



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA,
predstavljeni 1. aprila 2014¹

Združeni zadevi C-549/12 P in C-54/13 P

**Zvezna republika Nemčija
proti**

Komisiji

„Pritožba — Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) — Pomoč za operativni program cilj št. 1 (1994 — 1999) za Turingijo in vzhodni Berlin (Nemčija) — Zmanjšanje prvotno dodeljene finančne pomoči — Metoda ekstrapolacije — Neto finančni popravki — Uredba (EGS) št. 2052/88 — Uredba (EGS) št. 4253/88“

1. V okviru dveh pritožb zoper dve sodbi Splošnega sodišča, s katerima sta bili zavrnjeni ničnostni tožbi, ki ju je Zvezna republika Nemčija vložila zoper odločbi Komisije, s katerima se zmanjšajo nekatere pomoči Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), se postavlja vprašanje uporabe sodne prakse, sprejete za druge strukturne sklade na področju zmanjšanja finančne pomoči,² za ta primer. Natančneje, postavlja se vprašanje, ali v primeru ESRR upravne napake nacionalnih organov pomenijo „nepravilnost“ v smislu člena 24(2) Uredbe (EGS) št. 4253/88,³ in predvsem, ali lahko Komisija izvede finančne popravke z metodo ekstrapolacije.

I – Pravni okvir

2. Uredba Sveta (EGS) št. 2052/88 z dne 24. junija 1988 o nalogah strukturnih skladov, njihovi uspešnosti ter usklajevanju njihovih dejavnosti in teh z dejavnostmi Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov⁴ določa ureditveni okvir ESRR, namenjen odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Unije.

3. Uredba št. 4253/88 o določbah za izvajanje Uredbe št. 2052/88 v členu 23 pod naslovom „Finančni nadzor“ določa:

„1. Države članice za zagotovitev uspešnosti dejavnosti, ki jih izvajajo javni ali zasebni izvajalci, sprejmejo ukrepe, potrebne za:

- redno preverjanje pravilnega izvajanja dejavnosti, ki jih financira Skupnost,
- preprečitev in pregon nepravilnosti;

1 — Jezik izvirnika: španščina.

2 — Na primer sodbe z dne 6. oktobra 1993 v zadevi Italija proti Komisiji (C-55/91, Recueil, str. I-4813); z dne 30. novembra 2000 v zadevi HMIL (C-436/98, Recueil, str. I-10555) in z dne 4. marca 2004 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-344/01, Recueil, str. I-2081).

3 — Uredba Sveta z dne 19. decembra 1988 o določbah za izvajanje Uredbe št. 2052/88 o usklajevanju dejavnosti različnih strukturnih skladov in teh z dejavnostmi Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov (UL L 374, str. 1).

4 — UL L 185, str. 9.

— izterjavo sredstev, izgubljenih zaradi zlorabe ali malomarnosti. [...].

2. Brez poseganja v preglede, ki so jih izvedle države članice v skladu z zakoni in drugimi nacionalnimi predpisi [...], je dejavnosti, ki jih financira Skupnost, mogoče nadzorovati *in situ*, zlasti s sondiranjem, ki ga opravijo uradniki ali uslužbenci Komisije.

[...].“

4. Člen 24 Uredbe št. 4253/88, naslovljen „Zmanjšanje, odložitev in ukinitve pomoči“, določa:

„1. Če izvedba dejavnosti ali ukrepa upravičuje le del dodeljene finančne pomoči, Komisija ustrezno preuči primer v okviru partnerstva, zlasti tako, da od države članice oziroma organov, ki jih ta določi za izvedbo dejavnosti, zahteva, da v določenem roku predložijo pripombe.

2. Po tej preučitvi lahko Komisija zmanjša ali začasno prekine pomoč za zadevno dejavnost ali ukrep, če preučitev potrdi obstoj nepravilnosti ali zlasti pomembne spremembe, ki vpliva na pogoje izvajanja dejavnosti ali ukrepa in za katero ni bila zaprosena odobritev Komisije.

[...].“

5. V skladu s členom 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95⁵ „[n]epravilnost“ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki“.

6. Člen 8 Uredbe (ES) št. 2064/97⁶ določa:

„1. Države članice najpozneje ob vložitvi zahtevka za končno plačilo in končne izjave o izdatkih glede vsake oblike pomoči Komisiji predložijo poročilo [...], ki ga pripravi oseba ali organ, funkcionalno neodvisen od izvajalske službe. To poročilo zajema ugotovitve pregledov, izvedenih v predhodnih letih, in splošne ugotovitve glede veljavnosti zahtevka za končno plačilo ter zakonitosti in pravilnosti transakcij, na katerih temelji končna izjava o izdatkih.

2. Če zaradi obstoja hudih pomanjkljivosti pri upravljanju ali nadzoru ali zaradi velike pogostnosti zabeleženih nepravilnosti ni mogoče podati pozitivne ugotovitve glede veljavnosti zahteve za končno plačilo in končne izjave o izdatkih, se v poročilu navede obstoj teh okoliščin ter oceni obseg težave in njenih finančnih posledic.

V takem primeru lahko Komisija zahteva dodaten pregled, da se ugotovijo nepravilnosti in doseže njihova odprava v določenem roku.“

5 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340).

6 — Uredba Komisije z dne 15. oktobra 1997 o določitvi podrobne ureditve za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 4253/88 o finančnem nadzoru transakcij, ki jih sofinancirajo strukturni skladi, s strani držav članic (UL L 290, str. 1).

II – Dejansko stanje

A – Zadeva C-549/12 P

7. Komisija je na predlog nemške vlade z Odločbo C(94) 1939/5 z dne 5. avgusta 1994 sprejela operativni program za deželo Turingijo, ki spada pod cilj št. 1 v Nemčiji (Arinco št. 94.DE.16.005), s katero je bila določena udeležba strukturnih skladov v znesku 1.021.771.000 ECU, povečanem na 1.086.827.000 EUR z Odločbo C(99) 5087 z dne 29. decembra 1999, s financiranjem ESRR v najvišjem znesku 1.020.719.000 EUR.

8. Z odločbo C(99) 5087 je bil za ukrep 2.1, ki se nanaša na podporo proizvodnim dejavnostim MSP, določen najvišji znesek izdatkov na 674.104.000 EUR in prispevek ESRR na 337.052.000 EUR.

9. Ministrstvo za gospodarstvo in promet dežele Turingije je bilo določeno za organ upravljanja.

10. Komisija je leta 2001 opravila sistematičen pregled sistemov upravljanja in nadzora v deželi Turingiji in 30. januarja 2002 predstavila končno poročilo z nekaterimi priporočili.

11. Komisija je s predstavitvijo poročila, na katero napotuje člen 8 Uredbe št. 2064/97, in po zahtevku nemških organov za končno plačilo iz programa 27. junija 2003 zaključila zadevno pomoč in izvedla končno plačilo v višini zahtevanega zneska.

12. Računsko sodišče je po tem leta 2003 opravilo več nadzornih obiskov in 22. junija 2004 nemškim organom poslalo začasno poročilo o pregledu, ti pa so Računskemu sodišču z dopisoma z dne 31. avgusta in 13. oktobra 2004 sporočili dodatne informacije.

