



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 23 april 2020¹

Mål C-743/18

**Elme Messer Metalurgs
mot
Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

(begäran om förhandsavgörande från Rēzeknes tiesa (Förstainstansdomstolen i Rēzekne, Lettland))

”Begäran om förhandsavgörande – Strukturfonder – Förordning (EG) nr 1083/2006 – Artiklarna 98, 57 och 2 led 7 – Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) – Skyldighet att göra finansiella korrigeringar i samband med oegentligheter – Insatsernas varaktighet – Betydelsen av en ’oegentlighet’ – Handling eller underlåtenhet av en ekonomisk aktör – Mottagarens enda affärspartner har blivit insolvent”

1. Alla affärsprojekt innebär en viss risk. Även de säkraste företagen kan ibland kantra, sättas på drift i det stiltje som råder efter en ekonomisk nedgång eller dras ned i djupet på grund av en betydande partner eller kunds motgångar. I förevarande mål har domstolen ombetts att undersöka en situation där ett projekt, som delfinansierades av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), inte uppnådde vissa mål på grund av att mottagarens enda partner blev insolvent. Ska det, i en sådan situation, krävas att mottagaren återbetalar allt det stöd som Eruf har beviljat, även om det förhållandet att mottagaren inte har uppnått dessa mål berodde på omständigheter som den inte kunde råda över?

2. Närmare bestämt ger den fråga som Rēzeknes tiesa (Förstainstansdomstolen i Rēzekne, Lettland) har ställt i förevarande mål domstolen tillfälle att klargöra räckvidden av begreppet ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006.² Den hänskjutande domstolen önskar i huvudsak få klarhet i huruvida en sådan situation som är aktuell i det nationella målet utgör en ”oegentlighet”, i den mening som avses i denna förordning, beträffande vilken en medlemsstat måste göra en finansiell korrigering och återkräva hela den berörda finansieringen eller en del av denna.

¹ Originalspråk: engelska.

² 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), senast ändrad genom rådets förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010 (EUT L 158, 2010, s. 1). Förordning nr 1083/2006 upphävdes, med verkan från den 1 januari 2014, genom 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 rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320). I artikel 152 i förordning nr 1303/2013, med rubriken ”Övergångsbestämmelser”, föreskrivs att ”[d]enna 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 eller någon annan lagstiftning som är tillämplig på detta stöd den 31 december 2013 och som följaktligen därefter ska tillämpas på detta stöd eller på de berörda insatserna till dess att de avslutas”. Det är därför bestämmelserna i förordning nr 1083/2006 som är tillämpliga i detta mål.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 2988/95

3. I förordning nr 2988/95³ föreskrivs allmänna bestämmelser för tillsyn och sanktioner i syfte att säkerställa Europeiska unionens ekonomiska intressen. Artikel 1.2 i denna förordning har följande lydelse:

”Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

Förordning nr 1080/2006

4. I förordning nr 1080/2006,⁴ som fastställer Erufs uppgifter, tillämpningsområdet för fondens stöd enligt de mål som definieras i artikel 3.2 i förordning (EG) nr 1083/2006 samt reglerna för stödberättigande, föreskrivs i artikel 2 följande:

”Enligt artikel 160 i fördraget och förordning (EG) nr 1083/2006 ska Eruf:s stöd bidra till att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna och stödja utveckling och strukturell anpassning av regionala ekonomier, bland annat omstrukturering av industriregioner på tillbakagång och regioner som utvecklas långsammare, samt genom att stödja gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete.

Därigenom ska Eruf bidra till att konkretisera gemenskapens prioriteringar, i synnerhet satsningar på konkurrenskraft och innovation, så att varaktig sysselsättning kan skapas och bevaras och hållbar utveckling garanteras.”

Förordning nr 1083/2006

5. I förordning nr 1083/2006 föreskrevs de allmänna bestämmelserna för Eruf, liksom Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonden (nedan tillsammans kallade fonderna), för perioden 2007–2013. Den fastställer, bland annat, principerna och reglerna för ekonomisk förvaltning, övervakning och kontroll på grundval av det ansvar som delas mellan medlemsstaterna och kommissionen.

6. I skälen 22, 28, 60 och 61 i förordning nr 1083/2006 anges följande:

”(22) Fondernas verksamhet och de insatser som de bidrar till att finansiera bör överensstämma med gemenskapens övriga politik och följa gemenskapslagstiftningen.

...

³ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, 2006, s. 1).

(28) Inom ramen för den delade förvaltningen bör i enlighet med artikel 274 i fördraget villkoren för att kommissionen ska kunna utöva sitt ansvar för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget fastställas och medlemsstaternas ansvar att samarbeta klargöras. Genom tillämpningen av dessa villkor bör kommissionen kunna förvissa sig om att medlemsstaterna använder fonderna på ett lagligt och korrekt sätt och i enlighet med principen för en sund ekonomisk förvaltning i den mening som avses i budgetförordningen.

...

(60) I enlighet med subsidiaritetsprincipen och med förbehåll för undantag i ... förordning (EG) nr 1080/2006, ... förordning (EG) nr 1081/2006^[5] och rådets förordning (EG) nr 1084/2006^[6], bör det fastställas nationella regler om stödberättigade utgifter.

(61) För att fondernas interventioner ska bli effektiva, rättvisa och leda till hållbara resultat, bör det finnas bestämmelser som garanterar att investeringar i företag blir varaktiga och som förhindrar att fonderna utnyttjas för att införa otillbörliga förmåner. Det är nödvändigt att se till att de investeringar som får stöd från fonderna kan skrivas av under en tillräckligt lång period.”

7. I artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 definieras oegentlighet (på ett sätt som inte saknar likheter med definitionen i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95) som ”varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska gemenskapernas allmänna budget genom att den allmänna budgeten belastas med en otillbörlig utgift.”

8. Enligt artikel 3.1 ska de åtgärder som Europeiska unionen vidtar i enlighet med vad som nu är artikel 174 FEUF utformas så att de stärker den ekonomiska och sociala sammanhållningen i den utvidgade Europeiska unionen i syfte att främja harmonisk, balanserad och hållbar utveckling av gemenskapen. Åtgärderna ska syfta till att minska de ekonomiska, sociala och territoriella skillnader som har uppstått framför allt i de länder och regioner som släpar efter i utvecklingen, och i samband med den ekonomiska och sociala omstruktureringen och den åldrande befolkningen.⁷

9. Enligt artikel 9.2 ska kommissionen och medlemsstaterna se till att stödet från fonderna är förenligt med gemenskapens verksamhet, politik och prioriteringar. Enligt artikel 9.5 ska de insatser som finansieras av fonderna överensstämma med bestämmelserna i fördraget och i rättsakter som antagits i enlighet med detta.

10. Artikel 56 i förordning nr 1083/2006, med rubriken ”Stödberättigande utgifter”, har följande lydelse:

”1. Utgifter, bland annat för större projekt, ska berättiga till bidrag från fonderna om stödmottagaren de facto har betalat dessa mellan den dag då de operativa programmen lämnats in till kommissionen eller från och med den 1 januari 2007 beroende på vilken dag som infaller först, och den 31 december 2015. Insatserna får inte ha slutförts före den dag då stödberättigandet börjar gälla.

...

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1784/1999 (EUT L 210, 2006, s. 12).

⁶ Rådets förordning (EG) nr 1084/2006 av den 11 juli 2006 om inrättande av Sammanhållningsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1164/94 (EUT L 210, 2006, s. 79).

⁷ Se även skäl 1.

3. Utgifter ska berättiga till stöd från fonderna endast om de har uppstått för insatser som beslutats av förvaltningsmyndigheten för det berörda operativa programmet eller under dennas ansvar, i enlighet med de kriterier som fastställs av övervakningskommittén.

...

4. Reglerna för utgifters stödberättigande ska fastställas på nationell nivå med förbehåll för de undantag som fastställs i de särskilda förordningarna för varje enskild fond. De ska omfatta samtliga utgifter som deklarerar under det operativa programmet.

...”

11. Artikel 57 i förordning nr 1083/2006, med rubriken ”Insatsernas varaktighet”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten ska se till att en insats som omfattar investeringar i infrastruktur eller produktiva investeringar får behålla sitt stöd från fonderna endast om den, inom fem år efter det att den har slutförts, inte är föremål för någon betydande förändring som följer antingen av att ägandeförhållandena för en infrastruktur förändras eller av att en produktionsverksamhet upphör, och som påverkar dess karaktär eller villkoren för dess genomförande eller innebär att ett företag eller ett offentligt organ får en otillbörlig förmån.

...”

12. I artikel 60 i förordning nr 1083/2006 anges följande:

”Förvaltningsmyndigheten ska ha ansvaret för att det operativa programmet förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning och i detta ingår särskilt följande:

- a) Att se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att de under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga gemenskapsregler och nationella regler.
- b) Att kontrollera att medfinansierade produkter och tjänster levereras och att de utgifter som deklarerar av stödmottagarna för insatser verkligen har uppstått och uppfyller kraven i gemenskapsregler och nationella regler ...”

13. I artikel 70 i förordning nr 1083/2006, med rubriken ”Förvaltning och kontroll” föreskrivs följande:

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

- a) De ska säkerställa att förvaltnings- och kontrollsysteem för operativa program inrättas i enlighet med artiklarna 58–62 och fungerar på ett effektivt sätt.
- b) Förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter samt återkräva belopp som betalats ut felaktigt tillsammans med ränta på försenade betalningar i förekommande fall. De ska 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, ska 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.

...”

14. I artikel 88.1 i förordning nr 1083/2006 föreskrivs, bland annat, att i denna förordning ”ska en insats anses slutförd, när verksamheterna inom ramen för insatsen verkligen har genomförts och stödmottagarnas alla utgifter för insatsen och motsvarande offentligt bidrag har betalats ut”.

15. Enligt artikel 98.1 i denna förordning ska medlemsstaterna ha det huvudsakliga ansvaret för att utreda oegentligheter och agera vid konstaterande av betydande ändringar som påverkar sättet och förutsättningarna för genomförandet eller kontrollen av insatser eller operativa program och genomföra de nödvändiga finansiella korrigeringarna.⁸ Enligt artikel 98.2 ska medlemsstaten göra de finansiella korrigeringar som krävs i samband med att enskilda eller systembetingade oegentligheter konstateras i insatser eller operativa program. Dessa korrigeringar ska bestå i att dra in allt eller en del av det offentliga stödet till ett operativt program. Medlemsstaten ska ta hänsyn till oegentligheternas art och allvar och till den ekonomiska förlusten för fonderna.

Förordning nr 1828/2006

16. I förordning nr 1828/2006⁹ föreskrivs tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1083/2006 och förordning nr 1080/2006 beträffande, bland annat, förvaltning och kontroller samt oegentligheter.

17. I artikel 13 i förordning nr 1828/2006, med rubriken ”Förvaltningsmyndighet”, föreskrivs följande:

”1. När det gäller urval och godkännande av insatser enligt artikel 60 a i förordning (EG) nr 1083/2006 ska förvaltningsmyndigheten se till att stödmottagarna får information om de särskilda krav som gäller för de produkter eller tjänster som ska tillhandahållas genom insatsen, om finansieringsplanen, tidsplanen för genomförandet och de ekonomiska och andra uppgifter som ska sparas och lämnas in.

Förvaltningsmyndigheten ska försäkra sig om att stödmottagaren kan uppfylla dessa krav innan beslutet om godkännande fattas.”

18. I artikel 27 i förordning nr 1828/2006, som finns i avsnitt 4, med rubriken ”Oegentligheter” definieras en ”ekonomisk aktör” som ”alla fysiska och juridiska personer eller andra organ som deltar i genomförandet av en stödsinsats med medel från fonderna, med undantag för medlemsstaterna när de utövar sina befogenheter i egenskap av statsmakter”.

19. I artikel 28 i förordning nr 1828/2006 föreskrivs att medlemsstaterna ska rapportera till kommissionen om alla fall av oegentligheter som har givit upphov till ett första administrativt eller rättsligt konstaterande. Medlemsstaterna ska bland annat precisera vilken bestämmelse som har överträtts, vilka metoder som har använts för att begå oegentligheten och, i förekommande fall, uppgift om huruvida denna metod leder till misstankar om bedrägeri.

Nationell rätt

20. I punkt 16.1 i ministerrådets dekret nr 200 om den första fasen i urvalet av projektansökningar som rör verksamheten ”Investeringar med högre mervärde” i bilaga 2.1.2.4 i det operativa programmet ”Entreprenörskap och innovation” föreskrivs att ”[l]ångsiktiga investeringar är stödberättigande förutsatt att de endast används på den plats där det projekt som anges i ansökan genomförs och endast för den ekonomiska verksamhet som bedrivs av stödmottagaren”.

⁸ Se även skäl 65.

⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EUT L 371, 2006, s. 1).

21. I punkt 17.1 i detta dekret föreskrivs att "[s]töd kan utgå för följande kostnader i samband med verksamheten: kostnader för förvärv av ny utrustning (och anläggningar) som direkt bidrar till produktionsprocessen eller till tillhandahållandet av tjänster inom den sektor inom vilken projektet genomförs ..."

22. Punkt 2.1 i ministerrådets dekret nr 740 om "Förfarandet för rapportering av oegentligheter i genomförandet av Europeiska unionens strukturfonder och Sammanhållningsfonden, för att anta beslut om användningen av de beviljade medlen och återvinning av felaktiga utbetalningar" föreskrivs att "med oegentlighet avses varje överträdelse av en bestämmelse i Lettlands lagstiftning eller i unionsrätten".

23. I artikel 1774 i Lettlands civillag föreskrivs att "förlust genom oförutsebara händelser inte ska ersättas. Om ett oförutsebart hinder således förhindrar en person från att uppfylla en skyldighet, ska personen anses ha uppfyllt skyldigheten, om inte han eller hon i ett avtal har tagit på sig ansvaret för risken för förlust genom oförutsebara händelser".

Bakgrund, förfarande och tolkningsfrågorna

24. Den 7 april 2010 ingick käranden i det nationella målet SIA Elme Messer Metalurgs (nedan kallad EMM) ett avtal med Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Lettlands byrå för investering och utveckling) (nedan kallad byrån) enligt vilket EMM beviljades medfinansiering av Eruf för ett projekt som hade till syfte att skapa en ny anläggning för produktion av vissa industrigas (nedan kallat avtalet). Denna anläggning var avsedd att ingå i driften av en metallindustrifabrik som ägdes av AS Liepājas Metalurgs (nedan kallat LM), vilket också var part i avtalet.¹⁰

25. Genomförandet av projektet började samma dag och tidsfristen för genomförandet var planerad att löpa ut den 6 december 2012. Den utrustning som krävdes köptes och installerades, experter anlätades och utbildades och produktionsanläggningen togs i bruk. För att uppnå detta investerade EMM 12 283 579,00 euro i egenfinansiering och den medfinansiering som det beviljades av Eruf genom löpande betalningar, vilken uppgick till 2 212 511,14 euro.

26. Den 3 januari 2013 lämnade EMM en slutrapport avseende projektet till byrån, vilken den kompletterade den 7 februari 2013, och begärde slutbetalning enligt avtalet med ett belopp på 737 488,86 euro i Eruf-stöd som skulle föras över till det i enlighet med avtalet.

27. I början av 2013 började LM få likviditetsproblem. Eftersom EMM:s fullgörande av de förpliktelser som angavs i dess affärsplan var direkt beroende av LM:s affärsverksamhet, uttryckte byrån farhågor om att EMM eventuellt inte skulle kunna genomföra det som överenskommits, det vill säga att upprätthålla en produktion på minst cirka 50,5 miljoner m³ per år och garantera en genomsnittlig ökning av omsättningen på minst 20 procent under de två första åren efter genomförandet av projektet. Byrån ställde därför in utbetalningen av stödet.

28. Den 12 november 2013 tillkännagavs att ett konkursförfarande hade inletts mot LM.

29. I en skrivelse av den 28 juli 2014 begärde byrån att EMM skulle lägga fram handlingar som visade hur projektet fortskred och angav att den troligen skulle inleda förfarandet för att säga upp avtalet.

30. Den av LM ägda metall-fabriken förvärvades vid någon tidpunkt av KVV Liepājas Metalurgs. Således kunde EMM återuppta sin ekonomiska verksamhet. EMM upplyste byrån om detta och föreslog möjliga former för omstrukturering av affärsverksamheten.

¹⁰ LM:s skyldigheter enligt avtalet var begränsade till uthyrningen av en egendom.

31. Byrån skrev till EMM den 31 mars 2016. Efter att ha påpekat vissa problem med metallfabriken, meddelade den EMM att den ensidigt sade upp avtalet. Byrån motiverade uppsägningen med att EMM, under genomförandet av projektet, hade gjort sig skyldigt till allvarliga avtalsbrott, nämligen väsentliga avvikelser från de förpliktelser som fastställts i EMM:s affärsplan.

32. EMM väckte talan mot byrån vid den hänskjutande domstolen och yrkade att uppsägningen av avtalet skulle ogiltigförklaras. EMM gjorde gällande att byrån, genom att ensidigt säga upp avtalet, åsidosatte principen om god tro, eftersom EMM inte åsidosatte sina avtalsenliga förpliktelser och det är ostridigt att den använde det beviljade stödet för att utföra uppgifter kopplade till genomförandet av projektet.

33. Byrån har gjort gällande att LM:s ekonomiska bekymmer och avbrottet i dess ekonomiska verksamhet inte ska betraktas som ett oförutsebart hinder i den mening som avses i artikel 1774 i den lettiska civillagen. Den situation som är aktuell i det nationella målet ska i stället betraktas som en "oegentlighet" i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 och punkt 2.1 i ministerrådets dekret nr 740. Byrån hade således rätt att återkräva det stöd som redan hade betalats ut i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i ministerrådets dekret nr 740.

34. Byrån väckte följaktligen ett genkärsmål mot EMM och yrkade återbetalning av hela det stöd som redan betalats ut till detta bolag – det vill säga 2 212 511,14 euro – jämte den dröjsmålsränta som förfallit till betalning under perioden mellan den 18 april 2016 och den 14 februari 2017, uppgående till 670 390,53 euro.

35. EMM har gjort gällande att förordning nr 1083/2006, i vilken föreskrivs att med oegentlighet avses "varje överträdelse av en bestämmelse i [unions]rätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör", inte kan tillämpas i förevarande mål. Den situation i vilken EMM saknade möjlighet att använda produktionsanläggningen som en del av dess ekonomiska verksamhet uppkom inte till följd av en handling eller underlåtenhet som kan tillskrivas EMM, utan på grund av att Liepājas Metalurgs fabrik hade upphört med sin verksamhet.

36. Den hänskjutande domstolen anser att utgången av det nationella målet i stor utsträckning beror på huruvida en "oegentlighet" i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 har förekommit. Enligt den hänskjutande domstolen är det endast för det fall en sådan oegentlighet fastställs som byrån ska ha rätt att vägra att fortsätta betala ut stödet och återkräva det stöd som redan har betalats ut.

37. Mot denna bakgrund beslutade Rēzeknes tiesa (Förstainstansdomstolen i Rēzekne, Lettland)) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

"Ska artikel 2 led 7 i rådets förordning nr 1083/2006 tolkas så, att en situation där stödmottagaren inte kan nå upp till den förväntade omsättningen under den relevanta perioden på grund av att den affärsverksamhet som bedrivits av stödmottagarens enda affärspartner har upphört under samma period eller på grund av att denna affärspartner har blivit insolvent under samma period ska anses motsvara en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör (stödmottagaren) som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska unionens allmänna budget?"

38. Skriftliga yttranden har ingetts av EMM, byrån, den lettiska och den litauiska regeringen och Europeiska kommissionen. Dessa parter yttrade sig, liksom den tjeckiska regeringen, vid förhandlingen den 11 december 2019 och svarade på frågor som domstolen ställde till dem.

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

39. Både kommissionen och den estniska regeringen har gjort gällande att vissa delar av det faktiska och rättsliga sammanhanget i det nationella målet inte framgår klart av beslutet om hänskjutande. Detta väcker frågan om huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

40. Enligt fast rättspraxis krävs det, inom ramen för det samarbete som införts genom artikel 267 FEUF, att den nationella domstolen noggrant iakttar kraven avseende innehållet i en begäran om förhandsavgörande vilka uttryckligen anges i artikel 94 i domstolens rättegångsregler, så att domstolen kan komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen samt att såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter ges möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.¹¹ Med hänsyn till att det är begäran om förhandsavgörande som utgör grund för förfarandet vid EU-domstolen, är det nödvändigt att den nationella domstolen, i själva beslutet om hänskjutande, klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till det nationella målet.¹²

41. Den samarbetsanda som ska råda i förhållandet mellan nationella domstolar och EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande innebär emellertid att den omständigheten att den hänskjutande domstolen inte har fastställt de faktiska uppgifter som behövs inte nödvändigtvis leder till att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, om EU-domstolen, trots dessa brister, med beaktande av de uppgifter som framgår av handlingarna i målet anser sig kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen.¹³

42. Visserligen är den information som har lämnats i beslutet om hänskjutande mindre utförlig i vissa avseenden, särskilt när det gäller det exakta innehållet i EMM:s skyldigheter enligt avtalet och arten av dessa. Jag anser icke desto mindre att beslutet om hänskjutande innehåller tillräckliga faktiska och rättsliga uppgifter för att domstolen ska kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar för att kunna avgöra den tvist som har anhängiggjorts vid den. Det framgår i synnerhet från de handlingar som har ingetts till domstolen att utgången av tvisten i det nationella målet beror på huruvida en "oegentlighet" har förekommit. En tolkning av detta begrepp, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, är således nödvändig för att göra det möjligt för den hänskjutande domstolen att avgöra den tvist som har anhängiggjorts vid den.

