedurii, nu reiese că la această dată ar fi fost furnizat autorităților române un răspuns în ceea ce privește modul de a efectua plățile compensatorii aferente submăsurii în litigiu. În scrisoarea din 3 martie 2016, Comisia se referă la plățile aferente altor submăsuri ale măsurii 215 din PNDR 2007-2013. În orice caz, chiar presupunând că în scrisoarea sa din 3 martie 2016 Comisia a formulat implicit propunerea de a introduce clauze de revizuire în angajamentele beneficiarilor în cauză, trebuie să se observe că o asemenea includere nu poate fi suficientă pentru ca autoritățile române să înceteze aplicarea ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu stabilite printr-un program național de dezvoltare rurală nemodificat. O reducere a ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu a devenit aplicabilă pentru autoritățile române în urma unei modificări a PNDR 2007-2013, realizată cu respectarea articolelor 18 și 19 din Regulamentul nr. 1698/2005.

93 Conform articolului 18 din Regulamentul nr. 1698/2005, intitulat „Elaborarea și aprobarea”, se prevăd următoarele:

„(1) Orice program de dezvoltare rurală este elaborat de statul membru în urma unei strânse colaborări cu partenerii prevăzuți la articolul 6.

(2) Statul membru prezintă Comisiei, pentru fiecare program de dezvoltare rurală, o propunere care conține elementele menționate la articolul 16.

(3) Comisia evaluează programele propuse în funcție de coerența acestora cu orientările strategice ale [Uniunii] și cu planul strategic național, precum și cu prezentul regulament.

Atunci când Comisia consideră că un program de dezvoltare rurală nu corespunde orientărilor strategice ale [Uniunii], planului strategic național sau prezentului regulament, aceasta invită statul membru să revizuiască programul propus în consecință.

(4) Fiecare program de dezvoltare rurală este aprobat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 90 alineatul (2).”

94 Articolul 19 din Regulamentul nr. 1698/2005, intitulat „Revizuire”, prevede următoarele:

„(1) Programele de dezvoltare rurală sunt reexamineate și, după caz, adaptate de statul membru pentru perioada rămasă după aprobarea comitetului de monitorizare. Revizuirile iau în considerare rezultatele evaluărilor și rapoartele Comisiei, în special pentru a consolida sau adapta respectarea priorităților [Uniunii].

(2) Comisia adoptă o decizie privind revizuirea programelor de dezvoltare rurală după ce un stat membru a făcut o cerere în acest sens, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 90 alineatul (2). Modificările care necesită o decizie de aprobare din partea Comisiei sunt definite în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 90 alineatul (2).”

95 Cu ocazia dialogului cu Comisia, autoritățile române au evocat în mai multe rânduri imposibilitatea obiectivă de a modifica PNDR 2007-2013 și, începând cu 7 ianuarie 2016, au solicitat sprijinul Comisiei pentru identificarea unei soluții. Așadar, Comisia nu poate susține că autoritățile române nu au acționat cu toată diligența necesară pentru a clarifica situația cât mai repede posibil și pentru a identifica o opțiune viabilă din punct de vedere juridic.

- 96 *Tertio*, Comisia nu poate invoca în mod util propunerea sa care figura în scrisoarea sa din 28 februarie 2019, potrivit căreia, după 31 decembrie 2015, toate plățile aferente măsurii 215 erau efectuate în temeiul dispozițiilor tranzitorii referitoare la cheltuielile programului național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 și putea, în principiu, să admită ca modificarea ratelor de plată aferente submăsurii menționate să se fi reflectat în textul programului național de dezvoltare rurală prin intermediul unei modificări a acestui program.
- 97 Astfel, reglementarea Uniunii prevede termene pentru modificarea PNDR 2007-2013 și pentru a prezenta cereri de plată în temeiul unei măsuri a programului respectiv. La data scrisorii Comisiei, 28 februarie 2019, nu mai era posibilă modificarea plăților compensatorii prin intermediul unui amendament la programul național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 care ar fi fost aplicabil retroactiv cererilor de plată deja introduse în temeiul submăsurii în litigiu. Angajamentele cu beneficiarii fuseseră încheiate pe baza PNDR 2007-2013, iar data pentru depunerea cererilor de plată pentru ultimul an de angajament al beneficiarilor măsurii 215 era 15 februarie 2019.
- 98 În această privință trebuie precizat că, așa cum reiese din dosar și după cum s-a precizat în ședință, măsura 215 din PNDR 2007-2013 a făcut obiectul unei tranziții în cadrul programului național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 aprobat prin Decizia de punere în aplicare C(2015) 3508 a Comisiei din 26 mai 2015 și a fost pusă în aplicare în cadrul dispozițiilor tranzitorii fără ca condițiile specifice ale angajamentelor în temeiul măsurii 215 să fi fost ajustate printr-o modificare a programului național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020. Prin urmare, pentru autoritățile române, cuantumul plăților aferente submăsurii în litigiu a rămas cel al PNDR 2007-2013 până în anul 2019, ultimul an al angajamentelor tranzitorii ale măsurii 215, pentru care plățile compensatorii aferente submăsurii în litigiu au fost efectuate până la data-limită de 30 iunie 2020, astfel cum prevede articolul 75 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013.
- 99 Pe de altă parte, după cum se arată în scrisoarea autorităților române din 11 septembrie 2019, documentele programatice privind punerea în aplicare a măsurilor PNDR 2007-2013 (ghidul solicitantului, manuale și proceduri pentru tratarea cererilor de plată, manuale și proceduri pentru autorizarea plății) au fost aprobate prin ordin ministerial și constituie legislația națională. Acestea conțin la rândul lor sumele care figurează în fișa măsurii 215.
- 100 *Quarto*, asemenea organismului de conciliere în raportul său prezentat în cadrul procedurii 19/RO/796, trebuie, așadar, să se recunoască faptul că un amendament la PNDR 2007-2013 și o decizie de aprobare a acestui amendament erau necesare pentru ca autoritățile române să poată reduce plățile compensatorii efectuate. Astfel, acestea din urmă au invocat în mod justificat faptul că respectarea reglementării relevante a Uniunii și mai precis a articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1974/2006 (a se vedea punctul 91 de mai sus), precum și a legislației naționale relevante, adoptată pentru punerea în aplicare a programului menționat, făcea imposibilă modificarea, ulterior datei la care li s-au notificat constatările Curții de Conturi, a ratei de plată și a metodei de calcul aferente submăsurii în litigiu aprobate de Comisie prin Decizia C(2012) 3529 final din 25 mai 2012.
- 101 Prin urmare, este necesar să se considere că, ținând seama de împrejurările speței, și anume de faptul că metodele de calcul al ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu și rezultatele sale financiare făcuseră obiectul unei negocieri specifice cu Comisia, care, prin scrisoarea din 4 aprilie 2012 și prin Decizia C(2012) 3529 final din 25 mai 2012, le acceptase în mod expres ca

fiind conforme cu Regulamentul nr. 1698/2005, constatările Curții de Conturi nu pot invalida cu efect imediat metodele respective și rezultatele lor, cu consecința încetării așteptărilor legitime ale României.

- 102 Întrucât așteptările legitime ale României cu privire la faptul că ratele de plată compensatorie aferente submăsurii în litigiu, stabilite de PNDR 2007-2013, transpuse în programul național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 (a se vedea punctul 98 de mai sus) și reluate de legislația națională (a se vedea punctul 99 de mai sus) vor fi respectate pe toată durata angajamentelor asumate de beneficiari au fost prelungite în urma constatărilor Curții de Conturi, Comisia le-a încălcat, așadar, atunci când a decis să aplice o corecție forfetară de 25 % și să excludă de la finanțarea de către Uniune cheltuielile corespunzătoare aferente submăsurii în cauză.
- 103 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentul Comisiei întemeiat pe aplicarea în speță a Hotărârii din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169). Astfel, la punctul 31 din această hotărâre se arată că articolul 30 din Regulamentul nr. 1782/2003 prevede că schemele de sprijin enumerate în anexa I la acest regulament se pun în aplicare fără a aduce atingere eventualelor reexaminări care pot fi realizate în orice moment, în funcție de evoluția piețelor și a situației bugetare. La punctul 32 din aceeași hotărâre se precizează că considerentul (22) al regulamentului menționat prevede că regimurile comune de sprijin trebuie adaptate situațiilor, dacă este cazul, în termene foarte scurte, și că, prin urmare, beneficiarii nu trebuie să considere condițiile de acordare a ajutoarelor imuabile și trebuie să fie pregătiți pentru o eventuală revizuire a acestora în funcție de evoluția pieței. Curtea concluzionează, la punctul 33 din hotărârea citată, că un operator economic prudent și avizat era în măsură să prevadă că plățile directe în temeiul schemelor de sprijin pentru venit puteau fi reduse în urma unei reexaminări, având în vedere evoluția pieței și a situației bugetare. Cu toate acestea, spre deosebire de cazul examinat de Curte în Hotărârea din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), în cauza de față, legislația Uniunii nu permite o modificare în orice moment a PNDR 2007-2013 și a angajamentelor asumate cu beneficiarii, astfel cum reiese din articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1974/2006, evocat la punctul 91 de mai sus.
- 104 În plus, Comisia nu se poate întemeia pe aplicarea în speță a Hotărârii din 3 aprilie 2017, Germania/Comisia (T-28/16, EU:T:2017:242, punctele 93-97), pentru a exclude persistența în timp a așteptărilor legitime ale României. Într-adevăr, în această hotărâre, Tribunalul a statuat că aprobarea de către Comisie a programului de dezvoltare a economiei agricole și a mediului rural în Bavaria (Germania) pentru perioada 2007-2013 nu putea avea drept consecință renunțarea de către aceasta la cerința unor criterii de selecție comparative, ceea ce, în orice caz, ar fi determinat-o să își depășească competențele. Or, situația din prezenta cauză nu este comparabilă cu cea examinată în cadrul hotărârii invocate. Astfel, în prezenta cauză, Comisia, care dispunea de toate elementele necesare, a decis, în cadrul marjei sale largi de apreciere, să aprobe modificarea PNDR 2007-2013 pentru a include măsura 215 (și, așadar, submăsura în litigiu) ca fiind conformă cu Regulamentul nr. 1698/2005, deci inclusiv cu articolul 40 alineatul (3) din acest regulament. Procedând în acest mod, Comisia a aprobat o metodă de calcul al ratelor de plată compensatorie aferentă submăsurii în litigiu care nu lua în considerare economiile rezultate prin animalele care nu mai erau cumpărate și greutatea reală a animalelor pentru a calcula economiile de furaje. De altfel, nu reiese din Hotărârea din 3 aprilie 2017, Germania/Comisia (T-28/16, EU:T:2017:242), că măsurile programului de dezvoltare în cauză făcuseră obiectul unei negocieri specifice, cum este cazul de față.

