



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 18. januarja 2023 *

„EKJS in EKSRP – Odhodki, izključeni iz financiranja – Odhodki Romunije – Nacionalni program za razvoj podeželja 2007–2013 – Metode za izračun stopenj podpore, ki se nanašajo na podukrep ,1a‘ ukrepa 215 – Plačila za dobro počutje ,prašičev pitancev‘ in ,mladic‘ – Vsaj 10-odstotno povečanje dodeljenega talnega prostora za vsako žival – Obveznost obrazložitve – Legitimno pričakovanje – Pravna varnost – Pravna opredelitev dejstev – Člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe (EU) št. 907/2014 – Smernice za izračun finančnih popravkov v okviru postopkov potrditve skladnosti in finančne potrditve obračunov“

V zadevi T-33/21,

Romunija, ki jo zastopata E. Gane in L.-E. Bațagoi, agentki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo J. Aquilina, A. Biolan in M. Kaduczak, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat),

ob posvetovanju v sestavi S. Gervasoni, predsednik, L. Madise (poročevalec) in J. Martín y Pérez de Nanclares, sodnika,

sodna tajnica: I. Kurme, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 14. julija 2022

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

Sodbo

- 1 Romunija s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2020/1734 z dne 18. novembra 2020 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije (UL 2020, L 390, str. 10) v delu, v katerem so iz financiranja izključeni nekateri odhodki, ki jih je imela za proračunska leta od 2017 do 2019, v znesku 18.717.475,08 EUR (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

- 2 Evropska komisija je s Sklepom C(2008) 3831 z dne 16. julija 2008 odobrila nacionalni program Romunije za razvoj podeželja za obdobje od 2007 do 2013 (v nadaljevanju: NPRP 2007–2013).
- 3 Romunsko ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja je 14. septembra 2011 na podlagi člena 6(1)(a) Uredbe Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2006, L 368, str. 15) Komisiji poslalo zahtevek za revizijo NPRP 2007–2013. Ena od predlaganih sprememb je bila uvedba ukrepa 215 – Plačila za dobro počutje živali (v nadaljevanju: ukrep 215). Na podlagi tega ukrepa so bila določena kompenzacijska plačila za izpad prihodka in dodatne stroške rejcev perutnine in prašičev, ki bi v skladu z NPRP 2007–2013 prostovoljno sprejeli izvajanje nekaterih standardov za dobro počutje živali. Pomoč je bila dodeljena v okviru večletnih zavez, ki so jih kmetje sprejeli za minimalno obdobje petih let.
- 4 Komisija je v dopisu ARES(2011) 1344895 z dne 13. decembra 2011 Romunijo obvestila, da je prejela in analizirala predlog spremembe NPRP 2007–2013. Pojasnila je, da v takem stanju predlog spremembe ni sprejemljiv, in zaprosila za pojasnila. Komisija se je posebej glede ukrepa 215 med drugim sklicevala na metode za izračun stopenj podpore, ki se nanašajo na ukrep 215, in zahtevala popravke.
- 5 Romunski organi so 22. marca 2012 v sistem za upravljanje skladov v Uniji SFC2007 naložili revidirane metode izračuna.
- 6 Komisija je v dopisu ARES(2012) 411175 z dne 4. aprila 2012 dala soglasje k sedmi spremembi NPRP 2007–2013, vključno z ukrepom 215. Glede na ta dopis so „[s]lužbe Komisije [...] analizirale predlagane spremembe“ ter menile, da so te „spremembe [...] skladne z upoštevnimi določbami Uredbe [Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1)] in Uredbe št. 1974/2006“ in da so „[z]ato [...] predlogi sprejeti“.
- 7 Z Izvedbenim sklepom C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 je bil NPRP 2007–2013 spremenjen in uveden je bil ukrep 215.
- 8 Evropsko računsko sodišče je od 18. do 29. maja 2015 v Romuniji opravilo revizijo in ugotovilo napake v zvezi s plačili, izvedenimi na podlagi ukrepa 215. V skladu s predhodnimi ugotovitvami, ki so bile romunskim organom sporočene 18. septembra 2015, so bile ugotovljene napake pri metodi izračuna kompenzacijskih plačil na podlagi različnih podukrepov ukrepa 215. Zaradi teh napak naj bi bilo kmetom dodeljeno čezmerno nadomestilo, s čimer naj bi bil kršen člen 40

Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL 2005, L 277, str. 1). Med podukrepi ukrepa 215, na katere so se nanašale ugotovitve Računskega sodišča, je bil podukrep „1a“: „prašičji pitanci“, „mladice“ in „svinje“ – Vsaj 10-odstotno povečanje dodeljenega talnega prostora za vsako žival (samo za „prašičje pitance“ in „mladice“) (v nadaljevanju: sporni podukrep).

- 9 Romunski organi so v dopisu št. 493 z dne 7. januarja 2016 in dopisu E7324 z dne 24. marca 2016 Komisijo zaprosili za pomoč pri iskanju rešitve in opozorili, da NPRP 2007–2013 na datum ugotovitev Računskega sodišča, to je 18. septembra 2015, ni bilo več mogoče spremeniti.
- 10 Računsko sodišče je v dopisu z dne 25. januarja 2016 med drugim ugotovilo neupravičenost odhodkov, ki se nanašajo na sporni podukrep, ker naj bi bila metoda za izračun uporabljenih stopenj podpore napačna.
- 11 Potem ko je Komisija analizirala ugotovitve Računskega sodišča in odgovore romunskih organov, se je odločila začeti prvo upravno revizijo pod številko RD 2/2016/031/RO, ki se je nanašala na ukrep 215 v zvezi z dobrim počutjem živali v Romuniji za proračunska leta od 2014 do 2016 (v nadaljevanju: prva revizija).
- 12 Komisija je v dopisu ARES(2016) 1403661 z dne 21. marca 2016 menila, da plačila, ki so se nanašala zlasti na sporni podukrep, vsebujejo sistemske napake in niso skladna s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Romunske organe je zaprosila za več informacij zlasti o tem podukrepu. Na podlagi informacij, ki jih je imela na voljo, se je namreč zdelo, da ključna kontrola ne obstaja in da so za plačila, izvedena na podlagi navedenega podukrepa, značilne splošne nepravilnosti, zaradi katerih lahko pride do tega, da ustrezni odhodki niso upravičeni do financiranja Unije.
- 13 Komisija je v dopisu ARES(2017) 1331659 z dne 14. marca 2017 od romunskih organov zahtevala, naj opravijo nov izračun stopenj plačil, in predlagala uporabo finančnega popravka za proračunska leta od 2014 do 2016. Natančneje, med drugim je predlagala uporabo pavšalnega finančnega popravka v višini 25 % odhodkov, ki izhajajo iz kompenzacijskih plačil, ki jih je romunska akreditirana agencija izvedla na podlagi spornega podukrepa, in enkratno izračunanih popravkov za odhodke, izvedene na podlagi podukrepov, ki niso sporni podukrep.
- 14 Romunski organi so začeli pravni postopek pod številko 17/RO/796 (v nadaljevanju: postopek 17/RO/796) za znesek 28.087.745,37 EUR, ki se nanaša na plačila, izvedena v okviru spornega podukrepa v proračunskih letih od 2014 do 2016.
- 15 Spravni organ je v poročilu, predstavljenem v okviru postopka 17/RO/796 in vsebovanem v dopisu ARES(2017) 4685136 z dne 26. septembra 2017, ugotovil, da 25-odstotni pavšalni popravek ni utemeljen, ker med drugim iz okoliščin obravnavane zadeve ni bilo mogoče ugotoviti, da ključna kontrola ne obstaja (glej točko 12 zgoraj), in izrazil dvom glede uporabe popravka za obdobje pred datumom pošiljanja predhodnih ugotovitev revizije, ki jo je opravilo Računsko sodišče.
- 16 Komisija je v končnem stališču v dopisu ARES(2018) 1348956 z dne 12. marca 2018 in zbirnem poročilu ARES(2018) 2487854 z dne 16. maja 2018 med drugim vztrajala pri ugotovitvi, da plačila, izvedena na podlagi spornega podukrepa, kršijo člen 40(3) Uredbe št. 1698/2005.
- 17 Komisija je 13. junija 2018 sprejela Izvedbeni sklep (EU) 2018/873 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije

(UL 2018, L 152, str. 29). Komisija je s tem sklepom med drugim za Romunijo uporabila pavšalni finančni popravek v višini 25 %, ki ustreza znesku 13.184.846,61 EUR za proračunska leta 2015 in 2016, ker je bil znesek plačil, ki jih je romunska akreditirana agencija opravila iz naslova spornega podukrepa ter ki spadajo pod integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS) v okviru Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ocenjen previsoko.

- 18 Romunija je vložila tožbo za razglasitev delne ničnosti Izvedbenega sklepa 2018/873. Ta tožba je bila s sklepom z dne 30. aprila 2019, Romunija/Komisija (T-530/18, EU:T:2019:269), zavržena kot nedopustna zaradi prepozne vložitve. Pritožba, ki jo je Romunija vložila zoper navedeni sklep, je bila zavržena s sodbo z dne 10. septembra 2020, Romunija/Komisija (C-498/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:686).
- 19 Po koncu proračunskega leta 2016 je Komisija opravila novo revizijo pod številko RD 2/2018/031/RO, ki se je nanašala na proračunska leta od 2017 do 2019 (v nadaljevanju: druga revizija). Ker je Komisija menila, da so romunski organi kršili člen 40(3) Uredbe št. 1698/2005, je med drugim predlagala, naj se iz financiranja EKSRP izključi znesek 18.717.475,08 EUR, ki ustreza pavšalnemu finančnemu popravku v višini 25 % odhodkov iz naslova spornega podukrepa NPRP 2007–2013. V zvezi s tem podukrepom, ki določa kompenzacijska plačila za rejce „prašičev pitancev“ po stopnji podpore v višini 41,40 EUR na glavo velike živine (GVŽ), „mladic“ po stopnji podpore v višini 165 EUR na GVŽ in „svinj“ po stopnji podpore v višini 23,30 EUR na GVŽ, je Komisija ugotovila enake napake kot med prvo revizijo. Natančneje, po mnenju Komisije sta bili stopnji podpore za kategoriji „prašičev pitancev“ in „mladic“ ocenjeni previsoko, ker se pri prihrankih krme ni upoštevalo dejansko povečanje teže živali in ker prvotna vhodna cena nevzrejenih živali ni bila odšteta. Komisija je torej na podlagi člena 41(1) Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (EC) No 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL 2013, L 347, str. 549) sistematično začasno ustavila plačilo 25 % vseh zneskov, ki so jih romunski organi zahtevali za sporni podukrep.
- 20 Romunski organi so v dopisu št. 545 z dne 9. julija 2018 poslali dodatne informacije med drugim v zvezi s podrobnimi pravili, uporabljenimi za izvedbo kompenzacijskih plačil v okviru ukrepa 215, in še enkrat Komisijo obvestili, da NPRP 2007–2013 objektivno ni mogoče spremeniti. Navedeni organi so Komisijo tudi obvestili, da so upravičenci, ki so prejeli nižja kompenzacijska plačila od tistih, ki so predvidena v zavezah, sprejetih na podlagi ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013, pri nacionalnih sodiščih vložili tožbe.
- 21 Komisija je v dopisu ARES(2018) 638947 z dne 12. decembra 2018 od romunskih organov zahtevala pojasnila in jim poslala zapisnik dvostranskega srečanja z dne 20. novembra 2018. Romunski organi so odgovorili z dopisom št. 241040 z dne 8. januarja 2019 in dopisom št. 133 z dne 12. februarja 2019, v katerih so zaprosili med drugim za pojasnila o načinu revizije NPRP 2007–2013, ker je po njihovem mnenju za spremembo stopenj plačil, ki se nanašajo na sporni podukrep, treba navedeni program spremeniti in ker je ob pošiljanju ugotovitev Računskega sodišča rok za to potekel.
- 22 Komisija je v dopisu ARES(2019) 1368242 z dne 28. februarja 2019 navedla, da NPRP 2007–2013 ne more več biti revidiran, da pa lahko načeloma sprejme, da se spremembe zneska plačil v zvezi z ukrepom 215 odražajo v spremembi nacionalnega programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020.