Bedömning

43. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak önskat få klarhet i huruvida en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet – i vilken mottagaren av ett stöd från Eruf inte kan uppnå vissa syften med den aktuella insatsen på grund av att dess enda affärspartner har upphört med sin näringsverksamhet eller blivit insolvent – utgör en oegentlighet i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006.

44. En oegentlighet, såsom den definieras i denna bestämmelse, omfattar tre delar. Det ska föreligga i) en överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten, ii) som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, och iii) som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska gemenskapernas allmänna budget genom att den allmänna budgeten belastas med en otillbörlig utgift.

11 Dom av den 27 oktober 2016, Audace m.fl., C-114/15, EU:C:2016:813, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis.

12 Se, för ett liknande resonemang, beslut av den 8 september 2016, Google Ireland och Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punkt 18 och där angiven rättspraxis.

13 Beslut av den 8 september 2016, Google Ireland och Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punkt 24 och där angiven rättspraxis.

45. För att fastställa att det föreligger en oegentlighet i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, är det därför nödvändigt att avgöra huruvida vart och ett av dessa tre (kumulativa) villkor är uppfyllt.

Överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten

46. Domstolen har slagit fast att ”varje överträdelse av en bestämmelse i [unions]rätten” ska tolkas så, att detta inte bara innefattar överträdelser av bestämmelser i unionsrätten utan också överträdelser av nationella bestämmelser som är tillämpliga på insatser som stöds av strukturfonderna.¹⁴

47. Denna tolkning stöds av både lagstiftningssammanhanget och syftena med förordning nr 1083/2006. I synnerhet ska, enligt artikel 60 led a i den förordningen, förvaltningsmyndigheten ha ansvaret för att urvalet av insatser för finansiering ”under hela genomförandeperioden uppfyller kraven i tillämpliga [unions]bestämmelser och *nationella* bestämmelser” (min kursivering). Om överträdelser av nationella bestämmelser som bidrar till att säkerställa att unionslagstiftning avseende förvaltning av projekt som finansieras med EU-stöd tillämpas på rätt sätt inte kan utgöra en ”oegentlighet” i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, skulle detta riskera att äventyra en väsentlig målsättning med unionslagstiftningen på detta område, nämligen att säkerställa en rättsenlig och effektiv användning av strukturfonderna för att skydda unionens finansiella intressen.¹⁵

48. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa huruvida en överträdelse av de nationella bestämmelser som avser genomförandet av Eruf-stödet förelåg i förevarande mål. I synnerhet är det den domstolen som ska avgöra huruvida EMM, såsom byrån har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, åsidosatte avtalet och olika nationella bestämmelser¹⁶ genom att underlåta att genomföra en ekonomisk verksamhet med den utrustning som förvärvats i samband med den berörda insatsen och genom att underlåta att uppfylla målen med denna insats.

49. Det ska i detta avseende erinras om att det stödsystem som har utarbetats i unionslagstiftningen bland annat bygger på att stödmottagaren uppfyller ett antal skyldigheter som ger honom rätt att erhålla det ekonomiska stöd som föreskrivits. Uppfyller inte stödmottagaren samtliga de villkor som uppställts för stödets beviljande, kan denne inte åberopa principerna om skydd för berättigade förväntningar och skydd för förvärvade rättigheter för att erhålla slutlig utbetalning av hela det stöd som ursprungligen hade beviljats.¹⁷

50. Den nationella domstolen ska emellertid bedöma huruvida de delar av avtalet som EMM påstås ha åsidosatt faktiskt var i) formella villkor i avtalet och inte endast önskemål samt ii) om detta var fallet, utgjorde väsentliga villkor i avtalet, med hänsyn till att en rättsenlig och effektiv användning av strukturfonderna för att skydda unionens finansiella intressen ska säkerställas. Endast om båda villkoren är uppfyllda kan en oegentlighet ha förekommit.¹⁸

¹⁴ Dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 43, och generaladvokaten Bots förslag till avgörande i dessa mål (EU:C:2016:7), punkterna 73 och 74.

¹⁵ Se dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkterna 38–43. I definitionen av en ”oegentlighet” i artikel 2.36 i förordning nr 1303/2013 hänförs nu uttryckligen till ”överträdelse av unionsrätten *eller nationell rätt som avser dess genomförande*” (min kursivering).

¹⁶ Byrån har, i detta hänseende, bland annat hänvisat till artikel 15(2)1 i Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (lettisk lag om förvaltningen av det strukturella stödet och av Europeiska unionens sammanhållningsfond), enligt vilken mottagaren av ett bidrag har en skyldighet att säkerställa att det projekt som finansieras av ett EU-stöd genomförs i enlighet med villkoren i ett civilrättsligt avtal. Enligt byrån överträdde EMM således automatiskt denna nationella bestämmelse genom att underlåta att uppfylla avtalets villkor.

¹⁷ Dom av den 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., C-383/06 – C-385/06, EU:C:2008:165, punkt 56.

¹⁸ Om exempelvis ett krav att alla receptionsområden i en byggnad ska mätas i vitt åsidosattes genom att de i stället målades i magnolia, skulle det åsidosättandet troligen inte uppfylla villkor i) och definitivt inte villkor ii).

51. Den nationella domstolen ska även kontrollera huruvida mottagaren tillräckligt hade informerats av byrån om sina skyldigheter avseende den aktuella insatsen. Enligt artikel 13.1 i förordning nr 1828/2006 ska förvaltningsmyndigheten se till att stödmottagarna får information om de särskilda krav som gäller för de produkter eller tjänster som ska tillhandahållas genom insatsen och om tidsplanen för genomförandet. När en mottagare av stöd från fonderna inte på ett entydigt sätt kan ange sina rättigheter och skyldigheter och agera i enlighet med dessa, medför vidare rättssäkerhetsprincipen att dessa skyldigheter inte får åberopas gentemot denna mottagare, under förutsättning att det är möjligt att fastställa att stödmottagaren är i god tro.¹⁹

52. Byrån har vidare gjort gällande att EMM överträdde det varaktighetskrav som föreskrivs i artikel 57.1 i förordning nr 1083/2006 och således överträdde såväl unionsrättsliga som nationella bestämmelser. Mot bakgrund av de handlingar som getts in till domstolen, anser jag inte att denna bestämmelse med framgång kan åberopas i förevarande mål.

53. Som framgår av skäl 61 i förordning 1083/2006, är det varaktighetskrav som föreskrivs i artikel 57.1 i denna förordning avsett att garantera att investeringarna som fonderna används till påverkar regionerna varaktigt och inte utnyttjas för att införa otillbörliga förmåner.

54. I artikel 57.1 i förordning nr 1083/2006 föreskrivs således att medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten ska säkerställa att en insats får behålla sitt stöd från fonderna endast om den, inom fem år efter det att insatsen har slutförts, inte är föremål för någon betydande förändring. Artikel 57.1 är således tillämplig först när en insats enligt lag har "slutförts".

55. I artikel 88.1 i förordning nr 1083/2006 föreskrivs att i denna förordning ska en insats anses slutförd, "när verksamheterna inom ramen för insatsen verkligen har genomförts och stödmottagarnas alla utgifter för insatsen och motsvarande offentligt bidrag har betalats ut".

56. Således ska en insats *inte* anses "slutförd" i den mening som avses i förordning nr 1083/2006 om ytterligare verksamhet krävs för att fullgöra insatsen eller ytterligare betalningar ska göras till mottagaren.²⁰

57. Som kommissionen påpekade i sitt skriftliga yttrande, framgår det inte av beslutet om hänskjutande huruvida EMM faktiskt hade genomfört verksamheten under den aktuella insatsen. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa detta och jag gör därvid ingen bedömning åt det ena eller andra hållet. Vad som framgår av de handlingar som har getts in till domstolen är att det offentliga bidraget inte hade utbetalats i dess helhet. Som byrån angav i sitt skriftliga yttrande, överförde den *inte* den slutliga betalning som föreskrivs i avtalet, på 737 488,86 euro till EMM.

58. Eftersom det offentliga bidraget inte betalats i dess helhet, följer att denna insats inte är slutförd i den mening som avses i artikel 88.1 i förordning nr 1083/2006. Artikel 57.1 i denna förordning är således inte tillämplig, eftersom det varaktighetskrav som föreskrivs i denna är tillämpligt på perioden "inom fem år efter det att insatsen har slutförts".²¹

59. Det ska tilläggas att det inte bara skulle strida mot den tillämpliga lagtexten, utan även, enligt min mening, vara oskäligt att tillämpa ett sådant krav på en mottagare som inte har erhållit det fulla offentliga bidrag som motsvarar de stödberättigande utgifter som det har haft i samband med den aktuella insatsen. Utan tillgång till hela detta stöd kan det hända att mottagaren inte har tillräckliga medel för att säkerställa insatsens långsiktiga lönsamhet.

¹⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juni 2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, punkterna 24–26 samt 29–31.

²⁰ Se även kommissionens riktlinjer av den 21 april 2010 om partiellt avslutande (enligt artikel 88 i förordning (EG) nr 1083/2006) (COCOF 08/0043/03), s. 3.

²¹ Kopplingen mellan varaktighetskravet och det offentliga bidraget har gjorts ännu tydligare i förordning nr 1303/2013, i vilken det i artikel 71.1 föreskrivs att kravet avseende insatsernas varaktighet ska tillämpas på perioden "inom fem år från *slutbetalningen* till stödmottagaren".

En handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör

60. Det andra kumulativa villkoret i definitionen av en "oegentlighet" i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 är att den ska vara följden av "en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör".²²

61. Ska en situation där en mottagare av en stödinsats med medel från fonderna överträder en unionsrättslig bestämmelse eller en relevant nationell bestämmelse på grund av att dess enda partner eller kund upphör med sin verksamhet eller blir insolvent anses utgöra "en handling eller en underlåtenhet av [denna] ekonomiska aktör"?

62. I motsats till den ståndpunkt som EMM har förordat i sitt skriftliga yttrande, är begreppet "en handling eller en underlåtenhet" i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 inte begränsat till uppsåtligt bedrägliga handlingar. I lagstiftningen på detta område görs en tydlig åtskillnad mellan den breda kategorin av *oegentligheter*, vilken endast omfattar en administrativ åtgärd som drar tillbaka en felaktigt beviljad förmån, och den snävare underkategorin *oegentligheter* som begås *uppsåtligen* eller som orsakas av *oaktsamhet*, vilka kan medföra administrativa sanktioner eller – beträffande *oegentligheter* som begåtts uppsåtligen – ge upphov till straffrättsliga förfaranden.²³ I synnerhet innebär, liksom byrån med fog påpekade vid förhandlingen, rapporteringskravet i artikel 28 i förordning nr 1828/2006 att den berörda medlemsstaten ska meddela kommissionen huruvida den specifika *oegentligheten* leder till misstankar om bedrägeri.²⁴ Detta skulle inte vara nödvändigt om bedrägeri utgjorde en grundläggande beståndsdel av en *oegentlighet*. Följaktligen kan en *oegentlighet* fastställas även om den aktuella handlingen eller underlåtenheten inte präglas av något bedrägligt uppsåt.²⁵

63. Genom att inkludera formuleringen "är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör" i definitionen av en *oegentlighet*, föreskrev lagstiftaren ett villkor om att den aktuella överträdelsen ska kunna tillskrivas en handling eller en underlåtenhet *av aktören själv*. Med andra ord ska det finnas ett faktiskt orsakssamband mellan överträdelsen och en handling eller en underlåtenhet från aktörens sida.²⁶ Således slog domstolen i domen Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank fast att en situation där ett exportbidrag har utbetalats felaktigt till en aktör till följd av ett fel från de nationella myndigheternas sida inte omfattas av begreppet "oegentlighet" i den mening som avses i artikel 2988/95, eftersom den felaktiga utbetalningen inte gjorts till följd av en handling eller en underlåtenhet från denna exportörs sida.²⁷

22 Begreppet "ekonomisk aktör", i den mening som avses i denna bestämmelse, definieras inte i förordning nr 1083/2006. I artikel 27 i förordning nr 1828/2006, i vilken föreskrivs bestämmelser för genomförandet av förordning nr 1083/2006, definieras emellertid ekonomiska aktörer som "alla fysiska och juridiska personer eller andra organ som deltar i genomförandet av en stödinsats med medel från fonderna, med undantag för medlemsstaterna när de utövar sina befogenheter i egenskap av statsmakter".

23 Se artiklarna 4 och 5 i förordning nr 2988/95, avseende *oegentligheter* i allmänhet respektive *oegentligheter* som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet. Som domstolen påpekade i domen Județul Neamț, bör, "[e]ftersom förordningarna nr 2988/95 och 1083/2006 har samma syfte, nämligen att säkerställa en god förvaltning av unionens fonder och skydd för dess finansiella intressen, ... begreppet *oegentlighet* i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 och i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 tolkas enhetligt" (dom av den 26 maj 2016, Județul Neamț, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 34).

24 "Misstanke om bedrägeri" definieras i artikel 27 i förordning nr 1828/2006 som "oegentligheter som ger upphov till ett administrativt eller rättsligt förfarande på nationell nivå i syfte att fastställa en uppsåtlig handling, särskilt *oegentligheter* som är att betrakta som bedrägerier i den mening som avses i artikel 1.1 a i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen".

25 Se Justyna Łacny, Lech Paprzycki och Eleonora Zielińska, "The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases", *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, 2013, 805–807.

26 I de olika språkversionerna av förordning nr 1083/2006 används "resulting from", "résultant de", "als Folge", "derivante da", och "correspondiente a" i den engelska, franska, tyska, italienska respektive den spanska språkversionen, varav alla bekräftar att ett orsakssamband krävs mellan överträdelsen och den aktuella handlingen eller underlåtenheten.

27 Dom av den 15 januari 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punkterna 20 och 21. Jag undersökte i mitt förslag till avgörande i det målet huruvida exportören ändå kan ha gjort sig skyldig till en *oegentlighet* genom underlåtenhet genom att inte kontrollera de belopp som betalats till denna och ta upp felet med de nationella myndigheterna (förslag till avgörande Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, punkterna 35 och 36). Konsekvensen av att *inte* anse att en *oegentlighet* hade begåtts var att den fyra år långa preskriptionstid som var tillämplig på *oegentligheter* *inte* tillämpades för att skydda exportören mot försenad återbetalning av det exportstöd som felaktigt hade betalats.

64. Följaktligen anser jag inte att en överträdelse kan anses vara resultatet av en handling eller en underlåtenhet som kan tillskrivas aktören, när den följer av externa omständigheter som ligger utanför aktörens kontroll, såsom att dennes enda kommersiella partner bli insolvent. Motsatsen kan endast gälla när överträdelsen, trots att dessa externa omständigheter föreligger, icke desto mindre helt kan tillskrivas aktörens agerande – genom att denne exempelvis underlät att iaktta all vederbörlig omsorg för att undvika konsekvenserna av dessa omständigheter. I en sådan situation följer överträdelsen i realiteten av aktörens agerande (dennes handlande eller underlåtenhet) snarare än av den externa omständigheten i sig.

65. Denna tolkning överensstämmer med det övergripande målet med fonderna och med Eruf i synnerhet. Artikel 3 i förordning nr 1083/2006 anger detta mål som att minska de skillnader som har uppstått framför allt i de länder och regioner som släpar efter i utvecklingen, bland annat genom att främja tillväxt och sysselsättning i dessa länder och regioner. Ett av de sätt på vilka detta mål uppnås är genom att stödja entreprenörskap och innovation på dessa områden. Det operationella program enligt vilket detta stöd beviljades till den aktuella insatsen kallades "Entreprenörskap och innovation".

66. Det skulle strida mot detta mål om att främja tillväxt och sysselsättning, och särskilt om att stödja entreprenörskap och innovation, om begreppet "en handling eller en underlåtenhet" i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 tolkades så, att den omfattade en situation där en mottagare av stöd från fonderna till följd av externa omständigheter som ligger utanför dess kontroll och trots att all vederbörlig omsorg har iakttagits, inte har kapacitet att uppfylla alla målen med insatsen. Risk är en inneboende del i alla affärsprojekt och en långsiktig framgång kan beträffande de flesta projekt inte garanteras. Entreprenörer och innovatörer skulle således rimligen kunna vara ovilliga att be om stöd från fonderna om de kunde behöva betala tillbaka hela det mottagna stödet för det fall externa omständigheter som låg utanför deras kontroll och gjorde dem oförmögna att uppfylla deras fastställda mål, trots att de iakttagit all vederbörlig omsorg. En sådan tolkning av "en handling eller en underlåtenhet" skulle således kunna få en hämmande verkan på tillväxt och sysselsättning i de aktuella länderna och regionerna.

67. Målet att främja regional tillväxt och sysselsättning måste emellertid vägas mot målet att säkerställa att unionsfonderna används på ett vederbörligt och effektivt sätt i syfte att säkerställa Europeiska unionens intressen. Detta senare mål skulle kunna undergrävas om en aktör, mot bakgrund av externa omständigheter, kunde berättiga överträdelser som i realiteten var en följd av dess oaktsamhet eller underlåtenhet.

68. Följaktligen kan en överträdelse som sker till följd av externa omständigheter som ligger utanför den aktuella aktörens kontroll ändå helt tillskrivas en handling eller en underlåtenhet av denna aktör om denne oaktsamt tillåtit denna situation att uppkomma eller ha underlåtit att vidta lämpliga och rimliga åtgärder för att avhjälpa situationen. Så är fallet särskilt om denne inte förutsett denna situation och vidtagit åtgärder för att lindra dess konsekvenser eller, efter att situationen har uppkommit, underlåtit att vidta lämpliga och rimliga åtgärder för att avhjälpa situationen och uppfylla sina skyldigheter avseende den aktuella insatsen.

69. En användbar analogi kan kanske göras med den situation i vilken lufttrafikföretag, enligt artikel 5.3 i förordning nr 261/2004,²⁸ inte ska vara skyldigt att betala kompensation om den inställda flygningen beror på extraordinära omständigheter som inte skulle ha kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits. Domstolen angav i domen Wallentin-Hermann i huvudsak att för att undantag ska kunna medges måste det fastställas att det "inte hade varit möjligt att undvika dessa omständigheter genom att vidta åtgärder anpassade efter den aktuella situationen, det vill säga åtgärder som motsvarar de krav som, bland annat i tekniskt och ekonomiskt hänseende, rimligen

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (EUT L 46, 2004, s. 1).

kunde ställas på det berörda lufttrafikföretaget då dessa extraordinära omständigheter inträffade”.²⁹ På samma sätt anser jag att en mottagare av stöd från fonderna, när det föreligger externa omständigheter som ligger utanför dess kontroll och som hotar dess kapacitet att uppfylla sina skyldigheter beträffande den aktuella insatsen, ska vidta alla rimliga åtgärder som i den situation som föreligger vid den tidpunkt då dessa omständigheter uppkommer är lämpliga för att uppfylla dessa skyldigheter och undvika en överträdelse. Att inte göra detta skulle utgöra en underlåtenhet från mottagarens sida och en överträdelse i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 skulle ha fastställts.

70. Byrån har i sitt skriftliga yttrande anfört att EMM inte uppfyllde sina mål med det projekt som är aktuellt i förevarande fall, inte på grund av att LM var insolvent, utan till följd av en avsiktlig handling och en därefter följande underlåtenhet från EMM:s sida. Den har för det första gjort gällande att EMM fritt valde att grunda sin affärsmodell på tillverkning av produkter i en enda form anpassad till en enda kund (LM), utan att bedöma de kommersiella riskerna kopplade till möjligheten att denna kund skulle hamna i ekonomiska svårigheter. Byrån har vidare anfört att EMM missledde den genom att ange att den i framtiden, genom att förvärva en ytterligare anläggning, skulle kunna producera flytande gasprodukter och sälja sin produktion till en annan kund, för det fall efterfrågan från LM skulle minska. För det andra har byrån gjort gällande att EMM underlät att omstrukturera sin verksamhet, göra en handlingsplan och börja sälja produkter till andra kunder, trots byråns upprepade uppmaningar att göra detta.

71. Det ankommer på den nationella domstolen att detaljerat undersöka dessa argument och fastställa huruvida de överträdelser som har gjorts gällande i det nationella målet i slutändan kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet från EMM:s sida. Den nationella domstolen ska i synnerhet fastställa huruvida EMM underlåtit att iaktta all vederbörlig omsorg genom att välja att vara beroende av LM som enda kund eller genom att inte förutse LM:s insolvens, eller huruvida EMM misslyckats med att vidta alla rimliga åtgärder som i situationen var lämpliga för att uppfylla sina skyldigheter och undvika en överträdelse.