- 105 Trebuie de asemenea înlăturată posibilitatea, invocată de Comisie în ședință, de a aplica în speță jurisprudența rezultată din Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Portugalia/Comisia (T-31/17, EU:T:2018:830, punctul 93).
- 106 Astfel, este adevărat că la punctul 93 din Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Portugalia/Comisia (T-31/17, EU:T:2018:830), s-a statuat că programele generale prezentau un caracter previzional, așa încât, prin aprobarea lor, Comisia nu lua, în principiu, poziție în mod definitiv cu privire la conformitatea măsurilor pe care le conțineau cu ansamblul normelor aplicabile ale dreptului Uniunii și, prin urmare, la eligibilitatea acestor măsuri pentru finanțarea de către Uniune. Tribunalul a adăugat că nu se poate deduce din simpla aprobare de către Comisie a unui program general nici că măsurile care figurau în acest program erau în mod necesar conforme cu ansamblul normelor aplicabile ale dreptului Uniunii, nici că eligibilitatea acestor măsuri pentru finanțarea de către Uniune nu mai putea fi repusă în discuție de Comisie, în special în cadrul procedurii de verificare a conformității, prevăzută la articolul 31 din Regulamentul nr. 1290/2005, și s-a referit la punctele 48, 49, 52 și 59 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Republica Cehă/Comisia (C-4/17 P, EU:C:2018:237).
- 107 Cu toate acestea, trebuie să se constate că, la punctul 96 din Hotărârea din 22 noiembrie 2018, Portugalia/Comisia (T-31/17, EU:T:2018:830), se indică în mod explicit că decizia Comisiei de aprobare a programului național de dezvoltare rurală în cauză nu s-a pronunțat în mod specific asupra conformității submăsurii programului în cauză cu ansamblul dispozițiilor aplicabile în materia Fondului european de garantare agricolă (FEGA). În plus, dispozitivul deciziei Comisiei de aprobare a modificării programului în discuție preciza că aprobarea efectuată de această decizie „nu [includea] modalitățile de control și sancțiunile care [ar fi fost] examinate în cadrul auditurilor FEGA”. Prin urmare, având în vedere termenii deciziei de aprobare și contextul juridic în care aceasta a fost adoptată, Tribunalul a statuat că nu se putea considera că Comisia „a furnizat autorităților portugheze, la momentul adoptării acestei decizii, informații precise, necondiționate și concordante cu privire la eligibilitatea pentru finanțare din partea Uniunii a cheltuielilor aferente activităților de control menționate la punctul 4.6 din anexa I la subprogramul pentru regiunea autonomă Azore” (Portugalia). Aprecierile efectuate în această hotărâre nu pot fi deci transpuse în prezenta cauză. Astfel, după cum s-a constatat la punctele 84, 101 și 102 de mai sus, Comisia a negociat în speță în mod specific conținutul submăsurii în litigiu. Decizia de aprobare a modificării PNDR 2007-2013 nu poate prezenta, așadar, un caracter pur „previzional”.
- 108 Referitor la argumentul Comisiei întemeiat pe faptul că, în pofida lipsei prevederii în contractele cu beneficiarii a unor clauze de reexaminare, România ar fi găsit în temeiul cadrului său juridic un mijloc de reducere a plăților pentru celelalte submăsuri ale măsurii 215 din PNDR 2007-2013 și după 2015, în lumina constatărilor care figurează la punctele 91-100 de mai sus, trebuie să se observe că argumentul menționat nu demonstrează că, în ceea ce privește submăsura în litigiu, România a putut să găsească și modalitatea de a reduce ratele de plată compensatorie. Pe de altă parte, România a indicat Comisiei, în scrisorile sale din 9 iulie 2018 și din 8 ianuarie și 12 februarie 2019, că, din cauza reducerii plăților compensatorii aferente celorlalte submăsuri, fuseseră inițiate proceduri judiciare de către beneficiarii care solicitau plata integrală a ajutorului în conformitate cu PNDR 2007-2013 și cu legislația națională.
- 109 În această privință, România a susținut în mod pertinent, în scrisoarea sa din 11 septembrie 2019, că propunerea Comisiei de a include, după depunerea cererilor de plăți pentru al cincilea și ultimul an de angajament în temeiul măsurii 215, noi elemente în metodologia de calcul al plăților compensatorii care se adaugă elementelor cunoscute la momentul semnării angajamentelor reprezenta un risc pentru beneficiari ca urmare a lipsei de previzibilitate a

factorilor care puteau influența indicatorii economici și financiari de care depindea viabilitatea exploatațiilor sau chiar, în anumite cazuri extreme, continuarea activității economice a exploatațiilor aflate în dificultate.

