



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. januar 2024\*

»Præjudiciel forelæggelse – Den Europæiske Unions samhørighedsfond – forordning (EF) nr. 1083/2006 – artikel 99 og 101 – finansielle korrektioner i forbindelse med konstaterede uregelmæssigheder – forordning (EU) 2021/1060 – artikel 104 – Kommissionens finansielle korrektioner – Kommissionens afgørelse om delvis annullation af et bidrag fra denne fond – gyldighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 41 – retten til god forvaltning – artikel 47, første afsnit – retten til effektive retsmidler for en domstol«

I sag C-471/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) ved afgørelse af 4. juli 2022, indgået til Domstolen den 13. juli 2022, i sagen

**Agentsia »Patna infrastruktura«**

mod

**Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Transport« 2007-2013 i direktor na direksia »Koordinatsia na programi i proekti« v Ministerstvo na transporta (RUO),**

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne N. Piçarra (refererende dommer), M. Safjan, N. Jääskinen og M. Gavalec,

generaladvokat: T. Čapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Agentsia »Patna infrastruktura« ved I. Ivanov,

\* Processprog: bulgarsk.

- Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Transport« 2007-2013 i direktor na direksia »Kordinatsia na programi i proekti« v Ministerstvo na transporta (RUO) ved M. Georgiev,
- den bulgarske regering ved T. Mitova, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved P. Carlin, D. Drambozova og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dels gyldigheden af Kommissionens afgørelse C(2021) 5739 final af 27. juli 2021 om annullation af en del af Samhørighedsfondens deltagelse i det operationelle program »Transport« 2007-2013 i henhold til målet om »konvergens« i Bulgarien (herefter »afgørelsen af 27. juli 2021«), dels fortolkningen af artikel 41 og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), samt artikel 296, stk. 3, TEUF og artikel 98 og 100 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Agentsia »Patna infrastruktura« (vejinfrastrukturagenturet, Bulgarien) (herefter »vejinfrastrukturagenturet«) og rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa »Transport« 2007-2013 i direktor na direktor na direksia Kordinatsia na Programi i proekti v Ministerstvo na transporta (chefen for forvaltningsmyndigheden for det operationelle program »Transport« 2007-2013 og direktøren for direktoratet for koordinering af programmer og projekter i transportministeriet, Bulgarien (herefter »forvaltningsmyndigheden«) vedrørende den finansielle korrektion på 5% af værdien af en kontrakt af 27. februar 2012, der blev finansieret ved et tilskud, som blev ydet som led i gennemførelsen af det operationelle program »Transport« 2007-2013, som denne myndighed anvendte over for vejinfrastrukturagenturet ved skrivelse af 29. december 2021.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### *Forordning (EF) nr. 1083/2006*

- 3 65. betragtning til forordning nr. 1083/2006, der finder tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen, havde følgende ordlyd:  
  
»I overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne bør medlemsstaterne have hovedansvaret for gennemførelsen af og kontrollen med interventionerne.«

4 Forordningens artikel 2, nr. 7), fastsatte:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

7) »uregelmæssighed«: enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over det almindelige budget.«

5 Den pågældende forordnings artikel 60 med overskriften »Forvaltningsmyndighedens funktioner« fastsatte:

»Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for forvaltning og gennemførelse af det operationelle program i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og navnlig for:

a) at sikre, at operationer udvælges til finansiering i overensstemmelse med de kriterier, der gælder for det operationelle program, og at de er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode

[...]«

6 Samme forordnings artikel 70 med overskriften »Forvaltning og kontrol« bestemte i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne har ansvaret for forvaltningen af og kontrollen med de operationelle programmer, navnlig ved hjælp af følgende foranstaltninger:

a) der skal sikre, at forvaltnings- og kontrolsystemerne for de operationelle programmer er blevet etableret efter artikel 58-62, og at systemerne fungerer effektivt

b) der skal forebygge, afsløre og rette op på uregelmæssigheder og inddrive uretmæssigt udbetalte beløb, eventuelt [inklusive] morarenter. De giver [Europa-]Kommissionen meddelelse herom og holder den underrettet om udviklingen med hensyn til administrative og retlige skridt.

2. Når beløb, der er udbetalt uretmæssigt til en modtager, ikke kan inddrives, er medlemsstaten ansvarlig for, at de tabte beløb tilbagebetales til Den Europæiske Unions almindelige budget, når det fastslås, at tabet kan tilskrives fejl eller forsømmelse fra dens side.«

7 Artikel 98 i forordning nr. 1083/2006 med overskriften »Medlemsstaternes finansielle korrektioner« havde følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne har i første række ansvaret for at undersøge uregelmæssigheder, idet de handler på grundlag af beviser for større ændringer, som berører arten af eller betingelserne for gennemførelse af eller kontrol med operationerne eller de operationelle programmer og foretager de nødvendige finansielle korrektioner.

2. Medlemsstaten foretager de nødvendige finansielle korrektioner i forbindelse med enkeltstående eller systembetingede uregelmæssigheder, som konstateres i forbindelse med operationer eller operationelle programmer. De korrektioner, der foretages af en medlemsstat,

består i helt eller delvis at annullere det offentlige bidrag fra det operationelle program. Medlemsstaten tager hensyn til uregelmæssighedernes art og betydning og det økonomiske tab for fondene.

[...]«

8 Denne forordnings artikel 99 med overskriften »Kriterier for korrektionerne« bestemte:

»1. Kommissionen kan foretage finansielle korrektioner ved at annullere hele eller en del af Fællesskabets bidrag til et operationelt program, hvis den efter den nødvendige gennemgang konkluderer, at:

- a) der er alvorlige mangler ved forvaltnings- og kontrolsystemet for programmet, som har bragt det fællesskabsbidrag, der allerede er betalt til programmet, i fare
- b) udgifterne i en attesteret udgiftsoversigt er ukorrekte og [er] ikke [...] blevet korrigeret af medlemsstaten før indledningen af korrektionsproceduren i henhold til dette stykke
- c) en medlemsstat ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til artikel 98 før indledningen af korrektionsproceduren i henhold til dette stykke.

2. Kommissionen baserer sine finansielle korrektioner på konstaterede individuelle uregelmæssigheder, idet den tager hensyn til, om uregelmæssigheden er systembetinget, når den fastlægges, om der skal anvendes en korrektion til en fast sats eller en ekstrapoleret korrektion.

3. Når Kommissionen fastsætter korrektionens størrelse, tager den hensyn til uregelmæssighedens art og betydning og omfanget og de finansielle virkninger af de mangler, der er konstateret ved det pågældende operationelle program.

4. Hvis Kommissionen baserer sin holdning på forhold, der er fastlagt af andre revisorer end revisorerne i dens egne tjenestegrene, drager den sine egne konklusioner om de finansielle følger efter at have undersøgt de foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har truffet i henhold til artikel 98, stk. 2, de rapporter, der er forelagt i henhold til artikel 70, stk. 1, litra b), og medlemsstatens eventuelle svar.

5. Hvis en medlemsstat ikke overholder sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 4, kan Kommissionen, afhængigt af omfanget af den manglende overholdelse af disse forpligtelser, foretage en finansiell korrektion ved at annullere hele eller en del af strukturfondenes bidrag til den pågældende medlemsstat.

Satsen for den finansielle korrektion, som der henvises til i dette stykke, fastsættes i gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning, som Kommissionen vedtager efter proceduren i artikel 103, stk. 3.«

9 Den pågældende forordnings artikel 100 med overskriften »Procedure« bestemte:

»1. Før Kommissionen træffer beslutning om finansiell korrektion, indleder den proceduren ved at meddele medlemsstaten sine foreløbige konklusioner og anmode den om at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder.

[...]

2. Kommissionen tager hensyn til alle beviser, som medlemsstaten forelægger inden for fristerne i stk. 1.

3. Hvis medlemsstaten ikke godtager Kommissionens foreløbige konklusioner, indbyder Kommissionen medlemsstaten til en høring, hvor begge parter i samarbejde på basis af partnerskabet bestræber sig på at nå til enighed om bemærkningerne og de konklusioner, der skal drages deraf.

[...]

5. Hvis der ikke er opnået enighed, træffer Kommissionen beslutning om den finansielle korrektion inden seks måneder efter høringsdatoen under hensyn til alle de oplysninger og bemærkninger, der er fremkommet under proceduren. Hvis der ikke finder nogen høring sted, begynder fristen på seks måneder to måneder efter modtagelsen af Kommissionen indbydelse.«

10 Samme forordnings artikel 101 med overskriften »Medlemsstaternes forpligtelser« bestemte:

»En finansiell korrektion foretaget af Kommissionen berører ikke medlemsstatens forpligtelse til at søge inddrivelse i henhold til artikel 98, stk. 2, i nærværende forordning[...] og inddrive statsstøtte i henhold til artikel [107 TEUF] og artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel [108 TEUF] [(EFT 1999, L 83, s. 1)].«

#### *Forordning (EU) 2021/1060*

11 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (EUT 2021, L 231, s. 159) bestemmer i artikel 104 med overskriften »Kommissionens finansielle korrektioner«:

»[...]

2. Før Kommissionen træffer afgørelse om en finansiell korrektion, skal den underrette medlemsstaten om sine konklusioner og give medlemsstaten mulighed for inden for to måneder at fremsætte sine bemærkninger og påvise, at uregelmæssighedens faktiske omfang er mindre end det, der fremgår af Kommissionens vurdering. Fristen kan forlænges efter gensidig aftale.

3. Hvis medlemsstaten ikke godtager Kommissionens konklusioner, indbyder Kommissionen medlemsstaten til en høring for at sikre, at alle relevante oplysninger og bemærkninger foreligger, så de kan danne grundlag for Kommissionens konklusioner om anvendelsen af den finansielle korrektion.

4. Kommissionen træffer afgørelse om en finansiell korrektion, idet den tager hensyn til uregelmæssighedernes eller de alvorlige manglers omfang, hyppighed og finansielle virkninger, ved hjælp af en gennemførelsesretsakt senest ti måneder efter datoen for høringen eller for indgivelse af yderligere oplysninger som krævet af Kommissionen.

Når Kommissionen træffer afgørelse om en finansiel korrektion, skal den tage hensyn til alle indgivne oplysninger og bemærkninger.

[...]«

### **Bulgarsk ret**

- 12 Artikel 70 i Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropejskite strukturni i investitsionni fondove (lov om forvaltning af midlerne fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, DV nr. 101, af 22.12.2015) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »lov om europæiske fondsmidler«), fastsætter i stk. 1:

»Den finansielle støtte fra de europæiske struktur- og investeringsfonde kan bortfalde helt eller delvist ved at foretage en finansiel korrektion af følgende årsager:

[...]

9. en uregelmæssighed, der udgør en overtrædelse af reglerne for udpegelse af en kontrahent i henhold til kapitel 4, som begås ved en handling eller undladelse fra støttemodtagerens side, som skader eller vil kunne skade de europæiske struktur- og investeringsfonde
- 10 for enhver anden uregelmæssighed, der udgør en overtrædelse af gældende EU-ret og/eller bulgarsk ret, som begås ved en handling eller undladelse fra støttemodtagerens side, der skader eller vil kunne skade de europæiske struktur- og investeringsfonde.«
- 13 I henhold til artikel 71, stk. 1, i lov om europæiske fondsmidler »trækkes den finansielle støtte, der er tildelt i henhold til kapitel tre i Den Europæiske Socialfond, tilbage ved finansielle korrektioner, eller de anvendte midler (støtteberettigede projektkostninger) nedsættes for at nå eller genoprette den situation, hvor alle udgifter, der er attesteret over for Europa-Kommissionen, er i overensstemmelse med gældende EU-ret og bulgarsk lovgivning«.
- 14 Artikel 73 i lov om europæiske fondsmidler fastsætter:

»(1) Grundlaget for og beløbet for den finansielle korrektion fastsættes ved en begrundet afgørelse truffet af lederen af den forvaltningsmyndighed, der har godkendt projektet.

(2) Før forvaltningsmyndigheden vedtager den i stk. 1 omhandlede afgørelse, sikrer den, at støttemodtageren har mulighed for inden for en rimelig frist, som ikke må være kortere end to uger, at fremsætte sine skriftlige indsigelser vedrørende grundlaget for og størrelsen af den finansielle korrektion og, hvis det er relevant, vedlægge dokumentation.«

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 15 Vejinfrastrukturagenturet har draget fordel af det operationelle program »Transport« 2007-2013 i henhold til en aftale indgået med forvaltningsmyndigheden. Til gennemførelse af denne aftale indgik vejinfrastrukturagenturet efter offentlige udbudsprocedurer tre kontrakter, der hver især vedrørte projektering og anlæggelse af en vej.

- 16 Den 18. maj 2017 indledte Kommissionen en procedure for finansiel korrektion og gav Republikken Bulgarien en frist på to måneder til at fremsætte sine bemærkninger. Der blev afholdt et teknisk møde mellem Kommissionen og denne medlemsstat den 4. december 2019 med henblik på at få præciseret deres synspunkter. Der blev ligeledes afholdt en høring den 2. marts 2021, hvorefter den nævnte medlemsstat fremsendte supplerende oplysninger til Kommissionen.
- 17 Ved beslutning af 27. juli 2021, som var rettet til Republikken Bulgarien, fandt Kommissionen, at de tre procedurer for indgåelse af offentlige kontrakter var blevet tilrettelagt af vejinfrastrukturagenturet i strid med visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114). På grundlag af artikel 99, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1083/2006 annullerede Kommissionen derfor en del af bidraget fra Samhørighedsfonden til det omhandlede operationelle program og anvendte en fast finansiel korrektionsssats på 5% på de udgifter, der var blevet anmeldt i forbindelse med de operationer, der var omfattet af disse offentlige kontrakter.
- 18 Som følge af denne afgørelse indledte forvaltningsmyndigheden i forhold til hver af de pågældende offentlige kontrakter en procedure for finansiel korrektion over for vejinfrastrukturagenturet. Ved skrivelse af 29. december 2021 anvendte Kommissionen således en finansiel korrektion på 5% af værdien af en af de offentlige kontrakter. Vejinfrastrukturagenturet anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien), der er den forelæggende ret.
- 19 Denne ret er i tvivl om gyldigheden af afgørelsen af 27. juli 2021. Den har bl.a. anført, at Kommissionen, ud over at den ikke har begrundet denne afgørelse tilstrækkeligt eller taget hensyn til en eventuel uoverensstemmelse mellem den omhandlede udbudsbekendtgørelse og de udbudsbetingelser, der udgør en del af udbudsmaterialet, flere gange har påberåbt sig Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1), mens det direktiv, der finder anvendelse i den sag, som er indbragt for den, er direktiv 2004/18.
- 20 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om chartrets artikel 41 giver Kommissionen mulighed for at fastslå en tilsidesættelse af de regler, der finder anvendelse på området for offentlige kontrakter, udelukkende på grundlag af medlemsstatens og ikke den ordregivende myndigheds bemærkninger, om de kompetente nationale myndigheder skal konstatere en uregelmæssighed inden for rammerne af en selvstændig procedure, inden de anvender en finansiel korrektion, eller om de kan støtte sig på Kommissionens konstatering af en uregelmæssighed, og i et sådant tilfælde om chartrets artikel 47 er til hinder for, at den ret, der har kompetence til at efterprøve den nationale korrektion, er bundet af Kommissionens konstatering af en uregelmæssighed.
- 21 På denne baggrund har Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [afgørelsen af 27. juli 2021], henset til kravene vedrørende retsgrundlaget, begrundelsen, fuldstændigheden og objektiviteten af den gennemførte revision, gyldig i henhold til artikel 296, stk. 3, TEUF og princippet om god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41?

- 2) Skal artikel 100 i [...] forordning nr. 1083/2006 fortolkes således, at [Kommissionen], for at dens afgørelser er lovlige, ikke skal fastslå, undersøge og kvalificere alle retligt relevante kendsgerninger i sagen, men skal begrænse sine konklusioner til kommunikationen og udvekslingen af udtalelser eller meddelelser med medlemsstaten og alene drage konklusionerne på baggrund heraf?
- 3) Har de kompetente nationale myndigheder i en situation som den foreliggende, hvor der foreligger en retskraftig retsakt fra [Kommissionen], hvorved der over for en medlemsstat er blevet fastsat en finansiel korrektion på grund af en uregelmæssighed ved tildelingen af Den Europæiske Unions midler inden for rammerne af tre særskilte udbudsprocedurer, en forpligtelse til at gennemføre en egen procedure for konstatering af uregelmæssigheder, for at en finansiel korrektion som omhandlet i artikel 98 i forordning nr. 1083/2006 kan foretages korrekt?
- 4) Såfremt det forrige spørgsmål besvares benægtende, kan det da lægges til grund, at personers ret til, i overensstemmelse med retten til god forvaltning som fastsat i chartrets artikel 41, at deltage i proceduren i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af en finansiel korrektion, er sikret?
- 5) Skal chartrets artikel 47 fortolkes således, at en national ret i en situation som den foreliggende, hvor der foreligger en retskraftig retsakt fra [Kommissionen], hvorved der over for en medlemsstat er blevet fastsat en finansiel korrektion på grund af en uregelmæssighed ved tildelingen af Den Europæiske Unions midler inden for rammerne af tre særskilte udbudsprocedurer, er bundet af [Kommissionens] konstateringer og konklusioner, når den skal træffe afgørelse om et søgsmål til prøvelse af den kompetente nationale myndigheds gennemførelse af en finansiel korrektion vedrørende en af disse udbudsprocedurer, eller følger det af den anførte retsforskrift, at retten som led i en omfattende domstolsprocedure med alle ved lov fastsatte midler skal fastslå og prøve sagens retligt relevante kendsgerninger og omstændigheder og således finde den korrekte retlige løsning?
- 6) Såfremt det forrige spørgsmål besvares således, at den nationale ret er bundet af [Kommissionens] afgørelse, herunder dens faktuelle konstateringer og konklusioner, kan det da lægges til grund, at retten til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang som omhandlet i chartrets artikel 47 er sikret for personer, som er blevet pålagt en finansiel korrektion?»

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Det første og det andet spørgsmål*

- 22 Indledningsvis bemærkes, at selv om den forelæggende ret i sit andet spørgsmål henviser til artikel 100 i forordning nr. 1083/2006, har Kommissionen i det foreliggende tilfælde imidlertid fulgt den procedure, der er indført ved artikel 104 i forordning 2021/1060, idet den er af den opfattelse, at denne sidstnævnte artikel fandt tidsmæssig anvendelse, henset til den processuelle karakter af de bestemmelser, som den indeholder.
- 23 Under disse omstændigheder skal de to første spørgsmål, som skal behandles samlet, forstås således, at det ønskes oplyst, om afgørelsen af 27. juli 2021, henset til artikel 296, stk. 2, TEUF, chartrets artikel 41 og artikel 104 i forordning nr. 1083/2006, er ugyldig.



- 24 Hvad for det første angår Kommissionens angivelige tilsidesættelse af den ret til at blive hørt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), som følge af den manglende høring af støttemodtageren, fremgår det bl.a. af 22.-27. betragtning til afgørelsen af 27. juli 2021 samt af de skriftlige bemærkninger fra forvaltningsmyndigheden, den bulgarske regering og Kommissionen, at selv om artikel 104 i forordning 2021/1060 ikke udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for Kommissionen til at høre støttemodtageren, har såvel repræsentanterne for denne myndighed som for vejinfrastrukturagenturet i det foreliggende tilfælde deltaget i et teknisk møde og i en høring, som Kommissionen foranstaltede inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i denne artikel.
- 25 Hvad for det andet angår Kommissionens angivelige tilsidesættelse af sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), skal det bemærkes, at denne begrundelse klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som udstederen har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for denne retsakt og således, at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35, og af 2.9.2021, EPSU mod Kommissionen, C-928/19 P, EU:C:2021:656, præmis 108).
- 26 Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves derfor ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige faktiske og retlige momenter, som kan anses for relevante (jf. i denne retning dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, og af 14.10.2010, Deutsche Telekom mod Kommissionen, C-280/08 P, EU:C:2010:60, præmis 131).
- 27 I denne henseende besvarede Kommissionen først og fremmest i 49.-67. betragtning til afgørelsen af 27. juli 2021 efter, som det foreskrives i artikel 104, stk. 2, i forordning 2021/1060, at have anført de grunde, der førte den til at konkludere, at der forelå en uregelmæssighed i afgørelsens 28.-36. betragtning, de argumenter, som Republikken Bulgarien havde fremført under de forskellige udvekslinger, der fandt sted under den procedure, som er fastsat i denne artikel 104. Kommissionen vurderede således, om de begrundelser, som denne medlemsstat havde påberåbt sig, kunne anses for at udgøre særlige omstændigheder, der kunne begrunde en fravigelse af de i det foreliggende tilfælde omhandlede regler i direktiv 2004/18.
- 28 Hvad dernæst angår argumentet om, at Kommissionen ikke tog hensyn til de særlige karakteristika ved hver af de tre kontrakter, der var omfattet af den finansielle korrektion, fremgår det af 32., 33. og særligt af 56.-59. betragtning til afgørelsen af 27. juli 2021, at den ordregivende myndighed pålagde hvert medlem af konsortiet, med hvilket de pågældende kontrakter blev indgået, et identisk krav, nemlig erfaring med anlæg af veje, hvis struktur er i stand til at bære en akselbelastning på 11,5 tons, og dette uden at være begrundet i særlige omstændigheder. Kommissionen fandt, idet den støttede sig på præmis 91 i dom af 5. april 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), at dette krav, der blev pålagt alle medlemmerne af et konsortium ensartet, uafhængigt af deres specifikke faglige kvalifikationer inden for dette konsortium, var uforholdsmæssigt.

