Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 1. april 2014 [1]

Forenede sager C-549/12 P og C-54/13 P

Forbundsrepublikken Tyskland
mod

Kommissionen

»Appel — Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) — operationelt program under mål nr. 1 (1994-1999) vedrørende regionen Land Thüringen og Østberlin (Tyskland) — nedsættelse af tidligere bevilget økonomisk støtte — ekstrapoleringsmetode — finansielle nettokorrektioner — forordning (EØF) nr. 2052/88 — forordning (EØF) nr. 4253/88«

1. I forbindelse med to appelsager til prøvelse af to domme afsagt af Retten, hvorved Retten frifandt Kommissionen i de af Forbundsrepublikken Tyskland iværksatte søgsmål med påstand om annullation af to kommissionsbeslutninger om nedsættelse af økonomisk støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), opstår spørgsmålet, om retspraksis vedrørende andre strukturfonde angående nedsættelse af økonomisk støtte ligeledes finder anvendelse på den foreliggende sag [2]. Særlig opstår spørgsmålet, om de nationale myndigheders administrative fejl i forbindelse med EFRU kan udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 4253/88 [3], og frem for alt, om Kommissionen er berettiget til at foretage finansielle korrektioner efter ekstrapoleringsmetoden.

I – Retsforskrifter

2. Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 [4] af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter fastsætter et regelsæt for EFRU, som skal bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Unionen.

3. I forordning nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 fastsættes følgende i artikel 23 under overskriften »Finansiel kontrol«:

»1. For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til:

1 — Originalsprog: spansk.

2 — F.eks. dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, af 30.11.2000, sag C-436/98, HMIL, Sml. I, s. 10555, og af 4.3.2004, sag C-344/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2081.

3 — Rådets forordning af 19.12.1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1).

4 — EFT L 185, s. 9.

— regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt

— at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed […]

2. Uden at gribe ind i den kontrol, medlemsstaterne gennemfører i henhold til nationale love og administrative bestemmelser, [...] kan tjenestemænd eller andre repræsentanter for Kommissionen, bl.a. ved stikprøvekontrol, på stedet kontrollere de aktioner, der finansieres af strukturfondene.

[…]«

4. Artikel 24 i forordning nr. 4253/88 bestemmer under overskriften »Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten« følgende:

»1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning kun synes at berettige, at der ydes en del af den bevilligede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de andre myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremkomme med deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for den pågældende aktion eller foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed, især en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

[…]«.

5. I artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [5] bestemmes følgende: »Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

6. Artikel 8 i forordning (EF) nr. 2064/97 [6] har følgende ordlyd:

»1. Senest på tidspunktet for anmodningen om endelig betaling og om den endelige udgiftsanmeldelse for enhver interventionsform forelægger medlemsstaterne Kommissionen en erklæring [...], som er udarbejdet af en person eller et organ, der udøver sin funktion uafhængigt af den ansvarlige tjeneste. Erklæringen skal resumere konklusionerne af de kontrolundersøgelser, der blev foretaget i de foregående år, og en generel konklusion, hvad angår gyldigheden af anmodningen om endelig betaling og retmæssigheden og korrektheden af de transaktioner, der ligger til grund for den endelige udgiftsanmeldelse.

2. Gør betydelige forvaltnings- eller kontrolsvagheder eller uregelmæssighedernes store hyppighed det ikke muligt at give en positiv generel forsikring om gyldigheden af anmodningen om endelig betaling og den endelige udgiftsanmeldelse, henvises der i erklæringen til disse forhold, og problemets omfang og dets finansielle følger anslås.

5 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

6 — Kommissionens forordning af 15.10.1997 om gennemførelse af Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 om detaljerede ordninger for medlemsstaternes finanskontrol af aktioner, der medfinansieres af strukturfondene (EFT L 290, s. 1).

I så fald kan Kommissionen kræve en yderligere kontrol for at identificere og korrigere uregelmæssighederne inden for et nærmere fastsat tidsrum.«

II – **Baggrund**

A – *Sag 549/12 P*

7. Efter anmodning fra den tyske regering og ved beslutning K(94) 1939/5 af 5. august 1994 godkendte Kommissionen det operationelle program for Land Thüringen under mål nr. 1 i Tyskland (Arinco nr. 94.DE.16.005), som fastsatte strukturfondenes deltagelse til 1 021 771 000 ECU, forhøjet til 1 086 827 000 EUR ved beslutning K(99) 5087 af 29. december 1999 med medfinansiering af EFRU for et maksimumsbeløb på 1 020 719 000 EUR.

8. Til foranstaltning 2.1 vedrørende støtte til SMV's produktionsaktiviteter blev de totale udgifter i beslutning K(99) 5087 fastsat til 674 104 000 EUR og bidraget fra EFRU til 337 052 000 EUR.

9. Land Thüringens økonomi- og transportministerium blev udpeget som forvaltningsmyndighed.

10. I løbet af 2001 foretog Kommissionen en systematisk undersøgelse af forvaltnings- og kontrolsystemerne i Land Thüringen og fremlagde den 30. januar 2002 sin endelige rapport med konkrete anbefalinger.

11. Efter at den erklæring, der er foreskrevet i artikel 8 i forordning nr. 2064/97, var blevet forelagt, og de tyske myndigheder havde indsendt deres anmodning om endelig betaling vedrørende programmet, afsluttede Kommissionen den 27. juni 2003 behandlingen af den omhandlede intervention og foretog en endelig udbetaling svarende til det anmodede beløb.

12. Efterfølgende, dvs. i løbet af 2003, foretog Revisionsretten flere kontrolbesøg og fremsendte den 22. juni 2004 sin provisoriske kontrolrapport til de tyske myndigheder, der ved skrivelser af 31. august og 13. oktober 2004 indsendte supplerende oplysninger til Revisionsretten.

13. Den 17. januar 2005 fremsendte Revisionsretten sin kontrolrapport til de tyske myndigheder. Heri anførtes, at der var flere individuelle og systemiske uregelmæssigheder i forbindelse med specifikke operationer, såsom finansiering af virksomheder, der ikke faldt ind under definitionen SMV, opgivelse af udgifter, der ikke var dækket (fremtidig leje, moms, nedsættelser), fejl i beregningen af det maksimale tilskud og manglende dokumentation for visse typer udgifter som generalomkostninger eller egenkapital. Rapporten konkluderede, at der var mangler ved de pågældende forvaltnings- og kontrolsystemer i forbindelse med den omhandlede intervention. Fejlprocenten for de 28 projekter under foranstaltning 2.1 var på 31,36%.

14. Den 19. oktober 2006 fremsendte Kommissionen de første resultater af sin undersøgelse af Revisionsrettens kontrolrapport til de tyske myndigheder og anmodede disse om at fremsætte deres bemærkninger.

15. Ved skrivelse af 5. januar 2007 besvarede de tyske myndigheder Kommissionens skrivelse og gjorde indsigelse mod anvendelsen af ekstrapolerede korrektioner og fremsendte supplerende dokumentation, der beviste, at visse udgifter var dækkede.

