

Zaak C-471/23

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 Veliko Tarnovo

Verweerder in cassatie:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het hoofdgeding betreft het cassatieberoep van de Obshtina Veliko Tarnovo (gemeente Veliko Tarnovo, Bulgarije) tegen het vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit van de Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh” 2014-2020 (hoofd van de administratieve autoriteit voor het operationele programma „Regions in growth” 2014-2020) tot vaststelling van een financiële correctie.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

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

Prejudiciële vragen

1. Valt de beheerder van staatssteun in de vorm van middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (hierna: „ESIF-middelen”), die de steun niet heeft ontvangen, onder het begrip „begunstigde” van de steun in de context van staatssteun in de zin van artikel [2], punt 10, van 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 plattelandontwikkeling 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?
2. Kan de beheerder van staatssteun in de vorm van ESIF-middelen, die niet degene is die de steun op grond van een overheidsopdracht gebruikt, de juiste adressaat zijn van een besluit waarbij een financiële correctie wordt vastgesteld vanwege een inbreuk op het nationale recht of het Unierecht tijdens de aanbestedingsprocedure?
3. Moet de persoon die de adressaat is van de bestuursmaatregel „financiële correctie” vanwege een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013, in geval van staatssteun in de vorm van ESIF-middelen aan twee cumulatieve voorwaarden voldoen: hij is de ontvanger van de subsidie uit de middelen waarop de onregelmatigheid betrekking heeft, en hij is degene die de betrokken middelen heeft gebruikt?
4. Kan de aansprakelijkheid voor wetsovertredingen bij het gebruik van staatssteun in de vorm van ESIF-middelen worden geregeld of verdeeld in een overeenkomst tussen de ontvanger van de steun en de beheerder van de steun, of is de ontvanger van de steun, die deze onrechtmatig gebruikt, aansprakelijk?
5. Bestaat er hoofdelijke aansprakelijkheid tussen de ontvanger van de steun en de beheerder van de steun en moet de steunovereenkomst voorzien in hoofdelijke aansprakelijkheid?
6. Verzetten de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zich tegen een nationale bestuurspraktijk en nationale rechtspraak in een geval als dat in het hoofdgeding, waarbij een „exploitant van een dienst van algemeen economisch belang”, zoals de „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi“ EOOD, waarvan wordt gesteld dat er in de door haar uitgevoerde procedure een inbreuk op de Zakon za obshtestvenite porachki (Bulgaarse wet inzake overheidsopdrachten) bij het plaatsen van een overheidsopdracht in de procedure voor het gebruik van ESIF-middelen (die staatssteun vormen) is vastgesteld, 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 deze exploitant, als partner van de gemeente, op grond van de partnerschapsovereenkomst civielrechtelijk aansprakelijk is voor het regres?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

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

Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad: artikel 2

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 betreffende overheidsopdrachten; hierna: „ZOP”): artikel 2, lid 2, artikel 49, lid 1, 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 strukturni 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 darzhavnite pomoshhti (wet inzake staatssteun; hierna: „ZDP”): artikelen 9, 12 en 20, alsook § 1, punt 7, van de aanvullende bepalingen

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 upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (besluit betreffende de vaststelling van onregelmatigheden die een reden vormden 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 10 van bijlage nr. 1 bij artikel 2, lid 1

Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (besluit nr. 2 betreffende de voorwaarden en de procedure voor vaststelling van transportroutes en de exploitatie van openbaar personenvervoer met bussen; hierna: „besluit nr. 2”) van 15 maart 2002: artikelen 2 en 16 quater, alsook § 1, punten 7, 8, 10, 11, 12 en 13 van de aanvullende bepalingen

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De procedure nr. BG16RFOP001-1.001-039 over de verlening van financiële bijstand voor de uitvoering van geïntegreerde plannen voor heropbouw en ontwikkeling van de steden 2014-2020 wordt binnen de prioritaire as nr. 1 „Duurzame en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling” van het operationele programma „Regio’s in groei” 2014-2020 (hierna: „operationele programma”) uitgevoerd.
- 2 De prioritaire as nr. 1 wordt uitgevoerd overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 1301/2013.
- 3 Volgens de richtsnoeren voor het indienen van aanvragen in de procedure wordt de financiële bijstand in het kader van de hier relevante investeringsprioriteit „Geïntegreerd stedelijk vervoer” aan de begunstigde gemeenten in hun hoedanigheid van administratieve eenheden en eigenaren van de openbare infrastructuur verleend. Er wordt uitdrukkelijk op gewezen dat de stimuleringsmaatregelen in de regel in partnerschap met marktdeelnemers worden uitgevoerd. In dit geval treden de begunstigde gemeenten wat betreft de middelen die aan de partners ter beschikking worden gesteld, als beheerder van de staatssteun op. De aan de partners ter beschikking gestelde middelen moeten als deel van de compensatie voor de terbeschikkingstelling van een vervoerdienst in algemeen economisch belang worden verstaan. In dit geval wordt de overeenkomst betreffende de openbare dienstverlening ondertekend door de marktdeelnemer die partner in het project is, waarbij de procedure in overeenstemming met de hier toepasselijke verordening nr. 1370/2007 wordt uitgevoerd.

- 4 Volgens punt 5.4.2 van de richtsnoeren voor de indiening van aanvragen zijn de in deze procedure toegelaten partners de gemeentelijke vervoersbedrijven als „interne exploitanten” in de zin van de definitie in §1, punt 7, van de aanvullende bepalingen bij verordening nr. 2.
- 5 In het kader van de hierboven beschreven procedure heeft de gemeente Veliko Tarnovo met de managementautoriteit van het operationele programma een beheersovereenkomst voor de toekenning van financiële bijstand (hierna: „beheersovereenkomst”) voor de uitvoering van het projectvoorstel „Geïntegreerd openbaar vervoer van de stad Veliko Tarnovo” gesloten. In artikel 1 van de beheersovereenkomst wordt de gemeente als „begunstigde” van de subsidie aangewezen.
- 6 Overeenkomstig artikel 2.3 van de beheersovereenkomst bestaat een deel van het in de totale waarde van de financiële bijstand begrepen bedrag in staatssteun ten gunste van de exploitant van de openbare personenvervoersdienst in de vorm van een compensatie voor openbardienstverlening in de zin van verordening nr. 1370/2007. De beheerder van deze staatssteun is de gemeente Veliko Tarnovo. Zij verbindt zich ertoe ervoor te zorgen dat de toepasselijke regels overeenkomstig de vereisten van verordening nr. 1370/2007 worden nageleefd, met inbegrip van de instelling en toepassing van adequate mechanismen ter controle van de uitvoering.
- 7 Krachtens artikel 6, lid 2, van de algemene voorwaarden bij de beheersovereenkomst is de begunstigde jegens de managementautoriteit van het operationele programma verantwoordelijk voor de handelingen van de partners en de externe aannemers bij de uitvoering van het project, waarbij de aansprakelijkheid „[...] voor alle risico's, met inbegrip van ongerechtvaardigde uitgaven en financiële correcties te zijnen laste” gaat.
- 8 Op 24 augustus 2018 hebben de gemeente Veliko Tarnovo en de „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD („organisatie voor vervoer, parkeren en garages” EOOD; hierna: „gemeentelijk vervoerbedrijf”) een partnerschapsovereenkomst gesloten, met de gemeente Veliko Tarnovo als „leidende partner” en het gemeentelijk vervoerbedrijf als „partner” in het project. De partnerschapsovereenkomst maakt integraal deel uit van de beheersovereenkomst.
- 9 Artikel 14, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst bepaalt dat wanneer in het kader van de openbare aanbestedingsprocedure overtredingen worden geconstateerd die de vaststelling van een financiële correctie rechtvaardigen, de middelen hiervoor voor het volle bedrag ten laste komen van de aanbestedende dienst.

- 10 Als exploitant van diensten van algemeen economisch belang (openbaar personenvervoer) en concrete ontvanger van de staatssteun heeft het gemeentelijk vervoerbedrijf een openbare aanbesteding uitgeschreven voor de aankoop en levering van elektrische bussen in het kader van het project „Geïntegreerd stadsvervoer van de stad Veliko Tarnovo”.
- 11 Uiteindelijk werd een overeenkomst voor de overheidsopdracht gesloten met de enige inschrijver, een consortium bestaande uit Excelor Holding Group EOOD, Bulgarije, en Jiangsu Alfa Bus Co., China.
- 12 Bij besluit van 11 mei 2022 heeft het hoofd van de managementautoriteit van het operationele programma aan de gemeente Veliko Tarnovo een financiële correctie opgelegd wegens een onregelmatigheid in de zin van artikel 70, lid 1, punt 9, ZUSESIF. Volgens het besluit vond de onregelmatigheid plaats in het kader van de toewijzing van de overheidsopdracht en bestond zij in het vaststellen van een discriminerende voorwaarde voor de uitvoering van de opdracht in de zin van punt 10, onder a), van bijlage nr. 1 bij artikel 2, lid 1, van de verordening betreffende de vaststelling van onregelmatigheden. De opgelegde correctie bedroeg 25 % van de middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) die ter beschikking waren gesteld ter financiering van de door het gemeentelijk vervoerbedrijf gesloten overeenkomst inzake een overheidsopdracht.
- 13 De gemeente Veliko Tarnovo heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Administrativen sad Veliko Tarnovo (bestuursrechter in eerste aanleg Veliko Tarnovo). Deze heeft het beroep verworpen op grond dat de managementautoriteit terecht had geconcludeerd dat er sprake was van een inbreuk op het nationale recht betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en dat dit een onregelmatigheid in de zin van de ZUSESIF vormde. Hij was van oordeel dat met name de gemeente als partij bij de beheersovereenkomst de juiste adressaat was van het besluit tot vaststelling van de financiële correctie. Hij verwierp het verweer dat de gemeente niet zelf de aanbestedende dienst was en de onregelmatigheid dus niet had begaan. Het feit dat de begunstigde van de financiële bijstand voor bepaalde activiteiten partnerschapsovereenkomsten had gesloten, ontsloeg hem niet van zijn aansprakelijkheid als partij bij de beheersovereenkomst. De in de partnerschapsovereenkomst opgenomen clausule betreffende de aansprakelijkheid voor inbreuken en risico's, met inbegrip van financiële correcties, had een regreskarakter; het doel ervan was om enkel binnen de interne verhouding tussen de partners te regelen voor wiens rekening de financiële correctie kwam. De partner van de gemeente was noch begunstigde in de zin van de beheersovereenkomst noch adressaat van staatssteun; tussen hem en de managementautoriteit van het operationele programma bestond geen directe relatie, zodat hij geen adressaat kon zijn van eventuele besluiten van deze autoriteit.
- 14 De gemeente Veliko Tarnovo heeft tegen deze uitspraak van de Administrativen sad Veliko Tarnovo cassatieberoep ingesteld bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije), de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 15 De gemeente betwist de conclusie van de rechter in eerste aanleg dat zij de enige begunstigde van de financiële bijdrage in het project is en dat zij als zodanig de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten heeft geschonden. Zij betoogt op basis van de wettelijke definitie van het begrip „begunstigde” in artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 dat het gemeentelijk vervoerbedrijf de begunstigde is van de steun waarvoor de correctie is vastgesteld, aangezien zij de rechtstreekse ontvanger ervan en een publiekrechtelijke instelling is, belast met het concrete project voor de aankoop van de elektrische bussen. In artikel 2.3 van de beheersovereenkomst wordt uitdrukkelijk bepaald dat het gemeentelijk vervoerbedrijf de ontvanger en de gemeente slechts de beheerder van de steun is.
- 16 De gemeente betwist ook de conclusie van de rechter in eerste aanleg dat zij in het kader van de procedure tot vaststelling van de financiële correctie jegens de managementautoriteit aansprakelijk is voor de handelingen van haar partners door de risico's bij het gebruik van de subsidie op zich te nemen. Volgens haar is de financiële correctie een administratieve maatregel en geen sanctie, zodat de onregelmatigheid en de correctie niet moeten worden uitgelegd als een „risico dat met de uitvoering van de opdracht is verbonden”.
- 17 Ook is in casu van belang dat de ESIF-subsidie staatssteun en meer bepaald een compensatie voor openbardienstverlening in de zin van verordening nr. 1370/2007 vormt. De richtsnoeren voor de indiening van de steunaanvraag vermelden uitdrukkelijk dat de partner, dat wil zeggen het gemeentelijk vervoerbedrijf, als „interne exploitant”, de ontvanger van de steun is. Er moet dus onderscheid worden gemaakt tussen de begrippen „ontvanger van staatssteun uit ESIF-middelen” en „beheerder van staatssteun uit ESIF-middelen”. Indien de staatssteun uit ESIF-middelen bestaat, kan de financiële correctie enkel aan de ontvanger van de steun worden opgelegd. Deze is immers de marktdeelnemer die een discriminerend selectie criterium heeft vastgesteld en de onregelmatigheid heeft begaan in de zin van de verordening betreffende de vaststelling van onregelmatigheden. De beheerder van de staatssteun, in casu de gemeente Veliko Tarnovo, kan hooguit aansprakelijk worden gesteld voor inbreuken op de staatssteunregels in de zin van artikel 107 VWEU.
- 18 De gemeente keert er zich ook tegen dat de partner niet is toegelaten als partij bij de procedure tot vaststelling van de financiële correctie.
- 19 Verweerder verzet zich tegen het cassatieberoep.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 De in het hoofdgeding bestreden financiële correctie die aan de gemeente is opgelegd, is gebaseerd op de schending van een Unierechtelijke bepaling die in nationaal recht is omgezet, begaan door de handeling van een andere marktdeelnemer,

- 21 De vastgestelde rechtspraak van de Varhoven administrativen sad inzake het onderzoek van de rechtmatigheid van besluiten waarbij een financiële correctie wordt opgelegd, houdt geen rekening met de definitie van het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 in de context van staatssteun, noch met de definitie van de uitdrukkingen „openbaar personenvervoer”, „exploitant van diensten van algemeen economisch belang”, „openbaredienstverplichting”, „ontvanger van staatssteun uit ESIF-middelen” of „compensatie voor openbaredienstverlening” in de zin van verordening nr. 1370/2007.
- 22 Voor de beantwoording van de vraag of de gemeente Veliko Tarnovo de enige begunstigde van de financiële bijdrage in het kader van het project is en of zij als zodanig de nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten heeft geschonden, moet het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 2, punt 10, van verordening nr. 1303/2013 worden uitgelegd.
- 23 In het concrete geval betreffende de middelen die zijn gebruikt voor de aankoop van elektrische bussen, is de gemeente Veliko Tarnovo de beheerder van de staatssteun uit ESIF-middelen. Om het geschil over de financiële correctie correct te kunnen beslechten moet worden nagegaan of zij als zodanig ook begunstigde is van de subsidie uit ESIF-middelen die als staatssteun aan het gemeentelijk vervoerbedrijf is verleend.
- 24 De financiële correctie wordt als administratieve maatregel opgelegd aan een marktdeelnemer wegens een handeling of nalatigheid die bij het gebruik van de ESIF-middelen in strijd is met het nationale recht of het Unierecht. Is de aansprakelijkheid van de gemeente als rechtspersoon, die de ESIF-middelen in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure niet heeft gebruikt, door financiële correcties voor inbreuken die in het kader van de procedure zijn gepleegd, toelaatbaar? Dit roept ook de vraag op of de adreassaant van de administratieve maatregel „financiële correctie” in geval van staatssteun uit ESIF-middelen tegelijkertijd aan beide voorwaarden moet voldoen: dat hij de ontvanger is van de subsidie waarop de onregelmatigheid betrekking heeft en de persoon die de betrokken middelen heeft gebruikt.
- 25 Voor zover de clause in de partnerschapsovereenkomst inzake de aansprakelijkheid bij financiële correcties door de rechters als regresclausule wordt uitgelegd, die alleen van toepassing is in de interne verhouding tussen de partners, moet worden nagegaan of de aansprakelijkheid voor inbreuken op de wet bij het gebruik van staatssteun uit ESIF-middelen in de overeenkomst tussen de ontvanger en de beheerder van de steun geregeld of anders verdeeld kan worden, dan wel of de ontvanger die de steun onrechtmatig heeft gebruikt, volledig aansprakelijk is.
- 26 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.

- 27 In die richting gaat ook de vraag of de artikelen 41 en 47 van het Handvest zich verzetten tegen een nationale rechtspraak en administratieve praktijk volgens welke de exploitant van diensten van algemeen economisch belang, zoals het gemeentelijk vervoerbedrijf in het hoofdgeding, zowel het recht om in de procedure tot vaststelling van een financiële correctie met betrekking tot een door hem gesloten overeenkomst te worden betrokken als het recht op deelneming aan de gerechtelijke procedure tot betwisting van deze bestuurshandeling worden onthouden, en wel omdat deze exploitant als partner van de gemeente krachtens de partnerschapsovereenkomst civielrechtelijk aansprakelijk is voor het regres.

WERKDOCUMENT