Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 24 czerwca 2015 r.*

Odwołanie — Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) — Zmniejszenie pomocy finansowej — Metoda obliczania przez ekstrapolację — Procedura przyjęcia decyzji przez Komisję Europejską — Nieprzestrzeganie wyznaczonego terminu — Konsekwencje

W sprawie C-263/13 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 14 maja 2013 r.,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez A. Rubia Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Baquera Cruza oraz A. Steiblytė, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, S. Rodin, A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: hiszpański.

Wyrok

1 Królestwo Hiszpanii wnosi w odwołaniu o uchylenie wydanego przez Sąd Unii Europejskiej wyroku Hiszpania/Komisja (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił skargi tego państwa o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2009) 9270 z dnia 30 listopada 2009 r., C(2009) 10678 z dnia 23 grudnia 2009 r. i C(2010) 337 z dnia 28 stycznia 2010 r. (zwanych dalej łącznie „spornymi decyzjami"), zmniejszających wkład Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyznany odpowiednio z tytułu programu operacyjnego „Andaluzja" objętego celem nr 1 (1994–1999) na podstawie decyzji Komisji C(94) 3456 z dnia 9 grudnia 1994 r., programu operacyjnego „Kraj Basków" objętego celem nr 2 (1997–1999) na podstawie decyzji Komisji C(1998) 121 z dnia 5 lutego 1998 r. i programu operacyjnego „Wspólnota Walencji" objętego celem nr 1 (1994–1999) na podstawie decyzji Komisji C(1994) 3043/6 z dnia 25 listopada 1994 r.

Ramy prawne

2 Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 340) „[n]ieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

3 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Okres przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości określonej w art. 1 ust. 1. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata".

4 EFRR został utworzony rozporządzeniem Rady (EWG) nr 724/75 z dnia 18 marca 1975 r. (Dz.U. L 73, s. 1; sprostowanie Dz.U. 1975, L 110, s. 44), zmienianym wielokrotnie, a następnie zastąpionym od dnia 1 stycznia 1985 r. rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1787/84 z dnia 19 czerwca 1984 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 169, s. 1).

5 W 1988 r. system funduszy strukturalnych został zmieniony rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie zadań funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań funduszy między sobą i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 185, s. 9).

6 Rozporządzenie nr 2052/88, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1989 r., miało być zrewidowane przez Radę na propozycję Komisji Wspólnot Europejskich w terminie do dnia 31 grudnia 1993 r.

7 Również to rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 5), które z kolei miało zostać zrewidowane przed dniem 31 grudnia 1999 r.

8 Wspomniane rozporządzenia tworzą fundusze strukturalne [Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i EFRR], które mają na celu skorygowanie podstawowych przejawów nierównowagi regionalnej w Unii Europejskiej, w szczególności poprzez promowanie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych

w rozwoju („cel nr 1”) i poprzez przestawienie gospodarki regionów, regionów przygranicznych lub części regionów (w tym obszarów rynku pracy i wspólnot miejskich) poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu („cel nr 2”).

9 Artykuł 7 rozporządzenia nr 2052/88, zmienionego rozporządzeniem nr 2081/93 (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 2052/88”), zatytułowany „Zgodność i kontrole”, przewiduje w ust. 1:

„Działania finansowane przez fundusze strukturalne lub otrzymujące wsparcie z [Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)] lub z innego instrumentu finansowego są zgodne z postanowieniami traktatów i aktów przyjętych na ich podstawie z politykami Wspólnoty, w tym politykami dotyczącymi reguł konkurencji, udzielania zamówień publicznych, ochrony środowiska naturalnego, jak też stosowania zasady równości szans dla kobiet i mężczyzn” [tłumaczenie nieoficjalne].

10 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 20, zwane dalej „rozporządzeniem nr 4253/88”), stanowi w art. 23, zatytułowanym „Kontrola finansowa”:

„1. W celu zapewnienia pomyślnej realizacji działań prowadzonych przez podmioty publiczne lub prywatne państwa członkowskie w trakcie realizacji działań podejmują niezbędne kroki w celu:

— regularnego monitorowania, czy działania finansowane przez Wspólnotę są realizowane we właściwy sposób,

— zapobiegania nieprawidłowościom i karania za nie;

— odzyskania kwot straconych w wyniku nieprawidłowości lub niedbalstwa. Z wyjątkiem przypadków gdy państwo członkowskie lub pośrednik lub podmiot odpowiedzialny dostarczą dowód, że nie można im przypisać nieprawidłowości lub niedbalstwa, państwo członkowskie jest subsydiarnie odpowiedzialne za zwrot każdej nienależnie wypłaconej kwoty. […]

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o środkach podjętych na rzecz tych celów, w szczególności notyfikują Komisji opis systemów kontroli i zarządzania ustanowionych w celu zapewnienia skutecznego wprowadzenia działań. Regularnie powiadamiają one Komisję o postępach w ściganiu nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

[…]

2. Z zastrzeżeniem kontroli przeprowadzanych przez państwa członkowskie zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi oraz z zastrzeżeniem postanowienia art. 206 traktatu [EWG] i wszelkich inspekcji prowadzonych w trybie art. 209 lit. c) traktatu, urzędnicy bądź pracownicy Komisji mogą przeprowadzać na miejscu kontrole działań finansowanych z funduszy strukturalnych oraz systemów zarządzania i kontroli, w szczególności w drodze kontroli wyrywkowych.

[…]

3. Odpowiedzialna instytucja i organy przechowują do dyspozycji Komisji wszelkie dokumenty dotyczące wydatków i kontroli związanych z działaniem w okresie trzech lat następujących po ostatniej płatności odnoszącej się do działania” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego rozporządzenia poniżej].

11 Artykuł 24 rozporządzenia nr 4253/88, zatytułowany „Zmniejszenie, zawieszenie i cofnięcie pomocy”, stanowi:

„1. Jeśli wykonywanie działania wydaje się nie uzasadniać bądź części, bądź całości przyznanej pomocy, Komisja przeprowadza właściwe sprawdzenie przypadku w ramach partnerstwa, w szczególności wzywając państwo członkowskie lub organy wyznaczone przez nie do wdrożenia działania do przedstawienia stanowisk w wyznaczonym terminie.

2. W następstwie tego badania Komisja może zmniejszyć lub zawiesić pomoc na dane działanie lub dany środek, jeżeli badanie potwierdza istnienie nieprawidłowości lub istotnej zmiany wpływającej na charakter lub warunki wdrożenia działania lub środka, o których zatwierdzenie nie zwrócono się do Komisji.

[…]”.

12 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia Rady (EWG) 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia nr 2052/88 w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 374, s. 15), zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2083/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 34), zatytułowanym „Kontrola zgodności”, „[w] odpowiednich przypadkach i zgodnie z procedurami właściwymi dla każdej polityki państwa członkowskie dostarczają Komisji dokumenty dotyczące poszanowania przepisów przewidzianych w art. 7 ust. 1 rozporządzenia […] nr 2052/88” [tłumaczenie nieoficjalne].

13 Po konsultacji z komitetem konsultacyjnym ds. rozwoju i transformacji regionów i komitetem przewidzianym w art. 147 traktatu WE, odsyłając do art. 23 rozporządzenia nr 4253/88, Komisja przejęła szereg rozporządzeń wykonawczych, wśród których figuruje rozporządzenie (WE) nr 2064/97 z dnia 15 października 1997 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 4253/88 w zakresie kontroli finansowej prowadzonej przez państwa członkowskie w odniesieniu do operacji współfinansowanych przez fundusze strukturalne (Dz.U. L 290, s. 1).

14 Artykuł 8 rozporządzenia nr 2064/97 przewiduje:

„1. Najpóźniej w chwili złożenia wniosku o płatność końcową i końcowej deklaracji wydatków dla każdej formy interwencji państwa członkowskie przedstawiają Komisji oświadczenie sporządzone […] przez osobę lub organ administracyjny niezależny od wskazanego organu wykonawczego. Oświadczenie to zawiera streszczenie wniosków z kontroli przeprowadzonych w latach ubiegłych i ocenę ważności wniosku o płatność końcową, jak też legalności i prawidłowości transakcji objętych końcową deklaracją wydatków.

2. Jeżeli istotne niedociągnięcia stwierdzone na poziomie zarządzania lub kontroli, jak też wysoka częstotliwość występowania nieprawidłowości uniemożliwiają pozytywną ocenę ważności wniosku o płatność końcową i końcowej deklaracji wydatków, w oświadczeniu należy wskazać te okoliczności oraz oszacować zakres problemu i ocenić jego skutki finansowe.

W takim przypadku Komisja może zażądać przeprowadzenia dodatkowej kontroli w celu ustalenia nieprawidłowości oraz ich usunięcia w wyznaczonym terminie” [tłumaczenie nieoficjalne].

