



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 22 oktober 2014*

”Överklagande — Sammanhållningsfonden — Nedsättning av det finansiella stödet — Oegentligheter i tillämpningen av lagstiftningen om offentlig upphandling — Antagande av Europeiska kommissionens beslut — Underlåtenhet att iaktta den frist som fastställts — Följder”

I mål C-429/13 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 26 juli 2013,

Konungariket Spanien, företrätt av A. Rubio González, i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företräd av B. Conte och A. Tokár, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Rivas Andrés, abogado, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden S. Rodin samt domarna A. Borg Barthet och F. Biltgen (referent),

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 maj 2014,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: spanska.

Dom

- 1 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelats av Europeiska unionens tribunal i målet Spanien/kommissionen (T-384/10, EU:T:2013:277) (nedan kallad den överklagade domen). Genom nämnda dom ogillade tribunalen Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2010) 4147 av den 30 juni 2010 om nedsättning av det finansiella stöd som beviljats inom ramen för sammanhållningsfonden för följande projekt eller grupper av projekt: "Vattenförsörjning för den befolkning som är bosatt i floden Guadianas avrinningsområde: regionen Andévalo" (2000.ES.16.C.PE.133), "Sanering och rening av flodområdet Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe och EE NN PP i Guadalquivir" (2000.ES.16.C.PE.066), "Vattenförsörjning för system inom flera kommuner i provinserna Granada och Malaga" (2002.ES.16.C.PE.061) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16 maj 1994 om inrättandet av en sammanhållningsfond (EGT L 130, s. 1; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 189), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1264/1999 av den 21 juni 1999 (EGT L 161, s. 57) och rådets förordning (EG) nr 1265/1999 av den 21 juni 1999 (EGT L 161, s. 62) (nedan kallad förordning nr 1164/94), har följande lydelse:

"Fonden skall ge finansiellt stöd till projekt som bidrar till att uppnå de mål som fastlagts i Fördraget om Europeiska unionen på områdena miljö och transeuropeiska transportinfrastrukturnätverk i medlemsstater med en bruttonationalprodukt (BNP) per invånare, mätt i köpkraftenheter, som är lägre än 90 % av genomsnittet i gemenskapen och som har ett program som leder till uppfyllandet av de villkor om ekonomisk konvergens som avses i artikel [126 FEUF]."

- 3 I artikel 8.1 i förordning nr 1164/94 föreskrivs följande:

"Projekt som finansieras av fonden skall vara förenliga med bestämmelserna i fördragen, med de styrmedel som antagits till följd av dessa och med gemenskapens politik, inklusive politiken i fråga om miljöskydd, transporter, transeuropeiska nätverk, konkurrens och offentlig upphandling."

- 4 Artikel 12 i förordning nr 1164/94 har följande lydelse:

"1. Utan att det påverkar kommissionens ansvar för genomförandet av Europeiska gemenskapernas allmänna budget, skall ansvaret för den finansiella kontrollen av projekt i första hand ligga hos medlemsstaterna. I detta syfte skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

...

- c) Säkerställa att projekten förvaltas i enlighet med alla tillämpliga gemenskapsbestämmelser och att de medel som ställs till deras förfogande används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

..."

- 5 Förordning nr 1164/94 var tillämplig under perioden 2000–2006. Enligt artikel 1.11 i förordning nr 1264/1999 skulle förordning nr 1164/94 ses över senast den 31 december 2006.

- 6 Artikel 100, med rubriken ”Förfarande”, i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden (EUT L 210, s. 25) har följande lydelse:

”1. Innan kommissionen fattar beslut om en finansiell korrigerings, skall den inleda förfarandet genom att underrätta medlemsstaten om sina preliminära slutsatser och begära att medlemsstaten lämnar synpunkter inom två månader.

Om kommissionen föreslår en finansiell korrigerings som grundar sig på en extrapolering eller ett schablonbelopp, skall medlemsstaten ges möjlighet att genom en granskning av den berörda dokumentationen, visa att oegentlighetens faktiska omfattning var mindre än enligt kommissionens bedömning. I samförstånd med kommissionen får medlemsstaten begränsa omfattningen av granskningen till en lämplig andel eller ett lämpligt urval av den berörda dokumentationen. Utom i motiverade fall får tidsfristen för denna granskning inte överskrida ytterligare en tvåmånadersperiod efter den tvåmånadersperiod som avses i första stycket.

2. Kommissionen skall ta hänsyn till det bevismaterial som medlemsstaterna tillhandahåller inom de tidsfrister som anges i punkt 1.

3. Om medlemsstaten invänder mot kommissionens preliminära slutsatser, skall den inbjudas till överläggningar hos kommissionen, där båda parter i ett samarbete grundat på partnerskapet skall anstränga sig att nå en uppgörelse om synpunkterna och de slutsatser som kan dras av dessa.

4. Om en överenskommelse nås får medlemsstaten använda de berörda gemenskapsmedlen på nytt i överensstämmelse med artikel 98.2 andra stycket.

5. Om ingen överenskommelse nås, skall kommissionen fatta beslut om den finansiella korrigerings inom sex månader från dagen för överläggningarna, med beaktande av all information och alla synpunkter som lagts fram under förfarandets gång. Om det inte hålls några överläggningar, skall sexmånadersperioden börja löpa två månader efter dateringen av det inbjudningsbrev som skickades av kommissionen.”

- 7 I första och andra styckena i artikel 108 i förordning nr 1083/2006, med rubriken ”Ikraftträdande”, föreskrivs följande:

”Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Bestämmelserna i artiklarna 1–16, 25–28, 32–40, 47–49, 52–54, 56, 58–62, 69–74, 103–105 samt 108 skall tillämpas från och med dagen för förordningens ikraftträdande endast för program för perioden 2007–2013. Övriga bestämmelser skall tillämpas från och med den 1 januari 2007.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

- 8 Tvistens bakgrund redovisas i punkterna 28–57 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.
- 9 Åren 2001 och 2002 beviljade kommissionen stöd från sammanhållningsfonden för följande projekt eller grupper av projekt, nämligen

- ett projekt som avsåg vattenförsörjning för den befolkning som är bosatt inom floden Guadianas avrinningsområde: regionen Andévalo (2000.ES.16.C.PE.133) (nedan kallat projektet Andévalo). Den offentliga kostnad som kunde tillåtas för projektet fastställdes till 11 419 216 euro och det finansiella stödet från sammanhållningsfonden uppgick till 9 135 373 euro,
 - flera grupprojeckt som avsåg sanering och rening av flodområdet Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe och EE NN PP i Guadalquivir (2000.ES.16.C.PE.066) (nedan kallade grupprojekten Guadalquivir). Den offentliga kostnad som kunde tillåtas för grupprojekten fastställdes till 40 430 000 euro och det finansiella stödet från sammanhållningsfonden uppgick till 32 079 293 euro, och
 - flera grupprojeckt som avsåg vattenförsörjning för system inom flera kommuner i provinserna Granada och Malaga (2002.ES.16.C.PE.061) (nedan kallade grupprojekten Granada och Malaga). Den offentliga kostnad som kunde tillåtas för grupprojekten fastställdes till 22 406 817 euro och det finansiella stödet från sammanhållningsfonden uppgick till 17 925 453 euro.
- 10 Europeiska unionens medfinansiering av de aktuella projekten motsvarade således 80 procent av den totala kostnaden för det offentliga stöd eller motsvarande som kunde tillåtas.
 - 11 Styrelsen för vattenarbeten i den autonoma regionen Andalusien (Dirección General de Obras Hidráulicas de la Junta de Andalucía) var ansvarig för genomförandet av projektet Andévalo samt grupprojekten Granada och Malaga. Det organ som var ansvarigt för grupprojekten Guadalquivirs genomförande var den andalusiska vattenbyrån under miljöministeriet i den autonoma regionen Andalusien (Agencia Andaluza del Agua de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía). Båda organen hade delegerat uppgiften att genomföra projekten till det offentliga företaget Gestión de Infraestructuras de Andalucía SA.
 - 12 Mellan åren 2004 och 2006 genomförde kommissionens tjänstemän en granskning av de aktuella projekten och grupprojekten, varvid de biträdde av ett externt revisionsbolag. Kommissionen översände granskningsrapporterna till de spanska myndigheterna. Det konstaterades i rapporterna att vissa oegentligheter hade skett i samband med projekten och grupprojekten. Oegentligheterna bestod i att bestämmelserna om offentlig upphandling hade åsidosatts. I synnerhet hade det gjorts en uppdelning av de offentliga kontrakten och upphandlingen hade inte publicerats i *Europeiska unionens officiella tidning*.
 - 13 Kommissionen underrättade de spanska myndigheterna genom skrivelse av den 9 februari 2009 om att de oegentligheter som hade konstaterats ansågs vara styrkta. Kommissionen uppgav sig även ha för avsikt att inleda förfarandet för innehållande av löpande utbetalningar och att tillämpa finansiella korrigeringar som var relevanta enligt förordning nr 1164/94. Kommissionen förelade dessutom de spanska myndigheterna att inom två månader inkomma med ett yttrande.
 - 14 De spanska myndigheterna yttrade sig genom skrivelser av den 11 och den 18 maj samt av den 29 oktober 2009 i vilka de bestred de åsidosättanden som hade påtalats.
 - 15 Genom skrivelse av den 7 juli 2009 begärde de spanska myndigheterna även att utbetalningarna inte skulle innehållas.
 - 16 Kommissionen höll överläggningar med de spanska myndigheterna den 10 november 2009 i syfte att nå en uppgörelse i de frågor som var tvistiga. De spanska myndigheterna ansökte under dessa överläggningar om en frist på 15 dagar för att ge in nya handlingar, som de därefter översände till kommissionen den 2 december 2009.
 - 17 Den 30 juni 2010 antog kommissionen det omtvistade beslutet.

- 18 I detta beslut, som Konungariket Spanien delgavs den 1 juli 2010, satte kommissionen ned de belopp som beviljats i finansiellt stöd inom ramen för sammanhållningsfonden för flera projekt, nämligen med 1 642 572,60 euro för projektet Andévalo, med 3 837 074,52 euro för grupprojetten Guadalquivir och med 2 295 581,47 euro för grupprojetten Granada och Malaga.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 19 Konungariket Spanien väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 september 2010.
- 20 Till stöd för nämnda talan åberopade Konungariket Spanien två grunder. Den första grunden avsåg en felaktig tillämpning av de finansiella korrigeringarna, eftersom de baserades på att rådets direktiv 93/37/EEG av den 14 juni 1993 om samordning av förfarandena vid tilldelning av offentliga upphandlingskontrakt för bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 199, s. 54) hade åsidosatts, trots att de aktuella kontrakten på grund av sitt värde inte omfattades av direktivets tillämpningsområde. Genom den andra grunden gjorde Konungariket Spanien gällande att det inte hade skett någon uppdelning av vissa av de offentliga kontrakten, i strid med artikel 6.4 i direktivet. Denna medlemsstat anförde även en alternativ grund enligt vilken kommissionen inte hade lämnat tillräcklig insyn vid fastställandet av de finansiella korrigeringarna samt åsidosatt proportionalitetsprincipen.
- 21 Tribunalen slog i den överklagade domen fast att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg någon av dessa grunder. Talan ogillades följaktligen i sin helhet.

Parternas yrkanden vid domstolen

- 22 Konungariket Spanien har i överklagandet yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - själv slutligt avgöra målet genom att ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 23 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 24 Till stöd för sitt överklagande har Konungariket Spanien åberopat en enda grund som avser att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av begreppet entreprenad i den mening som avses i artikel 1 c i direktiv 93/37, jämförd med artikel 6.4 i direktivet.
- 25 Konungariket Spanien har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den slog fast att vissa av de aktuella kontrakten utgjorde en enda entreprenad, trots att de inte uppfyllde de kriterier som i detta syfte krävs enligt domstolens praxis.
- 26 Kommissionen anser att Konungariket Spanien inte kan nå framgång med denna grund och att överklagandet därför måste ogillas.

