



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (štvrtá komora)

z 18. januára 2023 *

„EPZF a EPFRV – Výdavky vylúčené z financovania – Výdavky vynaložené Rumunskom – Národný program rozvoja vidieka na roky 2007 – 2013 – Spôsoby výpočtu sadzieb podpory súvisiacich s čiastkovým opatrením ‚1a‘ opatrenia 215 – Platby na dobré životné podmienky ošípaných vo výkrme‘ a ‚prasničiek‘ – Zväčšenie priestoru vyhradeného každému zvieratú aspoň o 10 % – Povinnosť odôvodnenia – Legitímna dôvera – Právna istota – Právna kvalifikácia skutkového stavu – Článok 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia (EÚ) č. 907/2014 – Usmernenia týkajúce sa výpočtu finančných opráv v rámci postupov overenia súladu a rozpočtového schválenia účtovných zázvierok“

Vo veci T-33/21,

Rumunsko, v zastúpení: E. Gane a L.-E. Bațagoi, splnomocnené zástupkyne,

žalobca,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: J. Aquilina, A. Biolan a M. Kaduczak, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora),

na poradách v zložení: predseda komory S. Gervasoni, sudcovia L. Madise (spravodajca) a J. Martín y Pérez de Nanclares,

tajomníčka: I. Kurme, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po pojednávaní zo 14. júla 2022,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: rumunčina.

Rozsudok

- 1 Svojou žalobou podanou podľa článku 263 ZFEÚ sa Rumunsko domáha zrušenia vykonávacieho rozhodnutia Komisie (EÚ) 2020/1734 z 18. novembra 2020, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 390, 2020, s. 10), v rozsahu, v akom vylučuje určité výdavky, ktoré vynaložilo za rozpočtové roky 2017 až 2019, vo výške 18 717 475,08 eura (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 2 Rozhodnutím K(2008) 3831 zo 16. júla 2008 Európska komisia schválila národný program rozvoja vidieka Rumunska na obdobie rokov 2007 – 2013 (ďalej len „NPRV 2007 – 2013“).
- 3 Rumunské ministerstvo poľnohospodárstva a rozvoja vidieka zaslalo 14. septembra 2011 Komisii žiadosť o revíziu NPRV 2007 – 2013 podľa článku 6 ods. 1 písm. a) nariadenia Komisie (ES) č. 1974/2006 z 15. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 368, 2006, s. 15). Jednou z navrhovaných zmien bolo zavedenie opatrenia 215 – Platby za životné podmienky zvierat (ďalej len „opatrenie 215“). V rámci tohto opatrenia sa poskytovali kompenzačné platby za stratu príjmu a dodatočné náklady, ktoré vznikli chovateľom hydiny a ošípaných, ktorí v súlade s NPRV 2007 – 2013 dobrovoľne uplatňovali určité normy v oblasti dobrých životných podmienok zvierat. Pomoc sa poskytovala v rámci viacročných záväzkov prijatých poľnohospodármi najmenej na obdobie piatich rokov.
- 4 Listom ARES(2011) 1344895 z 13. decembra 2011 Komisia informovala Rumunsko, že prijala a analyzovala návrh na zmenu NPRV 2007 – 2013. Uviedla, že navrhovaná zmena vo svojej súčasnej podobe nie je prijateľná, a požiadala o objasnenie. Pokiaľ ide konkrétne o opatrenie 215, Komisia požiadala o opravy najmä v prípade metód výpočtu mier podpory týkajúcich sa opatrenia 215.
- 5 Rumunské orgány 22. marca 2012 nahrali revidované metódy výpočtu do systému riadenia fondov Únie SFC2007.
- 6 Listom ARES(2012) 411175 zo 4. apríla 2012 Komisia súhlasila so siedmou zmenou NPRV 2007 – 2013 vrátane opatrenia 215. Podľa tohto listu „útvary Komisie podrobili navrhované zmeny analýze“ a dospeli k záveru, že tieto „zmeny... sú v súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenia [Rady (ES)] č. 1698/2005 [z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 277, 2005, s. 1)] a nariadenia č. 1974/2006“ a že „v dôsledku toho sú návrhy prijaté“.
- 7 Vykonávacím rozhodnutím Komisie C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 bol zmenený NPRV 2007 – 2013 a bolo zavedené opatrenie 215.
- 8 V dňoch 18. až 29. mája 2015 Európsky dvor audítorov vykonal v Rumunsku audit a zistil chyby v platbách uskutočnených v rámci opatrenia 215. Podľa jeho predbežných zistení oznámených rumunským orgánom 18. septembra 2015 boli odhalené chyby v metóde výpočtu

kompenzačných platieb v rámci rôznych čiastkových opatrení opatrenia 215. Tieto chyby viedli k priznaniu nadmernej kompenzácie poľnohospodárom, a teda k porušeniu článku 40 nariadenia Rady (ES) č. 1698/2005 z 20. septembra 2005 o podpore rozvoja vidieka prostredníctvom Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 277, 2005, s. 1). Medzi čiastkové opatrenia v rámci opatrenia 215, ktorých sa týkali zistenia Dvora audítorov, patrilo čiastkové opatrenie „1a“: „ošípané vo výkrme“, „prasničky“ a „prasnice“ – zväčšenie priestoru vyhradeného každému zvieratú najmenej o 10 % (len pokiaľ ide o „ošípané vo výkrme“ a „prasničky“) (ďalej len „sporné čiastkové opatrenie“).

- 9 Listom č. 493 zo 7. januára 2016 a listom E7324 z 24. marca 2016 rumunské orgány požiadali Komisiu o podporu pri hľadaní riešenia a poukázali na to, že NPRV 2007 – 2013 v čase zistení Dvora audítorov, t. j. 18. septembra 2015, už nebolo možné zmeniť.
- 10 V liste z 25. januára 2016 Dvor audítorov dospel okrem iného k záveru, že výdavky týkajúce sa sporného čiastkového opatrenia neboli oprávnené z dôvodu, že metóda výpočtu uplatnených sadziieb podpory bola nesprávna.
- 11 Po analýze zistení Dvora audítorov a odpovedí rumunských orgánov sa Komisia rozhodla začať prvý administratívny audit pod referenčným číslom RD 2/2016/031/RO, ktorý sa týkal opatrenia 215 súvisiaceho s dobrými životnými podmienkami zvierat v Rumunsku za rozpočtové roky 2014 až 2016 (ďalej len „prvý audit“).
- 12 V liste ARES(2016) 1403661 z 21. marca 2016 Komisia konštatovala, že platby týkajúce sa najmä sporného čiastkového opatrenia obsahovali systémové chyby a neboli v súlade s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Požiadala rumunské orgány, aby poskytli viac informácií týkajúcich sa najmä tohto čiastkového opatrenia. Na základe informácií, ktoré mala k dispozícii, sa totiž zdalo, že chyba kľúčová kontrola a platby uskutočnené v rámci tohto čiastkového opatrenia vykazujú rozsiahle nezrovnalosti, ktoré mohli spôsobiť, že príslušné výdavky nie sú oprávnené na financovanie EÚ.
- 13 Listom ARES(2017) 1331659 zo 14. marca 2017 Komisia požiadala rumunské orgány, aby prepočítali sadzby platieb, a navrhla uplatnenie finančnej opravy za rozpočtové roky 2014 až 2016. Konkrétne navrhla najmä uplatnenie paušálnej finančnej opravy vo výške 25 % výdavkov vyplývajúcich z kompenzačných platieb vykonaných rumunskou akreditovanou agentúrou v rámci sporného čiastkového opatrenia a opráv vypočítaných *ad hoc* pre výdavky uskutočnené v rámci iných čiastkových opatrení, než je sporné čiastkové opatrenie.
- 14 Rumunské orgány začali zmierovacie konanie pod číslom 17/RO/796 (ďalej len „konanie 17/RO/796“) týkajúce sa sumy 28 087 745,37 eura, ktorá súvisela s platbami uskutočnenými v rámci sporného čiastkového opatrenia počas rozpočtových rokov 2014 až 2016.
- 15 Zmierovací orgán vo svojej správe predloženej v rámci konania 17/RO/796, ktorá je uvedená v jeho liste ARES(2017) 4685136 z 26. septembra 2017, konštatoval, že paušálna oprava vo výške 25 % je neodôvodnená najmä vzhľadom na to, že okolnosti prejednávanej veci neumožňujú domnievať sa, že nebola vykonaná kľúčová kontrola (pozri bod 12 vyššie), a vyjadril pochybnosti o uplatnení opravy na obdobie pred dátumom oznámenia predbežných zistení auditu, ktorý vykonal Dvor audítorov.

- 16 Komisia vo svojom konečnom stanovisku uvedenom v liste ARES(2018) 1348956 z 12. marca 2018 a v súhrnnej správe ARES(2018) 2487854 zo 16. mája 2018 okrem iného trvala na svojom závere, že platby vykonané v rámci sporného čiastkového opatrenia porušujú článok 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005.
- 17 Komisia 13. júna 2018 prijala vykonávacie rozhodnutie (EÚ) 2018/873, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) (Ú. v. EÚ L 152, 2018, s. 29). Týmto rozhodnutím Komisia uplatnila na Rumunsko najmä paušálnu finančnú opravu vo výške 25 %, ktorá zodpovedá sume 13 184 846,61 eura, za rozpočtové roky 2015 a 2016, a to z dôvodu nadhodnotenia výšky platieb vykonaných rumunskou akreditovanou agentúrou v rámci sporného čiastkového opatrenia, na ktoré sa vzťahuje integrovaný administratívny a kontrolný systém (IACS) v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV).
- 18 Rumunsko podalo žalobu o čiastočné zrušenie vykonávacieho rozhodnutia 2018/873. Táto žaloba bola zamietnutá ako neprípustná z dôvodu oneskoreného podania uznesením z 30. apríla 2019, Rumunsko/Komisia (T-530/18, EU:T:2019:269). Odvolanie Rumunska proti tomuto uzneseniu bolo zamietnuté rozsudkom z 10. septembra 2020, Rumunsko/Komisia (C-498/19 P, neuvverejnený, EU:C:2020:686).
- 19 Po uzavretí rozpočtového roka 2016 Komisia vykonala nový audit s referenčným číslom RD 2/2018/031/RO, ktorý sa vzťahoval na rozpočtové roky 2017 až 2019 (ďalej len „druhý audit“). Keďže sa Komisia domnievala, že rumunské orgány porušili článok 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005, navrhla najmä vylúčiť z financovania EPFRV sumu 18 717 475,08 eura, ktorá zodpovedá paušálnej finančnej oprave vo výške 25 % výdavkov vynaložených v rámci sporného čiastkového opatrenia NPRV 2007 – 2013. Pokiaľ ide o toto čiastkové opatrenie, ktorým sa stanovujú kompenzačné platby pre chovateľov „ošípaných vo výkrme“ pri miere podpory 41,40 eura na dobytčiu jednotku (DJ), pre chovateľov „prasničiek“ pri miere podpory 165 eura na DJ a pre chovateľov „prasnic“ pri miere podpory 23,30 eura na DJ, Komisia zistila rovnaké chyby ako pri prvom audite. Konkrétne boli podľa Komisie sadzby platieb pre kategórie „ošípané vo výkrme“ a „prasničky“ nadhodnotené, keďže úspory na krmive nezohľadňovali skutočný nárast hmotnosti zvierat a počiatočná vstupná cena nechovaných zvierat nebola odpočítaná. Podľa článku 41 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a ktorým sa zrušujú nariadenia (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1200/2005 a (ES) č. 485/2008 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 549), Komisia teda systematicky pozastavila 25 % všetkých súm požadovaných rumunskými orgánmi za sporné čiastkové opatrenie.
- 20 Listom č. 545 z 9. júla 2018 rumunské orgány poskytli dodatočné informácie týkajúce sa okrem iného podmienok vyplácania kompenzačných platieb v rámci opatrenia 215 a opätovne informovali Komisiu o objektívnej nemožnosti zmeniť NPRV 2007 – 2013. Tieto orgány tiež informovali Komisiu, že príjemcovia, ktorí dostali nižšie kompenzačné platby, ako sú platby stanovené v záväzkoch prijatých podľa opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013, podali žaloby na vnútroštátne súdy.
- 21 Komisia listom ARES(2018) 638947 z 12. decembra 2018 požiadala rumunské orgány o objasnenie a zaslala im zápisnicu z dvojstranného stretnutia z 20. novembra 2018. Rumunské orgány odpovedali listom č. 241040 z 8. januára 2019 a listom č. 133 z 12. februára 2019, v ktorých žiadali najmä o objasnenie metódy revízie NPRV 2007 – 2013 z dôvodu, že podľa ich názoru na

účely zmeny sadzieb platieb týkajúcich sa sporného čiastkového opatrenia bolo tento program potrebné pozmeniť a že lehota na tento účel už v čase oznámenia zistení Dvora audítorov uplynula.

- 22 V liste ARES(2019) 1368242 z 28. februára 2019 Komisia uviedla, že NPRV 2007 – 2013 už nemôže podliehať revízií, ale že v zásade môže súhlasiť s tým, aby sa zmeny výšky platieb v rámci opatrenia 215 zohľadnili v zmene národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020.
- 23 Po diskusiách a korešpondencii medzi rumunskými orgánmi a Komisiou Komisia listom ARES(2019) 5096803 z 5. augusta 2019 oznámila Rumunsku svoj návrh vylúčiť z financovania Úniou sumu 18 717 475,08 eura, čo predstavuje paušálnu opravu vo výške 25 % výdavkov vynaložených v rámci sporného čiastkového opatrenia za rozpočtové roky 2017 až 2019. V tomto liste Komisia uviedla, že v súlade s článkom 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia (EÚ) č. 907/2014 z 11. marca 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie č. 1306/2013, pokiaľ ide o platobné agentúry a ostatné orgány, finančné hospodárenie, schvaľovanie účtovných závierok, zábezpeky a používanie eura (Ú. v. EÚ L 255, 2014, s. 18), existuje zvýšené riziko strát pre rozpočet EÚ, keďže sa dá odôvodnene predpokladať, že možnosť beztretno podávať neprípustné žiadosti pravdepodobne spôsobí mimoriadne vysokú finančnú škodu rozpočtu EÚ. Podľa Komisie sa Rumunsko dopustilo „rozsiahlych nezrovnalostí“ v zmysle bodu 3.2.5 usmernení týkajúcich sa výpočtu finančných opráv v rámci postupov overenia súladu a rozpočtového schválenia účtovných závierok, ktoré sú uvedené v oznámení Komisie C(2015) 3675 final z 8. júna 2015 (ďalej len „usmernenia o výpočte finančných opráv“), čo je dôvodom na uplatnenie sadzby opravy vo výške 25 %.
- 24 V liste č. 662 z 11. septembra 2019 rumunské orgány uviedli, že riešenie navrhované Komisiou, uvedené v bode 22 vyššie, nie je možné uplatniť. Preto opäť začali zmierovacie konanie pod číslom 19/RO/856, pokiaľ ide o sumu 18 717 475,08 eura (ďalej len „konanie 19/RO/856“).
- 25 Zmierovací orgán vo svojej správe predloženej v rámci konania 19/RO/856, uvedenej v liste ARES(2019) 7587324 z 10. decembra 2019, konštatoval, že zmier nie je možný, a okrem iného uviedol, že nie je presvedčený, že na skutočnosti uplatnené v uvedenej veci sa vzťahuje pojem „nezrovnalosť“ v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv (pozri bod 23 vyššie).
- 26 Komisia vo svojom liste ARES(2020) 2031991 zo 14. apríla 2020, ktorý obsahoval jej konečné stanovisko, a v súhrnnej správe ARES(2020) 5780976 z 22. októbra 2020 dospela k záveru, že platby vykonané v rámci sporného čiastkového opatrenia porušujú článok 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Uviedla teda, že suma 18 717 475,08 eura, ktorá zodpovedá 25 % výdavkov týkajúcich sa tohto čiastkového opatrenia, musí byť vylúčená z financovania Úniou.
- 27 Dňa 18. novembra 2020 Komisia prijala napadnuté rozhodnutie a uplatnila na Rumunsko najmä paušálnu finančnú opravu, podľa ktorej bolo 25 % výdavkov vynaložených rumunskou akreditovanou platobnou agentúrou a deklarovanej v rámci EPFRV vo výške 18 717 475,08 eura vylúčených z dôvodu nadhodnotenia sumy kompenzačných platieb uskutočnených v rámci sporného čiastkového opatrenia v rozpočtových rokoch 2017 až 2019.

Návrhy účastníkov konania

28 Rumunsko navrhuje, aby Všeobecný súd:

- zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom vylučuje výdavky vynaložené rumunskou akreditovanou platobnou agentúrou v rámci EPFRV na základe sporného čiastkového opatrenia za rozpočtové roky 2017 až 2019 vo výške 18 717 475,08 eura,
- uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

29 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

- zamietol žalobu,
- uložil Rumunsku povinnosť nahradiť trovy konania.

Právne posúdenie

30 Na podporu svojej žaloby Rumunsko uvádza v podstate dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na nesprávnom výkone právomoci Komisie vylúčiť určité výdavky z financovania Úniou na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013 a obsahuje šesť výhrad. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení povinnosti odôvodnenia.

31 V prvom rade treba analyzovať druhý žalobný dôvod.

32 Okrem toho treba uviesť, že v rámci druhého žalobného dôvodu Rumunsko ďalej tvrdí, že Komisia sa dopustila nesprávneho právneho posúdenia. Keďže rovnaké tvrdenie je uvedené aj v rámci tretej výhrady prvého žalobného dôvodu, treba naň odpovedať v rámci preskúmania tohto žalobného dôvodu a zodpovedajúcej výhrady.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia

33 Rumunsko tvrdí, že Komisia nevysvetľuje, prečo vylúčila celkovú sumu 18 717 475,08 eura z financovania určitých výdavkov vynaložených v rámci EPFRV na rozpočtové roky 2017 až 2019.

34 Podľa Rumunska Komisia dostatočne nevysvetlila, v čom údajne nesprávna metóda výpočtu predstavuje situáciu, na ktorú sa vzťahujú predpoklady uvedené v článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014, teda nezrovnalosť v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv. Okrem toho sa Komisia neodvolávala na prípad nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík, aby odôvodnila uplatnenie paušálnej opravy vo výške 25 % výdavkov, ani neodôvodnila zmenu svojho stanoviska týkajúceho sa právnej kvalifikácie údajne nesprávnej metodiky výpočtu (pozri body 12, 15, 23 a 25 vyššie). Zmena terminológie použitej Komisiou na odôvodnenie uplatnenia paušálnej opravy bráni rumunským orgánom v pochopení dôvodov, na ktorých sa zakladá napadnuté rozhodnutie.

35 Komisia spochybňuje tvrdenia Rumunska.

- 36 Treba pripomenúť, že povinnosť odôvodnenia upravená v článku 296 ZFEÚ je podstatnou formálnou náležitosťou, ktorú treba odlíšiť od otázky dôvodnosti odôvodnenia patriacej pod otázku samotnej zákonnosti sporného aktu z vecnej stránky. Z tohto hľadiska musí byť odôvodnenie prispôbené povahe dotknutého aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, aby sa dotknutým osobám umožnilo pochopiť dôvody prijatia aktu a príslušnému súdu preskúmať ho (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Rumunsko/Komisia, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 42 a citovanú judikatúru).
- 37 Konkrétne povinnosť odôvodnenia aktu spôsobujúceho ujmu vyplýva zo zásady dodržiavania práva na obhajobu a cieľom je jednak poskytnúť dotknutej osobe dostatočné informácie na to, aby zistila, či je akt dôvodný, prípadne či má vadu, ktorá by umožnila napadnúť jeho platnosť na súde Únie, a jednak umožniť tomuto súdu vykonať preskúmanie zákonnosti tohto aktu (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Rumunsko/Komisia, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 43 a citovanú judikatúru).
- 38 Nevyžaduje sa pritom, aby odôvodnenie vymedzovalo všetky jednotlivé relevantné skutkové a právne okolnosti. Otázka, či odôvodnenie rozhodnutia spĺňa požiadavky pripomenuté v bodoch 36 a 37 vyššie, sa totiž musí posudzovať nielen s prihliadnutím na jeho znenie, ale tiež na jeho kontext, ako aj na všetky právne predpisy upravujúce dotknutú oblasť (pozri rozsudok zo 16. februára 2017, Rumunsko/Komisia, T-145/15, EU:T:2017:86, bod 44 a citovanú judikatúru).
- 39 Okrem toho, ak bolo rozhodnutie prijaté v kontexte, ktorý je dotknutej osobe dobre známy, môže byť odôvodnené súhrnne (rozsudok z 12. mája 2011, Région Nord-Pas-de-Calais a Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisia, T-267/08 a T-279/08, EU:T:2011:209, bod 44; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 30. septembra 2003, Nemecko/Komisia, C-301/96, EU:C:2003:509, body 89 a 92).
- 40 Treba tiež pripomenúť, že v osobitnom kontexte prípravy rozhodnutí o rozpočtovom schvaľovaní účtovných závierok treba odôvodnenie rozhodnutia považovať za dostatočné, ak členský štát, ktorému je toto rozhodnutie určené, bol úzko zapojený do procesu vypracovania rozhodnutia a poznal dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že nemôže pripustiť, aby boli poľnohospodárske fondy zaťažené spornou sumou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2004, Grécko/Komisia, C-332/01, EU:C:2004:496, bod 67 a citovanú judikatúru).
- 41 Vzhľadom na judikatúru citovanú v bodoch 36 až 40 vyššie treba preskúmať, či Komisia dostatočne vysvetlila dôvody, ktoré ju viedli k záveru, že nastali okolnosti uvedené v článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 a v bode 3.2.5 usmernení o výpočte finančných opráv, ktoré svedčia o vysokom stupni závažnosti zistených nedostatkov, a teda o zvýšenom riziku strát pre rozpočet EÚ, v prípade ktorého uvedené ustanovenia stanovujú uplatnenie paušálnej sadzby opravy vo výške 25 %.
- 42 V tejto súvislosti treba v prvom rade uviesť, že vykonávacie rozhodnutie 2018/873 a administratívny dialóg, ktorý predchádzal prijatiu napadnutého rozhodnutia, patria do kontextu tohto rozhodnutia, a teda môžu byť v súlade s judikatúrou citovanou v bode 40 vyššie zohľadnené na účely posúdenia dostatočnosti odôvodnenia tohto rozhodnutia. Okrem toho samotná Komisia v rámci druhého auditu niekoľkokrát odkázala na prvý audit, pričom poukázala na to, že hlavné skutočnosti už boli prediskutované a rozhodlo sa o nich a že prvý audit použila na doplnenie svojich odpovedí na skutočnosti oznámené rumunskými orgánmi.

- 43 V druhom rade v súlade s judikatúrou citovanou v bode 40 vyššie je potrebné zohľadniť oficiálnu korešpondenciu medzi Komisiou a rumunskými orgánmi na účely prijatia napadnutého rozhodnutia, keďže obsahuje zhrnutie hlavných bodov, o ktorých sa diskutovalo počas konania, a je tiež súčasťou kontextu tohto rozhodnutia. Táto korešpondencia zahŕňa list so zisteniami z 8. mája 2018, na ktorý Rumunsko odpovedalo listom z 9. júla 2018, dvojstranné stretnutie z 20. novembra 2018, zápisnica z ktorého bola oznámená Rumunsku listom z 12. decembra 2018, na ktorý Rumunsko tiež odpovedalo 8. januára 2019, zmierovací list z 5. augusta 2019, záverečné stanovisko uvedené v liste zo 14. apríla 2020 a súhrnnú správu týkajúcu sa napadnutého rozhodnutia.
- 44 Z dokumentov uvedených v bodoch 42 a 43 vyššie vyplýva, že Komisia informovala rumunské orgány, že sadzby platieb uplatnené v rámci sporného čiastkového opatrenia sú príliš vysoké. Komisia konkrétne v týchto dokumentoch uviedla, že metóda výpočtu, ktorú Rumunsko použilo na stanovenie sadzieb platieb, nezohľadňovala pri výpočte úspor krmiva skutočný nárast hmotnosti zvierat, teda že hmotnosť zvierat sa pred dodaním zvýšila z 30 na 103 kilogramov (kg). Okrem toho Komisia informovala rumunské orgány aj o tom, že v súlade s touto metódou výpočtu sadzby kompenzačnej podpory nebola nijako odpočítaná počiatočná vstupná cena nekúpených zvierat. Podľa Komisie bolo pri výpočte sadzby náhrady pokrývajúcej dodatočné náklady a stratu príjmu v rámci sporného čiastkového opatrenia potrebné odpočítať cenu zvierat, ktoré už neboli kúpené z dôvodu dobrovoľných záväzkov chovateľov ošipaných zväčšiť priestor vyhradený pre každé zviera o 10 %.
- 45 Komisia sa domnievala, že nezohľadnenie skutočného nárastu hmotnosti zvierat pri výpočte úspor krmiva a neodpočítanie počiatočnej vstupnej ceny zvierat pri stanovení sadzieb podpory je v rozpore s ustanoveniami článku 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005, podľa ktorého platby na dobré životné podmienky zvierat pokrývajú dodatočné náklady a stratu príjmov v dôsledku prijatých záväzkov. Komisia uvažovala tak, že určitá časť všetkých kompenzačných platieb uskutočnených v rámci sporného čiastkového opatrenia nemôže byť financovaná z rozpočtu Únie z dôvodu systematického uplatňovania nadhodnotených sadzieb na výpočet týchto platieb. Komisia teda s cieľom chrániť poľnohospodárske fondy systematicky pozastavila 25 % všetkých súm požadovaných rumunskými orgánmi na sporné čiastkové opatrenie a následne uplatnila paušálnu opravu vo výške 25 % výdavkov týkajúcich sa tohto čiastkového opatrenia.
- 46 Rumunsko spochybňuje dostatočnosť vysvetlení poskytnutých Komisiou na odôvodnenie uplatnenia paušálnej opravy vo výške 25 % a považuje za prekážku pochopenia tejto opravy zmenu terminológie použitej na označenie údajnej chyby týkajúcej sa metódy výpočtu sadzieb podpory stanovených sporným čiastkovým opatrením.
- 47 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že kritériá a metodika uplatňovania opráv podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 sú stanovené v článku 12 delegovaného nariadenia Rady č. 907/2014. Z článku 12 ods. 6 tohto delegovaného nariadenia vyplýva, že ak sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou, nemožno určiť výpočtom alebo extrapoláciou podľa článku 12 ods. 2 a 3 tohto delegovaného nariadenia, Komisia uplatní primerané paušálne opravy, pričom zohľadní povahu a závažnosť porušenia a vlastný odhad rizika finančnej škody spôsobenej Úniou. Podľa článku 12 ods. 7 uvedeného delegovaného nariadenia má Komisia pri stanovovaní úrovne paušálnych opráv osobitne zohľadniť okolnosti, ktoré naznačujú vyšší stupeň závažnosti zistených nedostatkov a v dôsledku toho zvýšené riziko strát pre rozpočet Únie. V rámci týchto okolností sa v článku 12 ods. 7 písm. c) uvedeného delegovaného nariadenia spomína situácia,

v ktorej chýba uplatňovanie kontrolného systému zo strany členského štátu alebo má vážne nedostatky a existujú dôkazy „o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“.

- 48 V usmerneniach o výpočte finančných opráv Komisia uviedla všeobecné zásady a úroveň paušálnej opravy, ktorú by mohla navrhnúť podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013 a podľa článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014. V bode 3.2.5 týchto usmernení sa uvádza, že „[ak sa] uplatňovanie kontrolného systému členským štátom považuje za chýbajúce alebo za vykazujúce závažné nedostatky a [ak] existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík..., mala by sa uplatniť oprava vo výške 25 %, keďže sa možno odôvodnene domnievať, že možnosť beztretno predkladať neprípustné žiadosti spôsobí rozpočtu Únie mimoriadne vysokú finančnú škodu“.
- 49 Vo svojom konečnom stanovisku a v súhrnnej správe vypracovanej v rámci druhého auditu, o ktorej Rumunsko vedelo, Komisia uviedla, že podľa jej názoru nezrovnalosti v prejednávanej veci vyplývajú zo skutočnosti, že rumunské orgány systematicky používali nesprávnu metodiku výpočtu na stanovenie sadziieb platieb pre sporné čiastkové opatrenie, a nie z vykonávania tohto opatrenia vo vzťahu ku každému príjemcovi výmenou za záväzky, ktoré prijal. V týchto dokumentoch Komisia uviedla, že na základe dostupných informácií sa systém riadenia a kontroly sporného čiastkového opatrenia v Rumunsku javí ako vážne nedostatočný a že existujú náznaky rozsiahlych nezrovnalostí vedúcich k systematickej nadmernej kompenzácii poľnohospodárov. Keďže rumunské orgány neposkytli výpočet rizika pre poľnohospodárske fondy a napriek tomu sa zmienili o rizikovej populácii, Komisia usúdila, že uplatnenie opravy vo výške aspoň 25 % je v súlade s článkom 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2004 a s usmerneniami o výpočte finančných opráv a pokrýva výdavky vynaložené za rozpočtové roky 2017 až 2019 (od 16. októbra 2016 do 31. decembra 2018).
- 50 V dokumentoch uvedených v bode 49 vyššie Komisia poukázala na to, že Dvor audítorov vypočítal nadmernú kompenzáciu vo výške 38,41 % a že ona na druhej strane navrhla nižšiu sadzbu opravy, aby zohľadnila určité tvrdenia predložené rumunskými orgánmi, ktoré skutočne mohli viesť k nižšiemu riziku nadmernej kompenzácie, ale ktoré nemohli byť kvantifikované čisto matematickými prostriedkami. Rumunské orgány totiž požiadali, aby sa zohľadnila technológia kŕmenia *ad libitum* (podľa ľubovôle), zvýšenie priemernej hmotnosti pri porážke v posledných rokoch a zvýšenie fixných nákladov na zostávajúce zvieratá. Keďže rumunské orgány neposkytli prepočet mier platieb, Komisia dospela k záveru, že paušálna sadzba vo výške 25 % je najlepším odhadom rizika pre poľnohospodárske fondy, ktoré by bolo možné vykonať s primeraným úsilím.
- 51 Skutočnosť, že prípravné akty napadnutého rozhodnutia, spomenuté v bode 49 vyššie, odkazujú na existenciu „rozsiahlych nezrovnalostí“ a „nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“ s cieľom odôvodniť uplatnenie paušálnej opravy vo výške 25 %, predstavuje dostatočné odôvodnenie na to, aby rumunské orgány pochopili uplatnenie tejto finančnej opravy. Práve záver o systematickej povahe nadmernej kompenzácie ovplyvňujúcej všetky kompenzačné platby uskutočnené v rámci sporného čiastkového opatrenia viedol Komisiu k záveru, že ide o rozsiahle nezrovnalosti, a k názoru, že vzhľadom na neexistenciu jednorazového výpočtu tejto nadmernej náhrady poskytnutej rumunskými orgánmi je potrebné 25 % súm vynaložených v rámci sporného čiastkového opatrenia vylúčiť z financovania Úniou v súlade s článkom 52 nariadenia č. 1306/2013, článkom 12 delegovaného nariadenia č. 907/2014 a usmerneniami o výpočte finančných opráv.

- 52 Okrem toho je dôležité poukázať na to, že rumunské orgány využili svoje právo vyjadriť sa k zisteným nedostatkom. Niektoré z ich tvrdení napokon viedli Komisiu k záveru, že nedošlo k nevykonaniu kľúčovej kontroly, ale skôr k rozsiahlym nezrovnalostiam (pozri body 12, 15, 23 a 25 vyššie). Z tejto korešpondencie, spomenutej v bode 43 vyššie, ďalej vyplýva, že sporné otázky v prejednávanej veci boli uvedené a prediskutované pred zmierovacím orgánom, ktorý napokon podporil stanovisko Rumunska. Tvrdenie, podľa ktorého Komisia nevysvetlila dôvody, pre ktoré vylúčila celkovú sumu 18 717 475,08 eura z financovania určitých výdavkov EPFRV na rozpočtové roky 2017 až 2019, sa preto musí zamietnuť. Komisia totiž podrobne označila každý z dokumentov, ktoré boli predmetom tejto korešpondencie, ako neoddeliteľnú súčasť súhrnnej správy a dostatočne uviedla dôvody vylúčenia tejto sumy z financovania Úniou.
- 53 Okrem toho v rámci tretej výhrady prvého žalobného dôvodu Rumunsko spochybňuje opodstatnenosť dôvodov odôvodňujúcich uplatnenie paušálnej opravy, pričom tvrdí, že právna kvalifikácia metódy výpočtu kompenzačných platieb týkajúcich sa sporného čiastkového opatrenia ako „rozsiahlych nezrovnalostí“, ktorú Komisia použila na odôvodnenie uplatnenia paušálnej opravy, je nesprávna. Táto skutočnosť svedčí o tom, že Rumunsko bolo schopné pochopiť dôvody rozhodnutia Komisie uplatniť paušálnu opravu vo výške 25 %.
- 54 Treba preto dospieť k záveru, že Komisia poskytla dostatočné odôvodnenie, ktoré Rumunsku umožnilo pochopiť dôvody uplatnenia paušálnej finančnej opravy a spochybníť jej dôvodnosť a na základe ktorého Všeobecný súd mohol vykonať preskúmanie zákonnosti.
- 55 Tento záver nie je spochybnený tvrdením, podľa ktorého Komisia tým, že zachovávala nesprávny prístup uplatnený počas administratívneho dialógu vedeného v rámci prijímania vykonávacieho rozhodnutia 2018/873, spočívajúci v názore, že údajne nesprávnu metódu výpočtu treba považovať za „nevykonanie kľúčovej kontroly“, bránila rumunským orgánom pochopiť dôvody, na ktorých sa zakladá napadnuté rozhodnutie.
- 56 V tejto súvislosti treba konštatovať, že hoci Komisia v súhrnnej správe z 22. októbra 2020 uvádza, že systém riadenia a kontroly opatrenia v oblasti dobrých životných podmienok zvierat vykazuje závažné nedostatky, na rozdiel od súhrnnej správy zo 16. mája 2018 už nepoukazuje na nevykonanie „kľúčovej kontroly“ alebo nedostatky v „kľúčovej kontrole“, ale len na „rozsiahle nezrovnalosti“ vedúce k systematickej nadmernej kompenzácii poľnohospodárov. V súhrnnej správe z 22. októbra 2020 Komisia objasnila, že v tomto prípade nezrovnalosti vyplývajú zo systematického uplatňovania nadmerne vysokých mier platieb a možnosti beztretné predkladať neprípustné žiadosti, čo má za následok mimoriadne vysoké finančné škody pre rozpočet Únie. Okrem toho Komisia v odpovedi na otázku položenú na pojednávaní uviedla, že podľa jej názoru sa nedbanlivosť rumunských orgánov pri riešení protiprávnych praktík stala „závažnou“, keďže tieto orgány naďalej uplatňovali rovnakú metódu výpočtu sadzieb týkajúcich sa sporného čiastkového opatrenia aj po konštatovaniach Dvora audítora, podľa ktorých táto metóda vedie k nadmernej kompenzácii príjemcov pomoci.
- 57 Je teda pravda, že pokiaľ ide o vykonávacie rozhodnutie 2018/873, Komisia zmenila terminológiu používanú na určenie použitia metódy výpočtu sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia, ktorú považovala za nesprávnu, a že namiesto toho, aby odkázala na „chýbajúcu kľúčovú kontrolu“, zdôraznila existenciu „rozsiahlych nezrovnalostí a nedbanlivosti pri riešení protiprávnych praktík“ s cieľom odôvodniť uplatnenie paušálnej finančnej opravy vo výške 25 %. Rumunsko však nemôže tvrdiť, že zmena terminológie použitej Komisiou bránila rumunským orgánom pochopiť dôvody, na ktorých je napadnuté rozhodnutie založené.

- 58 Ako je totiž uvedené v bode 53 vyššie, Rumunsko mohlo v rámci tretej výhrady prvého žalobného dôvodu spochybníť dôvodnosť prístupu Komisie, ktorý ju viedol k záveru, že uplatnenie údajne nesprávnej metódy výpočtu sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia treba považovať za „rozsiahle nezrovnalosti a nedbanlivosť pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“ a je dôvodom na uplatnenie paušálnej opravy v súlade s článkom 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2014 v spojení s usmerneniami o výpočte finančných opráv.
- 59 Otázka, či je právna kvalifikácia „rozsiahlych nezrovnalostí“ správna a odôvodňuje uplatnenie paušálnej opravy vo výške 25 % vzhľadom na usmernenia o výpočte finančných opráv, však nesúvisí s nedostatkom odôvodnenia, ale s jeho dôvodnosťou, a preto bude preskúmaná v rámci analýzy tretej výhrady prvého žalobného dôvodu, ktorá sa týka práve nesprávnej právnej povahy tejto kvalifikácie.
- 60 Záver vysvetlený v bode 54 vyššie nemožno vyvrátiť ani tvrdením Rumunska, podľa ktorého Komisia uvádza nesúdržné tvrdenia, keďže vo vyjadrení k žalobe na jednej strane tvrdí, že napadnuté rozhodnutie a prípravné akty druhého auditu sa zmieňujú o existencii „rozsiahlych nezrovnalostí“ a „nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“, a na druhej strane v rámci druhého auditu a vo svojom konečnom stanovisku už nespomína nezrovnalosti v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv.
- 61 Táto údajná nesúdržnosť vyjadrenia k žalobe totiž nevylučuje možnosť pochopiť odôvodnenie paušálnej opravy na základe dokumentov uvedených v bode 49 vyššie. Paušálna oprava sa uplatnila, lebo podľa Komisie sa systém riadenia a kontroly sporného čiastkového opatrenia v Rumunsku javil ako závažne nedostatočný, keďže existovali náznaky rozsiahlych nezrovnalostí vedúcich k systematickej nadmernej kompenzácii poľnohospodárov. Ako bolo potvrdené na pojednávaní, podľa Komisie bolo na jednej strane riziko pre poľnohospodárske fondy vysoké a na druhej strane informácie poskytnuté rumunskými orgánmi neumožnili uskutočniť presný výpočet tohto rizika. V dôsledku toho Komisia uplatnila paušálnu opravu vo výške 25 % na základe článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 v spojení s usmerneniami o výpočte finančných opráv, ktoré všetky odkazujú na pojem „nezrovnalosť“.
- 62 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné zamietnuť druhý žalobný dôvod v rozsahu, v akom je založený na tom, že v napadnutom rozhodnutí je nedostatočne odôvodnené uplatnenie paušálnej opravy vo výške 25 % výdavkov vynaložených Rumunskom v rámci sporného čiastkového opatrenia.

O prvom žalobnom dôvode založenom na tom, že Komisia nesprávne vykonala svoju právomoc vylúčiť určité sumy z financovania Úniou na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013

- 63 Prvý žalobný dôvod založený na nesprávnom výkone právomocí Komisie v rozpore s článkom 52 nariadenia č. 1306/2013 sa skladá zo šiestich výhrad.
- 64 Po prvé Rumunsko tvrdí, že Komisia musí niesť zodpovednosť v prípade, že sa ukáže, že sporné čiastkové opatrenie obsiahnuté v NPRV 2007 – 2013, ktorý schválila, je v rozpore s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Akýkoľvek iný prístup by bol v rozpore s článkami 76 až 78 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 2002, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74). Po druhé sa Komisia nesprávne domnievala, že Rumunsko príjmom pomoci poskytlo nadmernú kompenzáciu v rozpore s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Po tretie

Komisia nesprávne uplatnila článok 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014, ako aj usmernenia o výpočte finančných opráv. Po štvrté Komisia porušila zásadu ochrany legitímnej dôvery. Po piate Komisia porušila zásadu právnej istoty. Po šieste Komisia porušila zásadu riadnej správy vecí verejných.

- 65 Najprv treba spoločne preskúmať štvrtú a piatu výhradu prvého žalobného dôvodu, ktoré spolu úzko súvisia a zakladajú sa na rovnakých skutkových okolnostiach.

O štvrtej a piatej výhrade prvého žalobného dôvodu, z ktorých jedna je založená na porušení zásady ochrany legitímnej dôvery a druhá na porušení zásady právnej istoty

- 66 Rumunsko tvrdí, že Komisia pri prijímaní napadnutého rozhodnutia nedodrжала zásady ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty. Konkrétne na jednej strane list Komisie zo 4. apríla 2012 (pozri bod 6 vyššie) a schválenie siedmej zmeny NPRV 2007 – 2013 Komisiou rozhodnutím C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 (pozri bod 7 vyššie) vyvolali u rumunských orgánov a dotknutých príjemcov legitímne očakávania, že záväzky prijaté na financovanie sporného čiastkového opatrenia budú dodržané. Tieto očakávania neprávom neboli zohľadnené pri prijímaní napadnutého rozhodnutia. Na druhej strane došlo na základe rozdielných stanovísk a oneskorenej reakcie Komisie v situácii, ktorú sama vytvorila, k porušeniu zásady právnej istoty a rumunským orgánom bolo znemožnené prijať primerané opatrenia.
- 67 Komisia spochybňuje tvrdenia Rumunska. Podľa Komisie bola v prvom rade siedma zmena NPRV 2007 – 2013 schválená na základe nesprávnych informácií. Jej list zo 4. apríla 2012 (pozri bod 6 vyššie) tak neobsahuje presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa uistenia, ktoré by mohli vyvolať legitímnu dôveru v pokračovanie uplatňovania sadzieb platieb stanovených sporným čiastkovým opatrením. Rumunsko tým, že nezaviedlo doložku o preskúmaní do svojich zmlúv s príslušnými príjemcami, prevzalo zodpovednosť za ich očakávania. Komisia ďalej neporušila zásadu právnej istoty ani rumunským orgánom príliš neskoro neoznámila možné riešenie, ako zabrániť nadmernej kompenzácii dotknutých príjemcov. Nakoniec je chybný predpoklad Rumunska, že NPRV 2007 – 2013 a sadzby platieb stanovené na základe metódy, ktorá bola schválená, by sa mali prísne dodržiavať až do ich zmeny. Článok 19 nariadenia č. 1698/2005 v spojení s článkom 6 ods. 1 písm. c) a článkom 9 ods. 3 nariadenia 1974/2006 sa týka len revízie a zmeny národných programov rozvoja vidieka a nedotýka sa pravidiel financovania, riadenia a monitorovania spoločnej poľnohospodárskej politiky ani povinností Komisie, pokiaľ ide o platby uskutočnené v rozpore s týmito pravidlami.
- 68 Na úvod treba pripomenúť, že zásada právnej istoty, ktorá je jednou zo všeobecných zásad práva Únie, si vyžaduje, aby právne normy boli jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, aby sa dotknuté osoby mohli orientovať v situáciách a právnych vzťahoch patriacich do pôsobnosti právneho poriadku Únie (pozri rozsudok z 8. decembra 2011, France Télécom/Komisia, C-81/10 P, EU:C:2011:811, bod 100 a citovanú judikatúru).
- 69 Dôsledkom zásady právnej istoty je zásada ochrany legitímnej dôvery, podľa ktorej má právo dovolávať sa tejto ochrany každá osoba v situácii, keď inštitúcia Únie spôsobila vznik dôvodných očakávaní tým, že jej poskytla presné uistenia. Bez ohľadu na formu oznámenia sú takýmito uisteniami presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa informácie. Naopak, nikto nemôže namietať porušenie tejto zásady, pokiaľ uvedené uistenia neexistujú (pozri rozsudok z 13. septembra 2017, Pappalardo a i./Komisia, C-350/16 P, EU:C:2017:672, bod 39 a citovanú judikatúru). Na zásadu ochrany legitímnej dôvery sa môže odvolávať aj členský štát (pozri rozsudok z 5. júla 2018, Španielsko/Komisia, T-88/17, EU:T:2018:406, bod 107 a citovanú judikatúru).

- 70 Na účely overenia dodržania zásady ochrany legitímnej dôvery treba najprv určiť, či akty správnych orgánov vyvolali u pozorného a obozretného hospodárskeho subjektu odôvodnenú dôveru. Ak sa ukáže, že odpoveď na túto otázku je kladná, treba následne preukázať legitímnu povahu tejto dôvery (pozri rozsudok zo 14. septembra 2006, Elmeka, C-181/04 až C-183/04, EU:C:2006:563, bod 32 a citovanú judikatúru).
- 71 Ak je pozorný a obozretný hospodársky subjekt schopný predvídať prijatie aktu Únie, ktorý by mohol ovplyvniť jeho záujmy, nemôže sa pri prijímaní tohto aktu odvolávať na uplatnenie takej zásady (pozri rozsudok zo 16. októbra 1996, Eisol/Komisia, T-336/94, EU:T:1996:148, bod 31 a citovanú judikatúru).
- 72 Treba určiť, či vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci Komisia dodržala zásadu ochrany legitímnej dôvery a zásadu právnej istoty.
- 73 V prejednávanej veci treba pripomenúť, že rozhodnutím K(2008) 3831 zo 16. júla 2008 Komisia schválila NPRV 2007 – 2013, ktorý navrhli rumunské orgány (pozri bod 2 vyššie). Komisii bola 14. septembra 2011 doručená žiadosť o revíziu tohto programu s cieľom zahrnúť doň nové „opatrenia“ (pozri bod 3 vyššie). Medzi týmito opatreniami bolo opatrenie 215, ktoré obsahovalo niekoľko čiastkových opatrení (pozri bod 7 vyššie) stanovujúcich kompenzačné platby za stratu príjmu a dodatočné náklady, ktoré vznikli poľnohospodárom, chovateľom hydiny a ošípaných, ktorí sa dobrovoľne zaviazali uplatňovať určité normy v oblasti dobrých životných podmienok zvierat. Je nesporné, že opatrenie 215, a teda aj sporné čiastkové opatrenie, bolo predmetom viacnásobnej korešpondencie medzi rumunskými orgánmi a Komisiou, skôr než Komisia schválila vykonávacím rozhodnutím C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 (pozri bod 7 vyššie) navrhovanú zmenu NPRV 2007 – 2013 a začlenenie do tohto programu okrem iného opatrenia 215, ktoré bolo podľa jej názoru v súlade s právnymi predpismi Únie a najmä s nariadením č. 1698/2005.
- 74 Po auditoch uskutočnených po prijatí vykonávacieho rozhodnutia C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 (pozri bod 7 vyššie) však Komisia v zmierovacom liste zo 14. marca 2017 (pozri bod 13 vyššie) dospela k záveru, že opatrenie 215 nie je v súlade s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005, podľa ktorého, ako je uvedené v bode 45 vyššie, „platby sa poskytujú ročne a pokrývajú dodatočné náklady a stratu príjmu, ktoré vyplývajú z prijatia záväzku“, a „v prípade potreby sa môžu vzťahovať aj na transakčné náklady“.
- 75 V prvom rade však treba preskúmať tvrdenie Komisie, podľa ktorého schválenie zmeny NPRV 2007 – 2013 s cieľom zahrnúť doň opatrenie 215 nemohlo vyvolať legitímnu dôveru v dodržanie sadzieb kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia, keďže Komisia nemala k dispozícii všetky užitočné informácie na preukázanie súladu tohto čiastkového opatrenia s právnou úpravou Únie a najmä s nariadením č. 1698/2005 (pozri bod 67 vyššie).
- 76 V tejto súvislosti po prvé z listu ARES(2011) 1344895 z 13. decembra 2011 (pozri bod 4 vyššie) vyplýva, že Komisia informovala rumunské orgány o tom, že navrhovaná zmena NPRV 2007 – 2013 vo svojej súčasnej podobe nie je prijateľná, a preto požiadala o objasnenie. Komisia konkrétne poukázala na to, že financovanie chovateľov sa zdá byť založené na predpoklade, že počet zvierat klesá a že zároveň pretrvávajú výdavky spojené s odpisovaním stajní, manuálnou prácou a spotrebou elektrickej energie, čo sa jej javí ako duplicita pomoci. Požiadala preto o objasnenie.

- 77 Po druhé z listu zo 4. apríla 2012 (pozri bod 6 vyššie) vyplýva, že Komisii boli poskytnuté vysvetlenia. V tomto liste totiž Komisia najmä uviedla, že navrhované zmeny NPRV 2007 – 2013 sú v súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenia č. 1698/2005 a nariadenia č. 1974/2006, a preto boli prijaté. Prijala tak vykonávacie rozhodnutie C(2012) 3529 final z 25. mája 2012, ktorým schválila siedmu zmenu NPRV 2007 – 2013, ktorá okrem iného zahŕňala opatrenie 215 a jeho čiastkové opatrenia (pozri bod 7 vyššie).
- 78 Po tretie zo správy zmierovacieho orgánu vydanéj v konaní 17/RO/796 (pozri bod 15 vyššie) vyplýva, že rumunské orgány mu predložili e-mail zo 17. februára 2012, ktorý potvrdzoval, že medzi rumunskými orgánmi a Komisiou prebehli rokovania týkajúce sa žiadostí o zmenu metódy výpočtu kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia. Zmierovací orgán sa preto domnieval, že Komisia má k dispozícii všetky informácie o výpočte, a to nielen konečný výsledok, ale aj spôsob, akým bol tento výsledok dosiahnutý.
- 79 Po štvrté z listu z 11. septembra 2019 (pozri bod 24 vyššie), ktorým rumunské orgány požiadali o začatie konania 19/RO/856, vyplýva, že počas rokovaní s Komisiou o zmene NPRV 2007 – 2013 s cieľom začleniť doň okrem iného opatrenie 215 bola metóda výpočtu týkajúca sa tohto opatrenia predmetom elektronickej korešpondencie zo 17. februára a 14. marca 2012, ako aj dvojstranných stretnutí 27. júla 2011 a 13. a 14. februára 2012. V liste z 11. septembra 2019 sa uvádza, že výmena informácií a tabuľky pre rokovania o technických aspektoch opatrenia 215 viedli k zmenám a úpravám verzií technickej špecifikácie uvedeného opatrenia a súvisiacich metód výpočtu s cieľom zabezpečiť súlad s právnymi predpismi Únie. Rumunské orgány v tomto liste konkrétne uviedli, že úspory krmiva boli podrobne analyzované a že sa nepovažovalo za potrebné zahrnúť úspory vyplývajúce z nadobudnutia nižšieho počtu zvierat. Okrem toho bolo uvedené, že metódy výpočtu všetkých čiastkových opatrení opatrenia 215 boli Komisii sprístupnené prostredníctvom systému riadenia fondov Únie SFC2007, a to najprv 14. septembra 2011 v pôvodnom znení a druhýkrát 22. marca 2012 v konečnom znení schválenom Komisiou.
- 80 V odpovedi na opatrenie na zabezpečenie priebehu konania prijaté Všeobecným súdom Rumunsko predložilo dve snímky obrazovky systému riadenia fondov Únie SFC2007, z ktorých vyplýva, že metódy výpočtu týkajúce sa sporného čiastkového opatrenia boli Komisii skutočne sprístupnené najprv 14. septembra 2011 v pôvodnom znení a následne 22. marca 2012 v konečnom znení schválenom Komisiou. Okrem toho Rumunsko v odpovedi na otázku položenú Všeobecným súdom na pojednávaní uviedlo, že fixné náklady boli poskytnuté Komisii v rámci diskusií, ktoré sa uskutočnili počas prvého auditu, a že ich Komisia zohľadnila a považovala za zahrnuté do metódy výpočtu navrhutej rumunskými orgánmi. V dôsledku toho tieto náklady už neboli uvedené v konečnej verzii opatrenia 215 schválenej Komisiou.
- 81 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že rokovania medzi rumunskými orgánmi a Komisiou predtým, ako Komisia v máji 2012 schválila zmenu NPRV 2007 – 2013, sa týkali najmä metód výpočtu kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia a že Komisii bol sprístupnený tak konečný výsledok, ako aj spôsob výpočtu tohto výsledku. Okrem toho Komisia na jednej strane vo svojich písomných podaniach nespochybnila, že metódy výpočtu jej boli poskytnuté prostredníctvom systému riadenia fondov Únie SFC2007 stanoveného v článku 63 ods. 1 nariadenia č. 1974/2006. Na druhej strane v odpovedi na opatrenie na zabezpečenie priebehu konania prijaté Všeobecným súdom Komisia uznala, že list ARES(2011) 1344895 z 13. decembra 2011 (pozri bod 4 vyššie) preukazuje, že s Rumunskom prediskutovala informácie o metóde výpočtu použitej pre sporné čiastkové opatrenie.

- 82 Na základe informácií, ktoré má Všeobecný súd k dispozícii, treba konštatovať, že Komisia mala pri schvaľovaní zmeny NPRV 2007 – 2013 informácie, ktoré jej umožnili posúdiť súlad sporného čiastkového opatrenia, ako aj metód výpočtu sadzieb podpory v rámci tohto opatrenia, s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. V dôsledku toho treba zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého sa až po audite Dvora audítorov dozvedela o skutočnosti, že úspory spojené s nekúpením zvierat a úspory krmiva spojené so skutočným zvýšením hmotnosti zvierat neboli zohľadnené pri výpočte sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia.
- 83 Rumunsko teda správne tvrdí, že schválenie NPRV 2007 – 2013 predstavovalo „informovaný“ súhlas Komisie s vykonaním sporného čiastkového opatrenia v súlade s rozpočtovými požiadavkami a zásadou úzkej spolupráce medzi touto inštitúciou Únie ako schvaľujúcou osobou a členskými štátmi Únie.
- 84 Po druhé, ako vyplýva z bodov 76 až 79 vyššie, rumunské orgány a Komisia diskutovali o metóde výpočtu sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia pred schválením zmeny NPRV 2007 – 2013 s cieľom zahrnúť doň toto čiastkové opatrenie a Komisia mala informácie potrebné na posúdenie súladu tohto čiastkového opatrenia s článkom 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Na základe tejto diskusie a dokumentov uvedených v bodoch 78 a 79 vyššie je možné domnievať sa, že Komisia poskytla „presné informácie“ v zmysle judikatúry citovanej v bode 69 vyššie zaslaním listu zo 4. apríla 2012 a schválením zmeny NPRV 2007 – 2013. Okrem toho znenie listu Komisie zo 4. apríla 2012 a rozhodnutie o schválení zmeny národného programu rozvoja vidieka umožňujú dospieť k záveru, že tieto informácie boli „bezpodmienečné“ v zmysle judikatúry citovanej v bode 69 vyššie. Nakoniec treba konštatovať, že sporné informácie boli aj „zhodujúce sa“ v zmysle tejto judikatúry. Podľa článku 9 ods. 6 nariadenia č. 1974/2006 totiž Komisia posúdi zmeny programov rozvoja vidieka navrhnuté členskými štátmi tak, že posúdi súlad s ustanoveniami nariadenia č. 1698/2005, súlad s príslušným národným strategickým plánom a súlad s ustanoveniami nariadenia č. 1974/2006.
- 85 Okrem toho vzhľadom na skutočnosť, že Komisia pri schvaľovaní zmeny NPRV 2007 – 2013 s cieľom zahrnúť doň opatrenie 215 posúdila zlučiteľnosť sporného čiastkového opatrenia s nariadením č. 1698/2005, a teda aj s článkom 40 ods. 3 tohto nariadenia, treba uznať, že rumunské orgány sa oprávnene domnievali, že v prejednávanej veci rozhodnutie Komisie o schválení zmeny NPRV 2007 – 2013 predstavuje právny záväzok v zmysle článku 23 druhého odseku nariadenia Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. júna 2005 o financovaní Spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 209, 2005, s. 1). Podľa tohto ustanovenia „rozhodnutie Komisie prijímajúce každý program rozvoja vidieka predložený členským štátom má hodnotu rozhodnutia o financovaní v zmysle článku 75 ods. 2 nariadenia... č. 1605/2002 a po oznámení dotknutému členskému štátu predstavuje právny záväzok v zmysle uvedeného nariadenia“. Takýto právny záväzok môže za osobitných okolností, akými sú okolnosti prejednávanej veci, vyvolať legitímnu dôveru v to, že Komisia zachová posúdenie zlučiteľnosti opatrenia s platnou právnou úpravou.
- 86 Vzhľadom na vyššie uvedené treba pripustiť, že Komisia vyvolala u rumunských orgánov legitímnu dôveru v zmysle judikatúry citovanej v bode 70 vyššie, pokiaľ ide o to, že sadzby kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia sú v súlade s právnou úpravou Únie, a teda sa na tieto platby vzťahuje financovanie Únie.
- 87 Po tretie, pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, podľa ktorého po oznámení zistení Dvora audítorov rumunským orgánom už očakávania rumunských orgánov neboli „legitímne“ v zmysle judikatúry citovanej v bodoch 70 a 71 vyššie, treba uviesť tieto pripomienky.

- 88 Po prvé, ako Rumunsko správne uvádza, postup auditu pred Dvorom audítorov predstavuje čiastkovú fázu v procese prijímania napadnutého rozhodnutia a posudzovania súladu výdavkov vynaložených v rámci NPRV 2007 – 2013. Po tejto fáze nasledujú kroky prijaté Komisiou, akými sú audit, dvojstranné stretnutia, prípadné zmierovacie konania, konečné stanovisko Komisie na základe týchto postupov, súhrnná správa a rozhodnutie o vylúčení z financovania. Vzhľadom na to, že Komisia poskytla informácie, ktoré mohli u Rumunska vyvolať legitímnu dôveru v dodržanie sadziieb kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia, stanovených v NPRV 2007 – 2013 a prebratých do vnútroštátnej právnej úpravy, samotná skutočnosť, že Komisia mohla prehodnotiť svoje stanovisko v nadväznosti na zistenia Dvora audítorov, nemohla spôsobiť zánik tejto dôvery.
- 89 Okrem toho zo zistení Dvora audítorov a zo zmierovacieho listu Komisie zo 14. marca 2017 (pozri bod 13 vyššie) vyplýva, že audítori Dvora audítorov oznámili chybovosť až 78,87 % v prípade určitých čiastkových opatrení a kategórií zvierat a celkovú chybnú sumu vo výške 160 056 272,18 eura, zatiaľ čo Komisia navrhla vylúčiť z financovania Úniou celkovú sumu 73 619 746,33 eura v súvislosti so sporným čiastkovým opatrením a inými čiastkovými opatreniami opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013. Komisia navyše v prvom audite nevykonala posúdenie vplyvu chyby v prípade sporného čiastkového opatrenia, hoci Dvor audítorov odhadol tento vplyv na 38,41 %. Ako vyplýva zo správy zmierovacieho orgánu v rámci konania 19/RO/796, Komisia na vypočutí pred zmierovacím orgánom uviedla, že nebola schopná overiť ani pochopiť výpočet chybovosti presahujúcej 38 %, ktorý vykonal Dvor audítorov.
- 90 Z vyššie uvedeného vyplýva, že zistenia Dvora audítorov boli oznámené rumunským orgánom pred zmenou stanoviska Komisie, podľa ktorého platby vykonané v rámci sporného čiastkového opatrenia porušili článok 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005. Nemožno teda tvrdiť, že po doručení zistení Dvora audítorov mali rumunské orgány rozumne predvídať, že Komisia, ktorá poskytla presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa informácie, podľa ktorých metóda výpočtu sadziieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia je v súlade s požiadavkami nariadenia č. 1698/2005, by mohla „prijatť inú metódu výpočtu“ ako tú, ktorú použili rumunské orgány, ktorá sa napokon líšila od metódy navrhutej Dvorom audítorov.
- 91 Po druhé článok 9 ods. 3 nariadenia č. 1974/2006 stanovuje, že zmeny NPRV 2007 – 2013 sa môžu vykonať do 31. decembra 2015 pod podmienkou, že ich členské štáty oznámia najneskôr do 31. augusta 2015. V prejednávanvej veci je nesporné, že podľa tohto článku ustanovenia NPRV 2007 – 2013, a teda opatrenie 215 vykonané v legislatívnom rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky počas tohto obdobia, už nemohli byť zmenené v čase, keď boli oznámené zistenia auditu Dvora audítorov. Komisia navyše v liste z 28. februára 2019 uznáva, že zmena NPRV 2007 – 2013 už k tomuto dátumu nebola možná. Nemožno teda tvrdiť, že rumunské orgány mohli uplatniť platby odlišné od platieb schválených rozhodnutím Komisie C(2012) 3529 final z 25. mája 2012, hoci toto rozhodnutie zostalo v platnosti, ani že v čase zistení Dvora audítorov mohli jednostranne zmeniť národný program rozvoja vidieka po 31. decembri 2015. Treba tiež konštatovať, že rumunské orgány zaslali od roku 2016 útvárom Komisie množstvo žiadostí s cieľom určiť postup zmeny ustanovení technickej špecifikácie opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013 a že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, im od 3. marca 2016 nebola poskytnutá užitočná odpoveď na tieto otázky.
- 92 Z listu Komisie z 3. marca 2016, ktorý Komisia predložila Všeobecnému súdu v odpovedi na opatrenie na zabezpečenie priebehu konania, totiž nevyplýva, že rumunským orgánom bola k tomuto dňu poskytnutá odpoveď, pokiaľ ide o spôsob uskutočnenia kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia. V liste z 3. marca 2016 Komisia odkazuje na platby

týkajúce sa iných čiastkových opatrení opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013. V každom prípade aj za predpokladu, že Komisia vo svojom liste z 3. marca 2016 implicitne formulovala návrh na zavedenie doložiek o preskúmaní do záväzkov dotknutých príjemcov, treba uviesť, že takéto zahrnutie nemôže stačiť na to, aby rumunské orgány prestali uplatňovať sadzby platieb týkajúce sa sporného čiastkového opatrenia stanovené v nezmenenom národnom programe rozvoja vidieka. Zníženie sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia sa stalo pre rumunské orgány uplatniteľným po zmene NPRV 2007 – 2013, ku ktorej došlo v súlade s článkami 18 a 19 nariadenia č. 1698/2005.

93 Článok 18 nariadenia č. 1698/2005, nazvaný „Príprava a schválenie“, stanovuje:

„1. Členský štát zriaďuje programy rozvoja vidieka po úzkej spolupráci s partnermi uvedenými v článku 6.

2. Členské štáty predložia Komisii návrh každého programu rozvoja vidieka, ktorý obsahuje informácie uvedené v článku 16.

3. Komisia posúdi navrhované programy na základe ich konzistentnosti so strategickými usmerneniami [Únie], národným strategickým plánom a týmto nariadením.

Ak Komisia usúdi, že program rozvoja vidieka nie je konzistentný so strategickými usmerneniami [Únie], národným strategickým plánom alebo týmto nariadením, požiada členský štát, aby navrhovaný program zodpovedajúcim spôsobom zrevidoval.

4. Každý program rozvoja vidieka sa schváli v súlade s postupom uvedeným v článku 90 ods. 2“

94 Článok 19 nariadenia č. 1698/2005, nazvaný „Revízia“, stanovuje:

„1. Členský štát opätovne preskúma programy rozvoja vidieka a v prípade potreby ich upraví na zvyšné obdobie so súhlasom monitorovacieho výboru. Pri revízii sa zohľadní výsledok hodnotení a správy Komisie, najmä s cieľom posilniť alebo upraviť spôsob, akým sa zohľadňujú priority [Únie].

2. Komisia prijíma rozhodnutia o žiadostiach o revíziu programov rozvoja vidieka po tom, ako členský štát predloží takúto žiadosť v súlade s postupom uvedeným v článku 90 ods. 2 Zmeny, ktoré si vyžadujú schválenie rozhodnutím Komisie, sa vymedzia v súlade s postupom uvedeným v článku 90 ods. 2“

95 Počas dialógu s Komisiou rumunské orgány opakovane poukazovali na objektívnu nemožnosť zmeniť národný program rozvoja vidieka na roky 2007 – 2013 a požiadali Komisiu o podporu s cieľom nájsť riešenie už 7. januára 2016. Komisia teda nemôže tvrdiť, že rumunské orgány nekonali s náležitou starostlivosťou, aby čo najskôr vyjasnili situáciu a našli právne uskutočniteľnú možnosť.

96 Po tretie sa Komisia nemôže užitočne opierať o svoj návrh uvedený v liste z 28. februára 2019, podľa ktorého sa po 31. decembri 2015 všetky platby v rámci opatrenia 215 uskutočnili podľa prechodných ustanovení týkajúcich sa výdavkov národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020 a v zásade môže pripustiť, že zmena sadzieb platieb v rámci tohto čiastkového opatrenia sa v texte národného programu rozvoja vidieka odrazí prostredníctvom zmeny tohto programu.

- 97 V právnych predpisoch EÚ sú totiž stanovené lehoty na zmenu NPRV 2007 – 2013 a na predkladanie žiadostí o platbu v rámci opatrenia tohto programu. K dátumu listu Komisie, t. j. k 28. februáru 2019, už nebolo možné zmeniť kompenzačné platby prostredníctvom zmeny národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020, ktorá by sa uplatnila so spätnou účinnosťou na žiadosti o platbu, ktoré už boli predložené v rámci sporného čiastkového opatrenia. Záväzky boli s príjemcami uzavreté na základe NPRV 2007 – 2013 a dátumom na predloženie žiadostí o platbu za posledný rok záväzku príjemcov opatrenia 215 bol 15. február 2019.
- 98 V tejto súvislosti treba uviesť, že ako vyplýva zo spisu a ako bolo spresnené na pojednávaní, opatrenie 215 v rámci NPRV 2007 – 2013 bolo predmetom prechodu v rámci národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020, schváleného vykonávacím rozhodnutím Komisie C(2015) 3508 z 26. mája 2015, a bolo vykonané v rámci prechodných opatrení bez toho, aby boli osobitné podmienky záväzkov v súvislosti s opatrením 215 upravené zmenou národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020. Pre rumunské orgány tak suma platieb týkajúcich sa sporného čiastkového opatrenia zostala rovnaká ako suma v NPRV 2007 – 2013 až do roku 2019, posledného roka prechodných záväzkov opatrenia 215, v prípade ktorých boli kompenzačné platby v rámci sporného čiastkového opatrenia vyplatené najneskôr k 30. júnu 2020, ako je stanovené v článku 75 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013.
- 99 Okrem toho, ako je uvedené v liste rumunských orgánov z 11. septembra 2019, programové dokumenty o vykonávaní opatrení NPRV 2007 – 2013 (príručka pre žiadateľov, príručky a postupy pre správu žiadostí o platbu, príručky a postupy schvaľovania platieb) boli schválené ministerskou vyhláškou a predstavujú vnútroštátne právne predpisy. Tieto dokumenty zas obsahujú sumy uvedené v špecifikácii opatrenia 215.
- 100 Po štvrté teda treba rovnako ako zmierovací orgán v správe vydanéj v konaní 19/RO/796 uznať, že zmena NPRV 2007 – 2013 a rozhodnutie o schválení tejto zmeny boli nevyhnutné na to, aby rumunské orgány mohli znížiť vyplácané kompenzačné platby. Tieto orgány totiž správne tvrdili, že dodržiavanie relevantnej právnej úpravy Únie a konkrétne článku 9 ods. 3 nariadenia č. 1974/2006 (pozri bod 91 vyššie), ako aj príslušných vnútroštátnych právnych predpisov prijatých na vykonávanie uvedeného programu má za následok, že je nemožné zmeniť po dátume, keď im boli oznámené zistenia Dvora audítorov, sadzbu platieb a metódu výpočtu v rámci sporného čiastkového opatrenia, schváleného Komisiou rozhodnutím C(2012) 3529 final z 25. mája 2012.
- 101 Treba teda konštatovať, že vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci, teda na to, že spôsoby výpočtu sadzieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia a jeho finančné výsledky boli predmetom osobitných rokovaní s Komisiou, ktorá ich listom zo 4. apríla 2012 a rozhodnutím C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 výslovne uznala za zlučiteľné s nariadením č. 1698/2005, zistenia Dvora audítorov nemôžu s okamžitou účinnosťou vyvrátiť platnosť týchto metód a ich výsledkov, čo by malo za následok zánik legitímnych očakávaní Rumunska.
- 102 Keďže teda legitímne očakávania Rumunska, že sadzby kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia stanovené v NPRV 2007 – 2013, prebraté do národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020 (pozri bod 98 vyššie) a do vnútroštátnych právnych predpisov (pozri bod 99 vyššie), budú dodržané počas celého trvania záväzkov prijatých príjemcami, boli v nadväznosti na zistenia Dvora audítorov predĺžené, Komisia ich porušila, keď sa rozhodla uplatniť paušálnu opravu vo výške 25 % a vylúčiť z financovania Úniou zodpovedajúce výdavky v rámci tohto čiastkového opatrenia.

- 103 Tento záver nie je spochybnený tvrdením Komisie založeným na uplatnení rozsudku zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), v prejednávanej veci. V bode 31 tohto rozsudku je totiž uvedené, že článok 31 nariadenia č. 1782/2003 stanovuje, že režimy podpory uvedené v prílohe I tohto nariadenia sa vykonávajú bez toho, aby bolo dotknuté prípadné preskúmanie, ktoré sa vykonáva kedykoľvek so zreteľom na vývoj trhov a rozpočtovú situáciu. V bode 32 tohto rozsudku je uvedené, že odôvodnenie 22 tohto nariadenia stanovuje, že spoločné režimy podpory sa musia prispôbiť okolnostiam, ak je to potrebné v krátkych lehotách, a že oprávnené osoby tak nemôžu počítať s nemennosťou podmienok na poskytovanie podpory a musia sa pripraviť na to, že režimy sa preskúmajú v závislosti od vývoja trhov. Súdny dvor v bode 33 uvedeného rozsudku dospel k záveru, že pozorný a obozretný hospodársky subjekt je schopný predvídať, že priame platby v rámci režimov podpory príjmov sa môžu po preskúmaní znížiť vzhľadom na vývoj trhov a rozpočtovú situáciu. Na rozdiel od veci, ktorú Súdny dvor skúmal v rozsudku zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), však v prejednávanej veci právna úprava Únie neumožňuje kedykoľvek zmeniť NPRV 2007 – 2013 a záväzky prijaté s príjemcami, ako vyplýva z článku 9 ods. 3 nariadenia č. 1974/2006, spomenutého v bode 91 vyššie.
- 104 Okrem toho sa Komisia nemôže odvolávať na uplatnenie rozsudku z 3. apríla 2017, Nemecko/Komisia (T-28/16, EU:T:2017:242, body 93 až 97), v prejednávanej veci s cieľom vylúčiť pretrvávanie legitímnych očakávaní Rumunska v čase. V uvedenom rozsudku totiž Všeobecný súd rozhodol, že schválenie programu rozvoja poľnohospodárstva a vidieckeho prostredia v Bavorsku (Nemecko) Komisiou na obdobie rokov 2007 – 2013 nemôže mať za následok, že Komisia upustí od požiadavky porovnávacích výberových kritérií, čím by v každom prípade prekročila svoje právomoci. Situácia v prejednávanej veci však nie je porovnateľná so situáciou skúmanou v rámci uvedeného rozsudku. V prejednávanej veci sa totiž Komisia, ktorá mala k dispozícii všetky potrebné informácie, rozhodla v rámci svojej širokej miery voľnej úvahy schváliť zmenu NPRV 2007 – 2013 tak, aby zahŕňal opatrenie 215 (a teda sporné čiastkové opatrenie), keďže sa domnievala, že je v súlade s nariadením č. 1698/2005, a teda aj s jeho článkom 40 ods. 3 Komisia tým schválila metódu výpočtu sadzieb kompenzačných platieb týkajúcich sa sporného čiastkového opatrenia, ktorá na účely výpočtu úspor krmiva nezohľadňovala úspory vyplývajúce zo zvierat, ktoré už neboli zakúpené, ani skutočnú hmotnosť zvierat. Okrem toho z rozsudku z 3. apríla 2017, Nemecko/Komisia (T-28/16, EU:T:2017:242), nevyplýva, že opatrenia dotknutého programu rozvoja boli ako v prejednávanej veci predmetom osobitného rokovania.
- 105 Treba tiež odmietnuť možnosť uplatniť v prejednávanej veci judikatúru vyplývajúcu z rozsudku z 22. novembra 2018, Portugalsko/Komisia (T-31/17, EU:T:2018:830, bod 93), ktorú Komisia uviedla na pojednávaní.
- 106 Je totiž síce pravda, že v bode 93 rozsudku z 22. novembra 2018, Portugalsko/Komisia (T-31/17, EU:T:2018:830), je uvedené, že všeobecné programy majú predbežnú povahu, takže Komisia, keď ich schváli, v zásade nevyjadruje konečné stanovisko k otázke súladu opatrení, ktoré obsahujú, so všetkými uplatniteľnými ustanoveniami práva Únie, a teda k oprávnenosti týchto opatrení na financovanie Úniou. Všeobecný súd ďalej uviedol, že zo samotného schválenia všeobecného programu Komisiou nemožno vyvodiť, že opatrenia obsiahnuté v tomto programe sú nevyhnutne v súlade so všetkými uplatniteľnými ustanoveniami práva Únie, ani že oprávnenosť týchto opatrení na financovanie Úniou už Komisia nemôže spochybníť, a to najmä v rámci postupu overovania súladu stanoveného v článku 31 nariadenia č. 1290/2005, a odkázal na body 48, 49, 52 a 59 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Česká republika/Komisia (C-4/17 P, EU:C:2018:237).

- 107 Treba však konštatovať, že v bode 96 rozsudku z 22. novembra 2018, Portugalsko/Komisia (T-31/17, EU:T:2018:830), sa výslovne uvádza, že v rozhodnutí o schválení predmetného národného programu rozvoja vidieka sa Komisia konkrétne nevyjadrila k súladu dotknutého čiastkového opatrenia programu so všetkými ustanoveniami uplatniteľnými v oblasti Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF). Navyše výrok rozhodnutia, ktorým Komisia schválila zmenu uvedeného programu, spresňuje, že schválenie v tomto rozhodnutí „sa nevzťahuje na spôsoby vykonávania kontroly a na sankcie, ktoré sa preskúmajú v rámci auditov EPZF“. Vzhľadom na znenie rozhodnutia o schválení, ako aj na právny kontext, v ktorom bolo prijaté, teda Všeobecný súd rozhodol, že nemožno dospieť k záveru, že Komisia „poskytla portugalským orgánom pri prijímaní tohto rozhodnutia presné, bezpodmienečné a zhodujúce sa informácie, pokiaľ ide o oprávnenosť výdavkov súvisiacich s činnosťami kontroly, ktoré sú uvedené v bode 4.6 prílohy I podprogramu pre autonómny región Azory [Portugalsko], na financovanie Úniou“. Posúdenia uvedené v tomto rozsudku teda nemožno použiť v prejednávanej veci. Ako je totiž konštatované v bodoch 84, 101 a 102 vyššie, v prejednávanej veci Komisia osobitne rokovala o obsahu predmetného čiastkového opatrenia. Rozhodnutie, ktorým sa schvaľuje zmena NPRV 2007 – 2013, preto nemôže mať len „predbežnú“ povahu.
- 108 Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, že napriek tomu, že v zmluvách s príjemcami neexistujú doložky o preskúmaní, Rumunsko našlo vo svojom právnom rámci spôsob, ako znížiť platby na ostatné čiastkové opatrenia v rámci opatrenia 215 NPRV 2007 – 2013 aj po roku 2015, vzhľadom na zistenia uvedené v bodoch 91 až 100 vyššie treba poukázať na to, že toto tvrdenie nepreukazuje, že pokiaľ ide o sporné čiastkové opatrenie, Rumunsko bolo tiež schopné nájsť spôsob, ako znížiť sadzby kompenzačných platieb. Rumunsko okrem toho v listoch z 9. júla 2018 a z 8. januára a 12. februára 2019 informovalo Komisiu, že z dôvodu zníženia kompenzačných platieb na ostatné čiastkové opatrenia príjemcovia, ktorí žiadali o vyplatenie pomoci v plnej výške v súlade s NPRV 2007 – 2013 a vnútroštátnymi právnymi predpismi, začali súdne konania.
- 109 V tejto súvislosti Rumunsko v liste z 11. septembra 2019 správne uviedlo, že návrh Komisie zahrnúť po predložení žiadostí o platbu na piaty a posledný rok záväzku v rámci opatrenia 215 do metodiky výpočtu kompenzačných platieb nové skutočnosti, ktoré pôjde nad rámec skutočností známych v čase podpisu záväzkov, predstavuje riziko pre príjemcov z dôvodu nepredvídateľnosti faktorov, ktoré by mohli ovplyvniť hospodárske a finančné ukazovatele, od ktorých závisí životaschopnosť podnikov alebo v extrémnych prípadoch dokonca pokračovanie hospodárskej činnosti podnikov v ťažkostiach.
- 110 Záväzky podpísané príjemcami v rámci opatrenia 215 majú platnosť zmluvy, uzatvárajú sa najmenej na obdobie piatich rokov a zahŕňajú povinnosti, ktoré príjemcovia dobrovoľne prevzali, aby dodržali základné požiadavky, požiadavky a činnosti špecifické pre každé čiastkové opatrenie, ku ktorému pristúpili, ako aj normy ekologickej podmienenosti uplatniteľné na poľnohospodársku pôdu patriacu príslušnému podniku a na poľnohospodárske činnosti vykonávané týmto podnikom. Vzhľadom na tieto záväzky a na uplynutie lehoty na navrhnutie zmeny NPRV 2007 – 2013 rumunské orgány nemohli uplatniť kompenzačné platby, ktoré by nezodpovedali úrovni uvedenej v technickej špecifikácii opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013.
- 111 V každom prípade skutočnosť, že Rumunsko môže znížiť platby, a tým svoje straty vyplývajúce z odmietnutia krytia týchto výdavkov z poľnohospodárskych fondov v súvislosti so sporným čiastkovým opatrením, na rozdiel od toho, čo vyplývalo zo schváleného národného programu rozvoja vidieka, ho nemôže zbaviť možnosti užitočne sa odvolávať na svoju legitímnu dôveru v rešpektovanie sadzieb kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia, stanovených v NPRV 2007 – 2013 a prevzatých do vnútroštátnej právnej úpravy (pozri bod 99

vyššie). Napokon potreba začať v rámci sporného čiastkového opatrenia konania o zmene zmlúv a čeliť prípadným súdnym konaniam, ktoré z nich vyplynú, ako to bolo v prípade iných čiastkových opatrení opatrenia 215 v rámci NPRV 2007 – 2013, je práve negatívnym dôsledkom porušenia zásady ochrany legitímnej dôvery Rumunska a zásady právnej istoty.

- 112 Je pravda, že treba pripustiť, že z judikatúry vyplýva, že prijatie programu rozvoja vidieka Komisiou nepriznáva tomuto programovému dokumentu väčšiu právnu silu ako právnej úprave Únie, a preto tak Komisia, ako aj Rumunsko sú naďalej povinné dodržiavať ustanovenia právnych predpisov Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. februára 2015, Poľsko/Komisia, T-257/13, neuvyverejnený, EU:T:2015:111, bod 53). Rumunsko však zakladá svoje tvrdenia, podľa ktorých Komisia porušila zásadu ochrany legitímnej dôvery, nielen na schválení NPRV 2007 – 2013, ale aj na skutočnosti, že opatrenie 215 a jeho metóda výpočtu kompenzačných platieb boli osobitne dojednané, a na skutočnosti, že v čase, keď mu boli oznámené zistenia Dvora audítorov, právna úprava Únie, konkrétne článok 9 ods. 3 nariadenia č. 1974/2006, už neumožňovala zmenu tohto programu. *Ratio legis* tohto ustanovenia však spočíva v zabezpečení stability záväzkov prijatých na základe NPRV 2007 – 2013.
- 113 Keďže zo znenia článku 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005, podľa ktorého platby na dobré životné podmienky zvierat pokrývajú dodatočné náklady a stratu príjmu v dôsledku prijatých záväzkov (pozri bod 45 vyššie), nevyplýva, ako vypočítat dodatočné náklady, ktoré znášajú chovatelia hospodárskych zvierat, a keďže Komisia má širokú diskrečnú právomoc pri rozhodovaní o tom, či metóda výpočtu sadzieb kompenzačných platieb vedie k nadmernej kompenzácii príjemcov pomoci, treba pripísať zvláštny význam tomu, že Komisia po osobitných rokovaníach s rumunskými orgánmi schválila metódu určenú týmito orgánmi. Inými slovami, schválenie zmeny NPRV 2007 – 2013 Komisiou rozhodnutím C(2012) 3529 final z 25. mája 2012 a uplynutie lehoty na jeho zmenu umožňujú domnievať sa, že toto rozhodnutie vyvolalo očakávania založené nielen na skutočnosti, že sporné čiastkové opatrenie už nebude zmenené, ale aj na tom, že očakávania rumunských orgánov sú naďalej legitímne v zmysle judikatúry citovanej v bodoch 70 a 71 vyššie po tom, čo im boli oznámené zistenia Dvora audítorov.
- 114 Vzhľadom na osobitné okolnosti prejednávanej veci treba uznať, že nárok na financovanie kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia Úniou podľa sumy stanovenej v NPRV 2007 – 2013 a prebratej do národného programu rozvoja vidieka na obdobie rokov 2014 – 2020, schváleného vykonávacím rozhodnutím Komisie C(2015) 3508 z 26. mája 2015, výmenou za záväzky, ktoré poľnohospodári prijali a dodržiavajú počas päťročného obdobia (konkrétne zväčšiť priestor vyhradený každému zvieraťu o 10 % a zodpovedajúcim spôsobom znížiť počet zvierat), nemôže byť dotknutý a zmenený v dôsledku následných skutočností, akými sú zistenia Dvora audítorov, lebo by to narušilo legitímnu dôveru rumunských orgánov.
- 115 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že prijatím napadnutého rozhodnutia Komisia porušila zásadu ochrany legitímnej dôvery a v dôsledku toho zásadu právnej istoty, ktorej dôsledkom je zásada ochrany legitímnej dôvery (pozri bod 69 vyššie).
- 116 Štvrtej a piatej výhrade prvého žalobného dôvodu preto treba vyhovieť.

O tretej výhrade prvého žalobného dôvodu založenej na porušení článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 a usmernení o výpočte finančných opráv

- 117 Rumunsko tvrdí, že Komisia nesprávne uplatnila článok 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 a usmernenia o výpočte finančných opráv. Zdôrazňuje, že ako uviedol zmierovací orgán v správe predloženej v konaní 17/RO/796 (pozri bod 15 vyššie), tento problém už bol vznesený v súvislosti s vykonávacím rozhodnutím 2018/873. Komisia sa konkrétne nesprávne domnievala, že existencia údajne nesprávnej metódy výpočtu je porovnateľná s prípadmi nezrovnalostí upravenými v článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014. Prípád uvedený v tomto ustanovení sa totiž týka správania príjemcov finančných prostriedkov. V prejednávanej veci nejde o nedostatky pri overovaní zákonnosti a správnosti žiadostí, na základe ktorých bola vyplatená kompenzačná platba v rámci sporného čiastkového opatrenia. Okrem toho v prípade nesprávnej metódy výpočtu by bolo možné bez neprimeraného úsilia určiť presnú výšku opráv. Keďže konštatovanie nesprávnosti metódy výpočtu nemožno spájať s prípadmi nezrovnalostí v zmysle vyššie uvedených ustanovení, toto konštatovanie nemôže viesť k uplatneniu paušálnej opravy.
- 118 Komisia odpovedá, že správne vychádzala z článku 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014, keďže informácie z druhého auditu jej neumožnili presnejšie určiť výšku nadmernej náhrady výpočtom ani extrapoláciou, ako požaduje článok 12 ods. 2 a 3 uvedeného nariadenia. Komisia uznáva, že v rámci prvého auditu boli nezrovnalosti klasifikované ako „neoprávnené výdavky“ aj „chýbajúca kľúčová kontrola“, pokiaľ ide o zodpovedajúce overovanie, ktorého cieľom bola kontrola súladu žiadosti so všetkými kritériami oprávnenosti stanovenými v právnych predpisoch Únie a vymedzenými v NPRV 2007 – 2013. Rozhodnutie prijaté po prvom audite však nie je predmetom prejednávanej veci a druhý audit viedol k zisteniu „rozsiahlych nezrovnalostí“ a „nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“ bez zmienky o nevykonaní kľúčovej kontroly v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv. Podľa Komisie bol pojem „paušálna oprava“ použitý v oboch auditoch, a pokiaľ ide o terminológiu použitú na účely opravy, výrazy „nesprávne sadzby platieb“ a „nadhodnotené sumy platieb“ odkazujú na rovnaký aspekt, a to na skutočnosť, že nesprávne sadzby platieb viedli k nadhodnoteniu súm, ktoré sa majú vyplatiť. Článok 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 sa však týka uplatnenia článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ktorý zahŕňa všetky výdavky, ktoré nie sú v súlade s právom Únie a s EPFRV, ako aj nadmernú náhradu, o ktorú ide v prejednávanej veci, vyplývajúcu z uplatnenia nesprávnej metódy výpočtu.
- 119 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že podľa článku 52 ods. 1 nariadenia č. 1306/2013, ak sa Komisia domnieva, že výdavky neboli vynaložené v súlade s právom Únie, prijme rozhodnutie určujúce sumy, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou. Podľa článku 52 ods. 2 tohto nariadenia Komisia posúdi sumy, ktoré sa majú vylúčiť, najmä vzhľadom na závažnosť zisteného nesúladu. Na tento účel zohľadní povahu porušenia a finančnú škodu spôsobenú Únii. Okrem toho vykoná vylúčenie na základe určenia neoprávnené vynaložených súm, a ak ich nemožno zistiť vynaložením primeraného úsilia, môže uplatniť okrem iného paušálne opravy. Paušálne opravy sa uplatnia len vtedy, ak vzhľadom na povahu prípadu alebo v dôsledku toho, že členský štát neposkytol Komisii potrebné informácie, nie je možné s primeraným úsilím presnejšie určiť finančnú škodu spôsobenú Únii.
- 120 V článku 12 ods. 2 a 3 delegovaného nariadenia č. 907/2014 sú zohľadnené prípady, v ktorých neoprávnené vynaložené sumy možno alebo nemožno určiť s vynaložením primeraného úsilia a s pomocou členských štátov.

121 Podľa článku 12 ods. 1 druhého pododseku delegovaného nariadenia č. 907/2014 „v záujme určenia súm, ktoré sa môžu vylúčiť z financovania Úniou, Komisia pri zistení, že výdavky neboli vynaložené v súlade s právnymi predpismi Únie, a pokiaľ ide o EPFRV v súlade s platnými právnymi predpismi Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi, použije svoje vlastné zistenia a zohľadní informácie prístupné členskými štátmi v rámci postupu overovania súladu vykonaného v súlade s článkom 52 nariadenia... č. 1306/2013“.

122 Článok 12 ods. 3 delegovaného nariadenia č. 907/2014 stanovuje:

„Ak sa nesprávne vynaložené sumy nedajú určiť v súlade s odsekom 2, Komisia môže stanoviť sumy, ktoré sa majú vylúčiť, uplatnením extrapolovaných korekcií. Aby Komisia mohla určiť príslušné sumy, môžu členské štáty v časových obdobiach stanovených Komisiou v priebehu postupu overovania súladu predložiť výpočet sumy, ktorá sa má vylúčiť z financovania Úniou, vykonaný štatistickou extrapoláciou výsledkov kontrol vykonaných na reprezentatívnej vzorke uvedených prípadov. Vzorka sa vyberá z populácie, pri ktorej možno odôvodnene očakávať, že dôjde k určenému nesúladu.“

123 Článok 12 ods. 6 a 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 sa týka prípadov, keď nie sú splnené podmienky uvedené v článku 12 ods. 2 a 3 nariadenia na určenie súm, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou. Komisia preto uplatňuje paušálne opravy, ktorých výška sa stanovuje s prihliadnutím na povahu a závažnosť porušenia a jej vlastný odhad rizika finančnej škody spôsobenej Úniou.

124 Článok 12 ods. 6 delegovaného nariadenia č. 907/2014 stanovuje:

„Ak nie sú splnené podmienky na určenie súm, ktoré sa majú vylúčiť z financovania Úniou podľa odsekov 2 a 3, alebo z povahy prípadu vyplýva, že sumy, ktoré sa majú vylúčiť, sa nedajú určiť na základe týchto odsekov, Komisia použije príslušné paušálne korekcie s prihliadnutím na povahu a závažnosť porušenia predpisov a svoj vlastný odhad rizika finančnej škody spôsobenej Úniou.“

Výška paušálnej korekcie sa stanoví najmä s prihliadnutím na druh zisteného nesúladu. Na tento účel sa kontrolné nedostatky rozdelia na nedostatky súvisiace s hlavnými a vedľajšími kontrolami takto:

- a) hlavné kontroly sú administratívne kontroly a kontroly na mieste potrebné na určenie oprávnenosti pomoci a správneho uplatnenia sankcií a znížení;
- b) vedľajšie kontroly sú všetky ostatné administratívne úkony potrebné na správne spracovanie žiadostí.

Ak sa v rámci jedného postupu overovania súladu zistia rôzne prípady nesúladu, ktoré by jednotlivo viedli k uplatneniu rôznych paušálnych korekcií, uplatní sa len najvyššia paušálna korekcia.“

125 Článok 12 ods. 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014 stanovuje, že „pri určovaní výšky paušálnych korekcií Komisia osobitne zohľadní tie okolnosti, ktoré dokazujú vyššiu závažnosť nedostatkov s väčším rizikom straty pre rozpočet Únie“.

- 126 Pokiaľ ide o stupeň závažnosti, článok 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2014 najmä stanovuje, že tento stupeň je vyšší, a teda vzniká väčšie riziko straty pre rozpočet Únie, ak „[sa zistilo], že chýba uplatňovanie kontrolného systému zo strany členského štátu alebo má vážne nedostatky, a existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík...“.
- 127 Všeobecný súd rozhodol, že oprava prijatá Komisiou v súlade s usmerneniami o výpočte finančných opráv má zabrániť tomu, aby boli z fondov financované sumy, ktoré neboli použité na financovanie cieľa sledovaného dotknutou právnou úpravou Únie, a nepredstavuje sankciu. Judikatúra tak uznala, že paušálne sadzby stanovené v týchto usmerneniach umožňujú zabezpečiť dodržiavanie práva Únie a riadne hospodárenie so zdrojmi Únie a zároveň zabrániť tomu, aby Komisia vykonávala svoju voľnú úvahu tak, že členským štátom uloží neprimerané a disproportčné opravy (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. júla 2015, Taliansko/Komisia, T-44/11, neuvverejnený, EU:T:2015:469, bod 87 a citovanú judikatúru).
- 128 Judikatúra ďalej spresnila, že ak nie je možné presne posúdiť straty, ktoré vznikli Únii, Komisia môže uplatniť paušálnu opravu na základe pokynov uvedených v usmerneniach o výpočte finančných opráv (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. júla 2015, Taliansko/Komisia, T-44/11, neuvverejnený, EU:T:2015:469, bod 89 a citovanú judikatúru).
- 129 Ako je pripomenuté v bode 48 vyššie, bod 3.2.5 usmernení o výpočte finančných opráv stanovuje:
- „[Ak sa] uplatňovanie kontrolného systému členským štátom považuje za chýbajúce alebo za vykazujúce závažné nedostatky a [ak] existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík, mala by sa uplatniť oprava vo výške 25 %, keďže sa možno odôvodnene domnievať, že možnosť beztretno predkladať neprípustné žiadosti spôsobí rozpočtu Únie mimoriadne vysokú finančnú škodu.
- ...“
- 130 Z judikatúry vyplýva, že v súlade s bodom 3.2.5 usmernení o výpočte finančných opráv za okolností, ktoré svedčia o vyššom stupni závažnosti zistených nedostatkov, a teda o väčšom riziku straty pre rozpočet Únie, ako stanovuje článok 12 ods. 7 delegovaného nariadenia č. 907/2014, Komisia v zásade uplatňuje paušálnu opravu so sadzbou 25 %. Môže však stanoviť sadzbu opravy na ešte vyššej úrovni. Paušálna oprava vo výške 100 % je teda odôvodnená, ak sú nedostatky v systéme kontroly také závažné, že predstavujú úplné nedodržanie pravidiel Únie, v dôsledku čoho sú všetky platby neoprávnené (rozsudok zo 17. decembra 2020, Francúzsko/Komisia, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, bod 58).
- 131 V prejednávanej veci treba uviesť, že ako vyplýva zo súhrnnej správy a zo záverečného stanoviska uvedeného v liste zo 14. apríla 2020, Komisia založila uloženie paušálnej opravy na existencii značného rizika pre poľnohospodárske fondy z dôvodu, že rumunské orgány uplatnili systém riadenia a kontroly opatrenia 215 v oblasti dobrých životných podmienok zvierat, ktorý trpí „vážnymi nedostatkami, pokiaľ ide o sadzby platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia“. Podľa Komisie mal tento nedostatok, ktorý mal vplyv na všetky platby v rámci sporného čiastkového opatrenia, systémovú povahu. Konkrétne sa domnievala, že existujú náznaky rozsiahlych nezrovnalostí, ktoré vedú k systematickej nadmernej kompenzácii poľnohospodárov. Vzhľadom na to, že rumunské orgány neposkytli výpočet rizika pre poľnohospodárske fondy a napriek tomu sa zmienili o rizikovej populácii, Komisia dospela k záveru, že je odôvodnené

predpokladať, že možnosť beztretné predkladať neprípustné žiadosti vedie k mimoriadne vysokým finančným škodám pre rozpočet Únie. Komisia sa preto na základe svojich usmernení o výpočte finančných opráv rozhodla uplatniť paušálnu opravu vo výške 25 %.

- 132 Pokiaľ ide o preskúmanie primeranosti paušálnej opravy uplatnenej Komisiou, treba poukázať na to, že medzi okolnosti, ktoré podľa článku 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2014 naznačujú vyšší stupeň závažnosti zistených nedostatkov, a teda väčšie riziko straty pre rozpočet Únie, patrí prípad, keď existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík (pozri bod 126 vyššie).
- 133 Tento predpoklad je prevzatý do bodu 3.2.5 usmernení o výpočte finančných opráv, podľa ktorého ak sa „uplatňovanie kontrolného systému členským štátom považuje za chýbajúce alebo za vykazujúce závažné nedostatky a [ak] existujú dôkazy o rozsiahlych nezrovnalostiach a nedbanlivosti pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík..., mala by sa uplatniť oprava vo výške 25 %, keďže sa možno odôvodnene domnievať, že možnosť beztretné predkladať neprípustné žiadosti spôsobí rozpočtu Únie mimoriadne vysokú finančnú škodu“ (pozri body 48 a 129 vyššie).
- 134 Pojem „nezrovnalosť“ je definovaný v bode 1.2 usmernení o výpočte finančných opráv ako „akékoľvek porušenie ustanovenia [práva Únie alebo vnútroštátneho práva] vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom ktorého je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu [Únie] alebo rozpočtov spravovaných [Úniou], a to buď znížením alebo stratou príjmov z vlastných zdrojov vyberaných priamo v prospech [Únie], alebo neoprávnenými výdavkami“.
- 135 Pri vymedzení pojmu „nezrovnalosť“, ktorá odôvodňuje uplatnenie sadzby opravy vo výške 25 % výdavkov, teda bod 1.2 usmernení o výpočte finančných opráv odkazuje na „konanie“ alebo „opomenutie“ hospodárskych subjektov.
- 136 V prejednávanej veci, ako uviedol zmierovací orgán v správe predloženej v konaní 19/RO/856 (pozri bod 25 vyššie) a ako Rumunsko zopakovalo v žalobe, hospodárske subjekty sú v zmysle bodu 1.2 usmernení o výpočte finančných opráv príjemcami, ktorí požiadali o pomoc na základe sadziieb platieb stanovených v NPRV 2007 – 2013 schválenom Komisiou.
- 137 Porušenie článku 40 ods. 3 nariadenia č. 1698/2005 namietané Komisiou však v každom prípade nevyplýva z „konania“ alebo „opomenutia“ príjemcov pomoci, ale z metódy výpočtu výšky podpory uplatňovanej rumunskými orgánmi.
- 138 Je teda nesprávne považovať z právneho hľadiska metódu výpočtu v rámci sporného čiastkového opatrenia a jej finančný výsledok za „rozsiahle nezrovnalosti“ a „rozsiahlu nedbanlivosť pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík“ v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv.
- 139 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že z judikatúry vyplýva, že ak Komisia prijala usmernenia, tieto usmernenia sú pre ňu záväzné a súd Únie musí overiť, či táto inštitúcia dodržala pravidlá, ktoré prijala (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2009, *Holland Malt/Komisia*, T-369/06, EU:T:2009:319, bod 167 a citovanú judikatúru).
- 140 Okrem toho, aj keby sa pripustilo, že „nezrovnalosti“ a „rozsiahla nedbanlivosť“, ktoré Komisia uviedla v súhrnnej správe a v konečnom stanovisku, sa môžu týkať rumunských orgánov, a nie príjemcov, je dôležité uviesť nasledujúce.

- 141 Je pravda, že rumunské orgány boli odo dňa oznámenia zistení Dvora audítorov, teda od 18. septembra 2015 (pozri bod 7 vyššie), a tiež od listu Komisie z 21. marca 2016 (pozri bod 12 vyššie) informované o názore Komisie na nesprávnosť sadziieb platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia. Komisia sa však nesprávne domnievala, že rumunské orgány sa dopustili rozsiahlych nezrovnalostí alebo závažnej nedbanlivosti pri riešení neoprávnených praktík tým, že naďalej slobodne podávali žiadosti o pomoc na základe sadzby, ktorá viedla k nadmernej kompenzácii. Postoj rumunských orgánov bol totiž vysvetlený jednak skutočnosťou, že dostali ubezpečenia, podľa ktorých metóda výpočtu predložená Komisii je v súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenia č. 1698/2005 a nariadenia č. 1974/2006, a jednak tým, že podľa článku 9 ods. 3 nariadenia č. 1974/2006 bolo možné vykonať zmenu NPRV 2007 – 2013 najneskôr k 31. decembru 2015 za predpokladu, že ju členský štát oznámi do 31. augusta 2015.
- 142 Systematickú povahu neprijatia opatrení na zníženie alebo dokonca pozastavenie kompenzačných platieb v rámci sporného čiastkového opatrenia teda nemožno v prejednávanej veci stotožňovať s „rozsiahlymi nezrovnalosťami“ v zmysle usmernení o výpočte finančných opráv, ktoré by odôvodňovali uplatnenie sadzby paušálnej opravy vo výške 25 %.
- 143 Pokiaľ ide o údajnú možnosť „beztrestne“ predkladať neoprávnené žiadosti dotknutých príjemcov a uplatňovanie údajne nadhodnotených sadziieb platieb, treba uviesť, že to súvisí s viacročnými záväzkami prijatými na základe NPRV 2007 – 2013 a s legitímnymi očakávaniami, že sporné čiastkové opatrenie sa bude naďalej uplatňovať.
- 144 Nakoniec správanie rumunských orgánov, ako aj dotknutých príjemcov nemožno stotožňovať s „rozsiahlou“ nedbanlivosťou pri riešení neoprávnených alebo podvodných praktík. V prejednávanej veci z dôvodu legitímnej dôvery rumunských orgánov v skutočnosť, že metóda výpočtu prerokovaná s Komisiou v roku 2012 je v súlade s platnými pravidlami, nemožno konštatovať nijakú neoprávnenú ani podvodnú praktiku. Žiadosti o platbu boli totiž „riadne“ predložené v súlade s platným národným programom rozvoja vidieka a platby sa „riadne“ uskutočňovali s použitím sadziieb stanovených v spornom čiastkovom opatrení, ktoré predtým schválila Komisia a ktoré bolo účinné tak v čase podpísania záväzkov príjemcami, ako aj v čase predloženia ich žiadostí o platbu platobnej agentúre.
- 145 Keďže práve existencia a závažnosť nezrovnalostí a nedbanlivosti, ktorých sa rumunské orgány dopustili a ktoré sú dôsledkom systematického uplatňovania nadhodnotených sadziieb platieb, viedla Komisiu k domnienke, že existuje riziko finančnej škody pre rozpočet Únie v súlade s článkom 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2014, a keďže v prejednávanej veci treba vylúčiť tak „existenciu“ údajných nezrovnalostí alebo nedbanlivosti, ako aj „ich závažnosť alebo systematickú povahu“ (pozri body 142 až 144 vyššie), uplatnenie opravy vo výške 25 % je zas neodôvodnené vzhľadom na uvedený článok v spojení s usmerneniami o výpočte finančných opráv.
- 146 Komisia sa teda dopustila nesprávneho právneho posúdenia, keď na odôvodnenie uplatnenia sadzby paušálnej opravy vo výške 25 % vychádzala z článku 12 ods. 7 písm. c) delegovaného nariadenia č. 907/2014 v spojení so svojimi usmerneniami o výpočte finančných opráv.
- 147 Okrem toho, ako Rumunsko správne uvádza v rámci prvého auditu, nezrovnalosti týkajúce sa metódy výpočtu v rámci sporného čiastkového opatrenia a jeho finančného výsledku Komisia kvalifikovala ako „neoprávnené výdavky“ a zároveň „nevykonanie kľúčovej kontroly“, pokiaľ ide o overenie súladu žiadosti o pomoc s kritériami oprávnenosti stanovenými v právnych predpisoch Únie a definovanými v NPRV 2007 – 2013. Ako správne uvádza Komisia,

rozhodnutie prijaté po prvom audite síce nie je predmetom prejednávanej veci, nič to však nemení na tom, že právne nesprávna kvalifikácia „nevykonania kľúčovej kontroly“ preukazuje, že Komisii sa od začiatku prešetrovania nepodarilo určiť druh porušenia, ktorého sa dopustili rumunské orgány, a finančnú opravu uplatniteľnú v prejednávanej veci.

- 148 Je teda potrebné vyhovieť tretej výhrade prvého žalobného dôvodu a konštatovať, že Komisia sa nesprávne domnievala, že finančná oprava vo výške 25 % je odôvodnená na základe článku 52 nariadenia č. 1306/2013 v spojení s článkom 12 delegovaného nariadenia č. 907/2014 a bodom 3.2.5 usmernení o výpočte finančných opráv.
- 149 Vzhľadom na vyššie uvedené a bez toho, aby bolo potrebné preskúmať prvú výhradu prvého žalobného dôvodu, založenú na existencii zodpovednosti Komisie podľa článkov 76 až 78 nariadenia č. 1605/2002, alebo druhú výhradu prvého žalobného dôvodu, založenú na nesprávnom posúdení, pokiaľ ide o metódu výpočtu sadzby kompenzačnej platby, a šiestu výhradu prvého žalobného dôvodu, založenú na porušení zásady riadnej správy vecí verejných, treba vyhovieť prvému žalobnému dôvodu, a teda žalobe v celom rozsahu, v dôsledku čoho je potrebné zrušiť napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom vylučuje určité výdavky, ktoré Rumunsko vynaložilo v rámci EPFRV za rozpočtové roky 2017 až 2019, vo výške 18 717 475,08 eura.

O trovách

- 150 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.
- 151 Keďže Komisia nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Rumunska.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (štvrtá komora)

rozhodol takto:

- 1. Vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2020/1734 z 18. novembra 2020, ktorým sa z financovania Európskou úniou vylučujú určité výdavky vynaložené členskými štátmi v rámci Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a v rámci Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), sa zrušuje v rozsahu, v akom vylučuje určité výdavky, ktoré Rumunsko vynaložilo v rámci EPFRV za rozpočtové roky 2017 až 2019, vo výške 18 717 475,08 eura.**
- 2. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 18. januára 2023.

Podpisy