Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 1 oktober 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Strukturfonder – Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) – Förordning (EG) nr 1083/2006 –Artikel 2 led 7 – Begreppet oegentlighet – Handlande eller underlåtenhet från en ekonomisk aktörs sida som leder till att unionslagstiftningen överträds och att unionens budget skadas eller skulle kunna skadas – Skada för Europeiska unionens allmänna budget – Stödmottagarens enda handelspartner har försatts i konkurs”

I mål C-743/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rēzeknes tiesa (domstolen i Rēzekne, Lettland) genom beslut av den 20 november 2018, som inkom till domstolen den 28 november 2018, i målet

LSEZ SIA ”Elme Messer Metalurgs”

mot

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna L.S. Rossi, J. Malenovský (referent), F. Biltgen och N. Wahl,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: enhetschefen M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 december 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– LSEZ SIA ”Elme Messer Metalurgs”, genom L. Rasnačs, advokāts, och E. Petrocka-Petrovska, juriste,

– Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, genom A. Pavlovs, A. Šļakota och I. Šate,

– Lettlands regering, inledningsvis genom V. Kalniņa och I. Kucina, därefter genom V. Kalniņa och V. Soņeca, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: lettiska.

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och J. Očková, samtliga i egenskap av ombud,

– Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom S. Pardo Quintillán och E. Kalniņš, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 23 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2 led 7 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010 (EUT L 158, 2010, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1083/2006).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan LSEZ SIA ”Elme Messer Metalurgs” (nedan kallat EMM) och Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Lettlands investerings- och utvecklingsbyrå) (nedan kallad byrån). Målet rör byråns uppsägning av ett avtal som ingåtts med EMM om beviljande av stöd som medfinansierats av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), med hänvisning till allvarliga oegentligheter från EMM:s sida.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95

3 I femte skälet i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1) anges följande: ”De oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.”

4 I artikel 1.2 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

5 I artikel 4 i den ovannämnda förordningen föreskrivs följande:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

– genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

…

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta …

…

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

6 Artikel 5.1 i förordningen har följande lydelse:

”De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner: …”

Förordning nr 1083/2006

7 I skälen 60, 65 och 66 i förordning nr 1083/2006 anges följande:

”(60) I enlighet med subsidiaritetsprincipen och med förbehåll för undantag i [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Eruf och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, 2006, s. 1), Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1784/1999 (EUT L 210, 2006, s. 12) och rådets förordning (EG) nr 1084/2006 av den 11 juli [2006] om Sammanhållningsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1164/94 (EUT L 210, 2006, s. 79)] bör det fastställas nationella regler om stödberättigade utgifter.

…

(65) I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har medlemsstaterna huvudansvaret för genomförandet av och kontrollen av interventionerna.

(66) Medlemsstaternas skyldigheter när det gäller förvaltnings- och kontrollsystem, attestering av utgifter samt förebyggande, upptäckande och korrigering av oegentligheter och överträdelse av gemenskapslagstiftningen bör fastställas för att effektivt och korrekt genomförande av de operativa programmen skall kunna säkerställas. …”

8 I förordningens artikel 1, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs de allmänna reglerna för [Eruf], Europeiska socialfonden (ESF) (nedan kallade strukturfonderna) och för Sammanhållningsfonden, utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelser som fastställs i [förordning nr 1080/2006, förordning nr 1081/2006 och förordning nr 1084/2006].

I denna förordning fastställs de mål som strukturfonderna och Sammanhållningsfonden (nedan kallade ”fonderna”) skall bidra till att förverkliga, de kriterier som gäller för medlemsstaternas och regionernas berättigande till stöd från fonderna, de tillgängliga ekonomiska medlen och kriterierna för tilldelningen av dessa.

I denna förordning fastställs ramen för sammanhållningspolitiken, inklusive den metod som skall användas för att fastställa gemenskapens strategiska riktlinjer för sammanhållning, de nationella strategiska referensramarna och granskningsprocessen på gemenskapsnivå.