- 27 Domstolen konstaterar först att tribunalen i den överklagade domen avgjorde Konungariket Spaniens talan om ogiltigförklaring genom att ogilla densamma, efter att ha slagit fast att Spanien inte kunde vinna framgång med sina tre grunder.
- 28 Därigenom har tribunalen med nödvändighet, om än underförstått, slagit fast att det omtvistade beslutet är lagenligt i formellt hänseende.
- 29 Det framgår emellertid i detta hänseende av punkterna 56–89 och punkt 93 i domarna Spanien/kommissionen (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) och Spanien/kommissionen (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), att kommissionen sedan år 2000 är skyldig att rätta sig efter en lagstadgad frist när den antar ett beslut om finansiell korrigering.
- 30 Enligt artikel 100.5 i förordning nr 1083/2006 ska kommissionen således fatta beslut om den finansiella korrigeringen inom sex månader från dagen för överläggningarna, och om det inte hålls några överläggningar ska sexmånadersperioden börja löpa två månader efter dateringen av det inbjudningsbrev som skickats av kommissionen.
- 31 Det framgår av artikel 108 andra stycket i förordning nr 1083/2006 att nämnda artikel 100 ska tillämpas från och med den 1 januari 2007, även för program före perioden 2007–2013.
- 32 I förevarande fall hölls överläggningarna den 10 november 2009. Det var emellertid först den 30 juni 2010 som kommissionen antog det omtvistade beslutet.
- 33 I detta fall iakttog kommissionen följaktligen inte den sexmånadersfrist som fastställts i artikel 100.5 i förordning nr 1083/2006.
- 34 Dessutom följer det av domstolens praxis att en underlåtenhet att iaktta handläggningsregler för antagande av en rättsakt som går någon emot – såsom att kommissionen inte antog det omtvistade beslutet inom den frist som fastställts av unionslagstiftaren – utgör ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter (se domarna Förenade kungariket/rådet, 68/86, EU:C:1988:85, punkterna 48 och 49, Spanien/kommissionen, EU:C:2014:2156, punkt 103, och Spanien/kommissionen, EU:C:2014:2157, punkt 103). Av domstolens praxis följer också att unionsdomstolen, om den vid granskningen av den aktuella rättsakten konstaterar att denna inte har antagits på ett lagenligt sätt, är skyldig att ex officio slå fast att en väsentlig formföreskrift har åsidosatts och att till följd härav ogiltigförklara den rättsakt som är behäftad med en sådan felaktighet (se domarna kommissionen/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punkt 51; kommissionen/Solvay, C-287/95 P och C-288/95 P, EU:C:2000:189, punkt 55; Spanien/kommissionen, EU:C:2014:2156, punkt 103, och Spanien/kommissionen, EU:C:2014:2157, punkt 103).
- 35 Parterna har vid förhandlingen inför domstolen beretts tillfälle att yttra sig i de avseenden som det hänvisas till i föregående punkt. Inför domarna Spanien/kommissionen (EU:C:2014:2156) och Spanien/kommissionen (EU:C:2014:2157), vilka i allt väsentligt avsåg identiska frågor avseende faktiska och rättsliga omständigheter, har parterna för övrigt redan ingående behandlat de aktuella frågeställningarna.
- 36 Mot denna bakgrund finner domstolen att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den ogillade Konungariket Spaniens talan i stället för att vidta åtgärder med anledning av att kommissionen i det omtvistade beslutet åsidosatt väsentliga formföreskrifter, då kommissionen antog beslutet utan att iaktta den frist som föreskrivs i en rådsförordning.
- 37 Den överklagade domen ska följaktligen upphävas.

Prövning av talan i första instans

- 38 Om överklagandet är välgrundat ska domstolen enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol upphäva tribunalens avgörande. I ett sådant fall kan domstolen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 39 Domstolen förfogar över de upplysningar som krävs för att slutligt avgöra den talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet som Konungariket Spanien väckt vid tribunalen.
- 40 Det är härvid tillräckligt att påpeka att mot bakgrund av de skäl som anges i punkterna 29–36 ovan ska det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, eftersom väsentliga formföreskrifter har åsidosatts.

Rättegångskostnader

- 41 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken.
- 42 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Spanien har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har vunnit bifall till både överklagandet och talan vid tribunalen ska kommissionen förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Konungariket Spanien har haft, såväl i målet i första instans som i förevarande mål om överklagande.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Den dom som meddelats av Europeiska unionens tribunal i målet Spanien/kommissionen (T-384/10, EU:T:2013:277) upphävs.**
- 2) **Kommissionens beslut K(2010) 4147 av den 30 juni 2010 om nedsättning av det finansiella stöd som beviljats inom ramen för sammanhållningsfonden för följande projekt eller grupper av projekt: "Vattenförsörjning för den befolkning som är bosatt i floden Guadianas avrinningsområde: regionen Andévalo" (2000.ES.16.C.PE.133), "Sanering och rening av flodområdet Guadalquivir: Guadaira, Aljarafe och EE NN PP i Guadalquivir" (2000.ES.16.C.PE.066), "Vattenförsörjning för system inom flera kommuner i provinserna Granada och Malaga" (2002.ES.16.C.PE.061) ogiltigförklaras.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som Konungariket Spanien har haft, såväl i målet i första instans som i förevarande mål om överklagande.**

Underskrifter