



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

26. maj 2016*

[Som berigtiget ved kendelse af 29. juni 2016]

»Præjudiciel forelæggelse — beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) — forordning (EF) nr. 1083/2006 — tildelingen af en kontrakt til gennemførelse af den aktion, der er ydet støtte til, foretaget af modtageren af støtten, der handler som ordregivende myndighed — begrebet »uregelmæssighed« — kriterium vedrørende »overtrædelse af EU-retten« — udbudsprocedurer, der er i strid med national lovgivning — arten af de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne har vedtaget — administrative foranstaltninger eller sanktioner«

I de forenede sager C-260/14 og C-261/14,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău, Rumænien) ved afgørelser af 8. maj 2014, indgået til Domstolen den 30. maj 2014, i sagerne:

Județul Neamț (sag C-260/14),

Județul Bacău (sag C-261/14)

mod

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, og dommerne F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (refererende dommer) og M. Berger,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

— [Som berigtiget ved kendelse af 29. juni 2016] den rumænske regering ved R.H. Radu og V. Angelescu, samt D. M. Balancea, som befuldmægtigede

* Processprog: rumænsk.

— den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og A. Pálffy, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og A. Ștefănuț, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. januar 2016, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, 2 og 4 samt artikel 5, litra c), i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995 L 312, s. 1) og af artikel 2, nr. 7), og artikel 98 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 Anmodningerne er blevet indgivet inden for rammerne af to tvister mellem henholdsvis Județul Neamț (Neamțdistriktet) og Județul Bacău (Bacăudistriktet) på den ene side og Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministeriet for Regionaludvikling og Offentlig Forvaltning) på den anden side vedrørende gyldigheden af to administrative retsakter, som ministeriet har rettet til dem, og hvorved de i deres egenskab af ordregivende myndigheder, som har organiseret offentlige udbudsprocedurer vedrørende operationer, der er ydet støtte til, er blevet pålagt at tilbagebetale en del af det støttebeløb, som de har modtaget.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«
- 4 Den nævnte forordnings artikel 2 fastsætter:

»1. Kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner anvendes, i det omfang de er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. De skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

2. Der kan ikke pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.

3. Bestemmelserne i fællesskabsretten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende regler, i forhold til uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar.

4. Med forbehold af gældende fællesskabsret er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner.«

5 Samme forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

- ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb
- ved fuldstændig eller delvis fortabelse af den sikkerhed, der er stillet, enten til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelsen af et forskud.

2. Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, eventuelt med tillæg af rente, som kan beregnes efter en fast sats.

3. Handlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende fællesskabsregler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, bevirker, alt efter tilfældet, enten at fordelen ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes.

4. Foranstaltningerne i denne artikel betragtes ikke som sanktioner.«

6 Artikel 5 i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»1. Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

- a) betaling af en administrativ bøde
- b) betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller de unddragne beløb, eventuelt med tillæg af rente; dette supplerende beløb, som fastsættes efter en procentsats, der fastlægges i særregler, må ikke overstige, hvad der anses for strengt nødvendigt for at give det en afskrækkende virkning
- c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel

[...]«

7 Artikel 1, sidste afsnit, i forordning nr. 1083/2006 bestemmer:

»[...] [Forordningen] indeholder [...] principper og bestemmelser for partnerskab, programmering, evaluering, forvaltning, herunder økonomisk forvaltning, overvågning og kontrol på grundlag af medlemsstaternes og Kommissionens delte ansvar.«

8 Den nævnte forordnings artikel 2, nr. 7), bestemmer:

»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.«

9 Samme forordnings artikel 98 bestemmer:

»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. Medlemsstaterne 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.

De fondsmidler, der frigøres på denne måde, kan indtil den 31. december 2015 genanvendes af medlemsstaten til det pågældende operationelle program i henhold til bestemmelserne i stk. 3.

3. Bidraget, som er annulleret i henhold til stk. 2, kan ikke genanvendes til den eller de operationer, som var genstand for korrektionen, eller, hvis der foretages en finansiell korrektion i forbindelse med en systembetinget uregelmæssighed, til eksisterende operationer inden for hele eller en del af den prioriterede opgave, hvor den systembetingede uregelmæssighed opstod.

[...]«

10 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af forordning nr. 1083/347 (EUT 2013 L 347, s. 320) erstatter med virkning fra den 1. januar 2014 forordning nr. 1083/2006.