I detta syfte fastställs i denna förordning principerna och reglerna för partnerskap, programplanering, utvärdering, förvaltning, inbegripet ekonomisk förvaltning, övervakning och kontroll på grundval av det ansvar som delas mellan medlemsstaterna och kommissionen.”

9 I artikel 2 i den ovannämnda förordningen föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

1) operativt program: ett dokument som läggs fram av en medlemsstat och antas av kommissionen, där det fastställs en utvecklingsstrategi med en rad sammanhängande prioriteringar, som skall genomföras med stöd från en fond eller, när det gäller konvergensmålet, från Sammanhållningsfonden och Eruf.

2) prioriterat område: en av prioriteringarna i strategin för ett operativt program som omfattar en grupp inbördes relaterade insatser och med specifika mätbara mål.

3) insats: ett projekt eller en grupp projekt, som valts ut av förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet i fråga eller under dennas ansvar, enligt de kriterier som fastställts av övervakningskommittén, och som genomförs av en eller flera stödmottagare, varigenom målen för det prioriterade område som insatsen relaterar till kan förverkligas.

4) stödmottagare: en aktör, ett organ eller ett företag, i offentlig eller privat regi, med ansvar för att initiera eller för att initiera och genomföra insatserna. …

…

7) oegentlighet: varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska gemenskapernas allmänna budget genom att den allmänna budgeten belastas med en otillbörlig utgift.”

10 I artikel 56.4 i samma förordning föreskrivs följande:

”Reglerna för utgifters stödberättigande skall fastställas på nationell nivå med förbehåll för de undantag som fastställs i de särskilda förordningarna för varje enskild fond. De skall omfatta samtliga utgifter som deklareras under det operativa programmet.”

11 Artikel 58 i förordning nr 1083/2006 har följande lydelse:

”De förvaltnings- och kontrollsystem för operativa program som medlemsstaterna inrättar skall sörja för följande:

…

h) Förfaranden för rapportering och övervakning vid oegentligheter och återkrav av felaktigt utbetalda belopp.”

12 Artikel 60 i förordningen har följande lydelse:

”Förvaltningsmyndigheten skall ha ansvaret för att det operativa programmet förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och i detta ingår särskilt följande:

a) Att se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att de under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler.

b) Att kontrollera att medfinansierade produkter och tjänster levereras och att de utgifter som deklareras av stödmottagarna för insatser verkligen har uppstått och uppfyller kraven i gemenskapsregler och nationella regler …

…”

13 I artikel 70 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall ansvara för de operativa programmens förvaltning och kontroll, i synnerhet genom följande åtgärder:

a) De skall säkerställa att förvaltnings- och kontrollsystem för operativa program inrättas i enlighet med artiklarna 58–62 och fungerar på ett effektivt sätt.

b) De skall förebygga, upptäcka och korrigera oegentligheter samt återkräva belopp som felaktigt betalats ut tillsammans med ränta på försenade betalningar i förekommande fall. De skall underrätta kommissionen om dessa och hålla kommissionen underrättad om hur de administrativa och rättsliga förfarandena fortskrider.

2. Om felaktigt utbetalda belopp till en stödmottagare inte kan återkrävas, skall medlemsstaten vara skyldig att betala tillbaka de förlorade beloppen till Europeiska unionens allmänna budget, när det har fastställts att förlusten har åsamkats på grund av fel eller försummelse från dess sida.

…”

14 I artikel 98.1 och 98.2 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall ha det huvudsakliga ansvaret för att utreda oegentligheter och agera vid konstaterande av betydande ändringar som påverkar sättet och förutsättningarna för genomförandet eller kontrollen av insatser eller operativa program och genomföra de nödvändiga finansiella korrigeringarna.

2. Medlemsstaten skall göra de finansiella korrigeringar som krävs i samband med att enskilda eller systembetingade oegentligheter konstateras i insatser eller operativa program. De korrigeringar som görs av medlemsstaterna skall bestå i att dra in allt eller en del av det offentliga stödet till ett operativt program. Medlemsstaten skall ta hänsyn till oegentligheternas art och allvar och till den ekonomiska förlusten för fonderna.