- 110 Angajamentele semnate de beneficiari în cadrul măsurii 215 au valoare de contract, sunt încheiate pentru o perioadă minimă de cinci ani și prevăd obligații asumate în mod voluntar de beneficiari de a se conforma cerințelor de bază, cerințelor și acțiunilor specifice fiecărei submăsuri pe care au accesat-o, precum și standardelor de ecocondiționalitate aplicabile terenurilor agricole aparținând exploatației în cauză și activităților agricole realizate în această exploatație. Ca urmare a acestor angajamente și a expirării termenului prevăzut pentru a propune o modificare a PNDR 2007-2013, autoritățile române nu aveau posibilitatea să aplice plăți compensatorii care nu corespundeau nivelului care figurează în fișa tehnică a măsurii 215 din PNDR 2007-2013.
- 111 În orice caz, faptul că România poate fi în măsură să reducă plățile și să își diminueze astfel pierderile care decurg din refuzul de a acoperi aceste cheltuieli din fondurile agricole în ceea ce privește submăsura în litigiu, contrar a ceea ce rezulta din programul național de dezvoltare rurală aprobat, nu este de natură să o priveze de posibilitatea de a se întemeia în mod util pe încrederea sa legitimă în faptul că vor fi respectate ratele de plată compensatorie aferente submăturii în litigiu, stabilite de PNDR 2007-2013 și reluate de legislația națională (a se vedea punctul 99 de mai sus). De altfel, necesitatea de a iniția în cadrul submăturii în litigiu proceduri de modificare a contractelor și cea de a face față eventualelor proceduri judiciare care rezultă de aici, așa cum a fost cazul în cadrul celorlalte submături ale măsurii 215 din PNDR 2007-2013, ar fi tocmai consecințele negative ale unei încălcări a principiului protecției încrederii legitime a României, precum și a principiului securității juridice.
- 112 Desigur, trebuie să se recunoască faptul că reiese din jurisprudență că acceptarea de către Comisie a unui program de dezvoltare rurală nu conferă acestui document de programare o valoare juridică superioară celei a legislației Uniunii și că, în consecință, atât Comisia, cât și România continuă să fie obligate să respecte dispozițiile legislației Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 februarie 2015, Polonia/Comisia, T-257/13, nepublicată, EU:T:2015:111, punctul 53). Cu toate acestea, România își întemeiază afirmațiile prin care urmărește să susțină că Comisia a încălcat principiul protecției încrederii legitime nu numai pe aprobarea PNDR 2007-2013, ci și pe faptul că măsura 215 și metoda sa de calcul al plăților compensatorii au făcut obiectul unei negocieri specifice și pe împrejurarea potrivit căreia, la momentul la care i-au fost comunicate constatările Curții de Conturi, legislația Uniunii, și anume articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1974/2006, nu mai permitea o modificare a programului menționat. Or, *ratio legis* a acestei dispoziții este de a asigura stabilitatea angajamentelor asumate în temeiul PNDR 2007-2013.
- 113 În măsura în care textul articolului 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005, potrivit căruia plățile în favoarea bunăstării animalelor acoperă costurile suplimentare și pierderile de venituri rezultate din angajamentele asumate (a se vedea punctul 45 de mai sus), nu indică modul de calcul al costurilor suplimentare suportate de crescători și în măsura în care Comisia dispune de o largă marjă de apreciere pentru a decide dacă o metodă de calcul al ratelor de plată compensatorie dă naștere unei supracompensări a beneficiarilor ajutorului, trebuie să se acorde o importanță deosebită aprobării de către aceasta, în urma unei negocieri specifice cu autoritățile române, a metodei identificate de acestea din urmă. Cu alte cuvinte, aprobarea de către Comisie a modificării PNDR 2007-2013 prin Decizia C(2012) 3529 final din 25 mai 2012 și expirarea termenului pentru a-l modifica permit să se considere că aceasta din urmă a dat naștere unor

speranțe întemeiate nu numai că submăsura în litigiu nu va mai fi modificată, ci și că așteptările autorităților române rămâneau legitime, în sensul jurisprudenței citate la punctele 70 și 71 de mai sus, după notificarea către acestea a constatărilor Curții de Conturi.

- 114 Ținând seama de împrejurările particulare ale speței, trebuie să se recunoască faptul că dreptul la finanțarea de către Uniune a plăților compensatorii aferente submăsurii în litigiu potrivit cuantumului stabilit în PNDR 2007-2013 și transpus în programul național de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020, aprobat prin Decizia de punere în aplicare C(2015) 3508 a Comisiei din 26 mai 2015, în schimbul angajamentelor asumate și respectate de fermieri pe o perioadă de cinci ani (și anume extinderea cu 10 % a spațiului alocat fiecărui animal și reducerea în consecință a numărului de animale) nu ar putea fi afectat și modificat din cauza unor fapte ulterioare, precum constatările Curții de Conturi, pentru motivul că aceasta ar aduce atingere încrederii legitime a autorităților române.
- 115 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se concluzioneze că, la adoptarea deciziei atacate, Comisia nu a respectat principiul protecției încrederii legitime și, în consecință, principiul securității juridice, al cărui corolar îl constituie principiul protecției încrederii legitime (a se vedea punctul 69 de mai sus).
- 116 Prin urmare, se impune admiterea celei de a patra și a celei de a cincea critici ale primului motiv.