- 23 Po razpravah in izmenjavah informacij med romunskimi organi in Komisijo je ta institucija v dopisu ARES(2019) 5096803 z dne 5. avgusta 2019 Romunijo uradno obvestila o svojem predlogu, da iz financiranja Unije izključi znesek 18.717.475,08 EUR, ki predstavlja pavšalni popravek v višini 25 % odhodkov, izvedenih na podlagi spornega podukrepa, za proračunska leta od 2017 do 2019. Komisija je v navedenem dopisu pojasnila, da v skladu s členom 12(7)(c) Delegirane uredbe (EU) št. 907/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s plačilnimi agencijami in ostalimi organi, finančnim upravljanjem, potrditvijo obračunov, varščinami in uporabo eura (UL 2014, L 255, str. 18) obstaja večje tveganje izgube za proračun Unije, saj se lahko razumno predpostavlja, da lahko možnost nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov povzroči izjemno veliko finančno škodo za proračun Unije. Po mnenju Komisije je Romunija storila „splošne nepravilnosti“ v smislu točke 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov v okviru postopkov potrditve skladnosti in finančne potrditve obračunov, kot jih vsebuje Sporočilo Komisije C(2015) 3675 final z dne 8. junija 2015 (v nadaljevanju: Smernice za izračun finančnih popravkov), kar upravičuje uporabo stopnje popravka v višini 25 %.
- 24 Romunski organi so v dopisu št. 662 z dne 11. septembra 2019 opozorili, da rešitve iz točke 22 zgoraj, ki jo je predlagala Komisija, ni mogoče uporabiti. Zato so znova začeli spravni postopek pod številko 19/RO/856 v zvezi z zneskom 18.717.475,08 EUR (v nadaljevanju: postopek 19/RO/856).
- 25 Spravni organ je v poročilu, predstavljenem v okviru postopka 19/RO/856 in vsebovanem v dopisu ARES(2019) 7587324 z dne 10. decembra 2019, ugotovil, da sprava ni mogoča, in med drugim navedel, da ni prepričan, da elementi iz obravnavane zadeve spadajo pod pojem „nepravilnost“ v smislu Smernic za izračun finančnih popravkov (glej točko 23 zgoraj).
- 26 Komisija je v dopisu ARES(2020) 2031991 z dne 14. aprila 2020, ki vsebuje njeno končno stališče, in zbirnem poročilu ARES(2020) 5780976 z dne 22. oktobra 2020 ugotovila, da so plačila, izvedena na podlagi spornega podukrepa, v nasprotju s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Tako je navedla, da je treba znesek 18.717.475,08 EUR, ki ustreza 25 % odhodkov, povezanih z navedenim podukrepom, izključiti iz financiranja Unije.
- 27 Komisija je 18. novembra 2020 sprejela izpodbijani sklep in med drugim za Romunijo uporabila pavšalni finančni popravek, v skladu s katerim je bilo 25 % odhodkov romunske akreditirane plačilne agencije, ki so bili prijavljeni v okviru EKSRP, v višini 18.717.475,08 EUR izključenih, ker je bil znesek kompenzacijskih plačil, izvedenih na podlagi spornega podukrepa v proračunskih letih od 2017 do 2019, ocenjen previsoko.

Predlogi strank

- 28 Romunija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem so z njim iz financiranja izključeni odhodki, ki jih je romunska akreditirana plačilna agencija imela v okviru EKSRP na podlagi spornega podukrepa za proračunska leta od 2017 do 2019 v znesku 18.717.475,08 EUR;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.

29 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- Romuniji naloži plačilo stroškov.

Pravo

30 Romunija v utemeljitev tožbe v bistvu navaja dva tožbena razloga. Prvi tožbeni razlog se nanaša na nezakonito izvajanje pristojnosti Komisije, da ta na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 nekatere odhodke izključi iz financiranja Unije, in vsebuje šest očitkov. Drugi tožbeni razlog se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

31 Najprej je treba preučiti drugi tožbeni razlog.

32 Poleg tega je treba navesti, da Romunija v okviru drugega tožbenega razloga trdi tudi, da je Komisija napačno uporabila pravo. Ker je bila enaka trditev navedena tudi v okviru tretjega očitka iz prvega tožbenega razloga, je treba nanjo odgovoriti ob preučitvi tega tožbenega razloga in ustreznega očitka.

Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve

33 Romunija trdi, da Komisija ni pojasnila razlogov, zaradi katerih je iz financiranja nekaterih odhodkov iz naslova EKSRP za proračunska leta od 2017 do 2019 izključila skupni znesek 18.717.475,08 EUR.

34 Po mnenju Romunije Komisija ni zadostno pojasnila, zakaj domnevno napačna metodologija izračuna predstavlja položaj, ki spada med primere iz člena 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014, in sicer nepravilnost v smislu Smernic za izračun finančnih popravkov. Poleg tega naj se Komisija ne bi sklicevala na primer malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks, da bi utemeljila uporabo pavšalnega popravka v višini 25 % odhodkov, in naj tudi ne bi utemeljila svojega spremenljivega stališča glede pravne opredelitve domnevno napačne metodologije izračuna (glej točke 12, 15, 23 in 25 zgoraj). Sprememba terminologije, ki jo Komisija uporablja za utemeljitev uporabe pavšalnega popravka, naj bi ovirala prizadevanja romunskih organov, da bi razumeli razloge, na katerih temelji izpodbijani sklep.

35 Komisija trditve Romunije izpodbija.

36 Spomniti je treba, da je obveznost obrazložitve iz člena 296 PDEU bistvena postopkovna zahteva, ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ki se nanaša na vsebinsko zakonitost spornega akta. S tega vidika mora biti obrazložitev prilagojena naravi obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zadevne osebe seznani z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 42 in navedena sodna praksa).

37 Natančneje, namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, ki je nujno povezana z načelom spoštovanja pravice do obrambe, je po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi

katerih bi ta lahko izpodbijala njegovo veljavnost pred sodiščem Unije, in po drugi strani temu sodišču omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo navedenega akta (glej sodbo z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 43 in navedena sodna praksa).

- 38 Vendar ni mogoče zahtevati, da bi bile v obrazložitvi podrobno navedene vse različne upoštevne dejanske in pravne okoliščine. Vprašanje, ali obrazložitev odločbe izpolnjuje zahteve, navedene v točkah 36 in 37 zgoraj, je treba namreč presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen kontekst in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 16. februarja 2017, Romunija/Komisija, T-145/15, EU:T:2017:86, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 39 Poleg tega, če je bila odločba sprejeta v okoliščinah, ki so zadevni osebi dobro znane, je lahko obrazložena na kratko (sodba z dne 12. maja 2011, Région Nord-Pas-de-Calais in Communauté d'agglomération du Douaisis/Komisija, T-267/08 in T-279/08, EU:T:2011:209, točka 44; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 30. septembra 2003, Nemčija/Komisija, C-301/96, EU:C:2003:509, točki 89 in 92).
- 40 Prav tako je treba opozoriti, da je treba v posebnem okviru priprave odločb o potrditvi obračunov šteti, da je obrazložitev odločbe zadostna, če je država članica, na katero je odločba naslovljena, tesno sodelovala v postopku priprave te odločbe in če je poznala razloge, zaradi katerih je Komisija ocenila, da kmetijskim skladom ni treba naložiti plačila spornega zneska (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2004, Grčija/Komisija, C-332/01, EU:C:2004:496, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 41 Glede na sodno prakso, navedeno v točkah od 36 do 40 zgoraj, je treba preučiti, ali je Komisija zadostno pojasnila razloge, na podlagi katerih je menila, da so podane okoliščine iz člena 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 in točke 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov, ki kažejo na večjo težo ugotovljenih pomanjkljivosti in zato večje tveganje izgube za proračun Unije ter za katere navedene določbe določajo uporabo pavšalnega popravka v višini 25 %.
- 42 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, poudariti, da sta Izvedbeni sklep 2018/873 in upravni dialog, opravljen pred sprejetjem izpodbijanega sklepa, del konteksta, v katerega se umešča navedeni sklep, in se zato na podlagi sodne prakse, navedene v točki 40 zgoraj, lahko upoštevata pri presoji zadostnosti obrazložitve tega sklepa. Poleg tega se je Komisija v okviru druge revizije sama večkrat sklicevala na prvo revizijo, pri čemer je opozorila, da se je o bistvenih elementih že razpravljalo in da je bila o njih sprejeta odločitev ter da se opira na prvo revizijo za dopolnitev svojih odgovorov na elemente, na katere so opozorili romunski organi.
- 43 Na drugem mestu, na podlagi sodne prakse, navedene v točki 40 zgoraj, je treba upoštevati uradne izmenjave med Komisijo in romunskimi organi za namene sprejetja izpodbijanega sklepa, ker vsebujejo povzetek glavnih točk, o katerih se je razpravljalo med postopkom, in ker so prav tako del konteksta, v katerega se umešča navedeni sklep. Te izmenjave vključujejo dopis o ugotovitvah z dne 8. maja 2018, na katerega je Romunija odgovorila z dopisom z dne 9. julija 2018; dvostranski sestanek 20. novembra 2018, katerega zapisnik je bil Romuniji poslan v dopisu z dne 12. decembra 2018, na katerega je Romunija prav tako odgovorila 8. januarja 2019; spravni dopis z dne 5. avgusta 2019; končno stališče v dopisu z dne 14. aprila 2020 in zbirno poročilo v zvezi z izpodbijanim sklepom.

- 44 Iz dokumentov, navedenih v točkah 42 in 43 zgoraj, je razvidno, da je Komisija romunskim organom sporočila, da so stopnje plačil, uporabljene na podlagi spornega podukrepa, previsoke. Natančneje, Komisija je v navedenih dokumentih pojasnila, da metoda izračuna, ki jo je Romunija uporabila za določitev stopenj plačil, pri izračunu prihrankov krme ne upošteva dejanskega povečanja teže živali, in sicer da se je njihova teža pred dobavo povečala s 30 na 103 kilograme (kg). Poleg tega je Komisija romunskim organom sporočila tudi, da na podlagi navedene metode za izračun stopnje kompenzacijske podpore ni bil izveden noben odbitek prvotne vhodne cene nekupljenih živali. Po mnenju Komisije je treba pri izračunu stopnje kompenzacije, ki zajema dodatne stroške in izpad dohodka iz naslova spornega podukrepa, odšteti ceno živali, ki niso bile več kupljene zaradi prostovoljno sprejetih zavez prasičerejcev, da se za 10 % poveča talni prostor za vsako žival.
- 45 Komisija je za neupoštevanje dejanskega povečanja teže živali za izračun prihranka krme in neobstoja odbitka prvotne vhodne cene živali za določitev stopenj podpore štela, da sta v nasprotju z določbami člena 40(3) Uredbe št. 1698/2005, v skladu s katerim plačila za dobro počutje živali krijejo dodatne stroške in izpad dohodka, ki so posledica sprejetih zavez. Komisija je v svojem razlogovanju štela, da se določen delež vseh kompenzacijskih plačil, izvedenih na podlagi spornega podukrepa, ne more financirati iz proračuna Unije zaradi sistematične uporabe previsokih stopenj za izračun navedenih plačil. Torej je Komisija, da bi zaščitila kmetijske sklade, sistematično začasno ustavila plačila 25 % vseh zneskov, ki so jih romunski organi zahtevali za sporni podukrep, in nato uporabila pavšalni popravek v višini 25 % odhodkov, ki se nanašajo na navedeni podukrep.
- 46 Romunija izpodbija zadostnost pojasnil, ki jih je Komisija podala za utemeljitev uporabe 25-odstotnega pavšalnega popravka, in meni, da sprememba terminologije, uporabljene za opredelitev domnevne napake v zvezi z metodo za izračun stopenj podpore, določenih s spornim podukrepom, ovira razumevanje navedenega popravka.
- 47 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so merila in metodologija za uporabo popravkov v okviru člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013 določeni v členu 12 Delegirane uredbe št. 907/2014. Iz člena 12(6) te delegirane uredbe izhaja, da kadar zneskov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije, ni mogoče določiti z izračunom ali ekstrapolacijo iz člena 12(2) in (3) te delegirane uredbe, Komisija uporabi ustrezne pavšalne popravke, pri čemer upošteva naravo in težo kršitve ter svojo oceno tveganja finančne škode, povzročene Uniji. Člen 12(7) te delegirane uredbe določa, da Komisija pri določanju stopnje pavšalnih popravkov posebej upošteva okoliščine, ki kažejo večjo težo ugotovljenih pomanjkljivosti, kar razkriva večje tveganje izgube za proračun Unije. Med temi okoliščinami je v členu 12(7)(c) navedene delegirane uredbe navedena ta, da država članica ne uporablja kontrolnega sistema oziroma ga uporablja zelo pomanjkljivo ter da obstajajo dokazi o „številnih nepravilnosti in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“.
- 48 Komisija je v Smernicah za izračun finančnih popravkov navedla splošna načela in stopnjo pavšalnega popravka, ki ga lahko predlaga na podlagi člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013 ter člena 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014. V točki 3.2.5 navedenih smernic je navedeno, da „[če] država članica ne uporablja kontrolnega sistema oziroma ga uporablja zelo pomanjkljivo[in če] poleg tega obstajajo dokazi o številnih nepravilnosti[h] in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks [...], je utemeljen 25-odstotni popravek, ker se lahko upravičeno predpostavlja, da bo možnost nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov povzročila izjemno velike izgube za proračun Unije“.

