Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Överklagande – Offentlig upphandling av tjänster – Oegentligheter i förfarandet för tilldelning av kontrakt – Förordning (EG) nr 2988/95 – Artiklarna 4, 5 och 7 – Beslut att återkräva de belopp som betalats ut felaktigt – Debetnotor – Åtskillnad mellan administrativa åtgärder och administrativa sanktioner – Möjlighet att vidta en administrativ åtgärd i avsaknad av sektorsspecifika föreskrifter – Beslut om återkrav med stöd av förordning nr 2988/95 och förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 – Förordning nr 1605/2002 – Artikel 103 – Möjlighet till återkrav från en styrelseledamot i den ekonomiska aktör som mottagit medel från Europeiska unionen”

I mål C-721/22 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 24 november 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 och J. Estrada de Solà, båda i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

PB, företrädd av L. Levi, avocate,

sökande i första instans,

Europeiska unionens råd,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

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

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

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

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 14 september 2022, PB/kommissionen (T-775/20, EU:T:2022:542) (nedan kallad den överklagade domen). Genom den domen ogiltigförklarade tribunalen kommissionens beslut C(2020) 7151 final av den 22 oktober 2020 om vidtagande av en administrativ åtgärd mot en styrelseledamot i [sekretessbelagd uppgift] i syfte att återkräva felaktigt utbetalda belopp som mottagits enligt kontrakten TACIS/2006/101–510 och CARDS/2008/166–429 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 2988/95

2 I tredje till femte skälen 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:

”… Det är … viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada [Europeiska] gemenskapernas finansiella intressen.

För att kampen mot bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen skall bli mer effektiv är det nödvändigt att införa en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken.

De oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.”

3 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.”

4 I artikel 2 i förordningen anges följande:

”1. Kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner skall införas i den mån som de är nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapsrätten. De skall vara effektiva, proportionella och avskräckande, så att de säkerställer ett adekvat skydd för gemenskapens finansiella intressen.

2. Administrativa sanktioner får endast beslutas om de har införts genom en gemensk[ap]srättsakt som föregår oegentligheten. Om förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktiv.

…”

5 Avdelning II i förordningen, med rubriken ”Administrativa åtgärder och sanktioner”, innehåller artiklarna 4–7.

6 Artikel 4 i förordningen har följande lydelse:

”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,

– genom förlust, helt eller delvis, av den garanti som ställts som säkerhet för en begäran om en förmån som beviljats eller när ett förskott mottagits.

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

3. Beroende på omständigheterna skall handlingar leda till att en förmån inte beviljas eller till att den dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den gemenskapslagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats.

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

7 I artikel 5 i förordningen föreskrivs följande:

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

…

c) förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån,

…

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i de regler för olika sektorer som redan finns då denna förordning träder i kraft, kan andra oegentligheter endast ge upphov till sådana sanktioner som inte kan jämställas med en sådan sanktion av straffrättslig art som anges i punkt 1, i den mån sådana sanktioner är oumbärliga för att reglerna skall kunna tillämpas på ett riktig[t] sätt.”

8 I artikel 7 i förordningen föreskrivs följande:

”Administrativa gemenskapsåtgärder och sanktioner får tillämpas mot sådana ekonomiska aktörer som avses i artikel 1, dvs. fysiska eller juridiska personer, liksom andra enheter som enligt nationell lag har rättskapacitet, och som har begått oegentligheten. De kan också tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås.”

Förordning nr 99/2000

9 Genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 99/2000 av den 29 december 1999 om bistånd till partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien (EGT L 12, 2000, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2112/2005 av den 21 november 2005 (EUT L 344, 2005, s. 23), infördes TACIS-programmet för att säkerställa övergången till marknadsekonomi och stärka demokratin och rättsstaten i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien.

