



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prednesené 1. apríla 2014¹

Veci C-549/12 P a C-54/13 P

**Spolková republika Nemecko
proti**

Európskej komisii

„Odvolanie — Európsky fond pre regionálny rozvoj (EFRR) — Operačný program cieľa 1 (1994–1999) týkajúci sa spolkovej krajiny Durínsko a východnej časti Berlína (Nemecko) — Zníženie pôvodne priznanej finančnej pomoci — Metóda extrapolácie — Čisté finančné opravy — Nariadenie (EHS) č. 2052/88 — Nariadenie (EHS) č. 4253/88“

1. V kontexte dvoch odvolaní proti rozsudkom Všeobecného súdu, ktorými boli zamietnuté žaloby Spolkovej republiky Nemecko o neplatnosť dvoch rozhodnutí Európskej komisie, ktorými bola znížená konkrétna pomoc Európskeho fondu pre regionálny rozvoj (EFRR), vyvstáva otázka uplatniteľnosti doktríny stanovenej pre iné štrukturálne fondy v oblasti zníženia finančnej pomoci² na tento prípad. Konkrétne vyvstáva otázka, či v prípade EFRR administratívne chyby vnútroštátnych orgánov predstavujú „nezrovnalosť“ v zmysle článku 24 ods. 2 nariadenia (EHS) č. 4253/88³, a najmä, či Komisia môže vykonať finančné opravy prostredníctvom metódy extrapolácie.

I – Právna úprava

2. Nariadenie Rady (EHS) č. 2052/88⁴ z 24. júna 1988 o úlohách štrukturálnych fondov a ich účinnosti, o vzájomnej koordinácii ich aktivít a koordinácii s aktivitami Európskej investičnej banky a ďalších existujúcich finančných nástrojov [*neoficiálny preklad*] stanovuje regulačný rámec EFRR zameraný na nápravu hlavných regionálnych nerovnováh v Únii.

3. Nariadenie č. 4253/88, ktorým sa stanovujú vykonávacie predpisy k nariadeniu č. 2052/88 v článku 23 s názvom „Finančná kontrola“ stanovuje:

„1. Na zabezpečenie úspechu činností vykonávaných verejnými alebo súkromnými subjektmi, členské štáty pri uskutočňovaní týchto činností prijímú opatrenia nevyhnutné na:

— pravidelnú kontrolu správneho vykonávania činností financovaných Spoločenstvom;

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Ako príklad rozsudky zo 6. októbra 1993, Taliansko/Komisia (C-55/91, Zb. s. I-4813), z 30. novembra 2000, HMIL (C-436/98, Zb. s. I-10555), a zo 4. marca 2004, Nemecko/Komisia (C-344/01, Zb. s. I-2081).

3 — Nariadenie Rady z 19. decembra 1988, ktorým sa stanovujú vykonávacie predpisy k nariadeniu č. 2052/88, pokiaľ ide jednak o koordinácie činností rozličných štrukturálnych fondov navzájom a jednak o koordinácie týchto činností s činnosťami Európskej investičnej banky a ďalšími existujúcimi finančnými nástrojmi [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 374, s. 1).

4 — Ú. v. ES L 185, s. 9.

- predchádzanie a postihovanie nezrovnalostí;
- vymáhanie súm stratených v dôsledku zneužitia alebo nedbanlivosti....

2. Bez toho, aby tým boli dotknuté kontroly vykonané členskými štátmi v súlade s vnútroštátnymi zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami..., môžu činnosti financované štrukturálnymi fondmi kontrolovať úradníci alebo zmluvní zamestnanci Komisie na mieste predovšetkým prostredníctvom náhodných kontrol....“ *[neoficiálny preklad]*

4. Článok 24 nariadenia č. 4253/88 s názvom „Zníženie, pozastavenie a zrušenie pomoci“ stanovuje:

„1. Ak existuje podozrenie, že pomoc na vykonanie činnosti alebo opatrenia je čiastočne alebo v celom rozsahu neopodstatnená, Komisia urobí potrebné preskúmanie daného prípadu v rámci spolupráce, pričom vyzve najmä členský štát alebo orgány, ktoré členský štát poveril výkonom danej činnosti, aby v stanovenej lehote predložili svoje pripomienky.

2. Po tomto preskúmaní môže Komisia znížiť alebo pozastaviť pomoc na činnosť alebo na predmetné opatrenie, ak preskúmanie potvrdí existenciu nezrovnalosti alebo podstatnej zmeny, ktorá ovplyvňuje povahu alebo podmienky uskutočnenia činnosti alebo opatrenia a na ktorú nebolo požiadané o schválenie Komisiou....“ *[neoficiálny preklad]*

5. V súlade s článkom 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95⁵ „nezrovnalosť je akékoľvek porušenie ustanovenia práva Spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vybraných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou“.

6. Článok 8 nariadenia (ES) č. 2064/97⁶ stanovuje:

„1. Najneskôr pri predložení žiadosti o záverečnú platbu a konečného výkazu výdavkov v súvislosti s každým druhom pomoci predložia členské štáty Komisii správu..., ktorú vypracuje osoba alebo orgán funkčne nezávislý od oddelenia zodpovedného za vykonanie. Táto správa bude obsahovať závery kontrol vykonaných v predchádzajúcich rokoch a všeobecné závery týkajúce sa platnosti žiadosti o záverečnú platbu, ako aj zákonnosti a súladu transakcií zahrnutých do konečného výkazu výdavkov s pravidlami.

2. V prípade, že existencia vážnych nedostatkov v riadení alebo kontrole, alebo zvýšený výskyt zaznamenaných nezrovnalostí zabráni kladnému rozhodnutiu o platnosti žiadosti o záverečnú platbu a konečného výkazu výdavkov, správa uvedie existenciu takýchto okolností a posúdenie veľkosti problému a jeho finančných dôsledkov.

V takom prípade bude Komisia môcť požadovať dodatočnú kontrolu s cieľom zistiť nezrovnalosti a napraviť ich v stanovenej lehote.“ *[neoficiálny preklad]*

5 — Nariadenie Rady (ES, Euratom) z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, s. 1).

6 — Nariadenie Komisie (ES) č. 2064/97 z 15. októbra 1997, ktorým sa stanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia (EHS) č. 4253/88, pokiaľ ide o finančnú kontrolu operácií spolufinancovaných štrukturálnymi fondmi zo strany členských štátov (Ú. v. ES L 290, s. 1).

II – Okolnosti predchádzajúce sporom

A – Vec 549/12 P

7. Na návrh nemeckej vlády Komisia rozhodnutím K(94) 1939/5 z 5. augusta 1994 schválila operačný program pre spolkovú krajinu Durínsko patriaci do cieľa č. 1 v Nemecku (Arinco č. 94.DE.16.005), stanovujúci príspevok zo štrukturálnych fondov vo výške 1 021 771 000 ECU, ktorý bol rozhodnutím K(99) 5087 z 29. decembra 1999 zvýšený na 1 086 827 000 eur, so spolufinancovaním EFRR v maximálnej výške 1 020 719 000 eur.

8. Pre opatrenie 2.1 týkajúce sa podpory výrobných činností MSP rozhodnutie K(99) 5087 stanovilo celkovú výšku výdavkov na 674 104 000 eur a príspevok z EFRR na 337 052 000 eur.

9. Ministerstvo hospodárstva a dopravy spolkovej krajiny Durínsko bolo určené ako orgán poverený riadením.

10. V priebehu roka 2001 Komisia vykonala systematické preskúmanie systémov riadenia a kontroly v spolkovej krajine Durínsko a 30. januára 2002 predložila záverečnú správu s odporúčaniami.

