Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 26 september 2024*

”Överklagande – Offentlig upphandling av tjänster – Oegentligheter vid ett anbudsförfarande – Beslut om återkrav av redan felaktigt utbetala belopp– Verkställbara beslut – Artikel 299 FEUF – Unionsdomstolens behörighet”

I mål C-597/22 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 16 september 2022,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz och J. Estrada de Solà, samtliga i egenskap av ombud, därefter av J. Baquero Cruz, F. Blanc, J. Estrada de Solà och P. Ortega Sánchez de Lerín, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

HB, företrädd av L. Levi, avocate,

sökande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillförordnad domare på tredje avdelningen, samt domarna N. Piçarra (referent), N. Jääskinen och M. Gavalec,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren A. Lamote,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 september 2023,

och efter att den 25 januari 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen delvis ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 6 juli 2022, HB/kommissionen (T-408/21, EU:T:2022:418) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen kommissionens beslut C(2021) 3339 final av den 5 maj 2021 om återkrav av en fordran på 4 241 507 euro från HB enligt ett avtal med referensnummer TACIS/2006/101-510 (nedan kallat Tacis-kontraktet) och kommissionens beslut C(2021) 3340 final av den 5 maj 2021 om återkrav av en fordran på 1 197 055,86 euro från HB enligt ett avtal med referensnummer CARDS/2008/166-429 (nedan kallat Cards-kontraktet) (nedan gemensamt kallade de omtvistade besluten).

Tillämpliga bestämmelser

2002 års budgetförordning

2 I artikel 103 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, 2006, s. 1) (nedan kallad 2002 års budgetförordning), vilken upphävdes med verkan från och med den 31 december 2012, föreskrevs följande:

”Om det visar sig att det förekommit väsentliga fel, oegentligheter eller bedrägerier i samband med tilldelningen av kontrakt skall institutionerna avbryta förfarandet och vidta de åtgärder de finner nödvändiga, inklusive ogiltigförklarande av förfarandet.

Om det efter kontraktstilldelningen visar sig att det förekommit väsentliga fel, oegentligheter eller bedrägerier i samband med tilldelningen av kontraktet kan institutionerna, beroende på i vilket skede förfarandet befinner sig, avstå från att ingå kontraktet eller avbryta dess genomförande eller när så är lämpligt, häva kontraktet.

Om dessa fel, oegentligheter eller bedrägerier kan tillskrivas kontraktsparten, får institutionen dessutom hålla inne planerade betalningar, återkräva redan utbetalade belopp eller säga upp samtliga kontrakt som slutits med samma kontraktspart, i proportion till omfattningen av felen, oegentligheterna eller bedrägerierna.”

2018 års budgetförordning

3 I artikel 100.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 283/2014, (EU) nr och beslut 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1) (nedan kallad 2018 års budgetförordning) föreskrivs följande:

”En unionsinstitution får formellt fastställa en fordran gentemot andra personer än medlemsstater genom ett beslut som ska vara verkställbart enligt artikel 299 i EUF-fördraget.

…”

4 Artikel 131 i 2018 års budgetförordning har rubriken ”Avbrytande, hävande och minskning”. I punkterna 2 och 4 i den artikeln föreskrivs följande:

”2. Om det efter tilldelningen visar sig att förfarandet för tilldelning har varit föremål för oriktigheter eller bedrägerier får den behöriga utanordnaren

a) vägra att ingå det rättsliga åtagandet eller ogiltigförklara tilldelningen av ett pris,

b) avbryta betalningar,

c) avbryta genomförandet av det rättsliga åtagandet,

d) i tillämpliga fall, häva det rättsliga åtagandet helt och hållet eller i fråga om en eller flera mottagare.

…

4. Utöver de åtgärder som avses i punkt 2 eller 3 får den behöriga utanordnaren minska bidraget, priset, bidraget enligt överenskommelsen om medverkan eller priset inom ramen för ett kontrakt i proportion till graden av allvar hos oriktigheterna, bedrägeriet eller åsidosättandet av skyldigheter, inklusive när den berörda verksamheten inte genomförts eller genomförts bristfälligt, ofullständigt eller för sent.