16. Ved beslutning K(2008) 1690 endelig af 30. april 2008 (herefter »den anfægtede beslutning«) nedsatte Kommissionen i henhold til artikel 24 i forordning nr. 4253/88 EFRU's finansiering med 81 425 825,67 EUR på grund af de individuelle og systemiske uregelmæssigheder, der blev konstateret i forbindelse med foranstaltning 2.1. Kommissionen foretog en ekstrapolering af fejlprocenten for hele foranstaltning 2.1 og lagde en fejlprocent på 23,88% til grund. Den beregnede de individuelle uregelmæssigheder til 1 232 012,70 EUR og de systemiske uregelmæssigheder til 80 193 812,97 EUR.

17. Ifølge den anfægtede beslutning blev der konstateret følgende systemiske fejl:

— finansiering ydet til en virksomhed, som ikke var en SMV

— endelig støttemodtager, som ikke opfyldte de nationale kriterier for SMV for en supplerende finansiering på 15%

— ikke dækkede udgifter opgivet i forbindelse med lejekontrakter.

B – *Sag C-54/13 P*

18. Ved beslutning K(94) 1973 af 5. august 1994 godkendte Kommissionen det operationelle program for Øst-Berlin under mål nr. 1 i Tyskland (Arinco nr. 94.DE.16.006), der fastsatte strukturfondenes deltagelse til 743 112 000 ECU, forhøjet til 779 154 000 EUR, med en medfinansiering af EFRU for et maksimumsbeløb på 540 886 000 EUR.

19. Land Berlins økonomi-, teknologi- og kvindeministerium blev udpeget som forvaltningsmyndighed.

20. Den 24. marts 2003 indsendte de tyske myndigheder deres anmodning om endelig betaling.

21. I perioden fra februar 2004 til marts 2005 foretog Kommissionen og et af denne kontraheret eksternt revisionsfirma flere kontrolbesøg i forbindelse med de afsluttende kontroller af de programmer, der var medfinansieret af EFRU i programmeringsperioden 1994-1999.

22. Den 31. maj og den 15. december fremsendte Kommissionen sin revisionsrapport til de tyske myndigheder, hvori det anførtes, at der var flere systemiske mangler i forbindelse med specifikke operationer, herunder konkret opgivelse af udgifter, der ikke var dækket (udgifter uden fratrækning af indtægter fra salg, ikke realiserede generelle udgifter, opgivelse af udgifter, der oversteg de faktiske udgifter), overtrædelser af reglerne om åbne udbudsprocedurer samt manglende dokumentation. Fejlprocenten for de 29 projekter under interventionen, som faktisk blev kontrolleret, var på 7,56%. Syv af de 36 udvalgte projekter var ikke mulige at kontrollere, da de var gået konkurs.

23. Da de tyske myndigheder havde fremsat deres bemærkninger og supplerende oplysninger, fremsendte Kommissionen den 26. januar 2007 sine provisoriske konklusioner, som de tyske myndigheder bestred under henvisning til manglende hjemmel, idet myndighederne gjorde indsigelse mod anvendelsen af ekstrapolerede finansielle standardkorrektioner og fremsendte supplerende dokumentation, der beviste, at udgifterne var dækkede.

24. Ved beslutning K(2008) 1615 endelig af 29. april 2008 (herefter »den anfægtede beslutning«) nedsatte Kommissionen EFRU's finansiering med 12 900 719,52 EUR. Kommissionen lagde en fejlprocent på 3,63% for de 29 kontrollerede projekter til grund og foretog en ekstrapoleret finansiel korrektion, som indebar en nedsættelse af EFRU's finansielle støtte til det samlede program med 2,68%.

III – **Rettens domme**

25. Forbundsrepublikken Tyskland anlagde to sager ved Retten, som ved dom af 19. september 2012, Tyskland mod Kommissionen (sag T-265/08), og af 21. november 2012, Tyskland mod Kommissionen (sag T-270/08), frifandt Kommissionen.

26. Retten forkastede de appelanbringender, som Forbundsrepublikken Tyskland havde fremført med støtte fra Spanien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige, der ligeledes har givet møde ved behandlingen af appelsagerne.

27. Forbundsrepublikken Tyskland gjorde for det første gældende, at de i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 fastsatte betingelser for at foretage en nedsættelse af støtten ikke var til stede. Retten lagde imidlertid til grund, at administrative fejl, der kan tilskrives de nationale myndigheder, kan kvalificeres som uregelmæssigheder i henhold til denne bestemmelse, idet begrebet »uregelmæssighed« som defineret i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 er irrelevant, eftersom denne forordning har andre målsætninger og tilmed et andet anvendelsesområde.

28. Forbundsrepublikken Tyskland gjorde for det andet gældende, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 ikke tillader anvendelsen af ekstrapoleringsmetoden ved beregningen af størrelsen af nedsættelsen, hvortil Retten bemærkede, at denne metode er det mest passende middel til at sikre opfyldelsen af forordningens formål, nemlig at tillade en finansiel korrektion, der kan dække samtlige de tab, som Unionens budget har lidt.

29. For det tredje foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland Kommissionen, at den havde taget udgangspunkt i en analyse foretaget af Revisionsretten i stedet for selv at udføre en kontrol på stedet af de faktiske omstændigheder. Retten lagde til grund, at det ovenstående ikke udgjorde en overtrædelse af den nævnte artikel 24, stk. 2.

30. For det fjerde afviste Retten, at Kommissionen med medtagelsen af den fejlagtige bogføring i forhold til visse virksomheder havde tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet og samarbejdsprincippet.

31. Endelig afviste Retten, at anvendelsen af ekstrapoleringsmetoden er i strid med proportionalitetsprincippet.

32. Der iværksattes appelsager til prøvelse af de af Retten afsagte domme, og disse sager er nu genstand for Domstolens behandling.

IV – **Appelsagerne**

33. Sag C-549/12 P er baseret på to anbringender: 1) retlig fejl ved at kvalificere visse administrative fejl som »uregelmæssigheder«, 2) retlig fejl ved at anvende ekstrapoleringsmetoden.

34. I sag C-54/13 P gengives de to ovennævnte anbringender, idet der tilføjes følgende to anbringender: 1) retlig fejl ved ulovligt at anvende finansielle standardkorrektioner og 2) Rettens tilsidesættelse af begrundelsespligten.

V – **Retsforhandlingerne ved Domstolen**

A – *Sag C-549/12 P*

35. Den første af appelsagerne indgik til Domstolen den 29. november 2012.

36. Med det første appelanbringendes første led har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, for så vidt som den har antaget, at administrative fejl, som kan tilskrives nationale myndigheder, kan kvalificeres som uregelmæssigheder i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse skal begrebet »uregelmæssighed« fortolkes i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Ved at undlade at gøre dette har Retten tilsidesat såvel denne bestemmelse som princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, TEU og i artikel 7 TEUF.

37. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at hvad angår den delte forvaltning på området for strukturfondene finder artikel 24 i forordning nr. 4253/88 anvendelse på finansielle korrektioner i forhold til dels modtagerne og dels medlemsstaterne, uden at forordning nr. 4253/88 og nr. 2988/95 dog skal fortolkes samlet i sidstnævnte tilfælde.

38. Med det første appelanbringendes andet led har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at overtrædelser af national ret og fejl, som ikke har betydning for Unionens budget, i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 kan udgøre uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88.

39. Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at begrebet »uregelmæssighed« omfatter enhver form for overtrædelse af de gældende regler, som kan indebære en risiko for Unionens budget, idet det står klart, at ikke dækkede udgifter udgør en risiko i denne henseende.

40. Med det andet appelanbringende har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Retten har begået en fejl, idet den har tillagt Kommissionen en bemyndigelse til at foretage ekstrapolerede finansielle korrektioner og har anerkendt den måde, hvorpå Kommissionen har gennemført denne ekstrapolering i det foreliggende tilfælde.

41. Med det andet appelanbringendes første led har Forbundsrepublikken Tyskland støttet af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik gjort gældende, at den appellerede dom er i strid med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 – som (til forskel fra det, der udtrykkelig er bestemt i den for den efterfølgende programmeringsperiode gældende lovgivning[7]) foreskriver, at det alene er tilladt at iværksætte tiltag i forhold til aktioner eller foranstaltninger, hvor en uregelmæssighed, der berører disse, reelt er blevet konstateret – og med princippet om kompetencetildeling.

42. Kommissionen har hævdet, at den i overensstemmelse med de retningslinjer om finansielle nettokorrektioner, som den har vedtaget i forbindelse med fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, skal kunne foretage en korrektion ved ekstrapolering med henblik på at undgå, at der under Unionens budget afholdes udgifter, som ikke er afholdt i overensstemmelse med gældende lovgivning, hvis det i forbindelse med en kontrol fastslås, at der foreligger en generel risiko for hele det operationelle program.

43. Med det andet appelanbringendes andet led har Forbundsrepublikken Tyskland støttet af Kongeriget Spanien gjort gældende, at Retten under alle omstændigheder har begået en fejl ved at fastslå, at Kommissionen i det her omhandlede tilfælde har foretaget en korrekt korrektion ved ekstrapolering. For det første kan en fejlagtig bogføring af individuelle projekter, medmindre Unionens budget har lidt skade, ikke lægges til grund for en finansiel korrektion ved ekstrapolering, idet det vil være i strid med proportionalitetsprincippet. For det andet har Retten anerkendt Kommissionens kvalificering af visse uregelmæssigheder som systemiske, selv om dette ikke er i overensstemmelse med Revisionsrettens vurdering.

7 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1).

44. Kommissionen har hertil anført, at den var bemyndiget til at foretage en korrektion ved ekstrapolering i tilfælde af fejlagtig bogføring af udgifter, som indebar en risiko for Unionens budget, og at kvalificeringen af uregelmæssighederne som systemiske blev foretaget i henhold til punkt 5) i retningslinjerne om finansielle korrektioner, uden at Kommissionen er bundet af Revisionsrettens juridiske betragtninger. Endvidere er ekstrapoleringen efter Kommissionens opfattelse rimelig, eftersom den anvender den fejlprocent, der er konstateret i en repræsentativ stikprøve, på hele det operationelle program.

B – *Sag C-54/13 P*

45. Den anden af appelsagerne indgik til Domstolen den 31. januar 2013.

46. De første to appelanbringender i denne sag stemmer i det væsentlige overens med de anbringender, der er fremsat til støtte for sag C-549/12 P.

47. Forbundsrepublikken Tyskland har særlig foreholdt Retten, at den har anerkendt Kommissionens kvalificering af uregelmæssighederne som systemiske, idet Kommissionen har medtaget fejl, der vedrører reglerne om åbne udbudsprocedurer, som alene kan berøre visse dele af det operationelle program, samt fejl, der vedrører meget specielle og tvivlsomme tilfælde.

48. Forbundsrepublikken Tyskland har desuden anfægtet Rettens antagelse af, at Kommissionen har anvendt den mest hensigtsmæssige stikprøvemetode, hvorfor den beregnede fejlprocent således ikke er repræsentativ.

49. Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere hævdet, at det er i strid med proportionalitetsprincippet at foretage en ekstrapolering af ikke repræsentative fejl og af fejl, der er beregnet ved hjælp af standardkorrektioner, da den finansielle korrektion således vil få mere vidtrækkende konsekvenser end en kompensation for de økonomiske tab, som Unionens budget faktisk har lidt.

50. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at de konstaterede uregelmæssigheder var systemiske, eftersom de vidnede om utilstrækkelige forvaltnings- og kontrolmekanismer. Ydermere blev stikprøven udtaget i overensstemmelse med en internationalt anerkendt metode. Endelig er ekstrapolering efter Kommissionens opfattelse i sig selv en rimelig metode til at bedømme og beregne den risiko, der er forbundet med en intervention.

51. Det tredje appelanbringende omhandler en tilsidesættelse af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, for så vidt som der er foretaget finansielle standardkorrektioner.

52. Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at en beregning på grundlag af standardkorrektioner er passende, når det som i det foreliggende tilfælde drejer sig om uregelmæssigheder uden nogen specifik værdi, samt at den er rimelig, henset til operationernes alvorlige karakter.

53. Endelig vedrører det fjerde appelanbringende Rettens tilsidesættelse af begrundelsespligten, idet Retten ikke har taget hensyn til appellantens argumenter om, at de finansielle standardkorrektioner er ulovlige, hvilket bestrides af Kommissionen.

54. Der blev afholdt offentligt retsmøde i sagen den 9. januar 2014. I retsmødet deltog Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien og Kommissionen.

VI – **Bedømmelse**

55. På trods af, at der vil blive taget stilling til hvert enkelt af de af Forbundsrepublikken Tyskland fremsatte appelanbringender, vil jeg hovedsagelig fokusere på det andet anbringende, der rejser spørgsmålet om ekstrapoleringsmetodens anvendelighed i forbindelse med udførelsen af finansielle korrektioner i tilfælde af konstatering af uregelmæssigheder i aktioner, der finansieres af EFRU.

A – *Det første appelanbringende, der er enslydende i begge sager*

56. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at anerkende, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 berettiger Kommissionen til at foretage finansielle korrektioner som følge af administrative fejl.

57. I overensstemmelse med Kommissionens opfattelse skal der indledningsvis erindres om, at når medlemsstaterne gennemfører EU-bestemmelser vedrørende Unionens egne midler eller finansieringsprogrammer, indtræder der, ud over de generelle forpligtelser, der følger af princippet om loyalt samarbejde og princippet om medlemsstaternes procesautonomi, ligeledes det fælles ansvar, som påhviler Kommissionen og medlemsstaterne ved gennemførelse af fællesskabsbudgettet, og som præciseres i artikel 247 EF (nu artikel 317 TEUF), forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (herefter »finansforordningen«) [8], forordning nr. 2342/2002 (herefter »forordningen om gennemførelsesmetoder«) [9], og, i det foreliggende tilfælde, forordningerne om strukturfondene.

