Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
od 1. travnja 2014.[1]

Predmeti C-549/12 P i C-54/13 P

Savezna Republika Njemačka
protiv

Komisije

„Žalba – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Operativni program obuhvaćen ciljem br. 1 (1994. – 1999.) za saveznu zemlju Tiringiju i Berlin-istok (Njemačka) – Smanjenje prvotno dodijeljene financijske potpore Zajednice – Metoda ekstrapolacije – Neto financijski ispravci – Uredba (EEZ) br. 2052/88 – Uredba (EEZ) br. 4253/88“

1. U kontekstu dviju žalbi protiv dviju presuda Općeg suda Europske unije kojima su odbijene tužbe za poništenje koje je Savezna Republika Njemačka podnijela protiv odluka Komisije kojima su smanjene određene potpore iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), postavlja se pitanje primjenjuje li se na ovaj slučaj sudska praksa razvijena u pogledu drugih strukturnih fondova u području smanjenja financijske potpore[2]. Konkretno, postavlja se pitanje predstavljaju li administrativne pogreške nacionalnih tijela u slučaju EFRR-a „nepravilnost“ u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe (EEZ) br. 4253/88[3], i, osobito, može li Komisija provoditi financijske ispravke na osnovi metode ekstrapolacije.

I – **Pravni okvir**

2. Uredba Vijeća (EEZ) br. 2052/88 od 24. lipnja 1988. o zadaćama strukturnih fondova i njihovoj učinkovitosti te o koordinaciji aktivnosti među njima i njihovih aktivnosti s aktivnostima Europske investicijske banke i drugih postojećih financijskih instrumenata[4] utvrđuje regulatorni okvir EFRR-a namijenjen otklanjanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u Uniji.

3. Uredba br. 4253/88 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe br. 2052/88 u članku 23. naslovljenom „Financijska kontrola“ utvrđuje sljedeće:

„1. Kako bi se osigurao uspjeh aktivnosti koje provode javni ili privatni promotori, države članice poduzimaju potrebne mjere za:

— redovitu provjeru da su aktivnosti koje financira Zajednica pravilno provedene,

1 — Izvorni jezik: španjolski

2 — Vidjeti, primjerice, presude od 6. listopada 1993., Italija/Komisija (C-55/91, Zb., str. I-4813.), od 30. studenoga 2000., HMIL (C-436/98, Zb., str. I-10555.), i od 4. ožujka 2004., Njemačka/Komisija (C-344/01, Zb., str. I-2081.).

3 — Uredba Vijeća od 19. prosinca 1988. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe br. 2052/88 u pogledu koordiniranja aktivnosti različitih strukturnih fondova među njima samima te s projektima Europske investicijske banke i drugih postojećih financijskih instrumenata (SL L 374, str. 1.)

4 — SL L 185, str. 9.

— sprječavanje i istraživanje nepravilnosti,

— povrat sredstava koja su izgubljena kao posljedica zlouporabe ili nepažnje. […].

2. Bez utjecaja na kontrole koje provodi država članica sukladno nacionalnim zakonima i drugim propisima […], dužnosnici i službenici Komisije mogu izvršiti na licu mjesta, osobito uzorkovanjem, kontrolu aktivnosti koje su financirane iz strukturnih fondova.

[…]“ [neslužbeni prijevod]

4. Članak 24. Uredbe br. 4253/88 naslovljen „Smanjenje, privremeno obustavljanje i prestanak potpore“ propisuje sljedeće:

„1. Ako provedba aktivnosti ili mjere opravdava samo dio iznosa dodijeljene joj financijske potpore, Komisija će u suradnji s državom članicom na odgovarajući način ispitati slučaj tako što će zatražiti od države članice ili drugih tijela koje je ona imenovala za provedbu aktivnosti da u određenom roku dostavi svoja očitovanja.

2. Nakon te provjere Komisija može smanjiti ili privremeno obustaviti potporu za aktivnost ili mjeru o kojoj je riječ ako se prilikom ispitivanja potvrdi da je došlo do nepravilnosti i, osobito, značajne promjene koja utječe na uvjete provedbe projekta ili mjere za koju nije bilo zatraženo odobrenje Komisije.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

5. U skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95[5], „[n]epravilnost znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima“.

6. U članku 8. Uredbe (EZ) br. 2064/97[6] utvrđuje se sljedeće:

„1. Najkasnije prilikom podnošenja zahtjeva za konačno plaćanje i dostave konačne potvrde o troškovima za svaki oblik potpore, država članica dostavlja Komisiji izjavu koju sastavlja [...] osoba ili služba koja je u svojem radu neovisna o službi koja je odgovorna za provedbu. U izjavi se izlaže sažetak nalaza kontrole koje su provedene prethodnih godina te ocjena o valjanosti zahtjeva za konačno plaćanje kao i o zakonitosti i pravilnosti aktivnosti na koje se odnosi konačna potvrda o troškovima.

2. U izjavi iz stavka 1. navode se veći nedostaci u odnosu na upravljanje i kontrolu te češće ponavljanje utvrđenih nepravilnosti ako ti nedostaci i nepravilnosti onemogućuju izricanje pozitivne ocjene o valjanosti zahtjeva za konačno plaćanje i konačne potvrde o rashodima. Izjava mora također, u tim okolnostima, sadržavati ocjenu težine problema i procjenu njegove financijske posljedice.

U takvom slučaju Komisija može provesti dodatnu kontrolu s ciljem da utvrdi nepravilnosti i da osigura njihovo ispravljanje u određenom roku.“ [neslužbeni prijevod]

5 — Uredba Vijeća od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.)

6 — Uredba Komisije od 15. listopada 1997. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4253/88 u pogledu financijske kontrole država članica nad aktivnostima koje se sufinanciraju iz strukturnih fondova (SL L 290, str. 1.)

II – **Okolnosti**

A – *Predmet C-549/12 P*

7. Na zahtjev njemačke vlade i Odlukom C(94) 1939/5 od 5. kolovoza 1994. Komisija je odobrila operativni program za saveznu zemlju Tiringiju, koja je u Njemačkoj obuhvaćena ciljem br. 1 (Arinco br. 94.DE.16.005), kojom se predviđa sudjelovanje strukturnih fondova s 1.021.771.000 ECU, što je pretvoreno u 1.086.827.000 eura Odlukom C(99) 5087 od 29. prosinca 1999., uz financiranje EFRR-a u najvišem iznosu od 1.020.719.000 eura.

8. Za Mjeru 2.1. koja se odnosila na potporu aktivnostima otvaranja malih i srednjih poduzeća (MSP), Odlukom C(99) 5087 predviđen je ukupan iznos od 674.104.000 eura, uz doprinos EFRR-a od 337.052.000 eura.

9. Ministarstvo gospodarstva i prometa savezne zemlje Tiringije imenovano je upravljačkim tijelom.

10. Tijekom 2001. godine Komisija je provela temeljitu provjeru sustava upravljanja i kontrole u saveznoj zemlji Tiringiji te je 30. siječnja 2002. podnijela završno izvješće s određenim preporukama.

11. Nakon što su nadležna njemačka tijela podnijela izjavu iz članka 8. Uredbe br. 2064/97 i zatražila konačnu isplatu potpore za predmetni operativni program, Komisija je 27. lipnja 2003. zaključila program potpore i provela konačno plaćanje u zatraženom iznosu.

12. Potom je Revizorski sud Europskih zajednica tijekom 2003. godine proveo više kontrolnih posjeta te je 22. lipnja 2004. proslijedio nadležnim njemačkim tijelima privremeno izvješće o kontroli, a ta su tijela Revizorskom sudu dostavila dodatne informacije dopisima od 31. kolovoza i 13. listopada 2004.

13. Dopisom od 17. siječnja 2005. Revizorski je sud nadležnim njemačkim tijelima dostavio izvješće o kontroli. U njemu je istaknuto postojanje pojedinačnih i sustavnih nepravilnosti koje se tiču specifičnih transakcija, kao što je financiranje poduzeća koja nisu obuhvaćena definicijom MSP-a, izjavâ o neprihvatljivim rashodima (budući najmovi, PDV, popusti), pogrešaka u izračunu najvišeg iznosa potpore i nepostojanja popratne dokumentacije za određene vrste troškova poput općih rashoda ili vlastitih sredstava. U izvješću je također navedeno postojanje nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole koji se odnose na program potpore. Stopa pogreške za 28 projekata obuhvaćenih Mjerom 2.1. iznosila je 31,36%.

14. Komisija je 19. listopada 2006. nadležnim njemačkim tijelima uputila prve rezultate svojeg ispitivanja povodom izvješća Revizorskog suda te ih je pozvala da podnesu svoja očitovanja.

15. Nadležna njemačka tijela odgovorila su Komisiji dopisom od 5. siječnja 2007. protiveći se primjeni ekstrapoliranih ispravaka i dostavljajući dodatnu popratnu dokumentaciju kojom se potvrđuje prihvatljivost pojedinih rashoda.

16. Odlukom C(2008) 1690 *final* od 30. travnja 2008. (pobijana odluka) Komisija je u skladu s člankom 24. Uredbe br. 4253/88 smanjila za 81.425.825,67 eura financijsku potporu EFRR-a zbog pojedinačnih i sustavnih nepravilnosti utvrđenih u okviru Mjere 2.1. Komisija je pristupila ekstrapolaciji stope pogreške u odnosu na cijelu Mjeru 2.1., uzimajući za osnovu stopu pogreške od 23,88%. Ona je došla do iznosâ od 1.232.012,70 eura za pojedinačne i 80.193.812,97 eura za sustavne nepravilnosti.

17. U skladu s pobijanom odlukom, utvrđene su sljedeće sustavne pogreške:

— financiranje poduzeća koje nije MSP;

— krajnji korisnik ne ispunjava nacionalne kriterije primjenjive na MSP-ove za dodatno financiranje od 15%;

— neprihvatljivi rashodi prijavljeni u vezi s ugovorima o najmu.

B – *Predmet C-54/13 P*

18. Odlukom C(94) 1973 od 5. kolovoza 1994. Komisija je odobrila operativni program za Berlin-istok, koji je u Njemačkoj obuhvaćen ciljem br. 1 (Arinco br. 94.DE. 16.006), kojom se predviđa sudjelovanje strukturnih fondova s 743.112.000 ECU, što je pretvoreno u 779.154.000 eura, uz financiranje EFRR-a u najvišem iznosu od 540.886.000 eura.

19. Ministarstvo gospodarstva, tehnologije i žena savezne zemlje Berlin imenovano je upravljačkim tijelom.

20. Nadležna njemačka tijela podnijela su zahtjev za konačnu isplatu 24. ožujka 2003.

21. U razdoblju između veljače 2004. i ožujka 2005. Komisija i vanjsko revizorsko društvo koje je potonja ovlastila proveli su više kontrolnih posjeta u okviru završnih revizija programa koje je u programskom razdoblju 1994. – 1999. sufinancirao EFRR.

22. Komisija je 31. svibnja i 15. prosinca 2005. nadležnim njemačkim tijelima dostavila svoje revizorsko izvješće u kojem su utvrđene različite sustavne nepravilnosti koje se tiču specifičnih transakcija, među kojima se osobito ističu izjava o neprihvatljivim rashodima (rashodi bez odbitka proizvoda za prodaju, opći rashodi koji stvarno nisu nastali, izjave o rashodima koje su prelazile nastale rashode), povrede pravila o provedbi postupaka javne nabave i nepostojanje popratne dokumentacije. Za 29 kontroliranih projekata obuhvaćenih potporom stopa pogreške iznosila je 7,56%. Od 36 odabranih projekata, njih sedam nije moglo biti kontrolirano zbog stečaja.

23. Nakon što su nadležna njemačka tijela podnijela svoja očitovanja i dodatne informacije, Komisija je 26. siječnja 2007. dostavila svoje privremene zaključke kojima su se nadležna njemačka tijela usprotivila, navodeći nepostojanje pravne osnove, protiveći se primjeni paušalnih i ekstrapoliranih financijskih ispravaka i podnoseći dodatne dokaze kojima potvrđuju zakonitost predmetnih rashoda.

24. Odlukom C(2008) 1615 *final* od 29. travnja 2008. (pobijana odluka) Komisija je smanjila za 12.900.719,52 eura financijsku potporu EFRR-a. Komisija je svoju odluku temeljila na stopi pogreške od 3,63% za 29 kontroliranih projekata te je primijenila ekstrapolirani financijski ispravak koji je predstavljao 2,68-postotno smanjenje financijskog udjela EFRR-a u sveobuhvatnom programu.

III – **Presude Općeg suda**

25. Savezna Republika Njemačka podnijela je Općem sudu dvije tužbe koje su odbijene presudama Njemačka/Komisija (T-265/08) od 19. rujna 2012. i Njemačka/Komisija (T-270/08) od 21. studenoga 2012.

26. Opći je sud odbio različite tužbene razloge koje je iznijela Savezna Republika Njemačka uz potporu Španjolske, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine koje su sudjelovale i u žalbenom postupku.

27. Kao prvo, Savezna Republika Njemačka tvrdila je da nisu ispunjeni uvjeti koji su u članku 24. stavku 2. Uredbe br. 4253/88 predviđeni za provođenje smanjenja potpore. Međutim, Opći je sud smatrao da se administrativne pogreške koje se mogu pripisati nacionalnim tijelima mogu okvalificirati kao nepravilnosti u smislu navedene odredbe, pri čemu je nevažan pojam „nepravilnost“ utvrđen u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2988/95, s obzirom na to da je riječ o uredbi s drukčijim ciljevima, kao i s drukčijim područjem primjene.

28. Kao drugo, Savezna Republika Njemačka navela je da člankom 24. stavkom 2. Uredbe br. 4253/88 nije dopuštena primjena metode ekstrapolacije za izračun iznosa smanjenja, na što je Opći sud odgovorio da je riječ o najprikladnijoj metodi kako bi se zajamčilo postizanje cilja iz Uredbe, odnosno omogućavanje financijskog ispravka kojim se mogu pokriti svi gubici nastali za proračun Unije.

29. Kao treće, Savezna Republika Njemačka prigovorila je Komisiji to što se oslonila na analizu Revizorskog suda, umjesto da je vlastitim sredstvima provela kontrolu predmetnih okolnosti na licu mjesta. Opći je sud smatrao da ranije navedeno ne pretpostavlja povredu spomenutog članka 24. stavka 2.

30. Kao četvrto, Opći je sud odbio argument da bi se time što je Komisija uzela u obzir pogrešan obračun određenih poduzeća kršila načela legitimnih očekivanja, pravne sigurnosti i suradnje.

31. U konačnici, Opći je sud odbio argument da je primjena metode ekstrapolacije protivna načelu proporcionalnosti.

32. Protiv navedenih presuda Općeg suda podnesene su žalbe koje su dovele do pokretanja ovog postupka pred Sudom.

IV – **Žalbe**

33. Žalba u predmetu C-549/12 P temelji se na dvama žalbenim razlozima: 1. pogrešci koja se tiče prava zbog ocjene da određene administrativne pogreške predstavljaju „nepravilnosti“; 2. pogrešci koja se tiče prava zbog primjene metode ekstrapolacije.

34. U žalbi C-54/13 P ponovljena su dva prethodna žalbena razloga i dodatno navedena sljedeća dva: 1. pogreška koja se tiče prava zbog nezakonite primjene paušalnih financijskih ispravaka; 2. povreda obveze obrazlaganja koju je počinio Opći sud.

V – **Postupak pred Sudom**

A – *Predmet C-549/12 P*

35. Tajništvo Suda zaprimilo je prvu žalbu 29. studenoga 2012.

36. Savezna Republika Njemačka u prvom dijelu svojeg prvog žalbenog razloga prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava ocijenivši da se administrativne pogreške koje se mogu pripisati nacionalnim tijelima mogu okvalificirati kao nepravilnosti u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, pojam „nepravilnost“ mora se tumačiti u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95. Budući da je to propustio učiniti, Opći je sud prekršio navedenu odredbu te načelo dodjeljivanja ovlasti iz članka 5. stavka 2. UEU-a i članka 7. UFEU-a.

37. Komisija pak odgovara da se, u kontekstu podijeljenog upravljanja u području strukturnih fondova, članak 24. Uredbe br. 4253/88 primjenjuje na financijske ispravke koji se odnose na korisnike, s jedne strane, i na države članice, s druge strane, pri čemu u potonjem slučaju Uredbu br. 4253/88 i Uredbu br. 2988/95 nije potrebno tumačiti zajedno.

38. Savezna Republika Njemačka u drugom dijelu svojeg prvog žalbenog razloga tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava ocijenivši da povrede nacionalnog prava i pogreške koje nemaju utjecaja na proračun Unije mogu predstavljati, u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95, nepravilnosti u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88.

39. Komisija ističe u vezi s time da pojam „nepravilnost“ obuhvaća sve vrste povreda primjenjivih pravila koje mogu uključivati rizik za proračun Unije, pri čemu je jasno da neopravdanost izdataka predstavlja rizik te vrste.

40. Savezna Republika Njemačka u svojem drugom žalbenom razlogu prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava priznajući Komisiji pravo da provede financijske ispravke na temelju ekstrapolacije te potvrdivši načine provedbe ekstrapolacije koje je Komisija utvrdila u ovom slučaju.

41. Savezna Republika Njemačka u prvom dijelu tog drugog žalbenog razloga, uz potporu Kraljevine Španjolske i Francuske Republike, tvrdi da je pobijanom presudom povrijeđen članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 – čiji tekst (za razliku od onoga što je izričito predviđeno u propisu koji se primjenjuje na sljedeće programsko razdoblje)[7] dopušta djelovanje samo u vezi s radnjama ili mjerama čija je nepravilnost stvarno utvrđena – te načelo dodjeljivanja ovlasti.

42. Komisija pak naglašava da, u skladu s uputama o neto financijskim ispravcima koje je donijela kako bi se utvrdili načini primjene članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88 za slučaj da se kontrolom utvrdi opći rizik za cijeli operativni program, ona mora biti u mogućnosti provesti ispravak na osnovi ekstrapolacije kako bi se izbjeglo opterećenje proračuna Unije za izdatke koji nisu nastali u skladu s mjerodavnim propisima.

43. Savezna Republika Njemačka u drugom dijelu svojeg drugog žalbenog razloga, uz potporu Kraljevine Španjolske, ističe da je Opći sud svakako pogrešno zaključio da je Komisija u slučaju poput predmetnog ispravno provela ispravak na osnovi ekstrapolacije. Kao prvo, zato što se pogrešnim obračunom pojedinačnih projekata, bez nastale štete za proračun Unije, ne može opravdati financijski ispravak na temelju ekstrapolacije, što bi bilo protivno načelu proporcionalnosti. Kao drugo, zato što je Opći sud prihvatio Komisijinu kvalifikaciju određenih nepravilnosti kao sustavnih, unatoč suprotnom mišljenju Revizorskog suda.

44. Komisija odgovara da je bila ovlaštena provesti ispravak na temelju ekstrapolacije u slučaju netočnog obračuna izdataka koje predstavlja rizik nastanka štete za proračun Unije te da je kvalifikacija nepravilnosti kao sustavnih bila utemeljena na točki 5. uputa o financijskim ispravcima, pri čemu nije bila vezana pravnim stajalištima Revizorskog suda. Osim toga, smatra da je ekstrapolacija proporcionalna jer na ostatak operativnog programa prenosi stopu pogreške utvrđenu na reprezentativnom uzorku.

B – *Predmet C-54/13 P*

45. Tajništvo Suda zaprimilo je drugu žalbu 31. siječnja 2013.

7 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL L 161, str. 1.).

46. Prva dva žalbena razloga iz ove žalbe u bitnome su jednaka žalbenim razlozima na kojima se temelji predmet C-549/12 P.

47. Konkretno, Savezna Republika Njemačka prigovara Općem sudu to što je potvrdio sustavne nepravilnosti koje je utvrdila Komisija, pri čemu je potonja u te nepravilnosti uključila pogreške povezane s pravilima o provedbi postupaka javne nabave koje bi mogle utjecati samo na određene dijelove operativnog programa, kao i pogreške koje se tiču veoma specifičnih i dvojbenih slučajeva.

48. Osim toga, Savezna Republika Njemačka osporava ispravnost ocjene Općeg suda da je Komisija odabrala prikladan postupak uzorkovanja, iz čega proizlazi da utvrđena stopa pogreške nije reprezentativna.

49. S druge strane, Savezna Republika Njemačka tvrdi da je ekstrapolacija nereprezentativnih pogrešaka i pogrešaka koje su količinski izražene paušalnim stopama protivna načelu proporcionalnosti, s obzirom na to da financijski ispravak u tom slučaju izlazi iz okvira naknade financijskih gubitaka koji su stvarno nastali za proračun Unije.

50. Kao odgovor na prethodno navedeno, Komisija ističe da su utvrđene nepravilnosti bile sustavne jer su ukazivale na nedostatnost sustavâ upravljanja i kontrole. S druge strane, uzorkovanje je provedeno u skladu s međunarodno priznatom tehnikom. Ukratko, Komisija smatra da ekstrapolacija kao takva predstavlja proporcionalnu metodu za ocjenu i količinsko izražavanje rizika koji se odnosi na određenu potporu.

51. Treći žalbeni razlog temelji se na povredi članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88 zbog primjene paušalnih financijskih ispravaka.

52. Komisija naglašava u vezi s time da je izračun na osnovi paušalne stope prikladan za nepravilnosti bez posebne vrijednosti, kao što je to u ovom slučaju, te da je proporcionalan, uzevši u obzir ozbiljnost transakcija.

53. U konačnici, četvrti žalbeni razlog temelji se na povredi obveze obrazlaganja koju je počinio Opći sud, s obzirom na to da nije razmotrio argumente u vezi s nezakonitošću paušalnih financijskih ispravaka, što Komisija dovodi u pitanje.

54. Rasprava u žalbenom postupku održana je 9. siječnja 2014., a na njoj su sudjelovali Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska i Komisija.

VI – **Ocjena**

55. Unatoč tomu što ću se izjasniti o svakom žalbenom razlogu koji je navela Savezna Republika Njemačka, ipak ću se detaljnije usredotočiti na drugi žalbeni razlog kojim se postavlja pitanje mogućnosti primjene metode ekstrapolacije prilikom provedbe financijskih ispravaka u slučaju nepravilnosti utvrđenih u aktivnostima koje se financiraju sredstvima EFRR-a.

A – *Prvi žalbeni razlog, koji je isti u objema žalbama*

56. Savezna Republika Njemačka tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava ocijenivši da članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 Komisiji dopušta provedbu financijskih ispravaka zbog administrativnih pogrešaka.

57. U skladu sa stajalištem Komisije, najprije valja podsjetiti da, osim općih obveza koje proizlaze iz načela lojalne suradnje i načela postupovne autonomije država članica, kada potonje provode odredbe Unije koje se odnose na fondove ili financijske programe same Unije, to ujedno podrazumijeva međusobnu odgovornost Komisije i država članica u izvršavanju proračuna Zajednice, navedenu u članku 247. UEZ-a (koji je postao članak 317. UFEU-a), u Uredbi (EZ, Euratom) br. 1605/2002 („Financijska uredba“) [8], u Uredbi br. 2342/2002 („Uredba o načinima izvršavanja“) [9], i, u ovom slučaju, u uredbama o strukturnim fondovima.

58. U skladu sa svim navedenim, Savezna Republika Njemačka primila je od Unije financijsku potporu kojom je dužna upravljati u ime Unije, uz jamstvo da će ta potpora biti korištena sukladno mjerodavnim propisima.

59. U vezi s ovom vrstom podijeljenog upravljanja financijskim potporama Unije postoji ustaljena sudska praksa Suda u području strukturnih fondova, osobito Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) i Europskog socijalnog fonda (ESF) [10]. Prema mojem mišljenju, u vezi s čime se slažem s Komisijom, ta se sudska praksa također primjenjuje na EFRR, koji je u konačnici također strukturni fond i čije potpore državama članicama mogu biti predmet samo neizravne i nepotpune kontrole Komisije.

60. U skladu s navedenom sudskom praksom, kao što upozorava Komisija, samo „izdaci nastali u skladu s pravilima Zajednice idu na teret proračuna Zajednice“ [11]. Naravno, upućivanje na „pravila Zajednice“ moglo bi opravdati stajalište koje zagovara Savezna Republika Njemačka da se u obzir ne može uzeti povreda nacionalnih pravila. Ne dijelim to mišljenje.

61. Budući da je riječ o podijeljenom upravljanju strukturnim fondovima Unije, neizbježno je da se propisi Zajednice – koji su usmjereni na određivanje općih uvjeta za dodjelu i upravljanje subvencijama koje financira Unija – nadopunjavaju nacionalnim propisima koji, konkretiziranjem tih općih uvjeta, omogućavaju točno određivanje korisnika navedenih subvencija.

62. U tom smislu propisi Zajednice i nacionalni propisi tvore cjelinu u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88 koji, kada govori o „nepravilnost[i][…] koja utječe na narav ili *uvjete provedbe* projekta ili mjere“ [12], podrazumijeva isključivo skup pravila kojima se u potpunosti definira sadržaj i doseg tih uvjeta.

63. Ovime nagovješćujem svoje stajalište o pitanju koje je postavila njemačka vlada u vezi s odredbom u kojoj valja tražiti definiciju pojma „nepravilnosti“ kojim se ovdje bavimo. Štoviše, dijelim stajalište koje je u tom pogledu zauzela Komisija.

64. Naime, Savezna Republika Njemačka tvrdi da valja polaziti od pojma „nepravilnost“ sadržanog u članku 1. stavku 2. Uredbe br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Zajednice, u skladu s kojim „[n]epravilnost znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica […]“.

8 — Uredba Vijeća br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.)

9 — Uredba Komisije (EZ, Euratom) br. 2342/2002 od 23. prosinca 2002. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe br. 1605/2002 (SL L 357, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 7.)

10 — Općenito presuda od 15. rujna 2005., Irska/Komisija (C-199/03, Zb., str. I-8027.).

11 — Ranije navedena presuda Irska/Komisija, t. 26., s upućivanjem na ranije navedenu presudu Italija/Komisija, t. 67. Sud je ocijenio da se to načelo, koje je najprije razvijeno u vezi s EFSJP-om, primjenjuje i na ESF.

12 — Moje isticanje.

65. Smatram da ta odredba, s obzirom na to da ima ulogu *opće* odredbe koja se odnosi na zaštitu financijskih interesa Unije, mora prilikom primjene ustupiti prednost odredbi članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88, *posebnoj* odredbi kojom se uređuje zaštita financijskih interesa Unije u posebnom području strukturnih fondova.

66. Stoga nije moguće tvrditi da Komisija može ukinuti ili smanjiti financijsku potporu samo ako je utvrđena nepravilnost koju je moguće pripisati gospodarskom subjektu, u skladu s člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95, jer time ne bi bile obuhvaćene nepravilnosti koje se mogu pripisati nacionalnoj upravi nadležnoj za upravljanje potporama Zajednice.

67. Sud je u tom smislu već odlučio da „članak 24. Uredbe br. 4253/88 ne sadržava nikakvu razliku kvantitativne ili kvalitativne naravi u pogledu nepravilnosti koje mogu dovesti do smanjenja potpore“ [13]. Navedeni zaključak, iako izrečen kao odgovor na tvrdnju da su nepravilnosti koje su utvrđene u tom predmetu tehničke prirode, može se primijeniti i na slučaj poput predmetnog u kojem se upućuje na javnopravnu *narav* subjekta kojemu se pripisuje nepravilnost.

68. Tomu je tako jer – kao što podsjeća Komisija, pozivajući se na tekst presude od 24. siječnja 2002. u predmetu Conserve Italia/Komisija [14] – „članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 […] predstavlja pravnu osnovu za sve zahtjeve Komisije za povrat“. Stoga pojam „nepravilnost“ u smislu navedene odredbe treba široko tumačiti, jer bi u suprotnom toj odredbi bio oduzet koristan učinak, s obzirom na to da ne bi bilo moguće ispraviti nepravilnosti koje se mogu pripisati javnom nacionalnom tijelu upravljanja, a koje je svakako potrebno uzeti u obzir u kontekstu podijeljenog upravljanja svojstvenog strukturnim fondovima.

69. Zato smatram da je Opći sud ispravno odlučio kad je u točki 40. prve pobijane presude zaključio da činjenica da „nacionalna tijela imaju središnju ulogu u provedbi strukturnih fondova govori u korist širokog tumačenja pojma ‚nepravilnost‘ […], [jer] pogrešku koju počine ta tijela treba smatrati ‚nepravilnošću‘ u smislu članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88“, uzevši u obzir načelo dobrog financijskog upravljanja iz članka 274. UEZ-a i načelo lojalne suradnje iz članka 10. UEZ-a, koja ne dopuštaju oslobađanje država članica od obveza, te uzimajući u obzir činjenicu da članak 24. Uredbe br. 4253/88 predstavlja jedinu odredbu koja dopušta smanjenje udjela u potpori u slučaju da ona nije provedena kako je prvotno zamišljeno […]“ [15].

70. U konačnici, također se ne slažem sa stajalištem da su važne samo nepravilnosti koje uzrokuju štetu za proračun Unije.

71. Još jednom ističem da je to uvjet predviđen člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 2988/95, ali ne i člankom 24. stavkom 2. Uredbe br. 4253/88 koji u ovom slučaju ima prednost prilikom primjene i u kojem se važnim nepravilnostima smatraju one koje utječu na „uvjete provedbe projekta ili mjere za koju nije bilo zatraženo odobrenje Komisije“. Očito je da se interes zakonodavca za osiguravanjem pravilne provedbe projekata i mjera financiranja u konačnici temelji na njegovu interesu za izbjegavanjem bilo kakvog gubitka za proračun Zajednice. Međutim, jednako je tako jasno da prije postizanja tog krajnjeg cilja svaka nepravilnost, pa i ona koja taj gubitak ne uzrokuje izravno, predstavlja nedostatak u upravljanju javnim sredstvima koji sam po sebi predstavlja opasnost od štete za proračun. To vrijedi neovisno o tome što je glavna svrha članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4235/88 upravo dobro upravljanje sredstvima Unije, pa onda, prema mojem mišljenju, neovisno o tome izražavaju li se utvrđene nepravilnosti kao neposredna gospodarska šteta.

72. Slijedom navedenoga smatram da prvi žalbeni razlog istaknut u objema žalbama treba odbiti.

13 — Ranije navedena presuda Irska/Komisija, t. 30.

14 — Predmet C-500/99 P (Zb., str. I-867., t. 88.).

15 — Sud se u istom smislu izjasnio u t. 28. druge pobijane presude u ovom predmetu.

B – *Drugi žalbeni razlog koji je isti u objema žalbama*

73. Savezna Republika Njemačka smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava dodijelivši Komisiji ovlast da provede financijske ispravke na temelju ekstrapolacije te potvrdivši ekstrapolaciju koja je konkretno provedena u ovom slučaju.

1. O zakonitosti uporabe metode ekstrapolacije u okviru EFRR-a

74. Argument njemačke vlade, u kojem je podupiru španjolska i francuska vlada, u osnovi je jezične naravi, s obzirom na to da se temelji na činjenici da se članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 osobito odnosi na „[postojanje] nepravilnosti i, osobito, značajne promjene koja utječe na uvjete provedbe projekta ili mjere“ [16]. Iz toga bi proizlazilo da se potpora može smanjiti ili privremeno obustaviti samo ako je stvarno utvrđena konkretna nepravilnost ili promjena, zbog čega ne bi postojala mogućnost provođenja ekstrapolacije u pogledu projekata ili mjera koje nisu bile predmet provjere.

75. Taj pristup ne razlikuje se od onog koji je zagovarao nezavisni odvjetnik A. M. La Pergola u svojem mišljenju u predmetu Komisija/Španjolska (C-443/97) [17], prema čijem stajalištu „*tekst* [18] članka 24. ne daje mogućnost da se u opseg pojma ‚nepravilnost' uključi neizvršavanje obveza iz članka 23. stavka 1., kako bi se opravdala neto smanjenja“ [19].

76. Uz ranije navedeno valja dodati da je, za razliku od članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88, u članku 39. stavku 3. točki (b) Uredbe br. 1260/99, koja se primjenjivala u razdoblju od 2000. do 2006., Komisiji izričito bilo dopušteno „izvršiti potrebne financijske ispravke“ ako se utvrde „teški nedostaci u sustavu upravljanja ili kontrole koji mogu dovesti do sustavne nepravilnosti“ (točka (c) stavka 2. iste odredbe). U skladu s daljnjim tekstom tog stavka, navedeni se ispravci provode „potpunim ili djelomičnim ukidanjem doprinosa iz Fonda dotičnoj potpori“, a njihov se udio utvrđuje „[uzimajući u obzir] […] narav nepravilnosti ili promjene i opseg mogućeg financijskog utjecaja utvrđenih nepravilnosti sustava upravljanja ili kontrole države članice“, pri čemu se svakako poštuje „načelo proporcionalnosti“.

77. Ukratko, prema mišljenju njemačke vlade, iz teksta članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88 te iz propisa koji se u tom području kasnije primjenjivao proizlazi da navedena odredba ne dopušta uporabu metode ekstrapolacije.

78. Tim je argumentima moguće suprotstaviti one koje izlažem u nastavku: kao prvo, članak 24. Uredbe br. 4253/88 treba tumačiti u vezi s člankom koji mu prethodi. Kao drugo, kasniji razvoj propisa koji se primjenjuju u ovom području nije odlučujući za tumačenje koje treba dati u pogledu propisa koji nas zaokuplja u predmetnom slučaju.

16 — Moje isticanje.

17 — Mišljenje od 28. listopada 1999. (presuda od 6. travnja 2000., Zb., str. I-2415., t. 18.-24.)

18 — Isticanje u izvorniku.

19 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. M. La Pergole, t. 21.

a) Struktura članaka 23. i 24. Uredbe br. 4253/88

79. Smatram da su članci 23. i 24. Uredbe br. 4253/88 smisleni jedino ako ih se promatra kao sustav uspostavljen upravo oko pojma „nepravilnost“. Prva odredba u svojem stavku 1. državama članicama nalaže obvezu da poduzmu potrebne mjere za provjeru pravilne provedbe aktivnosti koje financira Unija, sprječavanje i istraživanje nepravilnosti i, ako postoji potreba, povrat sredstava koja su izgubljena kao posljedica zlouporabe ili nepažnje [20]. Ukratko, riječ je o uspostavi sustava financijske kontrole kojim se može zajamčiti pravilna uporaba sredstava Zajednice.

80. Ako države članice propisno ne ispunjavaju tu obvezu, bilo neuspostavom odgovarajućeg sustava kontrole, bilo njegovom nepravilnom primjenom u konkretnom slučaju, čine očitu nepravilnost. U prvom slučaju, pravo Unije trebalo bi reagirati pokretanjem postupka zbog povrede obveze [21], dok je, prema mojem mišljenju, u drugom slučaju jedino relevantno rješenje privremena obustava ili smanjenje potpore iz članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88.

81. Naime, postojanje određenih nedostataka u sustavu kontrole koji je uspostavila država članica predstavlja jedan od slučajeva koji može legitimno pobuditi osnovanu sumnju u opravdanost konkretne financijske potpore koju je dodijelila Unija. Članak 24. stavak 1. Uredbe br. 4253/88 odnosi se na takav slučaj, odnosno na onaj u kojemu „provedba aktivnosti ili mjere opravdava samo dio iznosa za nju dodijeljene financijske potpore“. Prema tome, navedena odredba Komisiji nalaže da „u suradnji s državom članicom na odgovarajući način ispit[a] slučaj tako što će zatražiti od države članice […] da u određenom roku dostavi svoja očitovanja“.

82. Nakon te provjere, u skladu s člankom 24. stavkom 2. Uredbe br. 4253/88, „Komisija može smanjiti ili privremeno obustaviti potporu za aktivnost ili mjeru o kojoj je riječ ako se prilikom ispitivanja potvrdi da je došlo do nepravilnosti i, osobito, značajne promjene koja utječe na uvjete provedbe projekta ili mjere“. Smatram da nepravilnost u sustavu kontrole financijske potpore Unije u bitnome utječe na *uvjete provedbe* projekta ili mjere za koju se dodjeljuje navedena potpora. To je vjerojatno vrsta nepravilnosti koja najizravnije utječe na takve uvjete.

83. Stoga ne pronalazim nijedan razlog za tvrdnju da nepravilnosti koje se svode na neizvršavanje obveza iz članka 23. stavka 1. Uredbe br. 4253/88 ne mogu smatrati nepravilnostima koje opravdavaju privremenu obustavu ili smanjenje potpore u skladu s člankom 24. stavkom 2. te uredbe. Ta okolnost, kao što će biti izloženo, opravdava uporabu metode ekstrapolacije jer nepravilnosti u sustavu kontrole zbog svoje naravi mogu utjecati na sve projekte na koje se taj sustav odnosi te ih je, kada se utvrdi da je riječ o sustavnim nedostacima, moguće ispraviti samo ako ih se promatra kao štetne za sve navedene projekte.

20 — U tom smislu vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Chambre de Commerce et d’Industrie de l’Indre (C-465/10, Zb., str. I-14081., t. 35.).

21 — Tako proizlazi iz rješenja Suda od 11. srpnja 1996., An Taisce i WWF UK/Komisija (C-325/94 P, Zb., str. I-3727., t. 22.).

b) Kasniji propis i njegova relevantnost za tumačenje članka 24. stavka 2. Uredbe br. 4253/88

84. Točno je da, kao što navodi njemačka vlada, propis koji se primjenjivao u razdoblju od 2000. do 2006. Komisiji daje izričito ovlaštenje „izvršiti potrebne financijske ispravke“ ako se utvrde „teški nedostaci u sustavu upravljanja ili kontrole koji mogu dovesti do sustavne nepravilnosti“ (članak 39. stavak 2. točka (c) i članak 39. stavak 3. točka (b) Uredbe br. 1260/99). Međutim, to ne znači da u skladu s ranije važećom uredbom nije bilo moguće postupiti na jednak način, iako u to vrijeme samo na temelju ovlaštenja koje je implicitno proizlazilo iz sustava utemeljenoga na člancima 23. i 24. Uredbe br. 4253/88 [22].

85. Takvo je stajalište zauzeo i sâm Sud odlučivši da upute koje je Komisija donijela u dokumentu od 15. listopada 1997. pod naslovom „Neto financijski ispravci u okviru primjene članka 24. Uredbe (EEZ) br. 4253/88“ [23], a koje su primijenjene u predmetima o kojima je ovdje riječ, predstavljaju „opće smjernice na temelju kojih Komisija, u skladu s člankom 24. […], predviđa kasnije usvajanje pojedinačnih odluka, čiju zakonitost zainteresirana država članica može osporavati pred Sudom“ [24]. Točke 5. i 6. navedenog dokumenta izričito se odnose na financijske ispravke u slučaju nepravilnosti koje upućuju na sustavne nedostatke u upravljanju, kontroli ili reviziji. Riječ je o nepravilnostima čiji se rizik, zbog same prirode nedostataka na koje upućuju, može količinski izraziti samo primjenom metode ekstrapolacije.

86. Komisiji se ne može prigovoriti da si na taj način, neovisno o tumačenju ovlasti koja joj je dodijeljena člankom 24. stavkom 2. Uredbe br. 4253/88, prisvaja ovlast koja joj je tom odredbom zapravo uskraćena jer, ponovno prema riječima Suda u vezi sa smjernicama sadržanim u dokumentu „Financijski ispravci“, „ništa ne priječi Komisiju da u svrhu potpunog preuzimanja ovlasti navedene u prethodnom stavku [25] usvoji unutarnje upute u vezi s financijskim ispravcima u okviru primjene članka 24. Uredbe o usklađivanju te nadležnim službama povjeri zadatak njihova provođenja“ [26].

87. Osim toga, razlike između modela koji se primjenjivao u razdoblju od 2000. do 2006. i onoga u ovome predmetu nisu toliko značajne kad je riječ o jednom od najosjetljivijih aspekata predmetnog problema, a to je mogućnost da države članice zaštite svoja prava i interese.

88. Naime, Savezna Republika Njemačka ima pravo kad tvrdi da struktura Uredbe br. 1260/99 državi članici otvara mogućnost podnošenja očitovanja i sastajanja s Komisijom u slučaju da se ne slaže s njezinim očitovanjima, pri čemu obje stranke nastoje doći do sporazuma „u duhu suradnje koja se temelji na partnerstvu“ (članak 39. stavak 2. drugi podstavak). Međutim, ta mogućnost nije isključena u članku 24. Uredbe br. 4253/88, čiji stavak 1. govori o tome da Komisija na odgovarajući način ispituje slučaj „u suradnji [s državom članicom]“ i na temelju očitovanja koje je podnijela država članica. Upravo se to dogodilo u oba slučaja koji su predmet ovog postupka, pri čemu nema ni najmanje osnove za tvrdnju da se nacionalna tijela nisu mogla suprotstaviti postupanju Komisije.

22 — Sud je u presudi od 22. siječnja 2004., COPPI (C-271/01, Zb., str. I-1029., t. 41.), ocijenio da bi unatoč tomu što članak 23. stavak 1. Uredbe br. 4253/88 „izričito ne predviđa mogućnost da država članica opozove financijsku potporu EFSJP-a […], ta odredba bila bez korisnog učinka kada država članica ne bi mogla sama usvojiti takve mjere“. Razlog na kojem se temelji ta implicitna ovlast iz članka 23. stavka 1. u korist država članica, prema mojem mišljenju, također potvrđuje ovlast s istim tekstom iz članka 24. stavka 1. u korist Komisije u slučaju nepravilnosti koje države članice nisu ispravile na temelju članka 23. stavka 1. navedene uredbe.

23 — C(97) 3151 *final* – II.

24 — Ranije navedena presuda Španjolska/Komisija, t. 33.

25 — Riječ je o ovlasti Komisije da, u skladu s člankom 24. stavkom 2. „smanj[i] ili privremeno obustav[i] potporu za predmetnu aktivnost ili mjeru ako se prilikom ispitivanja na koje upućuje stavak 1. potvrdi nepravilnost ili ako je došlo do značajne promjene koja utječe na narav ili uvjete provedbe projekta ili mjere za koju nije bilo zatraženo odobrenje Komisije“ (ranije navedena presuda Španjolska/Komisija, t. 30.).

26 — Ranije navedena presuda Španjolska/Komisija, t. 31.

89. Ranije navedenom valja dodati da se Komisija u svojem postupanju vodila uputama utvrđenima u već spomenutim „neto financijskim ispravcima“, koje su bile javno poznate i u vezi s kojima se Sud izjasnio da „doprinose osiguravanju toga da se, kada Komisija donosi odluke primjenjujući navedenu odredbu, prema državama članicama ili nacionalnim tijelima koja su one imenovale, u usporedivim slučajevima, postupa jednako […] [te da] mogu osnažiti transparentnost pojedinačnih odluka usmjerenih na države članice“ [27]. Ukratko, kao što sam ranije naveo, njima se utvrđuju „opće smjernice na temelju kojih Komisija, u skladu s člankom 24. […], predviđa kasnije usvajanje pojedinačnih odluka, čiju zakonitost predmetna država članica može osporavati pred Sudom“ [28], na način da, u konačnici, pravo predmetne države članice na djelotvoran pravni lijek ne bude povrijeđeno.

90. Stoga, prema mojem mišljenju, Opći sud nije počinio pogrešku ustvrdivši da je „financijske gubitke nastale za proračun Unije […] potrebno ispraviti u potpunosti jer svaki izostanak provedbe predstavlja povredu načela dobrog financijskog upravljanja koje Komisija i države članice moraju poštovati u skladu s člankom 274. UEZ-a. Tako Komisija mora imati mogućnost smanjenja potpore u mjeri koja odražava razmjer nepravilnosti koju je utvrdila u okviru kontradiktornog postupka u skladu s člankom 24. stavkom 1. Uredbe br. 4253/88“ [29].

91. Isto tako Opći sud nije počinio pogrešku ustvrdivši da, s obzirom na to da smanjenje mora odražavati sustavnost utvrđenih nepravilnosti, te uzimajući u obzir da „Komisija ne raspolaže informacijama o svim kontrolama koje je provela država članica […], uporaba metode ekstrapolacije predstavlja najprikladnije sredstvo za osiguravanje ispunjenja ciljeva predviđenih člankom 24. stavkom 2. Uredbe br. 4253/88“ [30].

92. Naime, budući da sama Komisija ne provodi financijsku kontrolu potpora i budući da ne raspolaže svim informacijama o svim kontrolama koje su provela nacionalna tijela, no unatoč tomu ima obvezu osigurati cjelovitost proračunskih sredstava Unije, razvidno je da tu obvezu može ispuniti jedino ako se posluži metodom koja, poput metode ekstrapolacije, omogućava da se na sve potpore prenesu rezultati dobiveni selektivnim kontrolama za čije je provođenje zadužena Komisija. Drugim riječima, to što su kontrole koje Komisija provodi nužno djelomične i selektivne zahtijeva uporabu metode ispravka iste prirode. Kao što ću objasniti u nastavku, jasno je da navedenu metodu treba primjenjivati s odgovarajućim jamstvima u pogledu pouzdanosti prijenosa njezinih rezultata na sve potpore.

93. Ako se načelno prizna prikladnost metode ekstrapolacije za provedbu financijskih ispravaka u vezi s EFRR-om, postavlja se pitanje je li ona u okolnostima predmetnog slučaja bila zakonito provedena.

2. O primjeni metode ekstrapolacije u spornim predmetima

94. Savezna Republika Njemačka tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava ocijenivši pravilnima ispravke koji su u svakom slučaju provedeni na osnovi metode ekstrapolacije.

a) Predmet C-549/12 P

95. U vezi s pobijanom presudom u predmetu C-549/12, njemačka tijela, s jedne strane, navode da je Komisija, s obzirom na to da nije nastala šteta za proračun Unije, trebala isključiti pogrešne obračune pojedinačnih projekata, čija je ekstrapolacija dovela do previsoke naknade u korist Unije i koja je usto protivna načelu proporcionalnosti. S druge strane, njemačka vlada smatra da se Komisija, bez izričitog i konkretnog obrazloženja, nije trebala udaljiti od stajališta Revizorskog suda kad je riječ o nesustavnoj prirodi određenih nepravilnosti.

27 — Ranije navedena presuda Španjolska/Komisija, t. 32.

28 — Ranije navedena presuda Španjolska/Komisija, t. 33.

29 — Pobijana presuda u predmetu C-549/12, t. 91., i u istom smislu t. 101. pobijane presude u predmetu C-54/13.

30 — Pobijana presuda u predmetu C-549/12, t. 95., i u istom smislu t. 106. pobijane presude u predmetu C-54/13.

96. Kad je riječ o prvom od dva prigovora, valja ustvrditi da se, kao što je objašnjeno u točkama od 51. do 53. pobijane presude, pet projekata čiji obračun, prema stajalištu njemačke vlade, nije doveo ni do kakve štete za proračun Unije, moglo financirati u skladu s Mjerom 1.1., ali su oni zapravo pogrešno financirani u okviru Mjere 2.1., s obzirom na to da je protekao rok u kojem je bilo moguće izmijeniti pripadnost projekta jednoj od tih mjera.

97. Točno je da se u točki 52. pobijane presude navodi da je „postojanje tih nepravilnosti dovoljno za primjenu financijskog ispravka, pri čemu nije potrebno da za proračun Zajednice nastane konkretna financijska šteta“. To nužno ne znači da je Opći sud ocijenio da u ovom slučaju nije nastala konkretna šteta. Naime, u točki 50. navodi se da su u okviru jednog projekta (Tralag Landmaschinen) nepropisno dodijeljena dodatna financijska sredstva za 15%. Ostala četiri programa također su se mogla subvencionirati da su bila pripisana Mjeri 1.1., ali to nije bilo moguće u okviru Mjere 2.1., u skladu s kojom su, unatoč tomu, bili subvencionirani. Ta nepravilnost značila je to da su subvencionirani projekti koji su se, iako teoretski prihvatljivi za subvenciju, u praksi mogli financirati samo uz ispunjenje određenih uvjeta koje je predvidjela Unija i koje je država članica imala obvezu poštovati. Prema mojem mišljenju, to predstavlja očiglednu štetu za proračun Zajednice, na čiji su se teret subvencionirali projekti koji nisu bili usklađeni s uvjetima predviđenima u tu svrhu.

98. U svakom slučaju, unatoč priznanju da projektima na koje upućuje njemačka vlada nije nanesena konkretna financijska šteta, to ne znači da oni ne mogu biti predmet ekstrapolacije. Predmet ekstrapolacije nije, kako tvrdi Savezna Republika Njemačka, financijski učinak nepravilnosti, nego sâma nepravilnost kao takva. Projekti o kojima je riječ možda nisu imali konkretan financijski učinak, ali su svi sadržavali ozbiljnu nepravilnost, a to je da se nisu odnosili na MSP-ove čime nije ispunjen jedan od glavnih uvjeta za subvenciju.

99. Stoga dijelim stajalište Općeg suda kada u točki 66. pobijane presude zaključuje da „su pogrešni obračuni koji se odnose na poduzeća koja nisu MSP-ovi sustavne prirode s obzirom na to da odražavaju *nedostatke u upravljanju, kontroli i reviziji, do kojih je došlo u više navrata i koje je najvjerojatnije moguće pronaći u cijelom nizu sličnih slučajeva*[31]. Zbog toga je Komisija pogrešne obračune koji se odnose na poduzeća koja nisu MSP-ovi ispravno okvalificirala kao sustavne nepravilnosti“.

100. U vezi s time također smatram da Komisiju nije obvezivalo stajalište Revizorskog suda jer, u skladu s točkom 65. presude Općeg suda, „iz teksta članka 24. Uredbe br. 4253/88 ne proizlazi da je Komisija pri izvršavanja ovlasti koje su joj dodijeljene u skladu s navedenim člankom, vezana očitovanjima nadzornog tijela“. Upravo suprotno, na njoj je da sama ocijeni utvrđene nepravilnosti. Stoga pobijana odluka odražava ocjenu Komisije, a ne Revizorskog suda“.

101. Osim toga, Savezna Republika Njemačka strogo gledajući ne dovodi u pitanje ozbiljnost revizije koju je provela Komisija, nego isključivo reprezentativnost upotrijebljenog uzorka iz kojeg je, prema njezinom mišljenju, bilo potrebno isključiti nepravilnosti utvrđene u projektima koje, također prema njezinom mišljenju, nisu dovele do nastanka bilo kakve štete za proračun Unije. Osim te okolnosti – koju, kao i Opći sud, smatram nevažnom – njemačka vlada ne osporava osnovanost revizije kojom je, na temelju dovoljno reprezentativnog uzorka, utvrđena nepravilnost koju razumno treba kvalificirati kao sustavnu i kao takvu ekstrapolirati na sve subvencionirane projekte. I upravo zato što je utvrđena nepravilnost ekstrapolirana na temelju dovoljno reprezentativnog uzorka, razvidno je da zbog njezine prirode rezultat ekstrapolacije može samo biti proporcionalan.

31 — Moje isticanje.

b) Predmet C-54/13 P

102. Što se tiče pobijane presude u predmetu C-54/13 P, Savezna Republika Njemačka prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava potvrdivši mogućnost da se sustavnim nepravilnostima ocijene određene pogreške koje se odnose na vrlo konkretne i dvojbene slučajeve, kao i prihvativši uporabu neprikladnog postupka uzorkovanja, čime je povrijeđeno načelo proporcionalnosti previsokom naknadom financijskih gubitaka koji su stvarno nastali za proračun Unije.

103. U vezi s time, smatram da je važno istaknuti da granice žalbenog zahtjeva Sudu ne dopuštaju preispitivanje ocjene o činjenicama koju je izveo Opći sud ako žalitelj u tom pogledu prigovara isključivo zbog vlastitog neslaganja [32].

104. Slučajeve koje njemačka vlada kvalificira dvojbenima (projekti br. 8 i br. 20) nisu takvi ni za Komisiju ni za Opći sud, koji ih je u svakom slučaju odvagnuo zajedno s drugim slučajevima te uz odgovarajuće obrazloženje zaključio da su pokazivali cijeli niz sustavnih nepravilnosti na koje se mogla primijeniti ekstrapolacija. Smatram da u tim okolnostima žalba nije primjereno sredstvo za puko izražavanje neslaganja stranke.

105. Kad je riječ o prikladnosti postupka uzorkovanja primijenjenog u ovom slučaju, Komisija, nakon ponavljanja tvrdnje da, s obzirom na podijeljeno upravljanja sredstvima, Unija može provesti samo nasumične kontrole služeći se tehnikama uzorkovanja, navodi da je u predmetnom slučaju upotrijebljena međunarodno priznata tehnika, odnosno metoda MJU (monetarno jedinično uzorkovanje, *monetary unit sampling*), koja, primijenjena na 36 izabranih transakcija (koje predstavljaju 32,3% izdataka prijavljenih u okviru potpore o kojoj je riječ), pruža dovoljno reprezentativan uzorak za provođenje ekstrapolacije prilagođene drugim sufinanciranim transakcijama.

106. Opći je sud u točkama 113. do 115. pobijane presude prihvatio mišljenje Komisije, pri čemu je još istaknuo da je predmetna metoda razrađena *ex ante* za završne revizije programa koje je u programskom razdoblju 1994. – 1999. sufinancirao EFRR te da je primjenjivana u okviru svih revizija provedenih u svim državama članicama kako bi se svima zajamčilo jednako postupanje.

107. Prema mojem mišljenju, Sud ne bi trebao preispitivati tu obrazloženu i razumnu ocjenu Općeg suda.

C – *Treći žalbeni razlog u predmetu C-54/13 P*

108. U okviru tog žalbenog razloga Savezna Republika Njemačka još jednom tvrdi da članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 dopušta ispravke samo u slučaju konkretnih i specifičnih nepravilnosti, čime se isključuju paušalni ispravci koji su sami po sebi neprecizni i temeljeni na mogućim nepravilnostima.

109. Točno je, međutim, kao što navodi Komisija, da unutarnje upute od 15. listopada 1997. u točki 7. izričito govore o paušalnim ispravcima kao metodi koja je potrebna za ispravljanje „[o]dređenih vrsta nepravilnosti bez posebne financijske vrijednosti“. U svakom slučaju i zbog razloga koji su navedeni u potporu odbijanju prethodnih žalbenih razloga, smatram da prigovor utemeljen na pretpostavci da članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 dopušta samo ispravak konkretnih nepravilnosti ne može polučiti uspjeh.

110. U konačnici, kad je riječ o navodnoj neproporcionalnosti ispravaka Komisije, smatram da zaključci koje je Opći sud ponudio u točkama 128. do 134. pobijane presude ne sadržavaju pogreške koje se tiču prava, a koje bi omogućile njihovo preispitivanje u okviru žalbenog postupka.

32 — U tom smislu vidjeti primjerice presudu od 6. studenoga 2012., Éditions Odile Jacob/Komisija, C-551/10 P, t. 85.

111. Stoga smatram da taj žalbeni razlog treba odbiti.

D – *Četvrti žalbeni razlog u predmetu C-54/13*

112. Savezna Republika Njemačka u konačnici tvrdi da Opći sud nije obrazložio odbijanje njezinih argumenata o nezakonitosti paušalnih financijskih ispravaka.

113. Kao što je navela Komisija, odgovor na oba pitanja sadržan je u točkama 95. do 108. i 128. do 134. pobijane presude.

114. Naime, nakon što je u točki 84. presude podsjetio na stav njemačkih tijela prema kojem u ovom slučaju ne treba primjenjivati paušalne financijske ispravke i njihovu ekstrapolaciju, Opći je sud u točki 96. odgovorio da članak 24. stavak 2. Uredbe br. 4253/88 Komisiji dodjeljuje „ovlast za smanjivanje potpore i široku marginu prosudbe […], ne spominjući granice kad je riječ o izboru metoda koje […] može upotrijebiti za utvrđivanje iznosa smanjenja“. To upućivanje na slobodu izbora metode znači da Opći sud smatra da se u toj odredbi nalazi relevantna pravna osnova za to da Komisija upotrijebi upravo onu metodu koju je i upotrijebila u spornom slučaju.

115. Točno je da je Opći sud u točkama 97. do 108. nastavio preispitivati metodu ekstrapolacije. Međutim, to ne znači da je izbjegao proučiti pitanje metode paušalnih ispravaka. Upravo suprotno, njima se bavio u točkama 128. do 134.

116. Prema mojem mišljenju, u tom je kontekstu jasno da se pitanje koje je predmet rasprave nije toliko odnosilo na zakonitost metode paušalnih ispravaka, koliko na neproporcionalnost njezinih učinaka u ovom slučaju. Opći je sud to pitanje riješio na način s kojim se možemo slagati ili ne, ali koji se nikako ne može smatrati neobrazloženim. Stoga smatram da taj žalbeni razlog također treba odbiti.

VII – **Troškovi**

117. U skladu s člankom 138. stavkom 1. i člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, koji se primjenjuju na žalbeni postupak u skladu s člankom 184. stavkom 1. tog Poslovnika, predlažem Sudu da Saveznoj Republici Njemačkoj naloži snošenje troškova, a da Kraljevina Španjolska i Francuska Republika snose vlastite troškove.

VIII – **Zaključak**

118. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

1. Odbije žalbe.

2. Saveznoj Republici Njemačkoj naloži snošenje troškova.

3. Odredi da će Kraljevina Španjolska i Francuska Republika snositi vlastite troškove.