13. Računsko sodišče je 17. januarja 2005 nemškim organom poslalo poročilo o pregledu. V njem je bilo opozorjeno, da v zvezi z nekaterimi transakcijami obstajajo posamezne in sistemske nepravilnosti, kot so financiranje podjetij, ki ne spadajo pod opredelitev MSP, prijava neupravičenih izdatkov (prihodnje najemnine, DDV, popusti), napake v izračunu najvišje pomoči in neobstoj dokazil za nekatere vrste izdatkov, kot so splošni izdatki ali lastna sredstva. V poročilu je bilo ugotovljeno, da obstajajo pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora zadevne pomoči. Stopnja napake 28 projektov iz ukrepa 2.1 je bila 31,36 %.

14. Komisija je 19. oktobra 2006 nemškim organom poslala prve izsledke njenega pregleda poročila Računskega sodišča in od njih zahtevala, naj ji pošljejo svoje pripombe.

15. Nemški organi so Komisiji odgovorili z dopisom z dne 5. januarja 2007, pri čemer so nasprotovali uporabi ekstrapoliranih popravkov in predložili dodatna dokazila, ki so potrjevala upravičenost nekaterih izdatkov.

16. Komisija je z Odločbo C(2008) 1690 final z dne 30. aprila 2008 (izpodbijana odločba) zaradi posameznih in sistemskih nepravilnosti, ugotovljenih v okviru ukrepa 2.1, finančno pomoč ESRR v skladu s členom 24 Uredbe št. 4253/88 zmanjšala za 81.425.825,67 EUR. Komisija je stopnjo napake ekstrapolirala na ves ukrep 2.1, pri čemer je za osnovo vzela stopnjo napake 23,88 %. Izračunala je znesek 1.232.012,70 EUR za posamezne nepravilnosti in znesek 80.193.812,97 EUR za sistemske nepravilnosti.

17. Glede na izpodbijano odločbo so bile ugotovljene te sistemske napake:

— financiranje podjetja, ki ni MSP;

- končni upravičenec ne izpolnjuje nacionalnih pogojev, ki veljajo za MSP, za 15-odstotno dodatno financiranje;
- neupravičeni izdatki, prijavljeni v zvezi z najemnimi pogodbami.

B – Zadeva C-54/13 P

18. Komisija je z Odločbo C(94) 1973 z dne 5. avgusta 1994 sprejela operativni program za vzhodni Berlin, ki spada pod cilj št. 1 v Nemčiji (Arinco št. 94.DE.16.006), s katero je bila določena udeležba strukturnih skladov v znesku 743.112.000 ECU, povečanem na 779.154.000 EUR, s financiranjem ESRR v znesku 540.886.000 EUR.

19. Ministrstvo za gospodarstvo, tehnologijo in ženske dežele Berlin je bilo določeno za organ upravljanja.

20. Nemški organi so 24. marca 2003 vložili zahtevek za končno plačilo.

21. Komisija in zunanje revizijsko podjetje, s katerim je ta sklenila pogodbo, sta med februarjem 2004 in marcem 2005 opravila več nadzornih obiskov v okviru zaključnih pregledov programov, ki jih je ESRR sofinanciral v programskem obdobju 1994–1999.

22. Komisija je 31. maja in 15. decembra nemškim organom poslala revizijsko poročilo, v katerem je bilo ugotovljenih več sistemskih nepravilnosti v zvezi z nekaterimi transakcijami, med katerimi so konkretno izjava o neupravičenih izdatkih (izdatki brez odbitka proizvodov, ki se prodajajo, splošni izdatki, ki dejansko niso nastali, izkazi izdatkov, ki so presegali nastale izdatke), kršitve pravil o javnem naročanju in neobstoje dokazil. Za 29 projektov pomoči, ki so bili dejansko pregledani, je bila stopnja napake 7,56 %. Od 36 izbranih projektov jih sedem ni bilo mogoče pregledati zaradi stečaja.

23. Komisija je po tem, ko so nemški organi predložili svoje pripombe in dodatne informacije, 26. januarja 2007 sporočila začasne ugotovitve, ki so jih nemški organi izpodbijali z zatrjevanjem neobstoja pravne podlage, pri čemer so nasprotovali uporabi pavšalnih in ekstrapoliranih finančnih popravkov ter predložili dodatne dokaze za zakonitost izdatkov.

24. Komisija je z Odločbo C(2008) 1615 final z dne 29. aprila 2008 (izpodbijana odločba) finančno pomoč ESRR zmanjšala na 12.900.719,52 EUR. Komisija je za osnovo vzela stopnjo napake 3,63 % za 29 pregledanih projektov in uporabila ekstrapolirani finančni popravek, ki je pomenil zmanjšanje finančne pomoči ESRR za 2,68 % za ves program.

III – Sodbi Splošnega sodišča

25. Zvezna republika Nemčija je pri Splošnem sodišču vložila tožbi, ki sta bili zavrnjeni s sodbama z dne 19. septembra 2012 v zadevi Nemčija proti Komisiji (T-265/08) in z dne 21. novembra 2012 v zadevi Nemčija proti Komisiji (T-270/08).

26. Splošno sodišče je zavrnilo različne tožbene razloge, ki jih je navedla Zvezna republika Nemčija ob podpori Španije, Nizozemske in Združenega kraljestva, ki intervenirajo tudi pri pritožbi.

27. Prvič, Zvezna republika Nemčija je trdila, da niso bili izpolnjeni pogoji, ki se v členu 24(2) Uredbe št. 4253/88 zahtevajo za uporabo zmanjšanja pomoči. Splošno sodišče pa je ugotovilo, da se upravne napake, ki jih je mogoče pripisati nacionalnim organom, lahko opredelijo kot nepravilnosti v smislu navedene določbe, pri čemer ni upošteven pojem „nepravilnost“, določen v členu 1(2) Uredbe št. 2988/95, saj gre za uredbo, ki sledi drugačnim ciljem in ima tudi drugačno področje uporabe.

28. Drugič, Zvezna republika Nemčija je zatrjevala, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 ne dopušča uporabe metode ekstrapolacije za izračun zneska zmanjšanja, na kar je Splošno sodišče odgovorilo, da gre za najprimernejšo metodo za zagotovitev cilja, ki mu sledi Uredba, to je omogočiti finančni popravek, s katerim se lahko krijejo vse finančne izgube, ki nastanejo proračunu Unije.

29. Tretjič, Zvezna republika Nemčija je Komisiji očitala, da se je oprla na analizo Računskega sodišča, namesto da bi sama opravila preglede okoliščin primera na kraju samem. Splošno sodišče je ugotovilo, da prej navedeno ne pomeni kršitve navedenega člena 24(2).

30. Četrtrič, Splošno sodišče je zavrnilo, da bi to, da je Komisija upoštevala napačno knjiženje nekaterih podjetij, kršilo načela zaupanja v pravo, pravne varnosti in sodelovanja.

31. Nazadnje, Splošno sodišče je zavrnilo, da bi bila uporaba metode ekstrapolacije v nasprotju z načelom sorazmernosti.

32. Zoper navedeni sodbi Splošnega sodišča sta bili vloženi pritožbi, na podlagi katerih se je začel za postopek pred Sodiščem.

IV – Pritožbi

33. Pritožba C-549/12 P temelji na dveh razlogih: 1) napačna uporaba prava z opredelitvijo nekaterih upravnih napak kot „nepravilnosti“; 2) napačna uporaba prava zaradi uporabe metode ekstrapolacije.

34. V pritožbi C-54/13 P sta ponovljena prejšnja razloga in dodana ta: 1) napačna uporaba prava zaradi nezakonite uporabe pavšalnih finančnih popravkov; 2) kršitev obveznosti obrazložitve, ki jo je storilo Splošno sodišče.

V – Postopek pred Sodiščem

A – Zadeva C-549/12 P

35. Prva pritožba je bila pri Sodišču vpisana 29. novembra 2012.

36. Zvezna republika Nemčija s prvim delom prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da se upravne napake, ki jih je mogoče pripisati nacionalnim organom, lahko opredelijo kot nepravilnosti v smislu člena 24(2) Uredbe št. 4253/88. Po mnenju Zvezne republike Nemčije je treba pojem „nepravilnost“ razlagati v skladu s členom 1(2) Uredbe št. 2988/95. Splošno sodišče naj bi, ker tega ni storilo, kršilo navedeno določbo in načelo prenosa pristojnosti, določeno v členu 5(2) PEU in členu 7 PDEU.

37. Komisija odgovarja, da se v kontekstu deljenega upravljanja na področju strukturnih skladov člen 24 Uredbe št. 4253/88 uporablja za finančne popravke, ki se nanašajo na upravičence na eni in države članice na drugi strani, ne da bi bilo treba v drugem primeru Uredbo št. 4253/88 in Uredbo št. 2988/95 razlagati povezano.

38. Zvezna republika Nemčija z drugim delom prvega pritožbenega razloga navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da lahko kršitve nacionalnega prava in napake, ki ne vplivajo na proračun Unije, na podlagi člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 pomenijo nepravilnosti v smislu člena 24(2) Uredbe št. 4253/88.

39. Komisija glede tega trdi, da pojem „nepravilnost“ zajema vse vrste kršitev veljavnih pravil, ki bi lahko pomenile tveganje za proračun Unije, pri čemer neupravičenost izdatkov pomeni tovrstno tveganje.

40. Zvezna republika Nemčija z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je Komisiji priznalo pravico do izvedbe finančnih popravkov z ekstrapolacijo in potrdilo podrobnosti za izvajanje ekstrapolacije, ki jih je določila Komisija v tem primeru.

41. Zvezna republika Nemčija s prvim delom tega drugega pritožbenega razloga ob podpori Kraljevine Španije in Francoske republike navaja, da sta bila z izpodbijano sodbo kršena člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 – katerega besedilo (drugače, kot je izrecno določeno v zakonodaji, ki se uporablja za naslednje programsko obdobje)⁷ dovoljuje ukrepanje le glede dejavnosti ali ukrepov, katerih nepravilnost je bila dejansko ugotovljena – in načelo prenosa pristojnosti.

42. Komisija trdi, da mora biti v skladu s smernicami o neto finančnih popravkih, ki jih je sprejela za določitev podrobnih pravil za izvajanje člena 24(2) Uredbe št. 4253/88, kadar se pri pregledu ugotovi splošna nevarnost za ves operativni program, mogoče uporabiti popravek z ekstrapolacijo, da bi se izognilo temu, da proračun Unije bremenijo izdatki, ki niso nastali v skladu z veljavno zakonodajo, ki se uporabi.

43. Zvezna republika Nemčija z drugim delom drugega pritožbenega razloga ob podpori Kraljevine Španije trdi, da je Splošno sodišče vsekakor napačno sklenilo, da je Komisija v obravnavanem primeru pravilno izvedla popravek z ekstrapolacijo. Prvič zato, ker napačno knjiženje posameznih projektov ob neobstoju škode za proračun Unije ne more biti podlaga za finančni popravek z ekstrapolacijo, saj bi bil v nasprotju z načelom sorazmernosti. Drugič zato, ker je Splošno sodišče sprejelo, da je Komisija nekatere nepravilnosti opredelila kot sistemske, kljub drugačnemu stališču Računskega sodišča.

44. Komisija odgovarja, da je imela pooblastilo za izvedbo popravka z ekstrapolacijo v primeru napačnega knjiženja izdatkov, ki pomeni tveganje za škodo za proračun Unije, in da je opredelitev nepravilnosti kot sistemskih temeljila na točki 5 smernic o finančnih popravkih, ne da bi bila vezana na pravno presojo Računskega sodišča. Poleg tega naj bi bila po njenem mnenju ekstrapolacija sorazmerna, saj na preostali del operativnega programa prenaša stopnjo napake, ugotovljeno z reprezentativnim vzorcem.

B – Zadeva C-54/13 P

45. Druga pritožba je bila pri Sodišču vpisana 31. januarja 2013.

46. Prva pritožbena razloga iz te pritožbe sta vsebinsko enaka razlogoma iz pritožbe, ki je podlaga za zadevo C-549/12 P.

47. Natančneje, Zvezna republika Nemčija Splošnemu sodišču očita, da je potrdilo sistemske nepravilnosti, ki jih je ugotovila Komisija, medtem ko je ta vključila napake, povezane s pravili o javnem naročanju, ki bi lahko vplivale le na nekatere dele operativnega programa, in napake v zvezi z zelo specifičnimi in nejasnimi primeri.

48. Zvezna republika Nemčija poleg tega prereka ugotovitev Splošnega sodišča, ki je menilo, da je Komisija izbrala primeren postopek vzorčenja, zaradi česar naj dobljena stopnja napake ne bi bila reprezentativna.

⁷ — Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31).

49. Po drugi strani Zvezna republika Nemčija navaja, da je ekstrapolacija nereprezentativnih napak in napak, ki so količinsko opredeljene s pavšalnimi stopnjami, v nasprotju z načelom sorazmernosti, saj bi finančni popravek presegal nadomestilo finančnih izgub, ki dejansko nastanejo proračunu Unije.

50. V odgovor na navedeno Komisija trdi, da so bile ugotovljene nepravilnosti sistemske, ker so izkazovale pomanjkljivost sistemov upravljanja in nadzora. Po drugi strani je bilo vzorčenje izvedeno v skladu z mednarodno priznano tehniko. Skratka, po njenem mnenju je ekstrapolacija sama po sebi sorazmerna metoda za oceno in količinsko opredelitev tveganja, povezanega s pomočjo.

51. Tretji pritožbeni razlog temelji na kršitvi člena 24(2) Uredbe št. 4253/88 zaradi uporabe pavšalnih finančnih popravkov.

52. Komisija v zvezi s tem trdi, da je izračun s pavšalno stopnjo primeren za nepravilnosti, ki nimajo posebne vrednosti, kakor je v obravnavanem primeru, in sorazmeren ob upoštevanju resnosti transakcij.

53. Nazadnje, četrti pritožbeni razlog temelji na kršitvi obveznosti obrazložitve, ki jo je storilo Splošno sodišče, ker naj ne bi obravnavalo argumentov v zvezi z nezakonnostjo pavšalnih finančnih popravkov, kar Komisija prereka.

54. Javne obravnave glede pritožb, ki je potekala 9. januarja 2014, so se udeležile Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija in Komisija.

VI – Presoja

55. Čeprav se bom opredelil do vsakega od pritožbenih razlogov, ki jih navaja Zvezna republika Nemčija, pa bom podrobneje preučil drugega, s katerim se postavlja vprašanje glede uporabe metode ekstrapolacije za izvedbo finančnih popravkov v primeru nepravilnosti, na katere je bilo opozorjeno v dejavnostih, ki jih financira ESRR.

A – Prvi pritožbeni razlog, enak v obeh pritožbah

56. Zvezna republika Nemčija navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je štelo, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 Komisiji dovoljuje uporabo finančnih popravkov zaradi upravnih napak.

57. V skladu s pristopom Komisije je najprej treba spomniti, da so poleg splošnih obveznosti, ki izhajajo iz načel lojalnega sodelovanja in procesne avtonomije držav članic, kadar te izvajajo določbe Unije v zvezi s skladi ali finančnimi programi Unije, upoštevne tudi vzajemne odgovornosti Komisije in držav članic pri izvajanju proračuna Skupnosti, ki so podrobno določene v členu 247 ES (zdaj člen 317 PDEU), v Uredbi (ES, Euratom) št. 1605/2002 (finančna uredba),⁸ v Uredbi št. 2342/2002 (uredba o podrobnih pravilih za izvajanje)⁹ in v obravnavanem primeru v uredbah o strukturnih skladih.

58. Zvezna republika Nemčija je na podlagi vsega tega od Unije prejela finančni prispevek, ki ga je zavezana upravljati v imenu Unije, pri čemer mora zagotavljati, da je njegova uporaba v skladu z veljavno zakonodajo.

8 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74).

9 — Uredba Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1605/2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 145).

59. Sodišče je v zvezi s tovrstnim deljenim upravljanjem finančnih prispevkov Unije uvedlo ustaljeno sodno prakso na področju strukturnih skladov, predvsem Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in Evropskega socialnega sklada (ESS).¹⁰ Po mojem mnenju – in glede tega se strinjam s Komisijo – je to sodno prakso mogoče uporabiti tudi za ESRR, ki je navsezadnje tudi strukturni sklad, katerega prispevki državam članicam so lahko predmet zgolj posrednega in neizčrpnega nadzora Komisije.

60. V skladu z navedeno sodno prakso, kot opozarja Komisija, „proračun Skupnosti bremenijo [le] tisti izdatki nacionalnih organov, ki so nastali v skladu s pravili Skupnosti“.¹¹ Zagotovo lahko napotilo na „pravila Skupnosti“ izraža zamisel, ki jo zagovarja Zvezna republika Nemčija, da ni mogoče upoštevati nacionalnih pravil. Mislim, da ni tako.

61. Ker gre za deljeno upravljanje sredstev Unije, je nujno, da se zakonodaja Skupnosti – osredotočena na splošno izpolnjevanje pogojev za distribucijo in upravljanje subvencij, ki jih financira Unija – dopolnjuje z nacionalnimi pravili, ki s konkretiziranjem tega splošnega izpolnjevanja pogojev omogočajo natančno določitev upravičencev do navedenih subvencij.

62. V tem smislu zakonodaja Skupnosti in nacionalne zakonodaje za namen člena 24(2) Uredbe št. 4253/88 tvorijo celoto, ki mora pri sklicevanju na „nepravilnost, ki vpliva na [...] pogoje izvajanja dejavnosti ali ukrepa“,¹² zajemati celoto pravil, ki v vsej svoji razsežnosti opredeljujejo vsebino in obseg takih pogojev.

63. S tem že napovedujem svoje stališče v zvezi z vprašanjem, ki ga je nemška vlada postavila glede pravila, da je treba razjasniti pojem „nepravilnost“, ki se obravnava v tem primeru. In to bom storil tako, kot predlaga Komisija.

64. Zvezna republika Nemčija namreč trdi, da je treba pojem „nepravilnost“ iz člena 1(2) Uredbe št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Skupnosti, na podlagi katerega „[n]epravilnost“ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti [...]“.

65. Menim, da mora ta določba glede na to, da ima vlogo *splošnega* pravila, ki se nanaša na zaščito finančnih interesov Unije, v razmerju do vsebine člena 24(2) Uredbe št. 4253/88, *specialnega* pravila, s katerim se ureja zaščita finančnih interesov Unije na posebnem področju strukturnih skladov, slednjemu dati prednost pri uporabi.

66. Zato ni mogoče trditi, da lahko Komisija ukine ali zmanjša finančno pomoč le, če je nepravilnost, na katero je opozorjeno, mogoče pripisati gospodarskemu subjektu v skladu z določbo člena 1(2) Uredbe št. 2988/95, s tem pa ostanejo izključene nepravilnosti, ki jih je mogoče pripisati nacionalni upravi, odgovorni za upravljanje pomoči Skupnosti.

67. Sodišče je v tem smislu že odločilo, da „člen 24 Uredbe št. 4253/88 ne vsebuje nobenega količinskega ali kakovostnega razlikovanja pri nepravilnostih, ki lahko povzročijo zmanjšanje pomoči“.¹³ Navedeno trditev, čeprav je bila podana v odgovor na stališče, da so bile nepravilnosti, na katere je bilo opozorjeno v obravnavani zadevi, tehnične, je mogoče razširiti na primer, kakršen je v tej zadevi, da se uveljavlja javni *značaj* subjekta, ki se mu pripisuje nepravilnost.

10 — Na splošno sodba z dne 15. septembra 2005 v zadevi Irska proti Komisiji (C-199/03, ZOdl., str. I-8027).

11 — Zgoraj navedena sodba Irska proti Komisiji (točka 26) z navedbo zgoraj navedene sodbe Italija proti Komisiji (točka 67). Sodišče je menilo, da se za ESS uporablja to načelo, prvotno določeno v povezavi z EKUJS.

12 — Moj poudarek.

13 — Zgoraj navedena sodba Irska proti Komisiji (točka 30).

68. To je tako – kot opozarja Komisija in v skladu z besedilom sodbe z dne 24. januarja 2002 v zadevi *Conserve Italia proti Komisiji*¹⁴ – ker „je [...] člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 pravna podlaga za vse zahteve Komisije za povračila“. To zahteva široko razlago pojma „nepravilnost“ v smislu navedene določbe, saj bi sicer precej trpel njegov polni učinek in ne bi bilo mogoče odpraviti nepravilnosti, ki jih je mogoče pripisati nacionalnemu javnemu nosilcu upravljanja in s katerimi je treba v kontekstu deljenega upravljanja, ki je značilno za strukturne sklade, nujno računati.

69. Zato menim, da je Splošno sodišče v točki 40 prve izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da to, da „imajo nacionalni organi osrednjo vlogo pri izvajanju strukturnih skladov, potrjuje široko razlago pojma ‚nepravilnost‘ [...], [ker je treba] napako, ki jo napravijo, [...] ob upoštevanju načel dobrega finančnega poslovanja iz člena 274 ES in lojalnega sodelovanja iz člena 10 ES, ki ne dovoljujeta svobode držav članic, ter ob upoštevanju dejstva, da je člen 24 Uredbe št. 4253/88 edina določba, ki omogoča zmanjšanje zneska pomoči, če pomoč ni potekala, kot je bilo prvotno predvideno, šteti za ‚nepravilnost‘ v smislu člena 24(2) Uredbe št. 4253/88 [...]“.¹⁵

70. Nazadnje, prav tako se ne strinjam s stališčem, da so upoštevene le nepravilnosti, ki povzročijo škodo proračunu Unije.

