



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 1. dubna 2014¹

Věci C-549/12 P a C-54/13 P

**Spolková republika Německo
proti**

Komisi

„Kasační opravný prostředek — Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) — Operační program spadající pod cíl 1 (1994 — 1999), týkající se Durynska a východní části Berlína (Německo) — Snížení původně přiznaného finančního příspěvku — Metoda extrapolace — Čisté finanční opravy — Nařízení (EHS) č. 2052/88 — Nařízení (EHS) č. 4253/88“

1. V kontextu dvou kasačních opravných prostředků směřujících proti dvěma rozsudkům Tribunálu, kterými byly zamítnuty žaloby na neplatnost podané Spolkovou republikou Německo proti dvěma rozhodnutím Komise o snížení určitých příspěvků z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), vyvstává otázka použitelnosti judikatury stanovené v oblasti snížení finančního příspěvku v souvislosti s jinými strukturálními fondy² na tento případ. Konkrétně vyvstává otázka, zda v případě EFRR představují administrativní pochybení vnitrostátních orgánů „nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení (EHS) č. 4253/88³ a především zda Komise může provést finanční opravy prostřednictvím metody extrapolace.

I – Právní rámec

2. Nařízení Rady (EHS) č. 2052/88 ze dne 24. června 1988 o úkolech strukturálních fondů a jejich účinnosti a o koordinaci mezi jejich činnostmi navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými stávajícími finančními nástroji⁴ vymezuje právní rámec EFRR, který má odstranit největší rozdíly mezi regiony v Unii.

3. Nařízení č. 4253/88, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 2052/88, stanoví v článku 23, nazvaném „Finanční kontrola“, následující:

„1. Aby bylo zaručeno úspěšné dokončení akcí prováděných veřejnými nebo soukromými investory, členské státy přijmou nezbytná opatření k:

— pravidelnému ověřování, že akce financované Společenstvím byly řádně provedeny,

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Například rozsudky ze dne 6. října 1993, Itálie v. Komise, C-55/91 (Recueil, s. I-4813), ze dne 30. listopadu 2000, HMIL (C-436/98, Recueil, s. I-10555), a ze dne 4. března 2004, Německo v. Komise (C-344/01, Recueil, s. I-2081).

3 — Nařízení Rady ze dne 19. prosince 1988, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 2052/88, pokud jde o koordinaci mezi činnostmi jednotlivých strukturálních fondů navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými dostupnými finančními nástroji (Úř. věst. L 374, s. 1).

4 — Úř. věst. L 185, s. 9.

- pro předcházení nesrovnalostem a jejich postihování;
- zpětnému vymáhání prostředků ztracených v důsledku zneužití nebo nedbalosti [...].

2. Aniž jsou dotčeny kontroly prováděné členskými státy na základě vnitrostátních právních a správních předpisů [...], mohou úředníci nebo zaměstnanci Komise provádět kontroly akcí financovaných strukturálními fondy na místě, zejména prostřednictvím namátkových kontrol.[...]" *(neoficiální překlad)*

4. Článek 24 nařízení č. 4253/88, nazvaný „Snížení, pozastavení a zrušení podpory“, stanoví:

„1. Jestliže se zdá, že realizace určité akce nebo opatření odůvodňuje pouze část přiznané finanční pomoci, Komise provede vhodný přezkum takového případu v rámci partnerství, přičemž zejména požádá členský stát nebo orgány jím určené pro realizaci akce, aby ve stanovené lhůtě předložily připomínky.

2. Po tomto přezkumu může Komise snížit nebo pozastavit pomoc pro příslušnou akci nebo opatření, jestliže přezkum potvrdil nesrovnalost nebo významnou změnu ovlivňující povahu nebo podmínky realizace akce nebo opatření, pro niž nebyl vyžádán souhlas Komise.[...]" *(neoficiální překlad)*

5. Podle čl. 1 odst. 2 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95⁵ se „[n]esrovnalostí [...] rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje“.

6. Článek 8 nařízení č. 2064/97⁶ stanoví následující:

„1. Nejpozději při podání žádosti o platbu konečného zůstatku a závěrečného prohlášení o výdajích v souvislosti s každou formou pomoci, předloží členské státy Komisi zprávu [...] vypracovanou osobou nebo útvarem funkčně nezávislým na řídicím orgánu. Tato zpráva shrne závěry kontrol provedených v předchozích letech a obecné závěry o platnosti žádosti o platbu konečného zůstatku, jakož i zákonnosti a řádnosti transakcí, které jsou základem závěrečného prohlášení o výdajích.

2. Pokud existence závažných nedostatků v řízení nebo kontrole anebo vysoká četnost zaznamenaných nesrovnalostí neumožňují schválení platnosti žádosti o platbu konečného zůstatku a závěrečného prohlášení o výdajích, zpráva tyto okolnosti uvede a posoudí rozsah problému a jeho finanční dopady.

V takovém případě může Komise požádat o provedení další kontroly za účelem zjištění nesrovnalostí a jejich nápravy ve stanovené lhůtě.“ *(neoficiální překlad)*

5 — Nařízení Rady ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).

6 — Nařízení Komise ze dne 15. října 1997, kterým se stanoví podrobný mechanismus provádění nařízení Rady č. 4253/88, pokud jde o finanční kontrolu operací spolufinancovaných ze strukturálních fondů prováděnou členskými státy (Úř. věst. L 290, s. 1).

II – Skutečnosti předcházející sporu

A – Věc 549/12 P

7. Na žádost německé vlády Komise rozhodnutím C(94) 1939/5 ze dne 5. srpna 1994 schválila operační program pro spolkovou zemi Durynsko spadající pod cíl 1 v Německu (Arinco č. 94.DE.16.005), který počítal s příspěvkem ze strukturálních fondů ve výši 1 021 771 000 ECU, zvýšeným rozhodnutím C(99) 5087 ze dne 29. prosince 1999 na 1 086 827 000 eur, s financováním z EFRR v maximální výši 1 020 719 000 eur.

8. Pro opatření 2.1 týkající se podpory výrobních činností MSP stanovilo rozhodnutí C(99) 5087 celkovou částku výdajů na 674 104 000 eur a příspěvek z EFRR na 337 052 000 eur.

9. Jako řídicí orgán bylo určeno Ministerstvo hospodářství a dopravy spolkové země Durynsko.

10. V průběhu roku 2001 prováděla Komise systematické kontroly řídicích a kontrolních systémů spolkové země Durynsko a dne 30. ledna 2002 předložila konečnou zprávu, která obsahovala určitá doporučení.

11. Po předložení zprávy, o které hovoří článek 8 nařízení č. 2064/97, a poté, co německé orgány požádaly o platbu konečného zůstatku programu, Komise dne 27. června 2003 pomoc uzavřela a vyplatila konečný zůstatek v požadované výši.

12. Následně v průběhu roku 2003 provedl Účetní dvůr několik kontrolních návštěv a dne 22. června 2004 předal německým orgánům předběžnou zprávu o kontrole; tyto orgány poskytly dopisy ze dne 31. srpna a 13. října 2004 Účetnímu dvoru doplňující informace.

13. Účetní dvůr předal zprávu o kontrole německým orgánům dne 17. ledna 2005. Tato zpráva odhalila jednotlivé a systémové nesrovnalosti u konkrétních operací, jako například financování podniků, které neodpovídají definici MSP, vykazání nezpůsobilých výdajů (budoucí nájem, DPH, slevy), chyby při výpočtu maximální částky příspěvku a nepředložení dokladů u některých druhů výdajů, jako jsou obecné náklady nebo vlastní kapitál. Zpráva poukazovala na nedostatky řídicích a kontrolních systémů předmětné pomoci. Míra pochybení u 28 projektů v rámci opatření 2.1 činila 31,36 %.

14. Dne 19. října 2006 zaslala Komise německým orgánům první výsledky svého zkoumání zprávy Účetního dvora a požádala je o připomínky.

15. Německé orgány odpověděly Komisi dopisem ze dne 5. ledna 2007, v němž uvedly námitky proti použití extrapolovaných oprav a poskytly dodatečné doklady prokazující způsobilost určitých výdajů.

16. Rozhodnutím C(2008) 1690 final ze dne 30. dubna 2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) Komise na základě článku 24 nařízení č. 4253/88 snížila finanční příspěvek EFRR o 81 425 825,67 eur, a to z důvodu individuálních a systémových nesrovnalostí, které byly zjištěny v rámci opatření 2.1. Komise provedla extrapolaci míry pochybení na celé opatření 2.1, přičemž za základ vzala míru pochybení ve výši 23,88 %. U individuálních nesrovnalostí vypočetla částku 1 232 012,70 eur a u systémových nesrovnalostí dospěla k částce 80 193 812,97 eur.

17. Podle napadeného rozhodnutí byly zjištěny následující systémové chyby:

— finanční podpora podniku, který není MSP;

- konečný příjemce, který nesplnil vnitrostátní kritéria použitelná na MSP pro získání dodatečného financování ve výši 15 %;
- nepřípustné výdaje vykázané v souvislosti s nájemními smlouvami.

B – Věc C-54/13 P

18. Rozhodnutím C(94) 1973 ze dne 5. srpna 1994 schválila Komise operační program pro východní část Berlína spadající pod cíl 1 v Německu (Arinco č. 94.DE.16.006), který počítal s příspěvkem ze strukturálních fondů ve výši 743 112 000 ECU, zvýšeným na 779 154 000 eur, s financováním z EFRR ve výši 540 886 000 eur.

19. Jako řídicí orgán bylo určeno Ministerstvo hospodářství, technologií a žen spolkové země Berlín.

20. Německé orgány podaly žádost o platbu konečného zůstatku dne 24. března 2003.

21. V období od února 2004 do března 2005 provedla Komise a jí najatá externí auditorská společnost několik kontrolních návštěv v rámci závěrečných kontrol programů spolufinancovaných z EFRR v průběhu programového období 1994–1999.

22. Dne 31. května a 15. prosince 2005 předala Komise německým orgánům svou auditorskou zprávu, v níž byly konstatovány různé systémové nesrovnalosti v souvislosti s konkrétními operacemi, mezi jinými konkrétně vykázání nezpůsobilých výdajů (výdaje bez odečtení výrobků určených k prodeji, obecné náklady, které nebyly ve skutečnosti vynaloženy, vykázání výdajů, které přesahovaly uskutečněné výdaje), porušení pravidel pro veřejné zakázky a chybějící doklady. U 29 projektů v rámci pomoci, které byly skutečně zkontrolovány, byla míra pochybení 7,56 %. Z 36 vybraných projektů nemohlo být sedm zkontrolováno z důvodu úpadku.

23. Po předložení připomínek a doplňujících informací ze strany německých orgánů oznámila Komise dne 26. ledna 2007 své předběžné závěry, s nimiž německé orgány s poukazem na chybějící právní základ nesouhlasily, přičemž vyjádřily námitky proti uplatnění paušálních a extrapolovaných finančních oprav a předložily dodatečné důkazy o legalitě výdajů.

24. Rozhodnutím C(2008) 1615 final ze dne 29. dubna 2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) Komise snížila finanční příspěvek z EFRR o 12 900 719,52 eur. Komise vycházela z míry pochybení u 29 kontrolovaných projektů ve výši 3,63 % a uplatnila extrapolovanou finanční opravu, která představovala snížení finančního příspěvku z EFRR na celý program o 2,68 %.

III – Rozsudky Tribunálu

25. Spolková republika Německo podala k Tribunálu dvě žaloby, které byly zamítnuty rozsudky ze dne 19. září 2012, Německo v. Komise (T-265/08), a ze dne 21. listopadu 2012, Německo v. Komise (T-270/08).

26. Tribunál zamítl jednotlivé žalobní důvody uplatňované Spolkovou republikou Německo, podporovanou Španělskem, Nizozemskem a Spojeným královstvím, které se účastní i řízení o kasačním opravném prostředku.

27. Spolková republika Německo zaprvé tvrdila, že nebyly splněny podmínky, které stanoví čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 pro snížení pomoci. Tribunál však dospěl k závěru, že administrativní pochybení přičitatelná vnitrostátním orgánům lze označit za nesrovnalosti ve smyslu tohoto ustanovení, přičemž pojem „nesrovnalost“ vymezený čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 je irelevantní, jelikož uvedené nařízení sleduje jiné cíle a oblast jeho působnosti je rovněž jiná.

28. Spolková republika Německo zadruhé namítala to, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 nepřipouští použití metody extrapolace při výpočtu výše snížení, na což Tribunál odpověděl, že se jedná o metodu, která je nejvhodnější k zajištění cíle sledovaného nařízením, a sice umožnit finanční opravu způsobitou pokrýt veškeré ztráty vzniklé unijnímu rozpočtu.

29. Zatřetí Spolková republika Německo napadla to, že Komise vycházela z analýzy Účetního dvora místo toho, aby okolnosti případu ověřila sama na místě. Tribunál konstatoval, že to nepředstavuje porušení zmíněného čl. 24 odst. 2.

30. Začtvrté Tribunál vyloučil, že v důsledku toho, že Komise zohlednila nesprávné zaúčtování určitých podniků, došlo k porušení zásad legitimního očekávání, právní jistoty a spolupráce.

31. Tribunál konečně odmítl tvrzení, že použití metody extrapolace je v rozporu se zásadou proporcionality.

32. Proti uvedeným rozsudkům Tribunálu byly podány kasační opravné prostředky, které vedly k tomuto řízení u Soudního dvora.

IV – Kasační opravné prostředky

33. Kasační opravný prostředek C-549/12 P je založen na dvou důvodech: 1) nesprávné právní posouzení spočívající v tom, že určitá administrativní pochybení byla označena za „nesrovnalosti“; 2) nesprávné právní posouzení spočívající v použití metody extrapolace.

34. Kasační opravný prostředek C-54/13 P opakuje oba výše uvedené důvody a doplňuje následující dva: 1) nesprávné právní posouzení spočívající v neoprávněném uplatnění paušálních finančních oprav; 2) porušení povinnosti uvést odůvodnění ze strany Tribunálu.

V – Řízení u Soudního dvora

A – Věc C-549/12 P

35. První z kasačních opravných prostředků byl zapsán do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 29. listopadu 2012.

36. První částí prvního důvodu kasačního opravného prostředku vytýká Spolková republika Německo Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že administrativní pochybení přičitatelná vnitrostátním orgánům mohou být označena za nesrovnalosti ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88. Podle názoru Spolkové republiky Německo musí být pojem „nesrovnalost“ vykládán v souladu s čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Tím, že Tribunál tak neučinil, porušil jak toto ustanovení, tak zásadu svěření pravomocí stanovenou v čl. 5 odst. 2 SFEU a v článku 7 SFEU.

37. Komise na to reaguje tak, že v kontextu sdíleného řízení v oblasti strukturálních fondů se článek 24 nařízení č. 4253/88 vztahuje na jedné straně na finanční opravy vůči příjemcům a na druhé straně na finanční opravy vůči členským státům, aniž je v posledně uvedeném případě nutné vykládat nařízení č. 4253/88 a nařízení č. 2988/95 společně.

38. Druhou částí prvního důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že porušení vnitrostátního práva a pochybení, která nemají dopad na unijní rozpočet, mohou podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 představovat nesrovnalosti ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88.

39. Komise v této souvislosti uvádí, že pojem „nesrovnalost“ zahrnuje všechny typy porušení použitelných pravidel, které s sebou mohou nést riziko pro unijní rozpočet, přičemž je jasné, že nezpůsobilost výdajů představuje riziko tohoto druhu.

40. Prostřednictvím druhého důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo vytýká Tribunálu nesprávné právní posouzení v souvislosti s tím, že přiznal Komisi právo provést finanční opravy extrapolací a potvrdil způsob provedení extrapolace zvolený Komisí v projednávaném případě.

41. V rámci první části tohoto druhého důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo, podporovaná Španělským královstvím a Francouzskou republikou, tvrdí, že napadeným rozsudkem byl porušen čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 – jehož znění (na rozdíl od toho, co výslovně stanoví právní předpisy použitelné na následující programové období)⁷ umožňuje jednat pouze v souvislosti s akcemi nebo opatřeními, v jejichž případě byla skutečně zjištěna nesrovnalost – a zásada svěření pravomocí.

42. Komise uvádí, že podle pokynů k čistým finančním opravám, které přijala k určení pravidel provádění čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, pokud kontrola prokáže obecné riziko pro celý operační program, musí být možné provést opravu na základě extrapolace s cílem zabránit tomu, aby unijní rozpočet nesl výdaje, které nebyly vynaloženy v souladu s použitelnou právní úpravou.

43. V rámci druhé části tohoto druhého důvodu kasačního opravného prostředku Spolková republika Německo, podporovaná Španělským královstvím, uvádí, že Tribunál každopádně pochybil, když dospěl k závěru, že Komise v daném případě správně provedla opravu extrapolací. Zaprvé, protože nesprávné zaúčtování individuálních projektů nemůže při neexistenci škody pro unijní rozpočet odůvodnit finanční opravu na základě extrapolace, která by byla v rozporu se zásadou proporcionality. Zadruhé, protože Tribunál dal za pravdu Komisi, když určité nesrovnalosti označila za systémové navzdory opačnému názoru Účetního dvora.

44. Komise odpovídá, že byla oprávněna provést opravu na základě extrapolace v případě nesprávného zaúčtování výdajů, které s sebou nese riziko újmy pro unijní rozpočet, a že kvalifikace nesrovnalostí jako systémových byla založena na bodě 5 pokynů k finančním opravám, bez jakékoliv souvislosti s právními úvahami Účetního dvora. Extrapolace je kromě toho podle jejího názoru přiměřená, jelikož uplatňuje na zbývající část operačního programu míru pochybení zjištěnou u reprezentativního vzorku.

B – Věc C-54/13 P

45. Druhý kasační opravný prostředek byl zapsán do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 31. ledna 2013.

46. První dva důvody tohoto kasačního opravného prostředku se v podstatě shodují s důvody kasačního opravného prostředku, který vedl k věci C-549/12.

⁷ — Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31).

47. Spolková republika Německo konkrétně vytýká Tribunálu, že potvrdil systémové nesrovnalosti zjištěné Komisí, přičemž ta mezi ně zahrnula pochybení v souvislosti s pravidly pro veřejné zakázky, která mohla mít vliv pouze na určité části operačního programu, jakož i pochybení týkající se velmi specifických a nejistých případů.

48. Podle Spolkové republiky Německo kromě toho Tribunál neprávem dospěl k závěru, že Komise zvolila vhodný výběr vzorku, takže stanovená míra pochybení není reprezentativní.

49. Spolková republika Německo vedle toho tvrdí, že extrapolace nereprezentativních pochybení a pochybení vyčíslených paušálními procentními podíly je v rozporu se zásadou proporcionality, jelikož finanční oprava jde nad rámec vyrovnání finančních ztrát skutečně vzniklých unijnímu rozpočtu.

50. V reakci na výše uvedené hájí Komise názor, že zjištěné nesrovnalosti byly systémové, jelikož dokládaly nedostatečnost řídicích a kontrolních systémů. Výběr vzorku byl kromě toho proveden v souladu s mezinárodně uznávanou technikou. A konečně, podle jejího názoru je extrapolace metodou vhodnou k posouzení a vyčíslení rizika pomoci.

51. Třetí důvod kasačního opravného prostředku vychází z porušení čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 prostřednictvím uplatnění paušálních finančních oprav.

52. Komise v tomto ohledu tvrdí, že výpočet pomoci paušálního procentního podílu je vhodný u nesrovnalostí, které nemají specifickou hodnotu, jako je tomu v tomto případě, a přiměřený vzhledem k závažnosti operací.

53. Konečně, čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku vychází z porušení povinnosti uvést odůvodnění Tribunálem v rozsahu, v němž se nezabýval argumenty týkajícími se protiprávnosti paušálních finančních oprav, což Komise zpochybňuje.

54. Jednání, které se konalo dne 9. ledna 2014, se zúčastnila Spolková republika Německo, Španělské království a Komise.

VI – Posouzení

55. Vyjádřím se sice ke každému z důvodů kasačního opravného prostředku uplatněným Spolkovou republikou Německo, avšak podrobněji se zaměřím na druhý důvod, který vznáší otázku týkající se použitelnosti metody extrapolace při provedení finančních oprav v případě nesrovnalostí zjištěných u akcí financovaných z EFRR.

A – První důvod, společný u obou kasačních opravných prostředků

56. Spolková republika Německo tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 opravňuje Komisi provést finanční opravy kvůli administrativním pochybením.

57. V souladu s přístupem Komise je třeba nejprve připomenout, že vedle obecných povinností, které vyplývají ze zásad loajální spolupráce a procesní autonomie členských států, hrají při provádění unijních právních předpisů v souvislosti s finančními fondy nebo programy samotné Unie roli i vzájemné povinnosti, které přísluší Komisi a členským státům při provádění rozpočtu Společenství a které jsou upřesněny v článku 247 ES (nyní článek 317 SFEU), v nařízení č. 1605/2002 (dále jen

„finanční nařízení“⁸, v nařízení č. 2342/2002 (dále jen „nařízení o prováděcích pravidlech“)⁹ a v projednávaném případě v nařízeních o strukturálních фондах.

58. Na základě toho všeho obdržela Spolková republika Německo od Unie finanční příspěvek, který je povinna spravovat jménem Unie a zajistit, aby jeho použití bylo v souladu s použitelnými právními předpisy.

59. V souvislosti s tímto druhem sdíleného řízení finančních příspěvků Unie rozvinul Soudní dvůr ustálenou judikaturu v oblasti strukturálních fondů, zejména Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a Evropského sociálního fondu (ESF)¹⁰. Podle mého názoru, který se v tomto bodě shoduje s názorem Komise, je tato judikatura použitelná i na EFRR, který je v konečném důsledku rovněž strukturálním fondem a jehož příspěvky členským státům může Komise kontrolovat pouze nepřímo, a nikoliv vyčerpávající způsobem.

60. Jak uvádí Komise, v souladu s uvedenou judikaturou se „z rozpočtu Společenství hradí pouze výdaje uskutečněné v souladu s pravidly Společenství“¹¹. Je pravda, že z odkazu na „pravidla Společenství“ může pramenit myšlenka, kterou hájí Spolková republika Německo, že nelze zohlednit porušení vnitrostátních pravidel. Domnívám se, že tomu tak není.

61. Vzhledem k tomu, že jde o sdílené řízení prostředků Unie, je nevyhnutelné, aby právní předpisy Společenství – zaměřené na obecnou úpravu podmínek rozdělování a správy podpor financovaných Uní – byly doplněny vnitrostátními normami, které tuto obecnou úpravu upřesní, a tím umožní přesně určit příjemce uvedených podpor.

62. V tomto smyslu představují právní úprava Společenství a vnitrostátní právní úprava jeden celek pro účely čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, který, když zmiňuje „nesrovnalost [...] ovlivňující povahu nebo podmínky realizace akce nebo opatření“¹², nutně zahrnuje všechny normy, které v celém rozsahu vymezují obsah a rozsah takových podmínek.

63. Tím již předdesílám své stanovisko k otázce vznesené německou vládou ohledně předpisu, v němž je třeba hledat pojem „nesrovnalost“, kterým se zde zabýváme. A činím tak ve smyslu, který hájí Komise.

64. Spolková republika Německo tvrdí, že je třeba vycházet z pojmu „nesrovnalost“ obsaženého v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Společenství, podle něhož se „[n]esrovnalostí [...] rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství [...]“.

65. Mám za to, že použitelnost tohoto ustanovení musí vzhledem k jeho charakteru *obecné* normy týkající se ochrany finančních zájmů Unie ustoupit použitelnosti ustanovení obsaženého v čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, tedy *zvláštní* normy, která upravuje ochranu finančních zájmů Unie v konkrétní oblasti strukturálních fondů.

8 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74).

9 — Nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení č. 1605/2002 (Úř. věst. L 357, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 145).

10 — Obecně rozsudek ze dne 15. září 2005, Irsko v. Komise, C-199/03 (C-199/03, Recueil, s. I-8027).

11 — Výše uvedený rozsudek Irsko v. Komise, bod 26, odkazující na výše uvedený rozsudek Itálie v. Komise, bod 67. Soudní dvůr konstatoval, že tato zásada, původně vytyčená v souvislosti s EZOZF, je použitelná na ESF.

12 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

66. Nelze tedy tvrdit, že Komise může zrušit nebo snížit finanční podporu pouze tehdy, když je zjištěná nesrovnalost přičitatelná hospodářskému subjektu, jak stanoví čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, což vylučuje nesrovnalosti přičitatelné vnitrostátním orgánům odpovědným za správu pomoci ze strany Společenství.

67. V tomto smyslu Soudní dvůr rozhodl, že „[č]lánek 24 nařízení č. 4253/88 [...] nečiní žádný kvantitativní nebo kvalitativní rozdíl mezi nesrovnalostmi, které mohou vést ke snížení pomoci“¹³. Uvedené konstatování bylo sice uvedeno v odpověď na tvrzení, že nesrovnalosti zjištěné v daném případě jsou technické povahy, nicméně jej lze vztáhnout i na případ, kdy, jako je tomu zde, je uplatňována veřejná *povaha* subjektu, kterému je nesrovnalost přičítána.

68. Jak připomíná Komise, je tomu tak proto, že – slovy rozsudku ze dne 24. ledna 2002, *Conserve Italia v. Komise*¹⁴ – „čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 [...] představuje právní základ jakékoliv žádosti Komise o vrácení“. Pojem „nesrovnalost“ ve smyslu uvedeného ustanovení je tedy třeba vykládat široce, nemá-li být výrazně poškozen užitečný účinek tohoto ustanovení, jelikož v opačném případě by nebylo možné napravit nesrovnalosti přičitatelné vnitrostátnímu veřejnému správci, se kterými je třeba v kontextu sdíleného řízení, které je strukturálním fondům vlastní, nezbytně počítat.

69. Mám tedy za to, že Tribunál správně dospěl v bodě 40 prvního z napadených rozsudků k závěru, že skutečnost, že „vnitrostátní orgány vykonávají rozhodující úlohu při implementaci strukturálních fondů, hovoří ve prospěch širokého výkladu pojmu ‚nesrovnalost‘, [neboť] pochybení, jehož se tyto orgány dopustí, musí být [...] považováno za ‚nesrovnalost‘ ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 s ohledem na zásadu řádné finanční správy, obsaženou v článku 274 ES, a zásadu loajální spolupráce zakotvenou v článku 10 ES, které nepřiznávají členským státům imunitu, a vzhledem ke skutečnosti, že článek 24 nařízení č. 4253/88 je jediným ustanovením, které umožňuje snížení částky podpory v případě, že operace neproběhla podle původního plánu [...]“¹⁵.

70. Konečně, nesdílím ani názor, že záleží pouze na nesrovnalostech, které způsobí újmu unijnímu rozpočtu.

71. I tato podmínka je stanovena v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, ovšem nikoliv v čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, v daném případě přednostně použitelném, podle něhož je relevantní ta nesrovnalost, která ovlivňuje „podmínky realizace akce nebo opatření, pro niž nebyl vyžádán souhlas Komise“. Je jasné, že zájem zákonodárce na zajištění řádného provedení akcí a opatření financování je v konečném důsledku odůvodněn jeho zájmem na zabránění jakékoliv újme pro rozpočty Společenství. Ovšem i kdyby k tomu nedošlo, je stejně tak jasné, že jakákoliv nesrovnalost, i ta, která tuto újmu přímo nezpůsobí, dokládá nedostatek ve správě veřejných prostředků, který jako takový představuje riziko pro rozpočet. To platí bez ohledu na skutečnost, že hlavním cílem čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 je právě řádná správa unijních prostředků jako taková; podle mého názoru tedy bez ohledu na to, zda se zjištěné nesrovnalosti projeví bezprostřední hospodářskou újmou.

72. V důsledku výše uvedeného mám za to, že první důvod obou kasačních opravných prostředků musí být zamítnut.

B – Druhý důvod společný pro oba kasační opravné prostředky

73. Spolková republika Německo má za to, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když přiznal Komisi pravomoc provést finanční opravy na základě extrapolace a potvrdil extrapolaci skutečně provedenou v tomto případě.

13 — Výše uvedený rozsudek *Irsko v. Komise*, bod 30.

14 — Věc C-500/99 P (Recueil, s. I-867, bod 88).

15 — Ve stejném smyslu se vyjadřuje bod 28 druhého rozsudku napadeného v tomto řízení.

1. K oprávněnosti použití metody extrapolace v oblasti EFRR

74. Argument německé vlády, který sdílí španělská a francouzská vláda, má v zásadě doslovný charakter, jelikož je založen na tom, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 zmiňuje konkrétně „nesrovnalost nebo významnou změnu ovlivňující povahu nebo podmínky realizace akce nebo opatření“¹⁶. (*neoficiální překlad*) Z toho podle jejich názoru vyplývá, že podporu je možné snížit nebo pozastavit pouze tehdy, pokud byla zjištěna konkrétní nesrovnalost nebo změna, takže nepřichází v úvahu použití extrapolace vůči akcím nebo opatřením, které nebyly přezkoumány.

75. Tento přístup zastává generální advokát La Pergola ve stanovisku k věci C-443/97, Komise v. Španělsko¹⁷, kde uvedl, že „doslovné znění [18] článku 24 neumožňuje zahrnout nesplnění povinností, o kterých hovoří čl. 23 odst. 1, pod pojem ‚nesrovnalost‘ a odůvodnit tak čisté opravy“.¹⁹

76. K výše uvedenému je třeba dodat, že na rozdíl od čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, nařízení č. 1260/99, použitelné na období 2000–2006, v čl. 39 odst. 3 písm. b) Komisi výslovně umožňuje „prov[ést] požadované finanční opravy“, jestliže jsou zjištěny „závažné nedostatky v systémech řízení nebo kontroly, jež by mohly vést k systémovým nesrovnalostem“ [písm. c) odstavce 2 téhož článku]. Jak uvádí tento odstavec dále, tyto opravy spočívají v tom, že se „zruší celý příspěvek z fondů na dotyčnou pomoc nebo jeho část“ a jejich výše se určí „s ohledem na druh nesrovnalosti nebo změny a na rozsah a finanční důsledky zjištěných nedostatků v systémech řízení nebo kontroly členských států“ a v každém případě „v souladu se zásadou proporcionality“.

77. Podle německé vlády tedy jak ze znění čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, tak z právních předpisů uplatňovaných v dané oblasti následně, vyplývá, že uvedené ustanovení neumožňuje použití metody extrapolace.

78. Proti těmto argumentům lze namítnout argumenty, které následně rozvedu, a to zaprvé, že článek 24 nařízení č. 4253/88 je třeba vykládat ve spojení s článkem, který mu předchází, a zadruhé, že následný vývoj právní úpravy v dané oblasti není určující pro výklad, který zasluhuje právní úprava, kterou se nyní zabýváme.

a) Systém článků 23 a 24 nařízení č. 4253/88

79. Podle mého názoru mají články 23 a 24 nařízení č. 4253/88 smysl pouze jsou-li chápány jako systém vytvořený právě kolem pojmu „nesrovnalost“. První z obou ustanovení ukládá v odstavci 1 členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření k ověřování řádné realizace akcí financovaných Uníí, předcházení nesrovnalostem a jejich postihování a případnému vymáhání prostředků ztracených v důsledku zneužití nebo nedbalosti²⁰. V konečném důsledku jde o zavedení systému finanční kontroly způsobilého zajistit řádné využití prostředků Společenství.

80. Jestliže členské státy nesplní řádně tuto povinnost, ať proto, že nezavedou vhodný systém kontroly, nebo proto, že ho nepoužijí správně v konkrétním případě, dopustí se zjevné nesrovnalosti. V prvně uvedeném případě by měla mít reakce unijního práva podobu žaloby pro nesplnění povinnosti²¹, kdežto v druhém případě může být podle mého názoru odpovídajícím prostředkem pouze pozastavení nebo snížení pomoci ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88.

16 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

17 — Stanovisko přednesené dne 28. října 1999 (rozsudek ze dne 6. dubna 2000, Recueil, s. I-2415), body 18 až 24.

18 — Původní kurziva.

19 — Stanovisko generálního advokáta La Pergoly, bod 21.

20 — V tomto smyslu rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre (C-465/10, Sb. rozh. s. I-1408), bod 35.

21 — To vyplývá z usnesení Soudního dvora ze dne 11. července 1996, An Taisce a WWF UK v. Komise (C-325/94 P, Recueil, s. I-3727), bod 22.

81. Zjištění určitých nedostatků v kontrolním systému zavedeném členským státem totiž představuje jeden z případů, který může oprávněně vzbudit důvodnou pochybnost o odůvodnění konkrétní finanční pomoci přiznané Unií. Na takové případy odkazuje odstavec 1 článku 24 nařízení č. 4253/88, když hovoří o tom, že „realizace určité akce nebo opatření odůvodňuje pouze část přiznané finanční pomoci“. Na základě toho ukládá ustanovení Komisi povinnost provést „vhodný přezkum takového případu v rámci partnerství, přičemž zejména požádá členský stát [...], aby ve stanovené lhůtě předložil připomínky“. (*neoficiální překlad*)

82. Po tomto přezkumu může podle čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 „Komise snížit nebo pozastavit pomoc pro příslušnou akci nebo opatření, jestliže přezkum potvrdil nesrovnalost nebo významnou změnu ovlivňující povahu nebo podmínky realizace akce nebo opatření“ (*neoficiální překlad*). Podle mého názoru se nesrovnalost v systému kontroly finanční pomoci Unie podstatně dotýká *podmínek realizace* akce nebo opatření, na které byla uvedena pomoc poskytnuta. Tento typ nesrovnalosti ovlivňuje takové podmínky možná nejpříměji.

83. Nevidím tedy žádný důvod k tvrzení, že nesrovnalosti vycházející z nesplnění povinností stanovených v čl. 23 odst. 1 nařízení č. 4253/88 nemohou být zahrnuty v nesrovnalostech, které odůvodňují pozastavení nebo snížení pomoci v souladu s čl. 24 odst. 2 téhož nařízení. Jak uvedu dále, tato okolnost odůvodňuje použití metody extrapolace, neboť nesrovnalosti týkající se kontrolního systému mohou vzhledem ke své povaze ovlivnit všechny akce podléhající uvedenému systému, a pokud jsou zjištěny coby systémové nedostatky, lze je napravit pouze v rámci uvedených akcí jako celku.

b) Pozdější právní úprava a její relevance pro výklad čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88

84. Jak uvádí německá vláda, je pravda, že právní úprava platná pro období 2000–2006 již výslovně opravňuje Komisi, aby „proved[la] požadované finanční opravy“, jsou-li zjištěny „závažné nedostatky v systémech řízení nebo kontroly, jež by mohly vést k systémovým nesrovnalostem“ [čl. 39 odst. 2 písm. c) a čl. 3 písm. b) nařízení č. 1260/99]. To nicméně neznamená, že podle předchozí právní úpravy nebylo možné rovněž postupovat stejně, i když tehdy tomu tak bylo pouze na základě zmocnění, které bylo třeba chápat jako implicitně vyplývající ze systému tvořeného články 23 a 24 nařízení č. 4253/88²².

85. Takové je i pojetí samotného Soudního dvora, který konstatoval, že pokyny stanovené v dokumentu Komise ze dne 15. října 1997 nazvaném „Čisté finanční opravy v rámci použití článku 24 nařízení (EHS) č. 4253/88“²³, které byly použity v projednávaných věcech, vyjadřují „obecná vodítka, na jejichž základě Komise zamýšlí následně přijmout podle článku 24 [...] individuální rozhodnutí, jejichž legalitu bude moci dotýčný členský stát napadnout u Soudního dvora“²⁴. Body 5 a 6 uvedeného dokumentu hovoří výslovně o finančních opravách v případech nesrovnalostí, které ukazují na systémové nedostatky v řízení, kontrole nebo auditu. Tedy nesrovnalostí, v jejichž případě lze vzhledem k nedostatkům, na které ukazují, riziko vyčíslit pouze v souladu s metodou extrapolace.

22 — V rozsudku ze dne 22. ledna 2004, COPPI (C-271/01, Recueil, s. I-1029), bod 41, Soudní dvůr uvedl, že ačkoliv čl. 23 odst. 1 nařízení č. 4253/88 „nestanoví výslovně zrušení finanční pomoci z EZOF členským státem [...], bylo by toto ustanovení zbaveno užitečného účinku, kdyby členský stát nemohl sám přijmout taková opatření“. Důvod tohoto implicitního zmocnění na základě čl. 23 odst. 1 ve prospěch členských států hovoří podle mého názoru i pro zmocnění téhož obsahu podle čl. 24 odst. 1 ve prospěch Komise pro případ nesrovnalostí, které nebyly napraveny členskými státy podle čl. 23 odst. 1 uvedeného nařízení.

23 — C(97) 3151 final – II.

24 — Výše uvedený rozsudek Španělsko v. Komise, bod 33.

86. Proti tomu nelze namítat, že Komise si takto přisvojuje, aniž vykládá čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88, pravomoc, kterou jí ustanovení ve skutečnosti upírá, neboť, znovu slovy Soudního dvora v souvislosti s pokyny obsaženými v dokumentu „Finanční opravy“, „nic nebrání tomu, aby Komise za účelem plného převzetí pravomoci uvedené v předchozím odstavci²⁵], přijala interní pokyny týkající se finančních oprav v rámci článku 24 koordinačního nařízení a svěřila příslušným útvarům úkol je uplatňovat“²⁶.

87. Kromě toho rozdíly mezi modelem použitelným na období 2000–2006 a modelem dotčeným v projednávaných věcech nejsou tak významné, pokud jde o jeden z nejcitlivějších aspektů otázky, a sice možnosti obrany práv a povinností ze strany členských států.

88. Spolková republika Německo má pravdu, když tvrdí, že systém nařízení č. 1260/99 zaručuje členskému státu možnost předložit připomínky a zúčastnit se konzultací s Komisí, pokud členský stát vznesl námitky proti připomínkám Komise, a ukládá oběma stranám povinnost „ve spolupráci založené na partnerství“ vyvinout úsilí k dosažení dohody (čl. 39 odst. 2 druhý pododstavec). Tato záruka však není vyloučena z článku 24 nařízení č. 4253/88, jehož odstavec 1 hovoří o vhodném přezkumu případu ze strany Komise „v rámci partnerství“ a na základě připomínek předložených členským státem. Tak tomu bylo v obou případech, které jsou předmětem tohoto řízení, a jakékoliv tvrzení o tom, že německé orgány neměly možnost se proti postupu Komise bránit, je zcela nepodložené.

89. K výše uvedenému je třeba dodat, že se postup Komise řídil pokyny stanovenými ve výše uvedených „čistých finančních opravách“, které jsou obecně známy a v souvislosti s nimiž Soudní dvůr uvedl, že „přispívají k zajištění toho, aby, pokud Komise přijímá rozhodnutí na základě tohoto ustanovení, bylo se členskými státy nebo jimi určenými orgány zacházeno ve srovnatelných situacích stejně [...] [a] mohou zvýšit transparentnost individuálních rozhodnutí určených členským státům“²⁷. Obsahují, jak jsem uvedl výše, „obecná vodítka, na jejichž základě Komise zamýšlí následně přijmout podle článku 24 nařízení č. 4253/88 individuální rozhodnutí, jejichž legalitu bude moci dotýčný členský stát napadnout u Soudního dvora“²⁸, takže v konečném důsledku právo dotčeného členského státu na účinnou soudní ochranu nemusí být porušeno.

90. Podle mého názoru tedy Tribunál nepochybil, když konstatoval, že „finančních ztrát[y] vznikl[é] unijnímu rozpočtu, [...] musí být všechny [opraveny], protože jakékoli neprovedení opravy by představovalo porušení zásady řádné finanční správy, kterou musí Komise a členské státy dodržovat na základě článku 274 ES. Komise tak musí mít možnost snížit podporu v rozsahu odrážejícím míru nesrovnalosti, kterou prokázala v rámci kontradiktorního řízení na základě čl. 24 odst. 1 nařízení č. 4253/88.“²⁹

91. Tribunál nepochybil ani tehdy, když konstatoval, že vzhledem k tomu, že snížení musí odrážet systémový rozměr zjištěných nesrovnalostí, a s ohledem na to, že „Komise [...] nedisponuje informacemi o všech kontrolách provedených [...] členským státem[,] představuje použití metody extrapolace nejvhodnější způsob k dosažení cílů sledovaných čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88“³⁰.

25 — To znamená pravomoc, která na základě čl. 24 odst. 2 opravňuje Komisi „snížit nebo pozastavit pomoc pro příslušnou akci nebo opatření, jestliže přezkum, o kterém hovoří odstavec 1, potvrdil nesrovnalost nebo významnou změnu ovlivňující povahu nebo podmínky realizace akce nebo opatření, pro niž nebyl vyžádán souhlas Komise“. Rozsudek Španělsko v. Komise, bod 30.

26 — Výše uvedený rozsudek Španělsko v. Komise, bod 31.

27 — Výše uvedený rozsudek Španělsko v. Komise, bod 32.

28 — Výše uvedený rozsudek Španělsko v. Komise, bod 33.

29 — Rozsudek napadený ve věci C-549/12, bod 91; v tomtéž smyslu bod 101 rozsudku napadeného ve věci C-54/13.

30 — Rozsudek napadený ve věci C-549/12, bod 95; v tomtéž smyslu bod 106 rozsudku napadeného ve věci C-54/13.

92. Vzhledem k tomu, že Komise neprovádí finanční kontrolu pomoci sama ani nemá k dispozici veškeré informace o všech kontrolách provedených vnitrostátními orgány, přestože je povinna dbát na veškeré rozpočtové prostředky Unie, je zjevné, že tuto povinnost může splnit pouze tehdy, pokud použije metodu, která jako extrapolace umožňuje vztáhnout výsledky získané na základě selektivních kontrol, které může Komise provést, na všechny podpory. Jinak řečeno, nutně neúplné a selektivní povaze kontrol prováděných Komisí musí odpovídat metoda nápravy, která má stejnou povahu. Jak uvedu dále, je samozřejmostí, že při použití uvedené metody musí být řádně zaručena spolehlivost uplatnění jejích výsledků na pomoc jako celek.

93. Nyní zbývá určit, zda metoda extrapolace, jejíž vhodnost k provedení finančních oprav v souvislosti s EFRR byla v zásadě uznána, byla v projednávaných případech použita v souladu s právem.

2. K použití metody extrapolace ve sporných případech

94. Spolková republika Německo tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že opravy provedené v obou případech na základě metody extrapolace jsou správné.

a) Věc C-549/12

95. V souvislosti s rozsudkem napadeným ve věci C-549/12 německé orgány uvádějí, že Komise měla vzhledem k neexistenci újmy pro unijní rozpočet vyloučit nesprávné zaúčtování individuálních projektů, jehož extrapolace vede k nadměrné náhradě ve prospěch Unie a je v rozporu se zásadou proporcionality. Kromě toho se podle názoru německé vlády neměla Komise bez výslovného a podrobného odůvodnění odchylovat od stanoviska Účetního dvora ohledně nesystémového charakteru určitých nesrovnalostí.

96. Co se týče první z obou výtek, je třeba konstatovat, že jak je uvedeno v bodech 51 až 53 napadeného rozsudku, pět projektů, jejichž zaúčtování nezpůsobilo podle německé vlády unijnímu rozpočtu žádnou újmu, bylo způsobilých k podpoře v rámci opatření 1.1, ovšem ve skutečnosti ji neoprávněně obdrželo v rámci opatření 2.1, přičemž uplynula lhůta, v níž bylo možné změnit zařazení projektů pod jedno či druhé opatření.

97. Je pravda, že v bodě 52 napadeného rozsudku je uvedeno, že „existence těchto nesrovnalostí [je] dostatečná k provedení finanční opravy, aniž by rozpočtu Společenství musela vzniknout konkrétní finanční újma“. To neznámá nutně, že Tribunál měl za to, že v tomto případě došlo ke konkrétní újmě. V bodě 50 Tribunál ve skutečnosti uvádí, že konkrétní projekt (Tralag Landmaschinen) získal neoprávněně dodatečný finanční příspěvek ve výši 15 %. A další čtyři programy mohly obdržet podporu, pokud by byly zařazeny pod opatření 1.1, ovšem nemohly být zařazeny pod opatření 2.1, v jehož rámci nicméně podporu obdržely. Tato nesrovnalost znamenala, že byly podpořeny projekty, které třebaže byly teoreticky způsobilé k podpoře, mohly být prakticky podpořeny pouze při splnění určitých podmínek stanovených Uníí, jejichž dodržení byl členský stát povinen zajistit. Podle mého názoru to znamená zjevnou újmu rozpočtu Společenství, z něhož byly financovány projekty, které nesplňovaly podmínky za tímto účelem stanovené.

98. Každopádně i za předpokladu, že projekty uváděné německou vládou nezpůsobily konkrétní finanční újmu, neznámá to, že nemohou být předmětem extrapolace. Předmětem extrapolace není, na rozdíl od tvrzení Spolkové republiky Německo, finanční důsledek nesrovnalosti, nýbrž sama nesrovnalost jako taková. Dotčené projekty možná neměly konkrétní finanční důsledky, nicméně u všech došlo k závažné nesrovnalosti, a sice té, že se netýkaly MSP, a nesplňovaly tak jednu z hlavních podmínek podpory.

99. Souhlasím tak s Tribunálem, když v bodě 66 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „chybná zaúčtování související s podniky, které nejsou MSP, [jsou] systémové povahy, jelikož odrážejí nedostatky v řízení, kontrole či auditu, které se projeví vícekrát a které se s velkou pravděpodobností vyskytují v každé sérii podobných případů.”³¹] Komise tedy správně kvalifikovala chybná zaúčtování související s podniky, které nejsou MSP, jako zaúčtování stížená systémovými nesrovnalostmi“.

100. V této souvislosti mám rovněž za to, že Komise nebyla vázána stanoviskem Účetního dvora, neboť podle bodu 65 rozsudku Tribunálu „ze znění článku 24 nařízení č. 4253/88 nevyplývá, že Komise je při výkonu svých výsad svěřených tímto článkem vázána připomínkami kontrolního orgánu. Komisi naopak přísluší poskytnout vlastní hodnocení konstatovaných nesrovnalostí. Napadené rozhodnutí tedy odráží posouzení Komise, a nikoli posouzení Účetního dvora“.

101. Spolková republika Německo kromě toho přísně vzato nezpochybňuje správnost auditu provedeného Komisí, nýbrž pouze reprezentativnost použitého vzorku, z něhož je podle jejího názoru třeba vyloučit nesrovnalosti zjištěné v projektech, které rovněž podle jejího názoru nezpůsobily Unii žádnou rozpočtovou újmu. S výjimkou této okolnosti – kterou stejně jako Tribunál považují za irelevantní – německá vláda nepopírá význam auditu, který na základě dostatečně reprezentativního vzorku zjistil nesrovnalost, kterou lze důvodně označit za systémovou a jako takovou extrapolovat na všechny podporované projekty. A právě v rozsahu, v němž byla nesrovnalost zjištěná na základě dostatečně reprezentativního vzorku extrapolována, je zjevné, že z povahy věci musí být výsledek extrapolace přiměřený.

b) Věc C-54/13

102. Co se týče rozsudku, který je předmětem věci C-54/13, Spolková republika Německo vytýká Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení, když potvrdil, že určitá pochybení týkající se velmi specifických a nejistých případů mají být považována za systémová, a připustil použití nevhodného výběru vzorku, to vše v rozporu se zásadou proporcionality vzhledem k nadměrné náhradě finančních ztrát, které ve skutečnosti Unii vznikly.

103. Považuji za nezbytné na tomto místě uvést, že meze kasačního opravného prostředku neumožňují Soudnímu dvoru přehodnotit posouzení skutkového stavu ze strany Tribunálu, pokud proti němu navrhovatel namítá pouze svůj osobní nesouhlas³².

104. Případy, které německá vláda označuje za nejisté (projekty č. 8 a č. 20), pro Komisi takové nejsou, a nebyly takové ani pro Tribunál, který je každopádně zvážil ve spojení s jinými případy a důvodně dospěl k závěru, že dokládají řadu systémových nesrovnalostí, které lze extrapolovat. Nedomnívám se, že za těchto okolností by kasační opravný prostředek byl vhodným prostředkem pro čistě vyjádření nesouhlasu účastníka řízení.

105. Pokud jde o vhodnost postupu výběru vzorků použitého v tomto případě, Komise nejprve připomíná, že vzhledem ke sdílené povaze správy prostředků může Unie provádět pouze konkrétní kontroly, s použitím techniky namátkových kontrol, a uvádí, že v tomto případě byla použita mezinárodně uznávaná technika, a sice metoda MUS („monetary unit sampling“), která, použita na výběr 36 operací (představujících 32,3 % výdajů vykázaných v rámci dotčené pomoci), poskytuje dostatečně reprezentativní vzorek, který umožňuje odpovídající extrapolaci na ostatní financované operace.

31 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

32 — V tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Éditions Odile Jacob v. Komise, C-551/10 P, bod 85.

106. Tribunál převzal stanovisko Komise v bodech 113 až 115 napadeného rozsudku, přičemž kromě toho zdůraznil, že dotčená metoda byla vypracována před závěrečnými audity programů spolufinancovaných z EFRR v průběhu programového období 1994–1999 a byla použita u všech auditů prováděných ve všech členských státech, takže bylo zajištěno, že se všemi státy bude zacházeno stejně.

107. Soudní dvůr by podle mého názoru neměl toto odůvodněné a přiměřené posouzení Tribunálu přezkoumávat.

C – Třetí důvod kasačního opravného prostředku C-54/13

108. Tímto důvodem Spolková republika Německo znovu tvrdí, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 umožňuje opravy pouze v případě konkrétních a specifických nesrovnalostí, což vylučuje paušální opravy, které jsou samy o sobě nepřesné a vycházejí z potenciálních nesrovnalostí.

109. Nicméně jak uvádí Komise, je pravda, že interní pokyny ze dne 15. října 1997 odkazují v bodě 7 výslovně na paušální opravy jako metodu nezbytnou k nápravě „[u]rčitých druhů nesrovnalostí, které nemají specifickou finanční hodnotu“. Každopádně, a z důvodů uvedených na podporu zamítnutí předcházejících důvodů, mám za to, že ani tato výtku, založená na předpokladu, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 umožňuje pouze opravu konkrétních nesrovnalostí, nemůže uspět.

110. Co se konečně týče údajně nepřiměřené povahy oprav Komise, mám za to, že Tribunál se úvahami v bodech 128 až 134 napadeného rozsudku nedopustil nesprávného právního posouzení, které by bylo možné přezkoumat v rámci řízení o kasačním opravném prostředku.

111. Tento důvod je tedy podle mého názoru třeba zamítnout.

D – Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku C-54/13

112. Spolková republika Německo konečně tvrdí, že Tribunál neodůvodnil odmítnutí jejích argumentů o protiprávnosti paušálních finančních oprav.

113. Jak uvedla Komise, odpověď na obě otázky je uvedena v bodech 95 až 108 a 128 až 134 napadeného rozsudku.

114. Tribunál poté, co v bodě 84 svého rozsudku vysvětlil, že německé orgány tvrdí, že v tomto případě nelze použít paušální finanční opravy a provést jejich extrapolaci, v bodě 96 odpovídá, že čl. 24 odst. 2 nařízení č. 4253/88 přiznává Komisi „pravomoc snížení a značný prostor k rozhodování [...], přičemž nezmiňuje omezení ohledně volby metod, které [...] může použít pro určení výše snížení“. Tato zmínka o svobodné volbě metod znamená, že podle Tribunálu se právě v tomto ustanovení nachází relevantní právní základ pro to, aby Komise použila metodu konkrétně použitou ve sporném případě.

115. Je pravda, že Tribunál se dále v bodech 97 až 108 zabývá přezkumem metody extrapolace. To však neznamená, že by se vyhnul otázce metody paušálních oprav. Právě naopak, těmto opravám se věnuje v bodech 128 až 134.

116. V tomto kontextu je podle mého názoru jasné, že spornou otázkou nebyla ani tak legalita paušální metody, jako spíše nepřiměřenost jejích důsledků v tomto případě. Tuto otázku vyřešil Tribunál způsobem, se kterým se můžeme i nemusíme ztotožnit, avšak nelze jej považovat za neodůvodněný. Tento důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba podle mého názoru rovněž zamítnout.

VII – Náklady řízení

117. V souladu s čl. 138 odst. 1 a čl. 140 odst. 1 jednacího řádu, použitelným na řízení o kasačním opravném prostředku na základě čl. 184 odst. 2 téhož jednacího řádu, navrhuji Soudnímu dvoru, aby Spolkové republice Německo uložil náhradu nákladů řízení a rozhodl, že Španělské království a Francouzská republika ponesou vlastní náklady řízení.

VIII – Závěry

118. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- „1) Kasační opravné prostředky zamítl.
- 2) Uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.
- 3) Rozhodl, že Španělské království a Francouzská republika ponesou vlastní náklady řízení.“