



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. oktober 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – strukturfonde – Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) – forordning (EF) nr. 1083/2006 – artikel 2, nr. 7) – begrebet »uregelmæssighed« – tilsidesættelse af en bestemmelse i EU-retten som følge af en erhvervsdrivendes handling eller undladelse – skade på Den Europæiske Unions almindelige budget – støttemodtagerens eneste forretningspartners insolvens«

I sag C-743/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rēzeknes tiesa (byretten i Rēzekne, Letland) ved afgørelse af 20. november 2018, indgået til Domstolen den 28. november 2018, i sagen

LSEZ SIA »Elme Messer Metalurgs«

mod

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne L.S. Rossi, J. Malenovský (refererende dommer), F. Biltgen og N. Wahl,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: afdelingschef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. december 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- LSEZ SIA »Elme Messer Metalurgs« ved advokats L. Rasnačs og juriste E. Petrocka-Petrovska,
- Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra ved A. Pavlovs, A. Šļakota og I. Šate,
- den lettiske regering først ved V. Kalniņa og I. Kucina, og derefter ved V. Kalniņa og V. Soņeca, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og J. Očková, som befuldmægtigede,

* Processprog: lettisk.

- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved S. Pardo Quintillán og E. Kalniņš, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. april 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT 2006, L 210, s. 25), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 539/2010 af 16. juni 2010 (EUT 2010, L 158, s. 1) (herefter »forordning nr. 1083/2006«).
- 2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem LSEZ SIA »Elme Messer Metalurgs« (herefter »EMM«) og Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Letlands investerings- og udviklingsagentur) (herefter »agenturet«) vedrørende sidstnævntes opsigelse af en aftale, der var indgået med EMM vedrørende indrømmelse af støtte finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), som følge af uregelmæssigheder begået af EMM.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95

- 3 Ifølge femte betragtning til 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) fastsættes »de handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse [...] i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning«.
- 4 Denne forordnings artikel 1, stk. 2, har følgende ordlyd:

»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.«
- 5 Den nævnte forordnings artikel 4 lyder således:

»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

[...]

2. Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, eventuelt med tillæg af rente [...]

[...]

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

6 Artikel 5, stk. 1, i samme forordning bestemmer:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner [...]«

Forordning nr. 1083/2006

7 60., 65. og 66. betragtning til forordning nr. 1083/2006 har følgende ordlyd:

»(60) I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 af 5. juli 2006 om [EFRU og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1783/1999 (EUT 2006, L 210, s. 1)], Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1081/2006 af 5. juli 2006 om Den Europæiske Socialfond [og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1784/1999 (EUT 2006, L 210, s. 12)] og Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006 af 11. juli 2006 om Samhørighedsfonden [og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1164/94 (EUT 2006, L 210, s. 79)], bør der fastsættes nationale regler om udgifters støtteberettigelse.

[...]

(65) I overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne bør medlemsstaterne have hovedansvaret for gennemførelsen af og kontrollen med interventionerne.

(66) Medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til forvaltnings- og kontrolsystemer, attestering af udgifter og forebyggelse, konstatering og korrektion af uregelmæssigheder og overtrædelser af fællesskabsretten bør fastlægges med henblik på at sikre en effektiv og korrekt gennemførelse af de operationelle programmer. [...]«

8 Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Emne« har følgende ordlyd:

»Denne forordning fastsætter generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) (i det følgende benævnt »strukturfondene«) og Samhørighedsfonden, jf. dog de specifikke bestemmelser i forordning [...] nr. 1080/2006, [...] nr. 1081/2006 og [...] nr. 1084/2006.

Denne forordning fastlægger de mål, som strukturfondene og Samhørighedsfonden (i det følgende benævnt »fondene«) skal bidrage til, kriterierne for, hvornår medlemsstaterne og regionerne er berettiget til at modtage midler fra disse fonde, samt de disponible finansielle midler og kriterierne for deres fordeling.

