

Zaak C-620/23

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:

6 oktober 2023

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Sofia-oblast (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 september 2023

Verzoekende partij:

„NOV ZHIVOT 1919” NCh

Verwerende partij:

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

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De procedure is ingesteld naar aanleiding van het beroep van de Narodno chitalishte „NOV ZHIVOT 1919” (Onderwijshuis „Nieuw leven 1919”) tegen het besluit van de Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (hoofd van de beheersautoriteit voor het INTERREG-IPA-programma voor grensoverschrijdende samenwerking Bulgarije – Servië 2014-2020) tot vaststelling van een financiële correctie.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU

Voorgelegde vragen

- 1) Staat artikel 40 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 447/2014 van de Commissie van 2 mei 2014 betreffende nadere bepalingen voor de uitvoering van verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) in geval van grensoverschrijdende samenwerking tussen een lidstaat en een begunstigde van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) voor de periode 2014-2020 niet eraan in de weg dat een financiële correctie wordt opgelegd aan een marktdeelnemer die de inbreuk in de vorm van een onregelmatigheid zou hebben begaan maar niet de eerstverantwoordelijke begunstigde is en derhalve niet degene die ervoor dient te zorgen dat de actie volledig wordt uitgevoerd?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, waarborgen in een dergelijk geval van grensoverschrijdende samenwerking de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht van de eerstverantwoordelijke begunstigde om deel te nemen aan de procedure tot vaststelling van een financiële correctie en aan de gerechtelijke beroepsprocedure tegen de betreffende administratieve handeling, ongeacht diens plaats van vestiging, jegens de autoriteit die volgens het betrokken programma voor grensoverschrijdende samenwerking verantwoordelijk is voor de toepassing van de financiële correctie, en laten de genoemde bepalingen beperkingen van deze mogelijkheden tot deelname aan de procedure toe, zoals voorzien in de rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties in het hoofdgeding?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

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

Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA II)

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 447/2014 van de Commissie van 2 mei 2014 betreffende nadere bepalingen voor de uitvoering van verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA II); artikel 2, onder a) en h), artikelen 26, 33 en 40

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

Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (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., (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, artikel 61

Aangevoerde nationale bepalingen en rechtspraak

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Bulgaarse wet inzake het beheer van de middelen uit de Europese fondsen met gedeeld beheer; hierna „ZUSEFSU”), van kracht sinds 1 juli 2022, en de eerdere versie daarvan met de titel Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Bulgaarse wet inzake het beheer van de middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen; hierna „ZUSESIF”), artikel 70, lid 1, punt 1, en artikel 73, lid 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 upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Bulgaarse verordening betreffende de vaststelling van onregelmatigheden die aanleiding geven tot het doorvoeren van financiële correcties, en de procentuele indicatoren ter bepaling van de hoogte van de financiële correcties overeenkomstig de wet inzake het beheer van de middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen), artikel 2, lid 3, punt 1, van bijlage nr. 2 bij artikel 2, lid 3

Protocol betreffende de uitvoering van het programma voor grensoverschrijdende samenwerking „INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC1615CB007” tussen de regeringen van de Republiek Bulgarije en de Republiek Servië, geratificeerd bij wet van 7 september 2017 (in werking getreden op 19 december 2017), artikel 3, punten 2 tot en met 6, artikelen 4, 20 en 25

Arresten van de Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (hoogste bestuursrechter van de Republiek Bulgarije) in de administratieve zaken nr. 11552/2021, nr. 11446/2021 en nr. 9806/2019

Summiere uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het INTERREG-IPA-programma voor grensoverschrijdende samenwerking Bulgarije – Servië (hierna: „programma”) is door de Europese Commissie

goedgekeurd bij besluit C(2015) 5444 van 30 juli 2015, zoals gewijzigd bij besluiten C(2016) 2853 van 4 mei 2016, C(2016) 8643 van 13 december 2016, C(2017) 5681 van 14 augustus 2017 en C(2018) 7410 van 7 november 2018.

- 2 Tussen de beheersautoriteit van het programma en de Opština Babušnica (gemeente Babušnica, Servië) is op 4 november 2020 een overeenkomst nr. RD-02-29-188 gesloten betreffende de toekenning van subsidie voor de verwezenlijking van het project „grensoverschrijdend cultureel netwerk voor een gemeenschappelijke toekomst”, zijnde een „operatie” in de zin van het besluit van het gezamenlijk comité van toezicht.
- 3 Krachtens deze subsidieovereenkomst is de Opština Babušnica de eerstverantwoordelijke projectpartner, die de financiering ontvangt en verantwoordelijk is voor de uitvoering van de operatie, terwijl verzoeker enkel projectpartner is. De eerstverantwoordelijke projectpartner is jegens de beheersautoriteit verantwoordelijk voor alle onregelmatigheden, ook wanneer deze door projectpartners worden begaan. De beheersautoriteit is bevoegd financiële correcties toe te passen wanneer de eerstverantwoordelijke projectpartner en/of andere projectpartners zich niet hebben gehouden aan de toepasselijke aanbestedingsregels.
- 4 In het kader van de uitvoering van dit project heeft verzoeker op 27 april 2021 een dienstverleningsovereenkomst gesloten met „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” („centrum voor beroepseducatie en beroepskeuzevoorlichting”) EOOD (eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid)].
- 5 De beheersautoriteit heeft een melding ontvangen dat in verband met deze dienstverleningsovereenkomst een onregelmatigheid werd vermoed. Na onderzoek van de contractdocumenten en rekening houdend met verzoekers bezwaren dienaangaande heeft de beheersautoriteit vastgesteld dat er met betrekking tot die overeenkomst een belangenconflict in de zin van artikel 61 van verordening 2018/1046 bestond tussen de persoon die door verzoeker was aangewezen als projectcoördinator en een met de contractant „Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD verbonden persoon.
- 6 Daar het vastgestelde belangenconflict door de beheersautoriteit was aangemerkt als onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013, heeft het hoofd van de beheersautoriteit van het programma bij besluit nr. RD-02-14-02-489 van 20 april 2023 een financiële correctie van 100 % van de uit de Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde subsidiabele uitgaven van de overeenkomst opgelegd.
- 7 De onderhavige zaak vindt haar oorsprong in het beroep dat verzoeker tegen dit besluit van het hoofd van de beheersautoriteit heeft ingesteld.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 8 In zijn beroepschrift stelt verzoeker dat er in werkelijkheid geen sprake is van een belangenconflict.
- 9 De rechtsprekende kamer, die volgens het nationale bestuursprocesrecht ambtshalve moet onderzoeken of de bestreden handeling procedureel juist is vastgesteld, heeft partijen ter terechtzitting in kennis gesteld van haar voornemen om het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in dit verband te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de Unierechtelijke regels inzake de bevoegdheden van de beheersautoriteit om financiële correcties op te leggen aan de eerstverantwoordelijke begunstigde en de projectpartners van subsidieovereenkomsten in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun.
- 10 Het hoofd van de beheersautoriteit is van mening dat een verzoek om een prejudiciële beslissing niet noodzakelijk is, aangezien de beheersautoriteit bevoegd is om onregelmatigheden vast te stellen en dus een financiële correctie op te leggen aan de begunstigten en/of projectpartners, waarbij haar bevoegdheid ter zake uitsluitend territoriaal beperkt is. Aangezien eigenlijk alle bij het instrument voor pretoetredingssteun betrokken organisaties begunstigten zijn, was de beheersautoriteit bevoegd om financiële correcties op te leggen aan de organisaties op het grondgebied van de Republiek Bulgarije.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat in de ondertekende subsidieovereenkomst is vastgelegd dat de eerstverantwoordelijke projectpartner de contractueel overeengekomen financiering ontvangt en verantwoordelijk is voor de uitvoering van de operatie, waarbij hij alle andere bij de operatie betrokken projectpartners vertegenwoordigt en erop toeziet dat hij zelf en al zijn projectpartners de wettelijke vereisten voor de uitvoering van de operatie naleven.
- 12 Bovendien is de eerstverantwoordelijke projectpartner jegens de beheersautoriteit verantwoordelijk voor alle onregelmatigheden, ook wanneer deze door de projectpartners worden begaan.
- 13 In geval van onregelmatigheden kan de beheersautoriteit jegens de eerstverantwoordelijke projectpartner alle noodzakelijke maatregelen nemen om de gevolgen van de onregelmatigheid te verhelpen of te verzachten, waarbij uitdrukkelijk is overeengekomen dat de eerstverantwoordelijke projectpartner aansprakelijk is voor de terugbetaling van het totale van toepassing zijnde bedrag, zelfs indien de onregelmatigheid door een van de projectpartners is begaan.
- 14 Krachtens artikel 70, lid 1, punt 1, ZUSEFSU kan subsidie uit de Europese structuur- en investeringsfondsen geheel of gedeeltelijk door een financiële correctie worden herroepen, indien ten aanzien van de begunstigde een belangenconflict in de zin van artikel 61 van verordening 2018/1046 bestaat.

- 15 In geval er twee of meer begunstigden zijn en een van hen is aangewezen als hoofdbegunstigde of eerstverantwoordelijke begunstigde, is niet wettelijk geregeld wie de adressaat moet zijn van de handeling waarbij een financiële correctie wordt vastgesteld: de eerstverantwoordelijke begunstigde, die voor de uitvoering van de gehele operatie verantwoordelijk is, of zijn partner die de onregelmatigheid heeft begaan.
- 16 In het kader van gedingen over de rechtmatigheid van uitgaven in situaties van grensoverschrijdende samenwerking tussen een lidstaat en een begunstigde van een instrument voor pretoetredingssteun alsook over de rechtmatigheid van financiële correcties wegens onregelmatigheden in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013 passen de nationale rechterlijke instanties de begrippen „begunstigde” in de zin van artikel 26, lid 1, onder b), van uitvoeringsverordening nr. 447/2014 en „eerstverantwoordelijke begunstigde” in de zin van artikel 40 van deze verordening toe.
- 17 Uit de geanalyseerde nationale rechtspraak blijkt dat de rechterlijke instanties in vergelijkbare zaken (zie arresten van de Varhoven administrativen sad van de Republiek Bulgarije in administratieve zaken nr. 11552/2021, nr. 11446/2021 en nr. 9806/2019) hebben geoordeeld dat het hoofd van de beheersautoriteit bevoegd is om een onregelmatigheid vast te stellen die is begaan door begunstigden op het grondgebied van de Republiek Bulgarije en dus bevoegd is om een financiële correctie op te leggen, zoals in casu is gebeurd. Deze bevoegdheid geldt zowel voor gevallen waarin de onregelmatigheid is begaan door een eerstverantwoordelijke begunstigde/projectpartner als voor gevallen waarin de onregelmatigheid is begaan door een andere begunstigde/projectpartner. De bevoegdheid van het hoofd van de beheersautoriteit om de correctie vast te stellen is territoriaal beperkt – het is noodzakelijk dat degene die de onregelmatigheid heeft begaan, zich op het grondgebied van de Republiek Bulgarije bevindt.
- 18 In overeenstemming met de aangehaalde nationale rechtspraak in vergelijkbare gevallen had de eerstverantwoordelijke begunstigde in casu noch aan de administratieve noch aan de gerechtelijke procedure deelgenomen, aangezien hij zich in de Republiek Servië bevindt.
- 19 In de onderzochte rechtspraak van het Hof heeft de verwijzende rechter geen prejudiciële beslissing over de uitlegging van de begrippen „begunstigde” en „eerstverantwoordelijke begunstigde” in de zin van uitvoeringsverordening nr. 447/2014 aangetroffen. De verwijzende rechter heeft evenwel vastgesteld dat de Varhoven administrativen sad in zaak C-477/23 in een vergelijkbare context een prejudicieel verzoek bij het Hof heeft ingediend.
- 20 Volgens artikel 41 van het Handvest heeft eenieder recht op behoorlijk bestuur. Dit grondrecht 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 subsidie geschiedt onder rechtstreekse toepassing van het Unierecht, hetgeen de nationale autoriteiten, onder wier bevoegdheid het recht wordt toegepast, ertoe verplicht om artikel 41 van het Handvest te eerbiedigen.

- 21 Aangezien de eerstverantwoordelijke begunstigde verantwoordelijk is voor de uitvoering van de hele operatie, met inbegrip van de door de projectpartners begane onregelmatigheden, wordt hij rechtstreeks geraakt door het besluit van de beheersautoriteit tot vaststelling van een financiële correctie. Om het onderhavige geding correct te beslechten moet dus worden verduidelijkt of het besluit van de beheersautoriteit waarbij de financiële correctie is vastgesteld, gericht had moeten zijn tot de eerstverantwoordelijke begunstigde en of, in voorkomend geval, deze het recht had moeten hebben om deel te nemen in de administratieve procedure die tot de vaststelling van dit besluit heeft geleid.

WERKDOCUMENT