…”

Förordning (EG) nr 1828/2006

15 I artikel 1 i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1083/2006 och förordning nr 1080/2006 (EUT L 371, 2006, s. 1, och rättelse i EUT L 45, 2007, s. 3) föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs föreskrifter om tillämpningen av förordning … nr 1083/2006 och förordning … nr 1080/2006 när det gäller:

…

d) oegentligheter,

…”

16 I artikel 13.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”När det gäller urval och godkännande av insatser enligt artikel 60 a i förordning … nr 1083/2006 skall förvaltningsmyndigheten se till att stödmottagarna får information om de särskilda krav som gäller för de produkter eller tjänster som skall tillhandahållas genom insatsen, om finansieringsplanen, tidsplanen för genomförandet och de ekonomiska och andra uppgifter som skall sparas och lämnas in.

Förvaltningsmyndigheten skall försäkra sig om att stödmottagaren kan uppfylla dessa krav innan beslutet om godkännande fattas.”

17 I artikel 27 i förordningen, som ingår i avsnitt 4 med rubriken ”Oegentligheter”, föreskrivs följande:

”I detta avsnitt avses med

a) ekonomisk aktör: alla fysiska och juridiska personer eller andra organ som deltar i genomförandet av en stödinsats med medel från fonderna, med undantag för medlemsstaterna när de utövar sina befogenheter i egenskap av statsmakter,

…

c) oegentligheter som ger upphov till ett administrativt eller rättsligt förfarande på nationell nivå i syfte att fastställa en uppsåtlig handling, särskilt oegentligheter som är att betrakta som bedrägerier i den mening som avses i artikel 1.1 a i [konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, undertecknad i Bryssel den 26 juli 1995 (EGT C 316, 1995, s. 48)],

…”

18 Artikel 28.1 i förordningen har följande lydelse:

”Utan att det påverkar de övriga skyldigheterna i artikel 70 i förordning … nr 1083/2006 skall medlemsstaterna efter varje kvartal inom en tidsfrist på två månader rapportera till kommissionen om alla fall av oegentligheter som har givit upphov till ett första administrativt eller rättsligt konstaterande.

Rapporten skall alltid innehålla detaljerad information om följande:

…

b) Vilken bestämmelse som har överträtts.

…

d) Vilka metoder som har använts för att begå oegentligheten.

e) I förekommande fall uppgift om huruvida denna metod leder till misstankar om bedrägeri.

…”

Lettisk rätt

19 Artikel 16.1 i Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 ”Noteikumi par darbības programmas ”Uzņēmējdarbība un inovācijas” papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ”Augstas pievienotās vērtības investīcijas” projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu” (ministerrådets förordning nr 200 om den första urvalsfasen för förslag till projekt avseende ”Investeringar med stort mervärde” i bilaga 2.1.2.4 till det operationella programmet ”Företagsamhet och innovation”), av den 24 februari 2009 (Latvijas Vēstnesis, 2009, nr 41), föreskriver att långfristiga investeringar är stödberättigande ”endast om de används på den plats för projektets genomförande som angetts i förslaget och inom ramen för den ekonomiska verksamhet som bedrivs av stödmottagaren”.

20 Enligt artikel 17.1 i dekretet är bland annat ”kostnader för förvärv av ny utrustning (och anläggningar) som direkt bidrar till produktionen eller tillhandahållandet av tjänster inom den sektor som projektet avser … stödberättigade.”

21 Enligt artikel 2.1 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 förordning nr 740 om förfarandet för rapportering av oegentligheter i genomförandet av Europeiska unionens strukturfonder och Sammanhållningsfonden, förfarandet för antagandet av beslut rörande användningen av beviljad finansiering och förfarandet för återkrav av felaktiga utbetalningar) av den 10 augusti 2010 (Latvijas Vēstnesis, 2010, nr 128), avses med ”oegentlighet”, i den mening som avses i denna förordning, ”varje åsidosättande av en bestämmelse i Republiken Lettlands eller Europeiska unionens rättsordning, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i [förordning nr 1083/2006]”.

