



Datum van
inontvangstneming

:

06/05/2025

Zaak C-186/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 maart 2025

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 februari 2025

Verzoekende partij:

Institut po ribni resursi Varna

Verwerende partij:

Rakovoditel na Natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnichestvo „Chernomorski basein 2014-2020” i direktor na direksia „Upravlenie na teritorialното satrudnichestvo”

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Administratief beroep tegen een besluit waarbij financiële correcties werden vastgesteld voor door de Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde subsidiabele kosten

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Verzoek om uitlegging van het begrip „onregelmatigheid” in de zin van bepaalde handelingen van de Unie en de verhouding ervan tot het begrip „onregelmatigheid” in de zin van het nationale recht, alsmede om uitlegging van de verplichting om beslissingen waarbij sancties worden opgelegd met redenen te omkleden

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Is, gelet op overweging 12 en titel VII, hoofdstuk 4, afdeling 1 („Overheidsopdrachten”), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 van de Commissie van 18 augustus 2014 tot vaststelling van specifieke uitvoeringsbepalingen voor programma’s voor grensoverschrijdende samenwerking die worden gefinancierd in het kader van verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument, een praktijk van de nationale autoriteit zoals aan de orde in het hoofdgeding, toelaatbaar, waarbij de begunstigde in de loop van de audit wordt verzocht om overeenkomstig de nationale regeling, meer bepaald artikel 121 van de Zakon za obshtestvenite porachki (Bulgaarse wet inzake overheidsopdrachten), bewijzen over te leggen dat de contractant geschikt is om de overheidsopdracht uit te voeren, en waarbij de nationale autoriteit de aanbestedingsregels van de genoemde uitvoeringsverordening niet toepast?

2. Is een praktijk van de nationale autoriteit zoals aan de orde in het hoofdgeding, toelaatbaar, waarbij – ofschoon artikel 2, onder m), van de op het gemeenschappelijk operationeel programma voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Europese nabuurschapsinstrument „Zwarte-Zeebekken 2014-2020” toe te passen uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 een wettelijke definitie van het begrip „onregelmatigheid” bevat en deze verordening ook in het contract tussen de contracterende autoriteit en de wederpartij wordt genoemd als de regeling die het begrip „onregelmatigheid” definieert – de nationale autoriteit aan de hand van de wettelijke definitie van het rechtsconcept „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (geconsolideerde versie), en niet aan de hand van de kenmerken van het rechtsconcept „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, onder m), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 892/2014, onderzoekt of er sprake is van een „onregelmatigheid” in de zin van het contract inzake een overheidsopdracht die de openbare aanbesteder (verzoeker) ter uitvoering van het contract van de beheerautoriteit met de begunstigde (de openbare aanbesteder) heeft gesloten?

Indien het antwoord op deze vraag luidt dat een dergelijke praktijk toelaatbaar is, hoe moet het begrip „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013 dan worden uitgelegd; moet met name een vertraging van acht dagen bij de levering van de prestatie volgens het contract inzake de „vervaardiging van een videofilm in het kader van het TIMMOD-project” worden beschouwd als een schending van nationale bepalingen wanneer

de begunstigde, nadat de contractant de prestatie heeft geleverd, deze aan de leidende partner in [...] Roemenië heeft overgedragen en het vervaardigde product, te weten de video, in het programma wordt gebruikt; dat wil zeggen, kan de vertraging in de uitvoering van het contract tussen de begunstigde en de contractant worden aangemerkt als inbreuk op het nationale recht in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013, en is de door de begunstigde gedane uitgave voor de contractuele betaling aan de contractant zonder hierop een bedrag van 84 Bulgaarse lev (BGN) in mindering te brengen ($10\,500 \text{ BGN} \times 0,1 \% = 10,5 \text{ BGN}$ per dag $\times 8$ dagen = 84 BGN) derhalve een onverschuldigde uitgave in de begroting van de Unie?

3. Is, gelet op artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een praktijk van een nationale autoriteit zoals aan de orde in het hoofdgeding, toelaatbaar, waarbij in de motivering van de beslissing waarbij wegens de door de begunstigde begane onregelmatigheid sancties worden opgelegd, (i) enkel de geschonden Unierechtelijke bepaling – artikel 33, lid 1 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 – wordt genoemd maar niet wordt aangegeven waarin de specifieke schending bestaat en hoe daardoor de daarin genoemde beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid zijn geschonden of de begroting van de Unie wordt geschaad; (ii) de nationale autoriteit niet aangeeft waarom zij de bestanddelen van de onregelmatigheid onderzoekt aan de hand van de wettelijke definitie van het begrip in artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013 en niet aan de hand van die in artikel 2, onder m), van de toe te passen uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 en (iii) de nationale autoriteit zich niet concreet uitlaat over de hoogte van de sanctie, zijnde 25 % van de contractwaarde?

4. Moeten, gelet op artikel 2, leden 2 en 3, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, de aard en de draagwijdte van de administratieve sanctie en de aard en de ernst van de onregelmatigheid waarop deze berust, reeds vooraf in het Unierecht zijn vastgesteld om de administratieve sanctie op nationaal niveau te kunnen regelen, en wordt van de lidstaten verlangd dat zij bij het regelen van de maatregelen en sancties in het nationale recht rekening houden met of verwijzen naar de communautaire handeling die in deze maatregelen en sancties voorzien? Moeten de bepalingen van artikel 31, lid 3, juncto artikel 74 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 aldus worden uitgelegd dat zij de bevoegdheid om regels vast te stellen met betrekking tot de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd aan begunstigden van projecten van programma's in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument, aan de lidstaten overdragen?

5. Zijn, gelet op artikel 63, lid 2, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 („de lidstaten leggen de ontvangers doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties op indien hierin is voorzien bij sectorspecifieke regelgeving of bij specifieke bepalingen in het nationale recht”), sanctiehoogtes zoals aan de orde in het hoofdgeding toelaatbaar, te weten een sanctie van 84 BGN (omdat de

begunstigde dat bedrag niet in mindering heeft gebracht op het aan de contractant betaalde bedrag wegens de vertraging van acht dagen bij de uitvoering) en een sanctie van 25 % van 10 500,00 BGN, dat wil zeggen van de waarde van de subsidiabele middelen overeenkomstig het contract tussen de begunstigde en de contractant [wegens schending van de beginselen van goed financieel beheer overeenkomstig de vereisten van artikel 33, artikel 36, lid 1, en artikel 61 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046]?

Wetgeving en rechtspraak van de Unie

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 van de Commissie van 18 augustus 2014 tot vaststelling van specifieke uitvoeringsbepalingen voor programma's voor grensoverschrijdende samenwerking die worden gefinancierd in het kader van verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB 2014, L 244, blz. 12)

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1)

Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1)

Verordening (EU) nr. 1299/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende specifieke bepalingen voor steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling ter verwezenlijking van de doelstelling „Europese territoriale samenwerking” (EFRE) (PB 2013, L 347, blz. 259)

Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 320).

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 41

De verwijzende rechter heeft niet gewezen op relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in identieke of soortgelijke zaken.

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Bulgaarse wet betreffende het beheer van de middelen uit de Europese fondsen in gedeeld beheer) (titel gewijzigd – DV nr. 51 van 2022, van kracht sinds 1 juli 2022, hierna: „ZUSEFSU”)

Artikel 73. (1) De grondslag en de hoogte van de financiële correctie worden vastgesteld bij een met redenen omkleed besluit van het hoofd van de beheerautoriteit die het project heeft goedgekeurd.

(2) *[termijn van ten minste twee weken voor schriftelijk bezwaren van de begunstigde en eventueel bewijsmiddelen]*

(3) *[verplichte motivering van het besluit als bedoeld in lid 1 en vaststelling ervan binnen een maand na het indienen van de bezwaren als bedoeld in lid 2]*

Zakon za obshtestvenite porachki (Bulgaarse wet inzake overheidsopdrachten, hierna: „ZOP”)

Artikel 121. (1) [...] Met het oog op de documentaire traceerbaarheid (controlespoor) van al hun handelingen en beslissingen alsook van de handelingen van de voor de aanbesteding van overheidsopdrachten bevoegde commissies houden de aanbestedende diensten voor elke overheidsopdracht een dossier bij, ongeacht of de opdrachten digitaal worden gegund.

(2) [...] Het dossier bevat alle beslissingen, aanbestedingen, documentatie en andere aanvullende documenten, toelichtingen, uitnodigingen, processen-verbaal, eindverslagen van de Commissie, offertes, verzoeken tot deelneming, bewijzen van de overeenkomstig artikel 44, leden 3 tot en met 5, verrichte handelingen *[tekst heeft geen betrekking op het hoofdgeding]*. Het contract of de raamovereenkomst en alle documenten betreffende de uitvoering en de facturering ervan maken integrerend deel uit van het dossier.

(3) De aanbestedende diensten bewaren informatie over contracten wanneer zij gebruikmaken van de uitzonderingen op de wet.

AANVULLENDE BEPALINGEN

§ 3 Met deze wet worden de vereisten van de volgende richtlijnen omgezet: *[nummers 1-9: lijst van de bij deze wet omgezette richtlijnen]*

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane na razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Bulgaarse verordening betreffende de vaststelling van onregelmatigheden die reden geven tot financiële correcties, alsmede de procentuele indicatoren ter bepaling van de hoogte van de

financiële correcties overeenkomstig de wet inzake het beheer van de middelen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen, hierna: „Naredba”)

§ 1, punt 2, van de aanvullende bepalingen

§ 1 (gewijzigd – DV nr. 19 van 2020) De verordening is eveneens van toepassing op:

2. de programma's van de Europese territoriale samenwerking waarbij Bulgarije in de periode 2014-2020 betrokken is [*lijst van programma's, van geen belang voor het hoofdgeding*] Samenwerkingsprogramma Interreg V-A Roemenië-Bulgarije, [...], gemeenschappelijk operationeel programma voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument „Zwarte-Zeebekken 2014-2020”);

Artikel 1. Deze verordening stelt regels vast betreffende:

1. ([...] van kracht sinds 23 augustus 2019, nr. 59 van 2024), de gevallen van onregelmatigheden in de vorm van schendingen van de regels voor de aanwijzing van een contractant als bedoeld in hoofdstuk 4 [ZUSEFSU], die zijn begaan door een handelen of nalaten van de begunstigde, leiden of zouden leiden tot een benadeling van de middelen uit de Europese fondsen in gedeeld beheer en reden geven voor de toepassing van een financiële correctie overeenkomstig artikel 70, lid 1, punt 9, ZUSEFSU;

2. ([...], van kracht sinds 23 augustus 2019, nr. 59 van 2024), de minimale en maximale waarden van de procentuele indicatoren voor de financiële correcties in geval van onregelmatigheden als bedoeld in artikel 70, lid 1, punt 1, punten 3 tot en met 7 en punt 9, ZUSEFSU.

Artikel 2. (1) (gewijzigd – DV nr. 59 van 2024) De onregelmatigheden in de zin van artikel 70, lid 1, punt 9, ZUSEFSU en de desbetreffende procentuele indicatoren voor de financiële correcties worden genoemd in bijlage 1.

(2) (nieuw – DV nr. 19 van 2020) De onregelmatigheden die inbreuken vormen bij het plaatsen van overheidsaanbestedingen vóór de inwerkingtreding van de [ZOP] (bekend gemaakt – DV nr. 13 van 2016 [...] vervolgens gewijzigd – nr. 83 van 2019) en overeenkomstig §§ 18, 19 en 23 van de desbetreffende overgangs- en slotbepalingen, alsmede de geldende procentuele indicatoren voor financiële correcties worden genoemd in bijlage 1a.

(3) ([...] (gewijzigd – nr. 59 van 2024) van kracht sinds 23 augustus 2019, nr. 59 van 2024), de geldende procentuele indicatoren voor de financiële correcties in geval van onregelmatigheden als bedoeld in artikel 70, lid 1, punt 1, punten 3 tot en met 7 en punt 9, ZUSEFSU.

(4) (... gewijzigd – nr. 59 van 2024) Ter vaststelling van de hoogte van de financiële correcties bij onregelmatigheden als bedoeld in artikel 70, lid 1, punten 2, 8 en 10, ZUSEFSU wordt de differentiëmethode toegepast.

Artikel 8. (1) Voor elke geconstateerde onregelmatigheid als bedoeld in bijlage 2 wordt een afzonderlijke financiële correctie vastgesteld door per individueel geval de desbetreffende procentuele indicator toe te passen.

Bijlage 2

2. Schending van de in artikel 4, lid 8, artikelen 7 en 8 van verordening (EU) nr. 1303/2013 geformuleerde beginselen

100 procent;

overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel kan, wanneer de aard en de ernst van de eenmalige of systemische schending geen hoger bedrag rechtvaardigen, de financiële correctie worden verlaagd tot 25, 10 of 5 procent.

2. (gewijzigd – DV nr. 67 van 2019, van kracht sinds 23 augustus 2019, nr. 59 van 2024) Schending van het beginsel van goed financieel beheer overeenkomstig de vereisten van artikel 33, artikel 36, lid 1, en artikel 61 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046

100 procent;

overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel kan, wanneer de aard en de ernst van de individuele of stelselmatige schending geen hoger bedrag rechtvaardigen, de financiële correctie worden verlaagd tot 25, 10 of 5 procent.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

- 1 De procedure is geregeld in artikel 73, leden 1 en 4, ZUSEFSU, gelezen in samenhang met artikel 27, leden 2, 3, 5 en 6, ZUSEFSU.
- 2 Zij betreft het beroep van de Direktor na instituta po ribni resursi Varna (directeur van het instituut voor visbestanden Varna, Bulgarije, hierna: „verzoeker”/„begunstigde”/„aangebestede dienst”) tegen besluit nr. RD-02-14-956 van de Direktor i rakovoditel na natsionalnia organ po Savmestna operativna programa za transgranichno satrudnichestvo „Chernomorski basein 2014-2020” i direktor na direktsia „Upravlenie na teritorialno satrudnichestvo” (directeur en hoofd van de nationale autoriteit van het gemeenschappelijk operationeel programma voor grensoverschrijdende samenwerking „Zwarte-Zeebekken 2014-2020” en directeur van het directoraat „beheer van de territoriale samenwerking”, hierna: „verweerder”/„nationale autoriteit”/„beheerautoriteit”) van 5 september 2023 tot vaststelling van financiële correcties (hierna: „bestreden besluit”).

- 3 Aangezien de feitelijke vaststellingen van de beheerautoriteit in de administratieve handeling niet worden betwist, neemt de rechter deze over.
- 4 Tussen het instituut voor visbestanden Varna en het Roemeense ministerie van ontwikkeling, openbare werken en beheer bestond een contract BSB1029 in het kader van het gemeenschappelijk operationeel programma „Zwarte-Zeebekken 2014-2020” (hierna: „programma”).
- 5 Het instituut sloot op 26 januari 2021 een contract met het Ministerstvo na regionalno razvitiie i blagoustroystvo (ministerie van regionale ontwikkeling en openbare werken, Bulgarije), directoraat „beheer van de territoriale samenwerking” – de nationale autoriteit van het gemeenschappelijk operationeel programma „Zwarte-Zeebekken 2014-2020” –, vertegenwoordigd door verder, een contract betreffende de verstrekking van een nationale medefinanciering in het kader van het programma. Hierin staat dat het begrip „onregelmatigheid” overeenstemt met de definitie in artikel 2, onder m), van uitvoeringsverordening (EU) 897/2014.
- 6 Naar aanleiding van een melding van een vermoeden van onregelmatigheid en een aangifte van een onregelmatigheid werd een administratieve audit ingesteld. De audit had betrekking op contract nr. 51-2/24.3.2022 (overheidsopdracht) tussen het instituut voor visbestanden Varna, als aanbestedende dienst, en „Mezhdunaroden Chernomorski Klub” EOOD (een eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid zonder registratie overeenkomstig de btw-wet), ter waarde van 10 500 BGN exclusief btw. Binnen de aan de begunstigde gestelde termijn zijn bezwaren ontvangen, die door de nationale autoriteit zijn onderzocht.
- 7 Bij het bestreden besluit, dat is vastgesteld met betrekking tot project nr. BSB 1029 („Bevordering van technische innovaties op het gebied van monitoring en aanpassing van het milieu voor de evaluatie van vis- en andere bestanden”), gefinancierd door het gemeenschappelijk operationeel programma voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument „Zwarte-Zeebekken 2014-2020”, kortweg TIMMON genoemd, zijn jegens de partner, het instituut voor visbestanden Varna, twee financiële correcties vastgesteld: een eerste van 25 % van de subsidiabele kosten die uit de Europese structuur- en investeringsfondsen in het kader van overeenkomst nr. 51-2/24.3.2022 ter waarde van 10 500 BGN exclusief btw met contractant „Mezhdunaroden chernomorski klub” EOOD zijn gefinancierd, en een tweede op voet van de differentiemethode ten bedrage van 84 BGN ($10\,500,00 \times 0,1 \% = 10,5$ BGN; $10,50$ BGN $\times 8$ dagen = 84 BGN) van de subsidiabele kosten die in het kader van deze overeenkomst uit de Europese structuur- en investeringsfondsen zijn gefinancierd.
- 8 De financiële correcties zijn vastgesteld vanwege twee inbreuken die volgens de toepasselijke regelgeving mogelijk onregelmatigheden inhouden.

- 9 Ten eerste, onvoldoende documentaire traceerbaarheid (controlespoor) van de plaatsing van de overheidsopdracht, hetgeen zou leiden tot een gebrek aan transparantie. Deze inbreuk is door de beheerautoriteit aangemerkt als een onregelmatigheid in de zin van punt 16 van bijlage 1 bij artikel 2, lid 1, Naredba.
- 10 Deze vaststelling is gedaan op basis van de aan de offertes en de contractant bij de selectie door het instituut voor visbestanden Varna gestelde vereisten, waaronder het bewijs van kwalificatie en ervaring van de contractant door overlegging van een gewaarmerkte lijst met ten minste één contract (project) dat in de laatste drie jaar voorafgaande aan de offerte is uitgevoerd en dat betrekking had op de productie van videofilms met behulp van verschillende technieken voor nabewerking, speciale effecten, animatie, animatie met motion graphics en andere, met inbegrip van geluid, montage, taalopnamen, ondertiteling en dergelijke. Bovendien moest de als contractant aangewezen gegadigde vóór de sluiting van het aanbestedingscontract een lijst overleggen van de uiterlijk in de laatste drie jaar vóór de offertedatum door hem uitgevoerde diensten die identiek waren aan of vergelijkbaar waren met het voorwerp van de overheidsopdracht, met vermelding van de bedragen, de data en de afnemers. Deze tekst was ook opgenomen in de uitnodiging tot het sluiten van de overeenkomst.
- 11 Tijdens de audit constateerde de beheerautoriteit dat de geselecteerde contractant door een overgelegd contract voor „vertaal- en multimediasdiensten” met de vereniging „Asotsiatsia za izsledvane i razvitie na Chernomorskoto kraybrezhie i Reka Dunav” (AChD) Varna als opdrachtgever en door overgelegde resultaten van de uitgevoerde diensten (27 april 2020) had aangetoond dat hij aan de gestelde eis voldeed; de desbetreffende factuur als bewijs dat de diensten daadwerkelijk waren uitgevoerd werd in de aanwezige documentatie niet aangetroffen. De begunstigde heeft bezwaar gemaakt en als bewijs een referentie van 27 februari 2020 bijgevoegd. Hieruit bleek dat de dienst „vertaal- en multimediasproducten” de vertaling van technisch materiaal uit en naar het Engels omvatte, de productie van een videofilm van twee minuten, met inbegrip van montage, geluid, taalopname en ondertiteling in het Bulgaars en het Engels, alsmede een multimedia-presentatie in het Engels, vergezeld van beschrijvende teksten, graphics en video. Bij de vergelijking van de referentiegegevens met de factuurgegevens stelde de beheerautoriteit vast dat de in de referentie vermelde werkzaamheden in de periode van januari tot en met april 2020 waren uitgevoerd en dat de factuur op 27 april 2020 was uitgeschreven. Bijgevolg zijn de aanbevelingen in de referentie betreffende de succesvolle uitvoering gegeven voordat de dienst was geleverd, dat wil zeggen voordat de film was voltooid en het eindproduct van de dienst vaststond. Zij moest echter een gedetailleerde beschrijving bevatten van de concrete vertaal- en multimediasdiensten en van de daadwerkelijk verrichte activiteiten waaruit kon worden afgeleid dat zij vergelijkbaar waren met het voorwerp van de opdracht. Bijgevolg heeft de beheerautoriteit de referentie niet geaccepteerd en vastgesteld dat de vereiste ervaring van de gegadigde bij de uitvoering van activiteiten die vergelijkbaar zijn met het voorwerp van de opdracht, niet was aangetoond en dat niet duidelijk was waarom juist hij was uitgekozen terwijl hij niet voldeed aan de minimumeisen in

de aanbestedingsdocumenten, zodat er sprake was van een schending van de ZOP en de contractant op ondoorzichtige wijze was geselecteerd.

- 12 Ten tweede, een gebrekkige uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst. De contractant was verplicht om de prestatie binnen de in het bestek gestelde termijnen te leveren: de termijn voor de vervaardiging van de videofilm en de overdracht ervan aan de opdrachtgever voor goedkeuring verstreek op 15 april 2022 en de termijn voor de overdracht van het gerede product in een formaat dat aansluitende vermenigvuldiging, opslag en verspreiding mogelijk maakte, uiterlijk op 1 mei 2022, waarbij het product onder opmaking van een proces-verbaal van overname moest worden aanvaard. Het proces-verbaal was opgemaakt op 9 mei 2023, dat wil zeggen acht dagen na de contractueel vastgestelde uitvoeringsdatum. Volgens het proces-verbaal was het voorgelegde werk (videofilm) als conform de vereisten van het contract en het bestek vervaardigd aanvaard; het overeengekomen bedrag was volledig aan de contractant betaald. Informatie over de vraag of de vertraging was toe te rekenen aan de contractant, werd niet vastgesteld. Het instituut voor visbestanden Varna bracht hiertegen in dat de contracterende partijen het recht hadden de uitvoeringstermijn te verlengen. Desondanks ging de nationale autoriteit ervan uit dat de opdracht acht dagen te laat was uitgevoerd, aangezien de wijziging volgens contract schriftelijk moest worden overeengekomen en de partijen een nieuwe datum van aanvaarding van het werk moesten stellen, maar dat uit de informatie niet bleek dat zij dit hadden gedaan. Door het eindproduct na afloop van de overeengekomen termijn over te dragen had de contractant gunstigere voorwaarden verkregen, dat wil zeggen meer tijd voor de levering van de dienst dan in het contract was bepaald; desondanks waren geen betere resultaten bereikt dan de beoogde. De beheerautoriteit was van mening dat de handeling van begunstigde een schending van het beginsel van goed financieel beheer inhield, aangezien aan de contractant het volledige contractueel overeengekomen bedrag was betaald, terwijl hij het resultaat van zijn prestatie pas na het verstrijken van de contractuele termijn had overgedragen. Volgens het contract is de contractant, wanneer hij toerekenbaar zijn verplichtingen niet nakomt, aan de aanbestedende dienst een boete verschuldigd van 0,1 % voor elke dag dat hij in gebreke is, met een maximum van 20 % van de contractsom. Aan de hand van de drie overgelegde facturen werd vastgesteld dat het totale overeengekomen bedrag op tijd was betaald en er geen contractuele boete was berekend.
- 13 Op basis van artikel 33, lid 1, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046, waarin is bepaald dat alle uitgaven moeten worden gedaan met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer („uitvoering van de begroting met inachtneming van de beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid”), heeft de beheerautoriteit geconcludeerd dat de begunstigde uitgaven heeft gedaan die niet als een besteding van de geplande begrotingsmiddelen kunnen worden beschouwd, aangezien hij de contractant voor de te late uitvoering van de overheidsopdracht geen sanctie heeft opgelegd. De inbreuk werd aangemerkt als een onregelmatigheid in de zin van punt 2 van bijlage 2 bij artikel 2, lid 3, Naredba, gelezen in samenhang met artikel 70, lid 1, punt 3, ZUSEFSU. Op grond

van de aard van de inbreuk is de financiële correctie vastgesteld volgens de differentiemethode in overeenstemming met de hoogte van de contractuele boete waarin het contract voorziet.

- 14 De nationale autoriteit acht het verweer onjuist dat, voor zover de aanbesteding onder de drempels voor de uitvoering van een procedure volgens het ZOP plaatsvindt, de regels daarvan niet van toepassing zijn en het dus niet mogelijk is om correcties vast te stellen indien deze worden overtreden. Zij voert aan dat de begunstigden (aangebestede diensten) zich overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 1303/2013 bij de aanbesteding van projecten strikt moesten houden aan het toepasselijke recht (Unierecht en nationaal recht) om te waarborgen dat de van de Unie ontvangen subsidies doeltreffend worden gebruikt, en dat een onverschuldigde uitgave van middelen uit de begroting van de Unie tot schending van het beginsel van goed financieel beheer zou leiden. De verplichting om dit in acht te nemen is neergelegd in artikel 1, lid 1.5, van de subsidieovereenkomst, waarin wordt bepaald dat de begunstigde het project met de geboden zorgvuldigheid moet uitvoeren, met inachtneming van de beginselen van goed financieel beheer, openbaarheid en transparantie, vrije en eerlijke mededinging en overeenkomstig de beste praktijken op het betreffende gebied. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de toepassing van de betrokken regels voor de besteding van de middelen bij de uitvoering van projecten alsook voor het onderzoeken van onregelmatigheden, het toepassen van de vereiste financiële correcties en het doen van terugvorderingen [argument ontleend aan artikel 143, lid 1, van verordening (EU) nr. 1303/2013].
- 15 De besteding van de ESFU-middelen is geen doel op zich en de beginselen van goed financieel beheer vereisen van de begunstigden dat het gebruik van deze middelen er niet alleen toe dient om de gestelde projectdoelen te bereiken, maar ook om recht te doen aan de evenwichtigheid tussen de omvang van de uitgaven en de bereikte resultaten, alsook aan de afspraken van de partijen. Aangezien het resultaat in casu te laat was voorgelegd, was het contract niet naar behoren uitgevoerd. De inbreuk werd gekwalificeerd als onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013.
- 16 De beheerautoriteit kwam tot de slotsom dat de aanbestedende dienst bij de gunning van de opdracht geen rekening had gehouden met de beginselen van het VWEU, te weten de beginselen van vrije mededinging, openbaarheid en transparantie, die zijn neergelegd in artikel 2, lid 1, punten 2 en 4, ZOP, aangezien niet was aangetoond dat was voldaan aan de vereisten die de aanbestedende dienst uitdrukkelijk in de uitnodiging tot het sluiten van het contract had vermeld.
- 17 Bijgevolg moeten de door de begunstigde gedane uitgaven worden teruggedraaid of moet de hoogte van de gebruikte middelen (de subsidiabele projectkosten) naar beneden worden bijgesteld om de situatie te bereiken of te herstellen waarin alle bij de Europese Commissie gedeclareerde kosten voldeden aan het toepasselijke Unierecht en de toepasselijke Bulgaarse regelingen. De onregelmatigheid die door de begunstigde bij de subsidieovereenkomst overeenkomstig artikel 70, lid 1,

punt 3, ZUSEFSU is begaan, is een reden om een financiële correctie op te leggen. Overeenkomstig artikel 72, lid 2, ZUSEFSU komt het bedrag van de financiële correctie overeen met de vastgestelde financiële gevolgen van de inbreuk voor de gebruikte middelen (subsidiabele kosten).

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 18 In het beroep wordt aangevoerd dat het besluit onwettig is, aangezien de nationale autoriteit niet gemotiveerd is ingegaan op verzoekers argumenten betreffende de uiterst geringe waarde van de betrokken overheidsopdracht en het recht van de aanbestedende dienst om deze niet volgens de procedures van de ZOP en de regelingen van hoofdstuk 26, maar onderhands aan te besteden. De ZOP vereist in dat geval geen schriftelijke overeenkomst en laat zelfs toe om de desbetreffende uitgave met primaire documenten te bewijzen; in het besluit zijn de betalingsbewijzen in verband met de overheidsopdracht niet ter discussie gesteld. Verzoeker beroept zich op artikel 20, lid 4, en artikel 5 ZOP en op § 2, punt 4, van de aanvullende bepalingen bij de ZOP en betoogt dat het niet gaat om een „overeenkomstig de wet gesloten” contract; de bepalingen van de ZOP en de ZUSEFSU zijn niet van toepassing op het door hem gesloten contract. Het project is uitgevoerd in het kader van het door het Europees nabuurschapsinstrument gefinancierde programma, waarop uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 van toepassing is; na afloop van het project heeft de beheerautoriteit van het programma, het Roemeense ministerie van openbare werken en beheer, een audit uitgevoerd en geconcludeerd dat er bij de aanbesteding van de dienst en de sluiting van het contract geen inbreuken zijn vastgesteld. Bijgevolg zijn de informatie in de door de vereniging AChD Varna overgelegde lijst van diensten die identiek zijn aan of vergelijkbaar zijn met het voorwerp van de overheidsopdracht en de bij de sluiting van de overeenkomst overgelegde referentie (overeenkomst) toereikend en bewijzen deze dat is voldaan aan het vereiste van ervaring met ten minste één uitgevoerd contract dat identiek is aan of vergelijkbaar met het voorwerp van de overheidsopdracht.
- 19 Verweerder verzet zich in zijn schriftelijke verweer tegen het beroep en concludeert tot verwerping ervan. Daartoe voert hij argumenten aan die in wezen identiek zijn aan die in het bestreden besluit.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 Wat de eerste vraag betreft, stelt de rechter op basis van een onderzoek van de bepalingen van de relevante verordeningen van de instellingen van de Unie vast dat de op het geding toepasselijke handeling van de Unie, te weten uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 (overweging 12 en titel VII, hoofdstuk 4, afdeling 1), ten aanzien van „overheidsopdrachten” bepalingen bevat die inhoudelijk vergelijkbaar zijn met, maar niet identiek aan die waarbij bepaalde richtlijnen zijn omgezet in nationaal recht (ZOP).

- 21 Welke wettelijke regeling is bepalend voor de beslechting van een geding over de aanbesteding van een overheidsopdracht voor de uitvoering van project nr. BSB 1029: die in titel VII, hoofdstuk 4, afdeling 1, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 of die in de ZOP, waarin de door de instellingen van de Unie vastgestelde richtlijnen op nationaal niveau zijn omgezet?
- 22 Wat de tweede vraag betreft, wijst de rechter erop dat in artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013, waarnaar de beheerautoriteit in de bestreden administratieve handeling verwijst, de „onregelmatigheid” wettelijk is gedefinieerd en dat ook artikel 2, onder m), van de op het programma van toepassing zijnde uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014, die geldt voor de uitvoering van het concrete contract, een wettelijke definitie van het begrip „onregelmatigheid” bevat.
- 23 De twee definities zijn in de Bulgaarse taalversie vergelijkbaar, maar niet identiek, zodat zich twee problemen voordoen. Het eerste is: welke van beide definities is van toepassing op de door de beheerautoriteit vastgestelde feiten en concreet met betrekking op de uitvoering van een contract in het kader van het programma? Het tweede betreft de uitlegging van het begrip „inbreuk op het nationale recht”, met name de draagwijdte ervan en de vraag of een vertraging van acht dagen bij de levering van de prestatie volgens het contract voor de „vervaardiging van een videofilm in het kader van het TIMMOD-project” een inbreuk inhoudt, wanneer de begunstigde, nadat de contractant het vervaardigde product heeft geleverd, dit aan de leidende partner in Roemenië heeft overgedragen en het vervaardigde product, te weten de video, in het programma wordt gebruikt; dat wil zeggen, kan de vertraging in de uitvoering van het contract tussen de begunstigde en de contractant worden aangemerkt als een „inbreuk op het nationale recht” in de zin van artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013, en is de door de begunstigde gedane uitgave voor de contractuele betaling aan de contractant zonder hierop een bedrag van 84 Bulgaarse lev (BGN) in mindering te brengen ($10\,500 \text{ BGN} \times 0,1 \% = 10,5 \text{ BGN per dag} \times 8 \text{ dagen} = 84 \text{ BGN}$) derhalve een onverschuldigde uitgave in de begroting van de Unie?
- 24 Wat de derde vraag betreft, wijst de rechter op artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, volgens hetwelk eenieder recht heeft op „behoorlijk bestuur”, zodat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld, waarbij dit recht met name inhoudt dat de betrokken diensten verplicht zijn hun beslissingen met redenen te omkleden.
- 25 In het licht van de verplichting van de betrokken dienst om zijn besluiten met redenen te omkleden kan uit de inhoud van de motivering van de bestreden handeling het volgende worden afgeleid: 1. De nationale autoriteit heeft een onregelmatigheid van de zijde van de begunstigde vastgesteld, waarbij enkel wordt vermeld welke bepaling van Unierecht is geschonden, namelijk artikel 33, lid 1 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046, maar niet op basis van feiten en gevolgtrekkingen wordt aangegeven waarin de specifieke schending bestaat en

hoe daardoor de in de bepaling genoemde beginselen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid zijn geschonden of de begroting van de Unie wordt geschaad; 2. De nationale autoriteit heeft niet aangegeven waarom zij de bestanddelen van de onregelmatigheid heeft onderzocht aan de hand van de wettelijke definitie van het begrip „onregelmatigheid” in artikel 2, punt 36, van verordening (EU) nr. 1303/2013 en niet aan de hand van die in artikel 2, onder m), van de toe te passen uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014; 3. De nationale autoriteit heeft zich niet concreet uitgelaten over de hoogte van de sanctie, zijnde 25 % van de contractwaarde. Deze vaststellingen doen de vraag rijzen of deze motiveringspraktijk van de nationale autoriteit toelaatbaar is in het licht van de op de betrokken dienst rustende verplichting om zijn beslissingen in het kader van het recht op behoorlijk bestuur te motiveren.

- 26 Wat de vierde vraag betreft, wijst de rechter erop dat de bevoegdheid van de instellingen van de Unie en de lidstaten om sanctiebepalingen vast te stellen moet voortvloeien uit een rechtshandeling, om welke reden hij de relevante rechtsregels op het niveau van de Unie heeft onderzocht en heeft vastgesteld dat artikel 2 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad bepaalt: 1. Controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld voor zover deze voor een juiste toepassing van het Gemeenschapsrecht nodig zijn; 2. Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan Gemeenschapsbesluit; 3. Het Gemeenschapsrecht bepaalt de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties die voor een juiste toepassing van de betrokken regeling nodig zijn rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel evenals de mate van schuld; 4. Onder voorbehoud van het toepasselijke Gemeenschapsrecht worden de procedures betreffende de toepassing van de communautaire controles, maatregelen en sancties door het nationale recht van de lidstaten geregeld. [Verder heeft de rechter vastgesteld:] 5. Verordening (EU) nr. 232/2014 en uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 bevatten geen regels die de lidstaten de bevoegdheid verlenen om de hoogte te bepalen van de sancties die aan begunstigden worden opgelegd wegens door hen begane onregelmatigheden en 6. Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 bevat geen specifieke regels die de lidstaten de bevoegdheid verlenen om de hoogte te bepalen van de sancties wegens vastgestelde onregelmatigheden bij de uitvoering van projecten van programma's in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument.
- 27 Het feit dat verordening (EU) nr. 232/2014, uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 en verordening (EU, Euratom) 2018/1046 de lidstaten niet de bevoegdheid verlenen om de sancties te bepalen die vanwege vastgestelde onregelmatigheden bij de uitvoering van overeenkomstig die verordeningen gefinancierde projecten moeten worden opgelegd, en dat deze verordeningen geen wettelijke bepalingen bevatten waarin de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties worden gespecificeerd voor zover dat nodig is voor de juiste toepassing van de betrokken regelgeving, rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, roept twijfels op of de

