

Mål C-477/23**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

25 juli 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 juli 2023

Klagande:

Obshtina Belovo

Motpart:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa "Okolna sreda" 2014 – 2020

Saken i det nationella målet

Målet rör det överklagande som Obshtina Belovo (Belovos kommun) har ingett mot den dom som meddelades av förvaltningsdomstolen i första instans, genom vilken kommunens överklagande av det beslut som fattats av Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa "Okolna sreda" 2014–2020 (chef för förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet "Miljö" 2014–2020), om fastställande av en finansiell korrigeringsgillades.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 första stycket b och tredje stycket

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör tolkningen av artikel 2 leden 10, 36 och 37 i förordning nr 1303/2013 hinder för en nationell lagstiftning eller en tolknings- och tillämpningspraxis

avseende denna lagstiftning, enligt vilken, i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, endast en av de partnerkommuner (parter i Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (administrativt avtal om beviljande av finansiellt stöd, nedan kallat: ADBFP) som i egenskap av huvudansvarig partner har undertecknat det administrativa avtalet om finansiellt stöd, ska anses som mottagare av stöd av medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade ESIF-medel)? Vilka villkor måste en organisation uppfylla för att i ett fall som det förevarande kunna klassificeras som stödmottagare i den mening som avses i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013?

2. Utgör tolkningen av artikel 2 leden 10, 36 och 37 i förordning nr 1303/2013 hinder för en nationell lagstiftning eller en tolknings- och tillämpningspraxis avseende denna lagstiftning, enligt vilken, i ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, en finansiell korrigerings till följd av en ekonomisk aktörs överträdelse av bestämmelserna om offentlig upphandling fastställs genom ett beslut riktat till en annan ekonomisk aktör, som inte har gjort sig skyldig till någon överträdelse, men som anges som huvudansvarig partner i avtalet om finansiellt stöd?

3. Utgör förordning nr 1303/2013 hinder för en nationell lagstiftning eller en tolknings- och tillämpningspraxis avseende denna lagstiftning, enligt vilken ansvaret för en finansiell korrigerings kan omfördelas mellan projektpartnererna genom avtal, eller måste varje ekonomisk aktör bära ansvaret för finansiella korrigerings i samband med överträdelser som denne har begått vid användningen av ESIF-medel enligt de avtal som denne är part i?

4. Utgör artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för en nationell förvaltningspraxis och rättspraxis i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken den kommun som påstås ha åsidosatt Zakon za obshtestvenite porachki (lagen om offentlig upphandling) vid tilldelningen av kontrakt inom ramen för ett förfarande för användning av ESIF-medel, varken har rätt att delta i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigerings avseende ett kontrakt som den ingått, eller har rätt att delta i ett domstolsförfarande för att bestrida denna förvaltningsåtgärd, med motiveringen att kommunen i egenskap av partner, på grund av partnerskapsavtalet med den huvudansvarige partnern, har möjlighet att väcka talan i ett civilrättsligt förfarande?

Anförda unionsbestämmelser

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

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 leden 10, 36 och 37

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

Anförda nationella bestämmelser

Zakon za obshtestvenite porachki (lag om offentlig upphandling (ZOP): artiklarna 2.2, 5.2 punkt 9, 59.6 och 3 § i tilläggsbestämmelserna

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (lagen om förvaltning av medel från den europeiska fonden med delad förvaltning) (ZUSESIF), som är i kraft sedan den 1 juli 2022, och dess tidigare lydelse med rubriken: Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturi i investitsionni fondove (lagen om förvaltning av medel från europeiska struktur- och investeringsfonder) (ZUSESIF): artiklarna 70.1 punkt 9 och 70.2, samt artikel 73.1

Zakon za upravlenie na otpadatsite (lagen om avfallshantering): artikel 49.1 och 49.9

Zakon za Kamarata na stroitelite (lagen om byggnadskammaren): artikel 3

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazатели za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturi i investitsionni fondove (förordning om konstaterande av oriktigheter som utgör skäl för finansiella korrigeringar och de procentuella indikatorerna för fastställande av storleken på den finansiella korrigeringen enligt lagen om förvaltning av medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, nedan kallad förordning om konstaterande av oriktigheter); nr 11 i bilaga nr 1 till artikel 2.1

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

- 1 I det aktuella förfarandet, i vilket medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF) för perioden 2014–2020 används, rör det sig om [förfarande nr] BG16M1OP002-2.002 – Kombinerat förfarande för planering och uppförande av anläggningar för kompostering och anläggningar för förbehandling av hushållsavfall.

- 2 Sökandena i målet är vissa kommuner i den omtvistade regionen Pazardzhik, däribland kommunerna Pazardzhik och Belovo. Alla dessa kommuner ingår i en regional sammanslutning för avfallshantering (nedan kallad den regionala sammanslutningen) enligt lagen om avfallshantering.
- 3 För att framställa ansökan utsåg den regionala sammanslutningen en huvudansvarig kommun, medan de övriga sökande kommunerna i den regionala sammanslutningen är partner till den huvudansvariga kommunen. I detta avseende ingicks ett partnerskapsavtal mellan samtliga kommuner i den regionala sammanslutningen.
- 4 I allmänhet kan kommunerna i en regional sammanslutning, inom ramen för det berörda förfarandet för beviljande av ett finansiellt stöd, endast inge ett projektförslag. Kommunerna i den regionala sammanslutningen, bland annat kommunerna Pazardzhik och Belovo, utarbetade därför ett gemensamt projektförslag.
- 5 I förfarandet för beviljande av stöd undertecknade kommunerna ett Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (administrativt avtal om beviljande av finansiellt stöd) (nedan kallat: ADBFP) inom ramen för det operativa programmet "Miljö" 2014-2020, som samfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska unionens sammanhållningsfond.
- 6 I punkt 1 i ADBFP anges att alla kommuner är stödmottagare enligt avtalet, trots att det utöver namnet på varje kommun anges att de även är partner.
- 7 I punkt 3.3 i ADBFP anges uttryckligen att de kommuner som är parter i detta avtal utser kommunen Pazardzhik som huvudansvarig kommun. Övriga kommuner är partnerkommuner.
- 8 I artikel 1.3 i villkoren för genomförande av det projekt som godkänts inom ramen för förfarandet (nedan kallat genomförandevillkoren) som utgör en integrerad del av ADBFP, anges att den person som anges i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013 är "stödmottagare" i förfarandet.
- 9 Det framgår även av artikel 1.3 i genomförandevillkoren att alla partnerkommuner är stödmottagare när projektförslaget utarbetas i partnerskap, både den huvudansvariga kommunen och de partner som gemensamt har lämnat in det godkända projektförslaget för finansiering.
- 10 Den huvudansvariga kommunens befogenheter regleras i artikel 4.6 i genomförandevillkoren och består i detalj av skriftväxling med förvaltningsmyndigheten, i att ta emot medel enligt ADBFP på dess egna bankkonto, fördela medlen till partnerkommunerna i enlighet med bestämmelserna i partnerskapsavtalet etc. Den huvudansvariga kommunen är också ansvarig för projektledningen.

- 11 Partnerkommunernas befogenheter regleras i projektförslaget, varvid det med avseende på det omtvistade offentliga kontraktet för uppförande av en anläggning för kompostering av separat insamlat grönt och/eller biologiskt nedbrytbart hushållsavfall konkret föreskrivs att det ska genomföras och tilldelas av Belovos kommun.
- 12 Kommunen Belovo genomförde, i egenskap av upphandlande myndighet, ett förfarande för tilldelning av ett offentligt kontrakt som slutligen utmynnade i ett kontrakt mellan kommunen Belovo och "Delchev Ingenering" EOOD för uppförande av en anläggning för kompostering av separat insamlat grönt avfall och/eller biologiskt nedbrytbart hushållsavfall i kommunen Belovo.
- 13 Genom beslut av chefen för förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet "Miljö" 2014-2020 av den 21 mars 2022, korrigerat genom beslut av denna myndighetschef av den 15 april 2022, fastställdes en finansiell korrigerings på 10 procent av medlen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF) som tilldelats för finansiering av det kontrakt som ingåtts mellan kommunen Belovo och "Delchev Ingenering" EOOD.
- 14 Den finansiella korrigeringen fastställdes med avseende på stödmottagaren, kommunen Pazardzhik, på grund av en oriktighet enligt artikel 70.1 punkt 9 ZUSESIF jämförd med punkt 11 a i bilaga nr 1 till artikel 2.1 i förordningen om fastställande av oriktigheter. Enligt beslutet gjorde sig kommunen Belovo skyldig till en oriktighet genom att åsidosätta nationella bestämmelser, nämligen artiklarna 2.2 och 59.6 ZOP jämförda med artikel 3.3 i Zakon za Kamarata na stroitelite (lagen om byggnadskammaren) (ZKS) och genom att åsidosätta unionsrätten.
- 15 Kommunen Belovo, som inte var mottagare av beslutet om fastställande av finansiell korrigerings, överklagade detta beslut till Administrativen sad Pazardzhik (Förvaltningsdomstolen i Pazardzhik), som fann att överklagandet kunde tas upp till sakprövning men ogillade det.
- 16 Förvaltningsdomstolen i första instans antog att det omtvistade ADBFP hade ingåtts med både kommunen Pazardzhik och de andra kommunerna i regionen, däribland kommunen Belovo, eftersom de hade ansökt med ett gemensamt projektförslag i det kombinerade förfarandet för planering och uppförande av anläggningar för kompostering och anläggningar för förbehandling av hushållsavfall. Det offentliga kontrakt som berördes av den finansiella korrigeringen var föremål för anbudsinfordran från kommunen Belovo som undertecknade kontraktet med "Delchev Ingenering" EOOD. Oberoende av att endast kommunen Pazardzhik anges i det angripna beslutet som mottagare av beslutet och stödmottagare inom ramen för projektet, hade därför kommunen Belovo ett berättigat intresse av att få detta beslut prövat.
- 17 Kommunen Belovo överklagade denna dom från Administrativen sad Pazardzhik (Förvaltningsdomstolen i Pazardzhik) till Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen), som är den hänskjutande domstolen.

Parternas huvudargument

- 18 Kommunen Belovo överklagade domen i första instans och analyserade huruvida artikel 3.3 i lagen om byggnadskammare är tillämplig inom ramen för det konkreta förfarandet för tilldelning av ett offentligt kontrakt.
- 19 Motparten, som är chef för förvaltningsmyndigheten, har i ett kortfattat svar gjort gällande att överklagandet är ogrundat.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 20 Grunden för den finansiella korrigeringen för kommunen som har ifrågasatts i det nationella målet är en överträdelse av en unionsbestämmelse som har införlivats med nationell rätt, vilken har orsakats av en annan kommuns agerande.
- 21 I tvister som gäller lagenligheten av användningen av ESIF-medel och vid prövningen av lagenligheten av finansiella korrigeringar, såsom i det nationella målet, tillämpar de nationella domstolarna begreppen ”stödmottagare”, ”oriktighet” och ”ekonomisk aktör” i den mening som avses i artikel 2 leden 10, 36 och 37 i förordning nr 1303/2013.
- 22 Av undersökningen av nationell rättspraxis framgår att vissa dömande sammansättningar i liknande fall anser att endast den kommun som är huvudansvarig projektpartner är ”stödmottagare” i den mening som avses i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013 och att ett beslut om fastställande av finansiell korrigering följaktligen endast riktar sig till den kommunen, medan övriga partnerkommuner, även om det är fråga om ett gemensamt projektförslag, inte har denna egenskap. Dessa dömande sammansättningar erkänner inte de övriga parterna som parter i förfarandet och nekar dem rätten att delta i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigering, även i de fall då dessa kommuner är parter i de avtal som berörs av korrigeringen (såsom i förevarande fall).
- 23 Administrativen sad Sofia-Oblast (Förvaltningsdomstolen för regionen Sofia) har däremot i en dom antagit att om den kommun som använder ESIF-medel har åsidosatt bestämmelserna om offentlig upphandling, är det just denna kommun som är den rätta mottagaren av beslutet om fastställande en finansiell korrigering. Kommunen ska därför ges rätt att delta i förfarandet för fastställande av den finansiella korrigeringen och följaktligen ha rätt att överklaga denna förvaltningsåtgärd till domstol. Denna dom från Administrativen sad Sofia-Oblast (Förvaltningsdomstolen för regionen Sofia) upphävdes emellertid genom en dom från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen), i vilken det slogs fast att parterna inom ramen för förfarandet inte var stödmottagare, inte var rätt mottagare av förvaltningsbeslut om fastställande av en finansiell korrigering och inte hade rätt att delta i detta förfarande.
- 24 I det nationella målet anslöt sig domstolen i första instans till den andra uppfattningen. Den fann att kommunen Belovo hade genomfört förfarandet [för

tilldelning av] kontrakt inom ramen för vilket oriktigheterna hade konstaterats och att kommunen var stödmottagare i projektet och att den således hade rätt att överklaga till domstol.

- 25 I detta avseende råder osäkerhet i nationell rättspraxis i samband med frågan om vilka villkor som definitionen av begreppet stödmottagare i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013 ska uppfylla. Denna osäkerhet avser frågan om vilka omständigheter som är av betydelse för definitionen. Den omständigheten att förvaltningsavtalet om beviljande av finansiellt stöd undertecknats, eller omständigheterna avseende mottagandet och användningen av det finansiella stödet, eller andra omständigheter.
- 26 I det aktuella förfarandet har alla kommuner i den berörda regionen lämnat in ett gemensamt projektförslag för finansiering från ESIF-medlen och de är alla parter i ADBFP. Den projektkommun som utsågs som huvudansvarig har befogenheter enligt artikel 4.6 i genomförandebestämmelserna att ta emot korrespondens med förvaltningsmyndigheten, att ta emot medel enligt ADBFP på sitt bankkonto, att fylla i och lämna in alla betalningsansökningar och lägesrapporter enligt ADBFP till förvaltningsmyndigheten, att ansvara för projektledningen.
- 27 Varje partnerkommun utför den verksamhet som beskrivs i förväg i projektet, varvid kommunen Belovo i det aktuella fallet organiserar och genomför förfarandet för tilldelning av kontrakt för uppförande av en anläggning för kompostering av separat insamlat grönt och/eller biologiskt nedbrytbart hushållsavfall.
- 28 Under dessa omständigheter uppkommer frågan vem som är rätt mottagare av beslutet om fastställande av en finansiell korrigerings på grund av den oriktighet som begåtts och, följaktligen, vilken kommun som har rätt att delta i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigerings och som har rätt att väcka talan vid domstol mot beslutet om fastställande av en finansiell korrigerings: kommunen, som är huvudansvarig projektpartner, eller den kommun som använder de ESIF-medel som berörs av den konkreta oriktigheten.
- 29 Den rättspraxis enligt vilken en partnerkommun i identiska fall nekas rätt att delta i det administrativa förfarandet och möjlighet till domstolsprövning grundar sig på den (de) omständighet(er) att den huvudansvariga kommunen anger på vilket bankkonto ESIF-medel tas emot, att den fördelar medlen och, att den vid finansiella korrigerings kvittar stödberättigande medel från ESIF-fonderna med den finansiella korrigerings gentemot parterna. Samtidigt finns det ett civilrättsligt rättsförhållande mellan den huvudansvariga kommunen och partnerkommunen.
- 30 Därför uppkommer även frågan huruvida förordning nr 1303/2013 utgör hinder för en nationell lagstiftning eller rättspraxis rörande tolkningen och tillämpningen av denna lagstiftning, enligt vilken ansvaret för den finansiella korrigerings kan omfördelas genom avtal mellan parterna i förfarandet, eller om varje enskild

faktiskt ska ansvara för finansiella korrigeringar för de överträdelser som den gjort sig skyldig till i samband med användningen av ESIF-medel inom ramen för de avtal som den enskilde är part i.

- 31 Enligt artikel 41 i stadgan är rätten till god förvaltning dessutom en grundläggande rättighet som tillerkänns 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. rätten för var och en att få tillgång till de akter som berör honom eller henne, 3. förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut. Enligt artikel 51 däri ska stadgan tillämpas på medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten. Ett finansiellt stöd ställs till förfogande med direkt tillämpning av unionsrätten, vilket innebär att de nationella myndigheterna, som är behöriga att tillämpa lagstiftningen, är skyldiga att iaktta artikel 41 i stadgan.
- 32 I denna riktning går även frågan huruvida artiklarna 41 och 47 i stadgan utgör hinder för nationell rättspraxis och förvaltningspraxis enligt vilka en kommun som har åsidosatt lagen om offentlig upphandling vid tilldelningen av ett offentligt kontrakt i förfarandet för användning av ESIF-medel varken har rätt att delta i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigering avseende ett avtal som den har ingått eller har rätt att delta i ett domstolsförfarande där denna förvaltningsåtgärd överklagas, på grund av att denna kommun, såsom partner till den huvudansvariga kommunen, enligt partnerskapsavtalet har möjlighet att väcka talan i ett civilrättsligt förfarande.
- 33 Om det i förevarande fall skulle anses att kommunen Belovo inte är stödmottagare i den mening som avses i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013 och att kommunen inte har rätt att bestrida beslutet om fastställande av finansiell korrigering som är riktat till kommun Pazardzhik, ska Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) upphäva domen från Administrativen sad Pazardzhik (Förvaltningsdomstolen i Pazardzhik) och avsluta förfarandet. Eftersom Varhoven administrativen sad följaktligen har att pröva en tvist vars avgörande rör tolkningen och tillämpningen av unionsrättsliga bestämmelser, utgår den följaktligen från att den ex officio ska hänskjuta den aktuella begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol.