Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 24. junija 2015*

„Pritožba — Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) — Zmanjšanje finančne pomoči — Metoda izračuna z ekstrapolacijo — Postopek sprejemanja odločbe s strani Evropske komisije — Nespoštovanje določenega roka — Posledice“

V zadevi C-263/13 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 14. maja 2013,

Kraljevina Španija, ki jo zastopa A. Rubio González, agent,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in A. Steiblytė, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, S. Rodin, A. Borg Barthet, sodnika, M. Berger, sodnica, in F. Biltgen (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Španija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije Španija/Komisija (T-65/10, T-113/10 in T-138/10, EU:T:2013:93, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo tožbe Kraljevine Španije za razglasitev ničnosti odločb Komisije C(2009) 9270

* Jezik postopka: španščina.

z dne 30. novembra 2009, C(2009) 10678 z dne 23. decembra 2009 in C(2010) 337 z dne 28. januarja 2010 (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijane odločbe), s katerimi je bila znižana pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), dodeljena za operativni program „Andaluzija“, ki spada v cilj 1 (1994–1999), na podlagi Odločbe Komisije C(94) 3456 z dne 9. decembra 1994, za operativni program „Baskija“, ki spada v cilj 2 (1997–1999), na podlagi Odločbe Komisije C(1998) 121 z dne 5. februarja 1998 in za operativni program „Avtonomna skupnost Valencia“, ki spada v cilj 1 (1994–1999), na podlagi Odločbe Komisije C(1994) 3043/6 z dne 25. novembra 1994.

Pravni okvir

2 Člen 1(2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) določa, da „‚[n]epravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki“.

3 Člen 3(1), prvi pododstavek, te uredbe določa:

„Pregon zastara v štirih letih od storitve nepravilnosti iz člena 1(1). Sektorski predpisi pa lahko določijo krajši zastaralni rok, ki ne sme biti krajši od treh let.“

4 ESRR je bil ustanovljen z Uredbo Sveta (EGS) št. 724/75 z dne 18. marca 1975 (UL L 73, str. 1, popravek v UL 1975, L 110, str. 44), ki je bila večkrat spremenjena, nato pa od 1. januarja 1985 nadomeščena z Uredbo Sveta (EGS) št. 1787/84 z dne 19. junija 1984 o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 169, str. 1).

5 Leta 1988 je bila ureditev strukturnih skladov spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2052/88 z dne 24. junija 1988 o nalogah strukturnih skladov in njihovi uspešnosti ter o usklajevanju njihovih ukrepov med seboj in z ukrepi Evropske investicijske banke ter drugih obstoječih finančnih instrumentov (UL L 185, str. 9).

6 Svet je moral Uredbo št. 2052/88, ki je začela veljati 1. januarja 1989, na predlog Komisije Evropskih skupnosti pregledati v roku, ki se je iztekel 31. decembra 1993.

7 Ta uredba je bila tako spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2081/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, str. 5), ki pa jo je bilo treba pregledati do 31. decembra 1999.

8 S temi uredbami so bili ustanovljeni strukturni skladi (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), Usmerjevalni oddelek, Evropski socialni sklad (ESS) in ESRR), ki so namenjeni odpravi največjih razvojnih neravnovesij med regijami Evropske unije, zlasti s spodbujanjem razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju (cilj št. 1), in s preobrazbo regij, obmejnih regij in delov regij (vključno z območji z zaposlitvenimi možnostmi in mestnimi skupnostmi), ki jih je močno prizadelo zmanjšanje industrijske proizvodnje (cilj št. 2).

9 Člen 7 Uredbe št. 2052/88, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2081/93 (v nadaljevanju: Uredba št. 2052/88), naslovljen „Skladnost in nadzor“, v odstavku 1 določa:

„Ukrepi, ki se financirajo iz strukturnih skladov ali iz [Evropske investicijske banke (BEI)] ali kakega drugega finančnega instrumenta, morajo biti v skladu z določbami Pogodb in pravnih aktov, sprejetih na njuni podlagi, ter s politikami Skupnosti, vključno s pravili o konkurenci, oddaji javnih naročil, varstvu okolja in z načelom enakih možnosti za moške in ženske.“

10 Uredba Sveta (EGS) št. 4253/88 z dne 19. decembra 1988 o določbah za izvajanje Uredbe št. 2052/88 glede usklajevanja dejavnosti različnih strukturnih skladov med seboj in z dejavnostmi Evropske investicijske banke ter drugih obstoječih finančnih instrumentov (UL L 374, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2082/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, str. 20, v nadaljevanju: Uredba št. 4253/88) v členu 23, naslovljenem „Finančni nadzor“, določa:

„1. Da bi se zagotovila uspešnost ukrepov, ki jih izvajajo javni ali zasebni izvajalci, sprejmejo države članice potrebne ukrepe za njihovo izvajanje, zato da:

— redno preverjajo, da se ukrepi, ki jih financira Skupnost, pravilno izvajajo,

— preprečujejo in preganjajo nepravilnosti;

— povrnejo morebitne zneske, izgubljene zaradi nepravilnosti ali malomarnosti. Razen kadar država članica in/ali organ izvajanja in/ali izvajalec dokaže, da ni odgovoren za nepravilnost ali malomarnost, je država članica subsidiarno odgovorna za povrnitev vseh neupravičeno izplačanih zneskov. […]

Države članice obvestijo Komisijo o ukrepih, ki jih sprejmejo v ta namen, ter predvsem uradno sporočijo Komisiji opis sistemov upravljanja in nadzora, vzpostavljenih za zagotovitev učinkovitega izvajanja ukrepov. Komisijo redno obveščajo o napredku upravnih in sodnih postopkov.

[…]

2. Brez poseganja v preglede, ki jih opravijo države članice v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi, in brez poseganja v določbe člena 206 Pogodbe [EGS] in kakršne koli inšpekcijske preglede, opravljene na podlagi člena 209(c) Pogodbe, lahko uradniki in uslužbenci Komisije opravijo preglede na kraju samem, vključno s pregledi vzorcev ukrepov, ki so jih financirali strukturni skladi, ter upravljavskih in nadzornih sistemov.

[…]

3. V treh letih po zadnjem plačilu za nek ukrep organ in pristojne oblasti hranijo vse spremne listine o izdatkih in pregledih zadevnega ukrepa, ki so na voljo Komisiji.“

11 Člen 24 Uredbe št. 4253/88, naslovljen „Znižanje, zadržanje in ukinitev pomoči“, določa:

„1. Če se izkaže, da izvajanje nekega ukrepa ne upravičuje dela ali celote dodeljene pomoči, Komisija ustrezno preuči primer in zahteva predvsem, da zadevna država članica ali organi, ki jih je ta imenovala za izvedbo ukrepa, predložijo svoje pripombe v določenem roku.

2. Po tem pregledu lahko Komisija zmanjša ali začasno prekine pomoč za zadevni ukrep, če pregled potrdi obstoj nepravilnosti ali pomembne spremembe, ki vpliva na naravo ali pogoje izvajanja ukrepa, in za katero ni bila pridobljena odobritev Komisije.

[…]“

12 Člen 11 Uredbe Sveta (EGS) št. 4254/88 o določbah za izvajanje Uredbe št. 2052/88 v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj (UL L 374, str. 15), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2083/93 z dne 20. julija 1993 (UL L 193, str. 34), naslovljen „Preizkus skladnosti“, določa, da „[d]ržave članice v ustreznih primerih in v skladu s postopkom, ki je značilen za posamezno politiko, Komisiji predložijo elemente v zvezi s spoštovanjem določb iz člena 7(1) Uredbe […] št. 2052/88.“

13 Komisija je po posvetovanju z odborom za razvoj in preobrazbo regij in z odborom iz člena 147 Pogodbe ES ter ob sklicevanju na člen 23 Uredbe št. 4253/88 sprejela več izvedbenih uredb, med katerimi je tudi Uredba (ES) št. 2064/97 z dne 15. oktobra 1997 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 4253/88, kar zadeva finančni nadzor, ki ga države članice izvajajo nad dejavnostmi, ki jih sofinancirajo strukturni skladi (UL L 290, str. 1).

14 Člen 8 Uredbe št. 2064/97 določa:

„1. Države članice najpozneje ob vložitvi zahtevka za končno plačilo in končne izjave o izdatkih glede vsake oblike pomoči Komisiji predložijo poročilo […], ki ga pripravi oseba ali organ, funkcionalno neodvisen od izvajalske službe. To poročilo zajema ugotovitve pregledov, izvedenih v predhodnih letih, in splošne ugotovitve glede veljavnosti zahtevka za končno plačilo ter zakonitosti in pravilnosti transakcij, na katerih temelji končna izjava o izdatkih.

2. Če zaradi obstoja hudih pomanjkljivosti pri upravljanju ali nadzoru ali zaradi velike pogostnosti zabeleženih nepravilnosti ni mogoče podati pozitivne ugotovitve glede veljavnosti zahteve za končno plačilo in končne izjave o izdatkih, se v izjavo iz odstavka 1 navede te pomanjkljivosti in nepravilnosti. V teh okoliščinah se v poročilu oceni tudi obseg težave in njene finančne posledice.

V takem primeru lahko Komisija zahteva dodaten pregled, da se ugotovijo nepravilnosti in doseže njihova odprava v določenem roku.“

15 Komisija je 15. oktobra 1997 sprejela tudi notranje smernice v zvezi z neto finančnimi popravki v okviru uporabe člena 24 Uredbe št. 4253/88. V točkah 5 in 6 navedenih notranjih smernic Komisija pojasnjuje, da je z odstopanjem od pravila, da se vsak neto finančni popravek nanaša samo na ugotovljeno nepravilnost ali nepravilnosti, predviden večji finančni popravek, če bi Komisija lahko utemeljeno štela, da gre za sistemsko nepravilnost, ki odraža sistemske pomanjkljivosti pri upravljanju, nadzoru ali reviziji, ki bi lahko obstajale v celi vrsti podobnih primerov. Komisija za tak finančni popravek uporabi metodo ekstrapolacije, to pomeni, da upošteva raven in posebnosti administrativne strukture, ki je vpletena v to pomanjkljivost, ter verjeten obseg zlorabe.

16 Uredbi št. 2052/88 in 4253/88 sta bili 1. januarja 2000 razveljavljeni na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 31).

17 Člen 2(1) Uredbe št. 1260/1999 določa, da se ta uredba uporablja za ESRR, za ESS, za Usmerjevalni oddelek EKUJS in za Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR).

18 Člen 39 te uredbe, naslovljen „Finančni popravki“, določa:

„1. Države članice so odgovorne predvsem za raziskavo nepravilnosti, ukrepanje ob dokazu večje spremembe, ki vpliva na naravo ali pogoje za izvajanje ali nadzor pomoči, in za izvedbo potrebnih finančnih popravkov.

Država članica izvede zahtevane finančne popravke v zvezi s posamezno ali sistemsko nepravilnostjo. Popravki, ki jih izvede država članica, preklicujejo celoten ali delni prispevek Skupnosti. Sredstva skladov Skupnosti, sproščena na ta način, lahko država članica ponovno uporabi za zadevno pomoč v skladu z določbami, ki se opredelijo na podlagi člena 53(2).

2. Če po končanju potrebnega preverjanja Komisija ugotovi, da:

(a) država članica ni izpolnila svojih obveznosti po odstavku 1;

ali

(b) celotna aktivnost ali njen del ne upravičuje niti delnega niti celotnega prispevka iz skladov;

ali

(c) obstajajo hujše pomanjkljivosti v upravljalnih ali nadzornih sistemih, ki lahko vodijo v sistemske nepravilnosti,

Komisija odloži zadevna vmesna plačila in z navedbo svojih razlogov zahteva, da država članica predloži svoje pripombe, in kjer je primerno, v določenem časovnem obdobju izvede popravke.

Če država članica nasprotuje ugotovitvam Komisije, jo ta povabi na zaslišanje, v katerem se obe strani v sodelovanju, ki temelji na partnerstvu, trudita doseči dogovor o ugotovitvah in na njih temelječih sklepih.

3. Na koncu obdobja, ki ga določi Komisija, lahko ta, če ni dosežen dogovor in država članica ne opravi popravkov in ob upoštevanju pripomb države članice, v treh mesecih odloči, da:

(a) zmanjša plačilo na račun […]

ali

(b) izvede potrebne finančne popravke s preklicem celotnega ali delnega prispevka skladov za zadevno pomoč.

Komisija pri določanju zneska popravka v skladu z načelom sorazmernosti upošteva vrsto nepravilnosti ali spremembe ter obseg in finančne posledice pomanjkljivosti, ugotovljenih v upravljalnih ali nadzornih sistemih države članice.

Če ni sprejet sklep, da se stori bodisi (a) bodisi (b), odložitev vmesnih plačil takoj preneha.

[…]“

19 Uredba (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 102), s katero je bila razveljavljena Uredba Sveta (EGS) št. 4254/88 z dne 19. decembra 1988 o izvajanju Uredbe (EGS) št. 2052/88 glede Evropskega sklada za regionalni razvoj (UL L 374, 31.12.1988, str. 15)., ne vsebuje pravil o finančnih popravkih.

20 Člen 5 Uredbe Komisije (ES) št. 448/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede postopkov izvajanja finančnih popravkov pri pomoči iz Strukturnih skladov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 14, zvezek 1, str. 155) določa:

„1. Rok, ki ga ima ustrezna država članica na voljo za odziv na zahtevo po prvem pododstavku člena 39(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999 in predložitev svojih pripomb ter po potrebi izvedbo popravkov, znaša dva meseca, razen v upravičenih primerih, v katerih lahko Komisija dovoli daljši rok.

2. Če Komisija predlaga finančne popravke na podlagi ekstrapolacije ali pavšalne stopnje, ima država članica možnost, da s preverjanjem zadevnih dosjejev dokaže, da je dejanski obseg nepravilnosti manjši od tistega, ki ga je ocenila Komisija. Država članica lahko s soglasjem Komisije omeji obseg preverjanja na ustrezen del ali reprezentativni vzorec zadevnih dosjejev. Razen v upravičenih primerih rok za to preverjanje ni daljši od dveh mesecev, ki sledita obdobju dveh mesecev iz odstavka 1. Rezultati tega preverjanja se preučijo po postopku iz drugega pododstavka člena 39(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999. Komisija upošteva vsa dokazila, ki jih država članica predloži v rokih.

3. Kadar država članica ugovarja ugotovitvam Komisije in poteka zaslišanje po drugem pododstavku člena 39(2) Uredbe (ES) št. 1260/1999 začne trimesečni rok, v katerem lahko Komisija odloči po členu 39(3) te uredbe, teči na dan začetka zaslišanja.“

21 Uredba št. 1260/1999, ki bi jo moral Svet pregledati najpozneje 31. decembra 2006, je bila razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu (UL L 210, str. 25), ki se v skladu z njenim členom 1(1) uporablja za navedene sklade, brez poseganja v posebne določbe iz uredb, ki urejajo posamezen sklad.

22 Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (UL L 210, str. 1) ne vsebuje nobene določbe o postopku v zvezi s finančnimi popravki, ki jih lahko določi Komisija. Enako velja za Uredbo Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe št. 1083/2006 ter Uredbe št. 1080/2006 (UL L 371, str. 1).

23 Za navedene finančne popravke veljajo pravila, ki so za te tri sklade skupna, navedena v členih od 99 do 102 Uredbe št. 1083/2006.

24 Člen 100 zadnjenavedene uredbe, naslovljen „Postopek“, določa:

„1. Pred sprejemom odločitve o finančnem popravku, Komisija prične postopek z obvestilom države članice o svojih začasnih ugotovitvah in z zahtevo, da država članica v dveh mesecih predloži svoje stališče.

Če Komisija predlaga finančne popravke na podlagi ekstrapolacije ali pavšala, ima država članica s pregledom zadevne dokumentacije možnost dokazati, da je dejanski obseg nepravilnosti manjši od ocene Komisije. Ob soglasju s Komisijo lahko država članica omeji svoj pregled na ustrezen delež ali vzorec dokumentacije. Razen v upravičenih primerih je za ta pregled dovoljen rok največ dveh mesecev poleg dvomesečnega obdobja iz prvega pododstavka.

2. Komisija upošteva vse dokaze, ki jih v časovnih rokih, omenjenih v odstavku 1, predloži država članica.

3. Če država članica ne sprejme začasnih ugotovitev Komisije, je država članica povabljena na zaslišanje pred Komisijo, kjer obe strani s sodelovanjem, temelječim na partnerstvu, poskušata doseči dogovor glede ugotovitev in zaključkov.

4. V primeru dogovora sme država članica ponovno uporabiti zadevna sredstva Skupnosti v skladu z drugim pododstavkom člena 98(2).

5. Če do dogovora ne pride, Komisija sprejme odločitev o finančnem popravku v roku šestih mesecev od datuma zaslišanja, in pri tem upošteva vse informacije in ugotovitve, ki so ji bile predložene med postopkom. Če do zaslišanja ne pride, začne šestmesečni rok teči na datum vabila, ki ga je poslala Komisija.“

25 Člen 108 Uredbe št. 1083/2006, naslovljen „Začetek veljavnosti“, v prvem in drugem odstavku določa:

„Ta uredba začne veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Določbe iz členov od 1 do 16, od 25 do 28, od 32 do 40, od 47 do 49, od 52 do 54, 56, od 58 do 62, od 69 do 74, od 103 do 105 in 108 se uporabljajo od dneva začetka veljavnosti te uredbe samo za programe za obdobje 2007–2013. Druge določbe se uporabljajo od 1. januarja 2007.“

26 Uredba št. 1083/2006 je bila razveljavljena z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L 347, str. 320), katere člen 145(6) določa, da „Komisija z izvedbenimi akti sprejme odločitev o izvedbi finančnih popravkov v šestih mesecih od datuma zaslišanja ali od datuma prejema dodatnih informacij, kadar se država članica strinja, da predloži take dodatne informacije po zaslišanju[,] [da] Komisija upošteva vse informacije in pripombe, predložene med postopkom[, in da] [č]e zaslišanje ni izvedeno, začne šestmesečni rok teči dva meseca po datumu vabila na zaslišanje, ki ga je poslala Komisija“.

27 Člen 154 Uredbe št. 1303/2013 določa, da se člen 145 te uredbe uporablja z učinkom od 1. januarja 2014.

28 Ta člen 145 spada v četrti del Uredbe št. 1303/2013, ki vsebuje splošna pravila, ki se uporabljajo za ESRR, ESS, Kohezijski sklad in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, glede upravljanja in nadzora, finančnega upravljanja, računovodstva in finančnih popravkov.

29 Ne Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja „naložbe za rast in delovna mesta“ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006 (UL L 347, str. 289) ne Delegirana uredba Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 (UL L 138, str. 5) ne vsebuje določb o postopku v zvezi s finančnimi popravki, ki jih lahko določi Komisija.

Dejansko stanje in sporne odločbe

30 Dejansko stanje tega spora, kakor je predstavljeno v točkah od 1 do 9 izpodbijane sodbe, je mogoče povzeti, kot je navedeno v nadaljevanju.

31 Komisija je z odločbami C(94) 3456 z dne 9. decembra 1994, C(1998) 121 z dne 5. februarja 1998 in C(1994) 3043/6 z dne 25. novembra 1994 odobrila operativne programe „Andaluzija“, ki spada v cilj 1 (1994–1999), „Baskija“, ki spada v cilj 2 (1997–1999), in „Avtonomna skupnost Valencia“, ki spada v cilj 1 (1994–1999).

32 Komisija je pri reviziji ob zaključku teh programov izbrala nekatere projekte, da bi opravila pregled. Preverjanje teh vzorcev naj bi razkrilo številne nepravilnosti, med katerimi so se nekatere ponavljale in so pomenile predvsem kršitve predpisov Unije o javnem naročanju ter pravil, ki se uporabljajo za strukturne sklade. Komisija je te nepravilnosti označila za sistemske.

33 Po več pogovorih med Komisijo in španskimi organi je ta institucija odločila, da zniža pomoč iz ESRR, ki je bila dodeljena posameznim operativnim programom, navedenim zgoraj, pri čemer je sistemske napake, ki jih je po njenem mnenju odkrila pri preverjanju vzorcev, ekstrapolirala na vse programe.

34 Konkretno, Komisija je pri reviziji ob koncu operativnega programa „Andaluzija“ izbrala naključni vzorec 37 projektov od 5319 v znesku 870.341.396 EUR, to je 16,69 % končnega zneska prijavljenih izdatkov, z metodo vzorčenja po denarni enoti in s programsko opremo Audit Command Language (ACL), ki je računalniško podprta revizijska tehnika. Ugotovitve te revizije so bile španskim organom sporočene v poročilih z dne 19. oktobra 2004 in 10. aprila 2006. Potem ko so si Komisija in španski organi večkrat izmenjali pripombe in informacije, je bilo v Bruslju 2. in 3. julija 2008 opravljeno zaslišanje. To zaslišanje je privedlo do zaveze španskih organov, da v roku treh tednov predložijo

dodatne informacije o dopustnosti zadevnih transakcij. Te dodatne informacije so bile predložene z dopisoma z dne 22. julija in 5. avgusta 2008. Komisija je svoje končne ugotovitve španskim organom poslala z dopisom z dne 19. marca 2009. Ti so odgovorili z dopisom z dne 21. aprila 2009.

35 Komisija je z Odločbo C(2009) 9270 z dne 30. novembra 2009 pomoč iz ESRR za operativni program „Andaluzija“ v znesku 3.323.249.050,16 EUR znižala za 219.334.437,31 EUR. To znižanje je posledica ekstrapolacije nepravilnosti, ki jih je Komisija označila za sistemske, na celoten operativni program.

36 Komisija je pri reviziji ob koncu operativnega programa Baskija izbrala naključni vzorec 37 projektov od 3348 v znesku 266.765.981 EUR, to je 36,98 % končnega zneska prijavljenih izdatkov, z uporabo enake metode kot pri operativnem programu „Andaluzija“. Izsledki in ugotovitve te revizije so bili španskim organom sporočeni v poročilih z dne 17. avgusta 2005 in 24. septembra 2007. Po izmenjavi pripomb in informacij je bilo v Bruslju 22. in 23. januarja 2009 opravljeno zaslišanje. To zaslišanje je privedlo do zaveze španskih organov, da v roku treh tednov predložijo dodatne informacije o dopustnosti zadevnih transakcij. Te dodatne informacije so bile poslane z dopisom z dne 16. februarja 2009 in z elektronsko pošto z dne 10., 23. in 24. februarja 2009. Komisija je svoje končne ugotovitve španskim organom poslala z dopisom z dne 29. julija 2009. Ti so odgovorili z dopisom z dne 15. septembra 2009.

37 Komisija je z Odločbo C(2009) 10678 z dne 23. decembra 2009 pomoč iz ESRR za operativni program „Baskija“ v znesku 301.152.434 EUR znižala za 27.884.692,27 EUR. To znižanje je posledica ekstrapolacije nepravilnosti, ki jih je Komisija označila za sistemske, na celoten operativni program.

38 Komisija je pri reviziji ob koncu operativnega programa „Avtonomna skupnost Valencia“ izbrala naključni vzorec 38 projektov od 7862 v znesku 607.075.404,63 EUR, to je 28,72 % končnega zneska prijavljenih izdatkov, z uporabo enake metode kot prvih dveh operativnih programih. Izsledki in ugotovitve te revizije so bili španskim organom sporočeni v poročilih z dne 10. junija 2004 in 10. aprila 2006. Po izmenjavi pripomb in informacij je bilo v Bruslju 4. in 5. novembra 2008 opravljeno zaslišanje. To zaslišanje je privedlo do zaveze španskih organov, da v roku treh tednov predložijo dodatne informacije o dopustnosti zadevnih transakcij. Te dodatne informacije so bile poslane z dopisom z dne 24. novembra 2008. Komisija je svoje končne ugotovitve španskim organom poslala z dopisom z dne 29. maja 2009. Ti so odgovorili z dopisom z dne 3. julija 2009 in z elektronsko pošto z dne 7. julija 2009.

39 Komisija je z Odločbo C(2010) 337 z dne 28. januarja 2010 pomoč iz ESRR za operativni program „Avtonomna skupnost Valencia“ v znesku 1.298.056.426,49 EUR znižala za 115.612.377,25 EUR. To znižanje je posledica ekstrapolacije nepravilnosti, ki jih je Komisija označila za sistemske, na celoten operativni program.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

40 Kraljevina Španija je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. februarja 2010 (zadeva T-65/10), 8. marca 2010 (zadeva T-113/10) in 24. marca 2010 (zadeva T-138/10) vložila tožbe za razglasitev ničnosti spornih odločb.

41 S sklepom predsednika sedmega senata Splošnega sodišča z dne 26. aprila 2010 so bile te tri zadeve združene za pisni in ustni postopek ter izdajo skupne sodbe.

42 Kraljevina Španija je v utemeljitev teh tožb navajala štiri tožbene razloge. Prvi se je nanašal na kršitev člena 24 Uredbe št. 4253/88, ker naj Komisija ne bi smela uporabiti metode ekstrapolacije za finančne popravke iz te določbe. Drugi tožbeni razlog, ki je bil naveden subsidiarno, se je nanašal na kršitev člena 24 Uredbe št. 4253/88 in člena 4(3) PEU, ker naj glede zadevnih spremenjenih naročil ne bi bila ugotovljena nikakršna sistemska pomanjkljivost pri upravljanju, nadzoru ali reviziji. Tretji tožbeni

razlog, ki je bil prav tako naveden subsidiarno, se je nanašal na kršitev člena 24 Uredbe št. 4253/88, ker naj vzorec projektov, ki ga je Komisija uporabila za izvedbo finančnih popravkov z ekstrapolacijo, ne bi bil reprezentativen za zadevne operativne programe. Četrti tožbeni razlog se je nanašal na kršitev člena 3(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 2988/95 in načela spoštovanja razumnega roka, ker naj bi Komisija prekoračila rok za izvedbo zadevnih finančnih popravkov.

43 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo po vrsti zavrnilo četrti, prvi, drugi in tretji tožbeni razlog in zato navedene tožbe v celoti.

Predlogi strank pred Sodiščem

44 Kraljevina Španija v pritožbi Sodišču predlaga, naj:

— razveljavi izpodbijano sodbo;

— samo dokončno odloči o sporu in sporne odločbe razglasi za nične ter

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

45 Komisija Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo zavrne in

— Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

Trditve strank

46 Kraljevina Španija v utemeljitev pritožbe navaja dva razloga. Prvi se nanaša na napačno uporabo prava s tem, da je Splošno sodišče štelo, da je člen 24(2) Uredbe št. 4253/88 pravna podlaga, ki Komisiji omogoča, da izvede finančne popravke na podlagi ekstrapolacije. Z drugim pritožbenim razlogom Kraljevina Španija Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo v zvezi z nadzorom zanesljivosti, doslednosti, upoštevnosti in primernosti ekstrapolacije, ki jo je Komisija opravila v obravnavani zadevi, ker, prvič, naj bi bila populacija za izbrani vzorec določena na podlagi prijavljenih izdatkov, in ne na podlagi dodeljene pomoči, drugič, naj bi se v tem okviru upoštevali izdatki, ki niso bili sofinancirani in jih je ta država članica umaknila, tretjič, naj vzorec, ki ga je Komisija izbrala, ne bi bil homogen, in četrtič, navedeni vzorec naj ne bi bil dovolj zanesljiv.

47 Komisija v bistvu trdi, da je treba prvi pritožbeni razlog razglasiti za neutemeljen. Drugi pritožbeni razlog naj bi se nanašal na dejanska vprašanja in naj bi ga bilo zato treba zavreči kot nedopusten ali pa vsekakor zavrniti kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

48 Za odločanje o tej pritožbi je treba najprej poudariti, da je Splošno sodišče z izpodbijano sodbo odločilo o ničnostnih tožbah Kraljevine Španije, pri čemer je te tožbe zavrnilo, potem ko je vse štiri tožbene razloge, ki jih je ta država članica navedla v utemeljitev teh tožb, razglasilo za neutemeljene.

49 Natančneje, Splošno sodišče je najprej preučilo četrti tožbeni razlog, ki se je v bistvu nanašal na to, da je Komisija sporne odločbe sprejela v rokih, ki jih ni mogoče šteti za razumne. Vendar je Splošno sodišče ta tožbeni razlog v točki 56 izpodbijane sodbe zavrnilo kot neutemeljen. Splošno sodišče je s tem priznalo formalno pravilnost spornih odločb.

50 Vendar je v zvezi s tem iz točk od 56 do 89 ter 93 in 94 sodb Španija/Komisija (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) in Španija/Komisija (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) razvidno, da mora Komisija od leta 2000 pri sprejetju odločbe o finančnih popravkih spoštovati zakonski rok in da je dolžina tega roka odvisna od ureditve, ki se uporabi.

51 Sodišče meni, da v trenutnem stanju prava Unije ne obstaja noben element, ki bi omajal to sodno prakso, pri čemer je to, nasprotno, mogoče uporabiti v tej zadevi.

52 Člen 100(5) Uredbe št. 1083/2006 tako določa, da Komisija sprejme odločitev o finančnem popravku v roku šestih mesecev od datuma zaslišanja, če do zaslišanja ne pride, pa začne šestmesečni rok teči dva meseca po datumu vabila, ki ga je poslala Komisija.

53 Iz člena 108, drugi odstavek, Uredbe št. 1083/2006 je razvidno, da se omenjeni člen 100 uporablja od 1. januarja 2007 tudi za programe pred obdobjem 2007–2013.

54 V obravnavani zadevi pa so zaslišanja potekala 2. in 3. julija 2008 za operativni program „Andaluzija“, 22. in 23. januarja 2009 za operativni program „Baskija“ ter 4. in 5. novembra 2008 za operativni program „Avtonomna skupnost Valencia“. Vendar je Komisija sporne odločbe glede navedenih programov sprejela šele 30. novembra 2009, 23. decembra 2009 in 28. januarja 2010.

55 Komisija torej v konkretnem primeru ni spoštovala šestmesečnega roka, ki ga nalaga člen 100(5) Uredbe št. 1083/2006.

56 Poleg tega je iz sodne prakse Sodišča razvidno, prvič, da nespoštovanje postopkovnih pravil v zvezi s sprejetjem akta, ki posega v položaj, kot je to, da Komisija sporne odločbe ni sprejela v roku, ki ga je določil zakonodajalec Unije, pomeni bistveno kršitev postopka (glej sodbe Združeno kraljestvo/Svet, 68/86, EU:C:1988:85, točki 48 in 49; Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 103, in Španija/Komisija, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, točka 103), in drugič, da mora sodišče Unije, če ob preizkusu zadevnega akta ugotovi, da ta ni bil pravilno sprejet, odločiti o posledicah bistvene kršitve postopka in zato akt, pri katerem je taka kršitev podana, razglasiti za ničen (glej sodbe Komisija/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, točka 51; Komisija/Solvay, C-287/95 P in C-288/95 P, EU:C:2000:189, točka 55; Španija/Komisija, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, točka 103, in Španija/Komisija, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, točka 103).

57 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso sodišče Unije svoje odločbe razen v posebnih primerih, kot so zlasti tisti, ki jih določajo poslovniki sodišč Unije, ne more opreti na razlog, ki ga je preizkusilo po uradni dolžnosti – pa čeprav je to razlog javnega reda – ne da bi stranke predhodno pozvalo, naj podajo svoja stališča o navedenem razlogu (glej sodbi Komisija/Irska in drugi, C-89/08 P, EU:C:2009:742, točka 57, in UUNT/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, točka 54).

58 Kar zadeva vprašanje roka, v katerem je treba sprejeti odločbo o finančnem popravku, je treba poudariti, da sta Kraljevina Španija in Komisija v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Španija/Komisija (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) in Španija/Komisija (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), ki sta se nanašali na v bistvenem enaka dejanska in pravna vprašanja, že imeli priložnost razpravljati o tem vprašanju. Poleg tega je Sodišče v navedenih zadevah stranki pozvalo, naj svoje navedbe osredotočita na navedeno vprašanje.

59 Sodišče je odtlej to sodno prakso še večkrat potrdilo (glej sodbi Španija/Komisija, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, in Španija/Komisija, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 Iz tega izhaja, prvič, da je Komisija imela dovolj priložnosti, da v kontradiktorni razpravi predstavi svoje razloge in trditve glede pomena roka, določenega v členu 100(5) Uredbe št. 1083/2006, in drugič, da je treba sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago te določbe šteti za ustaljeno.

61 Zato je treba ugotoviti, da obravnavana zadeva pomeni poseben primer v smislu sodne prakse, navedene v točki 57 te sodbe, in da strank ni treba pozvati, naj predložijo svoja stališča v zvezi s tem razlogom.

62 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Komisija ob sprejetju spornih odločb ni spoštovala zakonskega roka, določenega z uredbo Sveta.

63 Zato je Splošno sodišče s tem, da je tožbe, ki jih je vložila Kraljevina Španija, zavrnilo, namesto da bi sankcioniralo bistveno kršitev postopka, ki je podana pri spornih odločbah, napačno uporabilo pravo.

64 Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

Tožbe na prvi stopnji

65 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi.

66 Sodišče v obravnavanem primeru razpolaga s potrebnimi elementi, da dokončno odloči o tožbah za razglasitev ničnosti spornih odločb, ki jih je Kraljevina Španija vložila pri Splošnem sodišču.

67 V zvezi s tem zadošča navedba, da je treba sporne odločbe iz razlogov, ki so navedeni v točkah od 50 do 63 te sodbe, razglasiti za nične zaradi bistvene kršitve postopka.

Stroški

68 Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča odloči o stroških, če je pritožba utemeljena, in samo dokončno odloči v sporu.

69 Na podlagi člena 138(1) istega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Kraljevina Španija s pritožbo uspela in ker je bilo ugodeno njenim tožbam pred Splošnim sodiščem, se Komisiji v skladu s predlogom te države članice naloži, da poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila ta država članica, tako na prvi stopnji kot v okviru pritožbe.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije Španija/Komisija (T-65/10, T-113/10 in T-138/10, EU:T:2013:93) se razveljavi.**

2. **Odločbe Komisije C(2009) 9270 z dne 30. novembra 2009, C(2009) 10678 z dne 23. decembra 2009 in C(2010) 337 z dne 28. januarja 2010, s katerimi je bila znižana pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), dodeljena za operativni program „Andaluzija“, ki spada v cilj 1 (1994–1999), na podlagi Odločbe Komisije C(94) 3456 z dne 9. decembra 1994, za operativni program „Baskija“, ki spada v cilj 2 (1997–1999), na**

podlagi Odločbe Komisije C(1998) 121 z dne 5. februarja 1998 in za operativni program „Avtonomna skupnost Valencia“, ki spada v cilj 1 (1994–1999), na podlagi Odločbe Komisije C(1994) 3043/6 z dne 25. novembra 1994, se razglasijo za nične.

3. Evropska komisija nosi stroške Kraljevine Španije in svoje stroške, ki so nastali na prvi stopnji in v okviru pritožbe.

Podpisi