- 49 Komisija je v končnem stališču in zbirnem poročilu, ki sta bila pripravljena v okviru druge revizije in ju je Romunija poznala, pojasnila, da so po njenem mnenju nepravilnosti v obravnavani zadevi posledica tega, da so romunski organi sistematično uporabljali napačno metodologijo izračuna za določitev stopenj plačil za sporni podukrep, in ne posledica izvajanja tega ukrepa v zvezi z vsakim upravičencem v zameno za zaveze, ki jih je ta sprejel. Komisija je v navedenih dokumentih navedla, da se na podlagi razpoložljivih informacij sistem upravljanja in kontrole za sporni podukrep v Romuniji zdi resno pomanjkljiv in da obstajajo indici o splošnih nepravilnostih, ki so privedle do sistematičnih čezmernih nadomestil za kmete. Ker romunski organi niso zagotovili izračuna tveganja za kmetijske sklade in so vseeno navedli populacijo, pri kateri obstaja tveganje, je Komisija menila, da je uporaba najmanj 25-odstotnega popravka skladna s členom 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2004 in Smernicami za izračun finančnih popravkov ter da zajema odhodke iz naslova proračunskih let od 2017 do 2019 (od 16. oktobra 2016 do 31. decembra 2018).
- 50 V dokumentih, navedenih v točki 49 zgoraj, je Komisija poudarila, da je Računsko sodišče izračunalo čezmerno nadomestilo v višini 38,41 %, da pa je sama predlagala nižjo stopnjo popravka, da bi se upoštevale nekatere trditve, ki so jih navedli romunski organi in bi dejansko lahko povzročile manjše tveganje čezmernega nadomestila, vendar jih ne bi bilo mogoče količinsko opredeliti s povsem matematičnimi sredstvi. Romunski organi so namreč zahtevali, naj se upoštevajo tehnologija krmljenja *ad libitum* (po volji), povečanje povprečne teže za zakol v zadnjih letih in povečanje fiksnih stroškov za preostale živali. Ker romunski organi niso zagotovili novega izračuna stopnje plačil, je Komisija menila, da je 25-odstotna pavšalna stopnja najboljša ocena tveganja za kmetijske sklade, ki se lahko uporabi s sorazmernim prizadevanjem.
- 51 Sklicevanje v pripravljanih dokumentih za izpodbijani sklep, navedenih v točki 49 zgoraj, na obstoj „splošnih nepravilnosti“ in „malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“ za utemeljitev 25-odstotnega pavšalnega popravka je zadostna obrazložitev, da so romunski organi lahko razumeli uporabo navedenega finančnega popravka. Komisija je na podlagi ugotovitve sistematične narave čezmernega nadomestila, ki vpliva na vsa kompenzacijska plačila, izvedena iz naslova spornega podukrepa, štela, da gre za splošne nepravilnosti, in menila, da ker romunski organi niso zagotovili enkratnega izračuna navedenega čezmernega nadomestila, je treba 25 % zneskov, porabljenih iz naslova spornega podukrepa, na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013, člena 12 Delegirane uredbe št. 907/2014 in Smernic za izračun finančnih popravkov izključiti iz financiranja Unije.
- 52 Poleg tega je treba ugotoviti, da so romunski organi uporabili možnost, ki jim je bila na voljo, da podajo pripombe glede ugotovljenih pomanjkljivosti. Komisija je poleg tega zaradi nekaterih njihovih trditev menila, da ne gre za neobstoje ključne kontrole, temveč bolj za splošne nepravilnosti (glej točke 12, 15, 23 in 25 zgoraj). Iz teh izmenjav, navedenih v točki 43 zgoraj, je razvidno tudi, da so bila sporna vprašanja v tej zadevi predstavljena pred pravnim organom, ki je poleg tega podprl stališče Romunije, in da se je o njih razpravljalo. Zato je treba trditev, da Komisija ni pojasnila, iz katerih razlogov je iz financiranja nekaterih odhodkov iz naslova EKSRP za proračunska leta od 2017 do 2019 izključila skupni znesek 18.717.475,08 EUR, zavrniti. Komisija je namreč vsakega od dokumentov, ki so bili predmet teh izmenjav, podrobno opredelila kot sestavni del zbirnega poročila in v zadostni meri navedla razloge za izključitev navedenega zneska iz financiranja Unije.
- 53 Poleg tega je Romunija v okviru tretjega očitka iz prvega tožbenega razloga izpodbijala utemeljenost razlogov, s katerimi je bila upravičena uporaba pavšalnega popravka, s tem, da je trdila, da je pravna opredelitev metode za izračun kompenzacijskih plačil, ki se nanašajo na sporni

podukrep, kot „splošnih nepravilnosti“, ki jo je Komisija uporabila za utemeljitev uporabe pavšalnega popravka, napačna. Ta okoliščina razkriva, da je Romunija bila sposobna razumeti obrazložitev odločitve Komisije, da uporabi 25-odstotni pavšalni popravek.

- 54 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija navedla zadostno obrazložitev, na podlagi katere Romunija lahko razume razloge za uporabo pavšalnega finančnega popravka in izpodbija njegovo utemeljenost, Splošno sodišče pa lahko opravi nadzor zakonitosti.
- 55 Te ugotovitve ne omaje trditev, da je Komisija z nadaljnjo uporabo napačnega pristopa, ki ga je uporabila v upravnem dialogu, opravljenem v okviru sprejetja Izvedbenega sklepa 2018/873, in v skladu s katerim je treba domnevno napačno metodo izračuna opredeliti kot „neobstoj ključne kontrole“, ovirala prizadevanja romunskih organov, da bi razumeli razloge, na katerih temelji izpodbijani sklep.
- 56 Na tej podlagi je treba ugotoviti, da čeprav Komisija v zbirnem poročilu z dne 22. oktobra 2020 trdi, da je sistem upravljanja in kontrole ukrepa v zvezi z dobrim počutjem živali hudo pomanjkljiv, se ne sklicuje več, kot je to storila v zbirnem poročilu z dne 16. maja 2018, na neobstoj „ključne kontrole“ ali pomanjkljivost „ključne kontrole“, ampak samo na „splošne nepravilnosti“, ki so privedle do sistematičnih čezmernih nadomestil za kmete. Komisija je v zbirnem poročilu z dne 22. oktobra 2020 pojasnila, da je v obravnavani zadevi nepravilnost posledica sistematične uporabe previsokih stopenj plačil in možnosti nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov, ki so povzročili izjemno veliko finančno škodo za proračun Unije. Poleg tega je Komisija, ko je bila o tem vprašana na obravnavi, pojasnila, da je po njenem mnenju malomarnost romunskih organov pri odpravljanju nepravilnih praks postala „resna“, ker so ti organi isto metodo za izračun stopenj plačil v zvezi s spornim podukrepom uporabljali tudi še po ugotovitvah Računskega sodišča, da upravičenci do pomoči zaradi navedene metode prejemajo čezmerna nadomestila.
- 57 Tako drži, da je Komisija v primerjavi z Izvedbenim sklepom 2018/873 spremenila terminologijo, uporabljeno za opredelitev uporabe metode za izračun stopenj plačil v zvezi s spornim podukrepom, ki jo je štela za napačno, in da je, namesto da bi se sklicevala na „neobstoj ključne kontrole“, poudarila obstoj „splošnih nepravilnosti in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“, da je utemeljila uporabo pavšalnega finančnega popravka v višini 25 %. Vendar Romunija ne more trditi, da je sprememba terminologije, ki jo uporablja Komisija, romunske organe ovirala pri prizadevanju, da bi razumeli razloge, na katerih temelji izpodbijani sklep.
- 58 Romunija je namreč, kot je bilo navedeno v točki 53 zgoraj, v okviru tretjega očitka iz prvega tožbenega razloga lahko izpodbijala utemeljenost pristopa, ki ga je uporabila Komisija in na podlagi katerega je ta menila, da je uporabo domnevno napačne metode za izračun stopenj plačil, ki se nanašajo na sporni podukrep, treba opredeliti kot „splošne nepravilnosti in malomarnost pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“ ter da uporaba take metode utemeljuje uporabo pavšalnega popravka v skladu s členom 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2014 v povezavi s Smernicami za izračun finančnih popravkov.
- 59 Vendar pri vprašanju, ali je pravna opredelitev „splošnih nepravilnosti“ pravilna in ali utemeljuje uporabo 25-odstotnega pavšalnega popravka glede na Smernice za izračun finančnih popravkov, ne gre za nezadostno obrazložitev, temveč za utemeljenost te obrazložitve, zato bo to vprašanje obravnavano v okviru analize tretjega očitka iz prvega tožbenega razloga, v katerem se postavlja prav vprašanje pravno napačne narave navedene opredelitve.

- 60 Ugotovitve, predstavljene v točki 54 zgoraj, ne more omajati niti trditev Romunije, da Komisija podaja nedosledne trditve, ker v odgovoru na tožbo trdi, prvič, da je v izpodbijanem sklepu in pripravljanih dokumentih za drugo revizijo naveden obstoj „splošnih nepravilnosti“ in „malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“ ter, drugič, da v okviru druge revizije in končnem stališču ne navaja več nepravilnosti v smislu Smernic za izračun finančnih popravkov.
- 61 Ta domnevna nedoslednost odgovora na tožbo namreč ne preprečuje, da bi bilo na podlagi dokumentov, navedenih v točki 49 zgoraj, mogoče razumeti obrazložitev pavšalnega popravka. Ta je bil uporabljen, ker se je po mnenju Komisije sistem upravljanja in kontrole za sporni podukrep v Romuniji zdel resno pomanjkljiv v smislu, da so obstajali indici o splošnih nepravilnostih, ki so privedle do sistematičnih čezmernih nadomestil za kmete. Kot je bilo potrjeno na obravnavi, Komisija meni, prvič, da je tveganje za kmetijske sklade visoko in, drugič, da na podlagi informacij, ki so jih zagotovili romunski organi, ni mogoče opraviiti enkratnega izračuna navedenega tveganja. Zato je Komisija uporabila 25-odstotni pavšalni popravek na podlagi člena 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 v povezavi s Smernicami za izračun finančnih popravkov, v katerih se v vseh uporablja pojem „nepravilnost“.
- 62 Glede na navedeno je treba drugi tožbeni razlog zavrniiti v delu, v katerem se nanaša na nezadostno obrazložitev uporabe pavšalnega popravka v višini 25 % odhodkov Romunije iz naslova spornega podukrepa v izpodbijanem sklepu.

Prvi tožbeni razlog: Komisija je nezakonito izvajala svojo pristojnost, da je nekatere zneske izključila iz financiranja Unije na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013

- 63 Prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na nezakonito izvajanje pooblastil Komisije, s čimer je bil kršen člen 52 Uredbe št. 1306/2013, vsebuje šest očitkov.
- 64 Prvič, Romunija trdi, da mora Komisija prevzeti odgovornost, če bi se izkazalo, da je sporni podukrep iz NPRP 2007–2013, ki ga je odobrila, v nasprotju s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Vsak drugačen pristop naj bi bil v nasprotju s členi od 76 do 78 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74). Drugič, Komisija naj bi napačno menila, da je Romunija izvršila čezmerno nadomestilo za upravičence do pomoči, s čimer je kršila člen 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Tretjič, Komisija naj bi napačno uporabila člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 ter Smernice za izračun finančnih popravkov. Četrto, Komisija naj ne bi spoštovala načela varstva legitimnih pričakovanj. Petič, Komisija naj bi kršila načelo pravne varnosti. Šestič, Komisija naj ne bi spoštovala načela dobrega upravljanja.
- 65 Najprej je treba skupaj preučiti četrto in peto očitko iz prvega tožbenega razloga, ki sta tesno povezana in temeljita na istih dejanskih elementih.

Četrto in peto očitko iz prvega tožbenega razloga: kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj in načela pravne varnosti

- 66 Romunija trdi, da Komisija pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni spoštovala načel varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti. Natančneje, na eni strani naj bi dopis Komisije z dne 4. aprila 2012 (glej točko 6 zgoraj) in njena odobritev sedme spremembe NPRP 2007–2013

s Sklepom C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 (glej točko 7 zgoraj) pri romunskih organih in zadevnih upravičencih vzbudila legitimna pričakovanja, da bodo zaveze, sprejete glede financiranja spornega podukrepa, spoštovane. Ta pričakovanja naj se pri sprejetju izpodbijanega sklepa neupravičeno ne bi upoštevala. Na drugi strani naj bi razhajajoča se stališča in pozen odziv Komisije v položaju, ki ga je sama ustvarila, kršili načelo pravne varnosti in romunskim organom onemogočili izvedbo ustreznih ukrepov.

- 67 Komisija trditve Romunije izpodbija. Komisija meni, najprej, da je bila njena odobritev sedme spremembe NPRP 2007–2013 izvedena na podlagi napačnih informacij. Njen dopis z dne 4. aprila 2012 (glej točko 6 zgoraj) naj tako ne bi vseboval natančnih, brezpogojnih in skladnih zagotovil, ki bi lahko vzbudila legitimna pričakovanja, da se bodo stopnje plačil, določene s spornim podukrepom, še naprej uporabljale. Ker Romunija v pogodbe z zadevnimi upravičenci ni vstavila določbe o pregledu, naj bi bila odgovorna za pričakovanja teh upravičencev. Dalje, Komisija naj ne bi storila nobene kršitve načela pravne varnosti in naj romunskim organom tudi ne bi prepozno sporočila možne rešitve, s katero bi se izognili vsakršnemu čezmernemu nadomestilu za zadevne upravičence. Nazadnje, predpostavka Romunije, v skladu s katero bi se NPRP 2007–2013 in stopnje plačil, določene na podlagi metode, ki naj bi bila odobrena, morali strogo upoštevati, dokler ne bi bili spremenjeni, naj bi bila napačna. Člen 19 Uredbe št. 1698/2005 v povezavi s členom 6(1)(c) in členom 9(3) Uredbe št. 1974/2006 naj bi se nanašal le na revizijo in spremembo nacionalnih programov za razvoj podeželja ter naj ne bi vplival na pravila o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in obveznosti Komisije v zvezi s plačili, izvedenimi v nasprotju s temi pravili.
- 68 Najprej je treba spomniti, da načelo pravne varnosti, ki je del splošnih načel prava Unije, zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da imajo predvidljive učinke, da se lahko zadevne osebe orientirajo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije (glej sodbo z dne 8. decembra 2011, France Télécom/Komisija, C-81/10 P, EU:C:2011:811, točka 100 in navedena sodna praksa).
- 69 Posledica načela pravne varnosti je načelo varstva legitimnih pričakovanj, na podlagi katerega ima pravico do sklicevanja na to varstvo vsak posameznik, ki mu je institucija Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila legitimna pričakovanja. Taka zagotovila so ne glede na obliko, v kateri so sporočena, natančne, brezpogojne in skladne informacije. Nihče pa se ne more sklicevati na kršitev tega načela, če takšnih zagotovil ni (glej sodbo z dne 13. septembra 2017, Pappalardo in drugi/Komisija, C-350/16 P, EU:C:2017:672, točka 39 in navedena sodna praksa). Na načelo varstva legitimnih pričakovanj se lahko sklicuje tudi država članica (glej sodbo z dne 5. julija 2018, Španija/Komisija, T-88/17, EU:T:2018:406, točka 107 in navedena sodna praksa).
- 70 Da bi se preverilo spoštovanje načela varstva legitimnih pričakovanj, je treba najprej ugotoviti, ali je ravnanje upravnih organov pri razumnem in preudarnem gospodarskem subjektu ustvarilo razumno pričakovanje. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, je treba nato ugotoviti legitimnost tega pričakovanja (glej sodbo z dne 14. septembra 2006, Elmeke, od C-181/04 do C-183/04, EU:C:2006:563, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 71 Če lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa Unije, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru njegovega sprejetja na to načelo ne more sklicevati (glej sodbo z dne 16. oktobra 1996, Efisol/Komisija, T-336/94, EU:T:1996:148, točka 31 in navedena sodna praksa).

- 72 Ugotoviti je treba, ali je Komisija glede na okoliščine obravnavane zadeve spoštovala načelo varstva legitimnih pričakovanj in načelo pravne varnosti.
- 73 V obravnavani zadevi je treba spomniti, da je Komisija s Sklepom C(2008) 3831 z dne 16. julija 2008 odobrila NPRP 2007–2013, ki so ga predlagali romunski organi (glej točko 2 zgoraj). Komisija je 14. septembra 2011 prejela zahtevek za revizijo navedenega programa, da bi vanj vključila nove „ukrepe“ (glej točko 3 zgoraj). Med temi ukrepi je bil ukrep 215, ki je vseboval več podukrepov (glej točko 7 zgoraj), ki so določali kompenzacijska plačila za izpade dohodka in dodatne stroške kmetov, ki redijo perutnino in prašiče ter so se prostovoljno zavezali, da bodo izvajali nekatere standarde za dobro počutje živali. Ni sporno, da je bil ukrep 215, vključno s spornim podukrepom, predmet več izmenjav med romunskimi organi in Komisijo, preden je ta z Izvedbenim sklepom C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 (glej točko 7 zgoraj) predlagano spremembo NPRP 2007–2013 in vstavitev, med drugim, ukrepa 215 v navedeni program odobrila kot skladna z zakonodajo Unije in zlasti z Uredbo št. 1698/2005.
- 74 Vendar je Komisija po revizijah, ki jih je opravila po Izvedbenem sklepu C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 (glej točko 7 zgoraj), v spravnem dopisu z dne 14. marca 2017 (glej točko 13 zgoraj) štela, da ukrep 215 ni skladen s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005, v skladu s katerim, kot je bilo pojasnjeno v točki 45 zgoraj, se „[p]lačila [...] dodelijo letno za kritje dodatnih stroškov in izpada dohodka, ki so posledica sprejetih obveznosti“, in „[p]o potrebi lahko krijejo tudi poslovne stroške“.
- 75 Po tem pojasnilu je treba, na prvem mestu, preučiti trditev Komisije, da odobritev spremembe NPRP 2007–2013, da bi se vanj vključil ukrep 215, ni mogla vzbuditi legitimnega pričakovanja, da bodo stopnje kompenzacijskih plačil v zvezi s spornim podukrepom upoštevane, ker ni imela na voljo vseh koristnih elementov za ugotovitev skladnosti tega podukrepa z zakonodajo Unije in zlasti z Uredbo št. 1698/2005 (glej točko 67 zgoraj).
- 76 V zvezi s tem je, prvič, iz dopisa ARES(2011) 1344895 z dne 13. decembra 2011 (glej točko 4 zgoraj) razvidno, da je Komisija romunskim organom navedla, da predlog spremembe NPRP 2007–2013 v takem stanju ni sprejemljiv, in torej zaprosila za pojasnila. Natančneje, Komisija je ugotovila, da se zdi, da financiranje rejcev temelji na predpostavki, da se število živali zmanjšuje in da hkrati odhodki, povezani z amortizacijo hlevov, ročnim delom in porabo električne energije, ostajajo nespremenjeni, kar naj bi pomenilo dvakratno porabo pomoči. Zato je zahtevala pojasnila.
- 77 Drugič, iz dopisa z dne 4. aprila 2012 izhaja (glej točko 6 zgoraj), da so bila Komisiji pojasnila predložena. Komisija je namreč v tem dopisu med drugim navedla, da so predlagane spremembe NPRP 2007–2013 v skladu z upoštevnimi določbami Uredbe št. 1698/2005 in Uredbe št. 1974/2006 ter da so bile torej sprejete. Tako je sprejela Izvedbeni sklep C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 o odobritvi sedme spremembe NPRP 2007–2013, ki je med drugim vključevala ukrep 215 in njegove podukrepe (glej točko 7 zgoraj).
- 78 Tretjič, iz poročila spravnega organa, izdanega v okviru postopka 17/RO/796 (glej točko 15 zgoraj), je razvidno, da so mu romunski organi pokazali elektronsko sporočilo z dne 17. februarja 2012, v katerem je bilo potrjeno, da so med njimi in Komisijo potekale razprave o zahtevah za spremembo metode za izračun kompenzacijskih plačil v zvezi s spornim podukrepom. Spravni organ je torej štel, da so bili Komisiji dani na voljo vsi elementi izračuna, in sicer ne le končni rezultat, temveč tudi način, na katerega je bil ta rezultat dobljen.

- 79 Četrtrič, iz dopisa z dne 11. septembra 2019 (glej točko 24 zgoraj), v katerem so romunski organi zaprosili za začetek postopka 19/RO/856, je razvidno, da je bila v postopku pogajanj s Komisijo v zvezi s spremembo NPRP 2007–2013, da bi se vanj vključil med drugim ukrep 215, metoda izračuna, povezana s tem ukrepom, predmet izmenjave elektronskih sporočil z dne 17. februarja in 14. marca 2012 in tudi dvostranskih srečanj 27. julija 2011 ter 13. in 14. februarja 2012. V dopisu z dne 11. septembra 2019 je navedeno, da so izmenjave informacij in preglednice o pogajanjih o tehničnih vidikih ukrepa 215 pripeljale do sprememb in prilagoditev različic tehničnih specifikacij navedenega ukrepa in s tem povezanih metod izračuna, da bi se zagotovila njihova skladnost z zakonodajo Unije. Natančneje, romunski organi so v tem dopisu navedli, da so bili prihranki krme podrobno analizirani in da se ni štelo za potrebno, da se vključijo prihranki, ki so posledica nakupa manjšega števila živali. Poleg tega je bilo pojasnjeno, da so bile metode izračuna v zvezi z vsemi podukrepi ukrepa 215 dane na voljo Komisiji prek sistema za upravljanje skladov Unije SFC2007, in sicer prvič 14. septembra 2011 v prvotni različici in drugič 22. marca 2012 v končni različici, ki jo je odobrila Komisija.
- 80 Romunija je v odgovor na ukrep procesnega vodstva, ki ga je sprejelo Splošno sodišče, predložila dva posnetka zaslona sistema za upravljanje skladov Unije SFC2007, ki kažeta, da so bile metode izračuna v zvezi s spornim podukrepom dejansko dane na voljo Komisiji najprej 14. septembra 2011 v prvotni različici in nato 22. marca 2012 v končni različici, ki jo je odobrila Komisija. Poleg tega je Romunija v odgovor na vprašanje, ki ga je Splošno sodišče postavilo na obravnavi, pojasnila, da so bili fiksni stroški Komisiji dani na voljo v okviru razprav, ki so potekale med prvo revizijo, ter da jih je ta institucija upoštevala in štela za vključene v metodo izračuna, ki so jo predlagali romunski organi. Posledično naj navedeni stroški ne bi bili več navedeni v končni različici ukrepa 215, ki jo je Komisija odobrila.
- 81 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da so se razprave med romunskimi organi in Komisijo, preden je ta maja 2012 odobrila spremembo NPRP 2007–2013, nanašale med drugim na metode za izračun kompenzacijskih plačil v zvezi s spornim podukrepom in da sta bila Komisiji dana na voljo tako končni rezultat kot način, na katerega je bil ta rezultat izračunan. Poleg tega na eni strani Komisija v svojih pisanjih ni izpodbijala, da so ji bile metode izračuna dane na voljo prek sistema za upravljanje skladov Unije SFC2007, določenega v členu 63(1) Uredbe št. 1974/2006. Na drugi strani je Komisija v odgovor na ukrep procesnega vodstva, ki ga je sprejelo Splošno sodišče, priznala, da dopis ARES(2011) 1344895 z dne 13. decembra 2011 (glej točko 4 zgoraj) kaže, da so bili elementi metode izračuna, uporabljene za sporni podukrep, predmet razprav, ki so potekale med njo in Romunijo.
- 82 Na podlagi elementov, danih na voljo Splošnemu sodišču, je treba ugotoviti, da je Komisija, ko je odobrila spremembo NPRP 2007–2013, imela na voljo informacije, na podlagi katerih je lahko presodila, ali so sporni podukrep in metode za izračun stopenj podpore za ta ukrep skladni s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Posledično je treba trditev Komisije, da se je šele po reviziji Računskega sodišča seznanila s tem, da prihranki, povezani z nekupljenimi živalmi, in prihranki krme, povezani z dejanskim povečanjem teže živali, niso bili upoštevani v izračunu stopenj plačil, ki se nanašajo na sporni podukrep, zavrtniti.
- 83 Romunija torej upravičeno trdi, daodobritev NPRP 2007–2013 pomeni „ozaveščeno“ soglasje Komisije k izvajanju spornega podukrepa v skladu s proračunskimi zahtevami in načelom tesnega sodelovanja med to institucijo Unije kot odredbodajalko in državami članicami Unije.

- 84 Na drugem mestu, kot je razvidno iz točk od 76 do 79 zgoraj, so romunski organi in Komisija o metodi za izračun stopenj plačil v zvezi s spornim podukrepom razpravljali pred odobritvijo spremembe NPRP 2007–2013, da bi se vanj vključil navedeni podukrep, Komisija pa je imela na voljo potrebne elemente za presojo skladnosti tega podukrepa s členom 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Na podlagi te razprave in dokumentov, navedenih v točkah 78 in 79 zgoraj, je mogoče ugotoviti, da je Komisija dala „natančne informacije“ v smislu sodne prakse, navedene v točki 69 zgoraj, ko je poslala dopis z dne 4. aprila 2012 in odobrila spremembo NPRP 2007–2013. Poleg tega je iz besedila dopisa Komisije z dne 4. aprila 2012 in sklepa o odobritvi spremembe nacionalnega programa za razvoj podeželja mogoče sklepati, da so bile navedene informacije „brezpogojne“ v smislu sodne prakse, navedene v točki 69 zgoraj. Nazadnje je treba ugotoviti, da so bile zadevne informacije tudi „skladne“ v smislu navedene sodne prakse. V skladu s členom 9(6) Uredbe št. 1974/2006 namreč Komisija oceni spremembe programov za razvoj podeželja, ki jih predlagajo države članice, tako da presodi usklajenost z Uredbo št. 1698/2005, skladnost z ustreznim nacionalnim strateškim načrtom in usklajenost z Uredbo št. 1974/2006.
- 85 Poleg tega, ker je Komisija ob odobritvi spremembe NPRP 2007–2013, da bi se vanj vključil ukrep 215, presodila skladnost spornega podukrepa z Uredbo št. 1698/2005, torej vključno s členom 40(3) te uredbe, je treba priznati, da so romunski organi upravičeno menili, da je v obravnavani zadevi sklep Komisije o odobritvi spremembe NPRP 2007–2013 pravna obveznost v smislu člena 23, drugi odstavek, Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL 2005, L 209, str. 1). V skladu s to določbo se „[o]dločitev Komisije o odobritvi vsakega programa razvoja podeželja, ki ga je predložila država članica, [...] šteje za odločitev o financiranju v smislu člena 75(2) Uredbe [...] št. 1605/2002 in ustvarja, potem ko se zadevno državo članico o njej uradno obvesti, pravno obveznost v smislu omenjene uredbe“. Taka pravna obveznost lahko v posebnih okoliščinah, kot so okoliščine tega spora, vzbudi legitimno pričakovanje, da bo Komisija ohranila presojo skladnosti ukrepa z veljavnimi pravili.
- 86 Glede na navedeno je treba priznati, da je Komisija pri romunskih organih vzbudila legitimno pričakovanje v smislu sodne prakse, navedene v točki 70 zgoraj, da so stopnje kompenzacijskega plačila, ki se nanašajo na sporni podukrep, skladne s predpisi Unije in da so zato navedena plačila zajeta s financiranjem Unije.
- 87 Na tretjem mestu, glede trditve Komisije, da po tem, ko je Računsko sodišče romunskim organom poslalo svoje ugotovitve, pričakovanja romunskih organov niso bila več „legitimna“ v smislu sodne prakse, navedene v točkah 70 in 71 zgoraj, je treba ugotoviti naslednje.
- 88 Prvič, kot upravičeno poudarja Romunija, je revizijski postopek pred Računskim sodiščem vmesna faza v postopku sprejetja izpodbijanega sklepa in ocene skladnosti odhodkov, nastalih na podlagi NPRP 2007–2013. Navedeni fazi sledijo ukrepi Komisije, kot so revizija, dvostranska srečanja, morebitni pravni postopki, končno stališče Komisije po navedenih postopkih, zbirno poročilo in sklep o izključitvi iz financiranja. Ker je Komisija zagotovila informacije, ki bi pri Romuniji lahko vzbudile legitimno pričakovanje, da so stopnje kompenzacijskega plačila v zvezi s spornim podukrepom, določene v NPRP 2007–2013, upoštewane, zgolj dejstvo, da je Komisija lahko spremenila svoje stališče zaradi ugotovitev Računskega sodišča, ne more omajati navedenega pričakovanja.
- 89 Poleg tega iz branja ugotovitev Računskega sodišča in pravnega dopisa Komisije z dne 14. marca 2017 (glej točko 13 zgoraj) izhaja, da so revizorji Računskega sodišča sporočili stopnjo napake, ki je znašala do 78,87 % za nekatere podukrepe in kategorije živali, in skupni znesek

napake v višini 160.056.272,18 EUR, medtem ko je Komisija predlagala, naj se iz financiranja Unije izključi znesek 73.619.746,33 EUR iz naslova spornega podukrepa in drugih podukrepov ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013. Poleg tega Komisija pri prvi reviziji ni ocenila učinka napake v primeru spornega podukrepa, čeprav je učinek, ki so ga ocenili revizorji Računskega sodišča, znašal 38,41 %. Kot je razvidno iz poročila, ki ga je spravi organ izdal v okviru postopka 19/RO/796, je Komisija na zaslišanju pred tem organom navedla, da ni mogla niti preveriti niti razumeti izračuna stopnje napake, višje od 38 %, ki ga je opravilo Računsko sodišče.

- 90 Iz navedenega izhaja, da so bile ugotovitve Računskega sodišča romunskim organom poslano pred spremenjenim stališčem Komisije, v skladu s katerim je bil s plačili, izvedenimi na podlagi spornega podukrepa, kršen člen 40(3) Uredbe št. 1698/2005. Tako ni mogoče trditi, da bi romunski organi od prejema ugotovitev Računskega sodišča morali razumno pričakovati, da bo Komisija, ki je dala natančne, brezpogojne in skladne informacije, v skladu s katerimi metoda za izračun stopenj plačil v zvezi s spornim ukrepom izpolnjuje zahteve iz Uredbe št. 1698/2005, lahko „upoštevala drugačno metodo izračuna“ od tiste, ki so jo uporabili romunski organi in ki se bo poleg tega razlikovala od metode, ki jo je predlagalo Računsko sodišče.
- 91 Drugič, člen 9(3) Uredbe št. 1974/2006 določa, da se spremembe NPRP 2007–2013 lahko uvedejo najkasneje do 31. decembra 2015, pod pogojem, da države članice te spremembe sporočijo najkasneje do 31. avgusta 2015. V obravnavani zadevi ni sporno, da v skladu z navedenim členom določbe NPRP 2007–2013 in ukrepa 215, ki se je v tem obdobju izvajal v zakonodajnem okviru skupne kmetijske politike, ni bilo več mogoče spremeniti, ko je Računsko sodišče sporočilo ugotovitve revizije. Poleg tega Komisija v dopisu z dne 28. februarja 2019 priznava, da sprememba NPRP 2007–2013 na ta dan ni bila več mogoča. Torej ni mogoče trditi niti tega, da so romunski organi lahko uporabljali drugačna plačila od tistih, ki so bila odobrena s Sklepom Komisije C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012, čeprav je ta sklep ostajal v veljavi, niti tega, da so v času ugotovitev Računskega sodišča lahko po 31. decembru 2015 enostransko spremenili nacionalni program za razvoj podeželja. Ugotoviti je treba tudi, da so romunski organi od leta 2016 službam Komisije poslali številne prošnje, naj se opredeli postopek za spremembo določb tehničnih specifikacij ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013, in da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, od 3. marca 2016 niso prejeli koristnega odgovora na ta vprašanja.
- 92 Iz dopisa z dne 3. marca 2016, ki ga je Komisija predložila Splošnemu sodišču v odgovor na ukrep procesnega vodstva, namreč ni razvidno, da je bil do tega datuma romunskim organom zagotovljen odgovor o tem, kako izvesti kompenzacijska plačila v zvezi s spornim ukrepom. Komisija se v dopisu z dne 3. marca 2016 sklicuje na plačila v zvezi z drugimi podukrepi ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013. Vsekakor je treba tudi ob predpostavki, da je Komisija v dopisu z dne 3. marca 2016 implicitno predlagala, naj se v zaveze zadevnih upravičencev vstavijo določbe o reviziji, ugotoviti, da taka vstavitev ne more zadostovati za to, da romunski organi nehalo uporabljati stopnje plačil, ki se nanašajo na sporni podukrep in so določene v nespremenjenem nacionalnem programu za razvoj podeželja. Znižanje stopenj plačil v zvezi s spornim podukrepom se je za romunske organe začelo uporabljati po spremembi NPRP 2007–2013, opravljeni v skladu s členoma 18 in 19 Uredbe št. 1698/2005.
- 93 Člen 18 Uredbe št. 1698/2005, naslovljen „Priprava in odobritev“, določa:
- „1. Programme razvoja podeželja določi država članica v tesnem sodelovanju s partnerji iz člena 6.
2. Za vsak program razvoja podeželja države članice Komisiji podajo predlog, ki vsebuje podatke iz člena 16.

3. Komisija oceni predlagane programe na podlagi njihovega ujemanja s strateškimi smernicami [Unije], z nacionalnim strateškim načrtom in s to uredbo.

Kadar Komisija meni, da se program razvoja podeželja ne ujema s strateškimi smernicami [Unije], z nacionalnim strateškim načrtom ali s to uredbo, od države članice zahteva, da predlagani program ustrezno spremeni.

4. Vsak program razvoja podeželja se odobri v skladu s postopkom iz člena 90(2).“

94 Člen 19 Uredbe št. 1698/2005, naslovljen „Revizija“, določa:

„1. Programi razvoja podeželja se ponovno pregledajo in, če je potrebno, jih po potrditvi nadzornega odbora država članica prilagodi za preostalo obdobje. Revizije upoštevajo izide ocenjevanj in poročil Komisije, zlasti z namenom večjega upoštevanja ali prilagajanja prednostnim ciljem [Unije].

2. Komisija sprejme odločbo o prošnjah za revizijo programov razvoja podeželja po predložitvi takšne prošnje države članice v skladu s postopkom iz člena 90(2). Spremembe, za katere je potrebna odobritev Komisije, se opredelijo v skladu s postopkom iz člena 90(2).“

95 Med dialogom s Komisijo so romunski organi večkrat poudarili, da je objektivno nemogoče spremeniti NPRP 2007–2013, in Komisijo od 7. januarja 2016 prosili za pomoč pri iskanju rešitve. Komisija tako ne more trditi, da romunski organi niso ravnali z vso zahtevano skrbnostjo, da bi čim hitreje razjasnili položaj in našli pravno vzdržno možnost.

96 Tretjič, Komisija se ne more uspešno sklicevati na svoj predlog v dopisu z dne 28. februarja 2019, v skladu s katerim so bila po 31. decembru 2015 vsa plačila v zvezi z ukrepom 215 izvedena na podlagi prehodnih določb o odhodkih za nacionalni program za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, sama pa bi načeloma lahko priznala, da se je sprememba stopenj plačil v zvezi z navedenim podukrepom odražala v besedilu nacionalnega programa za razvoj podeželja prek spremembe tega programa.

97 Predpisi Unije namreč določajo roke za spremembo NPRP 2007–2013 in za vložitev zahtevkov za plačilo na podlagi enega od ukrepov navedenega programa. Na datum dopisa Komisije, to je 28. februarja 2019, kompenzacijskih plačil ni bilo več mogoče spremeniti s spremembo nacionalnega programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, ki bi se uporabila retroaktivno za zahteve za plačilo, ki so bili že vloženi na podlagi spornega podukrepa. Zaveze upravičencev so bile sklenjene na podlagi NPRP 2007–2013 in datum za vložitev zahtevkov za plačilo za zadnje leto zavez upravičencev do ukrepa 215 je bil 15. februar 2019.

98 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je bil – kot je razvidno iz spisa in je bilo pojasnjeno na obravnavi – ukrep 215 iz NPRP 2007–2013 predmet prehodne ureditve v okviru nacionalnega programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, odobrenega z Izvedbenim sklepom Komisije C(2015) 3508 z dne 26. maja 2015, in je bil izveden v okviru prehodnih določb, ne da bi bili posebni pogoji glede zavez iz naslova ukrepa 215 prilagojeni s spremembo nacionalnega programa za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020. Tako je za romunske organe znesek plačil v zvezi s spornim podukrepom ostal znesek iz NPRP 2007–2013, in sicer do leta 2019, ki je bilo zadnje leta prehodnih zavez v okviru ukrepa 215, za katere so bila kompenzacijska plačila v zvezi s spornim podukrepom izvedena do roka 30. junija 2020, kot določa člen 75(1) Uredbe št. 1306/2013.

- 99 Poleg tega so bili, kot je navedeno v dopisu romunskih organov z dne 11. septembra 2019, programski dokumenti o izvajanju ukrepov iz NPRP 2007–2013 (vodnik za prosilca, priročniki in postopki za upravljanje zahtevkov za plačilo, priročniki in postopki za odobritev plačila) odobreni z ministrskim odlokom in pomenijo nacionalno zakonodajo. Vsebujejo zneske, ki so navedeni v specifikacijah ukrepa 215.
- 100 Četrtrič, kot je spravni organ storil v poročilu, izdanem v okviru postopka 19/RO/796, je treba torej priznati, da sta bila sprememba NPRP 2007–2013 in sklep o odobritvi navedene spremembe potrebna, da bi romunski organi lahko zmanjšali izplačana kompenzacijska plačila. Ti organi so namreč upravičeno trdili, da spoštovanje upoštevnih predpisov Unije in, natančneje, člena 9(3) Uredbe št. 1974/2006 (glej točko 91 zgoraj) ter upoštevne nacionalne zakonodaje, sprejete za izvajanje navedenega programa, onemogoča, da bi se po datumu, ko so bili obveščeni o ugotovitvah Računskega sodišča, spremenile stopnje plačil in metoda izračuna v zvezi s spornim podukrepom, ki ga je Komisija odobrila s Sklepom C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012.
- 101 Tako je treba šteti, da ob upoštevanju okoliščin obravnavane zadeve, in sicer da so bile metode za izračun stopnje plačila v zvezi s spornim podukrepom in finančni rezultati tega izračuna predmet posebnih pogajanj s Komisijo, ki jih je v dopisu z dne 4. aprila 2012 in Sklepu C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 izrecno sprejela kot skladne z Uredbo št. 1698/2005, ugotovitve Računskega sodišča ne morejo s takojšnjim učinkom razveljaviti navedenih metod in njihovih rezultatov ter posledično odpraviti legitimnih pričakovanj Romunije.
- 102 Ker je Romunija tudi po ugotovitvah Računskega sodišča še naprej legitimno pričakovala, da bodo stopnje kompenzacijskih plačil v zvezi s spornim podukrepom, ki so določene v NPRP 2007–2013, prenesene v nacionalni program za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020 (glej točko 98 zgoraj) in prevzete v nacionalni zakonodaji (glej točko 99 zgoraj), upoštevane med celotnim trajanjem zavez, ki so jih sprejeli upravičenci, je Komisija ta pričakovanja torej kršila, ko se je odločila uporabiti 25-odstotni pavšalni popravek in iz financiranja Unije izključiti ustrezne odhodke v zvezi z navedenim podukrepom.
- 103 Te ugotovitve ne omaja trditev Komisije, ki se nanaša na uporabo sodbe z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), v obravnavani zadevi. V točki 31 te sodbe je namreč navedeno, da člen 30 Uredbe št. 1782/2003 določa, da se sheme podpor, naštetih v Prilogi I k tej uredbi, uporabljajo brez vpliva na možnost pregleda v katerem koli trenutku glede na razvoj trga in proračunske razmere. V točki 32 te sodbe je pojasnjeno, da je v uvodni izjavi 22 navedene uredbe navedeno, da je treba skupne sheme podpore prilagoditi okoliščinam, in sicer, kadar je potrebno, v kratkih rokih, in da se zato prejemniki ne morejo zanašati na nespremenljivost pogojev za podporo in morajo biti pripravljeni na možen pregled shem glede na tržni razvoj. Sodišče je v točki 33 navedene sodbe ugotovilo, da je razumen in preudaren gospodarski subjekt lahko predvidel, da se bodo neposredna plačila iz naslova shem dohodkovne podpore po pregledu glede na razvoj trga in proračunske razmere lahko znižala. Vendar v obravnavani zadevi, za razliko od zadeve, ki jo je Sodišče obravnavalo v sodbi z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169), zakonodaja Unije ne omogoča, da bi se NPRP 2007–2013 in zaveze, ki so bile sprejete z upravičenci, kadar koli spremenile, kot to izhaja iz člena 9(3) Uredbe št. 1974/2006, navedenega v točki 91 zgoraj.
- 104 Poleg tega se Komisija ne more sklicevati na uporabo sodbe z dne 3. aprila 2017, Nemčija/Komisija (T-28/16, EU:T:2017:242, točke od 93 do 97), v obravnavani zadevi, da bi izključila časovno ohranitev legitimnih pričakovanj Romunije. Splošno sodišče je namreč v tej sodbi razsodilo, da

to, da je Komisija odobrila program za razvoj podeželskega gospodarstva in podeželskih območij na Bavarskem (Nemčija) za obdobje 2007–2013, ne more pomeniti, da se je Komisija odpovedala zahtevi po primerjalnih izbirnih merilih, sicer bi vsekakor presegla svoje pristojnosti. Vendar položaj v obravnavani zadevi ni primerljiv s položajem, ki je bil obravnavan v navedeni sodbi. V obravnavani zadevi je namreč Komisija, ki je imela na voljo vse potrebne elemente, v okviru svoje široke diskrecijske pravice odločila, da spremembo NPRP 2007–2013, tako da se vanj vključi ukrep 215 (in torej sporni podukrep), odobri kot skladno z Uredbo št. 1698/2005, torej tudi s členom 40(3) te uredbe. Komisija je s tem odobrila metodo za izračun stopenj kompenzacijskega plačila v zvezi s spornim podukrepom, v kateri niso upoštevani prihranki zaradi živali, ki niso bile več kupljene, in dejanska teža živali za izračun prihrankov krme. Poleg tega iz sodbe z dne 3. aprila 2017, Nemčija/Komisija (T-28/16, EU:T:2017:242), ne izhaja, da so bili ukrepi zadevnega razvojnega programa predmet posebnih pogajanj kot v obravnavani zadevi.

- 105 Prav tako je treba zavrniti možnost, ki jo je Komisija navedla na obravnavi, da se v obravnavani zadevi uporabi sodna praksa, ki izhaja iz sodbe z dne 22. novembra 2018, Portugalska/Komisija (T-31/17, EU:T:2018:830, točka 93).
- 106 Res je namreč, da je bilo v točki 93 sodbe z dne 22. novembra 2018, Portugalska/Komisija (T-31/17, EU:T:2018:830), razsojeno, da so splošni programi začasne narave, tako da Komisija pri njihovi odobritvi načeloma ne sprejme dokončnega stališča o skladnosti ukrepov, ki jih vsebujejo, z vsemi veljavnimi pravnimi pravili prava Unije in posledično o upravičenosti teh ukrepov za financiranje Unije. Splošno sodišče je dodalo, da zgolj iz dejstva, da je Komisija odobrila splošni program, ni mogoče sklepati niti tega, da so ukrepi iz tega programa nujno skladni z vsemi veljavnimi pravnimi pravili prava Unije, niti tega, da Komisija ne more več podvomiti o upravičenosti teh ukrepov do financiranja Unije, zlasti v postopku potrditve skladnosti iz člena 31 Uredbe št. 1290/2005, ter se je sklicevalo na točke 48, 49, 52 in 59 sklepnih predlogov generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi C-4/17 (EU:C:2018:237).
- 107 Vendar je treba ugotoviti, da je v točki 96 sodbe z dne 22. novembra 2018, Portugalska/Komisija (T-31/17, EU:T:2018:830), izrecno navedeno, da se Komisija v sklepu o odobritvi zadevnega nacionalnega programa razvoja podeželja ni izrecno izrekla o skladnosti podukrepa zadevnega programa z vsemi določbami, ki veljajo za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS). Poleg tega je bilo v izreku sklepa Komisije o odobritvi spremembe navedenega programa pojasnjeno, da odobritev, dana s tem sklepom, „ne zajema pravil o nadzoru in sankcij, ki bodo preučene v okviru revizij EKJS“. Splošno sodišče je torej glede na besedilo sklepa o odobritvi in pravni okvir, v katerem je bil sprejet, razsodilo, da ni mogoče šteti, da je Komisija „portugalskim organom pri sprejemanju tega sklepa zagotovila natančne, brezpogojne in usklajene informacije o upravičenosti odhodkov v zvezi z nadzornimi ukrepi, navedenimi v točki 4.6 Priloge I Podprograma za avtonomno regijo Azori [(Portugalska)], do financiranja Unije“. Presoj iz navedene sodbe zato ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo. Kot je bilo namreč ugotovljeno v točkah 84, 101 in 102 zgoraj, se je Komisija v obravnavani zadevi posebej pogajala o vsebini spornega podukrepa. Sklep o odobritvi spremembe NPRP 2007–2013 torej ne more biti zgolj „začasen“.
- 108 V zvezi s trditvijo Komisije, da je Romunija kljub temu, da pogodbe z upravičenci niso vsebovale določb o pregledu, v svojem pravnem okviru našla način za zmanjšanje plačil za druge podukrepe ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013 tudi po letu 2015, je treba glede na ugotovitve v točkah od 91 do 100 zgoraj opozoriti, da navedena trditev ne dokazuje, da bi Romunija v zvezi s spornim podukrepom prav tako lahko našla način za zmanjšanje stopenj kompenzacijskega plačila. Poleg tega je Romunija v dopisih z dne 9. julija 2018 ter 8. januarja in 12. februarja 2019 Komisiji

sporočila, da so zaradi zmanjšanja kompenzacijskih plačil, ki se nanašajo na druge podukrepe, upravičenci začeli sodne postopke, v katerih zahtevajo celotno plačilo pomoči v skladu z NPRP 2007–2013 in nacionalno zakonodajo.

- 109 V zvezi s tem je Romunija v dopisu z dne 11. septembra 2019 pravilno trdila, da predlog Komisije, naj se po vložitvi zahtevkov za plačilo za peto in zadnje leto zavez iz naslova ukrepa 215 v metodologijo izračuna kompenzacijskih plačil vključijo novi elementi poleg tistih, ki so bili znani ob podpisu zavez, pomeni tveganje za upravičence zaradi nepredvidljivosti dejavnikov, ki lahko vplivajo na ekonomske in finančne kazalnike, od katerih je odvisna vzdržnost kmetijskih gospodarstev in v nekaterih izjemnih primerih celo nadaljevanje gospodarske dejavnosti kmetijskih gospodarstev v težavah.
- 110 Zaveze, ki so jih upravičenci podpisali v okviru ukrepa 215, veljajo kot pogodba, so sklenjene za minimalno obdobje petih let in določajo zaveze, ki so jih upravičenci prostovoljno sprejeli, da bodo izpolnjevali osnovne zahteve, posebne zahteve in ukrepe za vsak podukrep, h kateremu so pristopili, in standarde okoljske navzkrižne skladnosti, ki veljajo za kmetijska zemljišča, ki so del zadevnega kmetijskega gospodarstva, in kmetijske dejavnosti, ki se opravljajo na tem gospodarstvu. Zaradi teh zavez in izteka roka, določenega za predlaganje spremembe NPRP 2007–2013, romunski organi niso mogli uporabiti kompenzacijskih plačil, ki ne ustrezajo ravni, navedeni v tehničnih specifikacijah ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013.
- 111 Vsekakor to, da Romunija lahko zmanjša plačila in s tem izgube, ki so posledica zavrnitve kmetijskih skladov, da prevzamejo te odhodke v zvezi s spornim podukrepom – v nasprotju s tem, kar je izhajalo iz odobrenega nacionalnega programa za razvoj podeželja – tej državi ne more odvzeti možnosti, da se učinkovito opre na svoje legitimno pričakovanje, da bodo stopnje kompenzacijskega plačila v zvezi s spornim podukrepom, določene v NPRP 2007–2013 in prevzete v nacionalni zakonodaji (glej točko 99 zgoraj), spoštovane. Poleg tega bi bili nujnost, da se v okviru spornega podukrepa začnejo postopki za spremembo pogodb, in nujnost soočenja s sodnimi postopki, do katerih bi lahko prišlo zaradi tega, kot se je zgodilo v okviru drugih podukrepov ukrepa 215 iz NPRP 2007–2013, pravzaprav negativni posledici kršitve načela varstva legitimnih pričakovanj Romunije in načela pravne varnosti.
- 112 Priznati je sicer treba, da v skladu s sodno prakso to, da Komisija sprejme program za razvoj podeželja, temu programskemu dokumentu ne podeljuje večje pravne vrednosti od tiste, ki jo ima zakonodaja Unije, in da morata zato Komisija in Romunija še naprej spoštovati določbe zakonodaje Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2015, Poljska/Komisija, T-257/13, neobjavljena, EU:T:2015:111, točka 53). Vendar Romunija svoje trditve, da je Komisija kršila načelo varstva legitimnih pričakovanj, opira ne le na odobritev NPRP 2007–2013, temveč tudi na to, da sta bila ukrep 215 in njegova metoda za izračun kompenzacijskih plačil predmet posebnih pogajanj, ter to, da ko ji je Računsko sodišče poslalo svoje ugotovitve, zakonodaja Unije, in sicer člen 9(3) Uredbe št. 1974/2006, ni več omogočala spremembe navedenega programa. *Ratio legis* te določbe pa je zagotoviti stabilnost zavez, sprejetih na podlagi NPRP 2007–2013.
- 113 Ker v besedilu člena 40(3) Uredbe št. 1698/2005, v skladu s katerim plačila za dobro počutje živali krijejo dodatne stroške in izpad dohodka, ki so posledica sprejetih zavez (glej točko 45 zgoraj), ni navedeno, kako izračunati dodatne stroške, ki jih imajo rejci, in ker ima Komisija široko diskrecijsko pravico pri odločanju, ali metoda za izračun stopenj kompenzacijskih plačil privede do čezmernega nadomestila za upravičence do pomoči, je treba posebno pozornost nameniti njeni odobritvi metode, ki so jo opredelili romunski organi, po posebnih pogajanjih z njimi. Povedano drugače, iz odobritve spremembe NPRP 2007–2013 s strani Komisije v Sklepu

C(2012) 3529 final z dne 25. maja 2012 in izteka roka za spremembo tega programa je mogoče sklepati, da je ta sklep vzbudil utemeljeno upanje, ne le da sporni podukrep ne bo več spremenjen, ampak tudi da bodo pričakovanja romunskih organov ostala legitimna v smislu sodne prakse, navedene v točkah 70 in 71 zgoraj, potem ko bodo uradno obveščeni o ugotovitvah Računskega sodišča.

- 114 Ob upoštevanju posebnih okoliščin obravnavane zadeve je treba priznati, da na pravico do financiranja Unije za kompenzacijska plačila v zvezi s spornim podukrepom v skladu z zneskom, določenim v NPRP 2007–2013 in prenesenim v nacionalni program za razvoj podeželja za obdobje 2014–2020, odobren s Sklepom Komisije C(2015) 3508 z dne 26. maja 2015, v zameno za zaveze, ki so jih kmetje sprejeli za petletno obdobje in jih spoštujejo (in sicer 10-odstotno povečanje dodeljenega talnega prostora za vsako žival in posledično zmanjšanje števila živali), ne morejo vplivati in je spremeniti poznejša dejstva, kot so ugotovitve Računskega sodišča, ker bi to poseglo v legitimno pričakovanje romunskih organov.
- 115 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Komisija pri sprejetju izpodbijanega sklepa ni spoštovala načela varstva legitimnih pričakovanj in posledično načela pravnega varstva, iz katerega izhaja načelo varstva legitimnih pričakovanj (glej točko 69 zgoraj).
- 116 Četrty in peti očitek iz prvega tožbenega razloga je torej treba sprejeti.

Tretji očitek iz prvega tožbenega razloga: kršitev člena 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 in Smernic za izračun finančnih popravkov

- 117 Romunija trdi, da je Komisija napačno uporabila člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 in Smernice za izračun finančnih popravkov. Poudarja, da je bila ta težava, kot je spravi organ ponazoril v poročilu, predstavljenem v okviru postopka 17/RO/796 (glej točko 15 zgoraj), izpostavljena že v zvezi z Izvedbenim sklepom 2018/873. Natančneje, Komisija naj bi nepravilno štela, da je obstoj domnevno napačne metode izračuna mogoče enačiti s primeri nepravilnosti, ki jih ureja člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014. Primer iz navedene določbe naj bi se namreč nanašal na ravnanje upravičencev do sredstev. V obravnavani zadevi naj ne bi šlo za pomanjkljivosti pri preverjanju zakonitosti in pravilnosti zahtevkov, ki so privedli do kompenzacijskega plačila na podlagi spornega podukrepa. Poleg tega naj bi bilo v primeru napačne metode izračuna mogoče brez nesorazmernega prizadevanja določiti točen znesek popravkov. Ker naj ugotovitve, da je metoda izračuna napačna, ne bi bilo mogoče povezati s primeri nepravilnosti v smislu zgoraj navedenih določb, naj ta ugotovitev ne bi mogla privedi do uporabe pavšalnega popravka.
- 118 Komisija odgovarja, da se je pravilno oprla na člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014, ker na podlagi informacij, pridobljenih z drugo revizijo, zneska čezmernega nadomestila ni mogla natančneje določiti z izračunom ali ekstrapolacijo, kot se zahteva v členu 12(2) in (3) navedene uredbe. Komisija priznava, da so bile v okviru prve revizije nepravilnosti opredeljene hkrati kot „neupravičeni odhodki“ in kot „neobstoj ključne kontrole“ v zvezi z ustreznimi preverjanji, s katerimi se je preverila skladnost zahtevka z vsemi merili za upravičenost, določenimi v zakonodaji Unije in opredeljenimi v NPRP 2007–2013. Vendar naj sklep, sprejet po prvi reviziji, ne bi bil predmet te zadeve, druga revizija pa naj bi se končala z ugotovitvijo „splošnih nepravilnosti“ in „malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“, ne da bi bil omenjen neobstoj ključne kontrole v smislu Smernic za izračun finančnih popravkov. Po mnenju Komisije je bil izraz „pavšalni popravek“ uporabljen v obeh revizijah, kar pa zadeva terminologijo, uporabljeno za popravke, se izraza „nepravilne stopnje plačil“ in „precenjeni zneski plačil“

nanašata na isti vidik, in sicer to, da so bili zaradi nepravilnih stopenj plačil precenjeni zneski, ki jih je bilo treba plačati. Člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 pa naj bi se nanašal na uporabo člena 52(1) Uredbe št. 1306/2013, ki naj bi vključeval vse odhodke, ki niso skladni s pravom Unije in EKSRP, ter čezmerno nadomestilo, ki je predmet obravnavane zadeve in rezultat uporabe napačne metode izračuna.

- 119 V zvezi s tem je treba poudariti, da kadar Komisija ugotovi, da odhodki niso bili izvršeni v skladu s pravom Unije, v skladu s členom 52(1) Uredbe št. 1306/2013 sprejme sklep, s katerim določi zneske, ki se izključijo iz financiranja Unije. Komisija v skladu s členom 52(2) te uredbe oceni zneske, ki se izključijo iz financiranja, zlasti na podlagi teže ugotovljene neskladnosti. V ta namen upošteva naravo kršitve in finančno škodo, povzročeno Uniji. Poleg tega izključitev opre na ugotovljene neupravičeno porabljene zneske, kadar teh ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, pa lahko med drugim uporabi pavšalne popravke. Pavšalni popravki se uporabijo le takrat, kadar zaradi narave primera ali zato, ker država članica Komisiji ni predložila potrebnih informacij, s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode, povzročene Uniji.
- 120 V členu 12(2) in (3) Delegirane uredbe št. 907/2014 se upoštevajo primeri, v katerih se neupravičeno porabljeni zneski lahko ugotovijo s sorazmernim prizadevanjem in s pomočjo držav članic.
- 121 Člen 12(1), drugi pododstavek, Delegirane uredbe št. 907/2014 določa, da „[z]a določitev zneskov, ki jih je mogoče izključiti iz financiranja Unije, potem ko se ugotovi, da odhodek ni nastal v skladu z zakonodajo Unije, ter v zvezi z EKSRP v skladu z veljavno zakonodajo Unije in nacionalno zakonodajo Komisija uporabi svoje ugotovitve ter upošteva informacije, ki jih posredujejo države članice med postopkom potrditve skladnosti, opravljenem v skladu s členom 52 Uredbe [...] št. 1306/2013“.
- 122 Člen 12(3) Delegirane uredbe št. 907/2014 določa:
- „Kadar neustrezno porabljenih zneskov ni mogoče določiti v skladu z odstavkom 2, lahko Komisija določi zneske, ki jih je treba izključiti, z uporabo ekstrapoliranih popravkov. Da bi Komisija lahko določila zadevne zneske, lahko države članice v obdobjih, ki jih Komisija določi med postopkom potrditve skladnosti, predložijo izračun zneska za izključitev iz financiranja Unije s statistično ekstrapolacijo rezultatov pregledov, opravljenih na reprezentativnem vzorcu teh primerov. Vzorec se vzame iz populacije, za katero je razumno pričakovati, da se bodo pojavile neskladnosti.“
- 123 Člen 12(6) in (7) Delegirane uredbe št. 907/2014 se nanaša na primere, v katerih pogoji za določitev zneskov, ki jih je treba izključiti iz financiranja Unije, iz člena 12(2) in (3) navedene uredbe niso izpolnjeni. Komisija zato uporabi pavšalne popravke, katerih višina je določena ob upoštevanju narave in teže kršitve ter njenih ocen tveganja finančne škode, povzročene Uniji.
- 124 Člen 12(6) Delegirane uredbe št. 907/2014 določa:
- „Kadar pogoji za določitev zneskov za izključitev iz financiranja Unije, kot so določeni v odstavkih 2 in 3, niso izpolnjeni oziroma je narava takšnih primerov takšna, da zneskov za izključitev ni mogoče določiti na podlagi teh dveh odstavkov, Komisija uporabi ustrezne pavšalne popravke, pri čemer upošteva naravo in težo kršitve ter svojo oceno tveganja finančne škode, povzročene Uniji.“

Stopnja pavšalnega popravka se določi z upoštevanjem zlasti vrste ugotovljene neskladnosti. V ta namen se razlikuje med pomanjkljivostmi pri ključnih in pomožnih kontrolah, kot sledi:

- (a) ključne kontrole so upravni nadzor in pregledi na kraju samem, ki so potrebni za ugotovitev upravičenosti pomoči in zadevne uporabe zmanjšanj in kazni;
- (b) pomožne kontrole so vsi drugi upravni postopki, ki so potrebni za pravilno obravnavanje zahtevkov.

Če se med istim postopkom za potrditev skladnosti ugotovijo različne neskladnosti, ki bi posamično privedle do različnih pavšalnih popravkov, se uporabijo samo najvišji pavšalni popravki.“

- 125 Člen 12(7) Delegirane uredbe št. 907/2014 določa, da „[p]ri določanju ravni pavšalnih popravkov Komisija posebej upošteva naslednje okoliščine, ki kažejo večjo težo pomanjkljivosti, kar razkriva večje tveganje izgube za proračun Unije“.
- 126 V zvezi s težo člen 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2014 med drugim določa, da je ta teža večja in da torej obstaja povečano tveganje izgube za proračun Unije, če „država članica ne uporablja kontrolnega sistema oziroma ga uporablja zelo pomanjkljivo[in če] obstajajo dokazi o številnih nepravilnosti[h] in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks [...]“.
- 127 Razsojeno je bilo, da je namen popravka, ki ga Komisija določi v skladu s Smernicami za izračun finančnih popravkov, preprečiti bremenitev skladov z zneski, ki niso služili za financiranje cilja, ki mu sledi zadevna ureditev Unije, in ne pomeni sankcije. V sodni praksi je bilo tako priznано, da pavšalne stopnje, ki so upoštevane v navedenih smernicah, hkrati omogočajo spoštovanje prava Unije in dobro gospodarjenje z viri Unije ter preprečitev, da bi Komisija svojo diskrecijsko pravico izvrševala tako, da bi državam članicam nalagala pretirane in nesorazmerne popravke (glej v tem smislu sodbo z dne 6. julija 2015, Italija/Komisija, T-44/11, neobjavljena, EU:T:2015:469, točka 87 in navedena sodna praksa).
- 128 Poleg tega je bilo v sodni praksi pojasnjeno, da lahko Komisija, kadar ni mogoče natančno oceniti izgub, ki jih je utrpela Unija, določi pavšalni popravek na podlagi usmeritev iz Smernic za izračun finančnih popravkov (glej v tem smislu sodbo z dne 6. julija 2015, Italija/Komisija, T-44/11, EU:T:2015:469, točka 89 in navedena sodna praksa).
- 129 Kot je bilo opozorjeno v točki 48 zgoraj, je v točki 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov navedeno:
- „[Če] ,država članica ne uporablja kontrolnega sistema oziroma ga uporablja zelo pomanjkljivo[in] poleg tega obstajajo dokazi o številnih nepravilnosti[h] in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks[...]‘, je utemeljen 25-odstotni popravek, ker se lahko upravičeno predpostavlja, da bo možnost nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov povzročila izjemno velike izgube za proračun Unije.
- [...]“
- 130 Iz sodne prakse je razvidno, da v skladu s točko 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov Komisija v okoliščinah, ki kažejo na večjo težo ugotovljenih pomanjkljivosti in zato večje tveganje izgube za proračun Unije, iz člena 12(7) Delegirane uredbe št. 907/2014 načeloma uporabi

pavšalni popravek v višini 25 %. Lahko pa določi še višjo stopnjo popravka. Tako je 100-odstotni pavšalni popravek utemeljen, kadar so pomanjkljivosti sistema kontrol tako resne, da pomenijo popolno neupoštevanje pravil Unije, zaradi česar so vsa izplačila nepravilna (sodba z dne 17. decembra 2020, Francija/Komisija, C-404/19 P, EU:C:2020:1041, točka 58).

- 131 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je Komisija, kot je razvidno iz zbirnega poročila in končnega stališča v dopisu z dne 14. aprila 2020, naložitev pavšalnega popravka oprla na obstoj velikega tveganja za kmetijske sklade, ker so romunski organi sistem upravljanja in kontrole za ukrep 215 v zvezi z dobrim počutjem živali uporabili „zelo pomanjkljivo, kar zadeva stopnje plačil v zvezi s spornim podukrepom“. Po mnenju Komisije je ta pomanjkljivost, ki vpliva na vsa plačila na podlagi spornega podukrepa, sistematična. Natančneje, menila je, da obstajajo indici o splošnih nepravilnostih, ki so privedle do sistematičnega čezmernega nadomestila za kmete. Ker romunski organi niso zagotovili izračuna tveganja za kmetijske sklade in so vseeno določili populacijo, pri kateri obstaja tveganje, je Komisija sklepala, da je razumno predpostavljati, da možnost nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov povzroča izjemno veliko finančno škodo za proračun Unije. Tako se je Komisija na podlagi Smernic za izračun finančnih popravkov odločila uporabiti pavšalni popravek v višini 25 %.
- 132 V zvezi z nadzorom nad sorazmernostjo pavšalnega popravka, ki ga je uporabila Komisija, je treba poudariti, da je med okoliščinami, ki v skladu s členom 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2014 kažejo na večjo težo ugotovljenih pomanjkljivosti in s tem večje tveganje izgube za proračun Unije, primer, v katerem obstajajo dokazi o številnih nepravilnostih in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks (glej točko 126 zgoraj).
- 133 Ta primer je povzet v točki 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov, v skladu s katero je, če „država članica ne uporablja kontrolnega sistema oziroma ga uporablja zelo pomanjkljivo[in če] poleg tega obstajajo dokazi o številnih nepravilnosti[h] in malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks [...]“, [...] utemeljen 25-odstotni popravek, ker se lahko upravičeno predpostavlja, da bo možnost nekaznovane predložitve nepravilnih zahtevkov povzročila izjemno velike izgube za proračun Unije“ (glej točki 48 in 129 zgoraj).
- 134 Pojem „nepravilnost“ je v točki 1.2 Smernic za izračun finančnih popravkov opredeljen kot „[v]sako kršenje določb zakonodaje [Unije ali nacionalne zakonodaje], ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun [Unije] ali proračunska sredstva, ki jih [upravlja], bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu [Unije], bodisi z neupravičenimi izdatki“.
- 135 Točka 1.2 Smernic o izračunu finančnih popravkov pri opredelitvi pojma „nepravilnost“, ki upravičuje uporabo stopnje popravka v višini 25 % odhodkov, napotuje na „ravnanja“ ali „opustitve dejanj“ gospodarskih subjektov.
- 136 V obravnavani zadevi so, kot trdi spravni organ v poročilu, predstavljenem v okviru postopka 19/RO/856 (glej točko 25 zgoraj), in Romunija ponavlja v svoji tožbi, gospodarski subjekti v smislu točke 1.2 Smernic za izračun finančnih popravkov upravičenci, ki so zaprosili za pomoč na podlagi stopenj plačil, določenih v NPRP 2007–2013, ki ga je Komisija odobrila.
- 137 Kršitev člena 40(3) Uredbe št. 1698/2005, ki jo zatrjuje Komisija, pa nikakor ni posledica „ravnanj“ ali „opustitev dejanj“ upravičencev do pomoči, temveč je posledica metode za izračun stopenj podpore, ki so jo uporabili romunski organi.

- 138 Pravna opredelitev metode izračuna za sporni podukrep in njenega finančnega rezultata kot „splošnih nepravilnosti“ in „velike malomarnosti pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks“ v skladu s Smernicami za izračun finančnih popravkov tako ni pravilna.
- 139 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Komisija, če je sprejela smernice, te v skladu s sodno prakso upoštevati, sodišče Unije pa mora preveriti, ali je ta institucija upoštevala pravila, ki si jih je določila (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2009, Holland Malt/Komisija, T-369/06, EU:T:2009:319, točka 167 in navedena sodna praksa).
- 140 Poleg tega, tudi če bi hoteli priznati, da se „nepravilnosti“ in „velika malomarnost“, ki jih Komisija omenja v zbirnem poročilu in končnem stališču, nanašajo na romunske organe, in ne na upravičence, je treba ugotoviti naslednje.
- 141 Res je, da so bili romunski organi od datuma obvestila o ugotovitvah Računskega sodišča, in sicer od 18. septembra 2015 (glej točko 7 zgoraj), in tudi od dopisa Komisije z dne 21. marca 2016 (glej točko 12 zgoraj) obveščeni o njenem mnenju, da so bile stopnje plačil v zvezi s spornim podukrepom nepravilne. Vendar je Komisija napačno menila, da so romunski organi storili splošne nepravilnosti ali veliko malomarnost pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks s tem, da so še naprej prosto vlagali zahteve za pomoč na podlagi stopnje, ki je privedla do čezmernega nadomestila. Ravnanje romunskih organov je bilo namreč mogoče pojasniti s tem, prvič, da so dobili zagotovila, da je metoda izračuna, predložena Komisiji, skladna z upoštevnimi določbami Uredbe št. 1698/2005 in Uredbe št. 1974/2006, ter drugič, da je na podlagi člena 9(3) Uredbe št. 1974/2006 spremembo NPRP 2007–2013 mogoče uvesti najkasneje do 31. decembra 2015, pod pogojem, da država članica to spremembo sporoči najkasneje do 31. avgusta 2015.
- 142 Sistematičnosti nesprejemanja ukrepov za zmanjšanje kompenzacijskih plačil v zvezi s spornim podukrepom, celo za njihovo začasno ustavitev, torej v obravnavani zadevi ni mogoče enačiti s „splošno nepravilnostjo“ v smislu Smernic za izračun finančnih popravkov, ki bi utemeljevala uporabo 25-odstotne stopnje pavšalnega popravka.
- 143 Kar zadeva domnevno možnost zadevnih upravičencev, da „nekaznovano“ vlagajo nepravilne zahteve, in uporabo domnevno precenjenih stopenj plačil, je treba ugotoviti, da je to povezano z večletnimi zavezami, sprejetimi na podlagi NPRP 2007–2013, in legitimnim pričakovanjem, da se bo sporni podukrep še naprej uporabljal.
- 144 Nazadnje, ravnanja tako romunskih organov kot zadevnih upravičencev ni mogoče enačiti z „veliko“ malomarnostjo pri odpravljanju nepravilnih in goljufivih praks. V obravnavani zadevi zaradi pridobljenega legitimnega pričakovanja romunskih organov, da je metoda izračuna, o kateri so leta 2012 razpravljali s Komisijo, skladna z veljavnimi pravili, ni mogoče opredeliti nobene nepravilne ali goljufive prakse. Zahtevki za plačilo so bili namreč „pravilno“ predloženi v skladu z veljavnim nacionalnim programom za razvoj podeželja in plačila so bila „pravilno“ izvedena na podlagi stopenj, določenih za sporni podukrep, ki ga je Komisija predhodno odobrila ter je veljal tako ob podpisu zavez upravičencev kot ob vložitvi njihovih zahtevkov za plačilo pri plačilni agenciji.
- 145 Ker je Komisija zaradi obstoja in teže nepravilnosti in malomarnosti, ki naj bi jih storili romunski organi zaradi sistematične uporabe precenjenih stopenj plačil, domnevala, da obstaja tveganje za finančno škodo za proračun Unije v skladu s členom 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2014, in ker je treba tako „obstoj“ domnevnih nepravilnosti ali malomarnosti kot „njihovo težo in

sistematičnost“ v obravnavani zadevi izključiti (glej točke od 142 do 144 zgoraj), uporaba 25-odstotnega popravka z vidika navedenega člena v povezavi s Smernicami za izračun finančnih popravkov ni utemeljena.

- 146 Komisija je torej storila napako pri pravni opredelitvi s tem, da se je za utemeljitev uporabe 25-odstotne stopnje kot pavšalnega popravka oprla na člen 12(7)(c) Delegirane uredbe št. 907/2014 v povezavi s Smernicami za izračun finančnih popravkov.
- 147 Poleg tega, kot pravilno trdi Romunija, je Komisija v okviru prve revizije nepravilnosti v zvezi z metodo izračuna za sporni podukrep in njenim finančnim rezultatom opredelila hkrati kot „neupravičene odhodke“ in kot „neobstoje ključne kontrole“ v zvezi z ustreznimi preverjanji skladnosti zahtevka za pomoč z merili za upravičenost, določenimi v zakonodaji Unije in opredeljenimi v NPRP 2007–2013. Čeprav sklep, sprejet po prvi reviziji, kot pravilno trdi Komisija, ni predmet te zadeve, ostaja dejstvo, da pravno napačna opredelitev „neobstoje ključne kontrole“ dokazuje, da Komisija od začetka preiskave ni uspela opredeliti vrste kršitve, ki so jo storili romunski organi, in finančnega popravka, ki se uporablja v tej zadevi.
- 148 Zato je treba sprejeti tretji očitek iz prvega tožbenega razloga in razsoditi, da je Komisija napačno menila, da je 25-odstotni finančni popravek utemeljen na podlagi člena 52 Uredbe št. 1306/2013 v povezavi s členom 12 Delegirane uredbe št. 907/2014 in točko 3.2.5 Smernic za izračun finančnih popravkov.
- 149 Glede na vse navedeno je treba, ne da bi bilo treba preučiti prvi očitek iz prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na obstoj odgovornosti Komisije na podlagi členov od 76 do 78 Uredbe št. 1605/2002, drugi očitek iz prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na napako pri presoji v zvezi z metodo za izračun stopnje kompenzacijskega plačila, in šesti očitek iz prvega tožbenega razloga v zvezi s kršitvijo načela dobrega upravljanja, sprejeti prvi tožbeni razlog in posledično tožbo v celoti s tem, da se izpodbijani sklep razglasi za ničen v delu, v katerem so z njim iz financiranja izključeni nekateri odhodki, ki jih je Romunija imela iz naslova EKSRP za proračunska leta od 2017 do 2019 v znesku 18.717.475,08 EUR.

Stroški

- 150 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 151 Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi Romunije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2020/1734 z dne 18. novembra 2020 o izključitvi nekaterih odhodkov držav članic iz naslova Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) iz financiranja Evropske unije se v delu, v katerem so z njim iz financiranja izključeni nekateri odhodki, ki jih je Romunija imela iz naslova EKSRP za proračunska leta od 2017 do 2019 v znesku 18.717.475,08 EUR, razglasi za ničen.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 18. januarja 2023.

Podpisi