

**Mål C-471/23****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 Veliko Tarnovo

**Motpart:**

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa "Regioni v rastezh" 2014–2020

**Saken i det nationella målet**

Målet rör det överklagande som Obshtina Veliko Tarnovo (kommunen Veliko Tarnovo) 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 "Regioni v rastezh" 2014–2020 (chef för förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet "Regioner under utveckling" 2014–2020) om fastställande av en finansiell korrigerings ogillades.

**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. Omfattas en förvaltare av statligt stöd i form av medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade ESIF-medel), som inte är mottagare av stödet, av begreppet stödmottagare av statligt stöd i den mening som avses i artikel [2] led 10 i 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?
2. Kan förvaltaren av statligt stöd i form av ESIF-medel, som inte är den person som använder stödet på grundval av ett offentligt kontrakt, vara rätt mottagare av ett beslut varigenom en finansiell korrigerings fastställs på grund av överträdelse av nationell lagstiftning eller unionslagstiftning vid tilldelning av ett offentligt kontrakt?
3. När det gäller statligt stöd i form av ESIF-medel, måste då, vad gäller den person med avseende på vilken förvaltningsåtgärden ”finansiell korrigerings” har vidtagits på grund av en oriktighet i den mening som avses i artikel 2 led 36 i förordning nr 1303/2013, två kumulativa villkor vara uppfyllda, nämligen att personen i fråga dels är mottagare av stödet från de medel som berörs av oriktigheten, dels är den person som har använt medlen i fråga?
4. Kan ansvaret för lagöverträdelser vid användningen av statligt stöd i form av ESIF-medel regleras eller omfördelas genom ett avtal mellan stödmottagaren och den som förvaltar stödet, eller är den stödmottagare som använder stödet på ett rättsstridigt sätt ansvarig?
5. Föreligger ett solidariskt ansvar mellan stödmottagaren och den som förvaltar stödet, och måste ett sådant ansvar föreskrivas i avtalet om beviljande av stödet?
6. Utgör artiklarna 41 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna hinder för nationell förvaltningspraxis och rättspraxis i en sådan situation såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken ett ”företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse”, såsom ”Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD, som påstås ha åsidosatt Zakon za obshtestvenite porachki (lagen om offentlig upphandling) vid tilldelningen av ett offentligt kontrakt i förfarandet för användning av ESIF-medlen (som utgör statligt stöd), 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 få denna förvaltningsåtgärd

prövad, med motiveringen att detta företag i egenskap av partner till kommunen, enligt partnerskapsavtalet, är civilrättsligt ansvarig för återkrav?

### **Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen**

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

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70: artikel 2

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, 49.1 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 strukturni i investitsionni fondove (lagen om förvaltning av medel från europeiska struktur- och investeringsfonder) (ZUSESIF): artikel 70.1 punkt 9 och 70.2, och artikel 73.1

Zakon za darzhavnite pomoshti (lag om statligt stöd) (ZDP): artiklarna 9, 12 och 20 samt 1 § punkt 7 i tilläggsbestämmelserna

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 (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 10 i bilaga nr 1 till artikel 2.1

Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi (förordning nr 2 om villkor och förfarande för fastställande av transportvägar och genomförande av kollektivtrafik med buss, nedan kallad förordning nr 2) av den 15 mars 2002: artiklarna 2 och 16c samt 1 § punkterna 7, 8, 10, 11, 12 och 13 i tilläggsbestämmelserna

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

- 1 Förfarande nr BG16RFOP001-1.001-039 om beviljande av finansiella bidrag för ”Genomförande av integrerade planer för återuppbyggnad och utveckling av städer 2014–2020” genomförs inom insatsområde nr 1 ”Hållbar och integrerad stadsutveckling” i det operativa programmet ”Regioner under utveckling” 2014–2020 (nedan kallat operativt program).
- 2 Insatsområde nr 1 ska genomföras i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1301/2013.
- 3 I riktlinjerna för ansökan i förfarandet anges att det finansiella bidraget inom ramen för investeringsprioriteringen ”Integrerad lokaltrafik” som är relevant här beviljas de stödmottagande kommunerna i deras egenskap av administrativa enheter och ägare av offentlig infrastruktur. Det anges uttryckligen att stödåtgärderna normalt genomförs genom ett partnerskap med ekonomiska aktörer. I detta fall agerar de stödmottagande kommunerna med avseende på de medel som tillhandahålls parterna som förvaltare av det statliga stödet. De medel som ställs till parternas förfogande anses utgöra en del av den ersättning som utges för tillhandahållandet av en transporttjänst i det allmänna ekonomiska intresset. I det fallet undertecknas avtalet om allmän trafik av den ekonomiska aktör som är projektpartner, och förfarandet genomförs i enlighet med förordning nr 1370/2007, som är relevant i detta sammanhang.
- 4 Enligt punkt 5.4.2 i riktlinjerna för ansökan är de parter som tillåts delta i detta förfarande kommunala kollektivtrafikföretag i egenskap av ”interna företag” enligt definitionen i 1 § punkt 7 i tilläggsbestämmelserna till förordning nr 2.
- 5 Inom ramen för det ovan beskrivna förfarandet ingick kommunen Veliko Tarnovo ett Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (administrativt avtal om beviljande av finansiellt stöd, nedan kallat: ADBFP) med förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet för genomförande av projektförslaget ”Integrerad kollektivtrafik i staden Veliko Tarnovo”. I artikel 1 i ADBFP betecknas kommunen som ”stödmottagare”.

- 6 Enligt artikel 2.3 i ADBFP består en del av det belopp som ingår i det totala värdet av det finansiella stödet av statligt stöd till det företag som tillhandahöll kollektivtrafik i form av ersättning för allmän trafikplikt i enlighet med förordning nr 1370/2007. Förvaltare av det statliga stödet är kommunen Veliko Tarnovo. Den åtar sig att se till att de relevanta bestämmelserna följs i enlighet med kraven i förordning nr 1370/2007, bland annat att lämpliga kontrollmekanismer för genomförandet inrättas och tillämpas.
- 7 Enligt artikel 6.2 i de allmänna villkoren för ADBFP är stödmottagaren ansvarig gentemot förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet för de handlingar som utförs av parterna och de externa uppdragstagarna vid genomförandet av projektet, och ansvarar ”för alla risker, inklusive oberättigade utgifter och finansiella korrigeringar på dess bekostnad”.
- 8 Den 24 augusti 2018 ingick kommunen Veliko Tarnovo och ”Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi” EOOD (organisation för transport, parkering och garage EOOD) (nedan kallat det kommunala företaget) ett partnerskapsavtal enligt vilket kommunen Veliko Tarnovo är ”huvudansvarig partner” och det kommunala företaget är ”partner” i projektet. Partnerskapsavtalet är en integrerad del av ADBFP.
- 9 Om det vid förfarandet för tilldelning av det offentliga kontraktet inträffar överträdelse som motiverar fastställandet av en finansiell korrigering, ska det belopp som motsvarar den finansiella korrigeringen bäras av uppdragsgivaren enligt artikel 14.2 i partnerskapsavtalet.
- 10 Det kommunala företaget genomförde i egenskap av företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (kollektivtrafik) och konkret mottagare av statligt stöd ett förfarande för tilldelning av ett offentligt kontrakt för inköp och leverans av elbussar inom ramen för projektet ”Integrerad lokaltrafik i staden Veliko Tarnovo”.
- 11 Till följd av detta ingicks ett kontrakt med den enda anbudsgivaren, ett konsortium bestående av Excelor Holding Group EOOD, Bulgarien, och Jiangsu Alfa Bus Co., China.
- 12 Genom beslut av den 11 maj 2022 fastställde chefen för förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet en finansiell korrigering med avseende på kommunen Veliko Tarnovo för en oriktighet enligt artikel 70.1 punkt 9 ZUSESIF. Enligt beslutet skedde oriktigheten vid tilldelningen av det offentliga kontraktet och bestod i att ett diskriminerande villkor uppställdes för fullgörandet av kontraktet i den mening som avses i punkt 10 a i bilaga nr 1 till artikel 2.1 i förordningen om konstaterande av oriktigheter. Den påförda korrigeringen uppgick till 25 procent av de medel som tillhandahållits från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESIF) för att finansiera det offentliga kontakt som det kommunala företaget hade ingått.

- 13 Kommunen Veliko Tarnovo väckte talan mot detta beslut vid Administrativen sad Veliko Tarnovo (Förvaltningsdomstolen i Veliko Tarnovo). Denna domstol ogillade talan eftersom den ansåg att förvaltningsmyndighetens slutsats att det förelåg ett åsidosättande av den nationella lagstiftningen om offentlig upphandling och att denna omständighet utgjorde en oriktighet i den mening som avses i ZUSESIF var riktig. Denna domstol fann att det var just kommunen, i egenskap av part i ADBFP, som var rätt mottagare av beslutet om fastställande av den finansiella korrigeringen. Den avvisade invändningen att kommunen själv inte var upphandlande myndighet och följaktligen inte hade gjort sig skyldig till oriktigheten. Den omständigheten att mottagaren av det finansiella bidraget hade ingått partnerskapsavtal för vissa verksamheter befriade inte mottagaren från ansvar i egenskap av part i ADBFP. Den bestämmelse i partnerskapsavtalet som reglerar ansvaret för överträdelser och risker, inbegripet finansiella korrigeringar, är av regresskaraktär. Syftet med denna bestämmelse är endast att reglera de interna förhållandena mellan parterna på vars bekostnad den finansiella korrigeringen sker. Kommunens partner blir varken stödmottagare i den mening som avses i ADBFP eller är mottagare av ett statligt stöd. Partnern har inget direkt förhållande till förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet och kan därför inte vara mottagare av några beslut från denna myndighet.
- 14 Kommunen Veliko Tarnovo överklagade denna dom från Administrativen sad Veliko Tarnovo (Förvaltningsdomstolen i Veliko Tarnovo) till Varhoven administrative sad (Högsta förvaltningsdomstolen), som är den hänskjutande domstolen.

### **Parternas huvudargument**

- 15 Kommunen har bestritt förstainstansrättens slutsats att den var den enda mottagaren av det finansiella stödet i projektet och att den som sådan åsidosatte bestämmelserna om offentlig upphandling. Med stöd av legaldefinitionen av begreppet stödmottagare i artikel 2led 10 i förordning nr 1303/2013 har kommunen gjort gällande att det kommunala företaget är stödmottagare, med avseende på vilken korrigeringen har fastställts, eftersom företaget är direkt mottagare av stödet och ett offentligrättsligt organ som anförtrotts det konkreta projektet att förvärva elbussar. I artikel 2.3 i ADBFP föreskrivs uttryckligen att det kommunala företaget ska ta emot stödet och att kommunen endast är förvaltare av stödet.
- 16 Kommunen har även bestritt förstainstansrättens slutsats att kommunen, inom ramen för förfarandet för fastställande av den finansiella korrigeringen, är ansvarig gentemot förvaltningsmyndigheten för parternas handlande i och med att den åtagit sig riskerna i samband med användningen av stödet. Enligt kommunen är den finansiella korrigeringen en förvaltningsåtgärd och inte en sanktion, och därför bör oriktigheten och korrigeringen inte tolkas som en ”risk förknippad med fullgörandet av kontraktet”.

- 17 Enligt kommunen är även den omständigheten att ESIF-stödet utgör statligt stöd, närmare bestämt en ersättning för allmän trafikplikt i den mening som avses i förordning nr 1370/2007, relevant i förevarande fall. I riktlinjerna för ansökan om stöd angavs uttryckligen att stödmottagare är partnern, det vill säga det kommunala kollektivtrafikföretaget, i egenskap av ”internt företag”. Begreppen ”mottagare av statligt stöd från ESIF-medel” och ”förvaltare av statligt stöd från ESIF-medel” bör därför avgränsas från varandra. Om det statliga stödet utgjordes av ESIF-medel, skulle den finansiella korrigeringen endast kunna fastställas med avseende på stödmottagaren. Stödmottagaren är nämligen den ekonomiska aktör som uppställde ett diskriminerande urvalskriterium och begick oriktigheter i den mening som avses i förordningen om konstaterande av oriktigheter. Förvaltaren av det statliga stödet, i förevarande fall kommunen Veliko Tarnovo, kan på sin höjd hållas ansvarig för överträdelser av bestämmelserna om statligt stöd i den mening som avses i artikel 107 FEUF.
- 18 Kommunen har även ifrågasatt att partnern inte har tillåtits delta i förfarandet för fastställande av den finansiella korrigeringen.
- 19 Motparten har bestritt överklagandet.

#### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 20 Den finansiella korrigeringen som kommunen påfördes, vilken har ifrågasatts i det nationella målet, grundar sig på ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse, som införlivats med nationell rätt, som en annan ekonomisk aktör har gjort sig skyldig till.
- 21 I Varhoven administrativen sads (Högsta förvaltningsdomstolen) praxis avseende prövningen av lagenligheten av beslut om finansiell korrigering behandlas varken definitionen av begreppet stödmottagare, i den mening som avses i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013, när det gäller statligt stöd, eller innebörden av begreppen ”kollektivtrafik”, ”företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, ”allmän trafikplikt”, ”mottagare av statligt stöd från ESIF-medel” eller ”ersättning för allmän trafik” i den mening som avses i förordning nr 1370/2007.
- 22 För att kunna besvara frågan huruvida kommunen Veliko Tarnovo är den enda mottagaren av det finansiella stödet inom ramen för projektet och huruvida den i denna egenskap har åsidosatt de nationella bestämmelserna om offentlig upphandling, ska begreppet stödmottagare i den mening som avses i artikel 2 led 10 i förordning nr 1303/2013 tolkas.
- 23 När det gäller de medel som används för inköp av elbussar är kommunen Veliko Tarnovo förvaltare av det statliga stödet från ESIF-medel. För att kunna avgöra tvisten avseende den finansiella korrigeringen på ett korrekt sätt, ska det prövas om kommunen som sådan även är mottagare av stödet från ESIF-medel som beviljats det kommunala företaget såsom statligt stöd.

- 24 Den finansiella korrigeringen fastställs som en förvaltningsåtgärd med avseende på en ekonomisk aktör för en handling eller underlåtenhet som vid användningen av ESIF-medel strider mot nationell rätt eller unionsrätt. Får en kommun, i egenskap av juridisk person, som inte har använt ESIF-medlen, inom ramen för ett offentligt upphandlingsförfarande, genom finansiella korrigeringar hållas ansvarig för överträdelser som har begåtts inom ramen för detta förfarande? Detta väcker också frågan om huruvida den till vilken förvaltningsåtgärden ”finansiell korrigering”, när det gäller statligt stöd från ESIF-medel, riktar sig till måste uppfylla båda villkoren samtidigt: det vill säga vara mottagare av det stöd som berörs av oriktigheten och den som har använt de berörda medlen.
- 25 Eftersom domstolarna tolkar bestämmelsen om ansvar för finansiella korrigeringar i partnerskapsavtalet som en regressbestämmelse som endast är tillämplig i de interna förhållandena mellan parterna, måste det fastställas huruvida ansvaret för överträdelser av lagen vid användning av statligt stöd från ESIF-medel kan regleras eller omfördelas genom det avtal som ingåtts mellan stödmottagaren och förvaltaren av stödet eller om den stödmottagare som har använt stödet rättsstridigt är fullt ansvarig.
- 26 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 iakttä artikel 41 i stadgan.
- 27 I denna riktning går även frågan huruvida artiklarna 41 och 47 i stadgan utgör hinder för nationell rättspraxis och förvaltningspraxis enligt vilken ett företag som tillhandahåller en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, såsom det kommunala företaget i målet vid den nationella domstolen, varken har rätt att vara part i förfarandet för fastställande av en finansiell korrigering avseende ett avtal som företaget ingått eller har rätt att delta i ett domstolsförfarande där denna förvaltningsåtgärd överklagas, på grund av att detta företag, såsom partner till kommunen enligt partnerskapsavtalet är civilrättsligt ansvarig för återkrav.