Cu privire la a treia critică a primului motiv, întemeiată pe încălcarea articolului 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 și a Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare

- 117 România susține că Comisia a aplicat în mod greșit articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 și Orientările privind calcularea corecțiilor financiare. Ea subliniază că, așa cum ilustrase organismul de conciliere în raportul său prezentat în cadrul procedurii 17/RO/796 (a se vedea punctul 15 de mai sus), această problemă fusese deja evocată în privința Deciziei de punere în aplicare 2018/873. Mai precis, Comisia ar fi considerat în mod greșit că existența unei metode de calcul pretins eronate era asimilabilă cazurilor de nereguli reglementate la articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014. Astfel, cazul vizat de dispoziția menționată ar privi comportamentul beneficiarilor fondurilor. În speță nu ar fi vorba despre lacune în verificarea legalității cererilor care au determinat o plată compensatorie în temeiul submăsurii în litigiu. În plus, în cazul unei metode de calcul eronate, ar fi posibil să se stabilească, fără eforturi disproporționate, cuantumul exact al corecțiilor. Dat fiind că constatarea că o metodă de calcul este eronată nu poate fi legată de ipotezele de nereguli în sensul dispozițiilor citate mai sus, constatarea respectivă nu ar putea determina aplicarea unei corecții forfetare.
- 118 Comisia răspunde că s-a bazat în mod întemeiat pe articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, dat fiind că informațiile provenite din al doilea audit nu îi permiteau să determine mai precis cuantumul supracompensării prin calcul sau prin extrapolare, după cum impune articolul 12 alineatele (2) și (3) din acest regulament. Comisia recunoaște că, în cadrul primului audit, neregulile au fost calificate deopotrivă drept „cheltuieli neeligibile” și drept „absență a unui control-cheie” privind verificările corespunzătoare care vizau controlul conformității cererii cu toate criteriile de eligibilitate enunțate în legislația Uniunii și definite în PNDR 2007-2013. Cu toate acestea, decizia adoptată în urma primului audit nu ar face obiectul prezentei cauze, iar al doilea audit ar fi condus la constatarea unor „nereguli generalizate” și a unei „neglijențe în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase”, fără a menționa absența

unui control-cheie, în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare. Potrivit Comisiei, termenii „corecție forfetară” au fost utilizați în cele două audituri și, în ceea ce privește terminologia utilizată în scopuri de corecție, termenii „rate de plată incorecte” și „cuanțumuri ale plăților supraestimate” se referă la același aspect, și anume la faptul că ratele de plată incorecte au determinat o supraestimare a cuanțumurilor de plată. Or, articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 ar privi aplicarea articolului 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013, care ar include orice cheltuială neconformă cu dreptul Uniunii și cu FEADR, precum și supracompensarea vizată în speță, rezultat al aplicării unei metode de calcul eronate.

- 119 În această privință trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013, atunci când Comisia consideră că unele cheltuieli nu au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii, adoptă o decizie prin care stabilește cuanțumurile care trebuie excluse de la finanțarea de către Uniune. Potrivit articolului 52 alineatul (2) din același regulament, Comisia evaluează cuanțumurile care trebuie excluse pe baza gravității neconformității constatate. În acest scop, ea ține seama de natura încălcării, precum și de prejudiciul financiar cauzat Uniunii. În plus, ea întemeiază excluderea pe identificarea sumelor cheltuite în mod nejustificat și, atunci când identificarea acestora presupune eforturi disproporționate, poate aplica, printre altele, corecții forfetare. Corecțiile forfetare se aplică numai în situațiile în care, din cauza naturii situației sau pentru că statul membru nu a pus la dispoziția Comisiei informațiile necesare, ar trebui depuse eforturi disproporționate pentru identificarea prejudiciului financiar cauzat Uniunii.
- 120 Articolul 12 alineatele (2) și (3) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 ia în considerare ipotezele în care sumele cheltuite în mod necorespunzător pot sau nu pot fi evidențiate prin depunerea unor eforturi proporționale și cu sprijinul statelor membre.
- 121 Potrivit articolului 12 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul delegat nr. 907/2014, „[p]entru a se stabili cuanțumurile care pot fi excluse de la finanțare din partea Uniunii, atunci când se constată că cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu dreptul Uniunii și, în ceea ce privește FEADR, în conformitate cu dreptul Uniunii și dreptul național aplicabile, Comisia utilizează propriile constatări și ia în considerare informațiile puse la dispoziție de statele membre pe parcursul procedurii de verificare a conformității desfășurate în conformitate cu articolul 52 din Regulamentul [...] nr. 1306/2013”.
- 122 Articolul 12 alineatul (3) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 prevede următoarele:
„Când sumele cheltuite necorespunzător nu pot fi identificate în conformitate cu alineatul (2), Comisia poate să aplice corecții extrapolate pentru a stabili sumele care trebuie excluse. Pentru a permite Comisiei să stabilească sumele relevante, în perioadele de timp stabilite de Comisie în timpul procedurii de verificare a conformității, statele membre pot transmite un calcul al sumei care trebuie excluse de la finanțare din partea Uniunii, realizat prin extrapolarea prin mijloace statistice a rezultatelor controalelor efectuate asupra unui eșantion reprezentativ prelevat din cazurile respective. Eșantionul trebuie prelevat din populația pentru care se poate preconiza, în mod rezonabil, apariția neconformității constatate.”
- 123 Articolul 12 alineatele (6) și (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 privește cazurile în care nu sunt îndeplinite condițiile pentru determinarea cuanțumurilor care trebuie excluse de la finanțarea de către Uniune prevăzute la articolul 12 alineatele (2) și (3) din regulamentul menționat. Astfel, Comisia aplică corecții forfetare al căror nivel este stabilit ținând seama de natura și de gravitatea încălcării și de propria estimare a riscului de daune financiare în detrimentul Uniunii.

