Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 maj 2018 *

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens immunitet och privilegier – Protokoll nr 7 – Artikel 1 – Huruvida ett förhandstillstånd från domstolen är nödvändigt eller ej – Strukturfonder – Ekonomiska bidrag från Europeiska unionen – Förfarande om utmätning hos en nationell myndighet av belopp ur detta bidrag”

I mål C-370/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Novara (tribunal de Novare, Italien) genom beslut av den 21 januari 2016, som inkom till domstolen den 4 juli 2016, i målet

Bruno dell’Acqua

mot

Eurocom Srl,

Regione Lombardia,

Ytterligare deltagare i rättegången:

Renato Quattrocchi,

Antonella Pozzoli,

Loris Lucini,

Diego Chierici,

Nicoletta Malaraggia,

Elio Zonca,

Sonia Fusi,

Danilo Cattaneo,

Alberto Terraneo,

Luigi Luzzi,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby och M. Vilaras,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Di Matteo, avvocatto dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom P. Arenas och D. Nardi, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 26 juli 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1 sista meningen i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 83, 2010, s. 266) (nedan kallat protokollet).

2 Begäran har framställts inom ramen för ett verkställighetsförfarande som Bruno Dell'Acqua har anhängiggjort mot Eurocom Srl i form av beslag hos tredje part, det vill säga Regione Lombardia (regionen Lombardiet, Italien).

Tillämpliga bestämmelser

Protokollet

3 Artikel 1 sista meningen i protokollet har följande lydelse: ”Unionens egendom och tillgångar får inte utan tillstånd från domstolen bli föremål för några administrativa eller rättsliga tvångsåtgärder.”

Förordning (EG) nr 1083/2006

4 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (EUT L 210, 2006, s. 25) stadgas att i denna förordning fastställs de allmänna reglerna för bland annat Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF) (nedan kallade strukturfonderna).

5 Enligt artikel 3.2 a i förordningen är ”konvergensmålet”, som ska syfta till att påskynda konvergensen i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna, en prioritet för strukturfonderna och Sammanhållningsfonden (nedan kallad fonden).

6 I artikel 9.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Fonderna skall ge stöd som kompletterar nationella åtgärder, inklusive regionala och lokala åtgärder, och som gör att gemenskapens prioriteringar integreras i dem.”

7 Enligt artikel 11.1 i förordning nr 1083/2006 ska ”[f]ondernas mål … förverkligas inom ramen för ett nära samarbete, (nedan kallat partnerskap), mellan kommissionen och varje enskild medlemsstat”.

8 Enligt artikel 14.1 i samma förordning ska den del av Europeiska unionens budget som anslås till fonderna genomföras inom ramen för delad förvaltning mellan medlemsstaterna och kommissionen.

9 I artikel 32.1 i förordning nr 1083/2006 anges att varje operativt program ska omfatta perioden 1 januari 2007–31 december 2013. Varje operativt program ska utformas av medlemsstaten, i enlighet med artikel 32.2 i förordningen, och därefter antas av kommissionen i enlighet med punkterna 4 och 5 i denna artikel.

10 Enligt artikel 37.1 i g iii i denna förordning ska de operativa program som anknyter till målen konvergens och regional konkurrenskraft och sysselsättning innehålla information om det behöriga organ som ska ta emot kommissionens utbetalningar och det eller de organ som ansvarar för utbetalningarna till stödmottagarna.

11 Enligt artikel 61 a i förordning nr 1083/2006 ska den attesterande myndigheten för ett operativt program särskilt ansvara för att upprätta attesterade utgiftsdeklarationer och ansökningar om utbetalning samt överlämna dessa till kommissionen.

12 I artikel 70.1 och 70.2 i denna förordning föreskrivs följande:

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

…

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

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

13 Artikel 76.1 och 76.2 i förordning nr 1083/2006 har följande lydelse:

”1. Kommissionens utbetalningar av stöd från fonderna skall ske i enlighet med budgetanslagen. Varje betalning ska överföras till det tidigaste öppna budgetåtagandet för den berörda fonden.

2. Betalningarna ska ske i form av förhandsfinansiering, mellanliggande betalningar och utbetalning av slutsaldot. De skall göras till det organ som utsetts av medlemsstaten.”

14 I artikel 80 i förordningen föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall förvissa sig om att de utbetalande organen ser till att stödmottagarna får det sammanlagda beloppet för offentligt stöd snarast möjligt och i sin helhet. Inga belopp får dras av eller hållas inne och inga särskilda avgifter eller andra avgifter med motsvarande effekt som kan minska beloppen till stödmottagarna får tas ut.”

15 I artikel 93.1 och 93.3 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Kommissionen skall automatiskt återta den del av budgetåtagandet för ett operativt program som inte har använts för betalning av förhandsfinansiering eller mellanliggande betalningar eller för vilken någon ansökan om betalning inte har sänts i överensstämmelse med artikel 86 senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet för programmet gjordes, med det undantag som nämns i punkt 2.

…

3. Den del av åtagandena som fortfarande är tillgänglig den 31 december 2015 skall automatiskt återtas, om kommissionen inte har mottagit någon godtagbar ansökan om betalning senast den 31 mars 2017.”

16 I artikel 93.1 i förordning nr 1083/2006, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 539/2010 av den 16 juni 2010 (EUT L 158, 2010, s. 1), föreskrivs följande:

”1. Kommissionen ska automatiskt återta den del av det belopp som beräknats i enlighet med det andra stycket för ett operativt program som inte har använts för betalning av förhandsfinansiering eller mellanliggande betalningar eller för vilken någon ansökan om betalning inte har sänts i överensstämmelse med artikel 86 senast den 31 december det andra året efter det år då budgetåtagandet för programmet gjordes, med det undantag som nämns i punkt 2.

När det gäller det automatiska återtagandet ska kommissionen fastställa beloppet genom att till varje budgetåtagande för åren 2008–2013 lägga till en sjättedel av det årliga budgetåtagande som hänför sig till det totala årliga anslaget för 2007.”

Förordning (EU) nr 1303/2013

17 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av förordning nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320), har följande lydelse i artikel 26.1:

”[Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), som verkar inom en gemensam ram] ska genomföras genom program i enlighet med partnerskapsöverenskommelserna. Varje program ska omfatta perioden 1 januari 2014–31 december 2020.”

18 Artikel 132.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Förutsatt att medel är tillgängliga i det inledande och årliga förskottet och de mellanliggande betalningarna ska den förvaltande myndigheten säkerställa att stödmottagaren erhåller hela beloppet för de offentliga stödberättigande utgifterna senast 90 dagar efter det datum då stödmottagaren lämnade in betalningsansökan.

Inga belopp får dras av eller hållas inne och inga särskilda avgifter eller andra avgifter med motsvarande effekt som kan minska beloppen till stödmottagarna får tas ut.”

19 I artikel 152.1 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Denna förordning ska inte påverka det fortsatta genomförandet eller ändringar, inklusive helt eller delvis upphörande av stöd som har godkänts av kommissionen på grundval av förordning (EG) nr 1083/2006 … [Denna förordning ska] … därefter … tillämpas på [stödet den 31 december 2013] eller på de berörda insatserna till dess att de avslutas. …”

20 I artikel 153 i nyssnämnda förordning föreskrivs att ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 152 ska förordning nr 1083/2006 upphöra att gälla med verkan från den 1 januari 2014.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

21 Bruno Dell'Acqua har fodringar på bolaget Eurocom. För att göra sina rättigheter gällande väckte han, vid Tribunale di Novara (distriktsdomstol, Novara, Italien) talan om verkställighet i form av utmätning hos tredje man, närmare bestämt regionen Lombardiet, som påstods vara Eurocoms gäldenär.

22 Regionen Lombardiet medgav sig vara Eurocoms gäldenär men hävdade att denna skuld avsåg belopp ur strukturfonden ESF som är specifikt öronmärkta för att uppnå allmänna mål om ökning av och stöd till sysselsättningen, som Regione Lombardia endast får betala ut till stödmottagaren. Enligt den tolkning som gjorts av regionen Lombardiet, är dessa belopp inte utmätningsbara enligt artikel 80 i förordning nr 1083/2006.

23 Vad gäller de berörda beloppens karaktär har ingen av parterna i det nationella målet inför den hänskjutande domstolen bestritt att de omfattades av strukturfonderna. Eftersom de ifrågavarande beloppen följaktligen inte utgör ”egendom som tillhör eller under alla omständigheter är hänförbar till gemenskapen”, vill den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av artikel 132 i förordning nr 1303/2013, vilken i huvudsak återger artikel 80 i förordning nr 1083/2006, få klarhet i huruvida artikel 1 sista meningen i protokollet är tillämplig på de faktiska omständigheterna i förevarande fall.

24 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Novare (domstolen i Novare) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är domstolens förhandstillstånd i enlighet med artikel 1 sista meningen i protokollet verkligen nödvändigt för det fall de belopp som är föremål för utmätning hos tredje man inte längre finns kvar hos den berörda unionsinstitutionen, utan redan har överförts till det nationella organ som har till uppgift att betala ut ifrågavarande belopp?”

Prövning av tolkningsfrågan

25 Inledningsvis konstaterar domstolen att beslutet om hänskjutande inte anger till vilken finansieringsperiod Eurocoms fordran på regionen Lombardiet är hänförlig. Domstolen har följaktligen till Republiken Italien och kommissionen riktat en fråga i detta avseende, i syfte att fastställa huruvida den period som är aktuell i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1083/2006 eller förordning nr 1303/2013. Såsom framgår av artikel 32.1 i förordning nr 1083/2006, gäller denna förordning nämligen för samtliga operativa program som omfattar perioden 2007–2013, medan förordning nr 1303/2013, i enlighet med dess artikel 26.1, avser perioden 2014–2020.