11 Artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013 lyder således:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

36) »uregelmæssighed«: enhver overtrædelse af EU-retten eller national lovgivning vedrørende dens anvendelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse i forbindelse med gennemførelsen af [de europæiske struktur- og investeringsfonde], der skader eller vil kunne skade EU-budgettet ved afholdelse af en uretmæssig udgift over EU-budgettet.«

- 12 I anden betragtning til 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), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1422/2007 af 4. december 2007 (EUT 2007 L 317, s. 34) (herefter »direktiv 2004/18«), er følgende anført:

»Indgåelse af kontrakter i medlemsstaterne på vegne af staten, regionale eller lokale myndigheder og andre offentligretlige organer er underlagt traktatens principper og navnlig principperne om fri bevægelighed for varer, fri etableringsret og fri bevægelighed for tjenesteydelser og de principper, der er afledt heraf, såsom principperne om ligebehandling, ikke-forskelsbehandling, gensidig anerkendelse, proportionalitet og gennemsigtighed. For offentlige kontrakter over en vis værdi er det dog tilrådeligt at udarbejde bestemmelser om fællesskabssamordning af nationale procedurer for indgåelse af sådanne kontrakter, der bygger på disse principper, for at sikre deres virkninger og garantere en effektiv konkurrence ved tildeling af offentlige kontrakter. Disse samordningsbestemmelser bør derfor fortolkes i overensstemmelse med såvel ovennævnte regler og principper som traktatens øvrige bestemmelser.«

- 13 Det nævnte direktivs artikel 7 med overskriften »Tærskelværdier for offentlige kontrakter« bestemmer:

»Dette direktiv gælder for offentlige kontrakter, der ikke er omfattet af undtagelsesbestemmelserne i artikel 10 og 11 og artikel 12-18, og hvis anslåede værdi eksklusive moms svarer til eller overstiger følgende tærskelværdier:

- a) 133 000 EUR for offentlige vareindkøbskontrakter og offentlige tjenesteydelseskontrakter bortset fra de i litra b), tredje led, nævnte, som indgås af ordregivende myndigheder, der er statslige myndigheder som omhandlet i bilag IV; [...]
- b) 206 000 EUR
 - for offentlige vareindkøbskontrakter og offentlige tjenesteydelseskontrakter, der indgås af andre ordregivende myndigheder end dem, der er omfattet af bilag IV
 - for offentlige vareindkøbskontrakter, der indgås af ordregivende myndigheder som omhandlet i bilag IV, der opererer på forsvarsområdet, når disse kontrakter vedrører varer, der ikke er omfattet af bilag V
 - for offentlige tjenesteydelseskontrakter, der indgås af en ordregivende myndighed, når disse kontrakter vedrører tjenesteydelserne i kategori 8 i bilag II A, de teletjenester i kategori 5, hvis [Common Procurement Vocabulary]-positioner svarer til referencenumrene CPC 7524, 7525 og 7526, og/eller de tjenesteydelser, der er nævnt i bilag II B.
- c) 5 150 000 EUR for offentlige bygge- og anlægsarbejder.«

Rumænsk ret

- 14 Artikel 1 i ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (regeringsdekret nr. 79/2003 om kontrol med og tilbagesøgning af fællesskabsmidler samt tilhørende medfinansieringsmidler brugt på uregelmæssig vis, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 622, af 30.8.2003) i den affattelse, der

var gældende på tidspunktet for de finansieringsaftaler og udbudsprocedurer, der var blevet organiseret med henblik på gennemførelsen af de i hovedsagerne omhandlede aktioner, der er ydet støtte til (herefter »OG nr. 79/2003«), bestemmer:

»Dette dekret regulerer aktiviteterne vedrørende konstatering og tilbagesøgning af beløb, som De Europæiske Fællesskaber har udbetalt uberettiget som ikke-tilbagebetalingspligtig støtte til Rumænien og/eller som tilhørende medfinansieringsmidler, som følge af uregelmæssigheder.«

15 Artikel 2 i OG nr. 79/2003 fastsætter:

»For dette dekret gælder følgende definitioner:

a) uregelmæssighed: enhver tilsidesættelse af legalitet, lovformelighed og forenelighed i forhold til nationale lovbestemmelser og/eller fællesskabsretlige bestemmelser samt de aftalebestemmelser eller alle andre retlige forpligtelser, der er indgået i henhold til disse bestemmelser, som skader De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og/eller budgetter administreret af eller for disse samt de budgetter, hvorfra den tilhørende medfinansiering stammer, ved en uretmæssig udgift

[...]

d) tilgodehavender på budgettet som følge af en uregelmæssighed: beløb, der skal tilbagesøges på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og/eller budgetter administreret af eller for disse samt budgetter, hvorfra den tilhørende medfinansiering stammer, som følge af en uregelmæssig anvendelse af fællesskabsmidler og tilhørende medfinansieringsbeløb og/eller som følge af uberettiget modtagelse af beløb som led i de foranstaltninger, der er en del af hele eller dele af disse fondes finansieringsordning

[...]«

16 Artikel 4 i OG nr. 79/2003 bestemmer:

»1. Genstanden for tilbagesøgningen af tilgodehavender på budgettet som følge af en uregelmæssighed er de beløb, der uberettiget er blevet udbetalt af fællesskabsmidler og/eller de dertil hørende medfinansieringsmidler, bankomkostninger, herunder yderligere omkostninger, samt andre ved lov fastsatte beløb, der påhviler debitor.

[...]«

17 På datoen for den kompetente myndigheds kontrol af de aktioner, der er ydet støtte til i hovedsagerne, havde ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (regeringens hastedekret nr. 66/2011 om forebyggelse og konstatering af samt sanktioner ved uregelmæssigheder opstået ved modtagelsen og anvendelsen af europæiske midler og/eller nationale offentlige midler vedrørende disse, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 461, af 30.6.2011, herefter »OUG nr. 66/2011«) erstattet OG nr. 79/2003.

18 Artikel 2 i OUG nr. 66/2011 bestemmer:

»For dette hastedekret gælder følgende definitioner:

a) uregelmæssighed: enhver tilsidesættelse af legalitet, lovformelighed og forenelighed i forhold til nationale lovbestemmelser og/eller europæiske bestemmelser samt de aftalebestemmelser eller alle andre retlige forpligtelser, der er indgået i henhold til disse bestemmelser, som følger af en aktion eller undladelse af en aktion foretaget af modtageren eller af den kompetente myndighed, der

administrerer de europæiske midler, som skader eller kan skade den Europæiske Unions almindelige budget, de internationale bidragsyderes budgetter og/eller de nationale offentlige fondes budgetter, der vedrører disse, med et uberettiget betalt beløb

[...]

- h) aktivitet til konstatering af en uregelmæssighed: kontrol-/undersøgellesaktivitet foretaget af de kompetente myndigheder i overensstemmelse med bestemmelserne i dette hastedekret med det formål at konstatere, om der foreligger en uregelmæssighed
- i) aktivitet til fastlæggelse af tilgodehavender på budgettet som følge af en uregelmæssighed: aktivitet, hvorved betalingsforpligtelsen som følge af den konstaterede uregelmæssighed fastlægges og beskrives ved udstedelse af et gældsinstrument

[...]

- o) anvendelse af finansielle korrektioner: administrative foranstaltninger truffet af de kompetente myndigheder i overensstemmelse med bestemmelserne i dette hastedekret, som består i, at udgifter, for hvilke en uregelmæssighed er blevet konstateret, udelukkes fra støtte fra de europæiske midler og/eller nationale offentlige midler vedrørende disse

[...]«

- 19 Artikel 27, stk. 1, i OUG nr. 66/2011 bestemmer:

»Såfremt der konstateres uregelmæssigheder ved modtagerens anvendelse af de bestemmelser, der vedrører offentlige udbudsprocedurer, både for så vidt angår de gældende nationale bestemmelser om offentlige kontrakter og de specifikke udbudsprocedurer, der finder anvendelse på private modtagere, udstedes der en note om uregelmæssighederne og om fastlæggelsen af finansielle korrektioner i henhold til artikel 20 og 21.«

- 20 Artikel 28 i OUG nr. 66/2011 bestemmer:

»Værdien af det på grundlag af bestemmelserne i artikel 27 fastlagte tilgodehavende på budgettet beregnes ved hjælp af fastlæggelsen af finansielle korrektioner i overensstemmelse med bestemmelserne i bilaget.«

- 21 I tabellen i bilaget til OUG nr. 66/2011, der vedrører de kontrakter, hvis værdi er lavere end den tærskel, der er blevet fastsat ved den nationale lovgivning om de offentlige kontrakter med henblik på fastlæggelsen af forpligtelsen til offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*, fastsættes det i punkt 2.3 vedrørende de tilsidesættelser, der består i anvendelse af ulovlige kvalificerings- og udvælgelseskriterier eller vurderingselementer, at der skal anvendes korrektioner/reduktioner på 10% af den pågældende kontrakts værdi eller en lavere takst på 5% alt efter alvorligheden.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 22 Inden for rammerne af det regionale operationelle program for perioden 2007-2013 modtog to rumænske regionale naboforvaltninger, Neamțdistriktet (sag C-260/14) og Bacăudistriktet (sag C-261/14), støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU). Tildelingen af støtten blev gennemført ved en finansieringsaftale indgået mellem Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (ministeriet for regional udvikling og turisme) i dets egenskab af forvaltningsmyndighed for det regionale operationelle program 2007-2013 og de to regionale forvaltninger.

- 23 Inden for rammerne af sag C-260/14 vedrører finansieringsaftalen renovering, udvidelse og modernisering af et skolecenter beliggende i Roman (Rumænien), som er en by, der ligger omtrent 40 km nord for byen Bacău (Rumænien). Byen Bacău ligger ca. 300 km nord for Bukarest (Rumænien), 370 km fra grænsen til Bulgarien, på den anden side af Østkarpaterne og tæt ved grænserne til Moldova i øst og Ukraine i nord. Neamțdistriktet, der har modtaget midlerne i sin egenskab af ordregivende myndighed, organiserede en udbudsprocedure med henblik på indgåelse af en offentlig kontrakt om revisionsydelser til en anslået værdi af 20 264,18 EUR, hvorefter der blev indgået en kontrakt om levering af revisionsydelser til en værdi af 19 410,12 EUR.
- 24 Inden for rammerne af sag C-261/14 vedrører finansieringsaftalen renovering af en distriktsvej. Bacăudistriktet organiserede en åben udbudsprocedure med henblik på indgåelse af en kontrakt om offentlige bygge- og anlægsarbejder til en værdi af 2 820 515 EUR, hvorefter der blev indgået en kontrakt om udførelse af arbejderne den 17. september 2009.
- 25 Det fremgår af de oplysninger, der er blevet indgivet til Domstolen, at ministeriet for regional udvikling og offentlig administration inden for rammerne af disse to procedurer fandt, at de betingelser, der var blevet opstillet af såvel Neamțdistriktet som Bacăudistriktet, var ulovlige i henhold til den nationale lovgivning om offentlige kontrakter. På den baggrund foretog det nævnte ministerium en finansiell korrektion, der i begge tilfælde udgjorde 5% af beløbet for de pågældende aftaler.
- 26 Neamțdistriktet og Bacăudistriktet klagede herefter over disse afgørelser for så vidt angik anvendelsen af de respektive finansielle korrektioner. Da ministeriet for regional udvikling og offentlig administration afslog klagerne, anlagde sagsøgerne i hovedsagerne sag ved den forelæggende ret med henblik på at få ophævet de nævnte afgørelser.
- 27 I forbindelse med disse tvister er den forelæggende ret bl.a. blevet anmodet om at udtale sig om, hvorvidt der foreligger en »uregelmæssighed« i henhold til forordning nr. 2988/95 eller forordning nr. 1083/2006, og i givet fald om arten af de finansielle korrektioner, som det nævnte ministerium har foretaget.
- 28 På den baggrund har Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău, Rumænien) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, idet det første spørgsmål kun vedrører sag C-260/14 og det andet til det fjerde spørgsmål i det væsentlige er identiske i sagerne C-260/14 og C-261/14:
- »1) Udgør den af en ordregivende myndighed – der er modtager af støtte fra strukturfondene – udviste tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter i forbindelse med indgåelsen af en offentlig kontrakt om gennemførelsen af den [aktion, der er ydet støtte til,] til en anslået kontraktværdi, der er lavere end tærsklen i artikel 7, litra a), i direktiv [2004/18], en »uregelmæssighed« [...] som omhandlet i artikel 1 i forordning [...] nr. 2988/95 eller en »uregelmæssighed« [...] som omhandlet i artikel [2], nr. 7), i forordning [...] nr. 1083/2006?
- 2) [...] [S]kal artikel 98, stk. 2, [første afsnit], andet punktum, i forordning [nr.]1083/2006 [...] fortolkes således, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne – såfremt de er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene – som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, udgør administrative foranstaltninger som omhandlet i artikel 4 i forordning [...] nr. 2988/95 eller administrative sanktioner som omhandlet i forordningens artikel 5, litra c)?
- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares med, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne, udgør administrative sanktioner, finder princippet om, at de mindst strenge bestemmelser anvendes med tilbagevirkende kraft som omhandlet i artikel 2, stk. 2, andet punktum, i forordning [...] nr. 2988/95, da anvendelse?

- 4) Såfremt de finansielle korrektioner er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene, som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, er artikel 2, stk. 2, i forordning [...] nr. 2988/95, sammenholdt med artikel 98, stk. 2, [første afsnit], andet punktum, i forordning [...] nr. 1083/2006, også henset til retssikkerhedsprincippet og princippet om [beskyttelse af] den berettigede forventning, da til hinder for, at en medlemsstat foretager finansielle korrektioner reguleret ved en national retsakt, som træder i kraft efter det tidspunkt, hvor det antages, at den påståede tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter er sket?»
- 29 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 16. juli 2014 er sagerne C-260/14 og C-261/14 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål i sag C-260/14

- 30 Med det første spørgsmål i sag C-260/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at en tilsidesættelse af nationale bestemmelser foretaget af en ordregivende myndighed, der er modtager af støtte fra strukturfondene inden for rammerne af en offentlig kontrakt, som har en anslået værdi, som ligger lavere end den tærskel, der er fastsat i artikel 7, litra a), i direktiv 2004/18, i forbindelse med indgåelsen af denne kontrakt kan udgøre en »uregelmæssighed« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i nævnte artikel 1, stk. 2, eller nævnte artikel 2, nr. 7).
- 31 Det skal indledningsvis bemærkes, at da værdien af den kontrakt, der er omhandlet i hovedsagen, ligger lavere end den tærskel, der er fastsat i artikel 7, litra a), i direktiv 2004/18, henhører denne kontrakt ikke under anvendelsesområdet for de procedurer, der er fastsat ved dette direktiv.
- 32 Det skal i denne henseende præciseres, at forordning nr. 2988/95 kun indeholder generelle bestemmelser for udøvelse af kontrol og iværksættelse af sanktioner med det formål at beskytte Unionens finansielle interesser. Tilbagesøgning af beløb, der ikke er anvendt korrekt, skal ske på grundlag af andre bestemmelser, i det konkrete tilfælde på grundlag af sektorspecifikke bestemmelser (jf. dom af 18.12.2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Disse sektorspecifikke bestemmelser er, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 46 i forslaget til afgørelse, dækket af forordning nr. 1083/2006.
- 34 Da forordning nr. 2988/95 og nr. 1083/2006 imidlertid indgår i den samme foranstaltning, idet de sikrer den forsvarlige forvaltning af EU-midler og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, skal begrebet »uregelmæssighed« i den forstand, hvori det er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, fortolkes på samme måde.
- 35 Med dette for øje skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at der ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 3.9.2015, Sodial International, C-383/14, EU:C:2015:541, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Selv om det følger af ordlyden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, at en overtrædelse af EU-retten betragtes som en uregelmæssighed, kan det således ikke udelukkes, at en sådan uregelmæssighed også kan følge af en tilsidesættelse af national ret.

- 37 Det skal i denne henseende bemærkes, at for så vidt som de i tvisterne i hovedsagerne omhandlede operationer har modtaget EU-støtte, er disse operationer underlagt anvendelsen af EU-retten. Begrebet »uregelmæssighed« i den forstand, hvori det er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, skal derfor fortolkes således, at de omfatter ikke blot enhver overtrædelse af denne ret, men også en overtrædelse af bestemmelser i national ret, som bidrager til at sikre en korrekt anvendelse af EU-retten vedrørende forvaltningen af projekter finansieret af EU-midler.
- 38 En sådan fortolkning af begrebet »uregelmæssighed« bekræftes ved en undersøgelse af den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori bl.a. artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 indgår, og det formål, der forfølges med denne forordning.
- 39 Hvad for det første angår den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 indgår, skal det bemærkes, at formålet med denne forordning, således som det er defineret i dennes artikel 1, bl.a. er at fastsætte principperne for forvaltning, overvågning og kontrol af operationer, der støttes finansielt af EFRU på grundlag af medlemsstaternes og Kommissionens delte ansvar.
- 40 Disse opgaver med forvaltning, overvågning og kontrol er specificeret i afsnit VI i forordning nr. 1083/2006, mens de opgaver, der vedrører den økonomiske forvaltning, er genstand for bestemmelserne i den nævnte forordnings afsnit VII, idet dets kapitel 2 vedrører finansielle korrektioner. Det følger klart heraf, at det i første række er medlemsstaterne, der har ansvaret for i givet fald at foretage de krævede finansielle korrektioner, og følgelig at overvåge, at operationerne er i overensstemmelse med alle de gældende regler, både på EU-plan og på nationalt plan.
- 41 Hvad for det andet angår det formål, der forfølges med forordning nr. 1083/2006, har de regler, der er opstillet inden for rammerne af den nævnte forordning, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 34, bl.a. til formål at sikre den retmæssige og effektive anvendelse af strukturfondene for at beskytte Unionens finansielle interesser.
- 42 Eftersom det ikke kan udelukkes, at overtrædelser af den nationale lovgivning kan bringe effektiviteten af de pågældende fondes indgriben i fare, ville en fortolkning, hvorefter de nævnte overtrædelser ikke kan udgøre en »uregelmæssighed« i den forstand, hvori dette begreb er anvendt i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, ikke kunne sikre en fuldstændig opfyldelse af de formål, som EU-lovgiver forfølger på dette område.
- 43 Henset til de ovenstående betragtninger skal begrebet »uregelmæssighed«, der er omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 og i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, fortolkes således, at det også vedrører tilsidesættelser af bestemmelser i den nationale lovgivning, der finder anvendelse på de operationer, der støttes af strukturfondene.
- 44 En sådan fortolkning underbygges i øvrigt af den definition af »uregelmæssighed«, der er anført i artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013, som med virkning fra den 1. januar 2014 har ophævet forordning nr. 1083/2006.
- 45 Denne definition, der er anført i nærværende doms præmis 11, omfatter nemlig nu udtrykkeligt enhver overtrædelse af EU-retten eller national lovgivning vedrørende dens anvendelse. Set i lyset af de ovenstående betragtninger klarlægger denne præcisering vedrørende tilsidesættelser af national ret rækkevidden af begrebet »uregelmæssighed«, der fremgår af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 (jf. i denne retning og modsætningsvis dom af 7.4.2016, PARTNER Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, præmis 90 og 91).

- 46 Det første spørgsmål i sag C-260/14 skal følgelig besvares med, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at en tilsidesættelse af nationale bestemmelser foretaget af en ordregivende myndighed, der er modtager af støtte fra strukturfondene inden for rammerne af en offentlig kontrakt, som har en anslået værdi, som ligger lavere end den tærskel, der er fastsat i artikel 7, litra a), i direktiv 2004/18, i forbindelse med indgåelsen af denne kontrakt kan udgøre en »uregelmæssighed« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i nævnte artikel 1, stk. 2, eller nævnte artikel 2, nr. 7), for så vidt som denne tilsidesættelse skader eller vil kunne skade Unionens almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift.

Det andet spørgsmål i sag C-260/14 og det første spørgsmål i sag C-261/14

- 47 Med det andet spørgsmål i sag C-260/14 og det første spørgsmål i sag C-261/14 ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 98, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at de finansielle korrektioner, som foretages af medlemsstaterne – når de er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene – som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, udgør administrative foranstaltninger som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95, eller om der omvendt er tale om administrative sanktioner som omhandlet i forordningens artikel 5, litra c).
- 48 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 98, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1083/2006, at de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne skal foretage, når de konstaterer uregelmæssigheder i forbindelse med operationer eller operationelle programmer, består i helt eller delvist at annullere det offentlige bidrag fra det pågældende operationelle program. Ifølge den nævnte forordnings artikel 98, stk. 2, andet afsnit, kan de fondsmidler, der frigøres på denne måde, på visse betingelser endvidere genanvendes af den pågældende medlemsstat.
- 49 Det skal herefter fastslås, at det fremgår af selve ordlyden af den ovennævnte bestemmelse, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, første led, i forordning nr. 2988/95, at de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne skal foretage, når de konstaterer uregelmæssigheder i forbindelse med operationer eller operationelle programmer, har til formål at få tilbagekaldt en af de pågældende økonomiske beslutningstagere uberettiget oppebåret fordel, navnlig ved forpligtelsen til at tilbagebetale uberettiget betalte beløb.
- 50 Endelig har Domstolen, således som generaladvokaten har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse, allerede gentagne gange præciseret, at forpligtelsen til at tilbagebetale en uberettiget opnået fordel ikke er en sanktion, men blot en konsekvens af, at det er fastslået, at de nødvendige betingelser for at drage fordel af de EU-retlige bestemmelser ikke er blevet overholdt, hvilket gør den opnåede fordel uretmæssig (jf. i denne retning dom af 4.6.2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, præmis 28, af 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.12.2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 36). Det forhold, der er blevet nævnt i forelæggelsesafgørelserne, at det absolutte beløb, der skal tilbagebetales, i et konkret tilfælde ikke er helt sammenfaldende med det tab, som strukturfondene faktisk har lidt, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 51 Det følger derfor af det ovenstående, at det andet spørgsmål i sag C-260/14 og det første spørgsmål i sag C-261/14 skal besvares med, at artikel 98, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne – når de er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene – som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, udgør administrative foranstaltninger som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95.

Det tredje spørgsmål i sag C-260/14 og det andet spørgsmål i sag C-261/14

- 52 Henset til den besvarelse, der er givet den forelæggende ret i nærværende doms præmis 51, er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål i sag C-260/14 og det andet spørgsmål i sag C-261/14.

Det fjerde spørgsmål i sag C-260/14

- 53 Med det fjerde spørgsmål i sag C-260/14 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning under omstændighederne i hovedsagen skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat anvender finansielle korrektioner, der er reguleret ved en national retsakt, som træder i kraft efter det tidspunkt, hvor en påstået tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter er sket.
- 54 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at når medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, hvormed de gennemfører EU-retten, er de forpligtede til at overholde EU-rettens generelle principper, heriblandt bl.a. retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. bl.a. dom af 3.9.2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det skal i øvrigt bemærkes, at det følger af samme retspraksis, at selv om retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at en forordning anvendes med tilbagevirkende kraft, dvs. på situationer, der ligger forud for ikrafttrædelsen, uanset om det måtte være til gunst eller ugunst for den pågældende, kræver samme princip, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler. Hvis den nye lov således kun har virkning for fremtiden, finder den imidlertid, for så vidt som ikke andet er bestemt, også anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under den gamle lov (jf. bl.a. dom af 3.9.2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 56 Som det følger af den samme retspraksis, må anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning tilsvarende ikke udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere ordning (jf. bl.a. dom af 3.9.2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Det følger af det ovenstående, at det fjerde spørgsmål i sag C-260/14 skal besvares med, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat anvender finansielle korrektioner, der er reguleret ved en national retsakt, som træder i kraft efter det tidspunkt, hvor en påstået tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter er sket, forudsat at der er tale om en anvendelse af en ny ordning på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under den tidligere ordning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge under hensyntagen til alle de relevante omstændigheder i hovedsagen.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) Artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og artikel 2, nr. 7), 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 skal fortolkes således, at en tilsidesættelse af nationale bestemmelser foretaget af en ordregivende myndighed, der er modtager af støtte fra strukturfondene inden for rammerne af en offentlig kontrakt, som har en anslået værdi, der ligger lavere end den tærskel, som er fastsat i artikel 7, litra a), 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, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1422/2007 af 4. december 2007, i forbindelse med indgåelsen af denne kontrakt kan udgøre en »uregelmæssighed« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i den nævnte artikel 1, stk. 2, eller den nævnte artikel 2, nr. 7), for så vidt som denne tilsidesættelse skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift.
- 2) Artikel 98, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne – når de er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene – som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, udgør administrative foranstaltninger som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95.
- 3) Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at en medlemsstat anvender finansielle korrektioner, der er reguleret ved en national retsakt, som træder i kraft efter det tidspunkt, hvor en påstået tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter er sket, forudsat at der er tale om en anvendelse af en ny ordning på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under den tidligere ordning, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge under hensyntagen til alle de relevante omstændigheder i hovedsagen.

Underskrifter