22 Artikel 1774 i civillagen har följande lydelse:

”Förlust genom oförutsebara händelser ska inte ersättas. Om ett oförutsebart hinder således förhindrar en person från att uppfylla en skyldighet, ska personen anses ha uppfyllt skyldigheten, om inte han eller hon i ett avtal har tagit på sig ansvaret för risken för förlust genom oförutsebara händelser.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

23 Den 7 april 2010 ingick EMM ett avtal med byrån i vilket föreskrevs att EMM skulle beviljas ett stöd, som samfinansierats av Eruf, för ett projekt som syftade till att inom ramen för industriområdet AS ”Liepājas Metalurgs” skapa en anläggning för produktion av industrigaser som bland annat används inom metallindustrin (nedan kallat avtalet). Enligt avtalet var EMM bland annat skyldigt att ombesörja produktion och leverans av industrigas till den anläggning som drivs av Liepājas Metalurgs, utan vilken anläggningen inte hade kunnat fungera.

24 Genomförandet av det projekt som beviljats finansiering (nedan kallat projektet) påbörjades samma dag och skulle upphöra den 6 december 2012.

25 För detta ändamål förvärvade och installerade EMM de produktionsmedel som behövdes och anlitade och utbildade experter och produktionsanläggningen började fungera. EMM investerade 12 283 579,00 euro i eget kapital och 2 212 511,14 euro som motsvarade den medfinansiering från Eruf som betalats ut enligt avtalet.

26 Den 3 januari 2013 lämnade EMM en slutrapport avseende projektet till byrån, vilken den kompletterade den 7 februari 2013, och begärde att slutbetalning med ett belopp på 737 488,86 euro i Eruf-stöd skulle föras över till EMM i enlighet med avtalet.

27 Med hänsyn till de likviditetsproblem som Liepājas Metalurgs mötte från och med början av år 2013 och den omständigheten att EMM:s verksamhet var direkt beroende av Liepājas Metalurgs verksamhet, uttryckte byrån sin oro över EMM:s förmåga att uppfylla sina avtalsenliga åtaganden att hålla produktionen på minst 50,5 miljoner kubikmeter industrigas per år och säkerställa en genomsnittlig ökning av omsättningen på minst 20 procent under de två första åren efter avslutandet av projektet. Myndigheten beslutade följaktligen att inställa utbetalningen av det ekonomiska stödet.

28 Den 12 november 2013 inleddes ett insolvensförfarande avseende Liepājas Metalurgs.

29 I en skrivelse av den 28 juli 2014 begärde byrån att EMM skulle lägga fram handlingar som visade hur projektet fortskred och angav att den kanske skulle säga upp avtalet.

30 Eftersom Liepājas Metalurgs verksamhet hade övertagits av AS ”KVV Liepājas Metalurgs” kunde EMM återuppta sin verksamhet, vilket EMM underrättade byrån om.

31 Den 31 mars 2016 sände byrån en skrivelse till EMM, i vilken den, med hänvisning till Liepājas Metalurgs situation, förklarade att avtalet ensidigt skulle hävas med motiveringen att EMM under genomförandet av projektet hade gjort sig skyldigt till allvarliga oegentligheter, bland annat genom att i väsentlig mån avvika från de åtaganden som EMM hade gjort på grund av att EMM inte hade bibehållit den regelbundna produktionsverksamhet som den åtagit sig.

32 EMM väckte talan mot byrån vid den hänskjutande domstolen, Rēzeknes tiesa (Domstolen i Rēzeknes, Lettland) och yrkade att uppsägningen av avtalet skulle förklaras ogiltig. EMM anser att byrån, genom att ensidigt häva avtalet, har åsidosatt principen om tro och heder, eftersom EMM inte har åsidosatt sina skyldigheter enligt avtalet och det inte har bestritts att EMM har använt det ekonomiska stöd som det har erhållit för att genomföra den verksamhet som anges i projektet.

