Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

4. oktober 2024*

»Appel – offentlige tjenesteydelseskontrakter – uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for tildeling af kontrakten – forordning (EF) nr. 2988/95 – artikel 4, 5 og 7 – afgørelse om inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb – debetnotaer – sondring mellem administrative foranstaltninger og administrative sanktioner – mulighed for at vedtage en administrativ foranstaltning i mangel af sektorspecifik regulering – tilbagesøgningsafgørelse baseret på forordning nr. 2988/95 og forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 – forordning nr. 1605/2002 – artikel 103 – mulighed for tilbagesøgning hos direktøren for den økonomiske aktør, der modtager EU-midler«

I sag C-721/22 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 24. november 2022,

Europa-Kommissionen først ved B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz og J. Estrada de Solà, som befuldmægtigede, derefter ved J. Baquero Cruz og J. Estrada de Solà, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

PB ved avocate L. Levi,

sagsøgt i første instans,

Rådet for Den Europæiske Union,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott

* Processprog: fransk.

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 14. september 2022, PB mod Kommissionen (T-775/20, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2022:542), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2020) 7151 final af 22. oktober 2020 vedrørende en administrativ foranstaltning mod direktøren for selskabet [fortroligt] om tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb i henhold til kontrakterne med referencenr. TACIS/2006/101-510 og CARDS/2008/166-429 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Forordning (EØF) nr. 2988/95

2 Tredje, fjerde og 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) bestemmer:

»[D]et er […] nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder.

[F]or at gøre bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, mere effektiv er det nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken.

[D]e handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning.«

3 Forordningens artikel 1, stk. 2, bestemmer:

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

4 Den pågældende forordnings artikel 2 bestemmer:

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

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

[...]«

5 Afsnit II i forordning nr. 2985/95 med overskriften »Administrative foranstaltninger og sanktioner« omfatter forordningens artikel 4-7.

6 Den pågældende forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

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

– ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

– ved fuldstændig eller delvis fortabelse af den sikkerhed, der er stillet, enten til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelsen af et forskud.

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

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

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

7 Denne forordnings artikel 5 bestemmer:

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

[...]

c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel

[...]

2. Med forbehold af de regler, der ved denne forordnings ikrafttræden gælder for de enkelte sektorer, kan andre uregelmæssigheder kun give anledning til de i stk. 1 omhandlede sanktioner, som ikke kan sidestilles med strafferetlige sanktioner, hvis sådanne sanktioner er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af bestemmelserne.«

8 Artikel 7 i forordning nr. 2988/95 har følgende ordlyd:

»De administrative fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner kan anvendes på økonomiske beslutningstagere som omhandlet i artikel 1, dvs. fysiske eller juridiske personer samt andre enheder, som ifølge national ret har retsevne, når de har begået uregelmæssigheden. De kan ligeledes anvendes på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden, samt personer, der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted.«

Forordning nr. 99/2000

9 Ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 99/2000 af 29. december 1999 om bistand til partnerstater i Østeuropa og Centralasienom (EFT 2000, L 12, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2112/2005 af 21. november 2005 (EUT 2005, L 344, s. 23), blev TACIS-programmet indført for at fremme omstillingen til en markedsøkonomi og styrke demokratiet og retsstatsprincippet i partnerstater i Østeuropa og Centralasien.

Forordning nr. 2666/2000

10 Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000 om bistand til Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien samt om ophævelse af forordning (EF) nr. 1628/96 og om ændring af forordning (EØF) nr. 3906/89 og (EØF) nr. 1360/90 og af afgørelse 97/256/EF og 1999/311/EF (EFT 2000, L 306, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2257/2004 af 20. december 2004 (EUT 2004, L 389, s. 1), foreskrev bl.a. gennem CARDS-programmet ydelse af fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering af landene i Sydøsteuropa med henblik på deltagelse i stabiliserings- og associeringsprocessen med Den Europæiske Union.

Finansforordningen af 2002

11 Artikel 103 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1, herefter »finansforordningen af 2002«) bestemte:

»Hvis indgåelsen eller gennemførelsen af en aftale er behæftet med enten væsentlige fejl eller uregelmæssigheder eller med svig, suspenderer institutionerne gennemførelsen af den pågældende aftale.

Hvis sådanne fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige fremgangsmåder kan tilskrives kontrahenten, kan institutionerne endvidere nægte at foretage en udbetaling eller inddrive allerede udbetalte beløb i et omfang, der er proportionalt med alvoren af de pågældende fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige fremgangsmåder.«

12 Artikel 103 i forordning nr. 1605/2002, som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13. december 2006 (EUT 2006, L 390, s. 1), har følgende ordlyd:

»Hvis proceduren for indgåelse af en aftale viser sig at have været behæftet med væsentlige fejl, uregelmæssigheder eller svig, suspenderer institutionerne proceduren og kan træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige, herunder annullering af proceduren.

Hvis det, efter at kontrakten er tildelt, viser sig, at proceduren for indgåelse af aftalen eller opfyldelsen af kontrakten har været behæftet med væsentlige fejl, uregelmæssigheder eller svig, kan institutionerne afhængigt af, hvor fremskreden proceduren er, enten undlade at indgå kontrakten eller suspendere kontraktens opfyldelse eller i givet fald bringe kontrakten til ophør.

Hvis sådanne fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige forhold kan tilregnes kontrahenten, kan institutionerne endvidere nægte udbetaling, inddrive allerede udbetalte beløb eller opsige alle aftaler, der er indgået med den pågældende kontrahent, i et omfang, der er proportionalt med alvoren af de pågældende fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige forhold.«

Tvistens baggrund

13 Sagens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 2-33. De kan for så vidt angår den foreliggende appel sammenfattes på følgende måde.

14 Unionen tildelte to offentlige kontrakter til et konsortium og indgik efterfølgende to kontrakter med konsortiets koordinerende selskab (herefter »det koordinerende selskab«) i henholdsvis 2006 og 2008. Den første kontrakt, som havde en maksimal værdi af 4 410 000 EUR, vedrørte ydelse af teknisk bistand til de ukrainske myndigheder med henblik på at tilnærme ukrainsk ret til EU-retten. Den anden, som havde en maksimal værdi på 1 999 125 EUR, bestod i at yde teknisk bistand til Det Øverste Juridiske Råd i Serbien.

15 Efter anonyme anmeldelser vedrørende det koordinerende selskab undersøgte og konkluderede Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i to rapporter, at der forelå alvorlige uregelmæssigheder og mulige tilfælde af korruption i hver af de to kontrakter.

16 På grundlag af disse rapporter fra OLAF vedtog Kommissionen den 15. oktober 2019 to afgørelser, hvorved den foreholdt det koordinerende selskab at have begået væsentlige uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 103 i finansforordningen af 2002 i forbindelse med de to omhandlede udbudsprocedurer. Kommissionen fandt, at disse uregelmæssigheder var tilstrækkeligt alvorlige til, at alle de udbetalte beløb kunne anses for at være udbetalt med urette og for at skulle tilbagesøges.

17 Disse to afgørelser blev anfægtet af det koordinerende selskab ved Retten. Ved dom af 21. december 2021, HB mod Kommissionen (T-795/19, EU:T:2021:917), og af 21. december 2021, HB mod Kommissionen (T-796/19, EU:T:2021:918), frifandt Retten Kommissionen i de to søgsmål, som selskabet havde anlagt, med den begrundelse, at de ikke kunne antages til realitetsbehandling, for så vidt som de vedrørte annullation af de nævnte opkrævningsafgørelser, og at de var ugrundede, for så vidt som de vedrørte Unionens ansvar uden for kontraktforhold. Disse domme, der blev appelleret, blev ophævet ved dom af dags dato, Kommissionen mod HB (C-160/22 P og C-161/22 P, EU:C:2024:XXX).

18 Den 13. december 2019 underrettede Kommissionen PB, som er direktør for det koordinerende selskab, om, at den havde til hensigt at vedtage administrative foranstaltninger over for den pågældende som fastsat i artikel 4 og 7 i forordning nr. 2988/95. PB kunne efter Kommissionens opfattelse ifalde personligt ansvar, eftersom PB i dennes egenskab af direktør havde deltaget i gennemførelsen af uregelmæssigheder i forbindelse med tildelingen af de to omhandlede kontrakter. I sin egenskab af direktør for det koordinerende selskab burde PB imidlertid have sikret sig, at sådanne uregelmæssigheder ikke blev begået.

