Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. Bot
fremsat den 14. januar 2016 [1]

Forenede sager C-260/14 og C-261/14

Județul Neamț (sag C-260/14),
Județul Bacău (sag C-261/14)
mod
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse — beskyttelse af Unionens finansielle interesser — forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) — forordning (EF) nr. 1083/2006 — tildeling af en kontrakt om realisering af den støttede aktivitet, hvor støttemodtageren optræder som ordregivende myndighed — begrebet »uregelmæssighed« — rækkevidden af kriteriet om »tilsidesættelse af EU-retten« — de i udbudsproceduren omhandlede udvælgelseskriterier er i strid med national lovgivning — arten af de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne vedtager — administrative foranstaltninger eller sanktioner«

1. Udgør det forhold, at en ordregivende myndighed, der har modtaget støtte fra strukturfondene, har tilsidesat de nationale regler for indgåelse af offentlige kontrakter i forbindelse med tildelingen af en kontrakt om gennemførelse af den støttede aktivitet, en »uregelmæssighed« i henhold til forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [2] eller forordning (EF) nr. 1083/2006 [3]?

2. Udgør de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne foretager med henblik på at tilbagekalde en uretmæssigt opnået fordel, i givet fald administrative foranstaltninger eller sanktioner i henhold til disse forordninger?

3. Det er i det væsentlige de spørgsmål, Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău) har stillet i de foreliggende sager.

4. Disse spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med tvister mellem henholdsvis Județul Neamț (Neamțdistriktet) (sag C-260/14) og Județul Bacău (Bacăudistriktet) (sag C-261/14), der har modtaget støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), på den ene side, og Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministeriet for regional udvikling og offentlig forvaltning), som er den myndighed, der på regionalt plan varetager forvaltningen og kontrollen af anvendelsen af denne støtte, på den anden side. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice er af den opfattelse, at Neamțdistriktet og Bacăudistriktet har tilsidesat de nationale bestemmelser om offentlige indkøb ved indgåelsen af offentlige kontrakter vedrørende gennemførelse

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).

3 — Rådets forordning af 11.7.2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT 2006, L 210, s. 25).

af de støttede aktiviteter, og har derfor besluttet at inddrive 5% af den tildelte finansielle støtte. Neamțdistriktet og Bacăudistriktet har efterfølgende anfægtet lovligheden af de finansielle korrektioner, idet de har anført, at en »uregelmæssighed« i henhold til forordning nr. 2988/95 og nr. 1083/2006 bl.a. indebærer en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse.

5. I hovedsagerne overvejer den forelæggende ret, om det forhold, at en modtager af støtte fra strukturfondene, der handler som en ordregivende myndighed, alene har tilsidesat de nationale bestemmelser, i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, kan udgøre en uregelmæssighed, der medfører vedtagelse af finansielle korrektioner?

6. Jeg vil i dette forslag til afgørelse redegøre for, hvorfor en uregelmæssighed i forbindelse med en aktivitet, der medfinansieres af strukturfondene, efter min opfattelse ikke blot kan begrænse sig til en tilsidesættelse af EU-retten i snæver forstand.

7. Beskyttelse af Unionens finansielle interesser og sikring af de operationelle programmers effektivitet [4] via en lovlig og formelt rigtig anvendelse af strukturfondsmidlerne er mål, der kun kan realiseres korrekt, hvis den tildelte støtte vedrører handlinger og udgifter, hvis lovlighed ikke kan anfægtes, hverken i forhold til EU-retten eller i forhold til national lovgivning.

8. Jeg vil derfor foreslå Domstolen, at den fastslår, at det forhold, at en ordregivende myndighed, der modtager støtte fra strukturfondene, har tilsidesat nationale regler om indgåelse af offentlige kontrakter i forbindelse med tildelingen af kontrakten om gennemførelse af den støttede aktivitet, kan udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, stk. 7, i forordning nr. 1083/2006, for så vidt som denne handling har skadet eller kan skade EU's almindelige budget ved at pålægge det en uretmæssig udgift.

9. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at en sådan fortolkning blot foregriber de ændringer, der er foretaget inden for rammerne af den nye lovgivning om strukturfondene.

10. Med hensyn til arten af de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne har pligt til at vedtage i henhold til artikel 98, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006, henvises der til Domstolens faste praksis, hvorefter forpligtelsen til at refundere en uretmæssig fordel, der er opnået gennem en uregelmæssig praksis, ikke udgør en sanktion.

I – **EU-retten**

A – *Beskyttelse af Unionens finansielle interesser*

11. Følgende fremgår af anden til femte betragtning til forordning nr. 2988/95:

»[M]ere end halvdelen af Fællesskabernes udgifter udbetales til modtagerne gennem medlemsstaterne.

[R]eglerne for [den] decentraliserede [finansielle] forvaltning og for kontrolordningerne er fastlagt særskilt for de forskellige områder af fællesskabspolitikken; det er imidlertid 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.

4 — Et »operationelt program« er i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1083/2006 »et dokument forelagt af en medlemsstat og godkendt af Kommissionen, der fastsætter en udviklingsstrategi baseret på et sammenhængende sæt prioriteter, som skal gennemføres med støtte fra en fond eller for konvergensmålets vedkommende med støtte fra Samhørighedsfonden og EFRU«.

[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.«

12. I forordningens artikel 1 i afsnit I med overskriften »Generelle principper« bestemmes følgende:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. 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.«

13. I nævnte forordnings artikel 2 præciseres de regler, der gælder for vedtagelse af administrative foranstaltninger og sanktioner. Heri præciseres følgende:

»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.

3. Bestemmelserne i fællesskabsretten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende regler, i forhold til uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar.

[...]«

14. I artikel 4 i forordning nr. 2988/95 i afsnit II med overskriften »Administrative foranstaltninger og sanktioner« præciseres de regler, der gælder for administrative foranstaltninger, således:

»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.«

15. Forordningens artikel 5, der vedrører de regler, der gælder for administrative sanktioner, er affattet som følger:

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

a) betaling af en administrativ bøde

b) betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller de unddragne beløb, eventuelt med tillæg af rente; [...]

c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen […]

[...]«

B – *Gældende regler for operationer, der medfinansieres af strukturfondene*

16. EFRU er en af de strukturfonde, som Europa-Kommissionen har oprettet for at styrke den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i Unionen i overensstemmelse med det i artikel 174 TEUF opstillede mål. Denne fond bidrager hovedsageligt til at nedbringe de økonomiske, sociale og territoriale forskelle, der bl.a. opstår i regioner med udviklingsefterslæb og i regioner under økonomisk omstilling og med strukturvanskeligheder, ved bl.a. at samfinansiere nationale investeringer i virksomhederne, og i infrastruktur i tilknytning til forskning og innovation, miljø, energi og transport samt sundhed og uddannelse.

17. Lige som sin forgænger – forordning (EF) nr. 1260/1999 [5] – fastsætter forordning nr. 1083/2006 samtlige regler og procedurer for EFRU's, Den Europæiske Socialfonds (ESF) og Samhørighedsfondens interventioner.

18. Eftersom strukturfondene er omfattet af en fælles forvaltning, er medlemsstaterne og Kommissionen ansvarlige for forvaltningen og kontrollen af finansieringen. Ikke desto mindre tilkommer det i første omgang medlemsstaterne at gennemføre og kontrollere de operationer, der gennemføres i forbindelse med de operationelle programmer og at forfølge og korrigere uregelmæssigheder.

19. I artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 har EU-lovgiver defineret begrebet »uregelmæssighed« som »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over det almindelige budget«.

20. I denne forordnings artikel 60 og 61 har EU-lovgiver fastsat de principper, der finder anvendelse på de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer.

5 — Rådets forordning af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT1999, L 161, s. 1).

21. I nævnte forordnings artikel 98 præciseres dernæst de regler, der finder anvendelse på de finansielle korrektioner, som vedtages af medlemsstaterne. Artikel 98, stk. 2, første afsnit, bestemmer følgende:

»Medlemsstaten foretager de nødvendige finansielle korrektioner i forbindelse med enkeltstående eller systembetingede uregelmæssigheder, som konstateres i forbindelse med operationer eller operationelle programmer. De korrektioner, der foretages af en medlemsstat, består i helt eller delvis at annullere det offentlige bidrag fra det operationelle program. Medlemsstaten tager hensyn til uregelmæssighedernes art og betydning og det økonomiske tab for fondene.«

22. Gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1083/2006 er fastlagt i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 [6].

23. Forordning nr. 1083/2006 blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2014 ved forordning (EU) nr. 1303/2013 [7], som jeg vil gennemgå kortfattet i slutningen af min vurdering.

II – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

24. Kommissionen godkendte den 12. juli 2007 det regionale operationelle program for Rumænien under EFRU for perioden 2007-2011. Dette programs samlede budget ligger på ca. 4,38 mia. EUR, og EU-støtten beløber sig til 3,7 mia. EUR [8].

25. Det fremgår af den nationale sagsakt [9], at EFRU's medfinansieringssats i det regionale operationelle program udgør 84% (3 726 021 762 EUR). I de foreliggende sager skal den pågældende finansiering bidrage til gennemførelsen af programmets prioriterede felt nr. 3 (657 530 000 EUR), der navnlig sigter mod at forbedre infrastrukturerne for sundhed og uddannelse med henblik på at forbedre befolkningens adgang til vigtige tjenester.

26. Neamțdistriktet (sag C-260/14) og Bacăudistriktet (sag C-261/14) har indgået en finansieringsaftale om gennemførelsen af to operationer med ministeriet for regional udvikling og turisme (Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului) i dets egenskab af forvaltningsmyndighed for det regionale operationelle program.

27. I forbindelse med sag C-260/14 vedrører finansieringsaftalen renovering, udvidelse og modernisering af et skolecenter. Neamțdistriktet, der har modtaget midlerne i sin egenskab af ordregivende myndighed, lancerede et udbud om indgåelse af et offentligt udbud om revisionsydelser til en værdi af ca. 20 264,18 EUR, hvorefter der blev indgået en kontrakt om levering af revisionsydelser til en værdi af 19 410,12 EUR.

6 — Kommissionens forordning af 8.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1083/2006 og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EUT 2006, L 371, s. 1, og berigtigelse i EUT 2007, L 45, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 846/2009 af 1.9.2009 (EUT 2009, L 250, s. 1, herefter »forordning nr. 1828/2006«).

7 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af forordning nr. 1083/2006 (EUT 2013, L 347, s 320).

8 — Oplysninger om det pågældende program findes i den nationale sagsakt og på Kommissionens hjemmeside (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme) og på rumænsk på hjemmesiden http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html

9 — Jf. bl.a. dokumentet fra Neamț distriktsråd »Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: »Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman«, maj 2011, punkt 1.1. Dette dokument indgår i den nationale sagsakt. Jf. ligeledes vedrørende gennemførelsen af det prioriterede felt nr. 3 i det regionale operationelle program 2007-2013, afsnit I.4 i kandidatvejledningen, der findes på rumænsk på hjemmesiden http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html, under »stort interventionsområde 3.1«.

28. Det fremgår af de oplysninger, der er blevet fremsendt til Domstolen, at Neamțdistriktet i forbindelse med denne procedure har fastsat krav til de bydendes faglige kapacitet, som ministeriet for regional udvikling og offentlig forvaltning fandt var i strid med national ret.