33 Byrån har gjort gällande att Liepājas Metalurgs ekonomiska problem och avbrottet i dess verksamhet inte kan anses utgöra oförutsebara omständigheter i den mening som avses i artikel 1774 i civillagen.

34 Enligt byrån ska situationen i det nationella målet kvalificeras som en ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 och artikel 2.1 i ministerrådets förordning nr 740 av den 10 augusti 2010, vilket innebär att den hade rätt att i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i förordningen återkräva den redan beviljade finansieringen.

35 Byrån väckte därför vid den hänskjutande domstolen ett genkäromål mot EMM om återbetalning av hela det redan utbetalda ekonomiska stödet, det vill säga 2 212 511,14 euro, och betalning av upplupen dröjsmålsränta för perioden från den 18 april 2016 till den 14 februari 2017, vilken uppgick till 670 390,53 euro.

36 EMM har för sin del hävdat att förordning nr 1083/2006, enligt vilken ”varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör” utgör en oegentlighet, inte är tillämplig i förevarande fall. Bolaget har gjort gällande att den

situation som har gjort det omöjligt att använda produktionsanläggningen inom ramen för bolagets ekonomiska verksamhet inte är en följd av en handling eller en underlåtenhet som kan tillskrivas bolaget, utan är en följd av att Liepājas Metalurgs verksamhet avbröts.

37 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel angående den exakta räckvidden av begreppet ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006.

38 Mot denna bakgrund beslutade Rēzeknes tiesa (Domstolen i Rēzekne) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 2 led 7 i rådets förordning nr 1083/2006 tolkas så, att en situation där stödmottagaren inte kan nå upp till den förväntade omsättningen under den relevanta perioden på grund av att den affärsverksamhet som bedrivits av stödmottagarens enda affärspartner har upphört under samma period eller på grund av att denna affärspartner har blivit insolvent under samma period ska anses motsvara en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör (stödmottagaren) som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska unionens allmänna budget?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

39 Den estniska regeringen och Europeiska kommissionen har, utan att formellt göra gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning, gjort gällande att vissa faktiska och rättsliga omständigheter i det nationella målet, såsom de har beskrivits av den hänskjutande domstolen, är otydliga. I synnerhet framgår det inte tillräckligt klart av beslutet om hänskjutande huruvida EMM faktiskt har bedrivit den planerade verksamheten inom ramen för projektet eller ens vilka villkor som ska vara uppfyllda för att projektet ska anses vara fullbordat.

40 Det framgår av domstolens fasta praxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva (dom av den 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 16 och där angiven rättspraxis).

41 Enligt fast rättspraxis, som numera återspeglas i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, krävs det att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Beslutet om hänskjutande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den nationella domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till EU-domstolen (dom av den 30 april 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

42 Den samarbetsanda som ska råda i förhållandet mellan nationella domstolar och EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande innebär vidare att den omständigheten att den hänskjutande domstolen inte har fastställt vissa relevanta omständigheter eller samband som behövs inte nödvändigtvis leder till att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, om EU-domstolen, trots dessa brister, med beaktande av de uppgifter som framgår av handlingarna i målet anser sig kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen (dom av den 27 oktober 2016, Audace m.fl., C-114/15, EU:C:2016:813, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

43 Även om det i förevarande fall säkerligen hade varit lämpligt att den hänskjutande domstolen närmare angav den exakta bestämmelse i lag eller avtal enligt vilken den skyldighet som avses i dess fråga och som rör EMM:s uppnående av en viss omsättning under en relevant period, kvarstår det faktum att denna brist på precision med hänsyn till arten och räckvidden av den unionsrättsliga bestämmelse som begäran om tolkning avser inte utgör hinder för en tillräcklig förståelse av det sammanhang i vilket frågan har ställts. Det framgår nämligen bland annat av de uppgifter som domstolen har tillgång till att utgången i det nationella målet beror på huruvida EMM kan lastas för en oegentlighet i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006. Oaktat ovannämnda oklarhet gör de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat avseende den faktiska och rättsliga bakgrunden det möjligt att bedöma frågans räckvidd och att ge den hänskjutande domstolen ett svar som kan vara användbart för den hänskjutande domstolen, vilket för övrigt bekräftas av de skriftliga yttranden som den lettiska och den estniska regeringen samt kommissionen har ingett.

44 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till prövning.

Prövning i sak

45 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 ska tolkas så, att en situation där mottagaren av ett stöd från Eruf, under den relevanta perioden, inte uppnår den omsättning som föreskrivs för det projekt som beviljats finansiering, på grund av insolvens eller avbrott i den enda handelspartnerns verksamhet, ska anses utgöra en ”oegentlighet” i den mening som avses i denna bestämmelse.

46 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 1 i förordning nr 1083/2006 fastställs i denna förordning bland annat bestämmelser för förvaltning, övervakning och kontroll av insatser som ekonomiskt stöds av fonderna på grundval av det ansvar som delas mellan medlemsstaterna och kommissionen (dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 39).

47 I skäl 65 i förordning nr 1083/2006 anges dessutom att genomförandet och kontrollen av de stöd från fonderna som föreskrivs i denna förordning i första hand faller under medlemsstaternas ansvar i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

48 Genom att utöva en sådan kontroll är medlemsstaterna de första som säkerställer att unionens medel används på ett effektivt och korrekt sätt och bidrar således till att unionens allmänna budget genomförs på ett korrekt sätt (se, analogt, dom av den 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punkt 44).

49 I detta syfte ska medlemsstaterna, i enlighet med artikel 70.1 i förordning nr 1083/2006, bland annat ansvara för förvaltningen och kontrollen av de operativa programmen och upptäcka oegentligheter.

50 Vad beträffar termen ”oegentlighet” avser denna, i enlighet med artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, varje överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, och som har lett eller skulle kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska unionens allmänna budget genom att den allmänna budgeten belastas med en otillbörlig utgift.

51 För att en sådan oegentlighet ska anses föreligga krävs således att tre rekvisit är uppfyllda, nämligen för det första att unionsrätten har åsidosatts, för det andra att överträdelsen har sitt ursprung i en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och för det tredje att det föreligger en faktisk eller potentiell skada för unionens budget.

52 När det för det första gäller frågan huruvida unionsrätten har åsidosatts, ska det inledningsvis preciseras att artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 inte endast avser överträdelser av en unionsbestämmelse som sådan, utan även överträdelser av nationella bestämmelser som är tillämpliga på insatser som stöds av strukturfonderna och därigenom bidrar till att säkerställa en korrekt tillämpning av unionsrätten avseende förvaltning av projekt som finansieras av dessa fonder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkterna 37 och 43).

53 I artikel 56.4 i förordning nr 1083/2006 föreskrivs nämligen att reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande ska fastställas på nationell nivå, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i de särskilda förordningarna för varje fond. Vidare föreskrivs i artikel 60 a i denna förordning att den behöriga förvaltningsmyndigheten ska se till att de insatser som valts ut för finansiering, under hela den tid de genomförs, uppfyller såväl unionsbestämmelserna som tillämpliga nationella bestämmelser (dom av den 6 december 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punkt 55).

54 Det ska dessutom erinras om att det stödsystem som har utarbetats genom unionslagstiftningen bland annat bygger på att mottagaren fullgör ett antal skyldigheter som ger honom rätt att uppbära det planerade finansiella stödet. Det ankommer följaktligen på de behöriga nationella myndigheterna att inom ramen för de nationella förvaltnings- och kontrollsystemen se till att stödmottagaren åtar sig att uppfylla dessa skyldigheter. De nationella myndigheterna får i detta syfte kräva att den sökande ska göra ett sådant åtagande innan projektet blir en del av den aktuella insatsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punkterna 56–58 och där angiven rättspraxis). Det framgår dessutom av artikel 60 b i förordning nr 1083/2006 att den förvaltande myndigheten ska kontrollera tillhandahållandet av medfinansierade varor och tjänster.

55 I målet vid den nationella domstolen har mottagaren av stödet från Eruf, såsom framgår av tolkningsfrågans ordalydelse, inte uppnått den omsättning som fastställts för det projekt som beviljats samfinansiering under referensperioden.

56 Tvärtemot vad som krävs enligt artikel 60 b i förordning nr 1083/2006 har de medfinansierade varorna eller tjänsterna inte tillhandahållits i sin helhet och stödmottagaren har följaktligen inte uppfyllt den skyldighet vars uppfyllande ger rätt till det finansiella stödet i enlighet med unionsrätten och tillämplig nationell rätt.

57 Vad för det andra gäller den omständigheten att en sådan överträdelse av unionsrätten eller av tillämplig nationell rätt måste ha sitt ursprung i ”en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör”, påpekar domstolen att det av ordalydelsen i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 inte framgår huruvida den subjektiva faktorn avseende den berörda ekonomiska aktörens avsikt eller försummelse utgör ett rekvisit för en sådan handling eller en sådan underlåtenhet, och slutligen en ”oegentlighet”, i den mening som avses i denna bestämmelse.

58 Enligt domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 2 juli 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

59 Vad gäller det sammanhang i vilket artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 ingår, ska det beaktas att lydelsen i denna bestämmelse är mycket lik lydelsen i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95. Eftersom dessa båda förordningar har samma syfte, nämligen att säkerställa en god förvaltning av unionens fonder och skydd för unionens finansiella intressen, har domstolen slagit fast att begreppet ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 och i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 ska tolkas enhetligt (dom av den 26 maj 2016, Județul Neamt och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 34).

60 I artiklarna 4 och 5 i förordning nr 2988/95 görs åtskillnad mellan, å ena sidan, det allmänna begreppet ”oegentlighet” och, å andra sidan, begreppet ”oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet”, det vill säga en klar oegentlighet som kan leda till administrativa sanktioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punkt 122 och där angiven rättspraxis).

61 På liknande sätt framhålls i artikel 28.1 e i förordning nr 1828/2006, jämförd med artikel 27 c i samma förordning, vilken reglerar genomförandet av förordning nr 1083/2006 och följaktligen utgör en helhet tillsammans med denna förordning, att det agerande som gett upphov till den oegentlighet som består i en misstanke om bedrägeri ska vara ”avsiktligt”. Detta begrepp utgör således ett annat exempel på en klar oegentlighet, i likhet med det som angetts i föregående punkt.

62 Med hänsyn dels till den åtskillnad som görs på lagstiftningsnivå, dels till att definitionen av begreppet ”oegentlighet” i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 inte innehåller någon precisering av huruvida den berörda stödmottagarens beteende varit avsiktligt eller försumligt, kan en sådan karakterisering av beteendet inte anses vara ett oundgängligt villkor för att en oegentlighet i den mening som avses i denna bestämmelse ska kunna konstateras.

63 Denna tolkning stöds av syftet med förordning nr 1083/2006, som nämns i punkt 48 ovan och som är att säkerställa en korrekt och effektiv användning av fonderna för att skydda unionens ekonomiska intressen. Mot bakgrund av detta syfte ska nämligen begreppet ”oegentlighet” i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 ges en vid tolkning.

64 Det ska i detta hänseende även erinras om att domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast att skyldigheten att återbetala en förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt genom en oegentlighet inte utgör en sanktion, utan endast är en följd av konstaterandet att villkoren för att erhålla den förmån som följer av unionsbestämmelserna inte har iakttagits, vilket innebär att förmånen har erhållits otillbörligen (dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț och Județul Bacău, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

65 Av dessa överväganden följer att även om en ekonomisk aktör, såsom den som är aktuell i det nationella målet, har åsidosatt den skyldighet som ger denne rätt till bidrag från fonderna på grund av att dennes enda handelspartner är insolvent eller har upphört med sin verksamhet, utgör denna omständighet inte i sig hinder för att ett sådant åsidosättande kan anses utgöra en ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, eftersom det inte är nödvändigt att visa att stödmottagaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har gjort sig skyldig till en oegentlighet.

66 Vad för det tredje gäller förekomsten av en negativ ekonomisk effekt för unionens budget på grund av en sådan underlåtenhet, framgår det av artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 att en överträdelse av unionsrätten eller av den nationella rätt som är tillämplig på insatser som stöds av fonderna utgör en ”oegentlighet” i den mening som avses i denna bestämmelse, om den har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget genom att denna budget belastas med en otillbörlig utgift.

67 Domstolen har i detta avseende slagit fast att det inte är nödvändigt att visa att det föreligger en viss ekonomisk inverkan. Det är nämligen tillräckligt att det inte är uteslutet att den berörda fondens budget påverkas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 december 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punkterna 60 och 61 och där angiven rättspraxis).

68 I förevarande fall innebär den omständigheten att stödmottagaren har underlåtit att uppnå den minsta verksamhetsvolym som krävs och som tolkningsfrågan avser att den medfinansiering som unionen har beviljat för tillhandahållandet av en sådan minimivolym nödvändigtvis har erhållits, åtminstone delvis,

på ett otillbörligt sätt. En sådan överträdelse av unionsrätten eller av tillämplig nationell rätt, som beror på en underlåtenhet som kan tillskrivas stödmottagaren, kan följaktligen vara till skada för unionens allmänna budget.

69 Av det ovan anförda följer att EMM i förevarande fall, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, kan lastas för en ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006. Om en oegentlighet konstateras medför den som huvudregel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in i enlighet med artikel 4.1 i förordning nr 2988/95.

70 I det nationella målet har det, såsom framgår av punkt 33 i förevarande dom, gjorts gällande att det föreligger en oförutsebar omständighet som, om den godtogs med tillämpning av nationell rätt, skulle kunna utgöra hinder för återkrav av belopp som felaktigt utbetalats till stödmottagaren inom ramen för Eruf.

71 Utan att det är nödvändigt att uttala sig i detta avseende ska det påpekas dels att det enligt artikel 70.1 b i förordning nr 1083/2006 ankommer på medlemsstaterna att återkräva felaktigt utbetalda belopp, i förekommande fall jämte dröjsmålsränta, dels att den berörda medlemsstaten, enligt artikel 70.2 i denna förordning, är ansvarig för återbetalningen till unionens allmänna budget av belopp som felaktigt betalats ut till en stödmottagare, för det fall beloppen inte kan återkrävas och det fastställts att detta är omöjligt på grund av denna medlemsstats fel eller försummelse.

72 När en oegentlighet väsentligt påverkar en insats eller villkoren för att genomföra en insats, är medlemsstaterna enligt artikel 98.1 i förordning nr 1083/2006 skyldiga att vidta en finansiell korrigering. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 88 i sitt förslag till avgörande innebär detta, enligt punkt 2 i denna artikel, att det offentliga stödet till det operativa programmet helt eller delvis ska upphävas och att medlemsstaterna, vid fastställandet av korrigeringens omfattning, ska beakta oegentlighetens art och allvar samt den ekonomiska förlust som den berörda fonden drabbas av.

73 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 ska tolkas så, att en situation där mottagaren av ett stöd från Eruf, under den relevanta perioden, inte uppnår den omsättning som föreskrivs inom ramen för den insats som beviljats finansiering på grund av insolvens eller avbrott i den enda handelspartnerns verksamhet, kan anses utgöra en ”oegentlighet” i den mening som avses i denna bestämmelse.

Rättegångskostnader

74 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 2 led 7 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010, ska tolkas så, att en situation där mottagaren av ett stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden, under den relevanta perioden, inte uppnår den omsättning som föreskrivs inom ramen för den insats som beviljats finansiering på grund av insolvens eller avbrott i den enda handelspartnerns verksamhet, kan anses utgöra en ”oegentlighet” i den mening som avses i denna bestämmelse.

Underskrifter