…”

Bakgrund till tvisten

5 Bakgrunden till tvisten anges i punkterna 2–33 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande såvitt avser förevarande mål.

6 Den 25 januari 2006 utlyste unionen, företrädd av sin delegation i Ukraina, en anbudsinfordran för att ingå ett kontrakt för tillhandahållande av tekniskt bistånd till de ukrainska myndigheterna i syfte att tillnärma Ukrainas lagstiftning till unionens lagstiftning. Anbudsinfordran ingick i programmet för tekniskt stöd till de nya oberoende staterna (Tacis), vars syfte var att främja övergången till marknadsekonomi och stärka demokratin och rättsstatsprincipen i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien (nedan kallad Tacis-upphandlingen). Kontraktet tilldelades ett konsortium som samordnades av HB och det påföljande Tacis-kontraktet undertecknades den 17 juli 2006 för ett maximalt kontraktsvärde på 4 410 000 euro.

7 Den 24 oktober 2007 inledde unionen, företrädd av Europeiska byrån för återuppbyggnad (byrån), en anbudsinfordran för att ingå ett kontrakt för tillhandahållande av tekniskt bistånd till Höga domarrådet i Serbien. Kontraktet var en del av gemenskapens biståndsprogram för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering (Cards), vars syfte var att tillhandahålla stöd till länderna i sydöstra Europa i deras deltagande i stabiliserings- och associeringsprocessen med unionen (nedan kallad Cards-upphandlingen). Denna upphandling vanns av det konsortium som samordnades av HB och det påföljande Cards-kontraktet undertecknades den 30 juli 2008 för ett maximalt kontraktsvärde på 1 999 125 euro.

8 Efter att ha genomfört en utredning bekräftade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) i två slutliga utredningsrapporter, som överlämnades till kommissionen den 19 april 2010 respektive den 28 november 2011, att det förekommit allvarliga oegentligheter och eventuell korruption i samband med HB:s deltagande i anbudsinfordringarna avseende Cards- och Tacis-upphandlingarna. Olaf föreslog dessutom att avtalen skulle sägas upp och beloppen återkrävas.

9 Den 15 oktober 2019 antog kommissionen beslut C(2019) 7318 final om minskning av värdet på [Tacis-kontraktet] och återkrav av felaktigt utbetalda belopp (nedan kallat Tacis-beslutet om återkrav) samt beslut C(2019) 7319 final om minskning av värdet på [Cards-kontraktet] och återkrav av felaktigt utbetalda belopp (nedan kallat Cards- beslutet om återkrav). I dessa beslut, som bland annat innehåller hänvisningar till artikel 103 i 2002 års budgetförordning och artikel 131 i 2018 års budgetförordning, fann kommissionen att förfarandena avseende Cards- och Tacis-upphandlingarna var behäftade med väsentliga oegentligheter, i den mening som avses i artikel 103 i 2002 års budgetförordning, att dessa oegentligheter var hänförliga till det konsortium som hade samordnats av HB och att de var så allvarliga att kontraktens värde skulle minskas till noll euro. Samtliga betalningar avseende nämnda upphandlingar ansågs således ha betalats ut på felaktiga grunder och skulle återkrävas.

10 Den 19 november 2019 väckte HB talan vid tribunalen i två mål för att bestrida lagenligheten av Cards och Tacis-besluten om återkrav och yrkade skadestånd med hänvisning till unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar. Genom dom av den 21 december 2021, HB/kommissionen (T-795/19, EU:T:2021:917) (nedan kallad domen i mål T-795/19), och dom av den 21 december 2021, HB/kommissionen (T-796/19, EU:T:2021:918) (nedan kallad domen i mål T-796/19), avvisade tribunalen respektive talan dels i den del den avsåg ogiltigförklaring av dessa beslut, dels i den del den avsåg unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar. Den 3 mars 2022 överklagade kommissionen dessa båda domar, vilka registrerades under målnummer C-160/22 P respektive C-161/22 P.