29. Tildelingen af den pågældende kontrakt var betinget af, at den bydende dels kunne fremlægge en kontrakt indgået inden for de seneste tre år og med samme genstand som kontrakten i tildelingsproceduren, dels at den bydende rådede over en leder for kvalitetssikringssystemer inden for byggeriområdet.

30. Ministeriet for regional udvikling og offentlig forvaltning fandt, at det første krav var i strid med princippet om fri konkurrence, da det mente, at alle økonomiske aktører skulle kunne deltage i udbudsproceduren inden for kontraktens specifikke område, uden at den ordregivende myndighed, der er den myndighed, der har modtaget finansieringen, anvender finansieringskilden som et kriterium for støtteberettigelse. Ministeriet fandt, at det andet krav var irrelevant, henset til den offentlige kontrakts karakter. Under disse omstændigheder vedtog ministeriet for regional udvikling og offentlig forvaltning en finansiel korrektion på 5% af kontraktbeløbet.

31. I forbindelse med sag C-261/14 vedrører finansieringsaftalen renovering af en distriktsvej. Bacăudistriktet lancerede en udbudsprocedure om indgåelse af en offentlig bygge- og anlægskontrakt til en værdi af 2 820 515 EUR, i forbindelse med hvilken der blev indgået en kontrakt om udførelse af arbejderne den 17. september 2009.

32. Det fremgår af det for Domstolen fremlagte materiale, at Bacăudistriktet i forbindelse med denne procedure har anvendt uegnede tekniske specifikationer, der også blev anset for at være i strid med national lovgivning. Under disse omstændigheder vedtog ministeriet for regional udvikling og offentlig forvaltning ligeledes en finansiel korrektion på 5% af kontraktbeløbet.

33. Neamțdistriktet og Bacăudistriktet anlagt søgsmål vedrørende disse afgørelser om finansielle korrektioner. Den forelæggende ret er i forbindelse med disse tvister navnlig blevet anmodet om at træffe afgørelse om, hvorvidt der foreligger en »uregelmæssighed« i henhold til forordning nr. 2988/95 eller nr. 1083/2006, og eventuelt om arten af de finansielle korrektioner, som forvaltningsmyndigheden har vedtaget.

34. Da Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău) er i tvivl om fortolkningen af disse forordninger, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål [10]:

»1) Udgør den af en ordregivende myndighed – der er modtager af støtte fra strukturfondene – udviste tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter i forbindelse med indgåelsen af en offentlig kontrakt om gennemførelsen af den støtteberettigede aktivitet til en anslået kontraktværdi, der er lavere end tærsklen i artikel 7, litra a), i direktiv 2004/18/EF [11], en »uregelmæssighed« (på rumænsk: »abatere«) som omhandlet i artikel 1 i forordning [...] nr. 2988/95 eller en »uregelmæssighed« (på rumænsk: »neregularitate«) som omhandlet i artikel [2], nr. 7, i forordning [...] nr. 1083/2006?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 98, stk. 2, andet punktum, i forordning [...] nr. 1083/2006 da fortolkes således, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne – såfremt de er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af

10 — Med undtagelse af det første spørgsmål, der udelukkende er rejst i forbindelse med sag C-260/14, har den forelæggende ret fremsat identiske spørgsmål i begge sager.

11 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 31.3.2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114).

strukturfondene – som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, udgør administrative foranstaltninger som omhandlet i artikel 4 i forordning [...] nr. 2988/95 eller administrative sanktioner som omhandlet i forordningens artikel 5, litra c)?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares med, at de finansielle korrektioner, der foretages af medlemsstaterne, udgør administrative sanktioner, finder princippet om, at de mindst strenge bestemmelser anvendes med tilbagevirkende kraft som omhandlet i artikel 2, stk. 2, andet punktum, i forordning [...] nr. 2988/95, da anvendelse?

4) [Såfremt det andet spørgsmål besvares således, at de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne vedtager, udgør administrative sanktioner [12]], og såfremt de finansielle korrektioner er blevet anvendt på udgifter, der medfinansieres af strukturfondene, som følge af tilsidesættelse af bestemmelser om offentlige kontrakter, er artikel 2, stk. 2, i forordning […] nr. 2988/95 sammenholdt med artikel 98, stk. 2, andet punktum, i forordning [...] nr. 1083/2006, også henset til retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning, da til hinder for, at en medlemsstat foretager finansielle korrektioner reguleret ved en national retsakt, som træder i kraft efter det tidspunkt, hvor det antages, at den påståede tilsidesættelse af bestemmelserne om offentlige kontrakter er sket?«

35. Parterne i hovedsagerne, den rumænske, den ungarske og den nederlandske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

III – **Bedømmelse**

A – *Om det første spørgsmål om, hvorvidt de pågældende tilsidesættelser kan betegnes som »uregelmæssigheder«*

36. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om det forhold, at støttemodtageren i sin egenskab af ordregivende myndighed har tilsidesat den nationale lovgivning i forbindelse med indgåelsen af en offentlig kontrakt om gennemførelsen af en operation medfinansieret af strukturfondene, kan betragtes som en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 eller artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006.

37. Det skal således fremhæves, at som uregelmæssighed betragtes i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 »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«.

38. Definitionen af uregelmæssighed i forordning nr. 1083/2006 følger af definitionen i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Formuleringerne er delvist identiske, eftersom »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 er »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over det almindelige budget«.

12 — Det bemærkes, at selv om denne angivelse ikke findes i det fjerde spørgsmål i sag C-260/14, fremgår den udtrykkeligt af formuleringen af det samme spørgsmål i sag C-261/14. Denne angivelse er i øvrigt helt i overensstemmelse med realiteten i spørgsmålet.

39. En besvarelse af det af den forelæggende ret fremsatte spørgsmål kræver, at det først afgøres, hvilken af disse to forordninger, der finder anvendelse, for så vidt som EU-lovgivers definition af uregelmæssighed indgår i en række regler og principper, der er særegne for det område, der er omfattet af forordningen.

1. Om den forordning, der finder anvendelse

40. Skal de pågældende handlinger ses i lyset af bestemmelserne om beskyttelse af Unionens finansielle interesser eller i lyset af de generelle bestemmelser om strukturfondene?

41. Domstolen har en fast praksis på dette område.

42. De pågældende handlinger skal bedømmes i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, der i modsætning til forordning nr. 2988/95 er en sektorbestemt lovgivning.

43. I Somvao-dommen [13] fremhævede Domstolen artikel 1, stk. 1, i samt tredje til femte betragtning til forordning nr. 2988/95 og fastslog, at denne tekst har indført generelle regler for kontrol og sanktioner, der skal beskytte Unionens finansielle interesser mod uregelmæssigheder ved at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabets politikker [14].

44. I forordning nr. 2988/95 opstilles således en række principper, der skal overholdes i forbindelse med udarbejdelsen af sektorbestemt lovgivning. Som det fremgår af artikel 2, stk. 3, i samt tredje, femte og ottende betragtning til denne forordning, er det rent faktisk i forbindelse med reglerne for de enkelte sektorer udarbejdet af EU-lovgiver i henhold til de pågældende fællesskabspolitikker, at retningslinjerne for en decentraliseret forvaltning af budgettet, reglerne og principperne for de nationale forvaltnings- og kontrolordninger, adfærd, der betragtes som uregelmæssigheder, samt administrative foranstaltninger og sanktioner fastsættes.

45. De kompetente nationale myndigheder skal således tage udgangspunkt i reglerne for de enkelte sektorer, når de skal fastlægge en adfærd, der betragtes som en »uregelmæssighed«, og det er således på grundlag af disse bestemmelser, at de i givet fald skal foretage en tilbagesøgning af midler, der ikke er anvendt korrekt [15].

46. Dette er genstanden for forordning nr. 1083/2006.

47. Som det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 4, fastsætter denne forordning principperne for anvendelse af strukturfondene bl.a. ved at fastsætte bestemmelser for partnerskab, programmering og evaluering, idet den præciserer, de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne med hensyn til kontrol med operationer, og ved at fastsætte de principper, der finder anvendelse på påvisning og korrektion af uregelmæssigheder.

48. Definitionen af begrebet »uregelmæssighed« i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 er blevet tilpasset for at skabe sammenhæng og juridisk klarhed med hensyn til funktionen af strukturpolitikkerne og de særlige principper, der gælder herfor [16].

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Punkt 37 og den deri nævnte retspraksis.

16 — Jf. i denne forbindelse fodnote 1 i Kommissionens dokument »Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the Structural Funds of the Cohesion Fund for non-compliance with the rules on public procurement« (COCOF 07/0037/03).

49. Henset til disse aspekter, særlig Domstolens faste retspraksis, er det således på grundlag af artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, der til forskel fra forordning nr. 2988/95 er en sektorbestemt forordning, at det skal afgøres, om de i hovedsagerne omhandlede praksis udgør uregelmæssigheder.

50. En anden fortolkning ville efter min opfattelse fratage forordning nr. 1083/2006 dens reelle virkning og skade den rette anvendelse af strukturfondsmidlerne.

51. Det skal nu undersøges, om disse praksis kan udgøre »uregelmæssigheder« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006.

2. Rækkevidden af begrebet »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006

52. Det bemærkes, at en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 omfatter enhver overtrædelse af en EU-bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller vil kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over det almindelige budget.

53. Med denne formulering fastsætter EU-lovgiver således de omstændigheder, under hvilke en overtrædelse af den gældende lovgivning kan foranledige medlemsstaterne eller Kommissionen til at foretage de finansielle korrektioner, der bl.a. er omhandlet i artikel 98-100 i forordning nr. 1083/2006.

54. I de foreliggende sager er spørgsmålet, om de pågældende handlinger, der ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2004/18, alligevel kan knyttes sammen med en tilsidesættelse af EU-retten.

55. Det er ubestridt, at aktiviteter, der finansieres over EU-budgettet, skal gennemføres i fuld overensstemmelse med EU-retten.

56. Princippet om, at en operation, der finansieres af strukturfondene, skal være forenelig med EU-retten, er et grundlæggende princip, der er afgørende for, om operationen er berettiget til EU-støtte.

57. Dette princip er opstillet i artikel 9, stk. 5, i forordning nr. 1083/2006, som findes i denne forordnings afsnit I med overskriften »Mål og generelle bestemmelser«. Det fremgår af denne bestemmelse, at »[o]perationer, der finansieres af fondene, skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten og i retsakter udstedt i henhold til denne«.

58. Dette princip fremgår ligeledes af 22. betragtning til forordningen. Princippet er gengivet i artikel 11 i standardaftalen om bevilling af støtte fra EFRU[17], og for så vidt som det udgør et nøgleelement i en ansøgning om støtte, i alle instruktioner rettet til projektansvarlige[18] og i samtlige finansieringsaftaler indgået med støttemodtagerne.

17 — I artikel 11 i denne aftale er opstillet de uregelmæssigheder, der vil kunne resultere i en delvis eller fuldstændig tilbagebetaling af støtten efter gennemførelsen af en kontrol, heriblandt tilsidesættelse af EU-forpligtelserne.

18 — Jf. bl.a. instruktioner for ansøgning om støtte fra EFRU, der findes på hjemmesiden for regionen Centre (Frankrig) på følgende adresse: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html

59. I forbindelse med hovedsagerne findes princippet om, at en operation, der finansieres af strukturfondene, skal være i overensstemmelse med EU-retten, i den vejledning, der er udarbejdet af ministeriet for udvikling, offentlige arbejder og boliger (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și Locuințelor) vedrørende gennemførelse af det prioriterede felt nr. 3 i det regionale operationelle program 2007-2013, og dette fremgår bl.a. af kriterierne for støtteberettigelse [19].

60. I henhold til dette princip skal alle operationer, der medfinansieres af strukturfondene, og således alle hermed forbundne udgifter være i overensstemmelse med EU-lovgivningen og forenelige med EU-lovgivers politikker og aktioner.

61. Når støttemodtageren således i forbindelse med gennemførelsen af en operation, der medfinansieres af strukturfondene, handler i sin egenskab af ordregivende myndighed og tilsidesætter de bestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter, der findes i direktiv 2004/18, som denne skal overholde, kan denne handling udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, idet den tilsidesætter en EU-retlig bestemmelse.

62. Hvordan forholder det sig så, når værdien af kontrakterne, som det er tilfældet i hovedsagerne, er lavere end de tærskler, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2004/18 [20], således at indgåelsen af disse kontrakter ikke er omfattet af de regler og principper, der er opstillet i denne tekst?

63. Er enhver forsømmelighed, tilsidesættelse eller misbrug, som modtageren af strukturfondsmidler udviser, unddraget betegnelsen »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006 med den begrundelse, at disse handlinger ikke udgør en tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse?

64. Det er ikke min opfattelse. Sådanne tilsidesættelser skal kunne være omfattet af begrebet »uregelmæssighed«.

65. For det første, selv om støttemodtagerne i hovedsagerne i deres egenskab af ordregivende myndigheder ikke var forpligtet til at overholde bestemmelserne i direktiv 2004/18 på grund af kontrakternes værdi, står det dog fast, at tildelingen af disse kontrakter, ligesom enhver statslig handling, der fastsætter betingelser, som levering af økonomiske aktiviteter er underlagt, skal overholde de principper, der er knæsat i EUF-traktaten, og er underlagt de krav, der følger heraf, sådan som de er blevet præciseret i Domstolens praksis.

66. EU-lovgiver har således i anden betragtning til direktiv 2004/18 præciseret, at indgåelse af kontrakter i medlemsstaterne på vegne af staten, regionale eller lokale myndigheder og andre offentligretlige organer er underlagt EUF-traktatens principper og navnlig principperne om fri bevægelighed for varer, etableringsfrihed og fri bevægelighed for tjenesteydelser og de principper, der er afledt heraf, såsom principperne om ligebehandling, ikke-forskelsbehandling, gensidig anerkendelse, proportionalitet og gennemsigtighed.

19 — Jf. det andet dokument, der er omhandlet i fodnote 9, afsnit I.5, under kriterierne for støtteberettigelse (Cheltuieli eligibile), s. 8 og afsnit II, s. 13. Jf. ligeledes den i fodnote 8 nævnte internetadresse (s. 155 i dokumentet).

20 — I henhold til direktivets artikel 7, litra a) og c), finder det anvendelse dels på offentlige vareindkøbskontrakter og offentlige tjenesteydelseskontrakter, hvis anslåede værdi eksklusive moms svarer til eller overstiger 162 000 EUR, dels på offentlige bygge- og anlægsarbejder, hvis anslåede værdi eksklusive moms svarer til eller overstiger 6 242 000 EUR.

67. Som Domstolen har bemærket i dommen i sagen Impresa Edilux og SICEF [21], gælder denne forpligtelse for indgåelse af offentlige kontrakter, der frembyder en »klar grænseoverskridende interesse« [22], dvs. at den kan være af interesse for økonomiske aktører etableret i andre medlemsstater.

68. Om der foreligger en klar grænseoverskridende interesse, afgøres på grundlag af objektive kriterier som f.eks. kontraktens økonomiske betydning, stedet for dens opfyldelse eller dens tekniske karakter [23].

69. I de foreliggende sager tilkommer det således den forelæggende ret at foretage en indgående vurdering af alle de relevante oplysninger, den er i besiddelse af, med henblik på at afgøre, om de pågældende kontrakter frembyder en sådan interesse [24].

70. Efter min opfattelse og henset til nogle af de fremførte oplysninger er det usandsynligt, at den kontrakt, som Neamțdistriktet har indgået (sag C-260/14), har kunnet være af interesse for virksomheder etableret i andre medlemsstater, henset til kontraktens begrænsede økonomiske omfang og stedet for dens udførelse. Byen Piatra Neamț (Rumænien) er således beliggende 433 km fra grænsen til Bulgarien, og kontraktbeløbet var på 19 410 EUR.

71. Derimod har jeg en mere nuanceret opfattelse af den kontrakt, der er indgået af Bacăudistriktet (sag C-261/14). Mens byen Bacău er beliggende ca. 370 km fra grænsen til Bulgarien, er kontraktbeløbet ikke desto mindre på 2 820 515 EUR. Dette beløb er langt fra uanseeligt. Det er således ikke udelukket, at virksomheder etableret i bl.a. Bulgarien ville kunne have tilkendegivet interesse.

72. Såfremt den forelæggende ret når frem til den konklusion, at en af disse kontrakter kunne have været af interesse for virksomheder etableret i andre medlemsstater, vil de pågældende tilsidesættelser kunne udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, idet de udgør en tilsidesættelse af principperne i EUF-traktaten. Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret at efterprøve, om disse handlinger rent faktisk har skadet Unionens almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift.

73. For det andet bør man uafhængigt af overtrædelsens art huske på, at overtrædelsen er begået i forbindelse med en operation, der har modtaget EU-støtte. Denne finansiering bevirker nødvendigvis, at operationen og alle de regler i national ret, der finder anvendelse på denne, henhører under EU-rettens anvendelsesområde.

74. Jeg er således af den opfattelse, at kriteriet om tilsidesættelse af EU-retten skal fortolkes bredt, således at det omfatter tilsidesættelser af EU-retten i snæver forstand samt tilsidesættelser af national lovgivning om anvendelse af EU-retten.

75. Målene med og ordlyden af forordning nr. 1083/2006 taler i øvrigt for en sådan fortolkning.

76. EFRU er for det første, for så vidt som fonden forpligter EU-midler, bundet af princippet om en forsvarlig økonomisk forvaltning, som kræver, at budgetbevillingerne anvendes i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Præmis 21 og den deri nævnte retspraksis. Kommissionen har henvist til denne retspraksis i punkt 1.3 i sin Fortolkningsmeddelelse om den fællesskabsret, der finder anvendelse på tildelingen af kontrakter, som ikke eller kun delvis er omfattet af udbudsdirektiverne (EUT 2006, C 179, s. 2) og på s. 11 i ovennævnte Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the Structural Funds of the Cohesion Fund for non-compliance with the rules on public procurement.

23 — Domme Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce m.fl. (C-159/11, EU:C:2012:817, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis) og Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

24 — Dom Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

77. Dette princip, der finder anvendelse på alle budgetområder, der forvaltes via delt forvaltning, er knæsat i artikel 317 TEUF [25] og er anerkendt i fast retspraksis [26]. Det udgør et af de grundprincipper, som forordning nr. 2988/95 er baseret på, og dets rækkevidde er fastsat i kapitel 7 i afsnit II i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget [27], særlig artikel 27.

78. I henhold til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning har bestemmelser fastsat i henhold til forordning nr. 1083/2006 til formål at sikre, at strukturfondene anvendes lovligt og formelt rigtigt, med henblik på dels at beskytte EU's økonomiske interesser, dels at sikre en effektiv gennemførelse af de operationelle programmer [28].

79. Et sådant mål kan imidlertid kun nås, hvis den støtte, som strukturfondene yder, vedrører handlinger og udgifter, hvis lovlighed ikke kan bestrides, både i forhold til EU-retten og i forhold til national lovgivning. Det er således kun, hvis denne betingelse er opfyldt, at effektiviteten af strukturfondenes indsats kan sikres ved at undgå, at de finansierer svigagtige operationer, der nogle gange udgør favorisering eller korruption.

80. I forbindelse med de omhandlede udbudsprocedurer kan det således ikke udelukkes, at støttemodtagerne, der handler som ordregivende myndigheder, ved at anvende så snævre udvælgelseskriterier, der er i strid med de nationale bestemmelser om offentlige indkøb, har haft til hensigt at udelukke visse bydende fra kontrakten eller tværtimod at stille en af dem gunstigere. Disse kriterier har helt sikkert forhindret, om ikke afskrækket nogle økonomiske aktører fra at afgive bud og har følgelig nedbragt antallet af økonomiske aktører, der var i stand til at udføre kontrakterne, væsentligt. I disse tilfælde, der er særligt hyppige, når der er tale om indgåelse af offentlige kontrakter [29], kan de pågældende udvælgelseskriterier give en virksomhed en uberettiget fordel, som er i strid med selve målet med EU-finansieringen. Under disse omstændigheder udgør en tilsidesættelse af den nationale lovgivning en handling, der vil kunne berøre Unionens økonomiske interesser på samme måde som en handling, der tilsidesætter EU-retlige bestemmelser. Domstolen præciserede imidlertid i præmis 45 i Baltlanta-dommen [30], at Unionens almindelige budget skal beskyttes mod »enhver handling eller undladelse, der kunne medføre skade herfor«. Den eneste forskel ligger måske i overtrædelsens alvor, i omfanget af de økonomiske konsekvenser heraf og i intensiteten af den finansielle korrektion, der skal vedtages.

81. Under alle omstændigheder og i overensstemmelse med princippet fraus omnia corrumpit medfører tilsidesættelsen af den nationale lovgivning, at operationen ikke er berettiget til EU-finansiering.

25 — Artikel 317, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[i]nden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i den i medfør af artikel 322 udstedte forordning gennemfører Kommissionen på eget ansvar budgettet i samarbejde med medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning«.

26 — Jf. bl.a. dom Irland mod Kommissionen (C-199/03, EU:C:2005:548, præmis 25).

27 — EFT 2002, L 248, s. 1. Forordning ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13.12.2006 (EUT 2006, L 390, s. 1, herefter »forordning nr. 1605/2002«).

28 — Jf. bl.a. 61. og 66. betragtning til forordningen.

29 — Jf. beretning udarbejdet af Revisionsretten for Den Europæiske Union »Optimal anvendelse af EU's midler: en horisontal analyse af risiciene i relation til den økonomiske forvaltning af EU-budgettet«, *Den Europæiske Unions Publikationskontor*, 2014, særlig s. 100, punkt 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. I den sag, der gav anledning til denne dom, skulle Domstolen fortolke begrebet »uregelmæssighed« i henhold til artikel 38, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1260/1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (de i denne bestemmelse opstillede regler findes nu i artikel 60 og 61 i forordning nr. 1083/2006).

82. For at beskytte Unionens finansielle interesser mod enhver form for svig og sikre en fuldstændig realisering af de mål, som EU-lovgiver forfølger i forbindelse med strukturfondenes interventioner, skal tilsidesættelse af den nationale lovgivning i forbindelse med en operation, der modtager medfinansiering, sanktioneres på samme måde, som tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser sanktioneres, og de skal således kunne betegnes som »uregelmæssigheder« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006.

83. Det var i øvrigt henset til disse mål, at Domstolen i præmis 48 i dom Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) fastslog, at begrebet uregelmæssighed vedrører »ulovlig brug af EU-midler«. Ulovlig brug af EU-midler kan imidlertid ikke alene følge af en tilsidesættelse af EU-retlige bestemmelser, men også af en tilsidesættelse af bestemmelser i national ret.

84. En bred og dynamisk fortolkning af kriteriet om tilsidesættelse af en EU-retlig bestemmelse gør sig ligeledes gældende med hensyn til strukturen i forordning nr. 1083/2006, særlig de nationale forvaltnings- og kontrolsystemer, der indføres med denne forordning.

85. For at sikre, at strukturfondene anvendes effektivt og formelt rigtigt, er medlemsstaterne forpligtede til i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning [31] at indføre meget effektive forvaltnings- og kontrolsystemer, der kan sikre, at støttemodtageren har opfyldt de forpligtelser, der giver denne ret til at modtage finansiel støtte i henhold til gældende EU-ret og national lovgivning [32].

86. Artikel 60, litra a) og b), i forordning nr. 1083/2006 præciserer, at forvaltningsmyndigheden i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning har ansvaret for dels at sikre, at operationer »er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler i hele deres gennemførelsesperiode«, dels at efterprøve, at de udgifter, som støttemodtagerne har anmeldt, »er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne og de nationale regler«.

87. På samme måde præciseres det i forordningens artikel 61, litra b), nr. ii), at attesteringsmyndigheden for et operationelt program har ansvaret for at attestere, »at de anmeldte udgifter er i overensstemmelse med de relevante fællesskabsregler og nationale regler og er afholdt i forbindelse med operationer, der er udvalgt til finansiering i overensstemmelse med de gældende kriterier for programmet og fællesskabsreglerne og de nationale regler«.

88. De samme forpligtelser påhviler revisionsmyndigheden i henhold til forordningens artikel 62, stk. 1, sammenholdt med artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1828/2006.

89. Medlemsstaterne er således forpligtede til helt eller delvist at annullere EU-finansieringen, når de konstaterer en tilsidesættelse af EU-lovgivningen eller den nationale lovgivning, idet operationens overensstemmelse med gældende EU-bestemmelser og nationale bestemmelser er en forudsætning for, at operationen er berettiget til at modtage finansiering.

31 — Jf. dom Italien mod Kommissionen (T-308/05, EU:T:2007:382, præmis 109).

32 — Jf. i denne retning dom Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), hvori Domstolen udtrykkeligt henviste til artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2.3.2001 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner (EFT 2001, L 63, s. 21). I artikel 4 præciseres det meget klart, at forvaltnings- og kontrolsystemerne i forbindelse med gennemførelse af et operationelt program skal omfatte procedurer, der gør det muligt at sikre, at de medfinansierede tjenester overholdt de gældende nationale bestemmelser og fællesskabsbestemmelser vedrørende især udgifternes berettigelse til støtte fra strukturfondene under den pågældende intervention og bestemmelserne om offentlige udbud. Eftersom forordning nr. 1260/1999 og forordning nr. 438/2001 blev ophævet ved forordning nr. 1083/2006, findes disse bestemmelser nu i artikel 60 og 61 i denne forordning.

90. De finansielle korrektioner, som medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage i henhold til artikel 98 i forordning nr. 1083/2006, går i øvrigt ud på at »genoprette en situation, hvor samtlige de udgifter, der anmeldes med henblik på medfinansiering fra strukturfondene, er lovlige og korrekte i overensstemmelse med medlemsstaternes og Unionens gældende regler og forskrifter« [33].

91. Som jeg har fastslået, har den kontrol, der påhviler medlemsstaterne, således til formål at sikre lovligheden og den formelle korrekthed af alle operationer [34], henset ikke blot til EU-retten, men også til national lovgivning, og omfatter relevante administrative, finansielle, tekniske og fysiske aspekter af operationerne [35].

92. I denne forbindelse ville en begrænsning af rækkevidden af begrebet »uregelmæssighed« alene til en tilsidesættelse af »EU-retten« i snæver forstand i øvrigt risikere at fratage de kontrolprocedurer, der er indført i henhold til forordning nr. 1083/2006, deres effektive virkning.

93. En sådan fortolkning forekommer mig i øvrigt kunstig. Alle de aspekter, jeg har behandlet her, går i retning af at påvise, at medfinansieringen ydes til en enkelt og samlet operation, hvis lovlighed kun kan betragtes som et samlet hele, dvs. i lyset af gældende EU-ret »og« national lovgivning. Hvis operationen er blevet gennemført, eller hvis udgiften er blevet afholdt i strid med bestemmelserne i national lovgivning, er den ikke længere berettiget til støtte fra EFRU. Overholdelse af EU-bestemmelserne og de nationale bestemmelser forfølger det samme mål. Det giver således ingen mening at sondre mellem, om tilsidesættelsen er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, eller om den er omfattet af national lovgivning.

94. Disse aspekter, der vedrører selve strukturen i forordning nr. 1083/2006, underbygger den brede fortolkning af kriteriet om tilsidesættelse af EU-retten som en tilsidesættelse ikke blot af EU-retten, men ligeledes af bestemmelserne i national ret, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

95. I øvrigt foregriber en sådan fortolkning blot de ændringer, som EU-lovgiver har indført i forordning nr. 1303/2013, særlig i forbindelse med definitionen af begrebet »uregelmæssighed«.

96. Denne forordning ophæver som bekendt forordning nr. 1083/2006 med virkning fra den 1. januar 2014.

97. Begrebet »uregelmæssighed« omfatter nu i henhold til artikel 2, nr. 36), i forordning nr. 1303/2013 »enhver overtrædelse af EU-retten *eller national lovgivning vedrørende dens anvendelse*« [36].

98. Princippet om operationens forenelighed, der er fastsat i denne forordnings artikel 6 med overskriften »Overensstemmelse med EU-retten og national ret«, bestemmer nu, at operationer, der støttes af strukturfondene, skal være »i overensstemmelse med gældende EU-ret *og national lovgivning vedrørende anvendelsen heraf*« [37].

33 — Jf. tredje betragtning til Kommissionens afgørelse af 19.10.2011 om godkendelse af retningslinjer for, hvilke principper, kriterier og vejledende satser Kommissionens tjenestegrene skal anvende ved fastsættelse af finansielle korrektioner som omhandlet i artikel 99 og 100 i forordning nr. 1083/2006 (K(2011) 7321 endelig). Jf. ligeledes s. 2 i retningslinjer for, hvilke principper, kriterier og vejledende satser Kommissionens tjenestegrene skal anvende ved fastsættelse af finansielle korrektioner som omhandlet i artikel 39 i forordning (EF) nr. 1260/99 (K(2001) 476).

34 — Jf. 66. betragtning til forordning nr. 1083/2006. Jf. ligeledes artikel 28 a, stk. 1, litra d), og artikel 53 b, stk. 2, i forordning nr. 1605/2002 (artikel 59, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af nr. 1605/2002 (EFT 2012, L 298, s. 1), samt Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – Medlemsstaternes og Kommissionens ansvar i forbindelse med den delte forvaltning af strukturfondene og Samhørighedsfonden – Nuværende situation og perspektiver for den nye programmeringsperiode efter 2006 (KOM(2004) 580 endelig).

35 — Artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1828/2006.

36 — Min fremhævelse.

37 — Ibidem.

99. Endvidere skal forvaltnings- og kontrolmyndighederne fremover i henhold til forordningens artikel 125, stk. 4, litra a), verificere, at medfinansierede varer og tjenesteydelser er blevet leveret, og at udgifterne i forbindelse hermed er i overensstemmelse med gældende EU-ret og med den nationale lovgivning vedrørende anvendelse af EU-retten.

100. »[N]ational lovgivning vedrørende anvendelsen [af EU-retten]« udgøres imidlertid af alle de bestemmelser i den interne retsorden, der vedrører anvendelse og gennemførelse af EU-retten. Dette udtryk omfatter ikke blot national lovgivning til gennemførelse af EU-retten, men ligeledes alle bestemmelser på nationalt plan til gennemførelse af EU-retten, som f.eks. nationale bestemmelser om udgifternes berettigelse til EU-støtte.

101. Henset til det ovenstående er jeg således af den opfattelse, at den omstændighed, at en ordregivende myndighed, der modtager støtte fra strukturfondene, har tilsidesat nationale bestemmelser om indgåelse af offentlige kontrakter i forbindelse med tildelingen af kontrakten om gennemførelse af den støttede aktivitet, kan udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i forordning nr. 1083/2006, for så vidt som denne handling har skadet eller kan skade EU's almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift.

B – *Om det andet spørgsmål om arten af de finansielle korrektioner*

102. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke finansielle korrektioner medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage i henhold til artikel 98, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1083/2006.

103. I henhold til denne bestemmelse foretager medlemsstaten »de nødvendige finansielle korrektioner i forbindelse med enkeltstående eller systembetingede uregelmæssigheder, som konstateres i forbindelse med operationer eller operationelle programmer. De korrektioner, der foretages af en medlemsstat, består i helt eller delvis at annullere det offentlige bidrag fra det operationelle program. Medlemsstaten tager hensyn til uregelmæssighedernes art og betydning og det økonomiske tab for fondene«.

104. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om korrektionerne udgør »administrative foranstaltninger« som omhandlet i artikel 4 i forordning (EF) nr. 2988/95 eller »administrative sanktioner« som omhandlet i forordningens artikel 5, litra c).

105. Domstolen har allerede gentagne gange fastslået, at »forpligtelsen til at tilbagebetale en uberettiget opnået fordel [...] ikke er en sanktion, men blot en konsekvens af, at det er fastslået, at de nødvendige betingelser for at drage fordel af de EU-retlige bestemmelser ikke er blevet overholdt, hvilket gør den opnåede fordel uretmæssig« [38].

106. Jeg mener ikke, at der er grund til at fravige denne praksis.

107. Jeg foreslår derfor, at Domstolen kender for ret, at artikel 98, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage på grund af en uregelmæssighed, som den medfinansierede operation er behæftet med, udgør en »administrativ foranstaltning« som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95.

38 — Jf. dom Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

108. Henset til det svar, jeg har foreslået, er det ufornødent at undersøge den forelæggende rets tredje og fjerde spørgsmål. Som det fremgår af formuleringen af disse spørgsmål og begrundelsen for forelæggelsesafgørelserne, har Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău) stillet disse spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen skulle anse de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne har vedtaget i henhold til artikel 98, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1083/2006, for at udgøre »administrative sanktioner« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.

IV – **Forslag til afgørelse**

109. Henset til det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Curtea de Apel Bacău (appeldomstolen i Bacău) forelagte spørgsmål således:

»1) Den omstændighed, at en ordregivende myndighed, der modtager støtte fra strukturfondene, har tilsidesat nationale bestemmelser vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter i forbindelse med tildelingen af kontrakten om gennemførelse af den støttede aktivitet, kan udgøre en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 2, nr. 7), i Rådets forordning nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999, for så vidt som denne handling har skadet eller kan skade EU's almindelige budget ved at pålægge det en uretmæssig udgift.

2) Artikel 98, stk. 2, i forordning nr. 1083/2006 skal fortolkes således, at de finansielle korrektioner, som medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage som følge af en uregelmæssighed, der berører den medfinansierede operation, udgør en »administrativ foranstaltning« som omhandlet i artikel 4 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.«