58. På denne baggrund har Forbundsrepublikken Tyskland modtaget et finansielt bidrag fra Unionen, som den er forpligtet til at forvalte på vegne af Unionen, idet den skal sikre, at anvendelsen heraf sker i overensstemmelse med gældende lovgivning.

59. I forbindelse med denne form for delt forvaltning af Unionens finansielle bidrag har Domstolen udviklet en fast retspraksis i spørgsmålet om strukturfondene, navnlig for så vidt angår Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og Den Europæiske Socialfond (ESF) [10]. Idet jeg på dette punkt er enig med Kommissionen, er det min opfattelse, at denne retspraksis ligeledes finder anvendelse på EFRU, som, når alt kommer til alt, ligeledes er en strukturfond, og hvis bidrag til medlemsstaterne alene kan gøres til genstand for en indirekte og ikke-tilbundsgående kontrol foretaget af Kommissionen.

60. I henhold til denne retspraksis forholder det sig som anført af Kommissionen således, at kun »de udgifter, der er afholdt i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, kan afholdes over fællesskabets budget« [11]. Henvisningen til »fællesskabsbestemmelserne« kan ganske vist give anledning til det standpunkt, som Forbundsrepublikken Tyskland har indtaget, at overtrædelser af nationale bestemmelser ikke skal tages i betragtning. Det er ikke min opfattelse.

61. Da sagen omhandler delt forvaltning af Unionens midler, er det uomgængeligt, at fællesskabsretten – der bygger på de almindelige regler for forvaltning og fordeling af støtte finansieret af Unionen – suppleres med de nationale bestemmelser, som præciserer disse almindelige regler og gør det muligt konkret at fastslå, hvem støttemodtagerne er.

8 — Rådets forordning nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1).

9 — Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23.12.2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning nr. 1605/2002 (EFT L 357, s. 1).

10 — Generelt, dom af 15.9.2005, sag C-199/03, Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8027.

11 — Dommen i sagen Irland mod Kommissionen, præmis 26, med henvisning til dommen i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 67. Domstolen fandt, at dette princip, der oprindeligt blev knæsat i forbindelse med EUGFL, fandt anvendelse på ESF.

62. Dette indebærer, at fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser udgør en helhed i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, som i kraft af henvisningen til en »uregelmæssighed […], der berører aktionens eller foranstaltningens art eller *gennemførelsesvilkår*« [12], nødvendigvis må omfatte alle de bestemmelser, som fastsætter hele indholdet af og anvendelsesområdet for disse vilkår.

63. Med det ovenstående har jeg allerede løftet sløret for mit standpunkt med hensyn til det af den tyske regering rejste spørgsmål om, hvilken bestemmelse der regulerer det i denne sammenhæng relevante begreb »uregelmæssighed«. Jeg deler således Kommissionens opfattelse vedrørende dette spørgsmål.

64. Forbundsrepublikken Tyskland har således gjort gældende, at der skal tages udgangspunkt i begrebet »uregelmæssighed« som defineret i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, hvoraf følgende fremgår: »Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget […]«

65. Efter min opfattelse må denne bestemmelse i sin egenskab af *almindelig* bestemmelse vedrørende beskyttelse af Unionens finansielle interesser vige for artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, som er en *særlig* bestemmelse, der omhandler beskyttelse af Unionens finansielle interesser specifikt på området for strukturfondene.

66. Det kan således ikke hævdes, at Kommissionen udelukkende kan ophæve eller nedsætte en finansiel støtte, hvis den konstaterede uregelmæssighed kan tilskrives en økonomisk beslutningstager, således som det bestemmes i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, hvorefter uregelmæssigheder, som kan tilskrives den nationale myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af fællesskabsstøtten, således skulle være undtaget.

67. Domstolen har i denne forbindelse fastslået følgende: »I artikel 24 i forordning nr. 4253/88 foretages nemlig ingen kvantitativ eller kvalitativ sondring i relation til, hvilke uregelmæssigheder der kan give anledning til en nedsættelse af støtten« [13]. Denne præcisering blev ganske vist foretaget som svar på betragtningen om, at de konstaterede uregelmæssigheder i den pågældende sag var af teknisk art, men den kan udvides til at omfatte et tilfælde som det her omhandlede, hvor den offentligretlige *karakter*, der kendetegner den beslutningstager, som uregelmæssigheden kan tilskrives, gøres gældende.

68. Som anført af Kommissionen og ifølge ordlyden af dommen af 24. marts 2002 i sagen Conserve Italia mod Kommissionen [14] forholder det sig således, idet »det er artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, […] der udgør hjemmelen for ethvert tilbagebetalingskrav fra Kommissionen«. Dette indebærer, at begrebet »uregelmæssighed« i denne bestemmelse skal fortolkes bredt, da man ellers risikerer, at begrebet i vidt omfang ville miste sin effektive virkning, idet det ellers ikke ville være muligt at korrigere uregelmæssigheder, der kan tilskrives den nationale offentlige forvaltningsmyndighed, som man nødvendigvis skal kunne have tillid til i forbindelse med den delte forvaltning, som er kendetegnende for strukturfondene.

69. Det er således min opfattelse, at Retten i præmis 40 i den første af de appellerede domme med rette fandt, at den omstændighed, at »de nationale myndigheder har en central rolle i gennemførelsen af strukturfondene, [taler] for en bred fortolkning af begrebet »uregelmæssighed« […][, hvorefter en] fejl begået af sidstnævnte […] således [skal] betragtes som en »uregelmæssighed« som omhandlet i

12 — Min fremhævelse.

13 — Dommen i sagen Irland mod Kommissionen, præmis 30.

14 — Sag C-500/99 P, Sml. I, s. 867, præmis 88.

artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, henset til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning i artikel 274 EF og princippet om loyalt samarbejde i artikel 10 EF, som ikke giver medlemsstaterne immunitet, og henset til, at artikel 24 i forordning nr. 4253/88 er den eneste bestemmelse, der tillader en nedsættelse af støtte i tilfælde, hvor interventionen ikke er foregået som oprindeligt planlagt […]« [15].

70. Endelig deler jeg heller ikke den opfattelse, at det kun er de uregelmæssigheder, der medfører tab for Unionens budget, som er relevante.

71. Igen er dette et vilkår, som er fastlagt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, men ikke i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, som har forrang i den foreliggende sag, og hvorefter de relevante uregelmæssigheder defineres som dem, der berører »aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse«. Det er tydeligt, at lovgivers interesse i at sikre en korrekt gennemførelse af aktioner og foranstaltninger i forbindelse med støtten i sidste ende er begrundet i dennes interesse i at undgå ethvert tab for fællesskabsbudgettet. Selv uden at gå så vidt er det ikke desto mindre indlysende, at enhver uregelmæssighed, herunder uregelmæssigheder, som ikke direkte forårsager tab, er tegn på en fejl i forvaltningen af de offentlige midler, hvilket i sig selv udgør en risiko for, at fællesskabsbudgettet lider tab. Dette gælder, uanset om hovedformålet med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4235/88 netop i sig selv er at sikre en god forvaltning af Unionens midler, og, dette efter min opfattelse, uanset om de konstaterede uregelmæssigheder resulterer i et umiddelbart økonomisk tab.

72. Det første anbringende i begge sager må herefter forkastes.

B – *Det andet appelanbringende, der er enslydende i begge sager*

73. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at tillægge Kommissionen en bemyndigelse til at foretage ekstrapolerede finansielle korrektioner og anerkende den konkrete ekstrapolering, der blev foretaget i det foreliggende tilfælde.

1. Lovligheden af at benytte ekstrapoleringsmetoden i forbindelse med EFRU

74. Den tyske regerings argument, som støttes af den spanske og den franske regering, omhandler grundlæggende ordlyden, for så vidt som der henvises til, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 specifikt omhandler »*en* uregelmæssighed, især *en* betydelig ændring, der berører *aktionens* eller *foranstaltningens* art eller gennemførelsesvilkår« [16]. Det følger af dette argument, at støtten kun kan nedsættes eller suspenderes, hvis der faktisk er konstateret en konkret uregelmæssighed eller ændring, hvilket således udelukker muligheden for at foretage ekstrapolering i forbindelse med aktioner eller foranstaltninger, som ikke er blevet undersøgt.

75. Dette standpunkt svarer til det, som generaladvokat La Pergola indtog i sit forslag til afgørelse i sag C-443/97, Spanien mod Kommissionen [17], hvorefter »det ikke er muligt på grundlag af »*indholdet ifølge ordlyden* [18] af artikel 24 under begrebet »uregelmæssighed« at henføre sådanne tilsidesættelser af forpligtelserne i artikel 23, stk. 1, som kan begrunde nettoreduktioner« [19].

15 — Der gives udtryk for et lignende synspunkt i præmis 28 i den anden dom, som er appelleret ved nærværende sag.

16 — Min fremhævelse.

17 — Forslag til afgørelse fremsat den 28.10.1999 (dom af 6.4.2000, Sml. I, s. 2415), punkt 18-24.

18 — Oprindelig fremhævelse.

19 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat La Pergola, punkt 21.

76. Hertil kommer, at Kommissionen i artikel 39, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1260/99, som var gældende for perioden 2000-2006, til forskel fra artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 udtrykkeligt tillægges en bemyndigelse til »at foretage de finansielle korrektioner, der er nødvendige«, hvis det konstateres, »at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter« [artikel 39, stk. 2, litra c)]. Det følger herefter i dette stykke, at disse korrektioner indebærer »hel eller delvis annullering af fondenes deltagelse i den pågældende intervention«, og at korrektionsbeløbet fastsættes »under hensyntagen til uregelmæssighedens eller ændringens art og til omfanget og de potentielle virkninger af forvaltnings- eller kontrolsystemets eventuelle mangler« og under overholdelse af »proportionalitetsprincippet«.

77. Ifølge den tyske regering fremgår det således både af ordlyden af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 og af de bestemmelser, som efterfølgende har fundet anvendelse på dette område, at den førstnævnte bestemmelses ordlyd ikke gør det muligt at anvende ekstrapoleringsmetoden.

78. Over for disse argumenter kan følgende argumenter fremføres: For det første skal artikel 24 i forordning nr. 4253/88 fortolkes sammenholdt med artikel 23. For det andet er den efterfølgende udvikling i den relevante lovgivning på området ikke afgørende for fortolkningen af de her omhandlede bestemmelser.

a) Systematikken i artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88

79. Efter min opfattelse giver artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88 kun mening, hvis de opfattes som et system, der netop er bygget op om begrebet »uregelmæssighed«. I artikel 23, stk. 1, pålægges medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at konstatere, om de af Unionen finansierede aktioner er gennemført korrekt, at forebygge og forfølge uregelmæssigheder og eventuelt at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed[20]. Det handler med andre ord om at etablere et finanskontrolsystem, som kan sikre, at Fællesskabets midler bliver anvendt korrekt.

80. Hvis medlemsstaterne ikke behørigt opfylder denne forpligtelse, enten fordi de ikke etablerer et passende kontrolsystem, eller fordi de ikke anvender dette korrekt på et konkret tilfælde, gør de sig skyldige i en åbenlys uregelmæssighed. I førstnævnte tilfælde bør der i overensstemmelse med EU-retten træffes afgørelse om indledning af et traktatbrudssøgsmål[21], mens det eneste korrekte retsmiddel i sidstnævnte tilfælde efter min opfattelse er at suspendere eller nedsætte støtten i overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88.

81. Forekomsten af visse mangler i en medlemsstats kontrolsystem udgør netop et af de tilfælde, der kan give anledning til berettiget tvivl om, hvorvidt en af Unionen bevilget konkret finansiel støtte er berettiget. Artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 omhandler disse tilfælde, for så vidt som der henvises til situationer, hvor »gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning kun synes at berettige, at der ydes en del af den bevilligede finansielle støtte«. Hvis en sådan situation foreligger, skal Kommissionen i henhold til denne bestemmelse foretage »en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten […] om at fremkomme med [sine] bemærkninger inden for en given frist«.

20 — Jf. i denne retning, dom af 21.12.2011 i sag C-465/10, Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, Sml. I, s. 14081, præmis 35.

21 — Dette fremgår af Domstolens kendelse af 11.7.1996, sag C-325/94 P, An Taisce og WWF UK mod Kommissionen, Sml. I, s. 3727, præmis 22.

82. I overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 er det efter denne undersøgelse, at »Kommissionen [kan] nedsætte eller suspendere støtten for den pågældende aktion eller foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed, især en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningen art eller gennemførelsesvilkår«. Efter min opfattelse berører en uregelmæssighed i systemet med kontrol af en af Unionen bevilget finansiel støtte i meget væsentlig grad den støtteberettigede aktions eller foranstaltnings *art eller gennemførelsesvilkår*. Det er muligvis den type uregelmæssighed, som mest direkte berører disse.

83. Jeg kan således ikke se nogen grund til at hævde, at uregelmæssigheder, som skyldes tilsidesættelse af de i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 omhandlede forpligtelser, ikke er omfattet af de uregelmæssigheder, som begrunder en ophævelse eller nedsættelse af støtten i henhold til forordningens artikel 24, stk. 2. Som det fremgår af det nedenstående, legitimerer dette forhold en anvendelse af ekstrapoleringsmetoden, da uregelmæssigheder i et kontrolsystem ifølge deres natur kan berøre alle de aktioner, der er omfattet af dette system, og når det således er konstateret, at uregelmæssighederne er af systemisk karakter, kan korrektionen heraf alene foretages, hvis samtlige aktioner er omfattet.

b) Den senere lovgivning og relevansen heraf for fortolkningen af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88

84. Som den tyske regering ganske rigtigt har påpeget, tillægges Kommissionen udtrykkeligt beføjelser i den for perioden 2000-2006 gældende lovgivning til at »foretage de finansielle korrektioner, der er nødvendige«, hvis det konstateres, »at forvaltnings- eller kontrolsystemerne er behæftet med betydelige mangler, som vil kunne føre til uregelmæssigheder af systemkarakter« [artikel 39, stk. 2, litra c), og stk. 3, litra b), i forordning nr. 1260/99]. Dette indebærer imidlertid ikke, at den tidligere bestemmelse ikke åbnede mulighed for at iværksætte samme tiltag, selv om det på daværende tidspunkt blot skete i kraft af en beføjelse, som skulle anses for at være underforstået, henset til det system, som artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88 udgjorde [22].

85. Dette er i overensstemmelse med Domstolens opfattelse, for så vidt som den har fastslået, at Kommissionens retningslinjer af 15. oktober 1997 med titlen »Finansielle nettokorrektioner i forbindelse med anvendelse af artikel 24 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88« [23], der har fundet anvendelse på de nærværende sager, angiver »de almindelige synspunkter, på grundlag af hvilke Kommissionen ved anvendelsen af […] artikel 24 senere vil kunne vedtage individuelle beslutninger over for medlemsstaterne, hvis lovlighed disse kan anfægte for Domstolen« [24]. Punkt 5 og 6 i det pågældende dokument omhandler udtrykkeligt finansielle korrektioner i tilfælde af uregelmæssigheder, der afspejler en systemisk svaghed i forvaltning, kontrol eller revision. Som følge af arten af de tilgrundliggende fejl kan det kun ved hjælp af ekstrapoleringsmetoden fastslås, hvilke risici sådanne uregelmæssigheder medfører.

86. Heroverfor kan det ikke gøres gældende, at Kommissionen på denne måde og i stedet for at fortolke den bemyndigelse, som den har fået tillagt i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, forsøger at tiltage sig en bemyndigelse, som ikke er hjemlet i bestemmelsen. Også her slog Domstolen under henvisning til de retningslinjer, der er indeholdt i dokumentet om »finansielle

22 — I dom af 22.1.2004, sag C-271/01, COPPI, Sml. I, s. 1029, præmis 41, fandt Domstolen, at på trods af, at artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 »ikke udtrykkeligt [fastslår], at en medlemsstat kan tilbagekalde støtte fra EUGFL […], ville bestemmelsen ikke have nogen effektiv virkning, såfremt en medlemsstat ikke selv kunne indføre sådanne foranstaltninger«. Begrundelsen for denne underforståede beføjelse til medlemsstaterne i henhold til artikel 23, stk. 1, er efter min opfattelse ligeledes begrundelsen for en tilsvarende beføjelse til Kommissionen i henhold til artikel 24, stk. 1, i de tilfælde, hvor uregelmæssighederne ikke er blevet afhjulpet af medlemsstaterne i overensstemmelse med forordningens artikel 23, stk. 1.

23 — K(97) 3151 endelig udg. – II.

24 — Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 33.

nettokorrektioner«, fast, at der »intet [er] til hinder for, at Kommissionen med henblik på den fulde udnyttelse af den bemyndigelse, som er nævnt i den foregående præmis [25], vedtager retningslinjer om finansielle korrektioner i forbindelse med anvendelse af samordningsforordningens artikel 24 og pålægger de berørte tjenestegrene at anvende disse«[26].

87. Desuden er forskellen mellem den model, som var gældende i perioden 2000-2006, og den her omhandlede model ikke så væsentlige for så vidt angår et af spørgsmålets mest følsomme aspekter, nemlig medlemsstaternes muligheder for at beskytte deres rettigheder og interesser.

88. Forbundsrepublikken Tyskland har således med rette påpeget, at systemet i forordning nr. 1260/99 garanterer, at medlemsstaterne får mulighed for at fremsætte bemærkninger og deltage i en høring med Kommissionen, hvis de har indvendinger mod Kommissionens bemærkninger, ved hvilken lejlighed det påhviler begge parter »[at samarbejde] om« at nå til enighed om bemærkningerne (artikel 39, stk. 2, andet afsnit). En sådan garanti er imidlertid ikke udelukket i artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, for så vidt som det heri bestemmes, at Kommissionen skal foretage en passende undersøgelse af sagen »inden for rammerne af partnerskabet« og på grundlag af de af medlemsstaten fremsatte bemærkninger. Denne fremgangsmåde er fulgt i de to tilfælde, som er genstand for nærværende procedure, og der er ikke det mindste grundlag for at påberåbe sig en mistanke om, at de nationale myndigheder ikke skulle have haft mulighed for at forsvare sig mod Kommissionens handlinger.

89. Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen har handlet i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt i de førnævnte »finansielle nettokorrektioner«, som er offentligt tilgængelige, og hvorom Domstolen har fastslået, at »[de bidrager] til at sikre, at Kommissionen, når den træffer afgørelser i henhold til denne bestemmelse, giver medlemsstaterne eller de af dem udpegede myndigheder samme behandling i samme situationer […] [og] styrker gennemskueligheden af de individuelle beslutninger, der rettes til medlemsstaterne«[27]. Som anført ovenfor angiver retningslinjerne således »de almindelige synspunkter, på grundlag af hvilke Kommissionen ved anvendelsen af […] artikel 24 senere vil kunne vedtage individuelle beslutninger over for medlemsstaterne, hvis lovlighed disse kan anfægte for Domstolen«[28], hvilket i sidste ende betyder, at den pågældende medlemsstats ret til et effektivt retsmiddel ikke bliver krænket.

90. Efter min opfattelse har Retten således med rette fastslået, at »de økonomiske tab, som Unionens budget har lidt, […] skal rettes i deres helhed, idet enhver mangelfuld gennemførelse ville udgøre en tilsidesættelse af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, som Kommissionen og medlemsstaterne skal overholde i henhold til artikel 274 EF. Kommissionen skal således kunne nedsætte støtten i et omfang, der svarer til omfanget af den uregelmæssighed, som den har fastslået inden for rammerne af den kontradiktoriske procedure i henhold til artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 4253/88«[29].

91. Retten har ligeledes med rette fastslået, at idet nedsættelsen skal afspejle uregelmæssighedernes systemiske dimension, og henset til, at »Kommissionen [ikke har] oplysninger om samtlige kontrolforanstaltninger, som den pågældende medlemsstat har gennemført […] [,] er benyttelsen af metoden for ekstrapolering det mest passende middel til at sikre, at formålet med artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 opfyldes«[30].

25 — Dvs. den, hvorefter Kommissionen i medfør af artikel 24, stk. 2, har bemyndigelse »til at nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen i henhold til samme artikels stk. 1 bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse«. Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 30.

26 — Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 31.

27 — Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 32.

28 — Dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 33.

29 — Den appellerede dom i sag C-549/12 P, præmis 91, jf. i samme retning den appellerede dom i sag C-54/13 P, præmis 101.

30 — Den appellerede dom i sag C-549/12 P, præmis 95; jf. i samme retning den appellerede dom i sag C-54/13 P, præmis 106.

92. Da Kommissionen hverken selv foretager finanskontrollen af støtten eller har alle oplysninger om samtlige kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder har gennemført, men dog stadig er forpligtet til at sikre samtlige Unionens budgetmidler, er det indlysende, at den kun kan opfylde denne forpligtelse, såfremt den benytter en metode som ekstrapoleringsmetoden, som gør det muligt at anvende resultaterne af de stikprøvekontroller, som Kommissionen har bemyndigelse til at foretage, på samtlige støtteforanstaltninger. Eftersom den kontrol, som Kommissionen gennemfører, i sagens natur er ufuldstændig og selektiv, skal der med andre ord anvendes en tilsvarende korrektionsmetode. Dette indebærer, som det fremgår af det nedenstående, at denne metode skal anvendes med de fornødne garantier for pålidelighed, når resultaterne anvendes på samtlige støtteforanstaltninger.

93. Eftersom spørgsmålet om ekstrapoleringsmetodens egnethed med henblik på foretagelse af finansielle korrektioner i forbindelse med EFRU er rejst som et principielt spørgsmål, skal det herefter fastslås, om de gældende retsregler er overholdt ved anvendelsen af denne metode på de foreliggende tilfælde.

2. Anvendelsen af ekstrapoleringsmetoden i de nærværende sager

94. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at bekræfte de ekstrapolerede korrektioner, der er foretaget i hvert enkelt tilfælde.

a) Sag C-549/12 P

95. I forbindelse med den appellerede dom i sag C-549/12 P har de tyske myndigheder hævdet, at Kommissionen burde have undtaget den fejlagtige bogføring af individuelle projekter som følge af, at denne ikke har medført tab for Unionens budget, og idet ekstrapoleringen i forbindelse hermed ville resultere i en overkompensation til Unionens fordel og ville være i strid med proportionalitetsprincippet. Den tyske regering har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke uden en udtrykkelig og detaljeret begrundelse burde have fraveget Revisionsrettens udtalelse om, at visse uregelmæssigheder ikke er systemiske.

96. For så vidt angår den første indsigelse kan det, som det fremgår af den appellerede doms præmis 51-53, konstateres, at de fem projekter, hvis bogføring ifølge den tyske regering ikke har medført tab for Unionens budget, kunne være blevet støttet under foranstaltning 1.1, men at de i realiteten blev bogført fejlagtigt under foranstaltning 2.1, samtidig med at fristen for ændring af opførelsen af projekter under den ene eller anden foranstaltning var udløbet.

97. Det fremgår ganske vist af den appellerede doms præmis 52, at »eksistensen af disse uregelmæssigheder [er] tilstrækkelig til at foretage en finansiel korrektion, uden at fællesskabsbudgettet skal have lidt et præcist tab«. Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at det er Rettens opfattelse, at budgettet ikke har lidt et præcist tab i den foreliggende sag. I præmis 50 fastslog Retten således, at et konkret projekt (Tralag Landmaschinen) uberettiget havde modtaget supplerende støtte på 15%. De øvrige fire programmer ville også have været støtteberettigede, hvis de var blevet bogført under foranstaltning 1.1, men de kunne ikke være støtteberettigede under foranstaltning 2.1, i medfør af hvilken de imidlertid modtog støtte. Denne uregelmæssighed har medført, at der er blevet udbetalt støtte til projekter, som ganske vist teoretisk var støtteberettigede, men som i praksis kun kunne være dette, hvis nærmere af Unionen fastlagte betingelser var opfyldt, hvilket det påhvilede medlemsstaten at sikre. Dette medfører efter min opfattelse et indlysende tab for fællesskabsbudgettet, hvorfra der er blevet udbetalt støtte til projekter, som ikke opfyldte de fastlagte betingelser.

98. Selv om det lægges til grund, at de projekter, som den tyske regering har påberåbt sig, ikke har medført et præcist økonomisk tab, er dette ikke ensbetydende med, at de ikke kan gøres til genstand for en ekstrapolering. Der foretages ikke, som anført af Forbundsrepublikken Tyskland, en ekstrapolering på grundlag af den økonomiske virkning af en uregelmæssighed, men på grundlag af selve uregelmæssigheden som sådan. Uanset om de pågældende projekter ikke havde haft en præcis økonomisk virkning, var de alle behæftet med alvorlige uregelmæssigheder, idet det drejede sig om virksomheder, der ikke var SMV, hvorefter de dermed ikke opfyldte en af de væsentligste betingelser for at modtage støtte.

99. Jeg er således enig med Retten, for så vidt som den i den appellerede doms præmis 66 fastslår, at »forkerte bogføringer i forhold til virksomheder, der ikke er SMV, [er] af systemisk karakter, idet de afspejler *en utilstrækkelig forvaltning, kontrol eller revision, som er kommet til udtryk ved flere lejligheder, og som med stor sandsynlighed genfindes i en række lignende sager* [31]. Det er således med rette, at Kommissionen har kvalificeret de fejlagtige bogføringer i forhold til virksomheder, der ikke er SMV, [som] systemiske uregelmæssigheder«.

100. Også i denne forbindelse er det min opfattelse, at Kommissionen ikke var bundet af Revisionsrettens udtalelse, idet det i henhold til præmis 65 i Rettens dom »ikke fremgår af ordlyden af artikel 24 i forordning nr. 4253/88, at Kommissionen under udøvelsen af de beføjelser, den er tillagt ved denne artikel, er bundet af kontrolorganets bemærkninger. Tværtimod er den beføjet til at foretage sin egen vurdering af de konstaterede uregelmæssigheder. Således er den anfægtede beslutning et udtryk for Kommissionens vurdering og ikke Revisionsrettens«.

101. Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt ikke som sådan sat spørgsmålstegn ved den strenghed, hvormed Kommissionen har gennemført revisionen, men udelukkende ved, hvorvidt den anvendte stikprøve var repræsentativ, idet der ved udtagningen af denne stikprøve efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse burde være set bort fra de uregelmæssigheder, der var konstateret i forhold til projekter, som ifølge Tyskland ikke havde medført noget tab for Unionens budget. Ud over denne omstændighed – som jeg i lighed med Retten anser for at være irrelevant – har den tyske regering ikke bestridt, at det var berettiget at gennemføre en revision, som på grundlag af en tilstrækkelig repræsentativ stikprøve har medført, at der er konstateret en uregelmæssighed, der med rimelighed kan kvalificeres som systemisk og dermed ekstrapoleres i forhold til de støttede projekter som helhed. Netop som følge af, at Kommissionen har ekstrapoleret en uregelmæssighed, som er konstateret på grundlag af en tilstrækkelig repræsentativ stikprøve, er det indlysende, at resultatet af ekstrapoleringen på grund af sin art er forholdsmæssig.

b) Sag C-54/13 P

102. For så vidt angår den dom, der er appelleret i sag C-54/13 P, har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at bekræfte, at visse fejl i forhold til meget konkrete og tvivlsomme tilfælde blev anset for systemiske uregelmæssigheder, samt ved at anerkende, at der blev benyttet en uegnet stikprøvemetode, hvilket er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som det resulterer i en overkompensation for de økonomiske tab, som Unionen faktisk har lidt.

103. Det skal på dette tidspunkt bemærkes, at Domstolen, henset til appelprocedurens begrænsninger, ikke kan efterprøve den af Retten foretagne bedømmelse af de faktiske omstændigheder, såfremt appellanten udelukkende bestrider disse [32].

31 — Min fremhævelse.

32 — Jf. i denne retning dom af 6.11.2012, sag C-551-10 P, Éditions Odile Jacob mod Kommissionen, præmis 85.

104. De tilfælde, hvorom den tyske regering har rejst tvivl (projekt nr. 8 og nr. 20), har hverken givet Kommissionen eller Retten anledning til tvivl, og det bør nævnes, at sidstnævnte har undersøgt disse sammen med andre tilfælde og er nået frem til den begrundede konklusion, at de bevisliggjorde et antal systemiske uregelmæssigheder, som kunne ekstrapoleres. Henset til disse omstændigheder er det min opfattelse, at en appelprocedure ikke er et passende retsmiddel, hvis det udelukkende drejer sig om fremsættelse af modargumenter.

105. For så vidt angår egnetheden af den i sagen benyttede stikprøveprocedure har Kommissionen, efter at have erindret om, at Unionen som følge af den delte forvaltning af midler alene kan gennemføre selektive kontrolforanstaltninger og benytte sig af stikprøveteknikker, gjort gældende, at der i den foreliggende sag blev anvendt en internationalt anerkendt teknik, nemlig MUS-metoden (»monetary unit sampling«), der som følge af, at den blev anvendt på et udsnit bestående af 36 aktioner (som repræsenterer 32,3% af de udgifter, der er opgivet inden for rammerne af den pågældende intervention), udgør en tilstrækkelig repræsentativ stikprøve, som gør det muligt at foretage en passende ekstrapolering i forhold til de øvrige medfinansierede aktioner.

106. Retten delte Kommissionens opfattelse i den appellerede doms præmis 113-115 og har ydermere fremhævet, at den pågældende metode var blevet udviklet på et tidligere tidspunkt med henblik på de afsluttende kontroller af de programmer, der blev medfinansieret af EFRU i programmeringsperioden 1994-1999, og var blevet benyttet i forbindelse med samtlige de revisionsforanstaltninger, som var blevet iværksat i alle medlemsstaterne, hvorved det sikres, at alle bliver behandlet ens.

107. Efter min opfattelse skal Domstolen ikke prøve denne begrundede og rimelige bedømmelse, som Retten har foretaget.

C – *Det tredje appelanbringende i sag C-54/13 P*

108. Med dette anbringende har Forbundsrepublikken Tyskland igen gjort gældende, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 kun giver mulighed for at foretage korrektioner i tilfælde af konkrete og specifikke uregelmæssigheder, hvilket udelukker standardkorrektioner, der på grund af deres art er upræcise og baseret på potentielle uregelmæssigheder.

109. Som anført af Kommissionen omhandler punkt 7 i de interne retningslinjer af 15. oktober 1997 imidlertid udtrykkeligt standardkorrektioner, der beskrives som en metode, der er nødvendig for at korrigere »[v]isse typer uregelmæssigheder, der ikke har nogen specifik finansiel størrelse«. Under alle omstændigheder er det på grundlag af de betragtninger, der er fremsat til støtte for forkastelsen af de ovenstående appelanbringender, min opfattelse, at ligeledes dette klagepunkt, der bygger på antagelsen om, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 kun giver mulighed for at foretage korrektion i forhold til konkrete uregelmæssigheder, skal forkastes.

110. Endelig er det, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens korrektioner er uforholdsmæssige, ikke min opfattelse, at de betragtninger, som Retten har fremsat i den appellerede doms præmis 128-134, bygger på en urigtig retsanvendelse, som kan prøves inden for rammerne af en appelprocedure.

111. Dette anbringende må efter min opfattelse derfor forkastes.

D – *Det fjerde appelanbringende i sag C-54/13 P*

112. Forbundsrepublikken Tyskland har afslutningsvis gjort gældende, at Retten ikke har begrundet forkastelsen af appellantens argumenter om, at de finansielle standardkorrektioner er ulovlige.

113. Som påpeget af Kommissionen findes svaret på begge spørgsmål i den appellerede doms præmis 95-108 og 128-134.

114. Efter i dommens præmis 84 at have redegjort for, at de tyske myndigheder havde hævdet, at det i det foreliggende tilfælde ikke var tilladt at anvende finansielle standardkorrektioner og at ekstrapolere disse, svarede Retten i præmis 96 hertil, at artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88 giver Kommissionen »en beføjelse til nedsættelse og en stor skønsmargen uden at nævne grænserne for valget af de metoder, som Kommissionen kan benytte til at fastsætte nedsættelsens størrelse«. Denne henvisning til friheden til at vælge metoder indebærer, at det ifølge Retten er denne bestemmelse, der indeholder det relevante retsgrundlag for Kommissionens benyttelse af den metode, som konkret er blevet anvendt i nærværende sag.

115. Ganske vist foretog Retten i det efterfølgende, nærmere bestemt i præmis 97-108, en analyse af ekstrapoleringsmetoden. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at Retten har undveget spørgsmålet om metoden med standardkorrektioner. Tværtimod blev dette spørgsmål behandlet i præmis 128-134.

116. I denne sammenhæng er det efter min opfattelse indlysende, at det omstridte spørgsmål ikke i så høj grad omhandlede lovligheden af metoden med standardkorrektioner, men derimod virkningernes uforholdsmæssighed i det foreliggende tilfælde. Retten har truffet afgørelse om dette spørgsmål med en formulering, som man kan være enig eller uenig i, men som ikke kan anses for at være ubegrundet. Således må også dette anbringende, efter min opfattelse, forkastes.

VII – **Sagens omkostninger**

117. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, og artikel 140, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, foreslår jeg Domstolen, at Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger, og at Kongeriget Spanien og Den Franske Republik bærer hver deres egne omkostninger.

VIII – **Forslag til afgørelse**

118. På baggrund af det ovenstående skal jeg foreslå, at Domstolen fastslår:

»1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Spanien og Den Franske Republik bærer hver deres egne omkostninger.«