

**Sag C-471/23****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. juli 2023

**Forelæggende ret:**

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

**Afgørelse af:**

13. juli 2023

**Kassationsappellant:**

Obshtina Veliko Tarnovo

**Kassationsindstævnt:**Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa  
»Regioni v rastezh« 2014-2020**Hovedsagens genstand**

Sagen føres på grundlag af en kassationsappel iværksat af Obshtina Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo kommune) til prøvelse af dom afsagt af forvaltningsdomstolen i første instans, hvorved kommunens søgsmål til prøvelse af afgørelse fra Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Regioni v rastezh« 2014-2020 (lederen af den administrative myndighed for det operationelle program »Regioner i vækst« 2014-2020) om fastsættelse af en finansiell korrektion blev forkastet.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Fortolkning af EU-retten, artikel 267, stk. 1, litra b), og stk. 3, TEUF

## Præjudicielle spørgsmål

1. Er forvalteren af statsstøtte i form af midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (herefter »ESIF-midler«), som ikke er modtager af støtten, omfattet af begrebet »støttemodtager« som omhandlet i artikel [2],nr.10) i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006?
2. Kan forvalteren af statsstøtte i form af ESIF-midler, som ikke er den person, der anvender støtten på grundlag af en offentlig kontrakt, være den rigtige adressat for en afgørelse, hvorved der fastsættes en finansiel korrektion på grund af en overtrædelse af national ret eller EU-retten, som blev begået i forbindelse med tildelingen af den offentlige kontrakt?
3. Er det i tilfælde af statsstøtte i form af ESIF-midler et krav, at to kumulative betingelser er opfyldt vedrørende den person, som er adressat for den administrative foranstaltning »finansiel korrektion« på grund af en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013, nemlig at den pågældende er modtager af støtten på grundlag af de midler, der er berørt af uregelmæssigheden, og at den pågældende er den person, som har anvendt de pågældende midler?
4. Kan ansvaret for lovovertrædelser i forbindelse med anvendelsen af statsstøtte i form af ESIF-midler reguleres eller omfordes ved en kontrakt mellem modtageren og forvalteren af støtten, eller hæfter modtageren af støtten, som anvender den ulovligt?
5. Hæfter modtageren af støtten og forvalteren af støtten solidarisk, og skal en sådan hæftelse foreskrives i kontrakten om tildeling af støtten?
6. Er artikel 41 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder til hinder for en national administrativ praksis og retspraksis i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, hvorefter en »operatør af en tjeneste af almen økonomisk interesse« som »Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi« EOOD, om hvilken det hævdes, at der i den procedure, som den gennemførte, blev begået en overtrædelse af Zakon za obshtestvenite porachki (lov om tildeling af offentlige kontrakter) i forbindelse med tildelingen af en offentlig kontrakt i sagen vedrørende anvendelse af ESIF-midler (som udgør statsstøtte), hverken indrømmes ret til at deltage i proceduren om fastsættelse af en finansiel korrektion vedrørende en af operatøren indgået kontrakt eller ret til at deltage i retssagen vedrørende anfægtelse af denne forvaltningsakt, med den

begrundelse, at denne operatør som kommunens partner på grundlag af partnerskabsaftalen hæfter civilretligt for regreskravet?

### **Anførte EU-retlige forskrifter og Domstolens praksis**

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«): artikel 41, artikel 47 og artikel 51, stk. 1

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70: artikel 2

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006: artikel 2, nr. 10), 36) og 37)

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF

### **Anførte nationale retsforskrifter**

Zakon za obshtestvenite porachki (lov om offentlige udbud): artikel 2, stk. 2, artikel 49, stk. 1 og § 3 i tillægsbestemmelserne

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (lov om forvaltning af midler fra de europæiske fonde under delt forvaltning), i kraft fra den 1. juli 2022, og dens tidligere affattelse med titlen: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (lov om forvaltning af midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde): artikel 70, stk. 1, nr. 9, og stk. 2 samt artikel 73, stk. 1

Zakon za darzhavnite pomoshti (lov om statsstøtte): artikel 9, 12 og 20 samt § 1, nr. 7, i tillægsbestemmelserne

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnitate pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder, som giver grund til at foretage finansielle korrektioner, samt de procentuelle indikatorer for fastsættelse af størrelsen af de finansielle korrektioner i henhold til loven om forvaltning af midlerne fra de europæiske

struktur- og investeringsfonde, herefter »bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder«): nr. 10 i bilag nr. 1 til artikel 2, stk. 1

Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (bekendtgørelse nr. 2 om vilkårene og proceduren for fastlæggelse af transportveje og gennemførelse af offentlig persontrafik med busser, herefter: »bekendtgørelse nr. 2«) af 15. marts 2002: artikel 2 og artikel 16c samt § 1, nr. 7, 8, 10, 11, 12 og 13 i tillægsbestemmelserne

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Procedure nr. BG16RFOP001-1 001-039 om tildeling af økonomisk støtte til »udførelse af integrerede planer for genopbygning og udvikling af byerne 2014-2020« gennemføres inden for prioritetsakse nr. 1 »Bæredygtig og integreret byudvikling« under det operationelle program »Regioner i vækst« 2014-2020 (herefter »det operationelle program«).
- 2 Prioritetsakse nr. 1 gennemføres i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1301/2013.
- 3 Ifølge retningslinjerne for ansøgningsproceduren ydes den økonomiske støtte i forbindelse med investeringsprioriteten »Integreret bytrafik«, der er relevant i den foreliggende sag, til de støttemodtagende kommuner i deres egenskab af administrative enheder og ejere af den offentlige infrastruktur. Der gøres udtrykkeligt opmærksom på, at støtteforanstaltningerne som regel gennemføres i et partnerskab med økonomiske aktører. Hvis dette er tilfældet, agerer de støttemodtagende kommuner med hensyn til de midler, der stilles til rådighed for partnerne, som administratorer af statsstøtten. De midler, der stilles til rådighed for partnerne, betragtes som en del af kompensationen for at stille en transportydelse til rådighed af hensyn til almene økonomiske interesser. I dette tilfælde underskrives kontrakten om den offentlige tjenesteydelse af den økonomiske aktør, som er projektpartner, idet proceduren gennemføres i henhold til forordning nr. 1370/2007, som er relevant for den foreliggende sag.
- 4 Godkendte partnere i denne procedure er i henhold til nr. 5.4.2 i retningslinjerne for ansøgningsproceduren de kommunale bytrafikselskaber som »interne operatører« i henhold til definitionen i § 1, nr. 7, i tillægsbestemmelserne til bekendtgørelse nr. 2.
- 5 Inden for rammerne af den ovenfor beskrevne procedure indgik Veliko Tarnovo kommune med den administrative myndighed for det operationelle program en Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (aftale om forvaltning af tildeling af økonomisk støtte, herefter »forvaltningsaftalen«) om gennemførelse af projektforslaget »Integreret offentlig transport i Veliko Tarnovo by«. I forvaltningsaftalens artikel 1 betegnes kommunen som »støttemodtager« for støtten.

- 6 I henhold til forvaltningsaftalens artikel 2, stk. 3, består en del af det beløb, der er indeholdt i den samlede værdi af den økonomiske støtte, af statsstøtte til operatøren af den offentlige persontransporttjeneste i form af en kompensation for offentlig trafikbetjening som omhandlet i forordning nr. 1370/2007. Forvaltningen af denne statsstøtte varetages af Veliko Tarnovo kommune. Den forpligter sig til at sørge for overholdelsen af de relevante bestemmelser i henhold til kravene i forordning nr. 1370/2007, herunder at etablere og anvende passende mekanismer til kontrol af gennemførelsen.
- 7 I henhold til artikel 6, stk. 2, i de almindelige betingelser for forvaltningsaftalens er støttemodtageren over for den administrative myndighed for det operationelle program ansvarlig for partnernes og de eksterne entreprenørers handlinger i forbindelse med gennemførelsen af projektet, idet hæftelsen »[...]for alle risici, herunder uberettigede udgifter og finansielle korrektioner, påhviler denne«.
- 8 Den 24. august 2018 indgik Veliko Tarnovo kommune og »Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi« EOOD (»organisation af trafik, parkeringspladser og garager« EOOD, herefter »det kommunale selskab«) en partnerskabsaftale, hvorefter Veliko Tarnovo kommune er »ledende partner« og det kommunale selskab »partner« i projektet. Partnerskabsaftalen er en fast bestanddel af forvaltningsaftalens.
- 9 Hvis der under proceduren for tildeling af den offentlige kontrakt sker overtrædelser, som fører til fastsættelse af en finansiell korrektion, påhviler det i henhold til partnerskabsaftalens artikel 14, stk. 2, den ordregivende myndighed at udrede midlerne svarende til den finansielle korrektion.
- 10 I sin egenskab af operatør af en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse (offentlig personbefordring) og konkret modtager af statsstøtten gennemførte det kommunale selskab en offentlig udbudsprocedure vedrørende køb og levering af elbusser i forbindelse med projektet »integreret bytrafik i byen Veliko Tarnovo«.
- 11 Der blev indgået en kontrakt med den eneste tilbudsgiver, et konsortium bestående af Excelor Holding Group EOOD, Bulgarien, og Jiangsu Alfa Bus Co., Kina.
- 12 Ved afgørelse af 11. maj 2022 fastsatte lederen af den administrative myndighed for det operationelle program en finansiell korrektion over for Veliko Tarnovo kommune på grund af en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 70, stk. 1, nr. 9, i lov om forvaltning af midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde. Ifølge afgørelsen skete uregelmæssigheden i forbindelse med tildelingen af den offentlige kontrakt og består i, at der blev opstillet en diskriminerende betingelse for udførelsen af kontrakten som omhandlet i nr. 10, litra a), i bilag nr. 1 til artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder. Den pålagte korrektion udgjorde 25% af de midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF), som var stillet til rådighed til finansiering af den offentlige kontrakt, som blev indgået af det kommunale selskab.

- 13 Veliko Tarnovo kommune indbragte denne afgørelse for Administrativen sad Veliko Tarnovo (forvaltningsdomstolen i Veliko Tarnovo). Denne ret frifandt sagsøgte, idet den anså den administrative myndigheds konklusion for rigtig, hvorefter der foreligger en overtrædelse af den nationale lovgivning om offentlige udbudsprocedurer, og denne omstændighed udgør en uregelmæssighed som omhandlet i lov om forvaltning af midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde. Den pågældende ret var af den opfattelse, at netop kommunen som part i administrationsaftalen var den rigtige adressat for afgørelsen om fastsættelse af den finansielle korrektion. Den afviste argumentet om, at kommunen ikke selv er ordregivende myndighed og følgelig ikke begik uregelmæssigheden. Den omstændighed, at støttemodtageren af den økonomiske støtte indgik partnerskabsaftaler for bestemte aktiviteter, fritager ikke denne for hæftelsen som part i forvaltningsaftalen. Klausulen i partnerskabsaftalen, som regulerer hæftelsen for overtrædelser og risici, herunder for finansielle korrektioner, har karakter af regresbestemmelse, og den har blot til formål at regulere i det interne forhold mellem parterne, hvem der skal bære den finansielle korrektion. Kommunens partner bliver ikke støttemodtager i forvaltningsaftalensforstand, og partneren er heller ikke adressat for statsstøtten; den pågældende har ikke nogen direkte relation til den administrative myndighed for det operationelle program og kan derfor ikke være adressat for eventuelle afgørelser fra denne myndighed.
- 14 Veliko Tarnovo kommune har iværksat appel til prøvelse af denne dom fra Administrativen sad Veliko Tarnovo (forvaltningsdomstolen i Veliko Tarnovo) ved Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), den forelæggende ret.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 15 Kommunen anfægter konklusionerne fra retten i første instans, hvorefter den er den eneste støttemodtager af den økonomiske støtte i projektet og som sådan begik en overtrædelse af bestemmelserne om tildeling af offentlige kontrakter. Den påberåber sig den retlige definitionen af begrebet »støttemodtager« i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013 og anfører, at det kommunale selskab er støttemodtageren for støtten, for hvilken korrektionen blev fastsat, da det er den direkte modtager af støtten og er et offentligretligt organ, som varetager det konkrete projekt med at indkøbe elbusserne. I forvaltningsaftalens artikel 2, stk. 3, er det udtrykkeligt fastsat, at det kommunale selskab modtager støtten, og at kommunen blot administrerer støtten.
- 16 Kommunen anfægter også konklusionen fra retten i første instans, hvorefter den i proceduren vedrørende fastsættelse af den finansielle korrektion over for den administrative myndighed hæfter for sine partners handlinger, idet den påtager sig risiciene ved anvendelsen af støtten. Efter kommunens opfattelse er den finansielle korrektion en administrativ foranstaltning og ikke en sanktion, hvorfor

uregelmæssigheden og korrektionen ikke skal fortolkes som en »risiko i forbindelse med gennemførelsen af kontrakten«.

- 17 Efter kommunens opfattelse er det i den foreliggende sag også relevant, at ESIF-støtten udgør statsstøtte og mere konkret en kompensation for offentlig trafikbetjening som omhandlet i forordning nr. 1370/2007. I retningslinjerne for ansøgningsproceduren for støtten blev der udtrykkeligt gjort opmærksom på, at modtageren af støtten er partneren, dvs. det kommunale selskab for den offentlige bytrafik, i dettes egenskab af »intern operatør«. Der skal derfor sondres mellem begreberne »modtager af statsstøtte på grundlag af ESIF-midler« og »forvalter af statsstøtte på grundlag af ESIF-midler«. Hvis statsstøtten består af ESIF-midler, kan den finansielle korrektion kun fastsættes over for modtageren af støtten. Modtageren er nemlig den økonomiske aktør, som opstillede et diskriminerende kriterium for udvælgelsen og begik uregelmæssigheden som omhandlet i bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder. Forvalteren af statsstøtten, i den foreliggende sag Veliko Tarnovo kommune, kan højst hæfte for overtrædelser af bestemmelserne om statsstøtte som omhandlet i artikel 107 TEUF.
- 18 Kommunen anfægter desuden, at partneren ikke kunne deltage som procesdeltager i proceduren vedrørende fastsættelsen af den finansielle korrektion.
- 19 Sagsøgte har nedlagt påstand om stadfæstelse.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 20 Grundlaget for den finansielle korrektion over for kommunen, som anfægtes i hovedsagen, er overtrædelser af en EU-retlig bestemmelse, der er gennemført i national ret, idet denne overtrædelse blev begået ved en anden økonomisk aktørs handling.
- 21 Den konstaterede praksis fra Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) vedrørende kontrol af lovligheden af afgørelser om at foretage en finansiell korrektion tager hverken hensyn til definitionen af »støttemodtager« i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013 i forbindelse med statsstøtte eller til betydningen af udtrykkene »offentlig personbefordring«, »operatør af en tjeneste af almen økonomisk interesse«, »offentlig serviceforpligtelse«, »modtager af statsstøtte på grundlag af ESIF-midler« eller »kompensation for offentlig trafikbetjening« som omhandlet i forordning nr. 1370/2007.
- 22 For at kunne besvare spørgsmålet om, hvorvidt Veliko Tarnovo kommune er den eneste støttemodtager af den økonomiske støtte i forbindelse med projektet, og om kommunen som sådan har begået en overtrædelse af de nationale bestemmelser om offentlige udbud, er det nødvendigt med en fortolkning af begrebet »støttemodtager« som omhandlet artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013.

- 23 I det konkrete tilfælde vedrørende de midler, der blev anvendt til indkøb af elbusser, er Veliko Tarnovo kommune forvalter af statsstøtten på grundlag af ESIF-midler. Med henblik på en behørig afgørelse af tvisten skal det med hensyn til den finansielle korrektion undersøges, om kommunen i denne egenskab også er støttemodtager af støtten på grundlag af ESIF-midler, som blev tildelt det kommunale selskab som statsstøtte.
- 24 Den finansielle korrektion fastsættes som en administrativ foranstaltning over for en økonomisk aktør på grund af en handling eller undladelse, som i forbindelse med anvendelsen af ESIF-midler overtræder national ret eller EU-retten. Er en hæftelse for kommunen som juridisk person, som ikke anvendte ESIF-midlerne i forbindelse med en offentlig udbudsprocedure, i form af finansielle korrektioner for overtrædelser, der blev begået i forbindelse med proceduren, lovlig? Dette rejser også spørgsmålet, om adressaten for den administrative foranstaltning »finansiell korrektion« i forbindelse med statsstøtte på grundlag af ESIF-midler samtidig skal opfylde begge betingelser, nemlig være modtager af den støtte, der er berørt af uregelmæssigheden, og være den, der har anvendt de pågældende midler.
- 25 For så vidt som klausulen i partnerskabsaftalen vedrørende hæftelsen i forbindelse med finansielle korrektioner fortolkes af retterne som en regresbestemmelse, der kun gælder i det interne forhold mellem parterne, skal det afklares, om hæftelsen for lovovertrædelser i forbindelse med anvendelsen af statsstøtte på grundlag af ESIF-midler må reguleres eller omfordeles ved kontrakten mellem modtageren og forvalteren af støtten, eller om modtageren, der har anvendt den ulovligt, hæfter fuldt ud.
- 26 Desuden er retten til god forvaltning i henhold til chartrets artikel 41 en grundlæggende rettighed, som tilkommer enhver. Retten til god forvaltning omfatter: 1. Retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for vedkommende, som måtte berøre den pågældende negativt; 2. Retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende; 3. Pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger. I henhold til chartrets artikel 51 gælder dette for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Tildelingen af økonomisk støtte sker som en direkte anvendelse af EU-retten, og denne omstændighed forpligter de nationale myndigheder, som er ansvarlige for retsanvendelsen, til at overholde chartrets artikel 41.
- 27 Dette er også genstanden for spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 41 og 47 er til hinder for en national rets- og forvaltningspraksis, hvorefter operatøren af en tjeneste af almen økonomisk interesse, som det kommunale selskab i hovedsagen, hverken har ret til at deltage i sagen vedrørende fastsættelsen af en finansiell korrektion vedrørende en af den pågældende indgået kontrakt eller ret til at deltage i retssagen vedrørende anfægtelse af denne forvaltningsakt, med den begrundelse, at denne operatør som kommunens partner i medfør af partnerskabsaftalen hæfter civilretligt for regreskravet.