11 Den 5 maj 2021 antog kommissionen de omtvistade besluten med stöd av artikel 299 FEUF och artikel 100.2 i 2018 års budgetförordning. Efter att ha erinrat om att verkställighet enligt nämnda artikel 299 FEUF ska ske i enlighet med de civilprocessrättsliga regler som gäller i den stat inom vars territorium verkställigheten äger rum och att kontrollen av att verkställigheten är rättsenlig omfattas av de nationella domstolarnas behörighet, anges i artikel 5 i dessa beslut att de ska vara verkställbara enligt nämnda artikel 299 FEUF.

12 Genom beslut av den 25 april 2022, HB/kommissionen (T-408/21 R, EU:T:2022:241), biföll tribunalens ordförande HB:s ansökan om interimistiska åtgärder och beslutade om uppskov med verkställigheten av nämnda beslut, samtidigt som det förordnades att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

13 HB väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 juli 2021, talan om att tribunalen skulle

– ogiltigförklara de omtvistade besluten,

– förplikta kommissionen att återbetala alla belopp som eventuellt har återkrävts av kommissionen på grundval av dessa beslut, jämte dröjsmålsränta baserad på den räntesats som tillämpas av Europeiska centralbanken, ökad med 7 procentenheter,

– förplikta kommissionen att betala ett symboliskt skadestånd på en euro ”med förbehåll för att beloppet kan komma att ändras”, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14 HB åberopade tre grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring av de omtvistade besluten. Den första grunden avsåg kommissionens bristande behörighet att anta dessa beslut, avsaknaden av rättslig grund för besluten och åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden avsåg ett åsidosättande av 2018 års budgetförordning i och med att kommissionen inte har någon säker fordran mot HB. Den tredje grunden avsåg ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, omsorgsplikten och principen om opartiskhet, enligt artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

15 Tribunalen erinrade, i punkt 43 i den överklagade domen, att om domstolen, inom ramen för överklagandena i målen C-160/22 P och C-161/22 P, bekräftade att Tacis- och Cards-besluten om återkrav var av avtalsrättslig karaktär, skulle detta, såsom kommissionen har hävdat, beröva kommissionen befogenheten att anta de omtvistade besluten, vilka då skulle återkallas. Vidare erinrade tribunalen, i punkterna 48 och 50 i den överklagade domen, om att frågan huruvida kommissionen kunde anta ett verkställbart beslut enligt artikel 299 FEUF för att göra gällande en fordran som uppkommit på grund av att ett avtal inte hade fullgjorts prövades i domen av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen (C-584/17 P, EU:C:2020:576), i vilken domstolen slog fast att kommissionens befogenhet att anta beslut som utgör en sådan exekutionstitel inom ramen för avtalsförhållanden är begränsad till avtal som innehåller en skiljedomsklausul som ger unionsdomstolen behörighet.

16 Eftersom Tacis- och Cards-kontrakten innehåller klausuler om domstols behörighet som utpekar belgisk domstol och inte unionsdomstolen, konstaterade tribunalen i punkt 53 i den överklagade domen att kommissionen inte var behörig att anta de omtvistade besluten med stöd av artikel 299 FEUF. Tribunalen biföll följaktligen talan på den första grunden, utan att pröva invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar eller den andra och den tredje grunden.

17 Tribunalen prövade dessutom, i punkterna 55–72 i den överklagade domen, HB:s skadeståndsyrkande och ogillade det.

Parternas yrkanden i målet vid domstolen

18 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen i den del de omtvistade besluten ogiltigförklarades,

– återförvisa målet till tribunalen för prövning i sak i förhållande till talan om ogiltigförklaring, och

– förplikta HB att ersätta rättegångskostnaderna.

19 HB har yrkat att överklagandet ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Parternas argument

20 Kommissionen har till stöd för sitt överklagande åberopat en enda grund, genom vilken den har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 45 i den överklagade domen grundade sig på det felaktiga konstaterandet, som direkt och ”utan diskussion” upprepades i domarna i målen T-795/19 och T-796/19, att Cards- och Tacis-besluten om återkrav var av avtalsrättslig karaktär, för att i punkt 53 i den överklagade domen dra slutsatsen att kommissionen inte var behörig att anta de omtvistade besluten med stöd av artikel 299 FEUF.

21 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen i den överklagade domen varken beaktade eller bemötte de argument som kommissionen hade framfört i sitt svaromål, vilka avsåg ”kommissionens behörighet att fatta de [omtvistade] besluten” och specifikt avsåg ”den rättsliga arten av [Cards- och Tacis-]besluten om återkrav ”, vilket diskuterades inom ramen för de mål som gav upphov till domarna i målen T-795/19 och T-796/19.

22 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att göra sina offentliga maktbefogenheter ”avtalsmässiga”, maktbefogenheter som bland annat föreskrivs i artikel 103 i 2002 års budgetförordning, genom vilka kommissionen kan konstatera oegentligheter som påverkar ett offentligt kontrakt, minska värdet på detta kontrakt och återkräva felaktigt utbetalda belopp. En sådan lösning, som innebär att när kommissionen ingår sådana avtal som de som är i fråga i förevarande fall, ”absorberas” de åtgärder som är hänförliga till utövandet av dessa befogenheter av avtalet, och kan bli föremål för domstolsprövning enligt detta. En sådan lösning skulle innebära att kommissionens befogenheter i egenskap av offentlig myndighet och de befogenheter som den getts av unionslagstiftaren omintetgjordes.

23 Kommissionen anser att tribunalen genom den överklagade domen ”rubbar unionens rättsordning”, såväl vad gäller unionsdomstolens behörighet att pröva sekundärrättsakters lagenlighet, som kommissionens befogenhet att på ett effektivt sätt skydda unionens finansiella intressen, bland annat genom att korrigera oegentligheter i upphandlingsförfaranden när detta kräver att administrativa sanktionsåtgärder vidtas. Tribunalen har således gjort en felaktig rättstillämpning genom att inte beakta den rättsliga arten av Cards- och Tacis-besluten om återkrav som de omtvistade besluten syftade till att genomföra. Tribunalens bedömning strider därmed mot domen av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen (C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkterna 69–72), i vilken domstolen bekräftade att när kommissionen vidtar åtgärder som hänför sig till dess utövande av sina offentliga maktbefogenheter, faller dessa till sin natur utanför avtalsförhållanden och kan angripas enligt artikel 263 FEUF.

24 Genom att kvalificera Cards- och Tacis-besluten om återkrav, som antagits med stöd av bland annat 2018 års budgetförordning och som syftar till att skydda unionens finansiella intressen, som åtgärder för att genomföra Cards- och Tacis-kontrakten, åsidosatte tribunalen förordningens anda och lydelse genom att ändra själva arten av de befogenheter som kommissionen tilldelas genom denna förordning.

25 HB har genmält att kommissionen i förevarande mål inte kan upprepa argumentationen från överklagandena av domarna i målen T-795/19 och T-796/19 och inte heller ta tillfället i akt att kritisera dessa domar. Enligt HB har kommissionen i vart fall tillmätt dessa domar en betydelse som de inte har, särskilt som det inte är tillräckligt att kommissionen påstår sig utöva offentliga maktbefogenheter för att så är fallet. HB har i detta avseende anfört att tribunalen i punkt 72 i domen i mål T-795/19 och i punkt 67 i domen i mål T-796/19 med rätta har konstaterat att de befogenheter som kommissionen har enligt 2002 års budgetförordning eller andra sekundärrättsliga bestämmelser från och med avtalets undertecknande är avtalsrättsliga.

26 Det följer dessutom av domen av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen (C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkt 67), att om de tillämpliga budgetförordningarna ger kommissionen befogenhet att tvinga en avtalspart att fullgöra sina ekonomiska skyldigheter, utgör förekomsten av ett avtal hinder för att kommissionen ensidigt utövar de befogenheter som den tilldelas genom dessa förordningar. Vidare följer det av punkt 73 i den domen att även om antagandet av ett verkställbart beslut omfattas av kommissionens utövande av sina offentliga maktbefogenheter, överskrider denna institution sin behörighet genom att anta ett sådant beslut när det föreligger ett avtalsförhållande och när unionsdomstolen inte är den domstol som är behörig enligt avtalet.

27 HB har slutligen påpekat att kommissionen ”inte förefaller bestrida” påståendet att det inte är unionsdomstolen som kan fatta beslut med stöd av artikel 299 FEUF om fordringarna är av avtalsrättslig natur och således inte är behörig domstol att pröva avtalen.