19 Den 22. oktober 2020 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse på grundlag af artikel 4 og 7 i forordning nr. 2988/95 og i det væsentlige artikel 103 i finansforordningen af 2002. I denne afgørelse blev PB solidarisk holdt ansvarlig med det koordinerende selskab for betalingen af 4 241 507 EUR i forbindelse med den første kontrakt, der er nævnt i nærværende doms præmis 14, og af 797 230,86 EUR i forbindelse med den anden kontrakt, som er omhandlet i samme præmis.

Sagen for Retten og den appellerede dom

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. december 2020 anlagde PB sag ved Retten med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og om, at Unionen tilpligtedes at tilbagebetale alle de beløb, som Kommissionen eventuelt havde inddrevet på grundlag af denne afgørelse, med tillæg af morarenter efter den af Den Europæiske Centralbank (ECB) anvendte rentesats, forhøjet med 7 procentpoint, at betale 10 000 EUR i erstatning med forbehold for forhøjelse samt at betale samtlige sagsomkostninger.

21 I den appellerede dom undersøgte Retten blot PB's tredje anbringende, der blev påberåbt til støtte for påstanden om annullation af den omtvistede afgørelse på grund af manglende retsgrundlag for denne afgørelse samt en tilsidesættelse af det strafferetlige legalitetsprincip og af princippet om anvendelse af den mildeste straf. Retten udledte i den appellerede doms præmis 55, 63 og 64 af dom af 28. oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 52-56), i det væsentlige, at artikel 5 og 7 i forordning nr. 2988/95, som gør det muligt at vedtage administrative foranstaltninger og sanktioner, ikke har direkte virkning uden for anvendelsesområdet for den fælles landbrugspolitik og andre områder, der er underlagt tilsvarende regler, såsom den fælles handelspolitik. Retten fastslog derfor, at vedtagelsen af administrative foranstaltninger og sanktioner over for de personer, der har begået uregelmæssigheder, forudsætter, at der vedtages specifikke regler for bestemte sektorer, som er i overensstemmelse med denne forordning, og som disse foranstaltninger og sanktioner skal være baseret på. De pågældende foranstaltninger og sanktioner kan således ikke alene støttes på forordning nr. 2988/95.

22 Endvidere fastslog Retten i den appellerede doms præmis 66 og 67, at hverken denne forordnings artikel 4 eller artikel 103, stk. 2, i finansforordningen af 2002 giver Kommissionen beføjelse til at kræve tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb fra andre personer eller enheder end modtageren heraf. Retten bemærkede ligeledes, at artikel 7 i forordning nr. 2988/95 ikke præciserer, hvilken kategori af aktører der skal gøres til genstand for en administrativ foranstaltning i et sådant tilfælde.

23 Retten fastslog derfor i den appellerede doms præmis 70, at den omtvistede afgørelse savnede retsgrundlag. Idet Retten tog det tredje anbringende til støtte for annullation af denne afgørelse til følge i denne doms præmis 71, annullerede Retten den pågældende afgørelse og fandt det følgelig ufornødent at undersøge de ni øvrige anbringender, som PB havde fremsat.

24 Endelig forkastede Retten i den appellerede doms præmis 91 PB's erstatningspåstand, idet den i dommens præmis 80 fastslog, at det ikke var fornødent først at tage stilling til formaliteten. Retten fastslog navnlig i den appellerede doms præmis 89, at PB ikke havde ført bevis for en årsagsforbindelse mellem Kommissionens angiveligt culpøse adfærd og det påberåbte tab.

Parternes påstande i appelsagen

25 Ved sin appel har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede doms konklusions punkt 1 og 3 ophæves.

– Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om realiteten i annullationssøgsmålet.

– PB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

26 PB har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger.

Om appellen

27 Kommissionen har til støtte for sin appel fremsat et enkelt anbringende, der er rettet mod det første punkt i den appellerede doms konklusion.

