

Mål C-620/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

6 oktober 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administrativen sad Sofia-oblast (Regionala förvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 september 2023

Klagande:

”NOV ZHIVOT 1919” NCh

Motpart:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 i direktor na direksia ”Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo” v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto

Saken i det nationella målet

Målet inleddes genom att Narodno chitalishte ”NOV ZHIVOT 1919” (folkbildningshuset ”Nytt liv 1919”) väckte talan mot det beslut som fattats av Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (direktören för förvaltningsmyndigheten för programmet INTERREG-IPA för gränsöverskridande samarbete Bulgarien – Serbien 2014–2020) om fastställande av en finansiell korrigerings.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 första stycket b FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Utgör artikel 40 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 447/2014 av den 2 maj 2014 om särskilda tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 231/2014 om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA II) inte hinder mot att fastställa en finansiell korrigerings till nackdel för en ekonomisk aktör som påstås ha begått en överträdelse i form av en oriktighet i en situation som rör gränsöverskridande samarbete mellan en medlemsstat och en stödmottagare inom ramen för ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA II) för tidsperioden 2014–2020, men där vederbörande inte är den samordnande stödmottagaren och därför inte bär ansvar för genomförandet av insatsen?
- 2) För det fall den första frågan ska besvaras jakande: Garanterar artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i sådana fall av gränsöverskridande samarbete den samordnande stödmottagarens rätt att delta i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigerings och i domstolsförfarandet för att överklaga detta förvaltningsbeslut, oberoende av dennes geografiska läge i förhållande till den myndighet som ansvarar för den finansiella korrigeringen inom ramen för det berörda programmet för gränsöverskridande samarbete och tillåter nämnda bestämmelser en sådan begränsning av möjligheterna att delta i förfarandet som föreskrivs i den nationella rättspraxis som anförts i det nationella målet?

Anförda unionsbestämmelser

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 41, 47 och 51.1

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 231/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA II)

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 447/2014 av den 2 maj 2014 om särskilda tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 231/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (IPA II), artikel 2 a och h samt artiklarna 26, 33 och 40

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006, artikel 2 punkterna 10, 36 och 37

Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 1046/2018 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, artikel 61

Anförda nationella bestämmelser och anförd praxis från nationella domstolar

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (lag om förvaltning av medel från europeiska fonder under delad förvaltning, nedan kallad ZUSEFSU), vilken trädde i kraft den 1 juli 2022, och dess tidigare lydelse med benämningen ”Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove” (lag om förvaltning av medel från europeiska struktur- och investeringsfonderna, nedan kallad ZUSESIF), artikel 70.1 punkt 1 och artikel 73.1

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (förordning om fastställande av oriktigheter som utgör grund för finansiella korrigeringar samt procentuella indikatorer för att fastställa storleken på de finansiella korrigeringarna enligt lagen om förvaltning av medel från europeiska struktur- och investeringsfonderna, nedan kallad förordning om fastställande av oriktigheter), artikel 2.3, punkt 1 i bilaga nr 2 beträffande artikel 2.3

Protokollet för genomförande av programmet för gränsöverskridande samarbete ”INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC1615CB007” mellan regeringarna i Republiken Bulgarien och i Republiken Serbien, ratificerad genom lag av den 7 september 2017 (som trädde i kraft den 19 december 2017), artikel 3 punkterna 2–6, artiklarna 4, 20 och 25

Domar från Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Högsta förvaltningsdomstolen i Republiken Bulgarien) i de förvaltningsrättsliga målen nr 11552/2021, nr 11446/2021 och nr 9806/2019

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 INTERREG-IPA-programmet för gränsöverskridande samarbete Bulgarien – Serbien (nedan kallat programmet) beslutades av Europeiska kommissionen genom beslut C(2015) 5444 av den 30 juli 2015 i dess lydelse enligt beslut C(2016) 2853 av den 4 maj 2016, C(2016) 8643 av den 13 december 2016, C(2017) 5681 av den 14 augusti 2017 och C(2018) 7410 av den 7 november 2018.

- 2 Förvaltningsmyndigheten för programmet och Opština Babušnica (kommunen Babušnica, Serbien) ingick den 4 november 2020 avtal nr RD-02-29-188 om beviljande av finansiellt stöd för genomförande av projektet ”Gränsöverskridande kulturnätverk för en gemensam framtid”. Detta projekt utgör en ”insats” i den mening som avses i den gemensamma övervakningskommitténs beslut.
- 3 Enligt detta avtal om finansiellt stöd är kommunen Babušnica den samordnande projektdeltagaren som tar emot finansieringen och ansvarar för genomförande av insatsen, medan klaganden (”NOV ZHIVOT 1919” NCh, nedan kallad NOV ZHIVOT 1919), endast är projektdeltagare. Den samordnande projektdeltagaren ansvarar för alla oriktigheter i förhållande till förvaltningsmyndigheten även om de begås av övriga projektdeltagare. Förvaltningsmyndigheten har rätt att göra finansiella korrigeringar om den samordnande projektdeltagaren och/eller andra projektdeltagare inte har iakttagit de tillämpliga reglerna för offentlig upphandling.
- 4 För genomförande av insatsen ingick NOV ZHIVOT 1919 den 27 april 2021 ett avtal om tillhandahållande av tjänster med ”Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD (”Centrum för yrkesutbildning och yrkesvägledning”, enmansbolag).
- 5 Förvaltningsmyndigheten informerades om att det fanns misstankar om att oriktigheter förekommit i samband med detta tjänsteavtal. Förvaltningsmyndigheten granskade avtalsunderlagen och fastställde därefter, med beaktande av de invändningar som NOV ZHIVOT 1919 framställt, att det förelåg en intressekonflikt i den mening som avses i artikel 61 i förordning 2018/1046 med avseende på detta avtal mellan den person som utsetts av NOV ZHIVOT 1919 till projektsamordnare och en person kopplad till uppdragstagaren ”Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD.
- 6 Då förvaltningsmyndigheten klassificerade den identifierade intressekonflikten som en oriktighet i den mening som avses i artikel 2 punkt 36 i förordning nr 1303/2013 antog direktören för förvaltningsmyndigheten för programmet den 20 april 2023 beslut nr RD-02-14-02-489, genom vilket en finansiell korrigering som motsvarade 100 procent av de stödberättigande utgifterna som finansierats från de europeiska struktur- och investeringsfonderna påfördes.
- 7 Det aktuella målet inleddes genom att NOV ZHIVOT 1919 väckte talan mot nämnda beslut från direktören för förvaltningsmyndigheten.

Parternas huvudargument

- 8 NOV ZHIVOT 1919 har i sin ansökan gjort gällande att det i själva verket inte föreligger någon intressekonflikt.
- 9 Den hänskjutande domstolen, som enligt nationella förvaltningsprocessrättsliga bestämmelser ex officio ska pröva huruvida det angripna beslutet har antagits utan

någon överträdelse av förfaranderegler, informerades vid den muntliga förhandlingen parterna om sin avsikt att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol avseende de unionsrättsliga bestämmelser som reglerar förvaltningsmyndighetens befogenhet att tillämpa finansiella korrigeringar på den samordnande stödmottagaren och övriga projektdeltagare som är parter i avtal om finansiellt stöd inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen.

- 10 Direktören för förvaltningsmyndigheten anser att det inte är nödvändigt att begära förhandsavgörande, eftersom förvaltningsmyndigheten har rätt att fastställa oriktigheter och således även genomföra finansiella korrigeringar gentemot stödmottagarna och/eller projektdeltagarna. Förvaltningsmyndighetens befogenhet i detta avseende är endast begränsad i territoriellt hänseende. Eftersom alla organisationer som deltar i instrumentet för stöd inför anslutningen i själva verket är stödmottagare har förvaltningsmyndigheten befogenhet att göra finansiella korrigeringar gentemot de organisationer som befinner sig inom Republiken Bulgariens territorium.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att det i det undertecknade avtalet om finansiellt stöd föreskrivs att den samordnande projektdeltagaren ska motta det stöd som överenskommit i avtalet och att den ansvarar för genomförandet av insatsen. Denne företräder alla övriga projektdeltagare som är delaktiga i insatsen och ska säkerställa att den själv och samtliga projektdeltagare uppfyller de rättsliga kraven för insatsens genomförande.
- 12 Dessutom ansvarar den samordnande projektdeltagaren för alla oriktigheter i förhållande till förvaltningsmyndigheten, även om de begås av andra projektdeltagare.
- 13 Om oriktigheter har förekommit får förvaltningsmyndigheten vidta alla nödvändiga åtgärder gentemot den samordnande projektpartnern för att undanröja eller mildra konsekvenserna av oriktigheterna. Det ska i sammanhanget påpekas att det uttryckligen har avtalats att den samordnande partnern är ansvarig för återbetalning av hela beloppet, även om oriktigheten har begåtts av en av de andra projektdeltagarna.
- 14 Enligt artikel 70.1 punkt 1 ZUSEFSU kan finansiellt stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna återkallas helt eller delvis om det föreligger en intressekonflikt i den mening som avses i artikel 61 i förordning 2018/1046 med avseende på stödmottagaren.
- 15 Om det finns två eller flera stödmottagare och en av dem har utsetts till viktigaste stödmottagare eller samordnande stödmottagare finns det inte några regler som föreskriver till vem av dem ett beslut om fastställande av en finansiell korrigering riktar sig, det vill säga om det riktar sig till den samordnande stödmottagaren som

ansvarar för genomförandet av hela insatsen, eller dennes partner som begick oriktigheten.

- 16 I mål som rör lagenligheten av utgifter i samband med gränsöverskridande samarbete mellan en medlemsstat och en stödmottagare inom ramen för ett instrument för stöd inför anslutningen, eller lagenligheten av finansiella korrigeringar på grund av oriktigheter i den mening som avses i artikel 2 punkt 36 i förordning nr 1303/2013, ska de nationella domstolarna tillämpa begreppen ”stödmottagare” i den mening som avses i artikel 26.1 b i genomförandeförordning nr 447/2014 och ”samordnande stödmottagare” i den mening som avses i artikel 40 i denna förordning.
- 17 Det framgår av den nationella rättspraxis som analyserats att domstolarna i liknande mål (se domarna från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) i Republiken Bulgarien i de förvaltningsrättsliga målen nr 11552/2021, nr 11446/2021 och nr 9806/2019) har funnit att direktören för förvaltningsmyndigheten har rätt att fastställa en oriktighet som begåtts av stödmottagare på Republiken Bulgariens territorium och att den följaktligen också har rätt att göra en finansiell korrigering, såsom även skett i förevarande mål. Denna befogenhet omfattar både situationer där oriktigheten begåtts av en samordnande stödmottagare/projektdeltagare och där en annan stödmottagare/projektdeltagare har begått oriktigheten. Direktören för förvaltningsmyndigheten har en territoriellt begränsad behörighet att fastställa korrigeringen – den som har begått oriktigheten måste alltså befinna sig på Republiken Bulgariens territorium.
- 18 I linje med ovannämnda nationella rättspraxis i liknande fall har den samordnande stödmottagaren i förevarande mål varken deltagit i det administrativa förfarandet eller i domstolsförfarandet, eftersom denne är belägen sig i Republiken Serbien.
- 19 I den rättspraxis från EU-domstolen som den hänskjutande domstolen har analyserat kunde den inte hitta något förhandsavgörande rörande tolkningen av begreppen ”stödmottagare” och ”samordnande stödmottagare” i den mening som avses i genomförandeförordning nr 447/2014. Den hänskjutande domstolen har emellertid konstaterat att en begäran om förhandsavgörande i mål C-477/23 har hänskjutits till EU-domstolen av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) i ett liknande sammanhang.
- 20 Rätten till god förvaltning enligt artikel 41 i stadgan är en grundläggande rättighet som har tillförsäkrats enskilda. Rätten till god förvaltning omfattar följande: 1) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne, 2) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, och 3) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut. Enligt artikel 51 i stadgan riktar den sig till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Tillhandahållandet av ett stöd sker med direkt tillämpning av unionsrätten, vilket innebär att de nationella myndigheter som är behöriga att tillämpa lagstiftningen är skyldiga att iaktta artikel 41 i stadgan.

- 21 Eftersom den samordnande stödmottagaren har tagit på sig ansvaret för genomförandet av hela insatsen, inbegripet ansvaret för de oriktigheter som begåtts av projektdeltagarna, berörs denne direkt av förvaltningsmyndighetens beslut om fastställande av en finansiell korrigerings. För att nå ett riktigt avgörande av det aktuella målet är det följaktligen nödvändigt att klargöra huruvida förvaltningsmyndighetens beslut om fastställande av en finansiell korrigerings borde ha riktats till den samordnande stödmottagaren och om det eventuellt hade varit nödvändigt att säkerställa att den samordnande stödmottagaren kunde utöva sin rätt att delta i det administrativa förfarande som ledde till att detta beslut antogs.

ARBETSDOKUMENT