26 Som svar har både Italien och kommissionen angett att den i det nationella målet aktuella fordran omfattas av det regionala operativa programmet för regionen Lombardiet för perioden 2007–2013.

27 I förevarande fall ska det konstateras att detta program omfattas av kommissionens beslut C (2007) 5465 av den 6 november 2007, som antagits efter det att Republiken Italien lagt fram ett förslag till detta program, och som riktar sig till denna medlemsstat. Enligt artikel 1 i detta beslut omfattas det regionala operativa programmet för regionen Lombardiet av perioden 1 januari 2007–31 december 2013.

28 Följaktligen ska förordning nr 1083/2006 anses relevant i förevarande mål.

29 Kommissionen påpekade dessutom i sitt svar, på grundval av information som samlats in från regionen Lombardiet, dels att Republiken Italien inte har begärt medfinansiering från Europeiska unionen för Eurocoms kvarstadsbelagda fordringar, dels att tidsfristen för ansökan om slutbetalning för programperioden 2007–2013 är den 31 mars 2017, och att de fordringar som inte har varit föremål för en ansökan om medfinansiering av unionen därför helt skulle betalas med nationella medel.

30 I detta avseende konstaterar domstolen att den hänskjutande domstolen uttryckligen har utgått från att de kvarstadsbelagda beloppen i det nationella målet kommer från ESF.

31 Enligt domstolens praxis införs dessutom genom artikel 267 FEUF ett förfarande för direkt samarbete mellan EU-domstolen och domstolarna i medlemsstaterna. Inom ramen för detta förfarande ankommer det också uteslutande på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken, som relevansen av de frågor som ställts till domstolen. EU-domstolen är endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av en unionsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen (se, bland annat, dom av den 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punkt 27).

32 Det ankommer därför på den nationella domstolen att i förekommande fall kontrollera riktigheten av de omständigheter som är relevanta för lösningen av den tvist som har anhängiggjorts vid den.

33 Mot bakgrund av dessa inledande observationer ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1 sista meningen i protokollet ska tolkas så, att förhandstillstånd från domstolen är nödvändigt när tredje man inleder ett förfarande för utmätning av en fordran från en medlemsstats organ som har en motsvarande skuld till den tredje mannens gäldenär som är mottagare av medel som beviljats för att genomföra projekt som medfinansieras av ESF.

34 I det avseendet följer det av fast rättspraxis att artikel 1 i protokollet, genom att föreskriva att unionens egendom och tillgångar inte utan tillstånd från domstolen får bli föremål för några administrativa eller rättsliga tvångsåtgärder, syftar till att förhindra att det uppkommer hinder för unionens funktion och oavhängighet. Det framgår av ordalydelsen i denna artikel att immuniteten är berättigad och utgör, i avsaknad av tillstånd från domstolen, hinder mot genomförandet av eventuella tvångsåtgärder mot

unionen, och den berörda institutionen måste inte uttryckligen åberopa att den omfattas av artikel 1 i protokollet (beslut av den 29 september 2015, ANKO/kommissionen, C-2/15 SA, ej publicerat, EU:C:2015:670, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

35 Republiken Italien har i förevarande fall gjort gällande att ett förhandstillstånd från domstolen är nödvändigt mot bakgrund dels av att belopp ur ESF måste öronmärkas för särskilda utgifter, dels av karaktären av de uppgifter som på detta område tilldelats regionen Lombardiet med tillämpning av unionsrätten. Republiken Italien menar alltså att medlen ur fonden absolut måste ha ett samband med särskilda utgifter, i den meningen att medlen enbart får användas för genomförandet av unionens politik och inget annat. Detta samband påverkas inte av överföringen av dessa resurser till nationella enheter som enbart betraktas som förvaltande myndigheter. Republiken Italien anser att kopplingen mellan medlen och utgifterna först upphör efter det att de mål som eftersträvas av unionen har uppnåtts fullständigt och därför endast när beloppen ingår i stödmottagarens tillgångar. Dessutom samarbetar de nationella myndigheterna för att, i enlighet med modellen för att organisera ett indirekt genomförande, genomföra en funktion som hänför sig till den kompetens som tillkommer ett av unionens organ. Av detta följer att de nationella myndigheterna, i samband med utövandet av verksamheten, inte utför en självständig uppgift, utan snarare, mot bakgrund av deras lagstiftnings- och förvaltningsbefogenheter, uppfyller en europeisk funktion.

36 Domstolen kan inte godta detta argument.

37 I detta avseende föreskriver artikel 76.1 och 76.2 i förordning nr 1083/2006 att kommissionens utbetalningar av stöd från fonden ska ske i form av förhandsfinansiering, mellanliggande betalningar och slutbetalning och göras till det organ som utsetts av medlemsstaten. Såsom framgår av artikel 37.1 i g) iii) i denna förordning, ska de operativa program som anknyter till målen konvergens och regional konkurrenskraft och sysselsättning, innehålla information om det behöriga organ som ska ta emot kommissionens utbetalningar och det eller de organ som ansvarar för utbetalningarna till stödmottagarna.

38 Enligt artikel 70.1 i förordningen ska medlemsstaterna ansvara för de operativa programmens förvaltning och kontroll, i synnerhet genom att förebygga, upptäcka och korrigera oegentligheter samt återkräva belopp som felaktigt betalats ut. Om felaktigt utbetalda belopp till en stödmottagare inte kan återkrävas, ska medlemsstaten, i enlighet med artikel 70.2, vara skyldig att betala tillbaka de förlorade beloppen till unionens allmänna budget, när det har fastställts att förlusten har orsakats av fel eller försummelse från dess sida.

39 De utbetalningar som kommissionen gjort till medlemsstaterna ur fonderna, medför således en överföring av tillgångar från unionens budget till medlemsstaternas budgetar.

40 I den mån sådana tillgångar lämnar EU:s budget och således görs tillgängliga för medlemsstaterna, kan de inte, när de väl har betalats ut, anses som tillgångar, i den mening som avses i artikel 1 sista meningen i protokollet. En sådan tolkning finner stöd i domstolens praxis enligt vilken det är den italienska staten, i egenskap av mottagare av det omtvistade beslutet, som måste anses ha rätt till det ifrågavarande stödet, eftersom kommissionen har beviljat denna stat ett ekonomiskt stöd (se, analogt, dom av den 10 september 2009, kommissionen/Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane/kommissionen, C-445/07 P och C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 51).

41 Det faktum att sådana tillgångar påverkas av genomförandet av EU:s politik är i detta hänseende utan betydelse.

42 Såsom kommissionen har gjort gällande, är medfinansieringen från EU:s budget, enligt tre metoder för utbetalningen från medlemsstaten som föreskrivs i förordning nr 1083/2006 och som avses i punkt 37 i förevarande dom, avsedd för att genomföra hela det operativa programmet och för medlemsstatens budget i allmänhet och inte för mottagare av specifika projekt. De belopp som avsatts ur EU:s budget

för samfinansiering förfogar medlemsstaten över och läggs till övriga medel som medlemsstaten behöver för att säkerställa medfinansiering och som den ska ta ur sin nationella budget. Dessutom, och som framgår av förordning nr 1083/2006, i synnerhet artikel 93.1 och 93.3 däri, får medlemsstaten efter eget gottfinnande avstå från att kräva betalning av ett ekonomiskt stöd, i synnerhet ur ESF.

43 Det följer således av förordning nr 1083/2006 att det system för ekonomiskt stöd som förordningen inför inte tillåter att det hos en förvaltande myndighet eller dess borgenärer uppkommer visshet om möjligheten att ett visst projekt får medfinansiering ur ESF.

44 Bestämmelserna i förordning nr 1083/2006 rör förhållandet mellan kommissionen och medlemsstaten utan att skapa något direkt samband mellan de belopp som betalats till en medlemsstat ur en sådan fond som ESF, å ena sidan, och de myndigheter som medlemsstaten utsett för att förvalta åtgärder som finansieras och de slutliga mottagarna, å andra sidan (se, analogt, dom av den 10 september 2009, kommissionen/Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane/kommissionen, C-445/07 P och C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 48).

45 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande är sambandet mellan medfinansieringen från unionen, ur ESF, och genomförandet av enskilda projekt, för indirekt för att utgå från att de belopp som de nationella myndigheterna är skyldiga stödmottagarna för genomförande av projekten är EU-medel och därför måste skyddas mot utmätning i enlighet med artikel 1 sista meningen i protokollet, för att förhindra att unionens funktion och oberoende påverkas.

46 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande: Artikel 1 sista meningen i protokollet ska tolkas så, att förhandstillstånd från domstolen inte är nödvändigt när tredje man inleder ett förfarande för utmätning av en fordran från en medlemsstats organ som har en motsvarande skuld till den tredje mannens gäldenär som är mottagare av medel som beviljats för att genomföra projekt som medfinansieras av ESF.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 1 sista meningen i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, ska tolkas så, att förhandstillstånd från domstolen inte är nödvändigt när tredje man inleder ett förfarande för utmätning av en fordran från en medlemsstat organ som har en motsvarande skuld till den tredje mannens gäldenär som är mottagare av medel som beviljats för att genomföra projekt som medfinansieras av ESF.

Underskrifter