124 Conform articolului 12 alineatul (6) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, se prevăd următoarele:

„Dacă nu sunt îndeplinite condițiile pentru stabilirea sumelor care trebuie excluse de la finanțare din partea Uniunii menționate la alineatele (2) și (3) sau cazul este de așa natură încât sumele care trebuie excluse nu pot fi stabilite pe baza alineatelor menționate, Comisia aplică corecțiile forfetare adecvate, ținând cont de natura și de gravitatea încălcării, precum și de propria estimare privind riscul de daune financiare în detrimentul Uniunii.

Nivelul corecției forfetare se stabilește luând în considerare în special tipul de neconformitate identificat. În acest sens, deficiențele în materie de controale se împart între cele legate de controalele-cheie și cele legate de controalele auxiliare, după cum urmează:

- (a) controalele-cheie sunt controalele administrative și la fața locului necesare pentru a se stabili eligibilitatea ajutoarelor și aplicarea reducerilor și a sancțiunilor aferente;
- (b) controalele auxiliare sunt toate celelalte operațiuni administrative necesare pentru a prelucra corect cererile de plată.

În cazul în care, în cadrul aceleiași proceduri de verificare a conformității, sunt constatate diferite neconformități care ar determina în mod individual corecții forfetare diferite, se aplică numai cea mai mare corecție forfetară.”

125 Articolul 12 alineatul (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 prevede că, „[l]a stabilirea nivelului corecțiilor forfetare, Comisia ia în considerare, în special, următoarele circumstanțe care semnalează un grad mai ridicat de gravitate a deficiențelor care prezintă un risc mai mare de pierderi pentru bugetul Uniunii”.

126 În ceea ce privește gradul de gravitate, articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 prevede printre altele că acest grad este mai ridicat și, prin urmare, că se produce un risc crescut de pierdere pentru bugetul Uniunii atunci când „[a]plicarea de către un stat membru a unui sistem de control nu are loc sau este extrem de deficientă și există dovezi privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase [...]”.

127 S-a statuat că o corecție adoptată de Comisie în conformitate cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare urmărea să evite imputarea în sarcina fondurilor a unor sume care nu au servit la finanțarea unui obiectiv urmărit de reglementarea Uniunii în cauză și nu constituia o sancțiune. Jurisprudența a recunoscut astfel că ratele forfetare reținute în orientările menționate permiteau în același timp respectarea dreptului Uniunii și a bunei gestiuni a resurselor Uniunii și evitarea exercitării de către Comisie a puterii sale discreționare prin impunerea unor corecții excesive și disproporționate statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2015, Italia/Comisia, T-44/11, nepublicată, EU:T:2015:469, punctul 87 și jurisprudența citată).

128 Jurisprudența a precizat în plus că, atunci când nu era posibilă evaluarea precisă a pierderilor suferite de Uniune, o corecție forfetară putea fi avută în vedere de Comisie pe baza orientărilor care figurează în Orientările privind calcularea corecțiilor financiare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2015, Italia/Comisia, T-44/11, nepublicată, EU:T:2015:469, punctul 89 și jurisprudența citată).

- 129 După cum s-a amintit la punctul 48 de mai sus, punctul 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare indică următoarele:

„[D]acă «se constată că aplicarea de către statul membru a unui sistem de control nu are loc sau este extrem de deficientă și există dovezi privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase», atunci se justifică aplicarea unei corecții de 25 %, întrucât se poate considera, în mod rezonabil, că libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate va genera daune financiare deosebit de ridicate pentru bugetul Uniunii.

[...]”

- 130 Reiese din jurisprudență că, în conformitate cu punctul 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, în împrejurările care indică un nivel de gravitate mai ridicat al lacunelor constatate și, prin urmare, un risc crescut de pierdere pentru bugetul Uniunii, prevăzute la articolul 12 alineatul (7) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, Comisia aplică, în principiu, o corecție forfetară la o rată de 25 %. Ea poate stabili însă o rată de corecție la un nivel și mai ridicat. Astfel, o corecție forfetară la o rată de 100 % este justificată atunci când deficiențele sistemului de control sunt atât de grave încât constituie o încălcare absolută a normelor Uniunii, toate plățile fiind, așadar, neconforme (Hotărârea din 17 decembrie 2020, Franța/Comisia, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, punctul 58).
- 131 În speță, trebuie arătat că, așa cum reiese din raportul de sinteză și din poziția finală care figurează în scrisoarea din 14 aprilie 2020, Comisia a întemeiat impunerea unei corecții forfetare pe existența unui risc important pentru fondurile agricole ca urmare a aplicării de către autoritățile române a unui sistem de administrare și de control al măsurii 215 privind bunăstarea animalelor „extrem de deficientă în ceea ce prive[a] ratele de plată aferente submăsurii în litigiu”. Potrivit Comisiei, această deficiență, afectând toate plățile în temeiul submăsurii în litigiu, prezenta un caracter sistemic. Mai precis, Comisia a considerat că existau indicii ale unor nereguli generalizate ce conduceau la o supracompensare sistematică pentru fermieri. Dat fiind că autoritățile române nu au furnizat calculul riscului suportat de fondurile agricole, stabilind totuși grupul populațional expus riscului, Comisia a concluzionat că era rezonabil să se presupună că libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate determina daune financiare excepțional de ridicate pentru bugetul Uniunii. Astfel, întemeindu-se pe Orientările sale privind calcularea corecțiilor financiare, Comisia a decis să aplice o corecție forfetară de 25 %.
- 132 În ceea ce privește controlul proporționalității corecției forfetare aplicate de Comisie, trebuie arătat că, printre împrejurările care, potrivit articolului 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, indică un grad de gravitate mai ridicat al lacunelor constatate și, prin urmare, un risc crescut de pierdere pentru bugetul Uniunii figurează cazul în care există dovezi privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase (a se vedea punctul 126 de mai sus).
- 133 Această ipoteză este reluată la punctul 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, potrivit căruia, dacă „se constată că aplicarea de către statul membru a unui sistem de control nu are loc sau este extrem de deficientă și există dovezi privind nereguli generalizate și neglijență în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase [...]”, atunci se justifică aplicarea unei corecții de 25 %, întrucât se poate considera, în mod rezonabil, că libertatea de a prezenta cereri de plată neconforme în condiții de impunitate va genera daune financiare deosebit de ridicate pentru bugetul Uniunii” (a se vedea punctele 48 și 129 de mai sus).

- 134 Noțiunea de „neregulă” este definită la punctul 1.2 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare ca fiind „orice încălcare a unei dispoziții [a dreptului Uniunii sau a dreptului național], ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al [Uniunii] sau bugetele gestionate de [aceasta], fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele [Uniunii], fie prin cheltuieli nejustificate”.
- 135 Atunci când definește noțiunea „neregulă” care justifică aplicarea unei rate de corecție de 25 % din cheltuieli, punctul 1.2 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare se referă, așadar, la „acțiunile” sau la „omisiunile” operatorilor economici.
- 136 În speță, astfel cum afirmă organismul de conciliere în raportul său prezentat în cadrul procedurii 19/RO/856 (a se vedea punctul 25 de mai sus) și așa cum reiterează România în acțiunea formulată, operatorii economici, în sensul punctului 1.2 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare, sunt beneficiarii care au solicitat un ajutor pe baza ratelor de plată prevăzute în PNDR 2007-2013 aprobat de Comisie.
- 137 Or, încălcarea articolului 40 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1698/2005 invocată de Comisie nu rezultă, în orice caz, din „acțiuni” sau din „omisiuni” din partea beneficiarilor ajutorului, ci dintr-o metodă de calcul al ratelor de sprijin aplicată de autoritățile române.
- 138 Prin urmare, nu este corectă calificarea juridică a metodei de calcul aferente submăsurii în litigiu și a rezultatului său financiar drept „nereguli generalizate” și „neglijență [importantă] în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase”, în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare.
- 139 În această privință trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, atunci când Comisia a adoptat orientări, acestea sunt obligatorii pentru ea și revine instanței Uniunii competența de a verifica dacă această instituție a respectat normele pe care le-a adoptat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2009, Holland Malt/Comisia, T-369/06, EU:T:2009:319, punctul 167 și jurisprudența citată).
- 140 În plus, chiar admitând că „neregulile” și „neglijențele generalizate” vizate de Comisie în raportul său de sinteză și în poziția sa finală pot face referire la autoritățile române, iar nu la beneficiari, trebuie să se observe cele ce urmează.
- 141 Este adevărat că autoritățile române au fost informate, încă de la data notificării constatărilor Curții de Conturi, și anume 18 septembrie 2015 (a se vedea punctul 7 de mai sus), și de asemenea de la scrisoarea Comisiei din 21 martie 2016 (a se vedea punctul 12 de mai sus), cu privire la părerea acestuia din urmă în legătură cu neconformitatea ratelor de plată aferente submăsurii în litigiu. Cu toate acestea, Comisia a considerat în mod greșit că autoritățile române au săvârșit nereguli generalizate sau au fost foarte neglijente în contracararea practicilor neconforme, continuând să prezinte în mod liber cereri de ajutor pe baza unei rate care determina o supracompensare. Astfel, atitudinea autorităților române se explică prin faptul că, pe de o parte, primiseră asigurări că metoda de calcul prezentată Comisiei respecta dispozițiile relevante ale Regulamentului nr. 1698/2005 și ale Regulamentului nr. 1974/2006 și, pe de altă parte, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1974/2006, o modificare a PNDR 2007-2013 ar fi putut fi efectuată până cel târziu la 31 decembrie 2015, cu condiția ca aceasta să fi fost notificată de statul membru cel târziu la 31 august 2015.