11. Po predložení správy, na ktorú odkazuje článok 8 nariadenia č. 2064/97 a po tom, čo nemecké orgány požiadali o konečnú platbu týkajúcu sa predmetného programu, Komisia uzavrela záležitosť a 27. júna 2003 uskutočnila konečnú platbu v požadovanej výške.

12. Následne a v priebehu roku 2003 vykonal Dvor audítorov viaceré kontrolné inšpekcie a 22. júna 2004 predložil svoju predbežnú kontrolnú správu nemeckým orgánom, ktoré listami z 31. augusta 2004 a z 13. októbra 2004 poskytli Dvoru audítorov dodatočné informácie.

13. Dňa 17. januára 2005 Dvor audítorov predložil nemeckým orgánom svoju kontrolnú správu. V nej poukázal na individuálne a systémové nezrovnalosti týkajúce sa špecifických operácií, akými sú financovanie podnikov, ktoré nespádajú pod definíciu MSP, deklarovanie neoprávnených výdavkov (budúce nájomné, DPH, zľavy), chyby pri výpočte maximálnej sumy pomoci a neexistencia dôkazov pre niektoré druhy výdavkov, akými sú všeobecné výdavky alebo vlastné zdroje. V správe tvrdil, že existujú nedostatky v systémoch riadenia a kontroly a predmetnej pomoci. Miera pochybenia 28 projektov patriacich do opatrenia 2.1 bola 31,36 %.

14. Dňa 19. októbra 2006 Komisia poskytla nemeckým orgánom prvé výsledky svojho preskúmania správy Dvora audítorov a vyzvala ich, aby predložili pripomienky.

15. Listom z 5. januára 2007 nemecké orgány odpovedali Komisii, pričom odmietli uplatnenie extrapolovaných finančných opráv a poskytli dodatočné dôkazy preukazujúce oprávnenosť určitých výdavkov.

16. Rozhodnutím K(2008) 1690 v konečnom znení z 30. apríla 2008 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) Komisia na základe článku 24 nariadenia č. 4253/88 znížila finančnú pomoc EFRR o 81 425 825,67 eura z dôvodu individuálnych a systémových nezrovnalostí zistených v rámci opatrenia 2.1. Komisia vykonala extrapoláciu miery pochybenia v celom opatrení 2.1 a ako základ použila mieru pochybenia vo výške 23,88 %. Vypočítala sumu 1 232 012,70 eura v prípade individuálnych nezrovnalostí a sumu 80 193 812,97 eura v prípade systémových nezrovnalostí.

17. Podľa napadnutého rozhodnutia boli konštatované tieto systémové chyby:

— financovanie poskytnuté podniku, ktorý nie je MSP,

- konečný príjemca pomoci nespĺňal vnútroštátne kritériá uplatniteľné na MSP pre dodatočné financovanie vo výške 15 %,
- neoprávnené výdavky uplatňované v spojení s nájomnými zmluvami.

B – Vec C-54/13 P

18. Rozhodnutím K(94) 1973 z 5. augusta 1994 Komisia schválila operačný program pre Berlín východ patriaci do cieľa č. 1 v Nemecku (Arinco č. 94.DE.16.006), stanovujúci príspevok zo štrukturálnych fondov vo výške 743 112 000 ECU, ktorý bol zvýšený na 779 154 000 eur, so spoluúčasťou EFRR vo výške 540 886 000 eur.

19. Ministerstvo hospodárstva, technológie a žien spolkovej krajiny Berlín bolo určené ako orgán poverený riadením.

20. Nemecké orgány podali žiadosť o konečnú platbu 24. marca 2003.

21. Medzi februárom 2004 a marcom 2005 Komisia a externá audítorská spoločnosť, ktorú si Komisia objednala, vykonali viaceré kontrolné inšpekcie v rámci záverečných kontrol programov spolufinancovaných EFRR počas programového obdobia 1994 – 1999.

22. V dňoch 31. mája 2005 a 15. decembra 2005 Komisia poskytla nemeckým orgánom svoju audítorskú správu, v ktorej konštatovala viacero systémových nedostatkov v súvislosti so špecifickými operáciami, medzi nimi vykázanie neoprávnených výdavkov (výdavky bez odpočítania ziskov z predaja, všeobecné výdavky, ktoré v skutočnosti neboli vynaložené, deklarácie výdavkov, ktoré prekročili vynaložené výdavky), porušenia pravidiel týkajúcich sa verejných zákaziek a absencia dokladov. Pri 29 projektoch pomoci, ktoré boli skutočne skontrolované, bola miera pochybenia vo výške 7,56 %. Z 36 vybraných projektov sedem nemohlo byť skontrolovaných z dôvodu bankrotu.

23. Po tom, čo nemecké orgány predložili svoje pripomienky a dodatočné informácie, Komisia 26. januára 2007 oznámila svoje predbežné závery, ktoré odmietli nemecké orgány, poukazujúc na to, že neexistuje právny základ, pričom odmietli uplatnenie paušálnych a extrapolovaných finančných opráv a predložili dodatočné dôkazy o zákonnosti výdavkov.

24. Rozhodnutím K(2008) 1615 v konečnom znení z 29. apríla 2008 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) Komisia znížila finančnú pomoc EFRR o 12 900 719,52 eura. Komisia vychádzala z miery pochybenia vo výške 3,63 % pri 29 kontrolovaných projektoch a uplatnila extrapolovanú finančnú opravu, ktorá predstavovala zníženie finančnej pomoci EFRR o 2,68 % v rámci globálneho programu.

III – Rozsudky Všeobecného súdu

25. Spolková republika Nemecko podala na Všeobecný súd dve žaloby, ktoré boli zamietnuté rozsudkami z 19. septembra 2012, Nemecko/Komisia (T-265/08) a z 21. novembra 2012, Nemecko/Komisia (T-270/08).

26. Všeobecný súd zamietol jednotlivé žalobné dôvody, ktoré uviedla Spolková republika Nemecko, podporovaná v konaní Španielskom, Holandskom a Spojeným kráľovstvom, ktorí sa takisto zúčastnili odvolacieho konania.

27. Spolková republika Nemecko po prvé uviedla, že neboli splnené podmienky, ktoré vyžaduje článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 na vykonanie zníženia pomoci. Všeobecný súd sa však domnieva, že administratívne chyby pripísateľné vnútroštátnym orgánom možno považovať za nezrovnalosti v zmysle uvedeného ustanovenia, pričom pojem „nezrovnalosť“ stanovený v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 je irelevantný, keďže ide o nariadenie, ktoré sleduje odlišné ciele taktiež s odlišným rozsahom pôsobnosti.

28. Spolková republika Nemecko po druhé vytýkala, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 nepripúšťa uplatnenie metódy extrapolácie na výpočet výšky zníženia, na čo Všeobecný súd odpovedal, že ide o najprimeranejšiu metódu na dosiahnutie cieľa sledovaného nariadením, t. j. umožniť finančnú opravu, ktorá by bola schopná pokryť straty v celom rozsahu, ktoré vznikli rozpočtu Únie.

29. Spolková republika Nemecko po tretie vytýkala, že Komisia použila ako základ analýzu Dvora audítorov namiesto toho, aby sama a na mieste skontrolovala okolnosti prípadu. Všeobecný súd konštatoval, že to nepredstavuje porušenie spomínaného článku 24 ods. 2.

30. Všeobecný súd po štvrté vylúčil, že tým, že Komisia zohľadnila nesprávne zúčtovanie určitých podnikov, by boli porušené zásady legitímnej dôvery, právnej istoty a spolupráce.

