

Sag C-477/23**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 Belovo

Kassationsindstævnt:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Okolna sreda« 2014-2020

Hovedsagens genstand

Sagen vedrører en kassationsappel iværksat af Obshtina Belovo (Belovo kommune) til prøvelse af dom afsagt af forvaltningsdomstolen i første instans, hvorved denne kommune ikke fik medhold i sit søgsmål til prøvelse af afgørelse truffet af Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Okolna sreda« 2014-2020 (lederen af forvaltningsmyndigheden for det operationelle program »miljø« 2014-2020) om fastsættelse af en finansiel korrektion.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

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

Præjudicielle spørgsmål

1. Er fortolkningen af artikel 2, nr. 10), 36) og 37), i forordning nr. 1303/2013 til hinder for en national lovgivning eller praksis for fortolkning og anvendelse af

denne lovgivning, hvorefter kun den af partnerkommunerne (parterne i forvaltningskontrakten), der som ledende partner har underskrevet forvaltningsaftalen om økonomisk tilskud, i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende skal anses for at være støttemodtager af midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (herefter »ESIF-midler«)? Hvilke betingelser skal en organisation opfylde for i et tilfælde som det foreliggende at kunne kvalificeres som støttemodtager som omhandlet i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013?

2. Er fortolkningen af artikel 2, nr. 10), 36) og 37), i forordning nr. 1303/2013 til hinder for en national lovgivning eller praksis for fortolkning og anvendelse af denne lovgivning, hvorefter den finansielle korrektion på grund af en overtrædelse af bestemmelserne om tildeling af offentlige kontrakter begået af en økonomisk aktør i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende fastsættes ved en afgørelse, hvis adressat er en anden økonomisk aktør, der ikke har begået en overtrædelse, men er anført som ledende partner i kontrakten om det økonomiske tilskud?

3. Er forordning nr. 1303/2013 til hinder for en national lovgivning eller praksis for fortolkning og anvendelse af denne lovgivning, hvorefter hæftelsen for en finansiell korrektion ved aftale kan omfordes mellem projektpartnerne, eller skal hver økonomisk aktør hæfte for de finansielle korrektioner i forbindelse med overtrædelser, som den pågældende har begået ved anvendelsen af ESIF-midler i henhold til de kontrakter, hvori denne aktør er part?

4. Er artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende til hinder for en national forvaltningspraksis og retspraksis, hvorefter den kommune, hvorom det hævdes, at den i forbindelse med tildelingen af den offentlige kontrakt ved proceduren for anvendelsen af ESIF-midler har overtrådt Zakon za obshtestvenite porachki (lov om tildeling af offentlige kontrakter), hverken har ret til at deltage i proceduren om fastsættelse af en finansiell korrektion, som vedrører en af denne kommune indgået kontrakt, eller ret til at deltage i retssagen om anfægtelse af denne forvaltningsakt med den begrundelse, at den som partner har mulighed for at anlægge civilt søgsmål på grundlag af partnerskabsaftalen med den ledende partner?

Anførte EU-retlige forskrifter

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

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 forskrifter

Zakon za obshtestvenite porachki (lov om tildeling af offentlige kontrakter): artikel 2, stk. 2, artikel 5, stk. 2, nr. 9, artikel 59, stk. 6, og § 3 i tillægsbestemmelserne

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

Zakon za upravlenie na otpadatsite (lov om affaldshåndtering): artikel 49, stk. 1 og 9

Zakon za Kamarata na stroitelite (lov om bygherrekommeret): artikel 3

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 strukturi i investitsionni fondove (bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder, som begrundet finansielle korrektioner, samt procentuelle indikatorer til fastsættelse af størrelsen på de finansielle korrektioner i henhold til den procedure, der er fastsat i lov om forvaltning af midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, herefter »bekendtgørelse om konstatering af uregelmæssigheder): nr. 11 i bilag nr. 1 til artikel 2, stk. 1

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den omtvistede procedure, hvorved midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF) for perioden 2014-2020 anvendes, er [procedure nr.] BG16M1OP002-2 002 – kombineret procedure for planlægning og opførelse af komposteringsanlæg og anlæg til forbehandling af husholdningsaffald.
- 2 Ansøgerne i proceduren er visse kommuner i den omhandlede region Pazardzhik, herunder kommunerne Pazardzhik og Belovo. Alle disse kommuner er medlemmer af en regional affaldshåndterings sammenslutning (herefter »den regionale sammenslutning«) som omhandlet i lov om affaldshåndtering.

- 3 Med henblik på indgivelsen af ansøgningen udpegede den regionale sammenslutning en ledende kommune, mens de øvrige ansøgende kommuner i den regionale sammenslutning er partnere til denne ledende kommune, idet der blev indgået en partnerskabsaftale mellem alle kommunerne i den regionale sammenslutning.
- 4 Sædvanligvis kan kommunerne i en regional sammenslutning i den pågældende procedure om tildeling af et økonomisk tilskud kun indgive ét projektforslag. Derfor udfærdigede kommunerne i den regionale sammenslutning, herunder kommunerne Pazardzhik og Belovo, et fælles projektforslag.
- 5 I proceduren for tildeling af tilskuddet underskrev kommunerne en Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (forvaltningskontrakt om tildeling af et økonomisk tilskud, herefter »forvaltningskontrakten«) inden for rammerne af det operationelle program »miljø« 2014-2020, der medfinansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Den Europæiske Unions Samhørighedsfond.
- 6 I forvaltningskontraktens punkt 1 anføres det, at alle kommuner er støttemodtagere i henhold til kontrakten, selv om det ud for hver kommunes navn også angives, at de har egenskab af partnere.
- 7 I forvaltningskontraktens punkt 3.3 anføres det udtrykkeligt, at de kommuner, der er parter i denne kontrakt, udpeger Pazardzhik kommune som ledende kommune. De øvrige kommuner er partnerkommuner.
- 8 I artikel 1, nr. 3, i betingelserne for gennemførelsen af det projekt, der er godkendt i henhold til proceduren (herefter »gennemførelsesbetingelserne«), som er en fast del af forvaltningskontrakten, anføres det, at den person, der er nævnt i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013, er »støttemodtager« i proceduren.
- 9 Ligeledes i henhold til gennemførelsesbetingelsernes artikel 1, nr. 3, er alle partnerkommuner støttemodtagere, når projektforslaget udfærdiges i fællesskab, både den ledende kommune og de partnere, der sammen har indgivet det projektforslag, der er godkendt med henblik på finansieringen.
- 10 Den ledende kommunes beføjelser er fastsat i gennemførelsesbetingelsernes artikel 4, stk. 6, og består nærmere bestemt i at føre korrespondance med forvaltningsmyndigheden, at modtage midler i henhold til forvaltningskontrakten på sin egen bankkonto og at fordele midlerne til partnerkommunerne i henhold til bestemmelserne i partnerskabsaftalen mv. Den ledende kommune er endvidere ansvarlig for projektforvaltningen.
- 11 Partnerkommunernes beføjelser er fastsat i projektforslaget, idet det med hensyn til den omtvistede offentlige kontrakt om opførelse af et anlæg til kompostering af separat indsamlet vegetabilsk og/eller biologisk nedbrydeligt husholdningsaffald konkret er fastsat, at dette udbud gennemføres og denne kontrakt tildeles af Belovo kommune.

- 12 Belovo kommune gennemførte som ordregivende myndighed proceduren for tildeling af en offentlig kontrakt, som førte til en kontrakt mellem Belovo kommune og »Delchev Ingenering« EOOD om opførelse af et anlæg til kompostering af separat indsamlet vegetabilsk og/eller biologisk nedbrydeligt husholdningsaffald på Belovo kommunes område.
- 13 Ved afgørelse truffet af lederen af forvaltningsmyndigheden for det operationelle program »miljø« 2014-2020 den 21. marts 2022, berigtiget ved afgørelse truffet af denne myndighedsleder den 15. april 2022, blev der fastsat en finansiell korrektion på 10% af de midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF), der var stillet til rådighed med henblik på finansiering af kontrakten indgået mellem Belovo kommune og »Delchev Ingenering« EOOD.
- 14 Den finansielle korrektion blev fastsat over for støttemodtageren, Pazardzhik kommune, på grund af en uregelmæssighed i henhold til artikel 70, stk. 1, nr. 9, i lov om forvaltning af midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, sammenholdt med nr. 11, litra a), i bilag nr. 1 til artikel 2, stk. 1, i bekendtgørelsen om konstatering af uregelmæssigheder. Ifølge afgørelsen blev uregelmæssigheden begået af Belovo kommune ved en overtrædelse af nationale bestemmelser, nærmere bestemt artikel 2, stk. 2, og artikel 59, stk. 6, i lov om tildeling af offentlige kontrakter, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, i lov om bygherrekammeret, og ved en overtrædelse af EU-retten.
- 15 Belovo kommune, som ikke var adressat for afgørelsen om fastsættelse af den finansielle korrektion, anfægtede afgørelsen ved Administrativen sad Pazardzhik (forvaltningsdomstolen i Pazardzhik), som antog søgsmålet til realitetsbehandling, men forkastede det som ugrundet.
- 16 Forvaltningsdomstolen i første instans lagde til grund, at den omtvistede forvaltningskontrakt både var indgået med Pazardzhik kommune og med de øvrige kommuner i regionen, herunder med Belovo kommune, eftersom disse kommuner havde deltaget i den kombinerede procedure for planlægning og opførelse af komposteringsanlæg og anlæg til forbehandling af husholdningsaffald med et fælles projektforslag. Den offentlige kontrakt, som den finansielle korrektion vedrører, blev udbudt af Belovo kommune, som underskrev kontrakten med »Delchev Ingenering« EOOD. Derfor har Belovo kommune, uanset at kun Pazardzhik kommune er nævnt som adressat for afgørelsen og støttemodtager i forbindelse med projektet, en søgsmålsinteresse i anfægtelsen af denne afgørelse.
- 17 Belovo kommune har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne dom afsagt af Administrativen sad Pazardzhik (forvaltningsdomstolen i Pazardzhik) ved Varhoven Administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol), den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 18 I kassationsappelskriftet har Belovo kommune bestridt dommen i første instans, idet den har undersøgt anvendeligheden af artikel 3, stk. 3, i lov om bygherrekammeret i forhold til den konkrete procedure om tildeling af den offentlige kontrakt.
- 19 Kassationsindstævnte, lederen af forvaltningsmyndigheden, har i et kort svarskrift gjort gældende, at kassationsappellen er ugrundet.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 20 Grundlaget for den over for kommunen fastsatte finansielle korrektion, der er blevet anfægtet i hovedsagen, er en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse gennemført i national ret, som er forårsaget af en anden kommunes handling.
- 21 I forbindelse med tvister om lovligheden af anvendelsen af ESIF-midler og ved prøvelsen af lovligheden af fastsatte finansielle korrektioner, såsom i tvisten i hovedsagen, anvender de nationale retter begreberne »støttemodtager«, »uregelmæssighed« og »økonomisk aktør« i den forstand, hvori de anvendes i artikel 2, nr. 10), 36) og 37), i forordning nr. 1303/2013.
- 22 En undersøgelse af den nationale retspraksis viser, at visse retsinstanser i lignende sager har givet udtryk for den opfattelse, at kun den kommune, der er den ledende projektpartner, er »støttemodtager« som omhandlet i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013, og at det tilsvarende kun er denne kommune, der er adressat for en afgørelse om fastsættelse af en finansiell korrektion, mens de øvrige partnerkommuner, selv i tilfælde af et fælles projektforslag, ikke har denne egenskab. Disse retsinstanser har ikke tilladt de øvrige partnerkommuner at være parter i proceduren og har afvist, at de har ret til at deltage i proceduren om fastsættelse af en finansiell korrektion, herunder i tilfælde, hvor disse kommuner er parter i de kontrakter, som er berørt af korrektionen (som i den foreliggende sag).
- 23 Derimod har Administrativen sad Sofia-Oblast (forvaltningsdomstolen i regionen Sofia) i en dom lagt til grund, at det i tilfælde af en overtrædelse af bestemmelserne om tildeling af offentlige kontrakter fra kommunens side netop er denne kommune, der er den korrekte adressat for afgørelsen om fastsættelse af en finansiell korrektion. Derfor skal denne kommune have ret til at deltage i proceduren om fastsættelsen af denne finansielle korrektion, og tilsvarende skal den have ret til domstolsprøvelse af denne forvaltningsakt. Denne dom afsagt af Administrativen sad Sofia-Oblast (forvaltningsdomstolen i regionen Sofia) blev imidlertid ophævet ved dom afsagt af Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol), som fastslog, at partnerne i forbindelse med proceduren ikke har egenskab af støttemodtagere, ikke er de korrekte adressater for forvaltningsakten om fastsættelse af en finansiell korrektion og ikke har ret til at deltage i denne procedure.

- 24 I hovedsagen tilsluttede retten i første instans sig den sidstnævnte opfattelse. Den fastslog, at Belovo kommune havde gennemført den procedure [om tildeling af] kontrakten, hvori uregelmæssighederne blev konstateret, hvorfor den havde ret til domstolsprøvelse.
- 25 I denne forstand kan der i den nationale retspraksis konstateres uklarhed om, hvilke betingelser der er knyttet til definitionen af begrebet »støttemodtager« som omhandlet i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013. Denne uklarhed vedrører spørgsmålet om, hvilke faktiske omstændigheder der har betydning for definitionen: omstændighederne vedrørende underskrivelsen af forvaltningskontrakten om tildeling af det økonomiske tilskud, omstændighederne vedrørende modtagelsen og anvendelsen af det finansielle tilskud eller andre omstændigheder.
- 26 I den foreliggende procedure indgav alle kommuner i den pågældende region et fælles projektforslag om finansiering med ESIF-midler, og de er alle parter i forvaltningskontrakten. Den projektkommune, der blev udpeget som ledende partner, har de beføjelser, der er fastsat i gennemførelsesbetingelsernes artikel 4, stk. 6: at modtage den korrespondance, der føres med forvaltningsmyndigheden i forbindelse med forvaltningskontrakten, at modtage midler i henhold til forvaltningskontrakten på sin bankkonto, at udarbejde alle betalingsanmodninger og opfølgingsrapporter i henhold til forvaltningskontrakten og indgive dem til forvaltningsmyndigheden samt at være ansvarlig for projektforvaltningen.
- 27 Hver partnerkommune gennemfører de aktiviteter, der på forhånd er beskrevet i projektet, idet Belovo kommune i den foreliggende sag organiserer og gennemfører proceduren for tildeling af den offentlige kontrakt om opførelse af et anlæg til kompostering af separat indsamlet vegetabilsk og/eller biologisk nedbrydeligt husholdningsaffald.
- 28 På denne baggrund opstår det spørgsmål, hvem der er den korrekte adressat for afgørelsen om fastsættelse af en finansiell korrektion på grund af den begåede uregelmæssighed, og dermed hvilken kommune der har ret til at deltage i proceduren om fastsættelse af en finansiell korrektion og ret til domstolsprøvelse i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af afgørelsen om fastsættelse af en finansiell korrektion: den kommune, der er den ledende projektpartner, eller den kommune, der anvender de ESIF-midler, der er berørt af den konkrete uregelmæssighed.
- 29 Den retspraksis, hvorved det i identiske tilfælde er blevet afvist, at partnerkommunerne har ret til at deltage i den administrative procedure og til domstolsprøvelse, har støttet sig på den omstændighed, at den ledende kommune angiver den bankkonto, hvor ESIF-midlerne indgår, og at den selv fordeler midlerne og i tilfælde af finansielle korrektioner modregner den finansielle korrektion i de støtteberettigede midler fra ESI-fondene over for partnerne. Samtidig består der et civilretligt retsforhold mellem den ledende kommune og partnerkommunerne.

- 30 Derfor opstår også det spørgsmål, om forordning nr. 1303/2013 er til hinder for en national lovgivning eller retspraksis vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne lovgivning, hvorefter hæftelsen for den finansielle korrektion ved aftale kan omfordeles mellem partnerne i proceduren, eller om hver enkelt kommune faktisk skal overtage hæftelsen for finansielle korrektioner i tilfælde af overtrædelser begået i forbindelse med anvendelsen af ESIF-midler i henhold til de kontrakter, hvori den er part.
- 31 Endvidere er retten til god forvaltning en grundlæggende rettighed, som er tillagt borgerne. Retten til god forvaltning omfatter: 1. retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende 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 chartret for medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Tildelingen af et økonomisk tilskud sker ved direkte anvendelse af EU-retten, en omstændighed, som forpligter de nationale myndigheder, under hvis kompetence retsanvendelsen henhører, til at overholde chartrets artikel 41.
- 32 I samme retning går spørgsmålet om, hvorvidt chartrets artikel 41 og 47 er til hinder for en national retspraksis og forvaltningspraksis, hvorefter den kommune, der ved tildelingen af en offentlig kontrakt i proceduren for anvendelsen af ESIF-midler har begået en overtrædelse af lov om tildeling af offentlige kontrakter, hverken har ret til at deltage i proceduren om fastsættelse af en finansiell korrektion, som vedrører en af denne kommune indgået kontrakt, eller ret til at deltage i retssagen om anfægtelse af denne forvaltningsakt, med den begrundelse, at denne kommune som partner til den ledende kommune har mulighed for at anlægge civilt søgsmål på grundlag af partnerskabsaftalen.
- 33 Hvis det i den foreliggende sag skal lægges til grund, at Belovo kommune ikke er støttemodtager som omhandlet i artikel 2, nr. 10), i forordning nr. 1303/2013 og ikke har ret til at anlægge sag til prøvelse af denne afgørelse om fastsættelse af en finansiell korrektion, hvis adressat er Pazardzhik kommune, skal Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) ophæve den af Administrativen sad Pazardzhik (forvaltningsdomstolen i Pazardzhik) afsagte dom og afslutte sagen. Eftersom Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) dermed skal tage stilling til en tvist, hvis afgørelse vedrører fortolkningen og anvendelsen af EU-retlige bestemmelser, lægger den til grund, at den er forpligtet til ex officio at indgive den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol.