Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

24. lipnja 2015.*

„Žalba – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) – Smanjenje financijske potpore – Metoda izračuna na osnovi ekstrapolacije – Postupak donošenja odluke Europske komisije – Nepoštovanje roka – Posljedice“

U predmetu C-263/13 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije podnesene 14. svibnja 2013.,

Kraljevina Španjolska, koju zastupa A. Rubio González, u svojstvu agenta,

žalitelj,

druga strana u postupku je:

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz i A. Steiblytė, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, S. Rodin, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Kraljevina Španjolska zahtijeva da se ukine presuda Općeg suda Europske unije Španjolska/Komisija (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, u daljnjem tekstu: pobijana presuda) kojom je odbijena tužba za poništenje odluka Komisije C(2009) 9270 od 30. studenoga 2009., C(2009) 10678 od 23. prosinca 2009. i C(2010) 337 od 28. siječnja 2010. (u daljnjem tekstu zajedno:

* Jezik postupka: španjolski

sporne odluke) o smanjenju potpore za Europski fond za regionalni razvoj (u daljnjem tekstu: EFRR), koja je dodijeljena na temelju operativnog programa „Andaluzija“ koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(94) 3456 od 9. prosinca 1994., na temelju operativnog programa „Baskija“ koji potpada pod cilj br. 2 (1997.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(1998) 121 od 5. veljače 1998. i na temelju operativnog programa „Zajednica Valencija“ koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(1994) 3043/6 od 25. studenoga 1994.

Pravni okvir

2 Na temelju članka 1. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 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.), „[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“.

3 U članku 3. stavku 1. prvom podstavku te uredbe propisano je:

„Rok zastare za pokretanje postupka je četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost iz članka 1. stavka 1. Međutim, sektorskim pravilima mogu se odrediti i kraći rokovi, ali ne mogu biti kraći od tri godine.“

4 EFRR je osnovan Uredbom Vijeća (EEZ) br. 724/75 od 18. ožujka 1975. (SL L 73, str. 1. i ispravak SL L 110, str. 44.) koja je izmijenjena u više navrata te zamijenjena, počevši od 1. siječnja 1985., Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1787/84 od 19. lipnja 1984. o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL L 169, str. 1.).

5 Tijekom 1988. sustav strukturnih fondova je reformiran Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2052/88 od 24. lipnja 1988. o zadaćama strukturnih fondova i njihovoj učinkovitosti i o koordinaciji aktivnosti među njima i njihovih aktivnosti s aktivnostima Europske investicijske banke i drugih postojećih financijskih instrumenata (SL L 185, str. 9.).

6 Nakon njezina stupanja na snagu 1. siječnja 1989. Vijeće je moralo, na temelju prijedloga Komisije Europskih zajednica, preispitati Uredbu br. 2052/88 u roku koji je isticao 31. prosinca 1993.

7 Ta je uredba također izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2081/93 od 20. srpnja 1993. (SL L 193, str. 5.) koju je trebalo preispitati do 31. prosinca 1999.

8 Te uredbe kojima su osnovani strukturni fondovi [Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP), Komponenta za „smjernice“, Europski socijalni fond (ESF) i EFRR], kojima se žele otkloniti glavne regionalne neuravnoteženosti u Europskoj uniji, osobito promičući razvoj i strukturnu prilagodbu (cilj br. 1) i preobrazbom regija, pograničnih regija ili dijelova regija (uključujući područja iz kojih dolazi radna snaga i gradske zajednice) koje su znatno zahvaćene padom industrijske proizvodnje (cilj br. 2).

9 U članku 7. stavku 1. Uredbe br. 2052/88, kako je izmijenjena Uredbom br. 2081/93, naslovljenom „Sukladnost i kontrola“, predviđeno je:

„Aktivnosti koje se financiraju sredstvima strukturnih fondova, sredstvima [Europske investicijske banke (EIB)] ili u okviru drugog postojećeg financijskog instrumenta moraju biti u skladu s odredbama Ugovorâ, aktima koji su na temelju njih doneseni i s politikama Zajednice, uključujući one koje se odnose na pravila o tržišnom natjecanju, provedbu postupaka javne nabave i zaštitu okoliša, te u skladu s primjenom načela jednakih mogućnosti za muškarce i žene.“ [neslužbeni prijevod]

10 U Uredbi Vijeća (EEZ) br. 4253/88 od 19. prosinca 1988. o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe (EEZ) 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.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2082/93 od 20. srpnja 1993. (SL L 193, str. 20.), u njezinom članku 23. naslovljenom „Financijska kontrola“ propisano je:

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

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

— sprječavanje i istraživanje nepravilnosti,

— povrat sredstava koja su izgubljena kao posljedica zlouporabe ili nepažnje. Osim ako država članica i/ili posrednik i/ili promotor dostave dokaz o tome da ih se može osloboditi od odgovornosti za zlouporabu ili nepažnju, država članica je podredno odgovorna za povrat nepropisno isplaćenih iznosa. [...]

Države članice izvješćuju Komisiju o poduzetim mjerama u odnosu na to i, posebno, dostavljaju Komisiji opis sustava kontrole i upravljanja koja su uspostavljena kako bi se osigurala učinkovita provedba aktivnosti. One redovito izvješćuju Komisiju o tijeku upravnih i sudskih postupaka.

[...]

2. Bez utjecaja na kontrole koje provodi država članica sukladno nacionalnim zakonima i drugim propisima te bez utjecaja na odredbe članka 206. Ugovora [o EEZ-u] i na sve inspekcije provedene na temelju članka 209. točke (c) Ugovora, dužnosnici i službenici Komisije mogu izvršiti na licu mjesta, osobito uzorkovanjem, kontrolu aktivnosti koje su financirane iz strukturnih fondova te sustava upravljanja i kontrole.

[...]

3. U razdoblju od tri godine od posljednjeg plaćanja koje se odnosi na aktivnost odgovorno tijelo dužno je staviti Komisiji na raspolaganje svu dokumentaciju koja se odnosi na troškove i kontrolu aktivnosti.“ [neslužbeni prijevod]

11 U članku 24. Uredbe br. 4253/88 naslovljenom „Smanjenje, privremeno obustavljanje i prekid potpore“ propisano je:

„1. Ako provedba aktivnosti ili mjere ne opravdava ni dio ni cijeli iznos za nju dodijeljene financijske potpore, Komisija će u suradnji s državom članicom na odgovarajući način ispitati slučaj tako što će zatražiti od države članice ili 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 predmetnu aktivnost ili mjeru ako se prilikom ispitivanja 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.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

12 Sukladno članku 11. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4254/88 od 19. prosinca 1988., kojom se mijenja Uredba br. 4254/88 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u vezi s Europskim fondom za regionalni razvoj (SL L 374., str. 15.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2083/93 od

20. srpnja 1993. (SL L 193., str. 34.), naslovljenom „Kontrola sukladnosti“, „[u] opravdanim slučajevima te u postupku koji je svojstven određenoj politici države članice Komisiji dostavljaju dokaze o poštovanju članka 7. stavka 1. Uredbe [...] br. 2052/88“ [neslužbeni prijevod].

13 Nakon što je zatražila mišljenje od savjetodavnog odbora za razvoj i preobrazbu regija kao i od odbora predviđenog u članku 147. Ugovora o EZ-a te upućujući na članak 23. Uredbe br. 4253/88 Komisija je donijela više provedbenih uredbi među kojima je i Uredba (EZ) br. 2064/97 od 15. listopada 1997. o uspostavi detaljnih pravila o primjeni Uredbe br. 4253/88 u vezi s financijskom kontrolom koju države članice provode s obzirom na poslovne aktivnosti koje se sufinanciraju iz strukturnih fondova (SL L 290, str. 1.).

14 U članku 8. Uredbe br. 2064/97 predviđeno je:

„1. Najkasnije prilikom podnošenja zahtjeva za konačno plaćanje i kod dostave konačne potvrde o troškovima za svaki oblik potpore država članica dostavlja Komisiji izjavu koju sastavlja [...] osoba ili služba koja je u svom 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 konačna potvrda 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]

15 Dana 15. listopada 1997. Komisija je također donijela, u okviru primjene članka 24. Uredbe br. 4253/88, unutarnje upute koje se odnose na neto financijske ispravke. U točkama 5. i 6. navedenih unutarnjih uputa Komisija je navela da je, kao iznimku od pravila prema kojemu se svi neto financijski ispravci odnose na jednu ili više utvrđenih nepravilnosti, financijski ispravak u višem iznosu predviđen u slučaju kada Komisija opravdano smatra da je nepravilnost sustavna i da stoga odražava sustavnu nedostatnost u upravljanju, kontroli ili reviziji koju je moguće pronaći u čitavom nizu sličnih slučajeva. Kako bi izvršila takav financijski ispravak Komisija provodi ekstrapolaciju, odnosno vodi računa o razini i posebnostima upravne strukture koja je sudjelovala u tom propustu kao i o vjerojatnom opsegu zlouporabe.

16 Uredba br. 2052/88 i Uredba br. 4253/88, sa svim izmjenama, stavljene su izvan snage, s učinkom od 1. siječnja 2000., Uredbom Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. lipnja 1999. o utvrđivanju općih odredaba o strukturnim fondovima (SL L 161, str. 1.).

17 Sukladno njezinom članku 2. stavku 1., Uredba br. 1260/1999 primjenjuje se na EFRR, ESF i EFSJP, Komponentu za “smjernice“, kao i na Financijski instrument za upravljanje ribarstvom (FIFG).

18 Na temelju članka 39. te uredbe, naslovljenog „Financijski ispravci“:

„1. Države članice su te koje su u prvom redu odgovorne za istraživanje nepravilnosti i djelovanje kad je utvrđena veća izmjena koja utječe na narav ili uvjete provedbe ili nadzora potpore te za izvršavanje potrebnih financijskih ispravaka.

Države članice provode potrebne financijske ispravke u vezi s pojedinim ili sustavnim nepravilnostima. Obavljeni ispravci države članice sastoje se od ukidanja svih ili dijela doprinosa Zajednice. Država članica može fondove Zajednice oslobođene na ovaj način ponovno koristiti za odnosnu potporu, u skladu s postupcima koji će se definirati temeljem članka 53. stavka 2.

2. Ako Komisija nakon potrebnih provedenih provjera zaključi:a)

da država članica ne postupa sukladno obvezama koje je dužna izvršiti sukladno stavku 1.

ilib)

da dio ili cijela intervencija ne opravdava djelomični ili potpuni doprinos na teret fondova

ilic)

da postoje teški nedostaci u sustavu upravljanja ili kontrole koji mogu dovesti do sustavne nepravilnosti,

Komisija obustavlja odnosna privremena plaćanja i traži od države članice, uz navođenje svojih razloga, da dostavi svoja očitovanja i, ako je to slučaj, da u određenom roku izvrši eventualne ispravke.

Ako država članica ospori primjedbe Komisije, Komisija je poziva na saslušanje tijekom kojega obje stranke nastoje doći, u duhu suradnje koja se temelji na partnerstvu, do sporazuma o primjedbama i zaključcima koji iz njih proizlaze.

3. Nakon isteka roka koji je Komisija odredila, ona može, ako ne bude postignut sporazum i ako država članica nije izvršila ispravke te uzimajući u obzir eventualne primjedbe države članice, u roku od tri mjeseca odlučiti:

a) smanjiti plaćanje na račun [...]

ili

b) izvršiti potrebne financijske ispravke, potpunim ili djelomičnim ukidanjem doprinosa iz Fonda dotičnoj pomoći.

Prilikom utvrđivanja iznosa ispravka Komisija će uzeti u obzir, sukladno načelu proporcionalnosti, narav nepravilnosti ili promjene i opseg mogućeg financijskog utjecaja utvrđenih nepravilnosti sustava upravljanja ili kontrole države članice.

U slučaju da se ne donese odluka sukladno točkama (a) i (b), obustava privremenih plaćanja prestaje odmah.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

19 Uredba (EZ) br. 1783/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. srpnja 1999. o Europskom fondu za regionalni razvoj (SL L 213, str. 1.), kojom je stavljena izvan snage Uredba br. 4254/88, ne sadržava odredbe o financijskim ispravcima.

20 Članak 5. Uredbe Komisije (EZ) br. 448/2001 od 2. ožujka 2001. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 u vezi s postupkom za izradu financijskih ispravaka pomoći koja je dodijeljena iz strukturnih fondova (SL L 64, str. 13.) glasi kako slijedi:

„1. Rok koji je dotičnoj državi članici određen za odgovor na zahtjev iz članka 39. stavka 2. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1260/1999 da podnese svoja očitovanja iznosi dva mjeseca, osim u opravdanim slučajevima kada Komisija može dopustiti produljenje roka.

2. Kada Komisija predloži financijski ispravak na temelju ekstrapolacije ili paušalnog iznosa, država članica provjerom predmetne dokumentacije ima mogućnost ukazati na to da je stvarni opseg nepravilnosti bio manji od onoga koji je procijenila Komisija. Država članica u dogovoru s Komisijom može ograničiti obuhvat provjere na primjereni dio ili uzorak predmetne dokumentacije. Osim u opravdanim slučajevima, dodatni rok određen za izvršenje te provjere iznosi najviše dva mjeseca nakon dvomjesečnoga razdoblja iz stavka 1. Rezultati te provjere analizirat će se prema postupku propisanom u članku 39. stavku 2. drugom podstavku Uredbe (EZ) br. 1260/1999. Komisija će uzeti u obzir sve dokaze koje u tim rokovima dostavi država članica.

3. Svaki put kada država članica prigovori Komisijinim navodima i kad se na temelju članka 39. stavka 2. drugog podstavka Uredbe br. 1260/1999 održi saslušanje, rok od tri mjeseca u kojem Komisija može donijeti odluku na temelju članka 39. stavka 3. navedene uredbe počinje teći od dana saslušanja.“ [neslužbeni prijevod]

21 Uredba br. 1260/1999, koju bi Vijeće moralo preispitati najkasnije 31. prosinca 2006., stavljena je izvan snage Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu (SL L 210, str. 25.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 120.), koja se primjenjuje sukladno njezinom članku 1. na navedene fondove te je bez utjecaja na posebne odredbe uredba koje uređuju svaki od tih fondova.

22 Uredba (EZ) br. 1080/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom fondu za regionalni razvoj i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1783/1999 (SL L 210, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 2., str. 109.) ne sadržava odredbe o postupku u području financijskih ispravaka o kojima može odlučiti Komisija. Isto vrijedi i za Uredbu Komisije (EZ) br. 1828/2006 od 8. prosinca 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Uredbe br. 1083/2006 i Uredbe br. 1080/2006 (SL L 371, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 14., svezak 1., str. 94.).

23 Navedeni financijski ispravci uređeni su pravilima koja su zajednička za sva tri fonda i koja su sadržana u člancima 99. do 102. Uredbe br. 1083/2006.

24 U članku 100. potonje uredbe, naslovljenom „Postupak“, propisano je:

„1. Prije donošenja odluke o financijskom ispravku Komisija pokreće postupak obavješćivanjem države članice o privremenim zaključcima i zahtjevom prema državi članici da dostavi svoje komentare u roku od dva mjeseca.

Kada Komisija predloži financijski ispravak na osnovi ekstrapolacije ili paušala, država članica ima mogućnost dokazati, provjerom predmetne dokumentacije, da je stvarni opseg nepravilnosti bio manji od procjene Komisije. U dogovoru s Komisijom država članica može ograničiti opseg navedene provjere na odgovarajući dio ili uzorak predmetne dokumentacije. Osim u propisno utemeljenim slučajevima, vrijeme dopušteno za navedenu provjeru ne može premašiti razdoblje od dva dodatna mjeseca od isteka dvomjesečnog razdoblja iz prvog podstavka.

2. Komisija uzima u obzir sve dokaze koje država članica dostavi u okviru vremenskih ograničenja navedenih u stavku 1.

3. Kada država članica ne prihvaća privremene zaključke Komisije, ona se poziva na saslušanje pred Komisijom, gdje se obje strane u suradnji koja se zasniva na partnerstvu nastoje dogovoriti o primjedbama i zaključcima.

4. U slučaju dogovora država članica može ponovno uporabiti predmetna sredstva Zajednice u skladu s drugim podstavkom članka 98. stavka 2.

5. Ako se ne postigne dogovor, Komisija donosi odluku o financijskom ispravku u roku od šest mjeseci od datuma saslušanja uzimajući u obzir sve informacije i primjedbe koje su dostavljene tijekom postupka. Ako ne dođe do saslušanja, razdoblje od šest mjeseci počinje teći dva mjeseca od datuma na koji je Komisija poslala poziv.“

25 U članku 108. Uredbe br. 1083/2006, naslovljenom „Stupanje na snagu“, u njegovom prvom i drugom podstavku predviđeno je:

„Ova Uredba stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Odredbe utvrđene u člancima 1. do 16., 25. do 28., 32. do 40., 47. do 49., 52. do 54., 56., 58. do 62., 69. do 74., 103. do 105. i 108. primjenjuju se najkasnije od datuma stupanja na snagu ove Uredbe samo na programe za razdoblje 2007. do 2013. Ostale odredbe primjenjuju se od 1. siječnja 2007.“

26 Uredba br. 1083/2006 stavljena je izvan snage Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (SL L 347, str. 320.), u čijem je članku 145. stavku 6. propisano: „[d]a bi se primijenili financijski ispravci, unutar šest mjeseci od saslušanja ili primitka dodatnih podataka Komisija putem provedbenih akata donosi odluku ako država članica nakon saslušanja pristane dostaviti dodatne podatke; [da] Komisija uzima u obzir sve podatke i primjedbe dostavljene tijekom postupka [i da a]ko ne dođe do saslušanja, razdoblje od šest mjeseci počinje teći dva mjeseca od datuma kada je Komisija poslala poziv na saslušanje“.

27 Sukladno članku 154. Uredbe br. 1303/2013, članak 145. te uredbe primjenjuje se s učinkom od 1. siječnja 2014.

28 Taj je članak 145. sastavni dio četvrtog dijela Uredbe br. 1303/2013 koja sadržava opća pravila koje se primjenjuju na EFRR, Europski socijalni fond, Kohezijski fond i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo u odnosu na upravljanje i kontrolu, financijsko upravljanje, računovodstvenu dokumentaciju i financijske ispravke.

29 Ni Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta” te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006 (SL L 347, str. 289.), ni Delegirana uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 (SL L 138, str. 5.), ne sadrže odredbe kojima se uređuje postupak u području financijskih ispravaka o kojima Komisija može donijeti odluku.

Okolnosti spora i sporne odluke

30 Činjenice iz kojih je proizašao ovaj spor, koje su izložene u točkama 1. do 9. pobijane presude, mogu se sažeti kako slijedi.

31 Odlukama C(94) 3456 od 9. prosinca 1994., C(98) 121 od 5. veljače 1998. i C(1994) 3043/6 od 25. studenoga 1994. Komisija je odobrila operativne programe „Andaluzija“, koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.), „Baskija“, koji potpada pod cilj br. 2 (1997.-1999.), i „Zajednica Valencija“, koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.).

32 Prilikom revizije zatvaranja tih programa Komisija je odabrala neke projekte radi kontrole. Iz ispitivanja tih uzoraka proizašle su brojne nepravilnosti, od kojih su se neke ponavljale, a sastojale su se uglavnom u povredi normi Unije u području javne nabave i pravila koja se primjenjuju u okviru strukturnih fondova. Te je nepravilnosti Komisija ocijenila sustavnima.

33 Nakon više komunikacija između Komisije i španjolskih tijela ta je institucija odlučila smanjiti potporu EFRR-a koja je dodijeljena za svaki od navedenih operativnih programa tako što je iz potonjih ekstrapolirala sustavne pogreške koje je utvrdila prilikom ispitivanja uzoraka.

34 Posebno je u okviru revizije zatvaranja operativnog programa „Andaluzija“ Komisija odabrala slučajni uzorak od 37 projekata od njih ukupno 5319 u iznosu od 870.341.396 eura, odnosno 16,69% konačnog iznosa prijavljenih troškova, na temelju uzorkovanja po novčanoj jedinici i uz pomoć programa Audit Command Language, računalnog alata za reviziju. Nalazi te revizije dostavljeni su španjolskim tijelima u izvješćima od 19. listopada 2004. i 10. travnja 2006. Nakon više razmjena očitovanja i informacija između Komisije i španjolskih tijela, 2. i 3. srpnja 2008. održano je saslušanje u Bruxellesu (Belgija). Na saslušanju su španjolska tijela pozvana da dostave dodatne informacije o dopuštenosti predmetnih operacija u roku od tri tjedna. Te su dodatne informacije dostavljene dopisima od 22. srpnja i 5. kolovoza 2008. Komisija je uputila svoje konačne zaključke španjolskim tijelima dopisom od 19. ožujka 2009. Ona su odgovorila dopisom od 21. travnja 2009.

35 Odlukom C(2009) 9270 od 30. studenoga 2009. Komisija je smanjila za 219.334.437,31 eura potporu EFRR-a koja je dodijeljena u iznosu 3.323.249.050,16 eura na temelju operativnog programa „Andaluzija“. To smanjenje odgovara ekstrapolaciji nepravilnosti koje je Komisija ocijenila sustavnima u odnosu na cijeli operativni program.

36 U okviru revizije zatvaranja operativnog programa „Baskija“ Komisija je odabrala slučajni uzorak od 37 projekata od ukupno 3348 u iznosu od 266.765.981 eura, što je odgovaralo 36,98% prijavljenih konačnih troškova, tako što je primijenila istu metodu kojom se koristila i za operativni program „Andaluzija“. Rezultati i nalazi te revizije dostavljeni su španjolskim tijelima u izvješćima od 17. kolovoza 2005. i 24. rujna 2007. Nakon više razmjena očitovanja i informacija, 22. i 23. siječnja 2009. održano je saslušanje u Bruxellesu (Belgija). Na saslušanju su španjolska tijela pozvana da dostave informacije o dopuštenosti predmetnih operacija u roku od tri tjedna. Te dopunske informacije dostavljene su dopisom od 16. veljače 2009. i elektroničkom poštom od 10., 23. i 24. veljače 2009. Komisija je uputila svoje konačne nalaze španjolskim tijelima dopisom od 29. srpnja 2009. Ona su odgovorila dopisom od 15. rujna 2009.

37 Odlukom C(2009) 10678 od 23. prosinca 2009. Komisija je smanjila za 27.884.692,27 eura potporu EFRR-a koja je dodijeljena u iznosu od 301.152.434 eura na temelju operativnog programa „Baskija“. To smanjenje odgovara ekstrapolaciji nepravilnosti koje je Komisija ocijenila sustavnima u odnosu na cijeli operativni program.

38 U okviru revizije zatvaranja operativnog programa „Zajednica Valencija“ Komisija je odabrala slučajni uzorak od 38 projekata od njih 7862 u iznosu od 607.075.404,63 eura, što je odgovaralo 28,72% prijavljenih konačnih troškova, tako što je primijenila istu metodu kojom se koristila i za druga dva operativna programa. Rezultati i nalazi te revizije dostavljeni su španjolskim tijelima izvješćima od 10. lipnja 2004. i 10. travnja 2006. Nakon više razmjena očitovanja i informacija između Komisije i španjolskih tijela, 4. i 5. studenoga 2008. održano je saslušanje u Bruxellesu (Belgija). Na saslušanju su španjolska tijela pozvana da dostave dopunske informacije o dopuštenosti predmetnih operacija u roku od tri tjedna. Te su informacije dostavljene dopisom od 24. studenoga 2008. Komisija je uputila svoje konačne nalaze španjolskim tijelima dopisom od 29. svibnja 2009. Ona su odgovorila dopisom od 3. srpnja 2009. i elektroničkom poštom od 7. srpnja 2009.

39 Odlukom C(2010) 337 od 28. siječnja 2010. Komisija je smanjila za 115.612.377,25 eura potporu EFRR-a koja je dodijeljena u iznosu od 1.298.056.426,49 eura na temelju operativnog programa „Zajednica Valencija“. To smanjenje odgovara ekstrapolaciji nepravilnosti koje je Komisija ocijenila sustavnima u odnosu na cjelokupni operativni program.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

40 Tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 11. veljače 2010. (predmet T-65/10), 8. ožujka 2010. (predmet T-113/10) i 24. ožujka 2010. (predmet T-138/10) Kraljevina Španjolska pokrenula je postupak za poništenje spornih odluka.

41 Rješenjem predsjednika sedmog vijeća Općeg suda od 26. travnja 2010. ta su tri predmeta spojena u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

42 U potporu tim tužbama Kraljevina Španjolska istaknula je četiri tužbena razloga. Prvi se temeljio na povredi članka 24. Uredbe br. 4253/88, na tome da Komisija nije mogla ekstrapolacijom doći do financijskih ispravaka koji su bili predviđeni tom odredbom. Drugi tužbeni razlog, koji je istaknut podredno, temeljio se na povredi članka 24. Uredbe br. 4253/88 i članka 4. stavka 3. UEU-a, na tome da nije utvrđen nedostatak sustava upravljanja, kontrole ili revizije u odnosu na predmetna izmijenjena tržišta. Treći tužbeni razlog, koji je također istaknut kao podredni, temeljio se na povredi članka 24. Uredbe br. 4253/88, na tome da uzorci projekata kojima se Komisija koristila za financijske ispravke ekstrapolacijom nisu bili reprezentativni u odnosu na predmetne operativne programe. Četvrti tužbeni razlog temeljio se na povredi članka 3. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 2988/95 i načela poštovanja razumnog roka, na tome da je Komisija prekoračila rok koji se zahtijeva za provođenje financijskih ispravaka o kojima je riječ.

43 Pobijanom presudom Opći je sud odbio redom četvrti, prvi, drugi i treći tužbeni razlog te, stoga, navedenu tužbu u cijelosti.

Zahtjevi stranaka

44 U svojoj žalbi Kraljevina Španjolska od Suda zahtijeva da:

— ukine pobijanu presudu,

— konačno odluči o sporu i poništi sporne odluke, i

— naloži Komisiji snošenje troškova.

45 Komisija od Suda zahtijeva da:

— odbije žalbu i

— naloži Kraljevini Španjolskoj snošenje troškova.

Žalba

Navodi stranaka

46 U potporu svojoj žalbi Kraljevina Španjolska ističe dva žalbena razloga. Prvi se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio smatrajući da članak 24. stavak 2 Uredbe br. 4253/88 predstavlja pravnu osnovu koja omogućuje Komisiji da donese financijske ispravke koji se temelje na ekstrapolaciji. Svojim drugim žalbenim razlogom Kraljevina Španjolska prigovara Općem sudu da je počinio pogreške koje se tiču prava u odnosu na kontrolu pouzdanosti, usklađenosti i relevantnosti te primjerenosti ekstrapolacije koju je Komisija primijenila u konkretnom slučaju, pri čemu je, kao prvo, preuzeta skupina podataka za uzorkovanje utvrđena na temelju prijavljenih troškova, a ne na temelju odobrene potpore, kao drugo, troškovi koji nisu bili sufinancirani i koje je ta država članica povukla uzeti su u obzir u tom kontekstu, kao treće, odlika uzorka koji je Komisija preuzela je nedostatak homogenosti i, kao četvrto, navedeni uzorak nema dovoljan stupanj pouzdanosti.

47 Komisija u bitnom smatra da prvi žalbeni razlog valja proglasiti neosnovanim. U drugom žalbenom razlogu ističu se činjenična pitanja pa bi ga stoga trebalo odbaciti kao nedopušten ili, u svakom slučaju, odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

48 Kako bi se donijela odluka o ovoj žalbi valja najprije navesti da je pobijanom odlukom Opći sud odlučio o tužbi za poništenje koju je podnijela Kraljevina Španjolska tako što ju je odbio nakon što je utvrdio neosnovanost četvrtog tužbenog razloga koji je ta država članica istaknula u potporu svojoj tužbi.

49 Posebno je Opći sud najprije ispitao četvrti tužbeni razlog koji se sadržajno temeljio na tome da je sporne odluke Komisija donijela u rokovima koji se ne mogu smatrati razumnima. Međutim, Opći je sud, u točki 56. pobijane presude, odbio taj tužbeni razlog kao neosnovan. Time je Opći sud priznao formalnu valjanost spornih odluka.

50 Međutim, u odnosu na razloge koji su izloženi u točkama 56. do 89. i 93. i 94. iz presuda Španjolska/Komisija (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) i Španjolska/Komisija (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) proizlazi da Komisija od 2000. mora pri donošenju odluke o financijskom ispravku poštovati određeni rok i da se trajanje tog roka mijenja ovisno o propisima koji se primjenjuju.

51 Sud smatra da prema sadašnjem stanju prava Unije ne postoji nijedan element koji bi mogao dovesti u pitanje tu sudsku praksu te da je ona primjenjiva na konkretan predmet.

52 Stoga, sukladno članku 100. stavku 5. Uredbe br. 1083/2006, Komisija donosi odluku o financijskom ispravku u roku od šest mjeseci od datuma saslušanja, a ako ne dođe do saslušanja, razdoblje od šest mjeseci počinje teći dva mjeseca od datuma na koji je Komisija poslala poziv.

53 Iz članka 108. drugog podstavka Uredbe br. 1083/2006 proizlazi da se navedeni članak 100. primjenjuje počevši od 1. siječnja 2007., uključujući i u odnosu na programe koji prethode razdoblju 2007.-2013.

54 U konkretnom slučaju su se saslušanja Kraljevine Španjolske održala 2. i 3. srpnja 2008. za operativni program „Andaluzija“, 22. i 23. siječnja 2009. za operativni program „Baskija“ te 4. i 5. studenoga 2008. za operativni program „Zajednica Valencija“. S druge strane, Komisija je sporne odluke koje se odnose na navedene programe donijela tek 30. studenoga 2009., 23. prosinca 2009. i 28. siječnja 2010.

55 Slijedom toga Komisija nije u konkretnom slučaju poštovala rok od šest mjeseci koji je propisan u članku 100. stavku 5. Uredbe br. 1083/2006.

56 Nadalje, iz sudske prakse Suda proizlazi da, s jedne strane, nepoštovanje pravila postupka donošenja akta koji ima negativan učinak, kao što je činjenica da Komisija spornu odluku nije donijela u roku koji je odredio zakonodavac Unije, predstavlja bitnu povredu postupka (vidjeti presude Ujedinjena Kraljevina/Vijeće, 68/86, EU:C:1988:85, t. 48. i 49., Španjolska/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, t. 103. kao i Španjolska/Komisija, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, t. 103.), i da, s druge strane, sud Unije mora, ako prilikom ispitivanja predmetnog akta utvrdi da taj akt nije valjano usvojen, donijeti zaključak o bitnoj povredi postupka i, sukladno tome, poništiti akt koji sadržava takav nedostatak (vidjeti presude Komisija/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, t. 51.; Komisija/Solvay, C-287/95 P i C-288/95 P, EU:C:2000:189, t. 55.; Španjolska/Komisija, EU:C:2014:2156, t. 103. i Španjolska/Komisija, EU:C:2014:2157. t. 103.).

57 U tom pogledu valja podsjetiti da sukladno stalnoj sudskoj praksi, osim u posebnim slučajevima poput osobito onih predviđenih u poslovnicima sudova Unije, potonji ne mogu svoju odluku temeljiti na razlogu pravne naravi koji je istaknut po službenoj dužnosti, čak i kada je određen propisom, ako prethodno nisu pozvali stranke da se o tom razlogu očituju (vidjeti presude Komisija/Irska i dr., C-89/08 P, U:C:2009:742, t. 57. i OHIM/National Lottery Commission, C 530/12 P, EU:C:2014:186, t. 54.).

58 U vezi s pitanjem roka u kojemu mora biti donesena odluka o financijskom ispravku, valja navesti da su u postupcima u kojima su donesene presude Španjolska/Komisija (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) i Španjolska/Komisija (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), u kojima se raspravljalo o bitno istovjetnim činjeničnim i pravnim pitanjima, Kraljevina Španjolska i Komisija imale priliku raspraviti to pitanje. Nadalje, u navedenim predmetima Sud je zatražio od stranaka da se u svojim očitovanjima usredotoče na navedeno pitanje.

59 Štoviše, Sud je od tada tu sudsku praksu u više navrata potvrdio (vidjeti presude Španjolska/Komisija, C-429/13 P, EU:C:2014:2310 i Španjolska/Komisija, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Iz toga slijedi da je, s jedne strane, Komisija imala u dovoljnoj mjeri priliku iznijeti, u okviru kontradiktornog postupka, svoje razloge i argumente u odnosu na doseg roka koji je propisan u članku 100. stavku 5. Uredbe br. 1083/2006 i da se, s druge strane, sudska praksa Suda o tome kako valja tumačiti tu odredbu mora smatrati ustaljenom.

61 Stoga valja navesti da ovaj predmet predstavlja poseban slučaj u smislu sudske prakse navedene u točki 57. ove presude te nije potrebno pozvati stranke da podnesu svoja očitovanja u odnosu na taj pravni razlog.

62 U tim uvjetima valja zaključiti da je Komisija donijela sporne odluke kršeći zakonski rok koji je propisan uredbom Vijeća.

63 Slijedom toga, time što je odbio tužbu koju je podnijela Kraljevina Španjolska, umjesto da sankcionira bitne povrede postupka kojima su zahvaćene sporne odluke, Opći je sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

64 Pobijanu presudu valja stoga ukinuti.

O tužbama pred prvostupanjskim sudom

65 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. On tada može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

66 U ovom slučaju Sud raspolaže potrebnim elementima kako bi konačno odlučio o tužbi za poništenje sporne odluke koju je Općem sudu podnijela Kraljevina Španjolska.

67 U tom pogledu valja navesti da se, zbog razloga koji su navedeni u točkama 50. do 63. ove presude, sporne odluke moraju poništiti zbog bitnih povreda postupka.

Troškovi

68 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.

69 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Kraljevina Španjolska uspjela u ovom postupku povodom žalbe te je prihvaćena tužba podnesena Općem sudu, valjalo je u skladu sa zahtjevom Kraljevine Španjolske naložiti Komisiji snošenje vlastitih troškova i troškova koji su nastali za tu državu članicu u prvostupanjskom postupku i u žalbenom postupku.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije Španjolska/Komisija (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93).**

2. **Poništavaju se odluke Komisije C(2009) 9270 od 30. studenoga 2009., C(2009) 10678 od 23. prosinca 2009. i C(2010) 337 od 28. siječnja 2010. o smanjenju potpore za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) koja je dodijeljena na temelju operativnog programa „Andaluzija“, koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(94) 3456 od 9. prosinca 1994., na temelju operativnog programa „Baskija“, koji potpada pod cilj br. 2 (1997.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(1998) 121 od 5. veljače 1998., i na temelju operativnog programa „Zajednica Valencija“, koji potpada pod cilj br. 1 (1994.-1999.) primjenom Odluke Komisije C(1994) 3043/6 od 25. studenoga 1994.**

3. **Nalaže se Europskoj komisiji snošenje troškova Kraljevine Španjolske i vlastitih troškova koji su nastali u prvostupanjskom i žalbenom postupku.**

Potpisi