Förordning nr 2666/2000

10 I rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000 om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt om upphävande av förordning (EG) nr 1628/96 och om ändring av förordningarna (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 1360/90 och besluten 97/256/EG och 1999/311/EG (EGT L 306, 2000, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2257/2004 av den 20 december 2004 (EUT L 389, 2004, s. 1), föreskrevs bland annat att gemenskapsstöd skulle tillhandahållas, genom CARDS-programmet, för återuppbyggnad, utveckling och stabilisering till länderna i sydöstra Europa för deltagande i stabiliseringsprocessen och associeringsprocessen med Europeiska unionen.

2002 års budgetförordning

11 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) (nedan kallad 2002 års budgetförordning) föreskrevs följande:

”Om en institution under det att ett upphandlingsförfarande pågår eller ett kontrakt genomförs upptäcker att väsentliga fel eller oegentligheter begåtts eller att bedrägeri förekommit skall den utan dröjsmål avbryta genomförandet.

Om dessa fel, oegentligheter eller bedrägerier kan tillskrivas kontraktsparten, får institutionen dessutom hålla inne planerade betalningar eller återkräva redan utbetalade belopp, i proportion till omfattningen av felen, oegentligheterna eller bedrägerierna.”

12 Artikel 103 i förordning nr 1605/2002, 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 i 2006 års version), har följande lydelse:

”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.”

Bakgrund till tvisten

13 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 2–33 i den överklagade domen. De kan, med avseende på förevarande överklagande, sammanfattas på följande sätt.

14 Unionen tilldelade ett konsortium två offentliga kontrakt och ingick därefter två avtal med konsortiets samordnande bolag, under år 2006 respektive år 2008. Det första kontraktet, till ett värde av högst 4 410 000 euro, avsåg tillhandahållande av tekniskt bistånd till de ukrainska myndigheterna för tillnärmning av ukrainsk rätt till unionsrätten. Den andra typen, till ett värde av högst 1 999 125 euro, bestod i att tillhandahålla tekniskt bistånd till Högsta rättsrådet i Serbien.

15 Efter anonyma angivelser mot det samordnande företaget gjorde Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) en utredning och drog, i två rapporter, slutsatsen att det förekom allvarliga oegentligheter och möjliga korruptionsbrott i samband med båda kontrakten.

16 På grundval av Olafs rapporter antog kommissionen den 15 oktober 2019 två beslut i vilka den klandrade det samordnande bolaget för att ha gjort sig skyldigt till väsentliga oegentligheter, i den mening som avses i artikel 103 i 2002 års budgetförordning, under de två aktuella upphandlingsförfarandena. Dessa oegentligheter framstod som tillräckligt allvarliga för att samtliga utbetalningar skulle anses ha utbetalats felaktigt och skulle återkrävas.

17 Det samordnande bolaget överklagade dessa två beslut till tribunalen. Genom domar av den 21 december 2021, HB/kommissionen (T-795/19, EU:T:2021:917), och HB/kommissionen (T-796/19, EU:T:2021:918), avvisade tribunalen delvis talan i de båda målen, med motiveringen att talan inte kunde tas upp till sakprövning i den del den avsåg ogiltigförklaring av nämnda beslut om återkrav, och ogillade talan i övrigt, i den del den avsåg unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar. Dessa domar, som överklagats, har upphävts genom dagens dom kommissionen/HB (C-160/22 P och C-161/22 P).

18 Den 13 december 2019 informerade kommissionen PB, som är styrelseledamot i det samordnande bolaget, om att den hade för avsikt att vidta sådana administrativa åtgärder mot PB som föreskrivs i artiklarna 4 och 7 i förordning nr 2988/95. Enligt kommissionen uppfattning kunde PB hållas

personligt ansvarig, eftersom han i egenskap av styrelseledamot hade deltagit i oegentligheterna vid tilldelningen av de två aktuella kontrakten. Han borde, i egenskap av styrelseledamot i det samordnande bolaget, ha sett till att sådana oegentligheter inte begicks.

