GENERALINIO ADVOKATO
PEDRO CRUZ VILLALÓN IŠVADA,
pateikta 2014 m. balandžio 1 d.[1]

Bylos C-549/12 P ir C-54/13 P

Vokietijos Federacinė Respublika
prieš

Komisiją

„Apeliacinis skundas — Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) — Veiksmų programa, priskirta tikslui Nr. 1 (1994–1999), susijusi su Tiuringija ir Berlynu-Rytais (Vokietija) — Skirtos finansinės paramos sumažinimas — Ekstrapoliacijos metodas — Grynosios finansinės korekcijos — Reglamentas (EEB) Nr. 2052/88 — Reglamentas (EEB) Nr. 4253/88“

1. Atsižvelgiant į du apeliacinius skundus dėl dviejų Bendrojo Teismo sprendimų, kuriais jis atmetė Vokietijos Federacinės Respublikos pateiktus ieškinius dėl dviejų Komisijos sprendimų (jais buvo sumažinta Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) skirta parama), kyla klausimas, ar galima šiuo atveju taikyti teismo praktiką dėl su kitais struktūriniais fondais susijusios finansinės paramos sumažinimo[2]. Konkrečiai kyla klausimas, ar ERPF atveju nacionalinės valdžios institucijų padarytos administracinio pobūdžio klaidos yra laikomos „pažeidimu“ pagal Reglamento (EEB) Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį[3], visų pirma, ar Komisija gali taikyti ekstrapoliacines finansines korekcijas.

I – **Teisinis pagrindas**

2. 1988 m. birželio 24 d. Tarybos reglamente (EEB) Nr. 2052/88 dėl struktūrinių fondų uždavinių, jų efektyvumo bei jų veiklos koordinavimo tarpusavyje, taip pat su Europos investicijų banko operacijomis ir kitais esamais finansiniais instrumentais[4] apibrėžiamas ERPF teisinis pagrindas esminiams regioniniams skirtumams Sąjungos viduje koreguoti.

3. Reglamento Nr. 4253/88, nustatančio Reglamento Nr. 2052/88 įgyvendinimo nuostatas, 23 straipsnyje „Finansų kontrolė“ numatyta:

„1. Siekdamos užtikrinti sėkmingą viešų ar privačių iniciatorių vykdomą veiklą, valstybės narės imasi tokių būtinų priemonių:

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — Pavyzdžiui, 1993 m. spalio 6 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Italija prieš Komisiją* (C-55/91, Rink. p. I-4813), 2000 m. lapkričio 30 d. Teisingumo Teismo sprendimas *HMIL prieš Minister for Agriculture, Food and Forestry* (C-436/98, Rink. p. I-10555) ir 2004 m. kovo 4 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Vokietija prieš Komisiją* (C-344/01, Rink. p. I-2081).

3 — 1988 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 4253/88, nustatantis Reglamento Nr. 2052/88, koordinuojančio įvairių struktūrinių fondų veiklą tarpusavyje, taip pat su Europos investicijų banko operacijomis ir kitais esamais finansiniais instrumentais, įgyvendinimo nuostatas (OL L 374, p. 1).

4 — OL L 185, p. 9.

— reguliariai tikrina, ar Bendrijos finansuojamos priemonės vykdomos teisingai,

— užkerta kelią pažeidimams ir baudžia už juos,

— išieško lėšas, prarastas dėl piktnaudžiavimo ar aplaidumo <...>.

2. Nepažeidžiant valstybių narių vykdomos kontrolės pagal nacionalinius įstatymus ir kitus teisės aktus <...>, struktūrinių fondų finansuojamas operacijas ir ypač jų atranką vietoje gali tikrinti Komisijos valdininkai ar pareigūnai.

<...>."

4. Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnyje „Paramos sumažinimas, sustabdymas ir nutraukimas" nurodyta:

„1. Jei paaiškėja, kad veikla arba priemonė pateisina tik dalį jai skirtos finansinės paramos, Komisija bendradarbiaudama atlieka reikiamą konkretaus atvejo patikrinimą ir, be kita ko, pareikalauja, kad valstybė narė arba kitos šiai veiklai įgyvendinti jos paskirtos institucijos per nustatytą terminą pateiktų savo pastabas.

2. Po šio patikrinimo Komisija gali sumažinti arba sustabdyti konkrečiai veiklai ar priemonei skirtą paramą, jeigu patikrinimo metu nustatomas pažeidimas arba esminis pakeitimas, turintis įtakos veiklos arba priemonės pobūdžiui ar įgyvendinimo sąlygoms, ir dėl kurio nebuvo prašoma Komisijos patvirtinimo.

<...>."

5. Remiantis Reglamento Nr. 2988/95[5] 1 straipsnio 2 dalimi, „pažeidimas – tai bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais ar neveikimu, dėl kurio Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas".

6. Reglamento (EB) Nr. 2064/97[6] 8 straipsnyje nustatyta:

„1. Ne vėliau kaip prašymo išmokėti paskutinę paramos sumą ir kiekvienos operacijos išlaidų galutinės deklaracijos pateikimo metu valstybės narės pateikia Komisijai ataskaitą <...>, kurią parengė funkcijomis su vykdančiąja tarnyba nesusijęs asmuo ar institucija. Šioje ataskaitoje yra apibendrinamos praėjusiais metais atliktų patikrinimų išvados ir įvertinamas paraiškų išmokėti paskutinę paramos sumą pagrįstumas bei operacijų, pagal kurias parengta išlaidų galutinė deklaracija, teisėtumas ir nuoseklumas.

2. Jei yra rimtų valdymo ar kontrolės trūkumų arba užfiksuota daug pažeidimų, dėl kurių neįmanoma teigiamai įvertinti prašymo išmokėti paskutinę paramos sumą ir galutinę išlaidų deklaraciją, ataskaitoje būtina nurodyti šias aplinkybes ir įvertinti problemos mastą bei finansines pasekmes.

Tokiu atveju Komisija gali pareikalauti atlikti papildomą patikrinimą, kurio tikslas – nustatyti pažeidimus ir skirti tam tikrą terminą jiems ištaisyti."

5 — 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos (OL L 312, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 1 t., p. 340).

6 — 1997 m. spalio 15 d Komisijos reglamentas (EB) Nr. 2064/97, nustatantis išsamią Reglamento (EEB) Nr. 4253/88 įgyvendinimo tvarką dėl valstybių narių taikomos finansų kontrolės struktūrinių fondų bendrai finansuojamai veiklai (OL L 290, p. 1).

II – **Aplinkybės**

A – *Byla C-549/12 P*

7. Vokietijos vyriausybės prašymu 1994 m. rugpjūčio 5 d. sprendimu C (94) 1939/5 Komisija patvirtino Vokietijoje tikslui Nr. 1 priskirtos Tiuringijos žemės veiksmų programą (Arinco Nr. 94.DE.16.005); pagal ją buvo numatyta 1 021 771 000 ekiu struktūrinių fondų parama, kuri padidinta iki 1 086 827 000 EUR pagal 1999 m. gruodžio 29 d. Sprendimą C (99) 5087, iš Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) finansuojant maksimalią 1 020 719 000 EUR sumą.

8. 2.1 priemonei, susijusiai su MVĮ gamybos veiklos parama, Sprendimu C (99) 5087 buvo nustatyta 674 104 000 EUR bendra išlaidų suma ir 337 052 000 EUR ERPF įnašas.

9. Tiuringijos žemės Ekonomikos ir transporto ministerija buvo paskirta vadovaujančiąja institucija.

10. 2001 m. Komisija atliko sistemingą valdymo ir kontrolės sistemos Tiuringijos žemėje patikrinimą ir 2002 m. sausio 30 d. pateikė galutinę ataskaitą su konkrečiomis rekomendacijomis.

11. Pateikus Reglamento Nr. 2064/97 8 straipsnyje numatytą deklaraciją ir Vokietijos valdžios institucijoms pateikus prašymą išmokėti paskutinę paramos sumą, 2003 m. birželio 27 d. Komisija baigė teikti aptariamą paramą ir išmokėjo paskutinę prašomą sumą.

12. Vėliau, 2003 m., Audito Rūmai atliko kelis patikrinimus ir 2004 m. birželio 22 d. perdavė tarpinę patikrinimo ataskaitą Vokietijos valdžios institucijoms, jos 2004 m. rugpjūčio 31 d. ir spalio 13 d. laiškais pateikė Audito Rūmams papildomos informacijos.

13. 2005 m. sausio 17 d. Audito Rūmai Vokietijos valdžios institucijoms perdavė patikrinimo ataskaitą. Joje nurodyti įvairūs pavieniai ar sistemingi konkrečių operacijų pažeidimai, kaip antai įmonių, kurios nepatenka į MVĮ sąvoką, finansavimas, netinkamų finansuoti išlaidų deklaravimas (būsima nuoma, PVM, nuolaidos), maksimalios paramos skaičiavimo klaidos ir tam tikras išlaidų rūšis, pavyzdžiui, bendrųjų išlaidų ar nuosavųjų išteklių, pateisinančių dokumentų nebuvimas. Ataskaitoje buvo padaryta išvada, kad aptariamoje paramos valdymo ir kontrolės sistemoje yra trūkumų. 2.1 priemonei priskirtų 28 projektų klaidų lygis buvo 31,36 %.

14. 2006 m. spalio 19 d. Komisija pateikė Vokietijos valdžios institucijoms pirmuosius Audito Rūmų ataskaitos tyrimo rezultatus ir paprašė pateikti savo pastabas.

15. 2007 m. sausio 5 d. raštu Vokietijos valdžios institucijos atsakė Komisijai, prieštaraudamos ekstrapoliuotoms korekcijoms ir pateikdamos papildomų dokumentų, patvirtinančių kai kurių išlaidų tinkamumą finansuoti.

16. 2008 m. balandžio 30 d. Sprendimu C (2008) 1690 galutinis (toliau – ginčijamas sprendimas) Komisija, taikydama Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnį, 81 425 825,67 EUR sumažino aptariamą ERPF finansinę paramą dėl nustatytų pavienių ir sistemingų pažeidimų įgyvendinant 2.1 priemonę. Remdamasi 23,88 % klaidų lygiu Komisija atliko visos 2.1 priemonės klaidų lygio ekstrapoliaciją. Ji apskaičiavo 1 232 012,70 EUR sumą, susijusią su pavieniais pažeidimais, ir 80 193 812,97 EUR sumą, susijusią su sistemingais pažeidimais.

17. Pagal ginčijamą sprendimą nustatytos tokios sistemingos klaidos:

— suteiktas finansavimas įmonei, kuri nėra MVĮ,

— galutinis gavėjas neatitiko nacionalinių MVĮ taikomų kriterijų tam, kad gautų papildomą 15 % finansavimą,

— deklaruotos netinkamos finansuoti išlaidos, susijusios su nuomos sutartimis.

B – *Byla C-54/13 P*

18. 1994 m. rugpjūčio 5 d. Sprendimu C (94) 1973 Komisija patvirtino tikslui Nr. 1 priskirto Berlyno-Rytų (Vokietija) veiksmų programą (Arinco Nr. 94.DE.16.006); pagal ją buvo numatyta 743 112 000 ekiu struktūrinių fondų parama, kuri padidinta iki 779 154 000 EUR, iš Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) finansuojant maksimalią 540 886 000 EUR sumą.

19. Berlyno žemės Ekonomikos, technologijų ir moterų reikalų ministerija buvo paskirta vadovaujančiąja institucija.

20. 2003 m. kovo 24 d. Vokietijos valdžios institucijos pateikė prašymą išmokėti paskutinę paramos sumą.

21. 2004 m. vasario mėn.–2005 m. kovo mėn. Komisija ir jos pasamdyta išorės audito bendrovė atliko kelis patikrinimus pagal 1994–1999 m. programavimo laikotarpiui taikomą iš ERPF finansuojamų programų baigiamojo patikrinimo planą.

22. Gegužės 31 d. ir gruodžio 15 d. Komisija Vokietijos valdžios institucijoms pateikė audito ataskaitą, joje nurodė sistemingus konkrečių operacijų pažeidimus, kaip antai netinkamų finansuoti išlaidų deklaravimą (pardavimo produktų neišskaičiuotos išlaidos; realiai nepatirtos bendrosios išlaidos; išlaidų, kurios viršijo patirtas išlaidas, deklaravimas), viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimus ir pateisinančių dokumentų nebuvimą. 29 patikrintų projektų klaidų lygis buvo 7,56 %. Iš 36 atrinktų projektų septynių nebuvo galima patikrinti dėl bankroto.

23. Vokietijos valdžios institucijoms pateikus pastabas ir papildomą informaciją, 2007 m. sausio 26 d. Komisija perdavė tarpines išvadas, su kuriomis Vokietijos valdžios institucijos nesutiko; jis nurodė, kad šios neturi teisinio pagrindo; jos prieštaravo ekstrapoliuotoms ir fiksuotoms finansinėms korekcijoms ir pateikė papildomų dokumentų, patvirtinančių išlaidų teisėtumą.

24. 2008 m. balandžio 29 d. Sprendimu C (2008) 1615 galutinis (toliau – ginčijamas sprendimas) Komisija 12 900 719,52 EUR sumažino aptariamą ERPF finansinę paramą. Komisija rėmėsi 29 patikrintų projektų 3,63 % klaidų lygiu ir pritaikė ekstrapoliuotą finansinę korekciją, dėl kurios 2,68 % sumažėjo ERPF finansinė parama visai programai.

III – **Bendrojo Teismo sprendimai**

25. Vokietijos Federacinė Respublika Bendrajam Teismui pateikė du ieškinius, jie 2012 m. rugsėjo 19 d. Sprendimu *Vokietija prieš Komisiją* (T-265/08) ir 2012 m. lapkričio 21 d. Sprendimu *Vokietija prieš Komisiją* (T-270/08) buvo atmesti.

26. Bendrasis Teismas atmetė įvairius ieškinių pagrindus, kuriuos pateikė Vokietijos Federacinė Respublika, palaikoma Ispanijos Karalystės, Nyderlandų Karalystės ir Jungtinės Karalystės, taip pat įstojusių į bylą apeliacinėje instancijoje.

27. Pirma, Vokietijos Federacinė Respublika tvirtino, kad nebuvo įvykdytos Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalyje numatytos sąlygos, būtinos norint sumažinti paramą. Tačiau Bendrasis Teismas išaiškino, kad nacionalinės valdžios institucijoms priskirtinos administracinės klaidos gali būti laikomos pažeidimais, kaip tai suprantama pagal nurodytą teisės aktą, nes Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalyje pateikta sąvoka „pažeidimas“ yra nesusijusi, nes šiuo reglamentu siekiama kitų tikslų ir jo taikymo sritis taip pat yra kita.

28. Antra, Vokietijos Federacinė Respublika nurodė, kad pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį neleidžiama taikyti ekstrapoliacijos metodo norint apskaičiuoti paramos sumažinimo sumą, o Bendrasis Teismas į tai atsakė, kad parenkamas toks metodas, kuris labiausiai atitinka reglamentu siekiamą įgyvendinti tikslą, t. y. leidžia daryti finansinę korekciją, kuria padengiama visa Bendrijos biudžetui padarytų nuostolių suma.

29. Trečia, Vokietijos Federacinė Respublika kaltino Komisiją, kad ši rėmėsi Audito Rūmų atlikta analize, užuot pati vietoje patikrinusi aplinkybes. Bendrasis Teismas išaiškino, kad tai nėra pažeidimas pagal minėtą 24 straipsnio 2 dalį.

30. Ketvirta, Bendrasis Teismas atmetė kaltinimą, kad, Komisijai atsižvelgus į konkrečių įmonių atliktą neteisingą įrašymą į sąskaitas, buvo pažeisti teisėtų lūkesčių, teisinio saugumo ir bendradarbiavimo principai.

31. Galiausiai Bendrasis Teismas atmetė, kad ekstrapoliacijos metodo taikymas pažeidžia proporcingumo principą.

32. Dėl šių Bendrojo Teismo sprendimų buvo pateikti apeliaciniai skundai, kurių pagrindu pradėtas Teisingumo Teismo procesas.

IV – **Apeliaciniai skundai**

33. Apeliacinis skundas C-549/12 P grindžiamas dviem pagrindais: 1) teisės klaida konkrečias administracines klaidas kvalifikuojant kaip „pažeidimus“; 2) teisės klaida taikant ekstrapoliacijos metodą.

34. Į apeliacinį skundą C-54/13 P įtraukti du ankstesnieji pagrindai ir pridėti dar du: 1) teisės klaida neteisėtai taikant fiksuotas finansines korekcijas; 2) Bendrojo Teismo pažeista pareiga motyvuoti.

V – **Procesas Teisingumo Teisme**

A – *Byla C-549/12 P*

35. 2012 m. lapkričio 29 d. Teisingumo Teismo kanceliarijoje gautas pirmasis apeliacinis skundas.

36. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo pirmoje dalyje Vokietijos Federacinė Respublika kaltina Bendrąjį Teismą padarius teisės klaidą, kai nacionalinėms valdžios institucijoms priskirtinas administracines klaidas laikė pažeidimais pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį. Vokietijos Federacinės Respublikos manymu, sąvoka „pažeidimas“ turi būti aiškinama pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį. Priešingu atveju Bendrasis Teismas pažeidžia tiek šią nuostatą, tiek Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnio 2 dalyje ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 7 straipsnyje nustatytą kompetencijos suteikimo principą.

37. Savo ruožtu Komisija atsako, kad bendrai valdomų struktūrinių fondų atveju Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio nuostatos taikomos aptartoms finansinėms korekcijoms, kurios, viena vertus, skaičiuojamos paramos gavėjams ir, antra vertus, valstybėms narėms, o šiuo – antruoju – atveju neprivaloma bendrai aiškinti Reglamento Nr. 4253/88 ir Reglamento Nr. 2988/95 nuostatų.

38. Apeliacinio skundo pirmojo pagrindo antroje dalyje Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai nusprendė, kad nacionalinės teisės pažeidimai ir klaidos, kurios neturi įtakos Sąjungos biudžetui, remiantis Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalimi gali būti laikomi pažeidimais, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį.

39. Šiuo klausimu Komisija teigia, kad sąvoka „pažeidimas“ apima bet kurį taikytinų normų pažeidimą, dėl kurio gali kilti rizika Sąjungos biudžetui, o nepagrįstos išlaidos akivaizdžiai kelia tokią grėsmę.

40. Kaip antrąjį apeliacinio skundo pagrindą Vokietijos Federacinė Respublika nurodo, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino Komisijai teisę taikyti ekstrapoliuotas finansines korekcijas ir patvirtino Komisijos šioje byloje nustatytą ekstrapoliacijos taikymo tvarką.

41. Apeliacinio skundo antrojo pagrindo pirmoje dalyje Vokietijos Federacinė Respublika, palaikoma Ispanijos Karalystės ir Prancūzijos Respublikos, tvirtina, kad ginčijamu sprendimu buvo pažeista Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalis, pagal kurios formuluotę (priešingai, nei aiškiai numatyta kitam programavimo laikotarpiui taikytinuose teisės aktuose[7]) leidžiama imtis veiksmų tik dėl tokių veiksmų ar priemonių, kurių pažeidžiamasis pobūdis buvo realiai nustatytas, ir kompetencijos suteikimo principas.

42. Savo ruožtu Komisija nurodo, kad, remiantis gairėmis dėl finansinių korekcijų, kurios buvo priimtos siekiant nustatyti Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalies taikymo tvarką, tuo atveju, kai patikrinus nustatoma bendra rizika visai veiksmų programai, turi egzistuoti galimybė taikyti ekstrapoliuotą korekciją tam, kad Sąjungos biudžetui nebūtų priskirtos išlaidos, kurios pagal taikytinus teisės aktus nebuvo patirtos.

43. Apeliacinio skundo antrojo pagrindo antroje dalyje Vokietijos Federacinė Respublika, palaikoma Ispanijos Karalystės, tvirtina, kad bet kuriuo atveju Bendrasis Teismas suklydo, kai padarė išvadą, jog šioje byloje Komisija teisingai pritaikė ekstrapoliuotą korekciją. Pirma, dėl to, kad klaidingas individualių projektų įrašymas į sąskaitas, Sąjungos biudžetui nepadarant žalos, negali pagrįsti ekstrapoliuotos finansinės korekcijos, kuri prieštarautų proporcingumo principui. Antra, dėl to, kad Bendrasis Teismas nusprendė, kad Komisija tinkamai kai kuriuos pažeidimus kvalifikavo kaip sisteminius, nors Audito Rūmai manė priešingai.

44. Komisija atsako, kad turėjo teisę taikyti ekstrapoliuotą korekciją tuo atveju, jei dėl klaidingo išlaidų įrašymo į sąskaitas būtų kilusi grėsmė Sąjungos biudžetui patirti nuostolių, o pažeidimų kvalifikavimas kaip sisteminių buvo pagrįstas gairių dėl finansinių korekcijų 5 punktu, nesiejant jo su Audito Rūmų teisiniais argumentais. Be to, Komisijos manymu, ekstrapoliacija yra proporcinga, jeigu reprezentatyvaus pavyzdžio klaidų lygis perkeliamas likusiai veiksmų programai.

B – *Byla C-54/13 P*

45. 2013 m. sausio 31 d. Teisingumo Teismo kanceliarijoje gautas antrasis apeliacinis skundas.

46. Šio apeliacinio skundo pirmieji du pagrindai iš esmės sutampa su skundo, dėl kurio buvo pradėta byla C-549/12 P, pagrindais.

7 — 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų (OL L 161, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 14 sk., 1 t., p. 31).

47. Konkrečiai kalbant, Vokietijos Federacinė Respublika priekaištauja Bendrajam Teismui, kad šis patvirtino Komisijos nustatytus sisteminius pažeidimus, prie kurių ši priskyrė klaidas, susijusias su viešųjų pirkimų taisyklėmis ir galinčias turėti įtakos tik konkrečioms veiksmų programos dalims, ir klaidas, susijusias su labai specifiniais ir abejonių keliančiais atvejais.

48. Vokietijos Federacinė Respublika taip pat ginčija, kad Bendrasis Teismas pasielgė teisingai, pritaręs Komisijos pasirinktai tinkamų pavyzdžių atrankos procedūrai, dėl kurios nustatytas klaidų lygis nėra reprezentatyvus.

49. Be to, Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad nereprezentatyvių klaidų ir klaidų, kurioms pritaikytas fiksuotas lygis, ekstrapoliacija prieštarauja proporcingumo principui, nes finansinė korekcija būtų kur kas didesnė nei kompensacija už realiai Bendrijos biudžetui padarytus finansinius nuostolius.

50. Atsižvelgdama į tai, kas nurodyta pirma, Komisija laikosi nuomonės, kad nustatyti pažeidimai buvo sisteminio pobūdžio, nes atskleidė valdymo ir kontrolės sistemų trūkumus. Be to, pavyzdžių atranka buvo atlikta pagal tarptautiniu lygiu pripažintą metodiką. Galiausiai, jos manymu, ekstrapoliacija savaime yra tinkamas metodas įvertinti ir apskaičiuoti paramos riziką.

51. Kaip trečiasis apeliacinio skundo pagrindas nurodomos Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalies pažeidimas dėl taikytos fiksuotos finansinės korekcijos.

52. Šiuo klausimu Komisija tvirtina, kad apskaičiavimo metodas taikant fiksuotą lygį tinka specifinės vertės neturintiems pažeidimams, kaip yra šiuo atveju, ir jis proporcingas atsižvelgiant į operacijų svarbą.

53. Galiausiai ketvirtasis apeliacinio skundo pagrindas susijęs su Bendrojo Teismo pažeista pareiga motyvuoti, nes jis nepateikė argumentų dėl fiksuotų finansinių korekcijų teisėtumo, nors Komisija tai ginčija.

54. Apeliaciniai skundai buvo nagrinėti 2014 m. sausio 9 d. įvykusiame viešame posėdyje, kuriame dalyvavo Vokietijos Federacinė Respublika, Ispanijos Karalystė ir Komisija.

VI – **Vertinimas**

55. Nepaisant to, kad išdėstysiu savo nuomonę apie kiekvieną Vokietijos Federacinės Respublikos pateiktą apeliacinių skundų pagrindą, vis dėlto daugiausia dėmesio skirsiu antrajam, kuriuo keliamas klausimas dėl galimybės taikyti ekstrapoliacijos metodą norint atlikti finansinės korekcijas, kai nustatomi ERPF finansuojamų operacijų pažeidimai.

A – *Pirmasis pagrindas, pateiktas abiejuose apeliaciniuose skunduose*

56. Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą nusprendęs, kad Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalimi Komisijai leidžiama atlikti finansines korekcijas dėl administracinių klaidų.

57. Remiantis tokiu Komisijos požiūriu, pirmiausia primintina, kad, be įprastų pareigų, susijusių su valstybių narių lojalaus bendradarbiavimo ir procesinės autonomijos principais, joms vykdant Sąjungos nuostatas dėl pačios Sąjungos fondų ir finansinių programų egzistuoja dar ir abipusiai Komisijos ir valstybių narių įsipareigojimai vykdant Bendrijos biudžetą, kurie nustatyti EB 247 straipsnyje (dabartinis SESV 317 straipsnis), Reglamente (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 („Finansinis

reglamentas“)[8], Reglamente Nr. 2342/2002 („Įgyvendinimo taisyklių reglamentas“)[9] ir šiuo atveju struktūrinių fondų reglamentuose.

58. Atsižvelgiant į tai, kas nurodyta, Vokietijos Federacinė Respublika gavo iš Sąjungos finansinę paramą, kurį yra įpareigota administruoti Sąjungos vardu ir užtikrinti jos panaudojimą pagal taikytinas teisės nuostatas.

59. Dėl tokios bendrai valdomos Sąjungos finansinės paramos egzistuoja nusistovėjusi Teisingumo Teismo praktika, susijusi su struktūriniais fondais, visų pirma Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondu (EŽŪOGF) bei Europos socialiniu fondu (ESF)[10]. Mano manymu, kuris šiuo klausimu sutampa su Komisijos nuomone, ši teismo praktika lygiai taip pat yra taikytina ERPF, nes jis yra struktūrinis fondas, o jo teikiamą paramą valstybėms narėms Komisija gali kontroliuoti tik netiesiogiai ir neišsamiai.

60. Remiantis minėta teismo praktika, kaip nurodo Komisija, tik „tos išlaidos, kurios patirtos pagal Bendrijos taisykles, yra apmokamos iš Bendrijos biudžeto“[11]. Iš tikrųjų sąvoka „Bendrijos taisyklės“ gali pagrįsti mintį, kurią gina Vokietijos Federacinė Respublika, kad negalima atsižvelgti į nacionalinės teisės nuostatų pažeidimą. Nemanau.

61. Kalbant apie bendrai valdomus Sąjungos fondus, Bendrijos teisės normos, kuriomis reguliuojama Sąjungos dotacijų skirstymo ir valdymo bendra tvarka, neišvengiamai turi būti papildytos nacionalinės teisės normomis, kuriomis sukonkretinama bendra tvarka ir tiksliai apibrėžiami minėtų dotacijų gavėjai.

62. Šia prasme Bendrijos ir nacionalinės teisės normos traktuojamos kaip visuma pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį, kuri, kai kalbama apie „pažeidimą <...>, turintį įtakos veiklos ar priemonės *įgyvendinimo sąlygoms*“[12], turi apimti visas teisės normas, pačia plačiausia prasme apibrėžiančias tokių sąlygų turinį ir apimtį.

63. Tai nurodydamas jau atskleidžiu savo poziciją Vokietijos vyriausybės iškeltu klausimu dėl teisės normos, kurioje reikėtų ieškoti šioje byloje mus dominančios sąvokos „pažeidimas“. Palaikau Komisijos ginamą poziciją.

64. Iš tiesų Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad sąvoka „pažeidimas“ turi būti aiškinama taip, kaip ji suprantama Reglamento Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos 1 straipsnio 2 dalyje, pagal kurią „pažeidimas – tai bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmais ar neveikimu, dėl kurio Bendrijų bendrajam biudžetui padaroma žala <...>“.

65. Manau, kad tokia nuostata, kuri yra *bendroji norma* ir susijusi su Sąjungos finansinių interesų apsauga, turi būti netaikoma, kai egzistuoja Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalyje išdėstyta *specialioji* norma, pagal kurią reguliuojama Sąjungos finansinių interesų apsauga specifinėje struktūrinių fondų srityje.

8 — 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 248, p. 1 ; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 74 ir klaidų ištaisymas OL L 99, 2007 4 14, p. 18).

9 — 2002 m. gruodžio 23 d. Komisijos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2342/2002, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento įgyvendinimo taisykles (OL L 357, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 145).

10 — Visas 2005 m. rugsėjo 15 d. Teisingumo Teismo sprendimas *Airija prieš Komisiją* (C-199/03, Rink. p. I-8027).

11 — Minėto Sprendimo *Airija prieš Komisiją* 26 punktas ir jame cituojamo minėto Sprendimo *Italija prieš Komisiją* 67 punktas. Teisingumo Teismas nusprendė, kad šis principas, kurį iš pradžių buvo nutarta taikyti EŽŪOGF, taikytinas ir ESF.

12 — Pasviruoju šriftu išskirta mano.

66. Todėl negalima tvirtinti, kad Komisija gali nutraukti ar sumažinti finansinę paramą tik tuomet, kai aptartas pažeidimas priskirtinas ekonominės veiklos vykdytojui pagal Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalį, ir šitaip neatsižvelgiama į pažeidimus, kurie priskirtini nacionalinės valdžios institucijoms, atsakingoms už Bendrijos paramos valdymą.

67. Šia prasme Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad „Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnis nedaro jokio skirtumo tarp kiekybės ir kokybės, kiek tai yra susiję su pažeidimais, dėl kurių gali būti sumažinta parama“ [13]. Nors toks tvirtinimas pateiktas atsakant į pastabą, kad byloje aptarti pažeidimai buvo techninio pobūdžio, jo apimtis gali būti išplėsta tuo atveju, kai, kaip nagrinėjamoje byloje, pažeidimas yra priskirtinas viešo *pobūdžio* subjektui.

68. Taip yra todėl, kad, kaip primena Komisija ir yra išdėstyta 2002 m. sausio 24 d. Teisingumo Teismo sprendime *Conserve Italia prieš Komisiją* [14], „Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalis <...> yra bet kokio prašymo grąžinti suteiktą pagalbą teisinis pagrindas“. Todėl minėtos nuostatos prasme sąvoka „pažeidimas“ turi būti aiškinama plačiai, antraip ji praras savo veiksmingumą, nes kitu atveju neliks galimybės koreguoti viešam nacionaliniam valdytojui priskirtinus pažeidimus, kurių neabejotinai galima tikėtis bendrai valdomų struktūrinių fondų kontekste.

69. Tad manau, kad Bendrasis Teismas nesuklydo, kai pirmojo ginčijamo sprendimo 40 punkte teigė, jog faktas, kad „nacionalinės valdžios institucijos vaidina esminį vaidmenį įgyvendinant struktūrinius fondus, patvirtina platų sąvokos „pažeidimas“ aiškinimą <...>, [tad] jų padaryta klaida turi būti laikoma „pažeidimu“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį, atsižvelgiant į gero finansų valdymo principą, numatytą EB 274 straipsnyje, ir lojalaus bendradarbiavimo principą, numatytą EB 10 straipsnyje, pagal kuriuos valstybėms narėms nesuteikiamas imunitetas, atsižvelgiant į faktą, kad Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnis yra vienintelė nuostata, pagal kurią leidžiama sumažinti paramos sumą tuo atveju, kai operacija vykdoma ne taip, kaip numatyta <...>“ [15].

70. Galiausiai taip pat nesutinku su mintimi, kad turi būti atsižvelgiama tik į tuos pažeidimus, dėl kurių Bendrijos biudžetas patiria nuostolių.

71. Reikia dar kartą pabrėžti, kad pirmiausia šioje byloje turi būti vadovaujamasi ne Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalyje, bet Reglamento Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalyje išdėstyta nuostata, pagal kurią reikšmingais laikomi tokie pažeidimai, kurie turi įtakos „veiklos arba priemonės pobūdžiui ar jos įgyvendinimo sąlygoms, ir dėl kurio nebuvo prašoma Komisijos patvirtinimo“. Akivaizdu, kad teisės aktų leidėjo interesą užtikrinti finansavimo veiksmų ir priemonių tinkamą įgyvendinimą patvirtina paskutinė frazė, kurioje atsispindi jo suinteresuotumas išvengti bet kokios žalos Bendrijos biudžetui. Tačiau net nesusidūrus su kraštutiniais atvejais, ne mažiau akivaizdu tai, kad bet koks pažeidimas, taip pat tiesiogiai nesukeliantis tokių pasekmių, reiškia nekokybišką viešųjų lėšų valdymą, dėl kurio savaime kyla neigiamų padarinių biudžetui grėsmė. Net ir be šių nuostatų, Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad pirmasis tikslas būtent yra geras Sąjungos fondų valdymas; tad, mano nuomone, nesvarbu, ar dėl nustatytų pažeidimų ekonominė žalą atsiranda iš karto.

72. Remdamasis tuo, kas išdėstyta, manau, kad pirmasis abiejų skundų pagrindas turi būti atmestas.

13 — Minėto Sprendimo *Airija prieš Komisiją* 30 punktas.

14 — Bylos C-500/99 P (Rink. p. I-867) 88 punktas.

15 — Toks pat aiškinimas pateiktas antrojo sprendimo, dėl kurio šiame procese pateiktas apeliacinis skundas, 28 punkte.

B – *Antrasis apeliacinio skundo pagrindas, pateiktas abiejuose skunduose*

73. Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai pripažino Komisijos teisę atlikti ekstrapoliuotas finansines korekcijas ir patvirtino tuo atveju atliktą konkrečią ekstrapoliaciją.

1. Dėl ekstrapoliacijos metodo taikymo ERPF srityje teisėtumo

74. Ispanijos ir Prancūzijos vyriausybių palaikomas Vokietijos vyriausybės argumentas iš esmės paremtas pažodiniu aiškinimu, nes grindžiamas Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalimi, kurioje numatyta „nustatomas [*koks nors*] *pažeidimas* arba *esminis pakeitimas*, turintis įtakos [*konkrečios*] *veiklos* arba *priemonės* pobūdžiui ar įgyvendinimo sąlygoms“ [16]. Išeitų, kad paramą galima sumažinti ar sustabdyti tik tuomet, jei iš tikrųjų konstatuotas konkretus pažeidimas ar pakeitimas, taip atmetant galimybę taikyti ekstrapoliaciją operacijoms ar priemonėms, kurios nebuvo patikrintos.

75. Būtent tokį požiūrį gina generalinis advokatas A. La Pergola bylos C-443/97 *Ispanija prieš Komisiją* išvadoje [17], kurio nuomone, „24 straipsnio *pažodinė reikšmė* [18] nereiškia, kad į sąvokos „pažeidimas“ taikymo sritį galima įtraukti 23 straipsnio 1 dalyje nustatytų įpareigojimų nevykdymą, kuriuo būtų pateisinti grynieji sumažinimai“ [19].

76. Be to, kas nurodyta pirma, dar reikia paminėti, kad, priešingai nei Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalyje, 2000–2006 m. laikotarpiu taikomo Reglamento Nr. 1260/90 39 straipsnio 3 dalies b punkte Komisijai aiškiai leidžiama „atlikti reikalaujamas finansines korekcijas“, jei nustatyta, kad „valdymo ar kontrolės sistemose yra reikšmingų trūkumų, galinčių sukelti sistemingus pažeidimus“ (to paties straipsnio 2 dalies c punktas). Toliau šioje dalyje numatyta, kad korekcijomis siekiama „visiškai ar iš dalies nutraukti fondų dalyvavimą konkrečioje operacijoje“, o jų suma nustatoma „atsižvelgiant į pažeidimo ar pakeitimo pobūdį ir į valstybių narių taikomų valdymo ar kontrolės sistemų trūkumų mastą bei galimas pasekmes“, tačiau visais atvejais laikomasi „proporcingumo principo“.

77. Apibendrinant galima pasakyti, kad, Vokietijos vyriausybės manymu, tiek iš Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalies formuluotės, tiek iš vėliau šioje srityje taikytų teisės normų matyti, kad pagal aptartą nuostatą negalima taikyti ekstrapoliacijos metodo.

78. Šiems argumentams atremti toliau pateikiu savuosius: pirma, Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnis turi būti aiškinamas siejant jį su prieš tai einančiu straipsniu. Antra, aiškinimui, kuri reikia pateikti šioje byloje, neturi lemiamos reikšmės tai, kaip vėliau kito šiai sričiai taikytinos teisės normos.

a) Reglamento Nr. 4253/88 23 ir 24 straipsnių sistema

79. Mano nuomone, Reglamento Nr. 4253/88 23 ir 24 straipsniai turi prasmę tik tada, kai suvokiami kaip vieninga sistema, orientuota būtent į sąvoką „pažeidimas“. Abiejų straipsnių 1 dalyje nustatyta valstybių narių pareiga imtis priemonių, reikalingų tikrinti, ar Sąjungos finansuojamos priemonės vykdomos teisingai, užkirsti kelią pažeidimams ir bausti už juos ir, jei reikia, išieškoti lėšas, prarastas dėl piktnaudžiavimo ar aplaidumo [20]. Taigi siekiama nustatyti finansų kontrolės sistemą, kuri būtų pajėgi užtikrinti Bendrijos fondų gerą panaudojimą.

16 — Pasviruoju šriftu išskirta mano.

17 — 1999 m. spalio 28 d. pateiktos išvados (2000 m. balandžio 6 d. Teisingumo Teismo sprendimas, Rink. p. I-2415) 18–24 punktai.

18 — Pasviruoju šriftu išskirta originale.

19 — Generalinio advokato A. La Pergola išvados 21 punktas.

20 — Taip išaiškinta 2011 m. gruodžio 21 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, Rink. p. I-14081) 35 punkte.

80. Jei valstybės narės netinkamai vykdo šią pareigą – nenustato tinkamos kontrolės sistemos ar konkrečiu atveju jos netaiko teisingai, – tai jos akivaizdžiai daro pažeidimą. Esant pirmai prielaidai, pagal Sąjungos teisę turėtų būti reaguojama pareiškiant ieškinį dėl įsipareigojimų nevykdymo [21], o antros prielaidos atveju tinkamas kelias, mano nuomone, gali būti paramos sustabdymas ar sumažinimas pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį.

81. Iš tiesų valstybės narės nustatytos kontrolės sistemos tam tikrų trūkumų konstatavimas yra viena iš prielaidų, kuria remiantis gali teisėtai kilti pagrįstų abejonių dėl Sąjungos skirtos finansinės paramos pateisinimo. Būtent apie tokias prielaidas kalbama Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 1 dalyje, kur pažymima: „jei paaiškėja, kad veikla arba priemonė pateisina tik dalį jai skirtos finansinės paramos“. Tokiu atveju pagal šį straipsnį Komisija „bendradarbiaudama atlieka reikiamą konkretaus atvejo patikrinimą, ir, be kita ko, pareikalauja, kad valstybė narė <...> per nustatytą terminą pateiktų savo pastabas“.

82. Pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį būtent po šio patikrinimo „Komisija gali sumažinti arba sustabdyti konkrečiai veiklai ar priemonei skirtą paramą, jeigu patikrinimo metu nustatomas pažeidimas arba esminis pakeitimas, turintis įtakos veiklos arba priemonės pobūdžiui ar įgyvendinimo sąlygoms“. Mano nuomone, Sąjungos finansinės paramos kontrolės sistemos pažeidimas turi esminės įtakos veiklos ar priemonės, kuriai skirta aptarta parama, *įgyvendinimo sąlygoms*. Tikriausiai būtent toks pažeidimas padaro didžiausią tiesioginę įtaką šiomis sąlygomis.

83. Tad neturiu jokio pagrindo teigti, kad pažeidimai, susiję su įsipareigojimų nevykdymu pagal Reglamento Nr. 4253/88 23 straipsnio 1 dalį, negali būti suvokiami kaip pažeidimai, kuriais pateisinamas paramos nutraukimas arba sumažinimas pagal to paties reglamento 24 straipsnio 2 dalį. Kaip matysime, ši aplinkybė pateisina ekstrapoliacijos metodo taikymą, nes kontrolės sistemos pažeidimai ypatingi tuo, kad jie gali daryti įtaką visiems aptarta sistema kontroliuojamiems veiksmams, todėl nustačius, kad šie trūkumai yra sistemingi, juos galima ištaisyti tik tuomet, kai korekcija taikoma visiems minėtiems veiksmams.

b) Vėlesni teisės aktai ir jų reikšmė aiškinant Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį

84. Iš tiesų, kaip tvirtina Vokietijos vyriausybė, 2000–2006 m. laikotarpiui taikytinuose teisės aktuose Komisijai jau aiškiai leidžiama „atlikti reikalaujamas finansines korekcijas“, jei nustatyta, kad „valdymo ar kontrolės sistemose yra reikšmingų trūkumų, galinčių sukelti sistemingus pažeidimus“ (Reglamento Nr. 1260/90 39 straipsnio 2 dalies c punktas ir 3 dalies b punktas). Tačiau tai nereiškia, kad pagal ankstesnius teisės aktus negalima imtis tokių pačių veiksmų, nors anksčiau ši galimybė netiesiogiai išplaukė iš Reglamento Nr. 4253/88 23 ir 24 straipsniuose nustatytos sistemos [22].

85. Taip aiškino ir pats Teisingumo Teismas, darydamas išvadą, kad 1997 m. spalio 15 d. Komisijos vidaus gairėse „Dėl grynųjų finansinių korekcijų taikant Reglamento (EEB) Nr. 4253/88 24 straipsnį“ [23] nustatytose ir mus dominančioms sritims taikomose taisyklėse pateikti „bendri nurodymai, kuriais remdamasi Komisija pagal <...> 24 straipsnį vėliau numato priimti individualius sprendimus, kurių

21 — Taip išdėstyta 1996 m. liepos 11 d. Teisingumo Teismo nutarties *An Taisce ir WWF UK prieš Komisiją* (C-325/94 P, Rink. p. I-3727) 22 punkte.

22 — 2004 m. sausio 22 d. Teisingumo Teismo sprendimo *COPPI* (C-271/01, Rink. p. I-1029) 41 punkte Teisingumo Teismas nurodė, kad, nepaisant to, jog Reglamento Nr. 4253/88 23 straipsnio 1 dalyje „aiškiai nėra numatyta valstybės narės galimybė atšaukti ERPF skirtą paramą <...>, šios nuostatos nebūtų įmanoma veiksmingai įgyvendinti, jei valstybė narė negalėtų pati taikyti tokių priemonių“. Pagrindas, kuris pateisina tokį 23 straipsnio 1 dalyje netiesiogiai išreikštą įgaliojimų suteikimą valstybėms narėms, mano nuomone, pagal 24 straipsnio 1 dalį suteikia tokius įgaliojimus ir Komisijai tuo atveju, kai valstybės narės neištaiso pažeidimų pagal minėto reglamento 23 straipsnio 1 dalį.

23 — C (97) 3151galutinis – II.

teisėtumą gali ginčyti atitinkama valstybė narė Teisingumo Teisme“ [24]. Šio dokumento 5 ir 6 punktuose aiškiai kalbama apie finansines korekcijas esant pažeidimams, kurie atspindi valdymo, kontrolės ar audito sistemingus trūkumus. Pažeidimams, kurių rizikos dydį, dėl paties su jais susijusių trūkumų pobūdžio, galima apskaičiuoti tik taikant ekstrapoliacijos metodą.

86. Nedraudžiama, kad, atskirai nuo Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalimi suteikto įgaliojimo aiškinimo, Komisija šitaip prisiimtų įgaliojimą, kuris šiuo straipsniu iš tikrųjų jai nėra suteiktas, nes, ir vėl remiantis Teisingumo Teismo žodžiais apie vidaus gairėse „Dėl finansinių korekcijų“ pateiktus nurodymus, „niekas nedraudžia Komisijai, siekiančiai visiškai prisiimti ankstesnėje dalyje aptartą įgaliojimą [25], priimti vidaus gairių dėl finansinių korekcijų taikant Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnį ir nurodyti atitinkamoms tarnyboms jas taikyti“ [26].

87. Visais likusiais klausimais 2000–2006 m. laikotarpiui taikytino ir šioje byloje mus dominančio metodų skirtumai nėra tokie reikšmingi, nes jie susiję su vienu iš opiausių problemos aspektų, t. y. su valstybių narių galimybėmis ginti savo teises ir interesus.

88. Iš tiesų Vokietijos Federacinė Respublika yra teisi, teigdama, kad Reglamento Nr. 1260/90 sistema suteikia valstybei narei galimybę teikti pastabas ir rengti susitikimus su Komisija, jeigu ji nesutinka su šios pateiktomis pastabomis, taip pat įpareigoja abi šalis siekti susitarimo „asocijuoto bendradarbiavimo dvasia“ (39 straipsnio 2 dalies antras sakinys). Tačiau ši galimybė nėra išbraukta iš Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio, kurio 1 punkte kalbama apie tai, kad Komisija „bendradarbiaudama“ atlieka reikiamą konkretaus atvejo tyrimą ir remdamasi valstybės narės pateiktomis pastabomis. Taip buvo abiem šiame procese nagrinėjamais atvejais, ir nėra net menkiausio pagrindo abejoti, kad nacionalinės valdžios institucijos neturėjo galimybės apsiginti nuo Komisijos veiksmų.

89. Taip pat reikia nurodyti, kad Komisija elgėsi vadovaudamasi taisyklėmis, nustatytomis jau aptartose ir viešai skelbtose vidaus gairėse „Dėl grynųjų finansinių korekcijų“, kurių atžvilgiu Teisingumo Teismas patvirtino, kad jos „padeda užtikrinti, jog, Komisijai priimant sprendimus pagal šią nuostatą, valstybės narės ar jų paskirtos valdžios institucijos panašiose situacijose būtų traktuojamos vienodai <...>, [ir] gali prisidėti prie to, kad valstybių narių atžvilgiu priimami individualūs sprendimai būtų skaidrūs“ [27]. Galiausiai, kaip jau buvo minėta, jose pateikti „bendri nurodymai, kuriais remdamasi Komisija pagal <...> 24 straipsnį vėliau numato priimti individualius sprendimus, kurių teisėtumą gali ginčyti atitinkama valstybė narė Teisingumo Teisme“ [28], taip galiausiai nebus pažeista atitinkamos valstybės narės teisė į veiksmingą teisminę gynybą.

90. Todėl, mano nuomone, Teisingumo Teismas nesuklydo teigdamas, kad „Sąjungos biudžeto patirti finansiniai nuostoliai <...> turi būti koreguojami visi, nes to nepadarius būtų pažeistas gero finansų valdymo principas, kurio Komisija ir valstybės narės turi laikytis pagal EB 274 straipsnį. Taigi Komisija turi galėti sumažinti paramą tiek, kiek tai atitinka pažeidimo, kurį ji nustatė [išklausiusi šalis] pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 1 dalį, dydį“ [29].

24 — Minėto Sprendimo *Ispanija prieš Komisiją* 33 punktas.

25 — T. y. įgaliojimą, kuriuo pagal 24 straipsnio 2 dalį Komisija yra įgaliota „sumažinti ar nutraukti atitinkamai operacijai ar priemonei skirtą paramą, jei 1 dalyje nurodytu tyrimu nustatomas pažeidimas ar svarbus pakeitimas, turintis įtakos operacijos ar priemonės pobūdžiui arba jos įgyvendinimo sąlygoms, dėl kurio nebuvo prašoma Komisijos patvirtinimo“. Sprendimo *Ispanijos Karalystė prieš Europos Bendrijų Komisiją* 30 punktas.

26 — Minėto Sprendimo *Ispanija prieš Komisiją* 31 punktas.

27 — Minėto Sprendimo *Ispanija prieš Komisiją* 32 punktas.

28 — Minėto Sprendimo *Ispanija prieš Komisiją* 33 punktas.

29 — Byloje C-549/12 ginčijamo sprendimo 91 punktas; taip išaiškinta ir byloje C-54/13 skundžiamo sprendimo 101 punkte.

91. Jis taip pat nepadarė klaidos nusprendęs, kad, atsižvelgiant į tai, jog sumažinta parama turi būti atspindėtas nustatytų pažeidimų sisteminis mastas, ir į tai, kad „Komisija nedisponuoja informacija apie visus <...> valstybės narės atliktus patikrinimus, ekstrapoliacijos metodo naudojimas yra adekvačiausias būdas užtikrinti, kad bus pasiektas Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalies tikslas“ [30].

92. Iš tiesų, kadangi pati Komisija nevykdo paramos finansinės kontrolės ir nedisponuoja visa informacija apie visus nacionalinės valdžios institucijų atliktus patikrinimus, tačiau, nepaisant visko, privalo rūpintis Sąjungos biudžeto išteklių vientisumu, akivaizdu, kad šią pareigą ji gali vykdyti tik tuomet, jei naudojasi tokiu metodu, kuris, kaip antai ekstrapoliacijos metodas, leidžia visai paramai taikyti rezultatus, gautus atrankos būdu atlikus patikrinimus, kuriuos gali vykdyti Komisija. Kitaip tariant, kadangi Komisijos atliekami patikrinimai būtinai yra tik daliniai ir vykdomi atrankos būdu, juos turi atitikti tokio paties pobūdžio korekcijos metodas. Kaip bus matyti toliau ir kad būtų geriau suprantama, reikia pasakyti, kad šį metodą privalu taikyti taip, kad jo rezultatų numatymas visai paramai būtų patikimas.

93. Dabar reikia nustatyti, ar iš esmės sutikus, kad ekstrapoliacijos metodas yra adekvačiausias būdas atlikti finansines ERPF paramos korekcijas, jo taikymas byloje nagrinėjamais atvejais buvo atliktas pagal teisės reikalavimus.

2. Dėl ekstrapoliacijos metodo taikymo ginčijamais atvejais

94. Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą nusprendęs, kad finansinės korekcijos, atliktos kiekvienu atveju taikant ekstrapoliacijos metodą, buvo teisingos.

a) Byla C-549/12 P

95. Byloje C-549/12 dėl ginčijamo sprendimo Vokietijos valdžios institucijos teigia, kad Komisija, nenustačiusi žalos Sąjungos biudžetui, turėjo atmesti individualių projektų klaidingą įrašymą į sąskaitas, nes jų ekstrapoliacijos pagrindu Sąjungai tektų didesnė, nei priklauso, kompensacija ir būtų pažeistas proporcingumo principas. Be to, Vokietijos vyriausybės manymu, Komisija, nepateikusi aiškių konkrečiomis aplinkybėmis pagrįstų argumentų, neturėjo nukrypti nuo Audito Rūmų nuomonės dėl nesisteminio konkrečių pažeidimų pobūdžio.

96. Dėl pirmojo iš abiejų kaltinimų reikia konstatuoti, kad, kaip paaiškinta ginčijamo sprendimo 51–53 punktuose, visi penki projektai, kurių, pasak Vokietijos vyriausybės, įtraukimas į sąskaitas nepadarė jokios žalos Sąjungos biudžetui, galėjo būti finansuojami pagal 1.1 priemonę, tačiau iš tikrųjų jie netinkamai buvo deklaruoti 2.1 priemonėje, ir tuo metu baigėsi terminas, per kurį buvo galima pakeisti projektų priskyrimą prie vienos ar kitos priemonės.

97. Išties ginčijamo sprendimo 52 punkte nurodyta, jog „šių pažeidimų pakanka, kad būtų taikoma finansinė korekcija, net jei Bendrijos biudžetui nėra padaryta konkreti žala“. Tai nebūtinai reiškia, jog Bendrasis Teismas mano, kad šiuo atveju nėra padaryta konkreti žala. Tiesą pasakius, 50 punkte jis tvirtina, kad konkretaus projekto (*Tralag Landmaschinen*) atveju buvo neteisėtai pasinaudota papildomu 15 % finansavimu. O kiti keturi projektai būtų galėję gauti finansavimą, jei būtų buvę deklaruoti kaip 1.1 priemonė, tačiau jiems negalėjo būti skirtas finansavimas pagal 2.1 priemonę, prie kurios jie buvo priskirti, nors, nepaisant visko, juos irgi buvo prašoma finansuoti. Nutiko taip, kad dėl

30 — Byloje C-549/12 ginčijamo sprendimo 95 punktas; taip išaiškinta ir byloje C-54/13 skundžiamo sprendimo 106 punkte.

šio pažeidimo finansavimą gavo projektai, kurie, būdami apskritai tinkami finansuoti, konkretų finansavimą galėjo gauti tik tada, jei būtų atitikę tam tikrus Sąjungos nustatytus reikalavimus, kurių laikymąsi turėjo užtikrinti valstybė narė. Mano nuomone, tai reiškia akivaizdžią žalą Bendrijos biudžetui, kurio lėšomis buvo finansuoti projektai, neatitikę konkrečių nustatytų reikalavimų.

98. Bet kuriuo atveju, sutinkant su tuo, kad Vokietijos vyriausybės pateikti projektai nepadarė konkrečios finansinės žalos, dar nereiškia, kad jiems negalima taikyti ekstrapoliacijos. Ekstrapoliacijos tikslas, kaip tvirtina Vokietijos Federacinė Respublika, yra ne finansinė pažeidimo pasekmė, bet pažeidimas savaime. Aptariami projektai galėjo ir nesukelti konkrečios finansinės pasekmės, tačiau visuose juose buvo padarytas rimtas pažeidimas, t. y. aptariamos įmonės nebuvimas MVĮ, ir taip buvo pažeistas vienas iš pagrindinių finansavimo reikalavimų.

99. Todėl sutinku su Bendruoju Teismu, kuris ginčijamo sprendimo 66 punkte padarė išvadą, kad „neteisingas įrašymas į sąskaitas, susijęs su įmonėmis, kurios nėra MVĮ, yra sistemingas, nes atspindi *valdymo, kontrolės ar audito trūkumus, su kuriais buvo susidurta kelis kartus ir yra didelė tikimybė, kad jie egzistuoja daugelyje panašių atvejų*[31]. Taigi Komisija teisingai kvalifikavo klaidingą įrašymą į sąskaitas, susijusį su įmonėmis, kurios nėra MVĮ, kaip sistemingą pažeidimą“.

100. Šiuo aspektu taip pat manau, kad Komisija neprivalėjo atsižvelgti į Audito Rūmų nuomonę, nes pagal Bendrojo Teismo sprendimo 65 punktą „iš Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio formuluotės nematyti, jog Komisija, įgyvendindama šiuo straipsniu jai suteiktas teises, privalėtų atsižvelgti į kontrolės institucijos pastabas. Atvirkščiai, ji privalo pateikti savo konstatuotų pažeidimų vertinimą. Taigi ginčijamame sprendime pateiktas Komisijos, o ne Audito Rūmų vertinimas“.

101. Kitais aspektais Vokietijos Federacinė Respublika iš esmės nekvestionuoja Komisijos atlikto patikrinimo griežtumo, ji tik kelia klausimą dėl taikytos pavyzdžių atrankos reprezentatyvumo; jos nuomone, reikėjo atmesti projektuose nustatytus pažeidimus, kurie, jos manymu, Sąjungos biudžetui nepadarė jokios žalos. Išskyrus šią aplinkybę, kurią, kaip ir Bendrasis Teismas, laikau nereikšminga, Vokietijos vyriausybė neprieštarauja patikrinimui, per kurį pagal pakankamai reprezentatyvų pavyzdį buvo nustatytas pažeidimas, pagrįstai kvalifikuojamas kaip sistemingas ir dėl to sudarantis pagrindą taikyti ekstrapoliaciją visiems finansuojamiems projektams. Ir būtent iš to, kaip ekstrapoliacija taikyta pažeidimui, kuris buvo nustatytas pagal pakankamai reprezentatyvų pavyzdį, yra akivaizdu, kad jos rezultatas savaime negali būti kitoks, tik proporcingas.

b) Byla C-54/13 P

102. Dėl sprendimo byloje C-54/13 P reikia pasakyti, kad Vokietijos Federacinė Respublika nurodo, jog Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą patvirtinęs, kad tam tikros klaidos, susijusios su labai konkrečiais ir abejonių keliančiais atvejais, galėjo būti laikomos sistemingais pažeidimais, ir taip pat pritaręs netinkamos pavyzdžių atrankos procedūros taikymui; visa tai pažeidžia proporcingumo principą, nes skiriama didesnė, nei priklauso, kompensacija už Sąjungos biudžetui realiai padarytus finansinius nuostolius.

103. Manau, kad šiuo klausimu būtina atkreipti dėmesį į tai, jog pačios apeliacinio skundo ribos neleidžia Teisingumo Teismui iš naujo svarstyti Bendrojo Teismo atlikto faktinių aplinkybių vertinimo, jei skundą pateikusi šalis tik paprasčiausia pareiškia savo nesutikimą konkrečiu klausimu[32].

31 — Pasviruoju šriftu išskirta mano.

32 — Šiuo klausimu žr. 2012 m. lapkričio 6 d. Teisingumo Teismo Sprendimo *Éditions Odile Jacob prieš Komisiją*, C-551/10 P, 85 punktą.

104. Atvejai, kuriuos Vokietijos vyriausybė įvardija kaip keliančius abejonių (projektai Nr. 8 ir Nr. 20), tokie neatrodo Komisijai ir nepasirodė pačiam Bendrajam Teismui, kuris, kad ir kaip būtų, nagrinėjo juos bendrai su kitais atvejais ir padarė pagrįstą išvadą, kad juose yra sistemingų pažeidimų, kuriems turi būti pritaikyta ekstrapoliacija. Nemanau, kad šiomis aplinkybėmis apeliacinis skundas yra tinkama priemonė, kai šalis paprasčiausia pareiškia savo nesutikimą.

105. Kalbėdama apie šiuo atveju taikytos pavyzdžių atrankos procedūros adekvatumą Komisija, pakartojusi, kad, atsižvelgiant į bendrai valdomų fondų pobūdį, Sąjunga gali atlikti tik pavienius patikrinimus pagal atrankos metodiką, teigia, kad šioje byloje aptartu atveju buvo taikytas tarptautiniu lygiu pripažintas metodas, t. y. metodas MUS („monetary unit sampling“), kuris, pritaikius jį 36 atrinktoms operacijoms (sudarančioms 32,3 % išlaidų, deklaruotų atitinkamoje paramos priemonėje), pateikia pakankamai reprezentatyvų pavyzdį, kuriuo remiantis galima atlikti tinkamą kitų bendrai finansuojamų operacijų ekstrapoliaciją.

106. Ginčijamo sprendimo 113–115 punktuose Bendrasis Teismas pritarė Komisijos nuomonei, be kita ko, pabrėždamas, kad aptartas metodas buvo parengtas *ex ante* baigiamiesiems patikrinimams, susijusiems su programomis, kurios finansuojamos iš ERPF 1994–1999 m. programavimo laikotarpiu, ir buvo taikomas atliekant visus patikrinimus visose valstybėse narėse, taip užtikrinant vienodą jų traktavimą.

107. Mano nuomone, Teisingumo Teismas neturėtų persvarstyti argumentuoto ir pagrįsto vertinimo, kurį pateikė Bendrasis Teismas.

C – *Trečiasis apeliacinio skundo pagrindas byloje C-54/13 P*

108. Šiame pagrinde Vokietijos Federacinė Respublika dar kartą tvirtina, kad pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį galima atlikti korekcijas tik konkrečių ir specifinių pažeidimų atveju, o tai reiškia, kad fiksuotos korekcijos, kurios savaime yra netikslios ir pagrįstos tikėtinais pažeidimais, negalimos.

109. Vis dėlto tikra yra tai, kad, kaip teigia Komisija, 1997 m. spalio 15 d. vidaus gairių 7 punkte aiškiai nurodyta, jog fiksuotos korekcijos yra būtinas metodas koreguoti „tam tikrų rūšių pažeidimus, neturinčius specifinės finansinės vertės“. Bet kuriuo atveju ir dėl priežasčių, pateisinančių anksčiau aptartų pagrindų atmetimą, manau, kad su šiuo kaltinimu, grindžiamu prielaida, kad pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį leidžiama koreguoti tik konkrečius pažeidimus, taip pat negalima sutikti.

110. Galiausiai, kalbant apie Komisijos atliktas tariamai neproporcingas korekcijas, manau, kad ginčijamo Bendrojo Teismo sprendimo 128–134 punktuose išdėstytais argumentais nebuvo padaryta teisės klaida, kurią reikėtų persvarstyti apeliacinio proceso tvarka.

111. Taigi, mano nuomone, šį pagrindą reikia atmesti.

D – *Ketvirtasis apeliacinio skundo pagrindas byloje C-54/13*

112. Galiausiai Vokietijos Federacinė Respublika tvirtina, kad Bendrasis Teismas nemotyvavo, kodėl atmetė jos argumentus dėl fiksuotų finansinių korekcijų neteisėtumo.

113. Kaip pažymėjo Komisija, atsakymą į abu klausimus galima rasti ginčijamo sprendimo 95–108 ir 128–134 punktuose.

114. Iš tiesų sprendimo 84 punkte nurodęs, kad, Vokietijos valdžios institucijų tvirtinimu, šiuo atveju neturėjo būti atliktos fiksuotos finansinės korekcijos ir taikoma ekstrapoliacija, Bendrasis Teismas 95 punkte atsakė, jog pagal Reglamento Nr. 4253/88 24 straipsnio 2 dalį Komisijai suteikiama „teisė sumažinti ir plati veiksmų laisvė, be nurodytų metodų, kuriuos <...> gali naudoti nustatydama sumažinimo sumą, apribojimų“. Nurodytoji laisvė pasirinkti metodus reiškia, kad, Bendrojo Teismo manymu, būtent šia nuostata įtvirtintas atitinkamas teisinis pagrindas, pagal kurį Komisija galėjo taikyti tą metodą, kurį konkrečiai ir pritaikė ginčijamu atveju.

115. Iš tiesų Bendrasis Teismas 97–108 punktuose užtrunka aptardamas ekstrapoliacijos metodą. Tačiau tai nereiškia, kad jis vengė nagrinėti fiksuotų korekcijų metodo klausimą. Priešingai, jis aptarė jas 128–134 punktuose.

116. Mano nuomone, šiomis aplinkybėmis aišku, kad buvo diskutuota ne tiek dėl fiksuotų korekcijų metodo neteisėtumo, kiek dėl neproporcingų jo taikymo pasekmių šiuo atveju. Bendrasis Teismas išnagrinėjo klausimą tokiu būdu, kuris gali būti priimtinas arba ne, tačiau nagrinėjimo negalima laikyti nemotyvuotu. Tad, mano nuomone, šį pagrindą taip pat reikia atmesti.

VII – **Bylinėjimosi išlaidos**

117. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį ir 140 straipsnio 1 dalį, kurios, remiantis to paties reglamento 184 straipsnio 1 dalimi, yra taikytinos apeliaciniam procesui, Teisingumo Teismui siūlau priteisti iš Vokietijos Federacinės Respublikos bylinėjimosi išlaidas, o Ispanijos Karalystei ir Prancūzijos Respublikai pačioms padengti savo bylinėjimosi išlaidas.

VIII – **Išvada**

118. Atsižvelgdamas į prieš tai išdėstytus argumentus, Teisingumo Teismui siūlau:

1. Atmesti ieškinį.

2. Priteisti iš Vokietijos Federacinės Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

3. Nurodyti Ispanijos Karalystei ir Prancūzijos Respublikai pačioms padengti savo bylinėjimosi išlaidas.