Parternes argumenter

28 Kommissionen har til støtte for sit eneste appelanbringende for det første anfægtet Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 51-64, for så vidt som den foranledigede den til i denne doms præmis 65 at fastslå, at forordning nr. 2988/95 ikke i sig selv kunne udgøre det relevante retsgrundlag for vedtagelsen af administrative foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af uberettiget oppebårne beløb. Ved at fastslå dette tilsidesatte Retten denne forordnings artikel 4 og 7, som udgør et selvstændigt og tilstrækkeligt præcist grundlag for at vedtage sådanne foranstaltninger, der ikke har karakter af en sanktion.

29 Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 51, som udgør udgangspunktet for dens ræsonnement, idet den af femte betragtning til den pågældende forordning udledte, at EU-lovgiver betinger pålæggelsen af administrative foranstaltninger og sanktioner over for dem, der begår uregelmæssigheder, af vedtagelsen af sektorspecifikke regler. Denne betragtning kræver imidlertid ikke nødvendigvis, at man baserer sig på sektorspecifikke regler, og udelukker heller ikke, at forordning nr. 2988/95 kan have en selvstændig virkning.

30 Kommissionen har ligeledes anført, at Retten i den appellerede doms præmis 51-57 af dom af 28. oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648), udledte, at denne forordning var en rammeforordning, der krævede en sektorspecifik forordning med henblik på anvendelsen af sanktioner og med henblik på at identificere de kategorier af personer, der var omfattet af disse sanktioner. Denne fortolkning gælder imidlertid kun for de sanktioner, der er fastsat i den pågældende forordnings artikel 5, på hvilke princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, der er fastsat i artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i samme forordnings artikel 2, stk. 2, finder anvendelse. Ifølge Kommissionen ville en udvidelse af en sådan fortolkning til at omfatte administrative foranstaltninger, der har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser, og som ikke udgør sanktioner, fratage forordning nr. 2988/95 dens effektive virkning og dens bindende karakter.

31 Selv om disse sektorspecifikke forordninger kan finde anvendelse som lex specialis, vil forordning nr. 2988/95 desuden, såfremt sådanne sektorspecifikke forordninger ikke findes, have sin egen og selvstændige retsvirkning. I dom af 28. oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 32-34), bemærkede Domstolen i øvrigt, at bestemmelserne i en forordning i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, således at gennemførelsesforanstaltninger kun undtagelsesvis er nødvendige i forhold til »visse forordningsbestemmelser«, såsom bestemmelserne i forordning nr. 2988/95 om sanktioner.

32 I dette perspektiv begrænser dom af 21. december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), og af 18. december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 59 og 60, sig til at fastslå, at når der findes en sektorspecifik lovgivning, der regulerer inddrivelse af skyldige beløb, skal denne lovgivning finde anvendelse som lex specialis i stedet for den lex generalis, som forordning nr. 2988/95 udgør. Eftersom der i de sager, som gav anledning til disse to domme, fandtes en sektorspecifik lovgivning, skulle Domstolen under alle omstændigheder ikke undersøge spørgsmålet om, hvorvidt denne forordning kunne udgøre et selvstændigt grundlag for inddrivelsen i mangel af sektorspecifik lovgivning.

33 Når dette er sagt, har såvel Retten som Domstolen ved flere lejligheder udtrykkeligt anerkendt, at nævnte forordnings artikel 4 finder direkte og selvstændig anvendelse med henblik på inddrivelse af sådanne beløb, bl.a. i dom af 15. april 2011, IPK International mod Kommissionen (T-297/05, EU:T:2011:185, præmis 117), af 13. december 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, præmis 72), og af 9. juli 2015, Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 76). Denne retspraksis har en generel rækkevidde og kan derfor i modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 62-64, ikke begrænses til den fælles landbrugspolitik og den fælles handelspolitik.

34 For det andet har Kommissionen anfægtet ræsonnementet i den appellerede doms præmis 67 og 69, for så vidt som Retten heri fastslog, at artikel 103 i finansforordningen af 2002 som sektorspecifik lovgivning udelukkende gav mulighed for at foretage inddrivelser mod kontrahenten og ikke mod en tredjemand, såsom direktøren for det koordinerende selskab.