19 Den 22 oktober 2020 antog kommissionen det omtvistade beslutet med stöd av artiklarna 4 och 7 i förordning nr 2988/95 och artikel 103 i 2002 års budgetförordning. I beslutet förklarades PB solidariskt ansvarig med det samordnande bolaget för betalningen av 4 241 507 euro för det första kontrakt som avses i punkt 14 ovan och 797 230,86 euro för det andra kontrakt som avses i samma punkt.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 24 december 2020 väckte PB talan vid tribunalen och yrkade att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras och att unionen skulle förpliktas att återbetala samtliga belopp som eventuellt återkrävts av kommissionen med stöd av det beslutet, jämte dröjsmålsränta enligt den räntesats som Europeiska centralbanken (ECB) tillämpade, med tillägg av 7 procentenheter, för skadestånd på 10 000 euro, med förbehåll för eventuella preciseringar, och att ersätta samtliga rättegångskostnader.

21 I den överklagade domen prövade tribunalen endast PB:s tredje grund till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, om att det beslutet saknade rättslig grund och att den straffrättsliga legalitetsprincipen och principen om tillämpning av den lindrigare strafflagstiftningen hade åsidosatts. Tribunalen drog, i punkterna 55, 63 och 64 i den överklagade domen, den slutsatsen av domen av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkterna 52–56), att artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95, enligt vilka det är tillåtet att vidta administrativa åtgärder och sanktioner, saknar direkt effekt utanför den gemensamma jordbrukspolitiken och andra områden som omfattas av motsvarande regler, såsom den gemensamma handelspolitiken. Tribunalen drog av detta slutsatsen att antagandet av administrativa åtgärder och sanktioner mot dem som gjort sig skyldiga till oegentligheter förutsätter att det utfärdas sektorsspecifika föreskrifter som överensstämmer med denna förordning och som dessa åtgärder och sanktioner ska grundas på. Dessa åtgärder och sanktioner kan således inte grunda sig enbart på förordning nr 2988/95.

22 I punkterna 66 och 67 i den överklagade domen konstaterade tribunalen dessutom att varken artikel 4 i denna förordning eller artikel 103 andra stycket i 2002 års budgetförordning ger kommissionen rätt att kräva återbetalning av felaktigt utbetalda belopp från andra personer eller enheter än mottagarna. Tribunalen påpekade även att artikel 7 i förordning nr 2988/95 inte preciserar vilken kategori av aktörer som ska bli föremål för en administrativ åtgärd i ett sådant fall.

23 Tribunalen fann följaktligen, i punkt 70 i den överklagade domen, att det omtvistade beslutet saknade rättslig grund. Efter att i punkt 71 i den överklagade domen ha bifallit talan såvitt avsåg den tredje grunden för talan om ogiltigförklaring av det beslutet, ogiltigförklarade tribunalen detta beslut och fann följaktligen inte att det var nödvändigt att pröva de övriga nio grunder som PB hade åberopat.

24 Slutligen ogillade tribunalen, i punkt 91 i den överklagade domen, PB:s skadeståndsyrkande i sak, samtidigt som den, i punkt 80 i den överklagade domen, fann att det saknades anledning att först pröva huruvida yrkandet kunde tas upp till sakprövning. Tribunalen fann, i punkt 89 i den överklagade domen, att PB inte hade visat att det fanns ett orsakssamband mellan kommissionens påstått felaktiga handlande och den åberopade skadan.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

25 Kommissionen har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva den första och den tredje punkten i domslutet i den överklagade domen,

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

– förplikta PB att ersätta rättegångskostnaderna.

26 PB har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta kommissionen att ersätta samtliga rättegångskostnader.

Prövning av överklagandet

27 Kommissionen har till stöd för sitt överklagande åberopat en enda grund, som riktar sig mot den första punkten i domslutet i den överklagade domen.

Parternas argument

28 För det första har kommissionen till stöd för sin enda grund för överklagandet ifrågasatt tribunalens resonemang i punkterna 51–64 i den överklagade domen, eftersom tribunalen i punkt 65 i den överklagade domen fann att förordning nr 2988/95 inte i sig kunde utgöra den relevanta rättsliga grunden för att vidta administrativa åtgärder för att återkräva felaktigt uppburna belopp. Tribunalen åsidosatte därigenom artiklarna 4 och 7 i denna förordning, vilket utgör en självständig och tillräckligt precis grund för att vidta sådana åtgärder som inte har karaktären av sanktion.

29 Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkt 51 i den överklagade domen, som utgör utgångspunkten för dess resonemang, genom att av femte skälet i nämnda förordning dra slutsatsen att unionslagstiftaren kräver att sektorsspecifika föreskrifter antas för att administrativa åtgärder och sanktioner ska kunna vidtas mot dem som har gjort sig skyldiga till oegentligheter. Detta skäl fordrar dock inte nödvändigtvis att man grundar sig på sektorsspecifika föreskrifter och utesluter inte heller att förordning nr 2988/95 kan ha en självständig verkan.

30 Kommissionen har även anfört att tribunalen, i punkterna 51–57 i den överklagade domen, drog den slutsatsen av domen av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648), att förordningen var en ramförordning som fordrade sektorsspecifika föreskrifter för att

sanktioner ska kunna tillämpas och för att de personkategorier som avses med sanktionerna ska kunna fastställas. Denna tolkning gäller emellertid endast de sanktioner som föreskrivs i artikel 5 i nämnda förordning, på vilka den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artikel 2.2 i förordningen är tillämpliga. Att utsträcka en sådan tolkning till att omfatta administrativa åtgärder, som syftar till att skydda unionens ekonomiska intressen och som inte utgör sanktioner, skulle enligt kommissionen innebära att förordning nr 2988/95 förlorade sin ändamålsenliga verkan och tvingande karaktär.

31 Om dessa sektorspecifika föreskrifter ska tillämpas i egenskap av *lex specialis*, skulle förordning nr 2988/95 dessutom ha en egen, självständig rättsverkan om sådana bestämmelser inte fanns. I domen av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkterna 32–34), erinrade domstolen för övrigt om att bestämmelserna i en förordning i allmänhet har omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna, vilket innebär att genomförandeåtgärder endast undantagsvis krävs för ”vissa bestämmelser i förordningar”, såsom sanktionsbestämmelserna i förordning nr 2988/95.

32 Mot denna bakgrund begränsar sig domen av den 21 december 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), och domen av den 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), till vilka tribunalen hänvisade i punkterna 59 och 60 i den överklagade domen, till att konstatera att när det finns sektorspecifika föreskrifter om indrivning ska dessa tillämpas i egenskap av *lex specialis*, i stället för den *lex generalis* som förordning nr 2988/95 utgör. Eftersom det i dessa båda mål fanns sektorsspecifika föreskrifter, ankom det under alla omständigheter inte på domstolen att pröva om denna förordning kunde utgöra en självständig grund för återkrav i avsaknad av sektorsspecifika föreskrifter.

33 Med detta sagt har såväl tribunalen som domstolen upprepade gånger uttryckligen erkänt en direkt, självständig tillämpning av artikel 4 i den förordningen för att återkräva sådana belopp, bland annat i dom av den 15 april 2011, IPK International/kommissionen (T-297/05, EU:T:2011:185, punkt 117), dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 72), och dom av den 9 juli 2015, Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448, punkt 76). Denna rättspraxis har allmän giltighet och kan således inte, tvärtemot vad tribunalen fann i punkterna 62–64 i den överklagade domen, begränsas till den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken.

34 För det andra har kommissionen kritiserat resonemanget i punkterna 67 och 69 i den överklagade domen, såtillvida som tribunalen där fann att artikel 103 i 2002 års budgetförordning, i egenskap av sektorsspecifika föreskrifter, gjorde det möjligt att återkräva medel enbart från avtalsparten och inte från tredje man, såsom styrelseledamoten i det samordnande bolaget.

35 Det framgår av punkt 67 i den domen att artikel 7 i förordning nr 2988/95 inte preciserar vilken kategori av aktörer som ska bli föremål för en administrativ åtgärd. I punkt 69 i den överklagade domen slog tribunalen dessutom fast att en kombinerad tillämpning av artikel 103 i 2002 års budgetförordning och artiklarna 4 och 7 i förordning nr 2988/95 inte gjorde det möjligt att vidta en administrativ åtgärd mot PB, eftersom PB inte var direkt mottagare av de aktuella betalningarna.

36 Enligt kommissionen följer det av artikel 322.1 a FEUF att en förordning som i likhet med 2002 års budgetförordning fastställer finansiella bestämmelser om bland annat hur budgeten ska fastställas och genomföras är en allmän lagstiftning som rör genomförandet av budgeten, inte

sektorsspecifika föreskrifter. 2002 års budgetförordning och förordning nr 2988/95 ska därför ses som två kompletterande allmänna regelverk och inte som *lex generalis* respektive *lex specialis*. Det är därför möjligt, och till och med ofta nödvändigt, att tillämpa båda förordningarna tillsammans.

37 För den offentliga upphandlingen avseende Ukraina är de relevanta sektorsspecifika föreskrifterna förordning nr 99/2000, i dess lydelse enligt förordning nr 2112/2005, och för den offentliga upphandlingen avseende Serbien förordning nr 2666/2000, i dess lydelse enligt förordning nr 2257/2004.

38 Genom att i punkt 67 i den överklagade domen slå fast att artikel 7 i förordning nr 2988/95 ”inte närmare anger vilken kategori av aktörer som ska bli föremål för en administrativ åtgärd”, åsidosatte tribunalen den andra meningen i denna artikel, enligt vilken administrativa åtgärder ”också [kan] tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås”. I förevarande fall omfattas PB, i egenskap av styrelseledamot i det samordnande bolaget, av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

39 PB har för sin del för det första bestritt kommissionens argument och understrukit att tribunalen inte har hävdat att femte skälet i förordningen skulle kunna ha företräde framför bestämmelserna i nämnda förordning. Kommissionens argument mot tribunalens kvalificering av denna förordning som ”ramförordning” är dessutom verkningslös, eftersom den kvalificering som ”allmänna bestämmelser”, som kommissionen har föreslagit, är likvärdig.

40 PB har vidare gjort gällande att kommissionen felaktigt har kritiserat tribunalen för att dels ha tillämpat rättspraxis avseende administrativa sanktioner på administrativa åtgärder, dels ha funnit att artikel 4 i nämnda förordning inte i sig kan utgöra den relevanta rättsliga grunden för administrativa åtgärder som syftar till att återkräva felaktigt uppburna belopp. Ingen av de tre domar som kommissionen har nämnt är nämligen relevant, eftersom såväl domen av den 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punkterna 56 och 57), som domen av den 13 december 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 72), och domen av den 9 juli 2015, Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448, punkt 76), omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det var riktigt av tribunalen att slå fast att inom ramen för det politikområdet hade systemet för administrativa sanktioner och åtgärder införts redan innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft.

41 Domstolen har dessutom redan understrukit, bland annat i punkt 37 i domen av den 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), att denna förordning endast fastställer allmänna regler för kontroll och sanktioner, vilka inte kan utgöra en tillräcklig rättslig grund för återkrav av medel som använts felaktigt. Enligt PB är denna rättspraxis relevant som stöd för påståendet i punkt 58 i den överklagade domen att det inte finns några betydande skillnader i domstolens praxis mellan genomförandet av de administrativa sanktioner och de administrativa åtgärder som föreskrivs i nämnda förordning.

42 PB har dessutom ifrågasatt huruvida kommissionens kritik är relevant, eftersom kommissionen inte har bestritt att det omtvistade beslutet vilade på två rättsliga grunder. Om kommissionen hade ansett att förordning nr 2988/95 utgjorde en tillräcklig rättslig grund för att anta det omtvistade beslutet, skulle den inte även ha grundat det beslutet på artikel 103 i 2002 års budgetförordning.

43 PB anser slutligen att det saknar betydelse huruvida 2002 års budgetförordning kvalificeras som ”sektorsspecifika föreskrifter” eller ”allmänna bestämmelser”. Det följer nämligen av domen av den 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), att denna budgetförordning kunde ligga till grund för en åtgärd som minskade ett bidrag från Europeiska flyktingfonden. Tribunalen följde endast denna dom genom att i punkterna 65 och 66 i den överklagade domen undersöka om budgetförordningen gav kommissionen rätt att anta det omtvistade beslutet.

44 För det andra har PB bestritt kommissionens argument mot punkterna 67 och 69 i den överklagade domen och gjort gällande att den andra meningen i artikel 7 i förordning nr 2988/95 är en helt fakultativ bestämmelse som, för att kunna tillämpas, kräver att den preciseras i en unionsrättsakt. PB har vidare gjort gällande att en administrativ åtgärd endast kan tillämpas om den gör det möjligt att dra in en förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt. Av detta följer att ett sådant återkallande inte kan beslutas med avseende på en person som, i likhet med PB, inte har åtnjutit denna fördel.

Domstolens bedömning

45 För det första har kommissionen till stöd för sin enda grund för överklagandet ifrågasatt tribunalens resonemang i punkterna 51–64 i den överklagade domen, som utmynnade i att tribunalen i punkt 65 i den domen fann att förordning nr 2988/95 inte i sig kunde utgöra den relevanta rättsliga grunden för att vidta administrativa åtgärder för att återkräva felaktigt uppburna belopp.

46 Som domstolen upprepade gånger har konstaterat inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma handelspolitiken, är skyldigheten att återbetala en förmån som erhållits otillbörligt genom ett rättsstridigt förfarande inte en sanktion, **som fordrar en klar och otvetydig rättslig grund separat från förordning nr 2988/95**, utan helt enkelt följden av konstaterandet att de villkor som krävs för att få den förmån som följer av unionsbestämmelserna har konstruerats, vilket innebär att förmånen har erhållits otillbörligt och följaktligen att den ska återställas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 56, dom av den 4 juni 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punkt 28, dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 65, dom av den 17 september 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 45, och dom av den 29 februari 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punkt 57).

47 Av detta följer att när de konstaterade oegentligheterna medför att de avtal enligt vilka EU-finansiering skulle tilldelas en ekonomisk aktör inte kunde anses ha ingåtts på ett giltigt sätt för att erhålla den aktuella finansieringen, ska en administrativ åtgärd, i den mening som avses i artikel 4.1 första strecksatsen i förordning nr 2988/95, tillämpas, bestående i ett krav på återbetalning av de medel som oriktigt betalats ut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 67).

48 Domstolen har således redan slagit fast att en administrativ åtgärd som består i att från en aktör återkräva den fördel som denne otillbörligen har åtnjutit kan vidtas enbart med stöd av artikel 4 i förordning nr 2988/95.

49 Genom att föreskriva att ”handlingar [ska] leda till att en förmån inte beviljas eller till att den dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den [union]slagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats”, är artikel 4.3 i den förordningen direkt tillämplig i alla dess delar, följaktligen även i avsaknad av bestämmelser som konkretiserar den.

50 I motsats till vad tribunalen slog fast i punkterna 62–64 i den överklagade domen kan den rättspraxis som nämns i punkterna 46 och 47 i förevarande dom överföras på en situation där offentliga kontrakt finansieras med medel som unionen beviljat inom ramen för CARDS och TACIS-programmen. Det framgår av domstolens praxis att unionen genom dessa fonder endast ska finansiera sådana åtgärder som utförs helt i enlighet med principerna och reglerna för offentlig upphandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punkt 43, och dom av den 8 juni 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, punkt 31).

51 En sådan tolkning bidrar till ett effektivt skydd av unionens ekonomiska intressen och till att säkerställa den ändamålsenliga verkan av förordning nr 2988/95. Det framgår nämligen av tredje och fjärde skälen i denna förordning att den syftar till att säkerställa skyddet av unionens ekonomiska intressen ”på alla områden” och att fastställa ”en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av [unionens] politik”. Det framgår även av artikel 2.1 i nämnda förordning att kontroller samt administrativa åtgärder och sanktioner ska införas i den mån de är ”nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av [union]srätten”, vilket onekligen inbegriper reglerna om offentlig upphandling.

52 Målet att skydda unionens finansiella intressen, som eftersträvas med förordning nr 2988/95, bekräftar att artikel 4.3 i denna förordning ska tillämpas, utan att det är nödvändigt att anta sektorsspecifika föreskrifter, för att inte förlama unionens möjligheter att agera för att skydda sina finansiella intressen.

53 När däremot unionslagstiftaren har valt att i annan allmän eller sektorsspecifik lagstiftning etablera en skyldighet att återkräva medel som har utbetalats felaktigt, är det denna lagstiftning som är den relevanta rättsliga grunden för att återkräva dessa medel (se, bland annat, dom av den 21 december 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 33, och dom av den 18 december 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punkt 37).

54 Under dessa omständigheter kan femte skälet i förordning nr 2988/95 inte tolkas så, att unionen är skyldig att anta sektorsspecifika föreskrifter för att tillämpa de administrativa åtgärder som föreskrivs i artikel 4 i denna förordning. En sådan skyldighet gäller nämligen endast i fråga om de administrativa sanktioner som avses i artikel 5 i nämnda förordning. Unionen behåller emellertid möjligheten att föreskriva regler om administrativa åtgärder i de sektorsspecifika föreskrifter som den antar.

55 Även om artikel 5 i förordning nr 2988/95 inte kan tillämpas direkt på en ekonomisk aktör som har gjort sig skyldig till en oegentlighet, i den mening som avses i artikel 1.2 i den förordningen, är det just för att åläggande av administrativa sanktioner, med stöd av nämnda artikel 5, för sin del är underkastad den straffrättsliga legalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, punkterna 39, 43 och 61, och dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkterna 61 och 62).

56 Tribunalen gjorde således en felaktig rättstillämpning när den i punkt 65 i den överklagade domen slog fast att förordning nr 2988/95 inte i sig kan utgöra den relevanta rättsliga grunden för att vidta administrativa åtgärder för att återkräva belopp som uppburits felaktigt.

57 För det andra har kommissionen ifrågasatt punkt 67 i den överklagade domen, i den del tribunalen där slog fast att artikel 7 i förordningen inte preciserar vilken kategori av aktörer som ska bli föremål för en administrativ åtgärd.

58 Det framgår av artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 att unionens administrativa åtgärder och sanktioner ”får tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av en oegentlighet och mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås”.

59 Den möjlighet som ges i denna bestämmelse bidrar till att förverkliga målet att skydda unionens finansiella intressen, särskilt när mottagaren är en juridisk person som inte längre existerar eller har tillräckliga medel för att återbetala de aktuella beloppen. Denna tolkning är särskilt motiverad med tanke på målet att säkerställa en effektiv bedrägeribekämpning, vilket nämns i fjärde skälet i förordning nr 2988/95 (dom av den 29 februari 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punkt 53).

60 I förevarande fall har kommissionen hävdat att PB deltog i oegentligheter i den mening som avses i artikel 1.2 i förordningen, bland annat genom att samordna dessa oegentligheter, skriva mejl och luncha med en ledamot i utvärderingskommittén. Även om det antas att dessa omständigheter är styrkta, borde PB, i egenskap av styrelseledamot i det samordnande bolaget, inte bara ha avstått från att delta i sådana oegentligheter, utan även ha försäkrat sig om att dessa inte begicks. PB:s handlande omfattades följaktligen av bestämmelserna i artikel 7 andra meningen i nämnda förordning.