- 142 Natura sistematică a neadoptării de măsuri prin care să se urmărească reducerea plăților compensatorii aferente submăsurii în litigiu sau chiar suspendarea acestora nu poate fi, așadar, asimilată în speță unei „nereguli generalizate”, în sensul Orientărilor privind calcularea corecțiilor financiare, care să justifice aplicarea unei rate de corecție forfetară de 25 %.
- 143 Referitor la pretinsa libertate de a depune „în condiții de impunitate” cereri neconforme din partea beneficiarilor în cauză și în ceea ce privește aplicarea unor rate de plată pretins supraestimate, trebuie să se observe că acest lucru este legat de angajamentele multianuale asumate în temeiul PNDR 2007-2013 și de așteptările legitime că submăsura în litigiu va rămâne aplicabilă.
- 144 În sfârșit, comportamentul atât al autorităților române, cât și al beneficiarilor vizați nu poate fi asimilat unei neglijențe „importante” în contracararea practicilor neconforme sau frauduloase. În speță, ca urmare a încrederii legitime dobândite de autoritățile române în faptul că metoda de calcul discutată în anul 2012 cu Comisia respecta normele în vigoare, nu poate fi identificată nicio practică neconformă sau frauduloasă. Astfel, cererile de plată au fost introduse „în mod legal” în temeiul programului național de dezvoltare rurală în vigoare, iar plățile au fost efectuate „în mod conform” prin aplicarea ratelor prevăzute de submăsura în litigiu aprobată în prealabil de Comisie și în vigoare atât la momentul semnării angajamentelor de către beneficiari, cât și la momentul introducerii cererilor lor de plată la agenția de plăți.
- 145 În măsura în care existența și gravitatea neregulilor și a neglijențelor săvârșite de autoritățile române, care ar fi rezultat din caracterul sistematic al aplicării unor rate de plată supraestimate, au determinat Comisia să prezume că exista un risc de prejudicii financiare pentru bugetul Uniunii, în conformitate cu articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2014, iar atât „existența” unor preținse nereguli sau neglijențe, cât și „gravitatea sau caracterul lor sistematic” trebuie excluse în speță (a se vedea punctele 142-144 de mai sus), aplicarea unei corecții de 25 % este, la rândul său, nejustificată din perspectiva articolului menționat coroborat cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare.
- 146 Așadar, Comisia a săvârșit o eroare de calificare juridică întemeindu-se pe articolul 12 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul delegat nr. 907/2014 coroborat cu Orientările privind calcularea corecțiilor financiare pentru a justifica aplicarea unei rate de 25 % drept corecție forfetară.
- 147 Pe de altă parte, după cum arată în mod întemeiat România, în cadrul primului audit, neregulile privind metoda de calcul aferentă submăsurii în litigiu și rezultatul său financiar fuseseră calificate de Comisie atât drept „cheltuieli neeligibile”, cât și drept „absență a unui control-cheie” privind verificarea conformității unei cereri de ajutor cu criteriile de eligibilitate enunțate în legislația Uniunii și definite în PNDR 2007-2013. Deși, așa cum arată în mod întemeiat Comisia, decizia adoptată în urma primului audit nu face obiectul prezentei cauze, nu este mai puțin adevărat că calificarea eronată din punct de vedere juridic drept „absență a unui control-cheie” demonstrează că, încă de la începutul anchetei sale, Comisia nu a reușit să identifice tipul de încălcare săvârșită de autoritățile române și corecția financiară aplicabilă în speță.
- 148 Prin urmare, trebuie să se admită a treia critică din cadrul primului motiv și să se statueze că Comisia a considerat în mod greșit că corecția financiară de 25 % era justificată în temeiul articolului 52 din Regulamentul nr. 1306/2013 coroborat cu articolul 12 din Regulamentul delegat nr. 907/2014 și cu punctul 3.2.5 din Orientările privind calcularea corecțiilor financiare.

- 149 Având în vedere tot ceea ce precedă, fără a fi necesar să se examineze prima critică din cadrul primului motiv, întemeiată pe existența unei răspunderi a Comisiei în temeiul articolelor 76-78 din Regulamentul nr. 1605/2002, nici a doua critică din cadrul primului motiv, întemeiată pe o eroare de apreciere privind metoda de calcul al ratei de plată compensatorie, nici a șasea critică din cadrul primului motiv, întemeiată pe încălcarea principiului buneii administrări, trebuie să se admită primul motiv și, prin urmare, acțiunea în ansamblul său, anulându-se decizia atacată în măsura în care aceasta exclude anumite cheltuieli pe care România le-a angajat în cadrul FEADR pentru exercițiile financiare 2017-2019, în cuantum de 18 717 475,08 euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 150 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 151 Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor României.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia de punere în aplicare (UE) 2020/1734 a Comisiei din 18 noiembrie 2020 de excludere de la finanțarea de către Uniunea Europeană a anumitor cheltuieli efectuate de statele membre în cadrul Fondului european de garantare agricolă (FEGA) și al Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) în măsura în care aceasta exclude anumite cheltuieli pe care România le-a angajat în cadrul FEADR pentru exercițiile financiare 2017-2019, în cuantum de 18 717 475,08 euro.**

- 2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 18 ianuarie 2023.

Grefier

E. Coulon

Președinte

M. van der Woude