35 Det fremgår af denne doms præmis 67, at artikel 7 i forordning nr. 2988/95 ikke præciserer, hvilken kategori af aktører der skal være genstand for en administrativ foranstaltning. Endvidere fastslog Retten i den pågældende doms præmis 69, at en samlet anvendelse af artikel 103 i finansforordningen af 2002 og artikel 4 og 7 i forordning nr. 2988/95 ikke gjorde det muligt at vedtage en administrativ foranstaltning i forhold til PB, eftersom denne sidstnævnte ikke var den direkte modtager af de omhandlede betalinger.

36 Ifølge Kommissionen følger det imidlertid af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, at en forordning, som i lighed med finansforordningen af 2002 indfører finansielle regler, der navnlig fastsætter de nærmere retningslinjer for opstillingen og gennemførelsen af budgettet, er en generel lovgivning vedrørende gennemførelsen af budgettet og ikke en sektorspecifik regulering. Finansforordningen af 2002 og forordning nr. 2988/95 skal derfor forstås som to supplerende generelle lovgivninger og ikke som henholdsvis en lex generalis og en lex specialis. I denne forbindelse er det muligt og endog ofte nødvendigt at anvende disse to forordninger samlet.

37 I det foreliggende tilfælde er de relevante sektorspecifikke bestemmelser for offentlige kontrakter vedrørende Ukraine forordning nr. 99/2000, som ændret ved forordning nr. 2112/2005, og for offentlige kontrakter i Serbien forordning nr. 2666/2000, som ændret ved forordning nr. 2257/2004.

38 Ved i den appellerede doms præmis 67 at fastslå, at artikel 7 i forordning nr. 2988/95 »ikke indeholder præciseringer med hensyn til den kategori af aktører, der skal være genstand for en administrativ foranstaltning«, tilsidesatte Retten i øvrigt denne artikels andet punktum, hvorefter administrative foranstaltninger »ligeledes [kan] anvendes på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden, samt personer, der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted«. I det foreliggende tilfælde er PB i sin egenskab af direktør for det koordinerende selskab omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

39 PB har i første række bestridt Kommissionens argumentation ved at fremhæve, at Retten ikke anførte, at femte betragtning til denne forordning kunne have forrang for bestemmelserne i den nævnte forordning. Kommissionens argument, hvorved den har bestridt Rettens kvalificering af denne forordning som en »rammeforordning«, er endvidere uvirksomt, eftersom den kvalificering som »generel lovgivning«, som Kommissionen har foreslået, er af samme karakter.

40 PB har i øvrigt gjort gældende, at det var med urette, at Kommissionen anfægtede såvel Rettens overførelse af retspraksis vedrørende administrative sanktioner til administrative foranstaltninger som den omstændighed, at den fastslog, den nævnte forordnings artikel 4 ikke i sig selv kan udgøre det relevante retsgrundlag for administrative foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af uberettiget oppebårne beløb. Ingen af de tre domme, som Kommissionen har nævnt, er nemlig relevante, eftersom både dom af 14. december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 56 og 57), af 13. december 2012, FranceAgrimer (C-670/11, EU:C:2012:807, præmis 72), og af 9. juli 2015, Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 76), henhører under den fælles landbrugspolitik. Retten fastslog imidlertid med rette, at inden for rammerne af denne politik var ordningen med administrative sanktioner og foranstaltninger blevet indført allerede inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95.

41 Domstolen har desuden allerede, bl.a. i præmis 37 i dom af 18. december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), fremhævet, at denne forordning er begrænset til at fastsætte generelle regler for kontrol og sanktioner, der ikke kan udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag for tilbagesøgning af midler, som ikke er blevet anvendt korrekt. Ifølge PB er denne retspraksis relevant til støtte for udsagnet i den appellerede doms præmis 58 om, at der ikke er væsentlige forskelle i Domstolens praksis mellem gennemførelsen af administrative sanktioner og gennemførelsen af administrative foranstaltninger, der er fastsat i den pågældende forordning.