72. Jag anser emellertid inte rent principiellt att EMM nödvändigtvis visade en bristande omsorg genom att grunda sin affärsmodell på tillhandahållande av gasprodukter till LM, som enda kund, varför de påstådda överträdelserna skulle kunna tillskrivas detta val. Att vara beroende av en enda kund är tveklöst kopplat till vissa kommersiella risker. Detta visar dock inte nödvändigtvis på bristande aktsamhet, särskilt i branscher där antalet potentiella kunder är begränsat eller där metoden för produktion och tillhandahållande medför en nära koppling till en enda kund. EMM förklarade i detta avseende vid förhandlingen att sådana gasprodukter som dem som detta bolag levererade till LM varken kan förvaras eller transporteras. Av detta skäl är produktionsanläggningarna normalt sett installerade nära stora kunder. Som anges i beslutet om hänskjutande, garanterade vidare den lettiska staten år 2008 ett lån på cirka 160 000 000 euro till LM, till följd av en noggrann bedömning av det lettiska finansministeriet. Mot denna bakgrund, är det enligt min uppfattning inte uppenbart – vilket det dock ankommer på den nationella domstolen att kontrollera – att EMM underlät att iaktta all vederbörlig omsorg genom att vara beroende av LM som enda kund eller att bolaget, vid den tidpunkt då avtalet ingicks, rimligen kunde ha förutsett att LM:s ekonomiska situation skulle förvärras i sådan utsträckning att det blev insolvent.

73. Det ska även erinras om att artikel 13.1 i förordning nr 1828/2006 kräver att förvaltningsmyndigheten innan den godkänner en föreslagen insats ska försäkra sig om att mottagaren har kapacitet att uppfylla de specifika villkoren beträffande, bland annat, leverans av produkterna eller tjänsterna under insatsen och tidsplanen för genomförandet. Enligt min uppfattning måste EMM:s affärsmodell, som i hög förlitar sig på tillhandahållande av gasprodukter i en enda form till en enda kund, ha framgått av det förslag som bolaget lämnade till byrån. I synnerhet framgår det av begäran

²⁹ Dom av den 22 december 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, punkterna 26, 27 och 40.

om förhandsavgörande att den planerade produktionslokalen var tänkt att utgöra en del av Liepājas Metalurgs metallfabriks fabriks verksamhet och tillhandahålla nödvändig gas för detta sistnämnda företags verksamhet. Under dessa omständigheter förstår jag inte hur byrån, när den godkände insatsen, kunde ha hyst några tvivel om att framgången med EMM:s verksamhet var direkt kopplad till den fortgående verksamheten i Liepājas Metalurgs fabrik. Genom att godkänna den föreslagna insatsen måste byrån således ha varit övertygad om att EMM, genom att använda den affärsmodellen var kapabel att uppfylla målen med insatsen.

74. Byrån kan inte i ett senare skede göra gällande att EMM underlät att bedöma den kommersiella risken med denna affärsmodell, utan att samtidigt medge att byrån själv underlät att bedöma denna risk genom att godkänna insatsen.

75. Det saknar i detta hänseende, liksom byrån har gjort gällande, relevans att EMM ändrade sitt ursprungliga förslag för att klargöra att den inte längre skulle ha möjlighet att producera flytande gas med den utrustning som skulle förvärfvas. Eftersom byrån godkände det ändrade förslaget, måste den ha varit övertygad om att EMM, även med beaktande av dessa ändringar, fortfarande skulle ha möjlighet att uppfylla målen med insatsen.

76. Jag övergår till byråns argument att de påstådda överträdelserna kan tillskrivas en underlåtenhet från EMM:s sida att, när det upptäckte LM:s ekonomiska svårigheter, underlät att vidta nödvändiga åtgärder i syfte att säkerställa att det kunde fortsätta att uppfylla målet med insatsen.

77. Jag delar uppfattningen att i en situation där en aktörs enda kommersiella partner eller kund blir insolvent, eller dess insolvens rimligen kan förutses, skulle en försummelse från denna aktörs sida att vidta alla lämpliga och rimliga åtgärder i syfte att avhjälpa situationen och undvika en överträdelse kunna utgöra en "underlåtenhet" i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006. Det ankommer slutgiltigt på den nationella domstolen att avgöra huruvida det fanns lämpliga rimliga åtgärder som EMM hade kunnat vidta för att avhjälpa situationen.

78. Mot bakgrund av de handlingar som har getts in till domstolen, är det inte uppenbart att de åtgärder som byrån har gjort gällande att EMM skulle ha vidtagit, nämligen att omstrukturera sin verksamhet för att producera flytande gas som kunde säljas till andra kunder, var lämpliga och rimliga åtgärder som skulle ha tillåtit EMM att uppfylla målet med insatsen. EMM:s produktionsanläggning låg intill och utgjorde en del av verksamheten i Liepājas Metalurgs fabrik. EMM har uppgett, utan att byrån betsritt detta, att dess produktionsanläggning var kopplad till fabriken genom ett fast rörnät. Om EMM rimligen kunde ha förväntat sig att denna fabrik skulle upphöra med sin verksamhet, är det inte uppenbart att det skulle ha varit vare sig rimligt eller lämpligt att ge sig in på en radikal och dyr omstrukturering av företagets affärsverksamhet.

79. Mot denna bakgrund anser jag inte att en situation i vilken mottagaren av ett stöd från Eruf inte har möjlighet att uppnå den förväntade nivån av omsättning under den relevanta perioden, på grund av att dess enda partner affärsverksamhet, under denna period, har upphört eller att denna partner har blivit insolvent, utgör en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006 när

- denna situation inte rimligen kunde förutses av mottagaren vid den tidpunkt då det avtal genom vilket stödet beviljades ingicks,
- mottagaren inte har handlat oaktsamt genom att tillåta att situationen uppkom, och
- mottagaren inte kunde ha avhjälp situationen och uppfyllt sina skyldigheter avseende detta stöd ens genom att vidta alla lämpliga och rimliga åtgärder.

Negativ ekonomisk effekt, eller potentiell negativ ekonomisk effekt, för Europeiska unionens allmänna budget

80. Det tredje kriteriet för en oegentlighet, i den mening som avses i artikel 2 led 7 i förordning nr 1083/2006, är att den aktuella överträdelsen måste vara sådan att den "har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska gemenskapernas allmänna budget genom att den allmänna budgeten belastas med en otillbörlig utgift".

81. Det finns inte något krav på att en specifik ekonomisk påverkan ska påvisas. Det räcker att överträdelsen, i sig, kan påverka budgeten.³⁰

82. Som jag redan har förklarat tvivlar jag på att de överträdelser som gjordes gällande i det nationella målet kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet från EMM:s sida. Om den hänskjutande domstolen icke desto mindre skulle komma fram till att de aktuella överträdelserna har fastställts, och att de kan tillskrivas en handling eller en underlåtenhet av EMM, ankommer det på den domstolen att avgöra om sådana överträdelser kan ha en påverkan på Europeiska unionens budget.

83. EMM har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att i syfte att uppfylla kravet att det föreligger en negativ ekonomisk effekt, eller en potentiell negativ ekonomisk effekt, för Europeiska unionens allmänna budget, måste den utgift som beviljandet av det aktuella stödet medför för unionens budget ha varit omotiverad från början (det vill säga från den tidpunkt då stödet beviljades). Eftersom det stöd som beviljades EMM år 2010 beviljades vederbörligen, och användes vederbörligen fram till 2013, när LM upphörde med sin näringsverksamhet, kunde ingen omotiverad utgift ha belastat unionens budget.

84. Jag delar inte denna uppfattning.

85. Jag anser att en omotiverad utgift kan belasta unionens budget även om ett stöd har beviljats vederbörligen och inledningsvis används vederbörligen. I synnerhet kommer det att föreligga en negativ ekonomisk effekt för unionens budget om den måste bära kostnader som är knutna till ett projekt som inte är fullständigt genomfört eller som, om det genomförs, inte uppfyller den varaktighet som föreskrivs i artikel 57.1 i förordning nr 1083/2006.³¹

86. Det ankommer på den nationella domstolen att, mot denna bakgrund, avgöra huruvida de tre delarna av en oegentlighet har fastställts i den situation som är aktuell i det nationella målet. Eftersom dessa delar är kumulativa, krävs det att alla tre ska vara fastställda för att en finansiell korrigering ska kunna göras på grundval av artikel 98.2 i förordning nr 1083/2006.

Faktorer som ska beaktas vid beräkningen av beloppet för en finansiell korrigering

87. Den hänskjutande domstolen har inte uttryckligen i sin tolkningsfråga tagit upp frågan huruvida någon tillämplig finansiell korrektion ska beräknas för det fall en oegentlighet fastställs. I förevarande fall önskar byrån tillämpa en hundra procentig korrektion, genom att återkräva hela det stöd som betalats till EMM för den aktuella insatsen. Frågan bör därför undersökas.

30 Dom av den 6 december 2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, punkt 60.

31 Det skulle således vara till men för unionsbudgeten om stöd beviljades för uppförande av en skola som aldrig färdigställdes, även om man lade en grund och en reste en somme.

88. Enligt artikel 98.2 i förordning nr 1083/2006 ska medlemsstaten göra de finansiella korrigeringar som krävs i samband med att oegentligheter konstateras i insatser.³² När medlemsstaterna beräknar en sådan finansiell korrektion ska de ta hänsyn till tre kriterier, nämligen i) oegentligheternas art, ii) deras allvar, och iii) den ekonomiska förlusten för fonderna. När det är fråga om en enstaka, icke-upprepad, oegentlighet innebär detta sistnämnda krav nödvändigtvis att en bedömning måste göras från fall till fall, ”med beaktande av samtliga omständigheter i respektive fall som är relevanta med avseende på ett av dessa ... kriterier”.³³

89. Dessutom ska finansiella korrekationer vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Detta framgår av artikel 2.1 i förordning nr 2988/95, enligt vilken kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner ska införas ”i den mån som de är nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av [unions]rätten” och vara ”effektiva, proportionella och avskräckande, så att de säkerställer ett adekvat skydd för [Europeiska unionens] finansiella intressen”. Finansiella korrigeringar ska därför inte gå utöver vad som faktiskt är nödvändigt beroende på överträdelsernas art och allvar.^{34 35}

90. Slutligen ska, även om den tillämpade korrigeringen inte exakt behöver motsvara den finansiella påverkan på budgeten, graden av påverkan beaktas, särskilt om det endast föreligger en liten risk för en sådan påverkan.³⁶

91. Om en oegentlighet har fastställts i det nationella målet och en finansiell korrigering krävs, ska vid beräkningen av denna korrigering alla specifika omständigheter i målet som är relevanta mot bakgrund av kriteriet avseende oegentligheternas art och allvar samt den ekonomiska förlusten för fonderna beaktas, liksom proportionalitetsprincipen. De relevanta faktorerna vid en sådan bedömning skulle i detta fall inbegripa omfattningen av mottagarens ansvar för oegentligheten och allt ansvar som förvaltningsmyndigheten har, den finansiella påverkan på unionsbudgeten (faktisk eller möjlig) och i vilken mån oegentligheten gjorde att insatsen gick om intet (det vill säga huruvida insatsen genomförts på ett korrekt sätt och inledningsvis med framgång och i vilken utsträckning målen med den uppnåtts).

92. Det ankommer på den nationella domstolen att, om nödvändigt, bedöma huruvida den aktuella finansiella korrigeringen i det nationella målet, det vill säga en hundra procentig korrigering, är lämplig mot bakgrund av dessa överväganden.

32 Artikel 98 i förordning nr 1083/2006 utgör i sig en tillräcklig rättslig grund för medlemsstaterna för att genomföra de finansiella korrekationer som krävs i händelse av oegentligheter, utan att det är nödvändigt att sådan behörighet föreligger enligt nationell rätt (se, analogt, dom av den 13 mars 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening m.fl., C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punkterna 35–40).

33 Dom av den 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punkterna 48 och 51.

34 Se mitt förslag till avgörande Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2015:761, punkt 60. Denna tolkning av artikel 98 i förordning nr 1083/2006 överensstämmer med de preciseringar som unionslagstiftaren införde i förordning nr 1303/2013, vilka uttryckligen kräver att medlemsstaterna ska tillämpa finansiella korrigeringar som är ”proportionerliga”.

35 Kommissionens riktlinjer om de principer, kriterier och vägledande skalor som kommissionen ska tillämpa vid kommissionens finansiella korrigeringar i enlighet med artiklarna 99 och 100 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006, som antogs genom kommissionens beslut C(2011) 7321 final av den 19 oktober 2011, betonar också behovet av att beakta proportionalitetsprincipen. I riktlinjerna rekommenderas att medlemsstaterna även ska tillämpa de kriterier och räntesatser som anges i dessa riktlinjer vid korrigering av oegentligheter som deras egna myndigheter upptäckt vid kontroller enligt förordning nr 1083/2006, ”om de inte vill tillämpa mer detaljerade regler, samtidigt som de beaktar dessa riktlinjer och proportionalitetsprincipen”. I dessa riktlinjer rekommenderas en schablonmässig korrigering på 100 procent endast för det fall en oegentlighet som är så allvarlig att den utgör en fullständig underlåtenhet att iaktta bestämmelserna, så att alla relevanta betalningar blir felaktiga (se avsnitt 2.3 i riktlinjerna). Vad gäller riktlinjernas rättsliga värde, se dom av den 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punkt 64 och där angiven rättspraxis.

36 Dom av den 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punkt 50.

Förslag till avgörande

93. Jag föreslår således att domstolen ska besvara den tolkningsfråga som Rēzeknes tiesa (Förstainstansdomstolen i Rēzekne, Lettland) har ställt enligt följande:

En situation där mottagaren av ett ekonomiskt stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden inte kan nå den förväntade nivån av omsättning under den relevanta perioden på grund av att dess enda affärspartners näringsverksamhet, under denna period, har upphört eller denna partner har blivit insolvent utgör inte en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, i den mening som avses i artikel 2 led 7 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, i ändrad lydelse enligt förordning (EU) nr 539/2010 av den 16 juni 2010, när

- mottagaren inte rimligen kunde förutse denna situation vid den tidpunkt då avtalet om utbetalningen av stödet ingicks,
- mottagaren inte handlade oaktsamt genom att tillåta situationen att uppkomma, och
- mottagaren inte kunde ha avhjälpt situationen och uppfyllt sina skyldigheter avseende detta stöd ens genom att vidta alla lämpliga och rimliga åtgärder.