71. Ponovno gre za pogoj, ki je določen v členu 1(2) Uredbe št. 2988/95, ne pa v členu 24(2) Uredbe št. 4253/88, ki ima v tem primeru prednost pri uporabi in v katerem so upoštevene nepravilnosti tiste, ki vplivajo na „pogoje izvajanja dejavnosti ali ukrepa, in za katere ni bila zaprošena odobritev Komisije“. Očitno je, da je interes zakonodajalca po zagotavljanju pravilnega izvajanja dejavnosti in ukrepov financiranja v končni fazi utemeljen z njegovim interesom po izogibanju kakršni koli izgubi za proračun Skupnosti. Vendar je, ne da bi bilo treba iti tako daleč, enako jasno, da kakršna koli nepravilnost – tudi ta, ki te izgube ne povzroči neposredno – dokazuje pomanjkljivost v upravljanju javnih sredstev, ki kot taka pomeni tveganje za neoškodovanost proračuna. To velja ne glede na to, da je primarni cilj člena 24(2) Uredbe št. 4235/88 ravno dobro upravljanje sredstev Unije, in zato po mojem mnenju ne glede na to, da se ugotovljene nepravilnosti izrazijo kot takojšnja gospodarska škoda.

72. Na podlagi navedenega menim, da je treba prvi razlog iz obeh pritožb zavrni.

B – Drugi pritožbeni razlog, skupen obema pritožbama

73. Zvezna republika Nemčija meni, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je Komisiji priznalo možnost izvedbe finančnih popravkov z ekstrapolacijo in ker je potrdilo ekstrapolacijo, ki je bila konkretno izvedena v obravnavanem primeru.

1. Zakonitost uporabe metode ekstrapolacije na področju ESRR

74. Argument nemške vlade, s katerim se strinjata španska in francoska vlada, je v bistvu jezikoven, saj temelji na tem, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 napotuje zlasti na „obstoj [*neke*] nepravilnosti ali zlasti [*neke*] pomembne spremembe, ki vpliva na pogoje izvajanja [*določene*] dejavnosti ali [*določenega*] ukrepa“.¹⁶ Iz tega naj bi bilo razvidno, da se pomoč lahko zmanjša ali začasno prekine le, če je bila dejansko ugotovljena nepravilnost ali konkretna sprememba, zaradi česar je izključena možnost izvedbe ekstrapolacije v zvezi z dejavnostmi ali ukrepi, ki niso bili predmet preizkusa.

14 — Zadeva C-500/99 P (Recueil, str. I-867, točka 88).

15 — V istem smislu je izraženo v točki 28 druge izpodbijane sodbe v tem postopku.

16 — Moji poudarki.

75. Ta pristop se ne razlikuje od tistega, ki ga je zagovarjal generalni pravobranilec A. M. La Pergola v sklepnih predlogih v zadevi Komisija proti Španiji (C-443/97),¹⁷ po mnenju katerega „besedilo“^[18] člena 24 ne dovoljuje vključitve neizpolnitve obveznosti, na katere napotuje člen 23(1), na področje pojma „nepravilnost“, tako da bi se utemeljila neto zmanjšanja“.¹⁹

76. Iz prej navedenega je mogoče povzeti, da Uredba št. 1260/99, ki se uporablja za obdobje 2000–2006, drugače kot člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 v členu 39(3)(b) Komisiji izrecno dovoljuje „izvesti potrebne finančne popravke“, če se pokažejo „hujše pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti“ (člen 39(2)(c)). V skladu z nadaljevanjem tega odstavka so popravki sestavljeni „iz preklica celotnega ali delnega prispevka skladov za zadevno pomoč“, njihov znesek pa se določi „upoštevaje vrsto nepravilnosti ali spremembe ter obseg in finančne posledice pomanjkljivosti, ugotovljenih v upravljalnih ali nadzornih sistemih države članice“, pri čemer se vsekakor spoštuje „načelo sorazmernosti“.

77. Skratka, po mnenju nemške vlade je iz besedila člena 24(2) Uredbe št. 4253/88 in iz zakonodaje, ki je bila nato uporabljena na tem področju, razvidno, da navedena določba ne dopušča uporabe metode ekstrapolacije.

78. Tem argumentom je mogoče nasprotovati z argumenti, ki jih razvijam v nadaljevanju: prvič, da je treba člen 24 Uredbe št. 4253/88 razlagati v povezavi z njegovim predhodnim členom. Drugič, da nadaljnji razvoj zakonodaje, ki se uporablja na tem področju, ni odločilen za razlago, ki jo je treba opraviti glede zakonodaje v obravnavanem primeru.

a) Sistem členov 23 in 24 Uredbe št. 4253/88

79. Menim, da sta člena 23 in 24 Uredbe št. 4253/88 smiselna le, če se razlagata kot sistem, vzpostavljen okrog pojma „nepravilnost“. Prva določba v odstavku 1 državam članicam nalaga obveznost, da sprejmejo ukrepe, potrebne za preverjanje pravilnega izvajanja dejavnosti, ki jih financira Unija, preprečitev in pregon nepravilnosti ter, če je primerno, izterjavo sredstev, izgubljenih zaradi zlorabe ali malomarnosti.²⁰ Skratka, gre za samovoljno presojanje sistema za finančni nadzor, s katerim je mogoče zagotoviti namensko uporabo sredstev Skupnosti.

80. Če države članice ne izpolnjujejo skrbno te obveznosti – bodisi s tem, da ne uvedejo ustreznega sistema nadzora, bodisi s tem, da ga v konkretnem primeru ne uporabijo pravilno – storijo očitno nepravilnost. V prvem primeru bi se moralo pravo Unije odzvati z vložitvijo tožbe za neizpolnitev obveznosti,²¹ medtem ko je v drugem po mojem mnenju edini upošteveni način začasna ukinitve ali zmanjšanje pomoči, določena v členu 24(2) Uredbe št. 4253/88.

81. Ugotovitev nekaterih pomanjkljivosti v sistemu nadzora, ki ga uvede država članica, namreč pomeni enega od primerov, ki lahko legitimno zbudi utemeljen dvom o upravičenosti konkretne finančne pomoči, ki jo dodeli Unija. Na take primere se nanaša odstavek 1 člena 24 Uredbe št. 4253/88, ko napotuje na primer, v katerem „izvedba dejavnosti ali ukrepa ne upravičujeta dela ali celote finančne pomoči, ki je bila zanju dodeljena“. Glede podlage za ta pojav ta določba Komisiji nalaga, naj „ustrezno preuči primer v okviru partnerstva, tako da od države članice [...] zahteva, da v določenem roku predloži [...] pripombe“.

17 — Sklepni predlogi, predstavljeni 28. oktobra 1999 (sodba z dne 6. aprila 2000, Recueil, str. I-2415, točke od 18 do 24).

18 — Poudarjeno v izvirniku.

19 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. M. La Pergole (točka 21).

20 — V tem smislu sodba z dne 21. decembra 2011 v zadevi Chambre de Commerce in d'Industrie de l'Indre (C-465/10, ZOdl., str. I-14081, točka 35).