Denne forordning fastlægger grundlaget for samhørighedspolitikken, herunder metoden til fastsættelse af Fællesskabets strategiske retningslinjer for samhørighed, den nationale strategiske referenceramme og processen vedrørende gennemgang på fællesskabsplan.

Med henblik herpå indeholder forordningen principper og bestemmelser for partnerskab, programmering, evaluering, forvaltning, herunder økonomisk forvaltning, overvågning og kontrol på grundlag af medlemsstaternes og Kommissionens delte ansvar.«

9 Den nævnte forordnings artikel 2 er affattet således:

»I denne forordning forstås ved:

- 1) »operationelt program«: et dokument forelagt af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen, der fastsætter en udviklingsstrategi baseret på et sammenhængende sæt prioriteter, som skal gennemføres med støtte fra en fond eller for konvergensmålets vedkommende med støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU
- 2) »prioritet«: en af prioriteterne i strategien i et operationelt program, der omfatter en gruppe operationer, der er indbyrdes forbundne og har særlige målelige mål
- 3) »operation«: et projekt eller en gruppe projekter, som er udvalgt af forvaltningsmyndigheden for det pågældende operationelle program eller under dens ansvar i henhold til kriterier fastsat af overvågningsudvalget, og som gennemføres af en eller flere modtagere, hvorved det gøres muligt at nå målene for den prioritet, operationen vedrører
- 4) »støttemodtager«: en operatør, et organ eller en virksomhed, i offentligt eller privat regi, der har ansvaret for at iværksætte eller iværksætte og gennemføre operationer. [...]

[...]

- 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.«

10 Samme forordnings artikel 56, stk. 4, bestemmer følgende:

»Reglerne om udgifters støtteberettigelse fastsættes på nationalt niveau, jf. dog undtagelsen i særforordningerne om de enkelte fonde. De gælder for samtlige udgifter, der anmeldes under det operationelle program.«

11 Artikel 58 i forordning nr. 1083/2006 har følgende ordlyd:

»De forvaltnings- og kontrolsystemer for de operationelle programmer, som medlemsstaterne etablerer, skal omfatte:

[...]

- h) rapporterings- og overvågningsprocedurer vedrørende uregelmæssigheder og inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb.«

12 Forordningens artikel 60 er affattet som følger:

»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
- b) at efterprøve, at medfinansierede varer og tjenesteydelser leveres, og at de udgifter, som støttemodtagerne har anmeldt i forbindelse med operationer, rent faktisk er afholdt og er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne og de nationale regler [...]

[...]«

13 Forordningens artikel 70 bestemmer:

»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 inkl. morarenter. De giver 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.

[...]«

14 Forordningens artikel 98, stk. 1 og 2, fastsætter:

»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.

[...]«

Forordning (EF) nr. 1828/2006

15 Artikel 1 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1083/2006 og forordning nr. 1080/2006 (EUT 2006, L 371, s. 1, og berigtigelse i EUT 2007, L 45, s. 3) har følgende ordlyd:

»Denne forordning fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til forordning [...] nr. 1083/2006 og forordning [...] nr. 1080/2006, for så vidt angår følgende:

[...]

d) uregelmæssigheder

[...]«

16 Forordningens artikel 13, stk. 1, bestemmer:

»Ved udvælgelsen og godkendelsen af operationer i henhold til artikel 60, litra a), i forordning [...] nr. 1083/2006 sørger forvaltningsmyndigheden for at underrette støttemodtagerne om de særlige betingelser vedrørende produkter eller tjenesteydelser, der skal leveres i forbindelse med operationen, og om finansieringsplanen, fristen for gennemførelse og de finansielle og andre data, som skal registreres og oplyses.

Forvaltningsmyndigheden sikrer sig, at støttemodtageren har kapacitet til at opfylde disse betingelser, før beslutningen om godkendelse træffes.«

17 Den nævnte forordnings artikel 27, der er del af forordningens afdeling 4 med overskriften »Uregelmæssigheder«, har følgende ordlyd:

»I denne afdeling forstås ved:

a) »økonomisk operatør«: en fysisk eller juridisk person eller anden enhed, der deltager i implementeringen af støtte fra fondene, med undtagelse af en medlemsstat, som udøver sine beføjelser som offentlig myndighed

[...]

c) »mistanke om svig«: en uregelmæssighed, der giver anledning til, at der indledes en administrativ eller retslig procedure på nationalt plan med henblik på at fastslå, om der foreligger en forsætlig adfærd, navnlig svig omfattet af artikel 1, stk. 1, litra a), i [konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Bruxelles den 26. juli 1995 (EUT 1995, C 316, s. 48)].

[...]«

18 Artikel 28, stk. 1, i samme forordning bestemmer:

»Senest to måneder efter afslutningen af hvert kvartal foretager medlemsstaterne indberetning af alle uregelmæssigheder, som har været genstand for den første administrative eller retslige konstatering, jf. dog de øvrige forpligtelser i medfør af artikel 70 i forordning [...] nr. 1083/2006.

I indberetningen giver medlemsstaterne i alle tilfælde oplysninger om følgende:

[...]

b) den bestemmelse, der er blevet overtrådt

[...]

d) hvilke fremgangsmåder der er benyttet i forbindelse med uregelmæssigheden

e) eventuelt hvorvidt fremgangsmåden giver anledning til mistanke om svig

[...]«

Lettisk ret

- 19 Artikel 16, stk. 1, i Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 »Noteikumi par darbības programmas »Uznēmējdarbība un inovācijas« papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes »Augstas pievienotās vērtības investīcijas« projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu« (ministerrådets bekendtgørelse nr. 200, »Bekendtgørelse vedrørende første etape af udvælgelsen af ansøgninger til projekter vedrørende aktiviteten »Investering med høj værditilvækst« i bilag 2.1.2.4 i det operationelle program »Iværksætterånd og innovation«») af 24. februar 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, nr. 41) bestemmer, at langsigtede investeringer er støtteberettigede, »når de alene anvendes på det sted, hvor det i ansøgningen nævnte projekt gennemføres, og alene i forbindelse med støttemodtagerens økonomiske virksomhed«.
- 20 Bekendtgørelsens artikel 17, stk. 1, bestemmer, at navnlig »udgifter til erhvervelse af nyt udstyr (og installationer), som bidrager direkte til produktionsprocessen eller leveringen af tjenesteydelser i den branche, hvor projektet gennemføres«, er støtteberettigede.
- 21 I medfør af artikel 2, stk. 1, i Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 »Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus« (ministerrådets bekendtgørelse nr. 740 om indførelse af en procedure for anmeldelse af konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af EU's strukturfonde og samhørighedsfonde, om vedtagelse af beslutninger vedrørende brugen af den udbetalte støtte og om tilbagesøgning af uretmæssige udbetalinger) af 10. august 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr. 128) forstås ved »uregelmæssighed« i denne bekendtgørelse »enhver overtrædelse af en bestemmelse i lovgivningen i Republikken Letland eller EU som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i [forordning nr. 1083/2006]«.
- 22 Den civile lovebogs artikel 1774 bestemmer følgende:
- »Der skal ikke kompenseres for hændelige tab. Dette bevirker, at såfremt en hændelig begivenhed forhindrer en person i at opfylde en forpligtelse, anses forpligtelsen for opfyldt, medmindre vedkommende ved aftale har accepteret risikoen for, at der kan forekomme en hændelig begivenhed.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 23 Den 7. april 2010 indgik EMM og agenturet en aftale om EFRU-finansieret støtte til EMM til et projekt med inden for rammerne af fabriksanlægget AS »Liepājas Metalurgs« at skabe en produktionsenhed til industrigas, der navnlig anvendes i metalindustrien (herefter »aftalen«). I henhold til aftalen var EMM navnlig forpligtet til at sikre produktion og levering af industrigas til en fabrik, som Liepājas Metalurgs drev, uden hvilken sidstnævnte ikke kunne have virket.
- 24 Det bidragsberettigede projekt (herefter »projektet«) blev påbegyndt samme dag og skulle ophøre den 6. december 2012.
- 25 Med henblik herpå anskaffede og installerede EMM de nødvendige produktionsmidler, specialister blev ansat og uddannet, og produktionsanlægget blev sat i drift. EMM investerede således 12 283 579,00 EUR i form af egenfinansiering og 2 212 511,14 EUR i form af medfinansiering fra EFRU, som blev udbetalt inden for rammerne af aftalen.
- 26 Den 3. januar 2013 udleverede EMM en endelig rapport til agenturet om gennemførelsen af projektet, som blev suppleret den 7. februar 2013, og anmodede om at få udbetalt det resterende beløb på 737 488,86 EUR i form af støtte fra EFRU i overensstemmelse med aftalen.

- 27 Eftersom Liepājas Metalurgs havde haft likviditetsproblemer siden begyndelsen af 2013, og da EMM's aktiviteter direkte afhang af Liepājas Metalurgs' aktiviteter, udtrykte agenturet bekymring for, om EMM kunne opfylde sine forpligtelser i henhold til aftalen, som bestod i at opretholde en årlig produktionsmængde industrigas på mindst ca. 50,5 mio. m³ og sikre en gennemsnitlig forøgelse af omsætningen på mindst 20% i de første to år efter projektets gennemførelse. Agenturet suspendede derfor udbetalingen af den finansielle støtte.
- 28 Den 12. november 2013 blev der indledt en insolvensprocedure mod Liepājas Metalurgs.
- 29 Ved skrivelse af 28. juli 2014 anmodede agenturet EMM om at fremlægge dokumenter vedrørende gennemførelsen af projektet og anførte, at det var muligt at opsigte aftalen.
- 30 Efter at aktiviteterne i Liepājas Metalurgs blev overtaget af AS »KVV Liepājas Metalurgs«, kunne EMM genoptage sine aktiviteter, hvilket selskabet meddelte agenturet.
- 31 Den 31. marts 2016 fremsendte agenturet en skrivelse til EMM, hvori det bemærkede Liepājas Metalurgs' situation og meddelte en ensidig opsigelse af aftalen, da EMM under projektets gennemførelse havde begået alvorlige uregelmæssigheder ved navnlig i væsentlig grad at afvige fra de forpligtelser, som sidstnævnte havde påtaget sig, idet selskabet ikke havde opretholdt den regelmæssige produktionsaktivitet, som det havde forpligtet sig til.
- 32 EMM anlagde søgsmål ved den forelæggende ret, Rēzeknes tiesa (byretten i Rēzekne, Letland), med påstand om, at agenturets opsigelse af aftalen blev erklæret ugyldig. EMM har gjort gældende, at agenturet med sin ensidige opsigelse af aftalen tilsidesatte princippet om god tro, eftersom EMM ikke havde overtrådt vilkårene i aftalen, og idet det er ubestridt, at EMM havde anvendt den finansielle støtte, som selskabet havde modtaget med henblik på at udføre de i projektet fastsatte aktiviteter.
- 33 Agenturet har gjort gældende, at Liepājas Metalurgs' finansielle vanskeligheder og ophøret af selskabets virksomhed ikke kan anses for at være hændelige begivenheder som omhandlet i den civile lovbogs artikel 1774.
- 34 Ifølge agenturet må den i hovedsagen omhandlede situation kvalificeres som en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 og artikel 2, stk. 1, i ministerrådets bekendtgørelse nr. 740 af 10. august 2010, hvorfor agenturet havde grundlag for at tilbagesøge den allerede indrømmede finansiering i overensstemmelse med de ved denne bekendtgørelse fastsatte procedurer.
- 35 Agenturet har for den forelæggende ret derfor fremsat et modkrav mod EMM med påstand om, at selskabet tilpligtes at tilbagebetale hele den allerede udbetalte finansielle støtte, dvs. 2 212 511,14 EUR, med tillæg af de påløbne morarenter i perioden fra den 18. april 2016 til den 14. februar 2017, hvilket beløber sig til 670 390,53 EUR.
- 36 EMM har for sit vedkommende gjort gældende, at forordning nr. 1083/2006, hvorefter en uregelmæssighed er »enhver overtrædelse af en [EU-retlig bestemmelse], som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse«, ikke finder anvendelse i denne sag. EMM har anført, at den situation, der medførte, at selskabet ikke kunne anvende produktionsanlægget som led i sin økonomiske virksomhed, ikke skyldtes en handling eller undladelse, som kunne tilskrives EMM, men derimod Liepājas Metalurgs' ophør med sin virksomhed.
- 37 Den forelæggende ret har fundet, at der er tvivl om den præcise rækkevidde af begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006.

- 38 Under disse omstændigheder har Rēzeknes tiesa (byretten i Rēzekne, Letland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 2, nr. 7), i Rådets forordning nr. 1083/2006 fortolkes således, at såfremt en støttemodtager ikke er i stand til at nå op på det fastsatte omsætningsniveau inden for den relevante periode som følge af, at denne støttemodtagers eneste samarbejdspartner i samme periode ophører med sin erhvervsmæssige virksomhed eller bliver insolvent, skal dette anses for en handling eller undladelse, der kan tilskrives en økonomisk aktør (støttemodtager), og som skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget?«

Det præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

- 39 Uden formelt at fremsætte en påstand om afvisning af anmodningen om præjudiciel afgørelse har den estiske regering og Kommissionen gjort gældende, at visse forhold i den faktiske og retlige sammenhæng i hovedsagen som beskrevet af den forelæggende ret savner præcisering. Det fremgår navnlig ikke tilstrækkelig klart af forelæggelsesafgørelsen, om EMM faktisk har udøvet den virksomhed, som er foreskrevet inden for projektet, eller hvilke betingelser der skulle opfyldes, for at projektet kunne anses for gennemført.
- 40 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis er den ved artikel 267 TEUF indførte procedure et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (dom af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det følger ligeledes af fast retspraksis, som nu afspejles i artikel 94 i Domstolens procesreglement, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom af 30.4.2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Som følge af den samarbejdsånd, der består i forholdet mellem de nationale retter og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure, fører manglende forudgående konstateringer fra den forelæggende rets side imidlertid ikke nødvendigvis til, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling, såfremt Domstolen på trods af disse mangler, henset til de oplysninger, der fremgår af sagsakterne, finder, at den er i stand til at give den forelæggende ret et nyttigt svar (dom af 27.10.2016, Audace m.fl., C-114/15, EU:C:2016:813, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Selv om det i det foreliggende tilfælde ganske givet ville have været hensigtsmæssigt, at den forelæggende ret mere nøjagtigt havde identificeret den præcise retlige eller aftalemæssige bestemmelse, hvoraf den forpligtelse, der er omhandlet af spørgsmålet, og som vedrører EMM's opnåelse af en bestemt omsætning i den relevante periode, udspringer, følger det ikke desto mindre heraf, at denne manglende præcisering, henset til arten og rækkevidden af den EU-retlige bestemmelse, hvis fortolkning ønskes, ikke er til hinder for en tilstrækkelig forståelse af den sammenhæng, hvori dette spørgsmål indgår. Det fremgår nemlig bl.a. af de oplysninger, som Domstolen råder over, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af, om EMM kan foreholdes en

uregelmæssighed som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006. Til trods for ovennævnte manglende præcisering gør de af den forelæggende ret fremlagte oplysninger vedrørende de faktiske omstændigheder og regler det muligt at vurdere rækkevidden af dette spørgsmål og at give denne ret et svar, der kan være nyttigt for denne, hvilket i øvrigt bekræftes af de lettiske og estiske regeringers samt Kommissionens skriftlige bemærkninger.

- 44 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 45 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i denne bestemmelse skal anses for at omfatte en situation, hvori en modtager af støtte fra EFRU i den relevante periode ikke når den omsætning, der var foreskrevet inden for rammerne af et bidragsberettiget projekt, fordi den pågældendes eneste forretningspartner blev insolvent eller ophørte med sin virksomhed.
- 46 Det skal indledningsvis bemærkes, at ifølge artikel 1 i forordning nr. 1083/2006 fastlægger denne forordning navnlig regler for forvaltning, overvågning og kontrol af operationer, der støttes finansielt af fondene på grundlag af medlemsstaternes og Kommissionens delte ansvar (dom af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 39).
- 47 Endvidere præciseres det i 65. betragtning til forordning nr. 1083/2006, at medlemsstaterne i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne bør have hovedansvaret for gennemførelsen af og kontrollen med fondenes interventioner i henhold til denne forordning.
- 48 Ved at påtage sig denne kontrol er medlemsstaterne hovedansvarlige for den effektive anvendelse af EU-midlerne, og de bidrager således til den rette gennemførelse af Unionens almindelige budget (jf. analogt dom af 3.9.2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, præmis 44).
- 49 Med henblik herpå påtager medlemsstaterne sig i overensstemmelse med artikel 70, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006 ansvaret for forvaltningen af og kontrollen med de operationelle programmer og afslører uregelmæssigheder herved.
- 50 Hvad angår begrebet »uregelmæssighed« defineres det i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 som enhver overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, 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.
- 51 Eksistensen af en sådan uregelmæssighed forudsætter dermed, at tre betingelser er opfyldt, nemlig for det første, at en EU-retlig bestemmelse er tilsidesat, for det andet, at denne tilsidesættelse skyldes en økonomiske aktørs handling eller undladelse, og for det tredje, at der foreligger en aktuel eller potentiel skade for Unionens budget.
- 52 Hvad for det første angår eksistensen af en tilsidesættelse af EU-retten skal det straks bemærkes, at artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 ikke alene vedrører tilsidesættelser af en bestemmelse i EU-retten som sådan, men ligeledes tilsidesættelser af bestemmelser i den nationale lovgivning, der finder anvendelse på de operationer, der støttes af strukturfondene, og således bidrager til at sikre den rette anvendelse af EU-retten om forvaltningen af de projekter, der finansieres af disse fonde (jf. i denne retning dom af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 37 og 43).

- 53 Artikel 56, stk. 4, i forordning nr. 1083/2006 bestemmer for det første, at reglerne om udgifters støtteberettigelse fastsættes på nationalt niveau med forbehold for undtagelserne i særforordningerne om de enkelte fonde. Desuden følger det for det andet af ordlyden af denne forordnings artikel 60, litra a), at det påhviler den kompetente forvaltningsmyndighed at sikre, at operationer, der udvælges til finansiering, er i overensstemmelse med de relevante EU-regler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode (dom af 6.12.2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, præmis 55).
- 54 Det skal endvidere bemærkes, at den støtteordning, som er fastlagt i EU-lovgivningen, bl.a. er baseret på, at støttemodtageren skal opfylde en række forpligtelser, som giver den pågældende ret til udbetaling af den fastsatte finansielle støtte. Inden for rammerne af de procedurer, der er fastsat ved de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, tilkommer det derfor de kompetente nationale myndigheder at sikre, at modtageren af støtte forpligter sig til at opfylde disse forpligtelser. Det er med henblik herpå tilladt de nævnte nationale myndigheder at kræve, at denne støttemodtager med henblik på gennemførelse af den pågældendes projekt påtager sig en sådan forpligtelse, før projektet medtages i den pågældende intervention (jf. i denne retning dom af 3.9.2014, *Baltlanta*, C-410/13, EU:C:2014:2134, præmis 56-58 og den deri nævnte retspraksis). Det fremgår desuden af artikel 60, litra b), i forordning nr. 1083/2006, at forvaltningsmyndigheden efterprøver, at medfinansierede varer og tjenesteydelser leveres.
- 55 I tvisten i hovedsagen nåede modtageren af støtte fra EFRU, som det fremgår af selve ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, i referenceperioden ikke den omsætning, som imidlertid var fastsat inden for rammerne af det projekt, der var godkendt til medfinansiering.
- 56 I strid med, hvad artikel 60, litra b), i forordning nr. 1083/2006 foreskriver, ses det således, at de medfinansierede varer eller tjenesteydelser ikke er blevet leveret fuldstændigt, og at støttemodtageren derfor ikke har opfyldt den forpligtelse, der giver den pågældende ret til at modtage finansiell støtte i henhold til EU-retten og gældende national lovgivning.
- 57 Hvad for det andet angår den omstændighed, at en sådan tilsidesættelse af EU-retten eller gældende national lovgivning skal skyldes »en økonomisk aktørs handling eller undladelse«, skal det bemærkes, at det i ordlyden af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 ikke præciseres, om et subjektivt forhold vedrørende et forsæt eller en uagtsomhed, der kan tilregnes den pågældende økonomiske aktør, kan udgøre en sådan handling eller undladelse og dermed en »uregelmæssighed« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 58 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den er en del af (dom af 2.7.2020, *Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster)*, C-477/19, EU:C:2020:517, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 Hvad angår den sammenhæng, hvori artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 indgår, skal der tages hensyn til den omstændighed, at denne bestemmelses ordlyd i vidt omfang ligner ordlyden af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Da disse to forordninger indgår i den samme foranstaltning, idet de skal sikre den forsvarlige forvaltning af EU-midler og beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, har Domstolen i denne sammenhæng fastslået, at begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes på samme måde (dom af 26.5.2016, *Județul Neamț og Județul Bacău*, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 34).

- 60 Artikel 4 og 5 i forordning nr. 2988/95 sonderer mellem på den ene side det almindelige begreb »uregelmæssighed« og på den anden side begrebet »forsætlig eller uagtsom uregelmæssighed«, dvs. en væsentlig uregelmæssighed, som kendetegnes ved, at den kan medføre administrative sanktioner (jf. i denne retning dom af 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 På tilsvarende måde lægger artikel 28, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1828/2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 27, litra c), der fastsætter gennemførelsesbestemmelserne for forordning nr. 1083/2006 og dermed udgør en helhed med denne, vægt på den »forsætlige« karakter af den adfærd, der ligger til grund for den uregelmæssighed, som består af en mistanke om svig, hvorved dette begreb således er et andet eksempel på en kvalificeret tilsidesættelse i lighed med den i ovennævnte præmis anførte.
- 62 Henset til dels denne sondring på lovgivningsmæssigt plan, dels den omstændighed, at den definition af begrebet »uregelmæssighed«, der fremgår af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, ikke indeholder en præcisering af, at den pågældende støttemodtagers adfærd skal være af forsætlig eller uagtsom karakter, kan en sådan karakter ikke anses for at være et ufravigeligt element for, at der kan konstateres en uregelmæssighed som omhandlet i denne bestemmelse.
- 63 Denne fortolkning understøttes af det formål, som forfølges med forordning nr. 1083/2006, der er nævnt i nærværende doms præmis 48, og som består i at sikre den retmæssige og effektive anvendelse af fondene for at beskytte Unionens finansielle interesser. Henset til et sådant formål skal begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 fortolkes bredt.
- 64 Det skal ligeledes bemærkes, at Domstolen allerede i flere tilfælde har præciseret, at forpligtelsen til at tilbagebetale en ved en uregelmæssighed 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 (dom af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det følger af disse betragtninger, at selv om en økonomisk aktør som den i hovedsagen omhandlede har tilsidesat den forpligtelse, der giver den pågældende ret til støtte fra fondene, fordi dens eneste forretningsparter er blevet insolvent eller har ophørt sin virksomhed, er denne omstændighed ikke i sig selv til hinder for, at en sådan tilsidesættelse kan anses for at være en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, eftersom det med henblik på eksistensen af en sådan uregelmæssighed ikke er nødvendigt at bevise, at støttemodtageren har handlet forsætligt eller uagtsomt.
- 66 Hvad for det tredje angår eksistensen af en skade, der påføres Unionens budget som følge af en sådan undladelse, fremgår det af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, at en tilsidesættelse af EU-retten eller gældende national lovgivning, der finder anvendelse på de operationer, der støttes af fondene, udgør en »uregelmæssighed« som omhandlet i denne bestemmelse, hvis den skader eller vil kunne skade Unionens almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over det almindelige budget.
- 67 Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at der ikke kræves et bevis for, at der foreligger en præcis finansiell indvirkning. Det er nemlig tilstrækkeligt, at muligheden for indvirkning på den berørte fonds budget ikke kan udelukkes (jf. i denne retning dom af 6.12.2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, præmis 60 og 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 I det foreliggende tilfælde indebærer det forhold, at støttemodtageren undlod at opnå den minimumsaktivitet, der gjaldt for den pågældende, og som det præjudicielle spørgsmål henviser til, at den medfinansiering, som Unionen har indrømmet som modydelse for leveringen af et sådant