lidstaat bevoegd is om in zijn nationale wetgeving, dat wil zeggen de Naredba, de hoogte van de sanctie vast te stellen voor de door de begunstigde begane onregelmatigheden bij de uitvoering van het contract volgens de overeenkomstig verordening (EU) nr. 232/2014 gefinancierde programma's.

- 28 De rechter wijst erop dat artikel 31, lid 3, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 de volgende bepaling bevat: „de deelnemende landen zorgen voor preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden op hun grondgebied, waaronder fraude, en de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen, vermeerderd met eventuele rente krachtens artikel 74” en dat in artikel 74 van de uitvoeringsverordening „financiële verantwoordelijkheden en terugvorderingen” worden geregeld.
- 29 Om te kunnen beoordelen of de lidstaat bevoegd is om het toepassingsgebied van de Naredba uit te breiden en sancties op te leggen wegens vastgestelde onregelmatigheden in de projecten van programma's in het kader van het Europees nabuurschapsinstrument is een uitlegging van artikel 2 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 noodzakelijk ten aanzien van de volgende aspecten: 1. Hoe moet de restrictie in artikel 2, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad, dat „geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan Gemeenschapsbesluit”, worden begrepen en volgt daaruit, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 3, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad, dat de administratieve sanctie slechts op nationaal niveau kan worden geregeld indien de aard en de draagwijdte van de administratieve sanctie en de aard en de ernst van de onregelmatigheid waarop zij betrekking heeft, reeds in het Unierecht zijn geregeld? 2. Zijn de lidstaten verplicht bij de regeling van de maatregelen en sancties in hun nationale recht rekening te houden met of te verwijzen naar de gemeenschapshandeling die daarin voorziet?
- 30 Bovendien moet de vraag worden beantwoord of de bepalingen van artikel 31, lid 3, juncto artikel 74 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 897/2014 aldus moeten worden uitgelegd dat zij aan de lidstaten de bevoegdheid verlenen om regels vast te stellen met betrekking tot de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd aan begunstigten van de projecten van programma's in het kader van het Europese nabuurschapsinstrument.
- 31 Wat betreft de vijfde vraag verwijst de rechter naar de uitlegging van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest van 22 maart 2017, Euro-Team en Spirál-Gép, C-497/15 en C-498/15, EU:C:2017:229, punt 42, dat „de sancties met name een reële afschrikkende werking moeten hebben en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel moeten eerbiedigen”, en naar de uitlegging in het arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, punt 45, dat „het evenredigheidsbeginsel vereist dat de opgelegde sanctie strookt met de ernst van de inbreuk en dat bij zowel het vaststellen van de sanctie als het bepalen van de hoogte van de geldboete rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het concrete geval”. De rechter heeft ten eerste het bedrag

van de krachtens de programmaovereenkomst aan de begunstigde ter beschikking gestelde middelen en ten tweede de hoogte van de aan hem opgelegde sancties onderzocht, alsook het feit dat de beheerautoriteit niet beweert dat de aanbestedingsovereenkomst met de aanbestedende dienst (verzoeker) niet is uitgevoerd, noch dat de overeengekomen prestatie niet aan de leidende partner was geleverd, noch dat de leidende partner heeft tegengeworpen dat het contract slecht of pas na het verstrijken van de in het programma gestelde termijnen was uitgevoerd; hij wijst er verder op dat de sancties door de nationale autoriteit zijn opgelegd op basis van een uitlegging van de overeenkomst tussen de begunstigde en de contractant en van het nationale recht, zonder de evenredigheid van de sancties te onderzoeken in het licht van artikel 63, lid 2, derde alinea, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 („De lidstaten leggen de ontvangers doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties op indien hierin is voorzien bij sectorspecifieke regelgeving of bij specifieke bepalingen in het nationale recht.”). Een en ander doet twijfels rijzen over de evenredigheid van de opgelegde sancties, temeer daar niet is gemotiveerd waarom een percentage van 25 % van de waarde van de overheidsopdracht is vastgesteld en niet minder, bijvoorbeeld 10 %, 5 % of 2 % – namelijk de in de Naredba vastgestelde percentages voor gevallen waarin de aard en de ernst van de eenmalige of systemische inbreuk geen hoger percentage rechtvaardigen.

- 32 Gelet op de feiten van de onderhavige zaak, de bepalingen van het Unierecht en het nationale recht, en ter nakoming van zijn verplichting, om het Unierecht toe te passen en het relevante nationale recht in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen, verzoekt de rechter het Hof om een prejudiciële beslissing in dezen.