42 PB har endvidere rejst tvivl om, hvorvidt Kommissionens argumentation er virksom, eftersom denne institution ikke har bestridt, at den omtvistede afgørelse var støttet på to retsgrundlag. Hvis Kommissionen havde fundet, at forordning nr. 2988/95 udgjorde et tilstrækkeligt retsgrundlag for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, ville den imidlertid ikke ligeledes have baseret denne på artikel 103 i finansforordningen af 2002.

43 Endelig er PB af den opfattelse, at det er uden betydning, om finansforordningen fra 2002 kvalificeres som »sektorspecifik lovgivning« eller »generel lovgivning«. Det følger nemlig af dom af 18. december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), at denne finansforordning kunne danne grundlag for en foranstaltning, der nedsatte størrelsen af et tilskud ydet af Den Europæiske Flygtningefond. Retten forholdt sig blot i overensstemmelse med denne dom, idet den i den appellerede doms præmis 65 og 66 undersøgte, om den nævnte finansforordning tillod Kommissionen at vedtage den omtvistede afgørelse.

44 PB har i anden række anfægtet Kommissionens argumentation rettet mod den appellerede doms præmis 67 og 69 og har for det første gjort gældende, at artikel 7, andet punktum, i forordning nr. 2988/95 er en rent fakultativ bestemmelse, der for at kunne finde anvendelse skal præciseres i en EU-retsakt. For det andet har PB gjort gældende, at en administrativ foranstaltning kun kan finde anvendelse, for så vidt som den gør det muligt at tilbagekalde en uberettiget opnået fordel. Det følger heraf, at en sådan tilbagekaldelse ikke kan pålægges en person, der i lighed med PB ikke har nydt godt af denne fordel.

Domstolens bemærkninger

45 Kommissionen har inden for rammerne af sit eneste appelanbringende for det første anfægtet Rettens ræsonnement i præmis 51-64 i den appellerede dom, hvorefter den i denne doms præmis 65 fastslog, at forordning nr. 2988/95 ikke i sig selv kan udgøre det relevante retsgrundlag for vedtagelsen af administrative foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af uberettiget oppebårne beløb.

46 Som Domstolen gentagne gange har fastslået inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og den fælles handelspolitik, er forpligtelsen til at tilbagebetale en uberettiget opnået fordel ikke en sanktion, for hvilken et klart og utvetydigt retsgrundlag, der er forskelligt fra forordning nr. 2988/95, er nødvendigt, men blot en konsekvens af, at det er fastslået, at de nødvendige betingelser for at drage fordel af EU-lovgivningen er blevet kunstigt skabt, hvilket gør den opnåede fordel uretmæssig og derfor begrunder forpligtelsen til at betale den tilbage (jf. i denne retning dom af 14.12.2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 56, af 4.6.2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, præmis 28, af 13.12.2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, præmis 65, af 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 45, og af 29.2.2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, præmis 57).

47 Det følger heraf, at når de konstaterede uregelmæssigheder bevirker, at de kontrakter, i medfør af hvilke en økonomisk aktør skulle tildeles EU-støtte, ikke kan anses for gyldigt indgåede med henblik på at opnå den omhandlede finansiering, skal der iværksættes en administrativ foranstaltning som omhandlet i artikel 4, stk. 1, første led, i forordning nr. 2988/95, der består i at kræve disse uberettiget modtagne midler tilbagebetalt (jf. dom af 13.12.2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, præmis 67).

48 Domstolen har således allerede anerkendt, at en administrativ foranstaltning, der består i hos en erhvervsdrivende at tilbagesøge den fordel, som den pågældende uretmæssigt har opnået, kan vedtages alene på grundlag af artikel 4 i forordning nr. 2988/95.

49 Ved at bestemme, at »[h]andlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende [EU-]regler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, bevirker, alt efter tilfældet, enten at fordelen ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes«, finder denne forordnings artikel 4, stk. 3, således direkte anvendelse i alle enkeltheder, herunder følgelig i mangel af bestemmelser, der konkretiserer den.

50 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 62-64, kan den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 46 og 47, derfor overføres på en situation, hvor offentlige kontrakter finansieres af midler, som ydes af Unionen inden for rammerne af CARDS- og TACIS-programmerne. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at Unionen via sine fonde således kun har til hensigt at finansiere handlinger, som gennemføres i fuldstændig overensstemmelse med EU-retten, herunder principperne og reglerne for indgåelse af offentlige kontrakter (jf. i denne retning dom af 14.7.2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, præmis 43, og af 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, præmis 31).

51 En sådan fortolkning bidrager til en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser og til at sikre den effektive virkning af forordning nr. 2988/95. Det fremgår nemlig af tredje og fjerde betragtning til denne forordning, at den har til formål at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser »på alle områder« og at indføre »et fælles regelsæt for alle områder af [EU-]politikken«. Det følger ligeledes af den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, at kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner anvendes, i det omfang de er »nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af [EU-]retten«, hvilket ubestrideligt omfatter reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter.

52 Det formål om beskyttelse af Unionens finansielle interesser, der forfølges med forordning nr. 2988/95, bekræfter, at denne forordnings artikel 4, stk. 3, skal anvendes, uden at det er nødvendigt at vedtage sektorspecifikke regler, idet Unionens muligheder for at handle med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser ellers lammes.

53 Når EU-lovgiver i en anden generel lovgivning eller i en sektorspecifik lovgivning har valgt at indføre en forpligtelse til at tilbagesøge midler, som ikke er blevet anvendt korrekt eller er modtaget uretmæssigt, er det derimod denne lovgivning, der udgør det relevante retsgrundlag for tilbagesøgningen af disse midler (jf. bl.a. dom af 21.12.2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 33, og af 18.12.2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 37).

54 Under disse omstændigheder kan femte betragtning til forordning nr. 2988/95 ikke fortolkes således, at Unionen er forpligtet til at vedtage sektorspecifikke regler for at anvende de administrative foranstaltninger, der er fastsat i denne forordnings artikel 4. En sådan forpligtelse gælder nemlig kun for så vidt angår de administrative sanktioner, der er omhandlet i den pågældende forordnings artikel 5. Unionen har dog fortsat mulighed for at fastsætte regler for administrative foranstaltninger i de sektorspecifikke regler, som den vedtager.

55 Selv om artikel 5 i forordning nr. 2988/95 i øvrigt ikke kan finde direkte anvendelse på en økonomisk aktør, der har begået en uregelmæssighed som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 2, er det netop fordi pålæggelsen af administrative sanktioner, som er tilladt i henhold til denne artikel 5, er underlagt princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 39, 43 og 61, og af 13.12.2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, præmis 61 og 62).

56 Retten begik således en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 65 fastslog, at forordning nr. 2988/95 ikke i sig selv kan udgøre det relevante retsgrundlag for vedtagelsen af administrative foranstaltninger med henblik på tilbagesøgning af uberettiget oppebårne beløb.

57 For det andet har Kommissionen anfægtet den appellerede doms præmis 67, for så vidt som Retten heri fastslog, at denne forordnings artikel 7 ikke præciserer, hvilken kategori af aktører der skal være genstand for en administrativ foranstaltning.

58 I denne henseende følger det af artikel 7, andet punktum, i forordning nr. 2988/95, at Unionens administrative foranstaltninger og sanktioner »kan [...] anvendes på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden, samt personer, der er ansvarlige for uregelmæssigheden, eller som skal forhindre, at den finder sted«.

59 Den mulighed, der således gives denne bestemmelse, bidrager til virkeliggørelsen af formålet om at beskytte Unionens finansielle interesser, navnlig når støttemodtageren er en juridisk person, som ikke længere eksisterer eller ikke råder over tilstrækkelige midler til at tilbagebetale de pågældende beløb. Denne fortolkning er navnlig berettiget i lyset af det mål om en effektiv bekæmpelse af svig, der er nævnt i fjerde betragtning til forordning nr. 2988/95 (dom af 29.2.2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, præmis 53).

60 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen gjort gældende, at PB deltog i uregelmæssigheder som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 2, bl.a. i forbindelse med koordineringen af disse uregelmæssigheder og udarbejdelsen af e-mails eller ved at spise frokost med et medlem af bedømmelsesudvalget. Hvis det antages, at disse faktiske omstændigheder er godtgjort, burde PB i sin egenskab af direktør for det koordinerende selskab ikke alene have afholdt sig fra at deltage i sådanne uregelmæssigheder, men skulle ligeledes have sikret sig, at disse ikke blev begået. PB's handlinger var følgelig omfattet af bestemmelserne i forordningens artikel 7, andet punktum.