- 29 Den omstændighed, at denne dom, således som den forelæggende ret har anført, vedrører direktiv 2004/17, mens det direktiv, der finder anvendelse i hovedsagen, er direktiv 2004/18, udelukker ikke, at direktiv 2004/17 eller den pågældende dom er relevante. Disse to direktiver har nemlig samme formål, har de samme retsgrundlag, og den relevante bestemmelse i direktiv 2004/17 er affattet på samme måde som den bestemmelse, der svarer dertil i direktiv 2004/17, idet dom af 5. april 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), i øvrigt henviser til dom af 7. april 2016, Partner Apelski Dariusz (C-324/14, EU:C:2016:214), som vedrører fortolkningen af direktiv 2004/18.
- 30 Hvad endelig angår den angivelige modstrid mellem udbudsbekendtgørelsen og udbudsbetingelserne, der udgør en del af udbudsmaterialet, i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt udvælgelseskriterierne skulle opfyldes af hvert konsortium eller individuelt af hvert enkelt medlem af konsortiet, skal det fastslås, at en sådan modsigelse, såfremt den anses for godtgjort, ikke blev gjort gældende af parterne under den procedure for finansiel korrektion, der blev gennemført i henhold til artikel 104 i forordning 2021/1060. Kommissionen kan derfor ikke kritiseres for at have tilsidesat sin begrundelsespligt i denne henseende.
- 31 På baggrund af ovenstående betragtninger må det konkluderes, at den fælles behandling af det første og det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af afgørelsen af 27. juli 2021.

### ***Det tredje og det fjerde spørgsmål***

- 32 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 98, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med chartrets artikel 41, skal fortolkes således, at når Kommissionen, i en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af denne forordnings artikel 99, konstaterer en uregelmæssighed som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 2, nr. 7), og følgelig anvender en finansiel korrektion på en medlemsstat, skal de kompetente nationale myndigheder foretage inddrivelse af de uberettiget oppebårne beløb ved at anvende en finansiel korrektion over for støttemodtageren efter en selvstændig administrativ procedure.
- 33 Det fremgår af artikel 98 og 99 i forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med 65. betragtning dertil, at det for det første påhviler medlemsstaten at kontrollere, at midlerne anvendes korrekt, og i givet fald at konstatere, om der foreligger en uregelmæssighed som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 2, nr. 7). Samme forordnings artikel 98, stk. 2, første afsnit, præciserer således, at medlemsstaterne er forpligtet til at foretage finansielle korrektioner, når de konstaterer uregelmæssigheder i forbindelse med operationer eller operationelle programmer (jf. i denne retning dom af 26.5.2016, Județul Neamț și Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 48, og af 6.12.2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, præmis 64 og 65).
- 34 En sådan fortolkning understøttes af artikel 60, litra a), i forordning nr. 1083/2006, i henhold til hvilken det påhviler forvaltningsmyndigheden at sikre, at operationer, der udvælges til finansiering, er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode.
- 35 Det er således kun subsidiært med henblik på at afhjælpe en medlemsstats misligholdelse, at Kommissionen på grundlag af artikel 99 i forordning nr. 1083/2006 har beføjelse til at vedtage finansielle korrektioner efter at have konkluderet, at en medlemsstat ikke har opfyldt sine

forpligtelser i henhold til denne forordnings artikel 98. I det foreliggende tilfælde anførte Kommissionen i afgørelsen af 27. juli 2021, at Republikken Bulgarien ikke havde truffet nogen afgørelse på grundlag af den nævnte forordnings artikel 98.

- 36 Det følger endvidere af artikel 101 i forordning nr. 1083/2006, at Kommissionens anvendelse af en finansiel korrektion over for en medlemsstat ikke berører dennes forpligtelse til i henhold til denne forordnings artikel 98, stk. 2, at søge inddrivelse af EU-midler, der uretmæssigt er blevet oppebåret, hos modtagerne heraf.
- 37 En sådan fortolkning understøttes af artikel 70, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1083/2006, som bestemmer, at medlemsstaterne, der har ansvaret for forvaltningen af og kontrollen med de operationelle programmer, har pligt til at inddrive uretmæssigt udbetalte beløb, eventuelt inklusive morarenter.
- 38 Det følger heraf, at for så vidt som medlemsstaterne har pligt til at tilbagesøge EU-midler, der er modtaget med urette som følge af misbrug eller forsømmelighed begået af modtagerne af disse midler, fritager den omstændighed, at de har tilbagebetalt Unionen i overensstemmelse med Kommissionens afgørelse, som de er adressater for, dem principielt ikke for at tilbagesøge de nævnte midler hos disse modtagere (jf. analogt dom af 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165, præmis 38 og 58, af 21.12.2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 34, og af 18.12.2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 44 og 45).
- 39 Når Kommissionen vedtager en afgørelse om finansiel korrektion på grundlag af artikel 99 i forordning nr. 1083/2006, er medlemsstaten følgelig i henhold til denne forordnings artikel 101 forpligtet til at inddrive de uretmæssigt oppebårne beløb ved at vedtage foranstaltninger vedrørende finansiel korrektion i henhold til nævnte forordnings artikel 98, stk. 2, medmindre denne inddrivelse er blevet umulig som følge af en fejl eller forsømmelse fra denne medlemsstats side (jf. i denne retning dom af 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, præmis 71).
- 40 Med vedtagelsen af sådanne foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten er medlemsstaterne forpligtede til at overholde EU-rettens generelle principper samt chartrets bestemmelser (jf. i denne retning dom af 26.5.2016, Județul Neamțe og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 54, og af 17.11.2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, præmis 38).
- 41 Eftersom den forelæggende ret i denne sammenhæng navnlig har henvist til chartrets artikel 41 om retten til god forvaltning, skal det fremhæves, at denne artikel er rettet mod Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og ikke mod medlemsstaternes organer eller enheder, således at en borger ikke kan påberåbe sig denne artikel over for de nationale myndigheder (jf. i denne retning dom af 17.7.2014, YS m.fl. C-141/12 og C-372/12, EU:C:2014:2081, præmis 67). Når en medlemsstat gennemfører EU-retten, finder de krav, der følger af retten til god forvaltning i dens egenskab af et generelt EU-retligt princip, bl.a. enhver persons ret til at få sin sag behandlet uvildigt og inden for en rimelig frist, desuagtet anvendelse i forbindelse med en af den kompetente nationale myndighed foretaget procedure (jf. i denne retning dom af 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 49 og 50, og af 10.2.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Forældelsesfrist), C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 37).

- 42 For så vidt som den forelæggende ret ligeledes har henvist til retten til at deltage i proceduren, skal det præciseres, at en sådan ret, for så vidt som den gør det muligt at udøve retten til at blive hørt, udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, som er et almindeligt EU-retligt princip. Retten til at blive hørt garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt, herunder når en sådan formalitet ikke er fastsat i den lovgivning, der finder anvendelse. Reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, har til formål, at den kompetente myndighed sættes i stand til at tage hensyn til alle relevante forhold (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Makarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 44-47 og 49).
- 43 Denne regel finder således anvendelse på en procedure for finansiel korrektion, der gennemføres af de nationale myndigheder på grundlag af artikel 98, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, efter at Kommissionen har truffet en afgørelse, hvori der konstateres en uregelmæssighed.
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 98, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, sammenholdt med de almindelige EU-retlige principper om god forvaltningsskik, retten til forsvar og princippet om processuel ligestilling, skal fortolkes således, at når Kommissionen i en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af denne forordnings artikel 99, konstaterer en uregelmæssighed som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 2, nr. 7), og følgelig anvender en finansiel korrektion på en medlemsstat, skal de kompetente nationale myndigheder principielt foretage inddrivelse af de uberettiget oppebårne beløb ved at anvende en finansiel korrektion over for støttemodtageren efter en selvstændig administrativ procedure, hvorunder denne støttemodtager på en hensigtsmæssig og effektiv måde har haft mulighed for at fremsætte sine bemærkninger.

### ***Det femte og det sjette spørgsmål***

- 45 Med det femte og det sjette spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en national ret er bundet af en endelig kommissionsafgørelse, som helt eller delvis annullerer bidraget fra en EU-fond på grund af en uregelmæssighed, når der for denne ret er anlagt et søgsmål til prøvelse af den nationale retsakt, der til gennemførelse af denne afgørelse anvender en finansiel korrektion på støttemodtageren.
- 46 Retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i chartrets artikel 47 består af flere elementer, herunder retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, adgang til domstolsprøvelse og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret (dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48).
- 47 Som anført i nærværende doms præmis 42 sikrer retten til at blive hørt, som er en integrerende del af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, imidlertid enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under en procedure (dom af 26.10.2021, Openbaar Ministerie (Retten til at blive hørt af den fuldbyrde judicielle myndighed), C-428/21 PPU og C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, præmis 62). Denne ret ville blive tilsidesat, hvis en retsafgørelse baseredes på faktiske omstændigheder og dokumenter, som parterne eller en af disse ikke har kunnet skaffe sig kendskab til, og som de således ikke har kunnet tage stilling til (dom af 17.11.2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, præmis 63).

- 48 På samme måde indebærer princippet om processuel ligestilling, der i lighed med kontradiktionsprincippet følger af retten til en retfærdig rettergang, en forpligtelse til at give hver part rimelig mulighed for at fremlægge sin sag, herunder sine beviser, under betingelser, der ikke stiller ham i en situation, der er til hans ugunst i forhold til modparten. Dette princip sikrer således, at parterne har lige rettigheder og forpligtelser for så vidt angår bl.a. de regler, der regulerer bevisoptagelsen og den kontradiktoriske forhandling for den kompetente ret. Det følger heraf, at ethvert dokument, der fremlægges for denne ret, skal kunne vurderes og anfægtes af alle parter i sagen (jf. i denne retning dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 71 og 72, af 10.2.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Forældelsesfrist), C-219/20, EU:C:2022:89, præmis 46, og af 17.11.2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, præmis 62).
- 49 Det følger heraf, at når der for en ret i en medlemsstat er anlagt et søgsmål til prøvelse af en national retsakt, der anvender en finansiel korrektion på modtageren af en EU-støtte, og som er vedtaget til gennemførelse af en endelig afgørelse fra Kommissionen om hel eller delvis annullation af bidraget fra en sådan fond på grund af en uregelmæssighed, skal denne ret også kunne undersøge gyldigheden af denne sidstnævnte afgørelse. Såfremt den pågældende ret finder, at et eller flere af de anbringender vedrørende en ugyldighed af Kommissionens afgørelse, som parterne har påberåbt sig for den, eller som i givet fald er rejst ex officio af den nationale domstol, er begrundede, skal den udsætte sagen og forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden, idet kun Domstolen er beføjet til at fastslå, at en EU-retsakt er ugyldig (jf. i denne retning dom af 25.2.2021, VodafoneZiggo Group mod Kommissionen, C-689/19 P, EU:C:2021:142, præmis 144).
- 50 For så vidt som en sådan mekanisme med præjudiciel forelæggelse gør det muligt at anfægte Kommissionens konstatering af en uregelmæssighed for Domstolen, gør den det muligt at sikre den adgang til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47, som adressaterne for den nationale afgørelse om inddrivelse nyder godt af, når medlemsstatens myndigheder ved denne retsakt gennemfører EU-retten.
- 51 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte og det sjette spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national ret er bundet af en endelig afgørelse fra Kommissionen om hel eller delvis annullation af bidraget fra en EU-fond på grund af en uregelmæssighed, når der for denne ret er anlagt et søgsmål til prøvelse af den nationale retsakt, der i forbindelse med gennemførelsen af denne afgørelse anvender en finansiel korrektion over for modtageren af denne støtte, for så vidt som det tilkommer denne ret at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af nævnte afgørelse, hvis den er i tvivl om denne sidstnævntes gyldighed.

### **Sagsomkostninger**

- 52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Den fælles behandling af det første og det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens afgørelse C(2021) 5739 final af 27. juli 2021 om annullation af en del af Samhørighedsfondens deltagelse i det operationelle program »Transport« 2007-2013 i henhold til målet om »konvergens« i Bulgarien.**
- 2) **Artikel 98, nr. 2), i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999, sammenholdt med de almindelige EU-retlige principper princippet om god forvaltningsskik, retten til forsvar og princippet om processuel ligestilling,**

**skal fortolkes således, at**

**når Europa-Kommissionen i en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af denne forordnings artikel 99, konstaterer en uregelmæssighed som omhandlet i den pågældende forordnings artikel 2, nr. 7), og følgelig anvender en finansiel korrektion på en medlemsstat, skal de kompetente nationale myndigheder principielt foretage inddrivelse af de uberettiget oppebårne beløb ved at anvende en finansiel korrektion over for støttemodtageren efter en selvstændig administrativ procedure, hvorunder denne støttemodtager på en hensigtsmæssig og effektiv måde har haft mulighed for at fremsætte sine bemærkninger.**

- 3) **Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder**

**skal fortolkes således, at**

**den ikke er til hinder for, at en national ret er bundet af en endelig afgørelse fra Kommissionen om hel eller delvis annullation af bidraget fra en EU-fond på grund af en uregelmæssighed, når der for denne ret er anlagt et søgsmål til prøvelse af den nationale retsakt, der i forbindelse med gennemførelsen af denne afgørelse anvender en finansiel korrektion over for modtageren af denne støtte, for så vidt som det tilkommer denne ret at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af nævnte afgørelse, hvis den er i tvivl om denne sidstnævntes gyldighed.**

Underskrifter