31. Všeobecný súd nakoniec odmietol názor, že uplatnenie metódy extrapolácie je v rozpore so zásadou proporcionality.

32. Proti uvedeným rozsudkom Všeobecného súdu boli podané odvolania, na základe ktorých bolo začaté toto konanie na Súdnom dvore.

IV – Odvolania

33. Odvolanie C-549/12 P sa zakladá na dvoch odvolacích dôvodoch: 1. nesprávne právne posúdenie v dôsledku považovania určitých administratívnych chýb za „nezrovnalosti“; 2. nesprávne právne posúdenie v dôsledku uplatnenia metódy extrapolácie.

34. Odvolanie C-54/13 P preberá predchádzajúce dva odvolacie dôvody a dopĺňa ďalšie dva dôvody: 1. nesprávne právne posúdenie v dôsledku nezákonného uplatnenia paušálnych finančných opráv; 2. porušenie povinnosti odôvodnenia zo strany Všeobecného súdu.

V – Konanie pred Súdny dvorom

A – Vec C-549/12 P

35. Prvé z odvolaní bolo zapísané do registra kancelárie Súdneho dvora 29. novembra 2012.

36. Prvou časťou svojho prvého odvolacieho dôvodu Spolková republika Nemecko Všeobecnému súdu vytýka, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď usúdil, že administratívne chyby pripísateľné vnútroštátnym orgánom sa môžu považovať za nezrovnalosti v zmysle článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88. Podľa názoru Spolkovej republiky Nemecko sa pojem „nezrovnalosť“ má vykladať v súlade s článkom 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95. Keďže tak Všeobecný súd neurobil, porušil uvedený článok, ako aj zásadu prenesenia právomocí stanovenú v článku 5 ods. 2 ZFEÚ a článku 7 ZFEÚ.

37. Komisia na to tvrdí, že v kontexte zdieľaného riadenia v oblasti štrukturálnych fondov sa článok 24 nariadenia č. 4253/88 uplatňuje na finančné opravy týkajúce sa príjemcov na jednej strane a členských štátov na strane druhej bez toho, aby v tomto druhom prípade bolo potrebné vykladať nariadenie č. 4253/88 spolu s nariadením č. 2988/95.

38. Druhou časťou prvého odvolacieho dôvodu Spolková republika Nemecko tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho posúdenia, keď zastával názor, že porušenia vnútroštátneho práva a chyby, ktoré nemajú vplyv na rozpočet Únie, môžu podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 predstavovať nezrovnalosti v zmysle článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88.

39. V tejto súvislosti Komisia tvrdí, že pojem „nezrovnalosť“ zahŕňa všetky typy porušenia platných pravidiel, ktoré by so sebou mohli prinášať riziko pre rozpočet Únie, pričom je jasné, že neprimeranosť výdavkov predstavuje riziko takého druhu.

40. Druhým odvolacím dôvodom Spolková republika Nemecko vytýka Všeobecnému súdu právne pochybenie v tom, že Komisii uznal právo vykonať finančné opravy prostredníctvom extrapolácie a potvrdil spôsoby vykonania extrapolácie, ktoré v tomto prípade stanovila Komisia.

41. Prvou časťou druhého odvolacieho dôvodu Spolková republika Nemecko podporovaná Španielskym kráľovstvom a Francúzskou republikou tvrdí, že napadnutý rozsudok porušil článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 – ktorého znenie (na rozdiel od toho, čo platná právna úprava výslovne ustanovuje pre nasledujúce programové obdobie⁷) umožňuje konať iba v súvislosti s činnosťami alebo opatreniami, ktorých nezrovnalosť bola skutočne zistená – a zásadu prenesenia právomocí.

42. Komisia tvrdí, že v súlade s pokynmi o čistých finančných opravách, ktoré prijala na určenie spôsobov uplatnenia článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, ak kontrola preukáže všeobecné riziko pre celý operačný program, musí byť možné vykonať opravu prostredníctvom extrapolácie s cieľom zabrániť, aby rozpočet Únie znášal výdavky, ktoré neboli vynaložené v súlade s platnou právnou úpravou.

43. Druhou časťou druhého odvolacieho dôvodu Spolková republika Nemecko podporovaná Španielskym kráľovstvom tvrdí, že Všeobecný súd v každom prípade došiel k nesprávnemu záveru, že Komisia v predmetnom rozhodnutí správne vykonala opravu prostredníctvom extrapolácie. Po prvé preto, lebo nesprávne zúčtovanie individuálnych projektov, ak nedošlo ku škode na úkor rozpočtu, nemôže odôvodniť finančnú opravu prostredníctvom extrapolácie, ktorá by bola v rozpore so zásadou proporcionality. Po druhé preto, lebo Všeobecný súd považoval za správne, že Komisia označila určité nezrovnalosti ako systémové napriek rozdielnemu názoru Dvora audítorov.

44. Komisia na to odpovedala tak, že bola oprávnená vykonať opravu prostredníctvom extrapolácie v prípade nesprávneho zaúčtovania výdavkov, ktoré so sebou nesie riziko vzniku škody na úkor rozpočtu Únie a že kvalifikácia nezrovnalostí ako systémových sa zakladala na bode 5 pokynov o finančných opravách bez toho, aby bola naviazaná na právne úvahy Dvora audítorov. Podľa jej názoru je extrapolácia vhodná, pokiaľ do zvyšku operačného programu prenesie mieru pochybenia zistenú v reprezentatívnej vzorke.

B – Vec C-54/13 P

45. Druhé odvolanie bolo zapísané do registra kancelárie Súdneho dvora 31. januára 2013.

46. Prvé dva dôvody tohto odvolania sa v podstate zhodujú s dôvodmi odvolania, ktoré je predmetom veci C-549/12.

⁷ — Nariadenie Rady (ES) č. 1260/1999 z 21. júna 1999 o všeobecných ustanoveniach o štrukturálnych fondoch (Ú. v. ES L 161, s. 1).

47. Spolková republika Nemecko Všeobecnému súdu najmä vytýka, že potvrdil systémové nezrovnalosti zistené Komisiou, pričom tá zahrnula do nich aj pochybenia spojené s pravidlami verejných zákaziek, ktoré mohli mať vplyv iba na určité časti operačného programu, ako aj pochybenia týkajúce sa veľmi osobitých a pochybných prípadov.

48. Spolková republika Nemecko navyše spochybňuje správnosť záveru Všeobecného súdu, že Komisia zvolila primeraný postup výberu vzoriek, v dôsledku čoho stanovená miera pochybenia nebola reprezentatívna.

49. Okrem toho Spolková republika Nemecko tvrdí, že extrapolácia nereprezentatívnych pochybení a pochybení vyčíslených paušálne je v rozpore so zásadou proporcionality, keďže finančná oprava ide nad rámec vyrovnania finančných strát, ktoré skutočne vznikli rozpočtu Únie.

50. V reakcii na vyššie uvedené sa Komisia nazdáva, že zistené nezrovnalosti majú systémovú povahu v rozsahu, v akom dokazovali nedostatky systémov spravovania a kontroly. Okrem toho sa výber vzoriek vykonal v súlade s medzinárodne uznanou technikou. Nakoniec podľa jej názoru je extrapolácia sama osebe vhodná na posúdenie a vyčíslenie rizika intervencie.

51. Tretí odvolací dôvod sa zakladá na porušení článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 uplatnením paušálnych finančných opráv.

52. Komisia v tejto súvislosti tvrdí, že výpočet paušálnej výšky je vhodný pre nezrovnalosti, ktoré nemajú špecifickú hodnotu, ako v tomto prípade, a vzhľadom na závažnosť operácií je primeraný.

53. Nakoniec štvrtý odvolací dôvod sa zakladá na porušení povinnosti odôvodnenia zo strany Všeobecného súdu, keďže sa nezaoberal argumentmi týkajúcimi sa nezákonnosti paušálnych finančných opráv, čo Komisia spochybňuje.

54. Na pojednávaní o odvolaniach, ktoré sa konalo 9. januára 2014, sa zúčastnili Spolková republika Nemecko, Španielske kráľovstvo a Komisia.

VI – Posúdenie

55. Aj keď sa vyjadrim osobitne ku každému z odvolacích dôvodov, ktoré uviedla Spolková republika Nemecko, podrobnejšie sa zameriam na druhý odvolací dôvod, ktorý sa týka otázky uplatniteľnosti metódy extrapolácie na vykonanie finančných opráv v prípade nezrovnalostí zistených v opatreniach financovaných z EFRR.

A – Prvý odvolací dôvod spoločný v oboch odvolaniach

56. Spolková republika Nemecko tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď pripustil, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 umožňuje Komisii vykonať finančné opravy z dôvodu administratívnych pochybení.

57. V súlade s prístupom Komisie je potrebné na úvod pripomenúť, že okrem všeobecných povinností, ktoré vyplývajú zo zásad lojálnej spolupráce a procesnej autonómie členských štátov, ak členské štáty vykonávajú právne predpisy Únie v súvislosti s fondmi alebo finančnými programami samotnej Únie, prichádzajú taktiež do úvahy vzájomné povinnosti, ktorú nesú Komisia a členské štáty pri implementácii rozpočtu Spoločenstva a ktoré sú presne vymedzené v článku 247 ES (teraz článok 317

ZFEÚ), v nariadení č. 1605/2002 (ďalej len „finančné nariadenie“)⁸, v nariadení č. 2342/2002 (ďalej len „nariadenie o vykonávacích pravidlách“)⁹ a prípadne v nariadeniach o štrukturálnych fondoch.

58. V zmysle uvedeného Spolková republika Nemecko prijala od Únie finančný príspevok, ktorý je povinná spravovať v mene Únie a musí zabezpečiť, aby jeho použitie bolo v súlade s platnou právnou úpravou.

59. Pokiaľ ide o tento typ spoločnej správy finančných príspevkov Únie, Súdny dvor rozvinul ustálenú judikatúru v oblasti štrukturálnych fondov, najmä pokiaľ ide o Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond (EPUZF) a Európsky sociálny fond (ESF).¹⁰ Zastávam názor, pričom v tomto bode súhlasím s Komisiou, že uvedená judikatúra sa rovnako uplatňuje na EFRR, ktorý je nakoniec takisto štrukturálnym fondom a ktorého príspevky členským štátom môžu byť predmetom iba nepriamej a neúplnej kontroly zo strany Komisie.

60. V súlade so spomenutou judikatúrou, ako poznamenáva Komisia, výlučne „výdavky vynaložené v súlade s pravidlami Spoločenstva znáša rozpočet Spoločenstva“.¹¹ Je pravda, že odkaz na „pravidlá Spoločenstva“ by mohol mať za následok myšlienku obhajovanú Spolkovou republikou Nemecko, že nie je možné zohľadniť porušenie vnútroštátnych právnych predpisov. To si nemyslím.

61. Pokiaľ ide o spoločnú správu prostriedkov Únie, je nevyhnutné, aby právnou úpravu Spoločenstva – založenú na všeobecnej úprave podmienok rozdelenia a správy finančných príspevkov zo strany Únie – dopĺňali vnútroštátne právne predpisy, ktoré túto všeobecnú úpravu spresnia, a tým umožnia presné vymedzenie príjemcov uvedenej pomoci.

62. V tomto zmysle pravidlá Spoločenstva a vnútroštátne pravidlá predstavujú celok na účely článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, ktorý tým, že sa odvoláva na „nezrovnalosť...“, ktorá ovplyvňuje *povahu alebo podmienky uskutočnenia* činnosti alebo opatrenia¹², môže byť chápaný iba ako súbor pravidiel, ktoré v celom svojom rozsahu vymedzujú obsah a rozsah takýchto podmienok.

63. Týmto už vopred uvádzam svoje postoj k otázke, ktorú položila nemecká vláda v súvislosti s pravidlom, v ktorom je potrebné hľadať pojem „nezrovnalosť“, ktorý nás tu zaujíma. A robím tak spôsobom, ktorý obhajuje Komisia.

64. Spolková republika Nemecko totiž tvrdí, že sa musí vychádzať z pojmu „nezrovnalosť“ obsiahnutého v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev, v zmysle ktorého je „nezrovnalosť akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev...“.

65. Domnievam sa, že uplatniteľnosť tohto ustanovenia musí vzhľadom na jeho postavenie *všeobecného* pravidla o ochrane finančných záujmov Únie ustúpiť uplatniteľnosti obsiahnutej v článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, teda *osobitného* pravidla, ktoré upravuje ochranu finančných záujmov Únie v špecifickej oblasti štrukturálnych fondov.

8 — Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, s. 1; Mím. vyd. 01/004, s. 74).

9 — Nariadenie Komisie (ES, Euratom) č. 2342/2002 z 23. decembra 2002, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá na vykonávanie nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (Ú. v. ES L 357, s. 1; Mím. vyd. 01/004, s. 145).

10 — Všeobecne rozsudok z 15. septembra 2005, Írsko/Komisia (C-199/03, Zb. s. I-8027).

11 — Rozsudok Írsko/Komisia (už citovaný, bod 26), ktorý odkazuje na rozsudok Taliansko/Komisia (už citovaný bod 67). Súdny dvor považoval túto zásadu pôvodne stanovenú v súvislosti s EPUZF za uplatniteľnú na ESF.

12 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

66. Preto nemožno tvrdiť, že Komisia môže zrušiť alebo znížiť finančnú pomoc iba vtedy, ak sa zistená nezrovnalosť pripisuje hospodárskemu subjektu podľa článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95, pričom sa tak vylučujú nezrovnalosti pripísateľné vnútroštátnym orgánom zodpovedným za správu pomoci Spoločenstva.

67. V tomto zmysle Súdny dvor rozhodol, že „článok 24 nariadenia č. 4253/88 nestanovuje žiadny rozdiel kvantitatívneho alebo kvalitatívneho charakteru v súvislosti s nezrovnalosťami, ktoré môžu viesť k zníženiu pomoci“.¹³ Hoci bolo uvedené tvrdenie použité v reakcii na pripomienku, že zistené nezrovnalosti v danom prípade boli technickej povahy, je možné ho uplatniť aj na prípad, keď sa ako v tomto prípade dovoľáva verejného *postavenia* subjektu, ktorému sa pripisuje nezrovnalosť.

68. Je to tak preto, lebo ako pripomína Komisia a v zmysle rozsudku z 24. januára 2002, *Conserve Italia/Komisia*¹⁴, „článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88... predstavuje právny základ akejkoľvek žiadosti o vrátenie zo strany Komisie“. Preto sa vyžaduje široký výklad pojmu „nezrovnalosť“ v zmysle uvedeného ustanovenia pod hrozbou, že bude postihnutý jeho potrebný účinok, keďže v opačnom prípade by nebolo možné napraviť nezrovnalosti pripísateľné vnútroštátnemu verejnému správcovi, s ktorými je potrebné počítať v kontexte zdieľanej správy, ktorá je typická pre štrukturálne fondy.

69. Preto chápem, že Súdny dvor oprávnene dospel v bode 40 prvého z napadnutých rozsudkov k záveru, že skutočnosť, že „vnútroštátne orgány zohrávajú centrálnu úlohu pri implementácii štrukturálnych fondov hovorí v prospech širokého výkladu pojmu ‚nezrovnalosť‘... [keďže] chybu, ktorej sa uvedené orgány dopustili, treba považovať za ‚nezrovnalosť‘ v zmysle článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 vzhľadom na zásadu riadneho finančného hospodárenia uvedenú v článku 274 ES a lojálnej spolupráce uvedenú v článku 10 ES, ktoré nepriznávajú členským štátom imunitu, a so zreteľom na skutočnosť, že článok 24 nariadenia č. 4253/88 je jediným ustanovením, ktoré umožňuje znížiť výšku pomoci v prípade, že operácia neprebehla tak, ako bolo pôvodne stanovené...“.¹⁵

70. Napokon nesúhlasím ani s názorom, že sú relevantné iba nezrovnalosti, ktoré spôsobia ujmu rozpočtu Únie.

71. Aj táto podmienka je stanovená v článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/98, ale nie v článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, ktorý má prednostné uplatnenie na tento prípad a podľa ktorého sú relevantné nezrovnalosti tie, ktoré ovplyvňujú „povahu alebo podmienky uskutočnenia činnosti alebo opatrenia a na ktoré nebolo požiadané o schválenie Komisiou“. Je zrejmé, že záujem zákonodarcu na zabezpečení riadneho uskutočnenia činností alebo opatrení financovania sa v konečnom dôsledku odôvodňuje jeho záujmom zabrániť akejkoľvek ujme pre rozpočty Spoločenstva. Bez toho, aby sa však zašlo tak ďaleko, nie je menej zrejmé, že akákoľvek nezrovnalosť, tiež tá, ktorá priamo nespôsobí takúto ujmu, preukazuje nedostatok v správe verejných zdrojov, ktorý ako taký predstavuje nebezpečenstvo pre rozpočet. To platí bez ohľadu na to, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4235/88 má po prvé za cieľ práve riadnu správu, pokiaľ ide o prostriedky Únie; podľa môjho názoru preto bez ohľadu na to, že zistené nezrovnalosti spôsobia okamžitú hospodársku škodu.

72. V dôsledku uvedeného sa domnievam, že prvý odvolací dôvod oboch odvolaní sa musí zamietnuť.

13 — Rozsudok Írsko/Komisia (už citovaný, bod 30).

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

15 — Rovnako znie bod 28 druhého napadnutého rozsudku v tomto konaní.

B – *Druhý odvolací dôvod spoločný v oboch odvolaniach*

73. Spolková republika Nemecko sa domnieva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď Komisii priznal oprávnenie vykonať finančné opravy prostredníctvom extrapolácie a keďže potvrdil extrapoláciu konkrétne vykonanú v tomto prípade.

1. O zákonnosti použitia metódy extrapolácie v rámci EFRR

74. Argument nemeckej vlády, ktorý zdieľa španielska a francúzska vláda, má primárne doslovný charakter, keďže sa zakladá na tom, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 odkazuje osobitne na „existenciu nezrovnalosti, a najmä podstatnej zmeny, ktorá ovplyvňuje povahu alebo podmienky uskutočnenia činnosti alebo opatrenia“. ¹⁶ Z toho by vyplynulo, že zníženie alebo zrušenie pomoci sa uplatní iba vtedy, ak sa skutočne zistila konkrétna nezrovnalosť alebo zmena, pričom teda nie je možné použiť metódu extrapolácie voči činnostiam alebo opatreniam, ktoré neboli predmetom skúmania.

75. Takýto postoj zastáva generálny advokát La Pergola v návrhoch vo veci C-443/97, Komisia/Španielsko ¹⁷, kde uviedol, že „doslovné znenie“ ^[18] článku 24 neoprávňuje zahrnúť do rozsahu pôsobnosti pojmu „nezrovnalosť“ nesplnenie povinností, na ktoré odkazuje článok 23 ods. 1 tak, aby boli odôvodnené čisté zníženia“. ¹⁹

76. K tomu treba dodať, že na rozdiel od článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 nariadenie č. 1260/90, uplatniteľné na obdobie rokov 2000 – 2006, výlučne oprávňuje Komisiu vo svojom článku 39 ods. 3 písm. b) „vykonať požadované finančné opravy“, ak sa potvrdia „závažné nedostatky v systémoch riadenia alebo kontroly, ktoré by mohli viesť k systémovým nezrovnalostiam“ [odsek 2 písm. c) rovnakého ustanovenia]. Tieto úpravy, ako ďalej uvádza spomínaný odsek, sa vykonajú tak, že „že sa zruší celý príspevok fondov na dotknutú pomoc alebo jeho časť“ a jej výška sa stanoví s ohľadom na „druh nezrovnalostí alebo zmeny a rozsah a finančné dôsledky nedostatkov zistených v systémoch riadenia alebo kontroly členských štátov“ a v každom prípade v súlade so „zásadou proporcionality“.

77. V konečnom dôsledku pre nemeckú vládu zo znenia článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, ako aj z právnej úpravy, ktorá sa potom uplatnila v tejto oblasti, vyplýva, že uvedené ustanovenie neumožňuje použitie metódy extrapolácie.

78. Voči týmto argumentom možno namietat argumentmi, ktoré ďalej rozviním: po prvé, že článok 24 nariadenia č. 4253/88 sa má vykladať v spojení s článkom, ktorý mu predchádza. Po druhé, že následný vývoj právnej úpravy uplatniteľnej v tejto oblasti nerozhoduje o výklade, ktorému má podliehať právna úprava, ktorou sa teraz zaoberám.

¹⁶ — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

¹⁷ — Návrhy prednesené 28. októbra 1999 (rozsudok zo 6. apríla 2000, Zb. s. I-2415), body 18 až 24.

¹⁸ — Pôvodná kurzíva.

¹⁹ — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát La Pergola, bod 21.

a) Systém článkov 23 a 24 nariadenia č. 4253/88

79. Zastávam názor, že články 23 a 24 nariadenia č. 4253/88 majú význam iba, ak sa chápu ako systém vytvorený práve okolo pojmu „nezrovnalosť“. Prvé z oboch ustanovení vo svojom odseku 1 nariaďuje členským štátom povinnosť prijať opatrenia nevyhnutné na overenie správneho vykonania činností financovaných Úniou, predchádzať nezrovnalostiam a postihovať ich a prípadne vymáhať prostriedky, ktoré boli stratené v dôsledku zneužitia alebo nedbanlivosti.²⁰ V konečnom dôsledku ide o stanovenie systému finančnej kontroly, ktorý je spôsobilý zabezpečiť riadne využívanie finančných prostriedkov Spoločenstva.

80. Ak si členské štáty riadne nesplnia túto povinnosť, či už preto, že nevytvoria primeraný systém kontroly alebo ho správnym spôsobom neuplatnia, dopustia sa zjavnej nezrovnalosti. V prvom prípade by sa reakcia práva Únie mala zakladať na žalobe o nesplnenie povinnosti,²¹ zatiaľ čo v druhom prípade môže príslušné riešenie podľa môjho názoru spočívať v pozastavení alebo znížení pomoci stanovenej v článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88.

81. V skutočnosti zistenie určitých nedostatkov v systéme kontroly zavedenom členským štátom predstavuje jeden z prípadov, ktorý môže oprávnene vyvolať dôvodnú pochybnosť o odôvodnení konkrétnej finančnej pomoci pridelennej zo strany Únie. Na takéto prípady odkazuje článok 24 ods. 1 nariadenia č. 4253/88, keď sa hovorí o tom, že ak „existuje podozrenie, že pomoc na vykonanie činnosti alebo opatrenia je čiastočne alebo v celom rozsahu neodôvodnená“. Na základe toho uvedené ustanovenie ukladá Komisii povinnosť vykonať „potrebné preskúmanie prípadu v rámci spolupráce, pričom najmä vyzve členský štát..., aby v stanovenej lehote [predložil] svoje pripomienky“.

82. Po tomto preskúmaní v zmysle článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 „môže Komisia znížiť alebo prerušiť pomoc na činnosť alebo na predmetné opatrenie, ak preskúmanie potvrdí existenciu nezrovnalosti alebo podstatnej zmeny, ktorá sa týka povahy alebo podmienok vykonania činnosti alebo opatrenia“. Podľa môjho názoru nezrovnalosť v systéme kontroly finančnej pomoci Únie podstatne ovplyvňuje *podmienky vykonania* činnosti alebo opatrenia, na ktoré bola takáto pomoc poskytnutá. Je to možno typ nezrovnalosti, ktorý najpriamejšie odkazuje na takéto podmienky.

83. Preto nevidím žiadny dôvod tvrdiť, že nezrovnalosti vyplývajúce z nesplnenia podmienok stanovených v článku 23 ods. 1 nariadenia č. 4253/88 nie je možné chápať ako nezrovnalosti, ktoré odôvodňujú pozastavenie alebo zníženie pomoci podľa článku 24 ods. 2 uvedeného nariadenia. Ako uvidíme ďalej, táto okolnosť odôvodňuje použitie metódy extrapolácie, keďže nezrovnalosti systému kontroly sú z vlastnej povahy náchylné ovplyvniť súbor činností podliehajúcich uvedenému systému a po ich identifikácii ako systémových nedostatkov je možné ich napraviť, iba ak sa týkajú uvedených činností v celom rozsahu.

20 — V tomto zmysle rozsudok z 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Zb. s. I-1408, bod 35).

21 — Tak to vyplýva z uznesenia Súdneho dvora z 11. júla 1996, An Taisce a WWF UK/Komisia (C-325/94 P, Zb. s. I-3727, bod 22).

b) Neskoršia právna úprava a jej význam pre výklad článku 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88

84. Je pravda, ako tvrdí nemecká vláda, že právna úprava platná pre obdobie rokov 2000 – 2006 výslovne splnomocňuje Komisiu „vykonať požadované úpravy financovania“, ak sa potvrdia „závažné nedostatky v systémoch riadenia alebo kontroly, ktoré by mohli viesť k systémovým nezrovnalostiam“ [článok 39 ods. 2 písm. c) a článok 39 ods. 3 písm. b) nariadenia č. 1260/99]. To však neznamená, že v súlade s predchádzajúcou právnou úpravou by nebolo možné postupovať rovnakým spôsobom, aj keď to vtedy bolo iba na základe splnomocnenia, ktoré sa malo chápať implicitne na základe systému vytvoreného článkami 23 a 24 nariadenia č. 4253/88.²²

85. Tak to chápal aj Súdny dvor, keď dospel k záveru, že pokyny stanovené v dokumente Komisie z 15. októbra 1997 pod názvom „Čisté finančné opravy v rámci uplatnenia článku 24 nariadenia (EHS) č. 4253/88“²³ a uplatňované vo veciach, o ktoré ide v prejednávanej veci, vyjadrujú „všeobecné postupy, na základe ktorých Komisia podľa článku 24... zamýšľa neskôr prijať individuálne rozhodnutia, ktorých zákonnosť môže dotknutý členský štát napadnúť na Súdnom dvore“.²⁴ Body 5 a 6 tohto dokumentu výslovne odkazujú na finančné opravy v prípadoch nezrovnalostí, ktoré odhalia systémové nedostatky v riadení kontrole alebo audite. Teda nezrovnalosti, ktorých riziko z dôvodu samotnej povahy nedostatkov, ktoré označujú, je možné vyčísliť iba v súlade s metódou extrapolácie.

86. Proti tomu nemožno namietat, že si Komisia, vzdialene od výkladu právomoci, ktorú jej priznáva článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88, prisvojila právomoc, ktorú jej ustanovenie v skutočnosti odopiera, keďže znova podľa vyjadrenia Súdneho dvora v súvislosti s pokynmi obsiahnutými v dokumente „Finančné opravy“, „nič nebráni tomu, aby na plné prevzatie právomoci uvedenej v predchádzajúcom odseku“²⁵ Komisia prijala vnútorné ustanovenia v súvislosti s finančnými opravami v rámci uplatnenia článku 24 koordinačného nariadenia a nariadila príslušným útvarom ich uplatňovanie“.²⁶

87. Okrem toho rozdiely medzi modelom uplatniteľným na obdobie rokov 2000 – 2006 a modelom dotknutým v prejednávanej veci nie sú také podstatné, pokiaľ ide o najcitlivejšie aspekty predmetnej otázky, a to možnosti obrany svojich práv a záujmov zo strany členských štátov.

88. Spolková republika Nemecko má totiž pravdu, keď tvrdí, že systém nariadenia č. 1260/99 členskému štátu zabezpečuje možnosť predložiť pripomienky a uskutočniť stretnutia s Komisiou, ak nesúhlasí s jej pripomienkami, pričom obom stranám ukladá povinnosť vynaložiť úsilie, aby dosiahli dohodu „v duchu spolupráce založenej na partnerstve“ (článok 39 ods. 2 druhý pododsek). Táto záruka však nie je vylúčená z článku 24 nariadenia č. 4253/88, ktorého odsek 1 hovorí o náležitej kontrole prípadu zo strany Komisie „v rámci spolupráce“ a na základe pripomienok predložených členským štátom. To nastalo v oboch prípadoch, ktoré sú predmetom tohto konania a akékoľvek podozrenie, že nemecké orgány nemali možnosť sa proti postupu Komisie brániť, je absolútne nepodložené.

22 — Vo svojom rozsudku z 22. januára 2004, COPPI (C-271/01, Zb. s. I-1029, bod 41), Súdny dvor potvrdil, že napriek tomu, že článok 23 ods. 1 nariadenia č. 4253/88 „výslovne neustanovuje zrušenie finančnej pomoci (EPUZF) členským štátom...“, toto ustanovenie by bolo zbavené potrebného účinku, ak by členský štát nemohol prijať takéto opatrenia“. Dôvod, ktorý odôvodňuje takéto implicitné oprávnenie článku 23 ods. 1 v prospech členských štátov, poskytuje tiež podľa môjho názoru oprávnenie na základe toho istého článku 24 ods. 1 v prospech Komisie pre prípad nezrovnalostí, ktoré neboli opravené členskými štátmi, bývalý článok 23 ods. 1 spomínaného nariadenia.

23 — K(97) 3151 v konečnom znení – II.

24 — Rozsudok Španielsko/Komisia (už citovaný, bod 33).

25 — To znamená právomoc, ktorá v zmysle článku 24 ods. 2 oprávňuje Komisiu „znížiť alebo pozastaviť pomoc na činnosť alebo na predmetné opatrenie, ak preskúmanie, na ktoré odkazuje odsek 1, potvrdí existenciu nezrovnalosti alebo podstatnej zmeny, ktorá ovplyvňuje povahu alebo podmienky uskutočnenia činnosti alebo opatrenia a na ktorú nebolo požiadané o schválenie Komisiou“. Rozsudok Španielsko/Komisia (už citovaný, bod 30).

26 — Tamže, bod 31.

89. K uvedenému je potrebné doplniť, že postup Komisie sa riadil pokynmi stanovenými v už uvedených „čistých finančných opravách“, ktoré sú verejne známe a v súvislosti s ktorými Súdny dvor potvrdil, že „prisievajú k zabezpečeniu toho, že ak Komisia prijíma rozhodnutia uplatňovaním tohto ustanovenia, členské štáty alebo orgány, ktoré si určia, budú v porovnateľných situáciách posudzované rovnako... [a] môžu posilniť transparentnosť jednotlivých rozhodnutí adresovaných členským štátom“.²⁷ Ako som predtým uviedol, v konečnom dôsledku stanovujú „všeobecné postupy, na základe ktorých Komisia podľa článku 24... zamýšľa neskôr prijať individuálne rozhodnutia, ktorých zákonnosť môže dotknutý členský štát napadnúť na Súdnom dvore“²⁸, tak, že nakoniec nemusí byť porušené právo na účinnú súdnu ochranu dotknutého členského štátu.

90. Preto zastávam názor, že Všeobecný súd nepochybil, keď uviedol, že „finančné straty, ktoré vznikli rozpočtu Únie..., musí[a] byť všetky opravené, pretože každé neopravenie by predstavovalo porušenie zásady riadneho finančného hospodárenia, ktorú Komisia a členské štáty musia dodržiavať v zmysle článku 274 ES. Komisia musí byť oprávnená znížiť pomoc v rozsahu, ktorý by odrážal mieru nezrovnalosti, ktorá bola zistená v priebehu kontradiktórneho konania podľa článku 24 ods. 1 nariadenia č. 4253/88“.²⁹

91. Nepochybil ani vtedy, keď tvrdil, že sa musí zohľadniť tento systémový rozmer zistených nezrovnalostí a že vzhľadom na to, že „Komisia nemá informácie o všetkých kontrolách vykonaných členským štátom...[,] uplatnenie metódy extrapolácie predstavuje najadekvátnejší prostriedok na dosiahnutie cieľov sledovaných článkom 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88“.³⁰

92. V skutočnosti keďže Komisia nevykonáva sama finančnú kontrolu pomoci, ani nemá k dispozícii všetky informácie o každej kontrole vykonanej vnútroštátnymi orgánmi, jednako je však povinná dohliadať na integritu rozpočtových prostriedkov Únie, je zrejmé, že túto povinnosť môže splniť iba tak, že využije metódu, ktorá podobne ako metóda extrapolácie umožní premietnuť výsledky získané selektívnymi kontrolami, ktoré môže Komisia vykonať, na všetky pomoci. Inak povedané, čiastočnej a selektívnej povahe kontrol, ktoré vykonáva Komisia, musí nevyhnutne zodpovedať metóda nápravy rovnakej povahy. V tom zmysle, ako ukážem ďalej, sa uvedená metóda musí uplatniť s riadnymi zárukami, pokiaľ ide o spoľahlivosť uplatnenia jej výsledkov na všetky pomoci.

93. Teraz zostáva určiť, či metóda extrapolácie, ktorej primeranosť na vykonanie finančných opráv vo vzťahu k EFRR bola v zásade uznaná, bola uplatnená v prejednávanych prípadoch v súlade s právom.

2. O uplatnení metódy extrapolácie na sporné prípady

94. Spolková republika Nemecko tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď sa domnieval, že opravy vykonané v každom prípade na základe metódy extrapolácie sú správne.

a) Vec C-549/12

95. V súvislosti s napadnutým rozsudkom vo veci C-549/12 nemecké orgány tvrdia, že Komisia, keďže nedošlo ku škode na úkor rozpočtu Únie, mala vylúčiť nesprávne zúčtovanie individuálnych projektov, ktorých extrapolácia vedie k nadmernej kompenzácii v prospech Únie a je v rozpore so zásadou proporcionality. Na druhej strane nemecká vláda zastáva názor, že Komisia sa bez výslovného a podrobného odôvodnenia nemala odkloniť od názoru Dvora audítorov, pokiaľ ide o nesystémovú povahu určitých nezrovnalostí.

27 — Tamže, bod 32.

28 — Tamže, bod 33.

29 — Napadnutý rozsudok vo veci C-549/12, bod 91; v rovnakom zmysle bod 101 napadnutého rozsudku vo veci C-54/13.

30 — Napadnutý rozsudok vo veci C-549/12, bod 95; v rovnakom zmysle bod 106 napadnutého rozsudku vo veci C-54/13.

96. Pokiaľ ide o prvú z oboch výhrad, treba uviesť, že ako sa vysvetľuje v bodoch 51 až 53 napadnutého rozsudku, päť projektov, ktorých zaúčtovanie podľa nemeckej vlády nespôsobilo žiadnu škodu rozpočtu Únie, mohlo byť predmetom pomoci v súlade s opatrením 1.1, ale v skutočnosti boli neoprávnene podporené v rámci opatrenia 2.1, pričom uplynula lehota, počas ktorej bolo možné zmeniť zaradenie projektov pod jedno z opatrení.

97. Je pravda, že v bode 52 napadnutého rozsudku sa potvrdzuje, že „existencia týchto nezrovnalostí postačuje na uloženie finančnej opravy bez toho, aby rozpočtu Spoločenstva musela vzniknúť konkrétna finančná škoda“. To nevyhnutne neznamená, že Všeobecný súd usúdil, že v tomto prípade nedošlo ku konkrétnej škode. V skutočnosti v bode 50 tvrdí, že konkrétny projekt (Tralag Landmaschinen) neoprávnene získal dodatočný finančný príspevok vo výške 15 %. A ďalšie štyri programy mohli získať pomoc, ak by boli zaradené pod opatrenie 1.1, ale nemohli byť zaradené pod opatrenie 2.1, na základe ktorého však pomoc získali. Táto nezrovnalosť predpokladala, že boli podporené projekty, ktoré, hoci boli teoreticky spôsobilé na podporu, ju mohli prakticky dostať, iba ak by boli splnené určité podmienky stanovené Úniou, a ktorých dodržanie bol členský štát povinný zabezpečiť. Podľa môjho názoru to spôsobuje zjavnú škodu na úkor rozpočtu Spoločenstva, z ktorého boli financované projekty, ktoré nespĺňali požiadavky stanovené na tento účel.

98. V každom prípade, ak sa pripustí, že projekty, na ktoré sa odvoláva nemecká vláda, nespôsobili konkrétnu finančnú škodu, neznamená to, že nemôžu byť predmetom extrapolácie. Predmetom extrapolácie nie je, ako to tvrdí nemecká vláda, finančný účinok nezrovnalosti, ale nezrovnalosť ako taká. Predmetné projekty nemuseli vyvolať konkrétny finančný dôsledok, ale vo všetkých sa vyskytla vážna nezrovnalosť, t. j. nešlo o MSP, a tým nebola splnená jedna zo základných podmienok pomoci.

99. Preto súhlasím so Všeobecným súdom, ktorý v bode 66 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že „nesprávne zaúčtovania týkajúce sa podnikov, ktoré nie sú MSP, majú systémovú povahu, pretože odrážajú *nedostatky v spravovaní, kontrole alebo audite, ktoré sa niekoľkokrát prejavili a ktoré sa s vysokou pravdepodobnosťou vyskytli v rade podobných prípadov*“.^[31] Je teda správne, že Komisia považovala nesprávne zaúčtovania týkajúce sa podnikov, ktoré nie sú MSP, za systémové nezrovnalosti“.

100. V tejto súvislosti sa tiež domnievam, že Komisia nebola viazaná názorom Dvora audítorov, keďže podľa bodu 65 rozsudku Všeobecného súdu „zo znenia článku 24 nariadenia č. 4253/88 nevyplýva, že pri výkone svojich výsadných práv priznaných týmto článkom je Komisia viazaná pripomienkami kontrolného orgánu. Naopak jej prináleží predložiť vlastné posúdenie konštatovaných nezrovnalostí. Napadnuté rozhodnutie teda odráža názor Komisie a nie názor Dvora audítorov“.

101. Okrem toho Spolková republika Nemecko zo striktného hľadiska nespochybňuje prísnosť auditu, ktorý uskutočnila Komisia, ale výlučne reprezentatívnosť použitého výberu vzoriek, z ktorého by sa podľa jej názoru mali vylúčiť nezrovnalosti zistené v projektoch, ktoré taktiež podľa jej názoru nespôsobili rozpočtu Únie žiadnu škodu. Mimo tejto okolnosti – ktorú zhodne so Všeobecným súdom považujem za irelevantnú – nemecká vláda nepopiera zásluhu auditu, ktorý na základe dostatočne reprezentatívnej vzorky stanovil nezrovnalosť, ktorú je možné rozumne považovať za systémovú a ako takú extrapolovať na všetky podporované projekty. A práve v rozsahu, v akom došlo k extrapolácii zistenej nezrovnalosti na základe dostatočne reprezentatívnej vzorky, je zrejmé, že z dôvodu jej povahy môže byť výsledok extrapolácie iba primeraný.

31 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

b) Vec C-54/13

102. Pokiaľ ide o rozsudok, ktorý je predmetom veci C-54/13, Spolková republika Nemecko vytýka Všeobecnému súdu, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď potvrdil, že určité chyby týkajúce sa veľmi konkrétnych a pochybných prípadov majú byť posúdené ako systémové nezrovnalosti, a keď pripustil použitie neprimeraného postupu výberu vzoriek, všetko v rozpore so zásadou proporcionality z dôvodu nadmernej kompenzácie finančných strát, ktoré skutočne vznikli Únii.

103. Na tomto mieste považujem za nevyhnutné poznamenať, že obmedzenie odvolania Súdnemu dvoru neumožňuje prehodnotiť posúdenie skutkových okolností, ktoré vykonal Všeobecný súd, ak navrhovateľ iba namieta osobitné rozpory v tejto súvislosti.³²

104. Prípady, ktoré nemecká vláda považuje za pochybné (projekty č. 8 a č. 20) také pre Komisiu nie sú, ani takými neboli pre samotný Všeobecný súd, ktorý ich v každom prípade zvážil spolu s ostatnými prípadmi, aby dospel k záveru, že potvrdzujú všetky systémové nezrovnalosti, ktoré sú spôsobilé na extrapoláciu. Za takýchto okolností neverím, že odvolanie je primeraným prostriedkom pre čisté vyjadrenie nesúhlasu účastníka.

105. Pokiaľ ide o primeranosť postupu výberu vzoriek použitého v tomto prípade, Komisia po zopakovaní, že vzhľadom na zdieľanú povahu spravovania fondov Únia môže vykonávať iba konkrétne kontroly využívaním techník prieskumov, uviedla, že v predmetnom prípade bola použitá medzinárodne uznaná technika, a to metóda MUS („monetary unit sampling“), ktorá po uplatnení na 36 vybraných operácií (predstavujúcich 32,3 % výdavkov deklarovaných v rámci predmetnej pomoci), ponúka dostatočne reprezentatívnu vzorku, ktorá umožnila extrapoláciu primeranú pre ďalšie spolufinancované operácie.

106. Všeobecný súd si v bodoch 113 až 115 napadnutého rozsudku osvojil názor Komisie, upozorňujúc okrem iného na to, že predmetná metóda bola vypracovaná *ex ante* pre záverečné audity programov spolufinancovaných EFRR v priebehu programového obdobia rokov 1994 – 1999 a uplatnila sa na všetky audity uskutočnené vo všetkých členských štátoch, preto bolo zabezpečené, že so všetkými sa zaobchádzalo rovnako.

107. Podľa môjho názoru by Súdny dvor takéto odôvodnené a primerané posúdenie Všeobecného súdu nemal skúmať.

C – Tretí odvolací dôvod vo veci C-54/13

108. Týmto dôvodom Spolková republika Nemecko opätovne tvrdí, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 umožňuje opravy iba pre prípad konkrétnych a špecifických nezrovnalostí, čo vylučuje paušálne opravy, ktoré sú samé osebe nepresné a založené na možných nezrovnalostiach.

109. Je však pravda, že, ako tvrdí Komisia, vnútorné pokyny z 15. októbra 1997 v bode 7 výslovne odkazujú na paušálne opravy ako metódu nevyhnutnú na nápravu „istých typov nezrovnalostí, ktoré nemajú špecifickú finančnú hodnotu“. V každom prípade z dôvodov uvedených na podporu zamietnutia predchádzajúcich dôvodov zastávam stanovisko, že nemôže byť úspešná ani táto výhrada založená na predpoklade, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 umožňuje iba opravu konkrétnych nezrovnalostí.

32 — V tomto zmysle za všetky rozsudok zo 6. novembra 2012, Éditions Odile Jacob/Komisia (C-551/10 P, bod 85).

110. Nakoniec, pokiaľ ide o údajne neprimeranú povahu opráv Komisie, domnievam sa, že úvahami v bodoch 128 až 134 napadnutého rozsudku sa Všeobecný súd nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, ktoré by bolo možné skúmať v rámci odvolacieho konania.

111. Preto podľa môjho názoru je tento odvolací dôvod potrebné zamietnuť.

D – Štvrtý odvolací dôvod vo veci C-54/13

112. Spolková republika Nemecko nakoniec tvrdí, že Všeobecný súd neodôvodnil zamietnutie jej argumentov o nezákonnosti paušálnych finančných opráv.

113. Ako uviedla Komisia, odpoveď na obe otázky sa nachádza v bodoch 95 až 108 a 128 až 134 napadnutého rozsudku.

114. V skutočnosti Všeobecný súd po tom, čo v bode 84 svojho rozsudku vysvetlil, že nemecké orgány tvrdili, že v tomto prípade nebolo prípustné použitie paušálnych finančných opráv a ich extrapolácia, v bode 96 odpovedá, že článok 24 ods. 2 nariadenia č. 4253/88 priznáva Komisii „právo znížiť pomoc a širokú diskrečnú právomoc..., bez uvedenia obmedzení, pokiaľ ide o voľbu metód, ktoré... môže Komisia použiť na určenie výšky zníženia“. Tento odkaz na slobodu výberu metód pre Všeobecný súd znamená, že práve v uvedenom ustanovení sa nachádza právny základ pre použitie metódy, ktorú Komisia konkrétne použila v spornom prípade.

115. Je pravda, že Všeobecný sa ďalej v bodoch 97 až 108 zaoberá preskúmaním metódy extrapolácie. To však neznamená, že sa vyhol otázke metódy paušálnych opráv. Práve naopak, odkazuje na ne v bodoch 128 až 134.

116. V tomto kontexte je podľa môjho názoru zrejmé, že predmetná otázka sa veľmi netýkala zákonnosti paušálnej metódy, ale skôr neprimeranosti jej účinkov v tomto prípade. Túto otázku vyriešil Všeobecný súd spôsobom, s ktorým sa môžem, ale nemusím stotožniť, ale ktorý nie je možné považovať za neodôvodnený. Preto je podľa môjho názoru potrebné zamietnuť aj tento odvolací dôvod.

VII – Trovy konania

117. V súlade s článkom 138 ods. 1 a článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku, uplatniteľnými na odvolanie na základe článku 184 ods. 1 toho istého poriadku, navrhujem Súdnemu dvoru, aby Spolkovú republiku Nemecko zaviazal na náhradu trov konania a rozhodol, že Španielske kráľovstvo a Francúzska republika znášajú svoje vlastné trovy konania.

VIII – Návrh

118. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Odvolania sa zamietajú.
2. Spolková republika Nemecko je povinná nahradiť trovy konania.
3. Španielske kráľovstvo a Francúzska republika znášajú svoje vlastné trovy konania.