61 Av detta följer, under förutsättning att de faktiska omständigheterna är styrkta, att kommissionen hade rätt att förklara PB solidariskt ansvarig med det samordnande bolaget för betalningen av de belopp som felaktigt uppburits av detta bolag inom ramen för de två offentliga kontrakten i fråga, genom att grunda det omtvistade beslutet enbart på artiklarna 4 och 7 i förordning nr 2988/95.

62 Såsom kommissionen med rätta har gjort gällande följer det dessutom av artikel 322.1 a FEUF att 2002 års budgetförordning utgör en allmän reglering av budgetens genomförande och inte sektorsspecifika föreskrifter som ska ha företräde framför de allmänna bestämmelser som utgörs av förordning nr 2988/95. Det saknar även betydelse att budgetförordningen endast hänvisar till unionens avtalspart.

63 Denna slutsats gäller även för 2002 års budgetförordning, i dess lydelse enligt förordning nr 1995/2006, som var tillämplig beträffande den del av det omtvistade beslutet där PB ålades att återbetala de betalningar som kommissionen ansåg hade betalats ut på felaktiga grunder till det samordnande bolaget i enlighet med det avtal som ingicks år 2008 efter den andra offentliga upphandlingen.

64 Med hänsyn till det övergripande målet att skydda unionens ekonomiska intressen som eftersträvas med förordning nr 2988/95, och som erinras om i punkt 51 ovan, ska artikel 103 andra stycket i 2002 års budgetförordning och artikel 103 tredje stycket i 2002 års budgetförordning, i dess lydelse enligt förordning nr 1995/2006, tolkas mot bakgrund av artikel 7 i förordning nr 2988/95.

65 Av detta följer att artikel 103 andra stycket i 2002 års budgetförordning, jämförd med artikel 1.2 samt artiklarna 4 och 7 i förordning nr 2988/95, ska anses ge unionsinstitutionerna befogenhet att, för att erhålla återbetalning av felaktigt utbetalda belopp, rikta sig mot personer med koppling till avtalsparten vilka under upphandlingsförfarandet eller genomförandet av kontraktet har deltagit i genomförandet av en oegentlighet men också mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås.

66 Under dessa omständigheter gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den i punkt 69 i den överklagade domen slog fast att en tillämpning av artiklarna 4 och 7 i denna förordning jämförda med artikel 103 i 2002 års budgetförordning inte gjorde det möjligt att vidta en administrativ åtgärd gentemot PB.

67 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den enda grund som kommissionen har åberopat till stöd för sitt överklagande. Den överklagade domen ska följaktligen upphävas.

Återförvisning av målet till tribunalen

68 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan denna, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.

69 Så är inte fallet här.

70 Domstolen förfogar nämligen inte över de upplysningar som krävs för att slutligt avgöra talan i den del den avser ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

71 Mot denna bakgrund kan målet inte anses färdigt för avgörande. Målet ska följaktligen återförvisas till tribunalen i den del det avser ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

72 Däremot har punkt 2 i domslutet i den överklagade domen, i vilken tribunalen ogillade PB:s talan i övrigt och vilken inte överklagats, vunnit rättskraft trots att domen delvis har upphävts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 mars 2021, kommissionen/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punkterna 109 och 110).

Rättegångskostnader

73 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende detta överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Europeiska unionens tribunals dom av den 14 september 2022, PB/kommissionen (T-775/20, EU:T:2022:542), upphävs.**

2) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal i den del det avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2020) 7151 final av den 22 oktober 2020 om vidtagande av en administrativ åtgärd mot en styrelseledamot i [sekretessbelagd uppgift] i syfte att återkräva felaktigt utbetalda belopp som mottagits enligt kontrakten TACIS/2006/101–510 och CARDS/2008/166–429.**

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter