

Zaak C-477/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 juli 2023

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 juli 2023

Verzoekster tot cassatie:

Obshtina Belovo

Verweerder in cassatie:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014-2020

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding betreft het cassatieberoep dat de Obshtina Belovo (gemeente Belovo, Bulgarije) heeft ingesteld tegen het vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit waarbij het Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda” 2014-2020 (hoofd van de administratieve autoriteit voor het operationele programma „Milieu” 2014-2020) een financiële correctie heeft vastgesteld.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van Unierecht; artikel 267, eerste alinea, onder b), en derde alinea

Prejudiciële vragen

1. Staat de uitlegging van artikel 2, punten 10, 36 en 37, van verordening nr. 1303/2013 in de weg aan een nationale regeling dan wel de uitlegging en toepassing in de praktijk van een dergelijke regeling, volgens welke in een geval als dat in het hoofdgeding slechts één van de partnergemeenten (partijen bij de beheerovereenkomst over de toekenning van financiële bijstand), namelijk de partnergemeente die als hoofdpartner de beheerovereenkomst over de financiële bijstand heeft ondertekend, moet worden beschouwd als begunstigde van de subsidie uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (hierna: „ESIF-middelen”)? Aan welke voorwaarden moet een organisatie voldoen om in een geval als het onderhavige als begunstigde in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 te worden aangemerkt?
2. Staat de uitlegging van artikel 2, punten 10, 36 en 37, van verordening nr. 1303/2013 in de weg aan een nationale regeling dan wel de uitlegging en toepassing in de praktijk van een dergelijke regeling, volgens welke, in een geval als dat in het hoofdgeding, de financiële correctie wegens een door een marktdeelnemer begane inbreuk op de regels inzake overheidsopdrachten wordt vastgesteld in een besluit dat gericht is tot een andere marktdeelnemer die geen inbreuk heeft begaan, maar als hoofdpartner is vermeld in de overeenkomst over de financiële bijstand?
3. Staat verordening nr. 1303/2013 in de weg aan een nationale regeling dan wel de uitlegging en toepassing in de praktijk van een dergelijke regeling, volgens welke de aansprakelijkheid voor een financiële correctie tussen de projectpartners bij overeenkomst kan worden verdeeld, of moet elke marktdeelnemer de aansprakelijkheid voor financiële correcties in verband met inbreuken die hij bij het gebruik van ESIF-middelen heeft begaan, dragen volgens de bepalingen van de overeenkomsten waarbij hij partij is?
4. Staan de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een nationale bestuurspraktijk en nationale rechtspraak in een geval als dat in het hoofdgeding, waarbij de gemeente, waarvan wordt gesteld dat zij inbreuk heeft gemaakt op de Zakon za obshtestvenite porachki (Bulgaarse wet inzake overheidsopdrachten) bij het plaatsen van de overheidsopdracht in het kader van de procedure voor het gebruik van ESIF-middelen, zowel het recht om deel te nemen aan de procedure tot vaststelling van een financiële correctie met betrekking tot een door haar gesloten overeenkomst als het recht om deel te nemen aan de gerechtelijke procedure tegen die bestuurshandeling wordt ontzegd, op grond dat zij zich, als partner, op grond van de partnerschapsovereenkomst met de hoofdpartner kan wenden tot de civiele rechter?

Aangevoerde bepalingen van het Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”); artikelen 41 en 47 en artikel 51, lid 1

Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad; artikel 2, punten 10, 36 en 37

Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG

Aangevoerde nationale bepalingen

Zakon za obshtestvenite porachki (wet inzake overheidsopdrachten; hierna: „ZOP”): artikel 2, lid 2, artikel 5, lid 2, punt 9, artikel 59, lid 6, en § 3 van de aanvullende bepalingen

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (wet inzake het beheer van middelen uit de Europese fondsen onder gedeeld beheer; hierna: „ZUSEFSU”), van kracht sinds 1 juli 2022, en de eerdere versie daarvan met het opschrift Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturi i investitsionni fondove (wet inzake het beheer van middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen; hierna: „ZUSESIF”): artikel 70, lid 1, punt 9, en lid 2, alsook artikel 73, lid 1

Zakon za upravlenie na otpadatsite (wet op het afvalbeheer): artikel 49, leden 1 en 9

Zakon za Kamarata na stroitelite (wet inzake de bouwkamer): artikel 3

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazатели za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturi i investitsionni fondove (besluit betreffende de vaststelling van onregelmatigheden die een reden vormen om financiële correcties door te voeren, en betreffende de percentages aan de hand waarvan de hoogte van de financiële correcties moet worden bepaald overeenkomstig de wet inzake het beheer van middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen; hierna:

„besluit betreffende de vaststelling van onregelmatigheden): punt 11 van bijlage nr. 1 bij artikel 2, lid 1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De procedure in kwestie, waarbij middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) voor de periode 2014-2020 worden gebruikt, betreft procedure nr. BG16M1OP002-2.002 – gecombineerde procedure voor het ontwerp en de bouw van composteerinstallaties en installaties voor de voorbehandeling van huishoudelijk afval.
- 2 Verzoekers in de procedure zijn enkele gemeenten in de regio Pazardzhik die onderwerp is van het geschil, waaronder de gemeenten Pazardzhik en Belovo. Al deze gemeenten maken deel uit van een regionaal samenwerkingsverband voor afvalbeheer (hierna: „samenwerkingsverband”) overeenkomstig de wet afvalbeheer.
- 3 Voor de indiening van de aanvraag heeft het samenwerkingsverband een leidende gemeente aangewezen, terwijl de andere aanvragende gemeenten van het samenwerkingsverband volgens een met alle gemeenten van het samenwerkingsverband gesloten overeenkomst partners zijn van deze leidende gemeente.
- 4 In de regel kunnen de gemeenten van een samenwerkingsverband in het kader van de betrokken procedure voor de verlening van financiële bijstand slechts een projectvoorstel indienen. Daarom hebben de gemeenten van het samenwerkingsverband, waaronder de gemeenten Pazardzhik en Belovo, een gezamenlijk projectvoorstel opgesteld.
- 5 In de procedure tot verlening van de subsidie hebben de gemeenten een beheersovereenkomst betreffende de verlening van een financiële bijdrage, hierna: „beheersovereenkomst”) ondertekend in het kader van het operationele programma „Milieu” 2014-2020, dat mede door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds van de Europese Unie wordt gefinancierd.
- 6 In punt 1 van de beheersovereenkomst staat dat alle gemeenten volgens de overeenkomst begunstigde zijn, hoewel naast de naam van elke gemeente ook haar hoedanigheid van partner wordt vermeld.
- 7 Punt 3.3 van de beheersovereenkomst vermeldt uitdrukkelijk dat de gemeenten die partij zijn bij deze overeenkomst, de gemeente Pazardzhik als leidende gemeente aanwijzen. De andere gemeenten zijn partnergemeenten.
- 8 In artikel 1, punt 3, van de voorwaarden voor de uitvoering van het volgens de procedure toegekende project (hierna: „uitvoeringsvoorwaarden”), die integraal deel uitmaken van de beheersovereenkomst, is bepaald dat de in artikel 2, lid 10,

van verordening nr. 1303/2013 bedoelde persoon de „begunstigde” in de procedure is.

- 9 Eveneens volgt uit artikel 1, punt 3, van de uitvoeringsvoorwaarden dat wanneer het projectvoorstel in partnerschap wordt ingediend, alle partnergemeenten begunstigden zijn, zowel de leidende gemeente als de partners die gezamenlijk het voor de financiering goedgekeurde projectvoorstel hebben ingediend.
- 10 De bevoegdheden van de leidende gemeente zijn neergelegd in artikel 4, lid 6, van de uitvoeringsvoorwaarden en bestaan in het bijzonder onder andere in het voeren van de correspondentie met de managementautoriteit, de ontvangst van de middelen uit de beheersovereenkomst op haar eigen bankrekening en de verdeling ervan tussen de partnergemeenten volgens de bepalingen van de partnerschapsovereenkomst. De leidende gemeente is bovendien verantwoordelijk voor het projectbeheer.
- 11 De bevoegdheden van de partnergemeenten zijn geregeld in het projectvoorstel, met dien verstande dat met betrekking tot de litigieuze overheidsopdracht voor de bouw van een composteerinstallatie voor gescheiden ingezameld groen- en/of biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval, concreet is bepaald dat deze door de gemeente Belovo zal worden uitgevoerd en toegewezen.
- 12 De gemeente Belovo heeft als aanbestedende dienst de procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht uitgevoerd, die uiteindelijk heeft geleid tot een overeenkomst tussen de gemeente Belovo en „Delchev Ingenering” EOOD voor de bouw van een installatie voor de compostering van gescheiden ingezameld groen- en/of biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval op het grondgebied van de gemeente Belovo.
- 13 Bij besluit van het hoofd van de managementautoriteit van het operationele programma „Milieu” 2014-2020 van 21 maart 2022, gerectificeerd bij besluit van datzelfde hoofd van 15 april 2022, is een financiële correctie van 10 % van de ter financiering van de tussen de gemeente Belovo en „Delchev Ingenering” EOOD gesloten overeenkomst ter beschikking gestelde middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) vastgesteld.
- 14 De financiële correctie is opgelegd aan de begunstigde, de gemeente Pazardzhik, wegens een onregelmatigheid in de zin van artikel 70, lid 1, punt 9, ZUSESIF juncto punt 11, onder a), van bijlage nr. 1 bij artikel 2, lid 1, van de verordening tot vaststelling van onregelmatigheden. Blijkens dit besluit is de onregelmatigheid door de gemeente Belovo begaan door schending van nationale voorschriften, te weten artikel 2, lid 2, en artikel 59, lid 6, van de aanbestedingswet, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 3, van de bouwkamerwet, en door schending van het Unierecht.
- 15 De gemeente Belovo, die geen adressaat was van het besluit tot vaststelling van de financiële correctie, is tegen dit besluit opgekomen bij de Administrativen sad

Pazardzhik (bestuursrechter in eerste aanleg Pazardzhik), die het beroep ontvankelijk heeft verklaard, maar als ongegrond heeft verworpen.

- 16 Hij nam aan dat de litigieuze beheersovereenkomst zowel met de gemeente Pazardzhik als met de andere gemeenten van de regio, waaronder de gemeente Belovo, was gesloten, aangezien deze in het kader van de gecombineerde procedure voor het ontwerp en de bouw van composteerinstallaties en installaties voor de voorbehandeling van huishoudelijk afval een gezamenlijk projectvoorstel hadden ingediend. De overheidsopdracht waarop de financiële correctie betrekking had, was aanbesteed door de gemeente Belovo en zij was het die de overeenkomst met „Delchev Ingenering” EOOD had ondertekend. Los van het feit dat het litigieuze besluit enkel de gemeente Pazardzhik als adressaat van dat besluit en begunstigde in het kader van het project noemde, had de gemeente Belovo er dus belang bij om hiertegen in rechte op te komen.
- 17 De gemeente Belovo heeft tegen het vonnis van de Administrativen sad Pazardzhik cassatieberoep ingesteld bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 18 In haar cassatieberoep betwist de gemeente Belovo het vonnis in eerste aanleg door de toepasselijkheid van artikel 3, lid 3, van de bouwkamerwet in de context van de concrete procedure voor het plaatsen van de overheidsopdracht te onderzoeken.
- 19 Verweerder in cassatie, het hoofd van de managementautoriteit, werpt in korte bewoordingen tegen dat het cassatieberoep ongegrond is.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 De aan de gemeente opgelegde financiële correctie die in het hoofdgeding wordt betwist, is gebaseerd op een door het handelen van een andere gemeente veroorzaakte schending van een bepaling van Unierecht die in nationaal recht is omgezet.
- 21 In geschillen betreffende de rechtmatigheid van het gebruik van ESIF-middelen en bij het onderzoek van de rechtmatigheid van opgelegde financiële correcties, zoals aan de orde in het geschil in het hoofdgeding, passen de nationale rechterlijke instanties de begrippen „begunstigde”, „onregelmatigheid” en „marktdelnemer” in de zin van artikel 2, punten 10, 36 en 37, van verordening nr. 1303/2013 toe.
- 22 Uit het onderzoek van de nationale rechtspraak blijkt dat in soortgelijke gevallen sommige rechtsprekende formaties van mening zijn dat alleen de gemeente die de leidende partner is in het project, de „begunstigde” is in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013, en dus de enige adressaat van een besluit

waarbij een financiële correctie wordt vastgesteld, terwijl de andere partnergemeenten, zelfs in het geval van een gezamenlijk projectvoorstel, niet deze hoedanigheid hebben. Deze rechtsprekende formaties laten de andere partnergemeenten niet toe als partij in de procedure en wijzen hun recht om te worden betrokken in de procedure tot vaststelling van een financiële correctie af, ook wanneer zij partij zijn bij de overeenkomsten waarop de correctie betrekking heeft (zoals in casu).

- 23 In een vonnis van de Administrativen sad Sofia-Oblast (bestuursrechter voor de oblast Sofia) heeft de rechter daarentegen geoordeeld dat in geval van schending van de regels voor de plaatsing van overheidsopdrachten door de gemeente die de ESIF-middelen gebruikt, met name deze gemeente de juiste adressaat is van het besluit waarbij een financiële correctie wordt vastgesteld. Deze gemeente moet dus het recht hebben te worden betrokken in de procedure tot vaststelling van de financiële correctie, en daarmee het recht om in rechte tegen deze bestuurshandeling op te komen. Dit vonnis van de Administrativen sad Sofia-Oblast is evenwel vernietigd bij arrest van de Varhoven administrativen sad, dat heeft geoordeeld dat de partners in het kader van de procedure niet de hoedanigheid van begunstigde hadden, niet de juiste adressaten waren van de bestuurshandeling tot vaststelling van een financiële correctie niet het recht hadden om in deze procedure te worden betrokken.
- 24 In het hoofdgeding heeft de rechter in eerste aanleg zich bij het tweede standpunt aangesloten. Hij was van oordeel dat de gemeente Belovo de aanbestedingsprocedure had gevoerd waarin de onregelmatigheden waren vastgesteld, en begunstigde van het project was en daarmee het recht had beroep in te stellen.
- 25 In die zin moet worden vastgesteld dat er in de nationale rechtspraak onzekerheid bestaat over de vraag aan welke voorwaarden de definitie van het begrip „begunstigde” in artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 moet voldoen. Deze onzekerheden betreffen de vraag welke feiten relevant zijn voor de definitie: het feit betreffende de ondertekening van de beheersovereenkomst of de feiten betreffende de ontvangst en het gebruik van de financiële bijdrage, of andere feiten.
- 26 In de onderhavige procedure hebben alle gemeenten in de betrokken regio een gezamenlijk projectvoorstel ingediend voor de financiering uit ESIF-middelen en zijn zij allen partij bij de beheersovereenkomst. De projectgemeente die als leider is aangewezen, heeft de in artikel 4, lid 6, van de uitvoeringsbepalingen bedoelde bevoegdheden: het ontvangen van de correspondentie die in het kader van de beheersovereenkomst met de managementautoriteit wordt gevoerd, de ontvangst van de in de beheersovereenkomst voorziene middelen op haar bankrekening, het opstellen van alle betalingsverzoeken en voortgangsverslagen volgens de beheersovereenkomst aan de managementautoriteit en de indiening daarvan bij deze en het afleggen van verantwoording voor het beheer van het project.

- 27 Elke partnergemeente verricht de van tevoren in het project beschreven activiteiten, waarbij in dit geval de gemeente Belovo de aanbestedingsprocedure voor de bouw van een installatie voor de compostering van gescheiden ingezameld groen- en/of biologisch afbreekbaar huishoudelijk afval organiseert en uitvoert.
- 28 In die omstandigheden rijst de vraag wie de juiste adressaat is van het besluit tot vaststelling van een financiële correctie wegens de begane onregelmatigheid, en bijgevolg welke gemeente het recht heeft om te worden betrokken in de procedure betreffende de vaststelling van een financiële correctie, alsook het recht op toegang tot de rechter door het instellen van beroep: de gemeente die de leidende partner is in het project of de gemeente die de ESIF-middelen gebruikt waarop de concrete onregelmatigheid betrekking heeft.
- 29 De rechtspraak die in identieke gevallen het recht van de partnergemeente om in de administratieve procedure te worden betrokken en op toegang tot de rechter afwijst, is gebaseerd op het feit dat de leidende gemeente de bankrekening opgeeft waarop de ESIF-middelen worden ontvangen, dat zij deze verdeelt en, in geval van financiële correcties, de subsidiabele ESIF-middelen hiermee tegenover de partners verrekent. Tegelijkertijd bestaat er tussen de leidende gemeente en de partnergemeente een civielrechtelijke rechtsbetrekking.
- 30 Derhalve rijst de vraag of verordening nr. 1303/2013 in de weg staat aan een nationale regeling of een praktijk van uitlegging en toepassing van deze regeling volgens welke de aansprakelijkheid voor de financiële correctie tussen de projectpartners contractueel anders kan worden verdeeld, dan wel of echt ieder afzonderlijk de aansprakelijkheid voor de financiële correcties moet dragen bij inbreuken die hij bij het gebruik van ESIF-middelen in het kader van de overeenkomsten waarbij hij partij is, heeft begaan.
- 31 Bovendien geldt als individueel grondrecht het recht op behoorlijk bestuur overeenkomstig artikel 41 van het Handvest. Dit behelst: a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen; b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier; c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden. Volgens artikel 51 van het Handvest zijn de bepalingen ervan gericht tot de lidstaten, wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. De terbeschikkingstelling van financiële bijstand geschiedt onder rechtstreekse toepassing van het Unierecht, zodat de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om het recht toe te passen, artikel 41 van het Handvest moeten eerbiedigen.
- 32 In die richting gaat ook de vraag of de artikelen 41 en 47 van het Handvest zich verzetten tegen een nationale rechtspraak en bestuurspraktijk volgens welke de gemeente die bij het plaatsen van een overheidsopdracht in het kader van de procedure voor het gebruik van ESIF-middelen heeft gehandeld in strijd met de aanbestedingswet, geen recht heeft om te worden betrokken in de procedure tot

vaststelling van een financiële correctie met betrekking tot een door haar gesloten overeenkomst, noch het recht heeft om deel te nemen aan de gerechtelijke procedure om die bestuurshandeling te betwisten, en wel omdat deze gemeente, als partner van de leidende gemeente, zich krachtens de partnerschapovereenkomst tot de civiele rechter kan wenden.

- 33 Indien in casu zou worden geoordeeld dat de gemeente Belovo geen begunstigde is in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 en niet het recht heeft om op te komen tegen het aan de gemeente Pazardzhik geadresseerde besluit tot vaststelling van een financiële correctie, zou de Varhoven administrativen sad het vonnis van de Administrativen sad Pazardzhik moeten vernietigen en de procedure moeten beëindigen. Aangezien bij de Varhoven administrativen sad een zaak aanhangig is waarvan de beslechting verband houdt met de uitlegging en de toepassing van bepalingen van Unierecht, gaat hij ervan uit dat hij het onderhavige prejudiciële verzoek ambtshalve moet voorleggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

WERKDOCUMENT