61 Idet det stadig antages, at de faktiske omstændigheder er godtgjort, følger det heraf, at Kommissionen var berettiget til at holde PB solidarisk ansvarlig med det koordinerende selskab for betalingen af de beløb, som dette selskab uberettiget havde oppebåret i henhold til de to omhandlede offentlige kontrakter, idet den alene støttede den omtvistede afgørelse på artikel 4 og 7 i forordning nr. 2988/95.

62 Som Kommissionen med rette har anført, følger det i øvrigt af artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF, at finansforordningen af 2002 udgør generel lovgivning for gennemførelsen af budgettet og ikke en sektorspecifik lovgivning, som bør have forrang for den generelle lovgivning, der udgøres af forordning nr. 2988/95. Det er ligeledes uden betydning, at denne finansforordning kun henviser til Unionens kontrahent.

63 Denne konklusion gælder ligeledes for finansforordningen af 2002, som ændret ved forordning nr. 1995/2006, som fandt anvendelse for så vidt angår den del af den omtvistede afgørelse, der pålagde PB at tilbagebetale de betalinger, som Kommissionen fandt var blevet uberettiget udbetalt til det koordinerende selskab i henhold til den kontrakt, der blev indgået i 2008 i forlængelse af det andet udbud.

64 Henset til det tværgående formål om beskyttelse af Unionens finansielle interesser, der forfølges med forordning nr. 2988/95, og som er nævnt i nærværende doms præmis 51, skal artikel 103, stk. 2, i finansforordningen af 2002 og artikel 103, stk. 3, i finansforordningen af 2002, som ændret ved forordning nr. 1995/2006, desuden fortolkes i lyset af artikel 7 i forordning nr. 2988/95.

65 Det følger heraf, at artikel 103, stk. 2, i finansforordningen af 2002, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, og artikel 4 og 7 i forordning nr. 2988/95, skal anses for at bemyndige EU-institutionerne til med henblik på at opnå tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb at rette henvendelse til personer, der er knyttet til kontrahenten, og som under udbudsproceduren eller gennemførelsen heraf har deltaget i gennemførelsen af uregelmæssigheder, men også til de personer, der er ansvarlige for disse uregelmæssigheder, og de personer, der skulle sikre, at de nævnte uregelmæssigheder ikke blev begået.

66 Under disse omstændigheder var det med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 69 fastslog, at anvendelsen af denne forordnings artikel 4 og 7, sammenholdt med artikel 103 i finansforordningen af 2002, ikke gjorde det muligt at vedtage en administrativ foranstaltning i forhold til PB.

67 Det eneste anbringende, som Kommissionen har fremsat til støtte for appellen, skal derfor tiltrædes i sin helhed, og den appellerede dom skal følgelig ophæves.

Søgsmålet for Retten

68 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten trufne afgørelse, træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

69 Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

70 Domstolen råder nemlig ikke over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse i sagen, for så vidt som der er nedlagt påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

71 Under disse omstændigheder finder Domstolen ikke sagen moden til påkendelse. Følgelig skal sagen hjemvises til Retten, for så vidt som den vedrører annullation af den omtvistede afgørelse.

72 Punkt 2 i den appellerede doms konklusion, hvorefter Retten i øvrigt frifandt Kommissionen i PB's søgsmål, og som ikke blev appelleret, har derimod retskraft, uanset den delvise ophævelse af denne dom (jf. i denne retning dom af 4.3.2021, Kommissionen mod Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, præmis 109 og 110).

Sagsomkostninger

73 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om appelsagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 14. september 2022, PB mod Kommissionen (T-775/20, EU:T:2022:542), ophæves.**

2) **Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret, for så vidt som den vedrører annullation af Kommissionens afgørelse C(2020)7151 af 22. oktober 2020 vedrørende en administrativ foranstaltning mod direktøren for selskabet [fortroligt] om tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb i henhold til kontrakterne med referencenr. TACIS/2006/101-510 og CARDS/2008/166-429.**

3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter