

Sag C-620/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. oktober 2023

Forelæggende ret:

Administrativen sad Sofia-oblast (Bulgarien)

Afgørelse af:

21. september 2023

Sagsøger:

»NOV Zhivot 1919« NCh

Sagsøgt:

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

Hovedsagens genstand

Sagen vedrører et søgsmål anlagt af Narodno chitalishte »NOV Zhivot 1919« (folkeoplysningshuset »Nyt Liv 1919«) til prøvelse af en afgørelse truffet af Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (lederen af forvaltningsmyndigheden for INTERREG-IPA-programmet for grænseoverskridende samarbejde mellem Bulgarien og Serbien for 2014-2020) om fastsættelse af en finansiell korrektion.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

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

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er artikel 40 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 447/2014 af 2. maj 2014 om nærmere gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 om et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II) i tilfælde af grænseoverskridende samarbejde mellem en medlemsstat og en modtager i forbindelse med instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA II) for perioden 2014-2020 ikke til hinder for at fastsætte en finansiel korrektion over for en økonomisk aktør, som angiveligt har begået en lovovertrædelse i form af en uregelmæssighed, men ikke er den ledende støttemodtager og dermed ikke er den, der har påtaget sig ansvaret for gennemførelsen af operationen?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, sikrer artikel 41 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder da i sådanne tilfælde af grænseoverskridende samarbejde den ledende støttemodtagers ret til at deltage i proceduren for fastsættelse af en finansiel korrektion og retssagen om anfægtelse af denne forvaltningsakt, uanset hvor vedkommende er hjemmehørende i forhold til den myndighed, der i henhold til det tilsvarende program for grænseoverskridende samarbejde er ansvarlig for gennemførelsen af den finansielle korrektion, og giver de anførte bestemmelser mulighed for begrænsninger som fastsat i de nationale retters retspraksis i den foreliggende sag, som reducerer disse muligheder for at deltage i proceduren eller sagen?

Anførte EU-retlige forskrifter

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

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II)

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 447/2014 af 2. maj 2014 om nærmere gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 om et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II), artikel 2, litra a) og h), og artikel 26, 33 og 40

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 forordning (EU, Euratom) nr. 1046/2018 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (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 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012, artikel 61

Anførte nationale forskrifter og retspraksis

Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravljenie (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 upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturi i investitsionni fondove« (lov om forvaltning af midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde), artikel 70, stk. 1, nr. 1, og artikel 73, stk. 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 strukturi 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«), artikel 2, stk. 3, og nr. 1 i bilag nr. 2 til artikel 2, stk. 3

Protokol for gennemførelsen af programmet for det grænseoverskridende samarbejde »INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC16I5CB007« mellem regeringerne for Republikken Bulgarien og Republikken Serbien, ratificeret ved lov af 7. september 2017 (trådt i kraft den 19. december 2017), artikel 3, nr. 2-6, og artikel 4, 20 og 25

Dom afsagt af Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Republikken Bulgariens øverste forvaltningsdomstol) i forvaltningssag nr. 11552/2021, 11446/2021 og 9806/2019

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 INTERREG-IPA-programmet for grænseoverskridende samarbejde mellem Bulgarien og Serbien (herefter »programmet«) blev vedtaget af Europa-Kommissionen ved afgørelse C(2015) 5444 af 30. juli 2015, som ændret ved afgørelse C(2016) 2853 af 4. maj 2016, C(2016) 8643 af 13. december 2016, C(2017) 5681 af 14. august 2017 og C(2018) 7410 af 7. november 2018.

- 2 Forvaltningsmyndigheden for programmet og Opština Babušnica (Babušnica kommune, Serbien) indgik kontrakt nr. RD-02-29-188 af 4. november 2020 om tildeling af finansiel støtte til gennemførelse af projektet »Grænseoverskridende kulturnetværk for en fælles fremtid«; dette projekt udgør en »operation« som omhandlet i det fælles overvågningsudvalgs afgørelse.
- 3 I henhold til denne kontrakt om finansiel støtte er Babušnica kommune den ledende projektpartner, der modtager finansieringen og påtager sig ansvaret for gennemførelsen af operationen, mens sagsøgeren blot er projektpartner. Den ledende projektpartner er ansvarlig over for forvaltningsmyndigheden for alle uregelmæssigheder, selv hvis de begås af projektpartnere. Forvaltningsmyndigheden har beføjelse til at foretage finansielle korrektioner, hvis den ledende projektpartner og/eller andre projektpartnere ikke har overholdt bestemmelserne om tildeling af offentlige kontrakter.
- 4 Med henblik på gennemførelsen af dette projekt indgik sagsøgeren den 27. april 2021 en kontrakt med »Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane« EOOD (»center for erhvervsuddannelse og erhvervsvejledning«, enkeltmandsselskab med begrænset ansvar) om levering af tjenesteydelser.
- 5 Forvaltningsmyndigheden modtog en meddelelse om, at der var mistanke om en uregelmæssighed i forbindelse med denne kontrakt om levering af tjenesteydelser. Efter at have kontrolleret kontraktdokumenterne og under hensyntagen til sagsøgerens indsigelser herimod fastslog forvaltningsmyndigheden, at der med hensyn til denne kontrakt forelå en interessekonflikt som omhandlet i artikel 61 i forordning 2018/1046 mellem den person, som sagsøgeren havde udpeget som projektkoordinator, og en person med forbindelse til ordremodtageren »Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane« EOOD.
- 6 Idet forvaltningsmyndigheden kvalificerede den konstaterede interessekonflikt som en uregelmæssighed som omhandlet i artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013, fastsatte lederen af forvaltningsmyndigheden for programmet ved afgørelse nr. RD-02-14-02-489 af 20. april 2023 en finansiel korrektion på 100% af de støtteberettigede udgifter i henhold til kontrakten, der var finansieret af de europæiske struktur- og investeringsfonde.
- 7 Den foreliggende sag vedrører sagsøgerens søgsmål til prøvelse af denne afgørelse fra lederen af forvaltningsmyndigheden.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 I stævningen har sagsøgeren gjort gældende, at der faktisk ikke foreligger en interessekonflikt.
- 9 Den afdeling, for hvilken sagen verserer, som i henhold til de nationale bestemmelser om administrativ procedure af egen drift skal prøve, om den anfægtede retsakt er vedtaget uden processuelle fejl, har i retsmødet meddelt

parterne sin hensigt om i denne forbindelse at forelægge Den Europæiske Unions Domstol en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende de EU-retlige forskrifter, som regulerer forvaltningsmyndighedens beføjelser til at foretage finansielle korrektioner over for den ledende støttemodtager og projektpartnerne i kontrakter om finansiell støtte inden for rammerne af instrumentet til førtiltrædelsesbistand.

- 10 Lederen af forvaltningsmyndigheden er af den opfattelse, at der ikke er behov for en anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom forvaltningsmyndigheden har beføjelse til at fastslå uregelmæssigheder og dermed fastsætte en finansiell korrektion over for modtagerne og/eller projektpartnerne, idet dens kompetence i denne henseende alene er territorielt begrænset. Eftersom alle organisationer, der havde del i instrumentet til førtiltrædelsesbistand, faktisk var støttemodtagere, havde forvaltningsmyndigheden beføjelse til at fastsætte finansielle korrektioner over for de organisationer, der befandt sig på Republikken Bulgariens område.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Den forelæggende ret har konstateret, at det er fastlagt i den underskrevne kontrakt om finansiell støtte, at den ledende projektpartner modtager den i kontrakten aftalte finansiering og bærer ansvaret for gennemførelsen af operationen, idet vedkommende repræsenterer alle andre projektpartnere, der deltager i operationen, og sikrer, at den ledende projektpartner selv og alle vedkommendes projektpartnere opfylder de retlige krav til gennemførelsen af operationen.
- 12 Endvidere er den ledende projektpartner ansvarlig over for forvaltningsmyndigheden for alle uregelmæssigheder, selv hvis de begås af projektpartnerne.
- 13 I tilfælde af en uregelmæssighed kan forvaltningsmyndigheden træffe alle nødvendige foranstaltninger over for den ledende projektpartner for at fjerne eller afhjælpe følgerne af uregelmæssigheden, idet det udtrykkeligt blev aftalt, at den ledende projektpartner hæfter for tilbagebetalingen af hele det pågældende beløb, selv hvis uregelmæssigheden er begået af en af projektpartnerne.
- 14 I henhold til artikel 70, stk. 1, nr. 1, i lov om forvaltning af midler fra de europæiske fonde under delt forvaltning kan en finansiell støtte med midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde kræves helt eller delvist tilbagebetalt ved en finansiell korrektion, hvis der foreligger en interessekonflikt i forhold til støttemodtageren som omhandlet i artikel 61 i forordning 2018/1046.
- 15 Såfremt der er to eller flere støttemodtagere og en af dem er udpeget som hovedmodtager eller ledende støttemodtager, er det ikke fastsat ved lov, hvem der skal være adressat for retsaktens om fastsættelse af en finansiell korrektion: den ledende støttemodtager, som er ansvarlig for gennemførelsen af hele operationen, eller dennes partner, som har begået uregelmæssigheden.

- 16 I tvister om lovligheden af udgifter i tilfælde af grænseoverskridende samarbejde mellem en medlemsstat og en modtager i forbindelse med et instrument til førtiltrædelsesbistand og om lovligheden af finansielle korrektioner som følge af uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013 anvender de nationale retter begrebet »modtager« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 26, stk. 1, litra b), i gennemførelsesforordning nr. 447/2014, og begrebet »ledende støttemodtager« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i denne forordnings artikel 40.
- 17 Det fremgår af den undersøgte nationale retspraksis, at retterne i sammenlignelige tilfælde (jf. dom afsagt af Republikken Bulgariens Varhoven administrativen sad [øverste forvaltningsdomstol] i forvaltningssag nr. 11552/2021, 11446/2021 og 9806/2019) har fastslået, at lederen af forvaltningsmyndigheden har beføjelse til at fastslå en uregelmæssighed, som er begået af modtagere på Republikken Bulgariens område, og dermed har beføjelse til at fastsætte en finansiell korrektion, således som det er sket i den foreliggende sag. Denne beføjelse omfatter både tilfælde, hvor en ledende støttemodtager/projektpartner har begået uregelmæssigheden, og tilfælde, hvor en anden modtager/projektpartner har begået uregelmæssigheden. Kompetencen for lederen af forvaltningsmyndigheden til at fastsætte korrektionen er territorielt begrænset – det er påkrævet, at den, der har begået uregelmæssigheden, befinder sig på Republikken Bulgariens område.
- 18 I overensstemmelse med den nævnte nationale retspraksis vedrørende sammenlignelige tilfælde deltog den ledende støttemodtager i den foreliggende sag hverken i den administrative procedure eller i retssagen, eftersom han befinder sig i Republikken Serbien.
- 19 Den forelæggende ret har i den undersøgte retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol ikke konstateret nogen præjudiciel afgørelse fra Domstolen vedrørende fortolkningen af begreberne »modtager« og »ledende støttemodtager« som omhandlet i gennemførelsesforordning nr. 447/2014. Den forelæggende ret har dog konstateret, at Domstolen i sag C-477/23 er blevet forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien) i en lignende sammenhæng.
- 20 Retten til god forvaltning som omhandlet i chartrets artikel 41 er 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 er bestemmelserne i chartret rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Tildelingen af et 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.

- 21 Eftersom den ledende støttemodtager påtog sig ansvaret for gennemførelsen af hele operationen, herunder ansvaret for de uregelmæssigheder, som projektparterne måtte begå, er den ledende støttemodtager direkte berørt af forvaltningsmyndighedens retsakt, hvorved der blev fastsat en finansiell korrektion. Med henblik på en korrekt afgørelse af den foreliggende tvist skal det derfor afklares, om den ledende støttemodtager burde have været adressat for forvaltningsmyndighedens retsakt, hvorved den finansielle korrektion blev fastsat, og om den ledende støttemodtager i givet fald burde have haft ret til at deltage i den administrative procedure, som førte til vedtagelsen af denne retsakt.

ARBEJDSDOKUMENT