21 — Tako je razvidno iz sklepa Sodišča z dne 11. julija 1996 v zadevi An Taise in WWF UK proti Komisiji (C-325/94 P, Recueil, str. I-3727, točka 22).

82. Po tem pregledu „lahko Komisija [na podlagi člena 24(2) Uredbe št. 4253/88] zmanjša ali začasno prekine pomoč za zadevno dejavnost ali ukrep, če pregled potrdi obstoj nepravilnosti ali zlasti pomembne spremembe, ki vpliva na pogoje izvajanja dejavnosti ali ukrepa“. Po mojem mnenju nepravilnost sistema nadzora finančne pomoči Unije znatno vpliva na *pogoje izvajanja* dejavnosti ali ukrepa, upravičenih do navedene pomoči. To je verjetno vrsta nepravilnosti, ki najbolj neposredno vpliva na take pogoje.

83. Zato ni mogoče najti nobenega razloga za trditev, da nepravilnosti, ki se kažejo kot neizpolnitev obveznosti, določenih v členu 23(1) Uredbe št. 4253/88, ne morejo biti zajete med nepravilnosti, ki utemeljujejo ukinitve ali začasno prekinitev pomoči v skladu s členom 24(2) iste uredbe. In ta okoliščina, kot bom pojasnil, upravičuje uporabo metode ekstrapolacije, saj lahko nepravilnosti sistema nadzora zaradi svoje narave vplivajo na vse dejavnosti, za katere velja navedeni sistem, in jih je – ko so opredeljene kot sistemske pomanjkljivosti – mogoče odpraviti le, če se prenesejo na vse navedene dejavnosti.

b) Poznejša zakonodaja in njena upoštevnost za razlago člena 24(2) Uredbe št. 4253/88

84. Res je – kot navaja nemška vlada – da zakonodaja, ki se je uporabljala za obdobje 2000–2006, Komisiji že daje izrecno pooblastilo za „izve[dbo] potrebn[ih] finančn[ih] popravk[ov]“, če se pokažejo „hujše pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti“ (člen 39(2)(c) in (3)(b) Uredbe št. 1260/99). Vendar to ne pomeni, da tudi v skladu s prejšnjo zakonodajo ne bi bilo mogoče ravnati enako, čeprav bi bilo takrat mogoče le na podlagi pooblastila, na katero bi se implicitno sklepalo iz sistema, uvedenega s členoma 23 in 24 Uredbe št. 4253/88.²²

85. Tako razlago je podalo tudi Sodišče, ki je ugotovilo, da smernice, postavljene v dokumentu Komisije z dne 15. oktobra 1997, naslovljenem „Neto finančni popravki v okviru uporabe člena 24 Uredbe (EGS) št. 4253/88“,²³ in uporabljene v tu obravnavanih zadevah, izražajo „splošne usmeritve, na podlagi katerih Komisija ob izvajanju člena 24 [...] načrtuje poznejše sprejetje posameznih odločb, katerih zakonitost bo lahko zadevna država članica izpodbijala pred sodiščem Unije“. ²⁴ Točki 5 in 6 navedenega dokumenta izrecno napotujeta na finančne popravke v primerih nepravilnosti, ki razkrivajo sistemske pomanjkljivosti pri upravljanju, nadzoru ali reviziji. To so nepravilnosti, katerih obseg tveganja – prav zaradi same narave pomanjkljivosti, na katere kažejo – je mogoče ugotoviti le v skladu z metodo ekstrapolacije.

86. Temu ni mogoče oporekati s tem, da Komisija na ta način – daleč od tega, da bi razlagala pristojnost, ki ji je podeljena s členom 24(2) Uredbe št. 4253/88 – prevzema pristojnost, ki ji je z določbo v resnici zanikana, saj – spet z besedami Sodišča ob omembi smernic, vsebovanih v dokumentu „Finančni popravki“, „nič ne nasprotuje temu, da Komisija za popoln prevzem pristojnosti, omenjene v prejšnji točki, ²⁵] sprejme notranje smernice o finančnih popravkih v okviru izvajanja člena 24 usklajevalne uredbe in naloži zadevnim službam, naj jih uporabijo“. ²⁶

22 — Sodišče je v sodbi z dne 22. januarja 2004 v zadevi COPPI (C-271/01, Recueil, str. I-1029, točka 41) potrdilo, da kljub temu, da člen 23(1) Uredbe št. 4253/88 „izrecno ne določa odprave finančne pomoči EKUJS s strani države članice [...], ta določba ne bi imela polnega učinka, če država članica sama zase ne bi mogla sprejeti takih ukrepov“. Razlog, ki utemeljuje to implicitno pooblastilo iz člena 23(1) v korist držav članic, po mojem mnenju potrjuje tudi pooblastilo z istim besedilom iz člena 24(1) v korist Komisije za primer nepravilnosti, ki jih države članice niso odpravile na podlagi člena 23(1) navedene uredbe.

23 — C(97) 3151 final – II.

24 — Zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji (točka 33).

25 — To pomeni tisto pristojnost, ki je na podlagi člena 24(2) podeljena Komisiji „za zmanjšanje ali začasno prekinitev pomoči za zadevno dejavnost ali zadevni ukrep, če obravnava, na katero se nanaša odstavek 1, potrdi obstoj nepravilnosti ali pomembne spremembe, ki vpliva na pogoje izvajanja dejavnosti ali ukrepa, in za katero ni bila pridobljena odobritev Komisije“. Sodba Španija proti Komisiji (točka 30).

26 — Zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji (točka 31).

87. Poleg tega razlike med modelom, ki se je uporabljal za obdobje 2000–2006, in modelom iz obravnavanega primera niso tako pomembne, kar zadeva enega najbolj kočljivih vidikov vprašanja, to je možnosti držav članic za obrambo njihovih pravic in interesov.

88. Zvezna republika Nemčija ima namreč prav, ko trdi, da sistem iz Uredbe št. 1260/99 državi članici zagotavlja možnost, da predloži pripombe in se sestane s Komisijo, če se ne strinja z njenimi ugotovitvami, pri tem pa se obe strani „v sodelovanju, ki temelji na partnerstvu“ (člen 39(2), drugi pododstavek), trudita doseči dogovor. Vendar to zagotovilo ni izključeno iz člena 24 Uredbe št. 4253/88, katerega odstavek 1 se nanaša na ustrezen pregled primera, ki ga Komisija izvede „v okviru sodelovanja“ in na podlagi pripomb, ki jih predloži država članica. Tako se je zgodilo v dveh primerih, ki sta predmet tega postopka, pri čemer ni niti najmanjše podlage za zatiranje, da se nacionalni organi morda niso mogli braniti zoper ravnanje Komisije.

89. Zgoraj navedenemu je treba dodati, da je ravnanje Komisije sledilo smernicam, podanim v zadevnih „neto finančnih popravkih“, ki so dostopne javnosti in glede katerih je Sodišče potrdilo, da „prispevajo k zagotavljanju, da kadar Komisija sprejme odločbe ob uporabi te določbe, se države članice ali organi, ki jih te določijo, v primerljivih položajih obravnavajo enako [...] in lahko izboljšajo preglednost posameznih odločb, naslovljenih na države članice“. ²⁷ Nazadnje, določajo, kot sem že navedel, „splošne usmeritve, na podlagi katerih Komisija ob izvajanju člena 24 [...] načrtuje poznejše sprejetje posameznih odločb, katerih zakonitost bo lahko zadevna država članica izpodbijala pred sodiščem Unije“, ²⁸ tako da na koncu ne trpi pravica zadevne države članice do učinkovitega pravnega varstva.

90. Po mojem mnenju zato Splošno sodišče ni storilo napake, ko je zatrdilo, da „[je treba] finančne izgube, ki nastanejo proračunu Unije [...] v celoti odpraviti, ker vsakršno neizvajanje pomeni kršitev načela dobrega finančnega upravljanja, ki ga morajo Komisija in države članice spoštovati na podlagi člena 274 ES. Tako mora biti Komisiji omogočeno zmanjšati pomoč v delu, ki odraža obseg nepravilnosti, ki ga je ugotovila v okviru kontradiktornega postopka v skladu s členom 24(1) Uredbe št. 4253/88.“ ²⁹

91. Prav tako ni storilo napake, ker je zatrdilo, da je zato, ker mora zmanjšanje odražati sistemsko razsežnost ugotovljenih nepravilnosti, in ob upoštevanju tega, da „Komisija nima informacij o vseh nadzorih, ki jih opravi država članica [...], metoda ekstrapolacije najprimernejše sredstvo za zagotovitev ciljev, ki jim sledi člen 24(2) Uredbe št. 4253/88“. ³⁰

92. Ker Komisija finančnega nadzora nad pomočmi ne izvaja sama niti nima vseh informacij o vseh nadzorih, ki jih opravijo nacionalni organi, kljub temu pa mora skrbeti za celovitost proračunskih sredstev Unije, je namreč očitno, da to obveznost lahko izpolni le, če uporabi metodo, ki – kot metoda ekstrapolacije – omogoča prenos izsledkov, dobljenih s selektivnimi pregledi, na vse pomoči, ki jih mora izvajati Komisija. Z drugimi besedami, nujno delni in selektivni naravi nadzorov, ki jih opravi Komisija, mora ustrezati istovrstna metoda popravka. Pri tem je treba upoštevati, kot bom razložil v nadaljevanju, da je treba navedeno metodo uporabiti z ustreznimi zagotovili glede zanesljivosti prenosa njenih rezultatov na vse pomoči.

93. Zdaj je treba ugotoviti, ali – če se načeloma prizna primernost metode ekstrapolacije za izvedbo finančnih popravkov v zvezi z EKUJS – je bila v obravnavanih primerih uporabljena v skladu s pravom.

27 — Zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji (točka 32).

28 — Zgoraj navedena sodba Španija proti Komisiji (točka 33).

29 — Izpodbijana sodba v zadevi C-549/12 (točka 91) in v istem smislu točka 101 izpodbijane sodbe v zadevi C-54/13.

30 — Izpodbijana sodba v zadevi C-549/12 (točka 95) in v istem smislu točka 106 izpodbijane sodbe v zadevi C-54/13.

2. Uporaba metode ekstrapolacije v spornih primerih

94. Zvezna republika Nemčija navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je popravke, ki so bili v vseh primerih opravljeni z metodo ekstrapolacije, štelo za pravilne.

a) Zadeva C-549/12 P

95. Nemški organi glede izpodbijane sodbe v zadevi C-549/12 P trdijo, da bi morala Komisija, ker ni bilo škode za proračun Unije, izključiti napačno knjiženje posameznih projektov, katerih učinek ekstrapolacije bi bil previsoko nadomestilo v korist Unije, in da bi bila v nasprotju z načelom sorazmernosti. Na drugi strani se Komisija po mnenju nemške vlade ne bi smela brez izrecne in temeljite obrazložitve oddaljiti od mnenja Računskega sodišča v točki glede nesistemskega nepravilnosti.

96. Kar zadeva prvega od obeh očitkov, je treba ugotoviti – kot je pojasnjeno v točkah od 51 do 53 izpodbijane sodbe – da bi bilo pet projektov, katerih knjiženje po mnenju nemške vlade ni povzročilo škode za proračun Unije, lahko subvencioniranih v skladu z ukrepom 1.1, vendar so bili v resnici neupravičeno subvencionirani v okviru ukrepa 2.1, zaradi česar je potekel rok, v katerem je bilo mogoče spremeniti pripis projektov enemu ali drugemu ukrepu.

97. Res je, da je v točki 52 izpodbijane sodbe navedeno, da „obstoj teh nepravilnosti zadostuje za naložitev finančnega popravka, ne da bi morala proračunu Skupnosti nastati konkretna finančna izguba“. To ne pomeni nujno, da je Splošno sodišče izhajalo iz tega, da v tem primeru ni nastala konkretna škoda. V točki 50 namreč ugotavlja, da je določen projekt (Tralag Landmaschinen) neupravičeno prejel dodatno 15-odstotno financiranje. Preostali štirje programi pa bi bili lahko subvencionirani, če bi bili pripisani ukrepu 1.1, niso pa mogli biti v okviru ukrepa 2.1, v skladu s katerim so bili kljub temu predmet subvencije. Ta nepravilnost je pomenila, da so bili subvencionirani projekti, ki bi bili teoretično lahko subvencionirani, – dejansko pa bi bili lahko subvencionirani le, če bi bili izpolnjeni nekateri pogoji, ki jih nalaga Unija in ki jih je morala država članica spoštovati. Po mojem mnenju to pomeni očitno škodo za proračun Skupnosti, v breme katerega so bili subvencionirani projekti, ki niso bili v skladu s pogoji, določenimi v ta namen.

98. Če se prizna, da projekti, na katere se sklicuje nemška vlada, niso pomenili konkretne finančne škode, to vsekakor ne pomeni, da niso mogli biti predmet ekstrapolacije. Predmet ekstrapolacije ni, kot trdi Zvezna republika Nemčija, finančni učinek nepravilnosti, ampak nepravilnost kot taka. Zadevni projekti morda niso imeli konkretnega finančnega učinka, vendar so vsi pomenili hudo nepravilnost, to je, da ni šlo za MPS, s čimer ni bil izpolnjen eden od glavnih pogojev za subvencijo.

99. Zato se strinjam s Splošnim sodiščem, ki je v točki 66 izpodbijane sodbe ugotovilo, da „[je] napačno knjiženje, ki se nanaša na podjetja, ki niso MSP, sistemsko, ker odraža *nezadostnost upravljanja, nadzora in revizije, do katere je prišlo večkrat in ki jo je mogoče zelo verjetno najti v celi vrsti podobnih primerov*.^[31]] Zato je Komisija napačno knjiženje, ki se nanaša na podjetja, ki niso MSP, pravilno označila za sistemske nepravilnosti.“

100. V zvezi s tem tudi menim, da Komisija ni bila vezana na mnenje Računskega sodišča, saj v skladu s točko 65 sodbe Splošnega sodišča „iz besedila člena 24 Uredbe št. 4253/88 ni razvidno, da bi bila Komisija pri izvajanju nalog, ki so ji podeljene s tem členom, vezana na stališča organa nadzora. Nasprotno, sama mora oceniti ugotovljene nepravilnosti. Tako izpodbijana odločba odraža presojo Komisije, in ne Računskega sodišča“.

31 — Moj poudarek.

101. Poleg tega Zvezna republika Nemčija strogo gledano ne dvomi o natančnosti revizije, ki jo je opravila Komisija, ampak le o reprezentativnosti uporabljenega vzorca, iz katerega bi bilo treba po njenem mnenju izključiti nepravilnosti, ugotovljene v projektih, ki – prav tako po njenem mnenju – niso povzročili nikakršne škode za proračun Unije. Razen te okoliščine – ki jo je Splošno sodišče štelo za neupoštevno – nemška vlada ne zmanjšuje pomena revizije, s katero je bila na podlagi dovolj reprezentativnega vzorca ugotovljena nepravilnost, ki jo je razumno treba opredeliti za sistemsko in kot tako ekstrapolirati na skupek subvencioniranih projektov. In prav zato, ker je bila ugotovljena nepravilnost ekstrapolirana na podlagi dovolj reprezentativnega vzorca, je očitno, da je zaradi njene narave rezultat ekstrapolacije lahko samo sorazmeren.

b) Zadeva C-54/13 P

102. Kar zadeva sodbo, ki je predmet zadeve C-54/13 P, Zvezna republika Nemčija očita, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je potrdilo, da se nekatere napake, ki se nanašajo na zelo konkretne in nejasne primere, štejejo za sistemske nepravilnosti, in ker je odobrilo uporabo neprimerne postopka vzorčenja, vse to v škodo načela sorazmernosti zaradi previsokega nadomestila finančnih izgub, ki jih je dejansko utrpela Unija.

103. Glede tega menim, da je nujno pripomniti, da meje pritožbe Sodišču ne dovoljujejo preučiti presojo dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče, če ji pritožnica nasprotuje le s svojim posamičnim nesoglasjem glede tega.³²

104. Primera, ki ju nemška vlada opredeljuje za nejasna (projekta št. 8 in št. 20), nista taka niti za Komisijo niti za Splošno sodišče, ki ju je vsekakor tehtalo skupaj z drugimi primeri in na podlagi razlogov ugotovilo, da sta bila izkaz skupka sistemskih nepravilnosti, ki jih je mogoče ekstrapolirati. V teh okoliščinah menim, da pritožba ni primerno sredstvo za golo izražanje nasprotovanja stranke.

105. Kar zadeva primernost uporabljenega postopka vzorčenja v tem primeru, Komisija – po tem, ko je ponovila, da lahko Unija glede na deljenost upravljanja sredstev izvede le naključne nadzore, pri čemer uporabi tehnike sondiranja – trdi, da je bila v obravnavanem primeru uporabljena mednarodno priznana tehnika, to je metoda VDE (metoda vzorčenja po denarni enoti, *monetary unit sampling*), ki ob uporabi za 36 izbranih transakcij (ki pomenijo 32,3 % izdatkov, prijavljenih v okviru zadevne pomoči) ponuja dovolj reprezentativen vzorec, ki omogoča ekstrapolacijo, prilagojeno drugim sofinanciranim transakcijam.

106. Splošno sodišče je v točkah 113 in 115 izpodbijane sodbe sprejelo mnenje Komisije, pri čemer je še poudarilo, da je bila zadevna metoda razvita *ex ante* za zaključna revizijska poročila programov, ki jih je ESRR financiral v programskem obdobju 1994–1999, in se je uporabljala v vseh revizijah, opravljenih v vseh državah članicah, tako da se je zagotovilo, da so bile vse obravnavane enako.

107. Po mojem mnenju Sodišče ne bi smelo spremeniti te obrazložene in razumne presoje Splošnega sodišča.

C – Tretji pritožbeni razlog iz pritožbe v zadevi C-54/13 P

108. Zvezna republika Nemčija s tem razlogom ponovno navaja, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 dovoljuje popravke le v primeru konkretnih in specifičnih nepravilnosti, s čimer bi bili izključeni pavšalni popravki, ki so nenatančni in temeljijo na potencialnih nepravilnostih.

32 — V tem smislu za vse sodba z dne 6. novembra 2012 v zadevi Éditions Odile Jacob proti Komisiji (C-551/10 P, točka 85).

109. Vendar je res, kot trdi Komisija, da notranje smernice z dne 15. oktobra 1997 v točki 7 izrecno napotujejo na pavšalne popravke kot na metodo, ki je nujna za popravo „[n]ekaterih vrst nepravilnosti, ki nimajo posebne finančne vrednosti“. Vsekakor in iz razlogov, pojasnjenih v utemeljitev zavrnitve prejšnjih razlogov, menim, da tudi tega očitka, ki temelji na premisi, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 dovoljuje le popravek konkretnih nepravilnosti, ni mogoče sprejeti.

110. Kar zadeva, nazadnje, domnevno nesorazmernost popravkov Komisije, menim, da ugotovitve Splošnega sodišča iz točk od 128 do 134 izpodbijane sodbe ne pomenijo napačne uporabe prava, ki bi jo bilo mogoče preizkusiti v okviru pritožbenega postopka.

111. Zato je treba po mojem mnenju ta razlog zavrniti.

D – Četrty pritožbeni razlog iz pritožbe v zadevi C-54/13 P

112. Zvezna republika Nemčija nazadnje navaja, da Splošno sodišče ni obrazložilo zavrnitve njenih trditev glede nezakonitosti pavšalnih finančnih popravkov.

113. Kot je trdila Komisija, je odgovor na obe vprašanji v točkah od 95 do 108 in od 128 do 134 izpodbijane sodbe.

114. Splošno sodišče namreč po tem, ko je v točki 84 sodbe pojasnilo, da so nemški organi navajali, da v tem primeru ni bilo treba uporabiti pavšalnih finančnih popravkov in njihove ekstrapolacije, v točki 96 odgovarja, da člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 Komisiji podeljuje „pooblastilo za zmanjšanje in širok manevrski prostor [...] brez omembe meja glede izbire metode, ki [...] se lahko uporabi za določitev zneska zmanjšanja“. To napotilo na svobodo izbire metode pomeni, da je za Splošno sodišče ta določba ustrezna pravna podlaga za to, da je Komisija v spornem primeru konkretno uporabila metodo.

115. Res je, da se Splošno sodišče v nadaljevanju v točkah od 97 do 108 ustavi pri preučitvi metode ekstrapolacije. Vendar to ne pomeni, da se je izognilo vprašanju metode pavšalnih popravkov. Prav nasprotno, te obravnava v točkah od 128 do 134.

116. V teh okoliščinah je po mojem mnenju jasno, da sporno vprašanje ni bilo vprašanje zakonitosti pavšalne metode, ampak vprašanje nesorazmernosti njenih učinkov v tem primeru. To vprašanje je Splošno sodišče razrešilo na način, s katerim se je mogoče strinjati ali pa ne, nikakor pa ga ni mogoče šteti za neobrazloženega. Zato menim, da je treba tudi ta razlog zavrniti.

VII – Stroški

117. V skladu s členom 138(1) in členom 140(1) Poslovnika, ki se uporabljata za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, Sodišču predlagam, naj Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, Kraljevina Španija in Francoska republika pa naj nosita svoje stroške.

VIII – Predlog

118. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj:

1. Pritožbi zavrne.
2. Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov.
3. Odredi, da Kraljevina Španija in Francoska republika nosita svoje stroške.