minimum, nødvendigvis i hvert fald delvist er blevet uberettiget udbetalt. En sådan tilsidesættelse af EU-retten eller af gældende national lovgivning, som skyldes en undladelse, der kan tilskrives støttemodtageren, kan dermed skade Unionens almindelige budget.

- 69 Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at EMM med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, kan foreholdes en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006. Såfremt en uregelmæssighed konstateres, medfører det almindeligvis, at den uberettiget opnåede fordel trækkes tilbage, jf. artikel 4, stk. 1, i forordning 2988/95.
- 70 I tvisten i hovedsagen ses det, sådan som det fremgår af nærværende doms præmis 33, at det er gjort gældende, at der foreligger en hædelig begivenhed, hvis anerkendelse i medfør af national ret kunne indebære en hindring for tilbagebetaling af de beløb, som støttemodtageren uberettiget har fået udbetalt af EFRU.
- 71 Uden at det er fornødent at tage stilling hertil skal det i denne henseende for det første bemærkes, at det i henhold til artikel 70, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1083/2006 påhviler medlemsstaterne at inddrive uretmæssigt udbetalte beløb, eventuelt inklusive morarenter, og at den pågældende medlemsstat i henhold til denne forordnings artikel 70, stk. 2, er ansvarlig for, at de beløb, som uberettiget er blevet udbetalt til en støttemodtager, såfremt disse ikke kan tilbagesøges, tilbagebetales til Den Europæiske Unions almindelige budget, når det fastslås, at denne umulighed kan tilskrives fejl eller forsømmelse fra denne medlemsstats side.
- 72 Når en uregelmæssighed har en betydelig indvirkning på arten af eller betingelserne for gennemførelsen af en operation, er medlemsstaterne endvidere forpligtede til i medfør af artikel 98, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006 at foretage en finansiel korrektion. Som generaladvokaten har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse, består en sådan korrektion i henhold til denne artikels stk. 2 i helt eller delvist at ophæve den offentlige deltagelse i et operationelt program, og for at fastlægge omfanget af denne korrektion skal medlemsstaterne tage hensyn til uregelmæssighedens art og grovhed samt det økonomiske tab for den berørte fond.
- 73 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i denne bestemmelse kan anses for at omfatte en situation, hvori en modtager af støtte fra EFRU i den relevante periode har undladt at nå den omsætning, der var foreskrevet inden for rammerne af en bidragsberettiget operation, fordi den pågældendes eneste forretningspartner blev insolvent eller ophørte med sin virksomhed.

Sagsomkostninger

- 74 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 de 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:

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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 539/2010 af 16. juni 2010, skal fortolkes således, at begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i denne bestemmelse kan anses for at omfatte en situation, hvori en modtager af støtte fra Den Europæiske Fond for

Regionaludvikling i den relevante periode har undladt at nå den omsætning, der var foreskrevet inden for rammerne af den bidragsberettigede operation, fordi den pågældendes eneste forretningspartner blev insolvent eller ophørte med sin virksomhed.

Underskrifter