15 W dniu 15 października 1997 r. Komisja przyjęła również wewnętrzne wytyczne w przedmiocie korekt finansowych netto w ramach stosowania art. 24 rozporządzenia nr 4253/88. W pkt 5 i 6 tych wytycznych Komisja wyjaśnia, że w drodze odstępstwa od reguły, iż każda korekta finansowa netto dotyczy wyłącznie nieprawidłowości wykrytej lub wykrytych, wyższa korekta finansowa jest przewidziana jednak, w wypadku gdyby Komisja miała słuszne powody, by uważać, że nieprawidłowość ma systematyczny charakter, odzwierciedlając w konsekwencji systemową niewystarczalność zarządzania, kontroli lub audytu, którą można znaleźć w całym szeregu podobnych

przypadków. W celu dokonania takiej korekty finansowej Komisja posługuje się metodą ekstrapolacji, to znaczy uwzględnia ona poziom i specyfikę struktury administracyjnej uwikłanej w to niedociągnięcie, jak też prawdopodobny zakres nadużycia.

16 Rozporządzenia nr 2052/88 i 4253/88 zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2000 r. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (Dz.U. L 161, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 14, t. 1, s. 31).

17 Rozporządzenie nr 1260/1999 zgodnie z jego art. 2 ust. 1 ma zastosowanie do EFRR, EFS, Sekcji Orientacji EFOGR, jak też Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR).

18 Zgodnie z art. 39 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Korekty finansowe”:

„1. Państwa członkowskie w pierwszej instancji [kolejności] biorą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów wszelkich zasadniczych zmian wpływających na charakter lub warunki wykonania lub nadzorowania pomocy i dokonując wymaganych korekt finansowych.

Państwo członkowskie dokonuje wymaganych korekt finansowych w związku z indywidualnymi lub systemowymi nieprawidłowościami. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu Wspólnoty. Uwolnione w ten sposób fundusze wspólnotowe mogą zostać ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie na daną pomoc zgodnie z rozwiązaniami, które zostaną określone na podstawie art. 53 ust. 2.

2. Jeśli po dokonaniu niezbędnych weryfikacji Komisja stwierdza, że:

a) państwo członkowskie nie spełniło swych zobowiązań w ramach art. 1;

lub

b) całość lub część działań nie usprawiedliwia ani części, ani całości wkładu z funduszy;

lub

c) istnieją poważne wady systemów zarządzania lub kontroli, które mogłyby prowadzić do nieprawidłowości systemowych;

Komisja zawiesza dane płatności okresowe i po przedstawieniu powodów tej decyzji domaga się od państwa członkowskiego przedstawienia uwag i, w miarę potrzeb, dokonania korekt w określonym czasie.

Jeżeli państwo członkowskie zgłasza zastrzeżenia do uwag poczynionych przez Komisję, zostaje zaproszone przez Komisję na spotkanie, w trakcie którego obie strony w ramach współpracy opartej na partnerstwie dokładają starań dla osiągnięcia porozumienia w sprawie tych uwag i wniosków z nich wyciągniętych.

3. Na zakończenie okresu wyznaczonego przez Komisję, jeżeli nie zostało osiągnięte porozumienie, a państwo członkowskie nie dokonało korekt, biorąc pod uwagę uwagi dokonane przez państwo członkowskie, Komisja może w ciągu trzech miesięcy podjąć decyzję o:

a) obniżeniu wpłaty […]

lub

b) dokonaniu wymaganych korekt finansowych poprzez anulowanie całości lub części wkładu funduszy dla danej pomocy.

Przy podejmowaniu decyzji o wielkości korekty Komisja bierze pod uwagę, zgodnie z zasadą proporcjonalności, rodzaj nieprawidłowości lub zmiany, jak również zakres i następstwa finansowe wad stwierdzonych w systemach zarządzania lub kontroli państw członkowskich.

Przy braku decyzji zgodnie z lit. a) lub b) płatności okresowe zostają niezwłocznie odwieszone.

[…]”.

19 Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 213, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 14, t. 1, s. 102), które uchyliło rozporządzenie nr 4254/88 nie zawiera przepisów dotyczących korekt finansowych.

20 Artykuł 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz.U. L 64, s. 13 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 14, t. 1, s. 155) jest sformułowany następująco:

„1. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych wypadków, gdy można uzgodnić z Komisją dłuższy termin, okres, w którym zainteresowane państwo członkowskie może odpowiedzieć na wniosek o przedłożenie swych uwag, zgodnie z art. 39 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1260/1999, i jeśli jest to konieczne, dokonać korekt, ustala się na dwa miesiące.

2. Jeżeli Komisja proponuje korekty finansowe na podstawie ekstrapolacji lub według stawki ryczałtowej, państwu członkowskiemu należy zapewnić możliwość wykazania poprzez badanie odpowiedniej dokumentacji, że nieprawidłowość miała faktycznie mniejszy zakres, niż ocenia Komisja. W porozumieniu z Komisją państwo członkowskie może ograniczyć zakres takiego badania do odpowiednio proporcjonalnej części lub próbki danej dokumentacji. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych wypadków takie badanie nie może trwać dłużej niż kolejne dwa miesiące po dwumiesięcznym okresie określonym w ust. 1. Wyniki takiego badania analizuje się w sposób określony w art. 39 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1260/1999. Komisja uwzględnia wszelkie dowody dostarczone przez państwo członkowskie w terminach, o których mowa powyżej.

3. W każdym przypadku, jeżeli państwo członkowskie nie zgadza się z uwagami przedstawionymi przez Komisję, i zgodnie z art. 39 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1260/1999 odbywa się przesłuchanie, trzymiesięczny okres, w ciągu którego Komisja może wydać decyzję zgodnie z art. 39 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, rozpoczyna bieg od dnia przesłuchania”.

21 Rozporządzenie nr 1260/1999, które miało być zrewidowane przez Radę najpóźniej w dniu 31 grudnia 2006 r., zostało uchylone rozporządzeniem Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz.U. L 210, s. 25), które stosuje się zgodnie z jego art. 1 ust. 1 do tych funduszy bez uszczerbku dla szczególnych przepisów ustanowionych w rozporządzeniach regulujących każdy z tych funduszy.

22 Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. L 210, s. 1) nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego procedury z zakresu korekt finansowych, o których może zdecydować Komisja. To samo odnosi się do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1083/2006 i rozporządzenia nr 1080/2006 (Dz.U. L 371, s. 1).

23 Wspomniane korekty finansowe są przedmiotem przepisów wspólnych dla tych trzech funduszy, ustanowionych w art. 99–102 rozporządzenia nr 1083/2006.

24 Artykuł 100 tego ostatniego rozporządzenia, zatytułowany „Procedura”, stanowi:

„1. Przed podjęciem decyzji o dokonaniu korekty finansowej Komisja wszczyna procedurę, informując państwo członkowskie o swych tymczasowych wnioskach i wzywając państwo członkowskie do zgłoszenia uwag w terminie dwóch miesięcy.

W przypadku gdy Komisja zaproponuje korektę finansową na podstawie ekstrapolacji lub ryczałtu, państwo członkowskie otrzymuje możliwość wykazania, poprzez analizę odnośnych dokumentów, że rzeczywisty zakres nieprawidłowości był mniejszy niż w ocenie Komisji. W porozumieniu z Komisją państwo członkowskie może ograniczyć zakres takiej analizy do stosownej części odnośnych dokumentów lub ich próbki. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków termin przeznaczony na taką analizę nie przekracza kolejnego okresu dwóch miesięcy po dwumiesięcznym okresie, o którym mowa w akapicie pierwszym.

2. Komisja uwzględnia wszelkie dowody przedstawione przez państwo członkowskie w terminach, o których mowa w ust. 1.

3. W przypadku gdy państwo członkowskie nie akceptuje tymczasowych wniosków Komisji, państwo członkowskie jest wzywane do wzięcia udziału w przesłuchaniu przez Komisję, podczas którego obie strony, na zasadzie współpracy opartej na partnerstwie, podejmują wysiłki w celu osiągnięcia porozumienia dotyczącego poczynionych uwag i wynikających z nich wniosków.

4. W przypadku osiągnięcia porozumienia państwo członkowskie może powtórnie wykorzystać dane fundusze wspólnotowe zgodnie z art. 98 ust. 2 akapit drugi.

5. W przypadku braku porozumienia Komisja podejmuje decyzję w sprawie korekty finansowej w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania, uwzględniając wszystkie informacje i uwagi przedłożone w trakcie trwania procedury. Jeśli przesłuchanie nie ma miejsca, sześciomiesięczny okres rozpoczyna bieg dwa miesiące po dacie zaproszenia wysłanego przez Komisję”.

25 Artykuł 108 rozporządzenia nr 1083/2006, zatytułowany „Wejście w życie”, przewiduje w akapitach pierwszym i drugim:

„Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie następnego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Przepisy ustanowione w art. 1–16, 25–28, 32–40, 47–49, 52–54, 56, 58–62, 69–74, 103–105 oraz 108 stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia wyłącznie dla programów na lata 2007–2013. Pozostałe przepisy stosuje się od dnia 1 stycznia 2007 r.”.

26 Rozporządzenie nr 1083/2006 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz.U. L 347, s. 320), którego art. 145 ust. 6 stanowi, że „[a]by dokonać korekty finansowej, Komisja podejmuje decyzję, w drodze aktów wykonawczych, w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania lub od daty otrzymania dodatkowych informacji, jeżeli dane państwo członkowskie zgadza się na przedłożenie takich

dodatkowych informacji w następstwie przesłuchania. Komisja bierze pod uwagę wszystkie informacje i uwagi przedłożone w trakcie trwania procedury. Jeśli przesłuchanie nie ma miejsca, sześciomiesięczny okres rozpoczyna się dwa miesiące po dacie wezwania na przesłuchanie wysłanego przez Komisję".

27 Zgodnie z art. 154 rozporządzenia nr 1303/2013 art. 145 tego rozporządzenia ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.

28 Wspomniany art. 145 znajduje się w części czwartej rozporządzenia nr 1303/2013, która zawiera przepisy ogólne mające zastosowanie do EFRR, EFS, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie zarządzania i kontroli, zarządzania finansowego, zestawienia wydatków i korekt finansowych.

29 Ani rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. L 347, s. 289), ani rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie nr 1303/2013 (Dz.U. L 138, s. 5) nie zawierają przepisu dotyczącego procedury z zakresu korekt finansowych, o których może zdecydować Komisja.

Okoliczności powstania sporu i sporne decyzje

30 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw niniejszego sporu, przedstawione w pkt 1–9 zaskarżonego wyroku, można podsumować następująco:

31 Decyzjami C(94) 3456 z dnia 9 grudnia 1994 r., C(98) 121 z dnia 5 lutego 1998 r. i C(1994) 3043/6 z dnia 25 listopada 1994 r. Komisja zatwierdziła odpowiednio programy operacyjne „Andaluzja" objęty celem nr 1 (1994–1999), „Kraj Basków" objęty celem nr 2 (1997–1999) i „Wspólnota Walencji" objęty celem nr 1 (1994–1999).

32 W trakcie audytów końcowych tych programów Komisja wybrała niektóre przedsięwzięcia do skontrolowania. Badanie tych próbek pozwoliło na ujawnienie licznych nieprawidłowości, w tym niektórych powtarzających się i polegających zasadniczo na naruszeniu norm Unii w dziedzinie zamówień publicznych, jak też przepisów mających zastosowanie w ramach funduszy strukturalnych. Komisja zakwalifikowała te nieprawidłowości jako systemowe.

33 Po różnych wymianach informacji między Komisją i władzami hiszpańskimi instytucja ta zdecydowała się zmniejszyć wkład EFRR przyznany na każdy ze wspomnianych wyżej programów operacyjnych, ekstrapolując na całość tych programów wady systemowe, które jej zdaniem zostały wykryte podczas badania prób losowych.

34 W szczególności w ramach audytu końcowego programu operacyjnego „Andaluzja" Komisja wybrała próbkę losową 37 przedsięwzięć spośród 5319 na kwotę 870 341 396 EUR, to jest 16,69% ostatecznej kwoty zadeklarowanych wydatków, przy pomocy doboru próbki na podstawie jednostki monetarnej i z pomocą komputerowego programu kontrolnego Audit Command Language (ACL). Wnioski z tego audytu zostały przekazane władzom hiszpańskim w raportach z dnia 19 października 2004 r. i 10 kwietnia 2006 r. Po wielu wymianach uwag i informacji między Komisją i władzami hiszpańskimi miało miejsce przesłuchanie w Brukseli (Belgia) w dniach 2 i 3 lipca 2008 r. Przesłuchanie to doprowadziło do zobowiązania się władz hiszpańskich do przedstawienia informacji uzupełniających dotyczących kwalifikowalności danych operacji w terminie trzech tygodni. Te informacje uzupełniające zostały przedstawione w pismach z dnia 22 lipca i 5 sierpnia 2008 r. Komisja skierowała swoje wnioski końcowe do władz hiszpańskich pismem z dnia 19 marca 2009 r., na które odpowiedziały one pismem z dnia 21 kwietnia 2009 r.

35 Decyzją C(2009) 9270 z dnia 30 listopada 2009 r. Komisja zmniejszyła o 219 334 437,31 EUR wkład EFRR w program operacyjny „Andaluzja” przyznany w wysokości 3 323 249 050,16 EUR. To zmniejszenie odpowiada ekstrapolacji nieprawidłowości zakwalifikowanych przez Komisję jako systemowe na całość programu operacyjnego.

36 W ramach audytu końcowego programu operacyjnego „Kraj Basków” Komisja wybrała próbę losową 37 przedsięwzięć spośród 3348 na kwotę 266 765 981 EUR, co odpowiada 36,98% zadeklarowanych wydatków końcowych, stosując tę samą metodę, którą zastosowała do programu operacyjnego „Andaluzja”. Wyniki i wnioski z tego audytu zostały przekazane władzom hiszpańskim w raportach z dni 17 sierpnia 2005 r. i 24 września 2007 r. Po wielu wymianach uwag i informacji między Komisją i władzami hiszpańskimi miało miejsce przesłuchanie w Brukseli w dniach 22 i 23 stycznia 2009 r. Przesłuchanie to doprowadziło do zobowiązania się władz hiszpańskich do przedstawienia informacji dotyczących kwalifikowalności danych operacji w terminie trzech tygodni. Te informacje uzupełniające zostały przekazane w piśmie z dnia 16 lutego 2009 r. i wiadomościach elektronicznych z dni 10, 23 i 24 lutego 2009 r. Komisja skierowała swoje wnioski końcowe do władz hiszpańskich pismem z dnia 29 lipca 2009 r., na które odpowiedziały one pismem z dnia 15 września 2009 r.

37 Decyzją C(2009) 10678 z dnia 23 grudnia 2009 r. Komisja zmniejszyła o 27 884 692,27 EUR wkład EFRR w program operacyjny „Kraj Basków” przyznany w wysokości 301 152 434 EUR. To zmniejszenie odpowiada ekstrapolacji nieprawidłowości zakwalifikowanych przez Komisję jako systemowe na całość programu operacyjnego.

38 W ramach audytu końcowego programu operacyjnego „Wspólnota Walencji” Komisja wybrała próbę losową 38 przedsięwzięć spośród 7862 na kwotę 607 075 404,63 EUR, co odpowiada 28,72% zadeklarowanych wydatków końcowych, stosując tę samą metodę, którą zastosowała do obu pozostałych programów operacyjnych. Wyniki i wnioski z tego audytu zostały przekazane władzom hiszpańskim w raportach z dni 10 czerwca 2004 r. i 10 kwietnia 2006 r. Po wielu wymianach uwag i informacji między Komisją i władzami hiszpańskimi miało miejsce przesłuchanie w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2008 r. Przesłuchanie to doprowadziło do zobowiązania się władz hiszpańskich do przedstawienia informacji uzupełniających dotyczących kwalifikowalności danych operacji w terminie trzech tygodni. Te informacje uzupełniające zostały przekazane pismem z dnia 24 listopada 2008 r. Komisja skierowała swoje wnioski końcowe do władz hiszpańskich pismem z dnia 29 maja 2009 r., na które odpowiedziały one pismem z dnia 3 lipca 2009 r. i wiadomościami elektronicznymi z dnia 7 lipca 2009 r.

39 Decyzją C(2010) 337 z dnia 28 stycznia 2010 r. Komisja zmniejszyła o 115 612 377,25 EUR wkład EFRR w program operacyjny „Wspólnota Walencji” przyznany w wysokości 1 298 056 426,49 EUR. To zmniejszenie odpowiada ekstrapolacji nieprawidłowości zakwalifikowanych przez Komisję jako systemowe na całość programu operacyjnego.

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

40 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 11 lutego 2010 r. (sprawa T-65/10), 8 marca 2010 r. (sprawa T-113/10) i 24 marca 2010 r. (sprawa T-138/10) Królestwo Hiszpanii wniosło skargi o stwierdzenie nieważności spornych decyzji.

41 Na mocy postanowienia prezesa siódmej izby Sądu z dnia 26 kwietnia 2010 r. te trzy sprawy zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej, jak również do celów wydania wyroku.

42 W uzasadnieniu tych skarg Królestwo Hiszpanii podniosło cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczył naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, gdyż Komisja nie może dokonywać poprzez ekstrapolację korekt finansowych, które przewiduje ten przepis. Zarzut drugi, podniesiony posiłkowo, dotyczył naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88 i art. 4 ust. 3 TUE, gdyż nie stwierdzono

żadnych braków w systemach zarządzania, kontroli lub audytu w odniesieniu do rozpatrywanych zmodyfikowanych umów. Zarzut trzeci, podniesiony również posiłkowo, dotyczył naruszenia art. 24 rozporządzenia nr 4253/88, gdyż próbka przedsięwzięć wykorzystana przez Komisję do przeprowadzenia korekt finansowych poprzez ekstrapolację nie jest reprezentatywna dla rozpatrywanych programów operacyjnych. Zarzut czwarty dotyczył naruszenia art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95, jak też zasady przestrzegania rozsądnego terminu przez to, że Komisja przekroczyła termin wymagany do dokonania rozpatrywanych korekt finansowych.

43 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił kolejno zarzuty czwarty, pierwszy, drugi i trzeci i w konsekwencji wspomniane skargi w całości.

Żądania stron przed Trybunałem

44 W odwołaniu Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— wydanie przez Trybunał ostatecznego orzeczenia w sprawie i stwierdzenia nieważności spornych decyzji, jak też

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

45 Komisja wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

Argumentacja stron

46 W uzasadnieniu odwołania Królestwo Hiszpanii podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa, jakiego Sąd dopuścił się, uznając, że art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88 stanowi podstawę prawną pozwalającą Komisji na dokonanie korekt finansowych opartych na ekstrapolacji. W zarzucie drugim Królestwo Hiszpanii podnosi, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do kontroli wiarygodności, spójności, istotności i odpowiedniego charakteru ekstrapolacji, którą posłużyła się Komisja w niniejszym przypadku, gdyż po pierwsze, przyjęty zbiór próbek został określony na podstawie wydatków zadeklarowanych, a nie na podstawie przyznanego wkładu, po drugie, wydatki, które nie były współfinansowane i zostały wycofane przez to państwo członkowskie, zostały uwzględnione w tym kontekście, po trzecie, próbka wybrana przez Komisję charakteryzowała się brakiem jednorodności i po czwarte, próbka ta nie wykazuje wystarczającego poziomu wiarygodności.

47 Komisja utrzymuje zasadniczo, że zarzut pierwszy należy uznać za bezpodstawny. Co się tyczy zarzutu drugiego, podnoszona jest w nim kwestia faktyczna, wobec czego należy odrzucić go jako niedopuszczalny lub w każdym razie oddalić jako pozbawiony podstaw.

Ocena Trybunału

48 W celu rozpatrzenia niniejszego odwołania należy zaznaczyć na wstępie, że zaskarżonym wyrokiem Sąd rozpatrzył skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Królestwo Hiszpanii, oddalając je po stwierdzeniu bezpodstawności czterech zarzutów podniesionych w uzasadnieniu tych skarg przez to państwo członkowskie.

49 W szczególności Sąd zbadał w pierwszej kolejności zarzut czwarty dotyczący zasadniczo tego, że sporne decyzje zostały przyjęte przez Komisję w terminach, które nie można uznać za rozsądne. W pkt 56 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jednak ten zarzut jako pozbawiony podstaw. W ten sposób Sąd uznał formalną prawidłowość spornych decyzji.

50 Niemniej w tym względzie z uzasadnienia zawartego w pkt 56–89, jak też w pkt 93 i 94 wyroków Hiszpania/Komisja (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) i Hiszpania/Komisja (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) wynika, że od roku 2000 przyjęcie przez Komisję decyzji w przedmiocie korekty finansowej podlega określonemu terminowi prawnemu i że długość owego terminu jest różna w zależności od mającego zastosowanie uregulowania.

51 Trybunał uważa, że w aktualnym stanie prawa Unii nie ma niczego, co podważałoby to orzecznictwo, a wręcz przeciwnie – można je przenieść na niniejszą sprawę.

52 I tak zgodnie z art. 100 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006 Komisja podejmuje decyzję w sprawie korekty finansowej w terminie sześciu miesięcy od daty przesłuchania, a jeśli przesłuchanie nie miało miejsca, sześciomiesięczny okres rozpoczyna bieg dwa miesiące po dacie wysłania zaproszenia przez Komisję.

53 Z art. 108 akapit drugi rozporządzenia nr 1083/2006 wynika, że wspomniany art. 100 stosuje się od dnia 1 stycznia 2007 r., także w odniesieniu do programów przed okresem 2007–2013.

54 Tymczasem w niniejszej sprawie przesłuchania Królestwa Hiszpanii odbyły się odpowiednio w dniach 2 i 3 lipca 2008 r. dla programu operacyjnego „Andaluzja”, w dniach 22 i 23 stycznia 2009 r. dla programu operacyjnego „Kraj Basków” oraz w dniach 4 i 5 listopada 2008 r. dla programu operacyjnego „Wspólnota Walencji”. Komisja przyjęła natomiast sporne decyzje odnoszące się do wspomnianych programów dopiero odpowiednio w dniach 30 listopada 2009 r., 23 grudnia 2009 r. i 28 stycznia 2010 r.

55 W konsekwencji Komisja nie dochowała w tym wypadku sześciomiesięcznego terminu wyznaczonego w art. 100 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006.

56 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika z jednej strony, że brak poszanowania przepisów proceduralnych dotyczących przyjęcia aktu, z którym wiążą się niekorzystne skutki, takiego jak fakt, iż Komisja nie przyjęła spornej decyzji w terminie wyznaczonym przez prawodawcę Unii, stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych (zob. wyroki: Zjednoczone Królestwo/Rada, 68/86, EU:C:1988:85, pkt 48, 49; Hiszpania/Komisja, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, pkt 103; a także Hiszpania/Komisja, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, pkt 103), i z drugiej strony, że jeżeli sąd Unii stwierdzi, badając dany akt, że nie został on przyjęty prawidłowo, powinien wyciągnąć konsekwencje naruszenia istotnego wymogu proceduralnego i w konsekwencji stwierdzić nieważność aktu obarczonego taką wadą (zob. wyroki: Komisja/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, pkt 51; Komisja/Solvay, C-287/95 P i C-288/95 P, EU:C:2000:189, pkt 55; Hiszpania/Komisja, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, pkt 103; jak też Hiszpania/Komisja, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, pkt 103).

57 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poza szczególnymi przypadkami, zwłaszcza takimi, jakie zostały przewidziane w regulaminach postępowania sądów Unii, sąd Unii nie może oprzeć orzeczenia na uwzględnionej z urzędu przesłance, nawet jeżeli miałaby ona

charakter bezwzględnej przeszkody procesowej, bez wcześniejszego wezwania stron do przedstawienia uwag w tym przedmiocie (zob. wyroki: Komisja/Irlandia i in., C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 57; OHIM/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, pkt 54).

58 Co się tyczy kwestii terminu, w którym należy przyjąć decyzję w przedmiocie korekty finansowej, należy zaznaczyć, że w sprawach zakończonych wyrokami Hiszpania/Komisja (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) i Hiszpania/Komisja (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), które dotyczyły zasadniczo identycznych kwestii faktycznych i prawnych, Królestwo Hiszpanii i Komisja miały już sposobność omówienia tej kwestii. Poza tym w tych sprawach Trybunał wezwał strony do skupienia się w swoich wystąpieniach na wspomnianej kwestii.

59 Ponadto orzecznictwo to zostało od tamtej pory potwierdzone wielokrotnie przez Trybunał (zob. wyroki: Hiszpania/Komisja, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, Hiszpania/Komisja, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Wynika stąd z jednej strony, że Komisja miała dość sposobności do przedstawienia w ramach kontradyktoryjnego postępowania swych zarzutów i argumentów co do znaczenia terminu określonego w art. 100 ust. 5 rozporządzenia nr 1083/2006, a z drugiej strony, że orzecznictwo Trybunału dotyczące wykładni, jaką należy nadać temu przepisowi, należy uznać za utrwalone.

61 Należy zatem stwierdzić, że niniejsza sprawa stanowi szczególny przypadek w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 57 niniejszego wyroku i że nie ma potrzeby wzywania stron do przedstawienia uwag w przedmiocie tej przesłanki.

62 W tych warunkach należy stwierdzić, że Komisja przyjęła sporne decyzje bez zachowania terminu prawnego przewidzianego w rozporządzeniu Rady.

63 W konsekwencji Sąd naruszył prawo, oddalając wniesione przez Królestwo Hiszpanii skargi, zamiast wymierzyć sankcję za naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, którym obciążone są sporne decyzje.

64 Zaskarżony wyrok należy zatem uchylić.

W przedmiocie skarg w pierwszej instancji

65 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Trybunał może wówczas wydać ostateczne orzeczenie w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

66 W niniejszym przypadku Trybunał posiada niezbędne dane, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności spornych decyzji, wniesionych do Sądu przez Królestwo Hiszpanii.

67 W tym względzie wystarczy wskazać, że ze względów przedstawionych w pkt 50–63 niniejszego wyroku należy stwierdzić nieważność spornych decyzji z uwagi na naruszenie istotnych wymogów proceduralnych.

W przedmiocie kosztów

68 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania Trybunału, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

69 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Hiszpanii wygrało sprawę w ramach odwołania, a skargi wniesione do Sądu zostały uwzględnione, należy zgodnie z żądaniem Królestwa Hiszpanii obciążyć Komisję własnymi kosztami, a także kosztami poniesionymi przez to państwo członkowskie zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej Hiszpania/Komisja (T-65/10, T-113/10 i T-138/10, EU:T:2013:93) zostaje uchylony.

2) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2009) 9270 z dnia 30 listopada 2009 r., C(2009) 10678 z dnia 23 grudnia 2009 r. i C(2010) 337 z dnia 28 stycznia 2010 r., zmniejszających wkład Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przyznany odpowiednio z tytułu programu operacyjnego „Andaluzja" objętego celem nr 1 (1994–1999) na podstawie decyzji Komisji C(94) 3456 z dnia 9 grudnia 1994 r., programu operacyjnego „Kraj Basków" objętego celem nr 2 (1997–1999) na podstawie decyzji Komisji C(1998) 121 z dnia 5 lutego 1998 r. i programu operacyjnego „Wspólnota Walencji" objętego celem nr 1 (1994–1999) na podstawie decyzji Komisji C(1994) 3043/6 z dnia 25 listopada 1994 r.

3) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami Królestwa Hiszpanii i własnymi kosztami, poniesionymi zarówno w postępowaniu w pierwszej instancji, jak i w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

Podpisy