Domstolens bedömning

28 Det följer av lydelsen i artikel 299 första stycket FEUF att akter antagna av Europeiska unionens råd, kommissionen eller ECB som medför betalningsskyldighet för andra än medlemsstater är verkställbara. Denna bestämmelse innehåller följaktligen ingen begränsning vad gäller arten av rättsakter som medför betalningsskyldighet, såvida den inte är tillämplig på handlingar som riktas till medlemsstaterna. Artikel 299 FEUF utgör emellertid inte ensam en tillräcklig rättslig grund för att anta verkställbara akter. Befogenheten för de institutioner som avses i denna bestämmelse att anta sådana rättsakter ska nämligen framgå av andra bestämmelser (dom av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkterna 51 och 53).

29 När kommissionen antar ett beslut om återkrav som är verkställbart i den mening som avses i artikel 299 FEUF, kan verkningarna och den bindande verkan av ett sådant ensidigt beslut inte följa av avtalsklausulerna utan av själva artikeln, jämförd med bestämmelserna i den tillämpliga budgetförordningen. Ett sådant ensidigt beslut som grundar sig på utövande av offentliga maktbefogenheter utgör därför en rättsakt som går någon emot och som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid unionsdomstolen med stöd av artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, ADT Center/kommissionen, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkterna 69 och 72).

30 Kommissionen kan emellertid inte anta ett verkställbart beslut, i den mening som avses i artikel 299 FEUF i avtalsförhållanden som inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen och som därför omfattas av behörigheten för domstolarna i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkt 73).

31 I förevarande fall hänvisar de omtvistade besluten inte bara till artikel 299 FEUF, utan även till artikel 100.2 i 2018 års budgetförordning, som ger kommissionen befogenhet att formellt fastställa en fordran på andra personer än medlemsstater i ett verkställbart beslut, i den mening som avses i nämnda artikel 299, utan att göra någon åtskillnad beroende på om den fordran som fastställts formellt genom ett sådant beslut har sin grund i ett avtalsförhållande eller ett utomobligatoriskt förhållande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, ADR Center/kommissionen, C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkt 57).

32 Såsom domstolen har slagit fast i punkt 58 i dom av denna dag, kommissionen/HB (C-160/22 P och C-161/22 P), innebär Cards- och Tacis- besluten om återkrav, vilka är avsedda att verkställas genom tvång, utövande av offentliga maktbefogenheter och ingår inte uteslutande i avtalsförhållanden.

33 Domstolen slog följaktligen fast, i punkt 66 i sistnämnda dom, att Cards- och Tacisbesluten om återkrav ska kvalificeras som en ”rättsakt mot vilken talan kan väckas” i den mening som avses i artikel 263 FEUF, vilket innebär att en talan om ogiltigförklaring av dessa beslut ska väckas vid unionsdomstolen.

34 Tribunalen gjorde således en felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 52 och 53 i den överklagade domen, slog fast att de fordringar som kommissionen avsåg att återkräva hade sitt ursprung i avtal och att kommissionen, med hänsyn till att det inte fanns någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolarna i nämnda avtal, inte hade befogenhet att anta de omtvistade besluten med stöd av artikel 299 FEUF.

35 Mot bakgrund av det ovan anförda ska överklagandet bifallas och den överklagade domen upphävas.

Huruvida målet ska återförvisas till tribunalen

36 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen upphäva tribunalens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.

37 Tribunalen har i förevarande fall ogiltigförklarat de omtvistade besluten med stöd av den första grund som HB åberopat till stöd för sin talan, utan att pröva vare sig invändningen om åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar eller den andra och den tredje grunden.

38 Domstolen har i detta sammanhang inte tillgång till de uppgifter som krävs för att slutligt pröva denna invändning och dessa grunder som inte har avhandlats vid domstolen.

39 Av det ovan anförda följer att målet ska återförvisas till tribunalen för prövning av nämnda invändning och grunder.

Rättegångskostnader

40 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader i målet om överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 6 juli 2022 i målet HB/kommissionen (T-408/21, EU:T:2022:418), upphävs.**

2) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal.**

3) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter