Kohtuasi C-175/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

21. märts 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo halduskohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

8. märts 2023

Kaebaja:

Obshtina Svishtov

Vastustaja:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020

Põhikohtuasja ese

Nõue tühistada õigusvastasuse tõttu Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 (rakenduskava „Kasvavad piirkonnad“ 2014–2020 korraldusasutuse juht) otsus, millega määrati jagatud eelarve täitmise raames hallatavatest Euroopa fondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie, edaspidi „ZUSEFSU“) artikli 73 lõike 1 ja artikli 70 lõike 1 punkti 9 ning määruse (EU) nr 1303/2013 artikli 2 punkti 36 ja artikli 143 lõike 2 alusel ja pärast riigihankeseaduse (Zakon za obshtestvenite porachki) kohase pakkumismenetluse läbiviimisel tuvastatud eeskirjade eiramise kohta laekunud teate kontrollimist finantskorrektsioon 5% ulatuses kahe sõlmitud hankelepingu raames antud rahalisest toetusest.

TÖÖDOKUMENT

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Määruse (EU) nr 1303/2013 artikli 2 punkti 36 ja artikli 143 lõike 2 tõlgendamine, eelkõige selleks, et teha kindlaks, kas riigisisesed õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas; ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (nr) 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, artikli 2 punkti 36 ja artikli 143 lõike 2 loogilist ja teleoloogilist tõlgendust silmas pidades on [liidu õigusega] kooskõlas selline riigisisene õigusnorm nagu ZUSEFSU artikli 70 lõige 2 koostoimes määruse, mis reguleerib finantskorrektsioonide tegemise aluseks oleva eeskirjade eiramise tuvastamist, samuti finantskorrektsioonide suuruse määramise protsentnäitajaid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse kohaselt (Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove), artikli 2 lõigetega 1 ja 2, milles lähtutakse sellest, et kui on rikutud normatiivselt kindlaksmääratud loetellu kantud reegleid riigihangete korraldamise kohta, siis on alati tegemist eeskirjade eiramisega?

2. Kas selline riigisisene õigusnorm nagu ZUSEFSU artikli 70 lõige 2 koostoimes määruse, mis reguleerib finantskorrektsioonide tegemise aluseks oleva eeskirjade eiramise tuvastamist, samuti finantskorrektsioonide suuruse määramise protsentnäitajaid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse kohaselt, artikli 2 lõigetega 1 ja 2, vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (nr) 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, artikli 143 lõike 2 [kolmandas] lauses nimetatud proportsionaalsuse põhimõttele, kui võtta arvesse vajadust individualiseerida iga konkreetne ja spetsiifiline riigihankeõiguse alaste eeskirjade rikkumine?

TÖÖDOKUMENT

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid, artikli 117 lõige 1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (nr) 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006; põhjendus 120, artikli 2 punkt 36 ja artikkel 143

Euroopa Liidu Kohtu praktika

Euroopa Kohtu 26. mai 2016. aasta otsus Judeţul Neamţ ja Judeţul Bacău, C-260/14 ja C-261/14, ECLI:EU:C:2016:360, resolutsiooni punkt 1

Viidatud riigisisesed õigusnormid

Jagatud eelarve täitmise raames hallatavatest Euroopa fondidest eraldatavate vahendite haldamise seadus (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie), artikli 49 lõike 2 punkt 1, artikli 70 lõike 1 punkt 9 ja artikli 70 lõige 2

Määrus, mis reguleerib finantskorrektsioonide tegemise aluseks oleva eeskirjade eiramise tuvastamist, samuti finantskorrektsioonide suuruse määramise protsentnäitajaid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse kohaselt (Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove) (edaspidi „Naredba“), artikli 1 punkt 1, artikli 2 lõiked 1 ja 2, artikli 5 lõiked 1 ja 2, lisa nr 1 I peatüki punkt 11

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

1 Osaliselt Euroopa struktuurifondide (Euroopa Regionaalarengu Fond) vahenditest koosneva rahalise toetuse saajana sõlmis Obshtina Svishtov (Svishtovi omavalitsusüksus) põhikohtuasja vastustajaga rahalise toetuse eraldamise lepingu.

TÖÖDOKUMENT

2 Selles lepingus ette nähtud meetmete rakendamiseks korraldas toetusesaaja kui hankija riigihangete seaduse alusel ehitustööde avatud hankemenetluse. Hange jagati kaheks osaks.

3 Toetusesaaja märkis hanketeates, et kahe osa eeldatav kogumaksumus oli 1 107 667 Bulgaaria leevi (BGN), et pakkumused tuleb esitada ainult ühe osa kohta ning et mõlema osa puhul on hankelepingu sõlmimise kriteerium kvaliteedi ja hinna suhe.

4 Samuti määras ta hanketeates mõlema osa kohta kindlaks taotlejate tehnilise ja kutsealase suutlikkuse nõuded. Nende nõuete hulgas oli nõue, et taotleja peab vastama maaplaneerimise seaduse (Zakon za ustroystvo na teritoriata, edaspidi „ZUT“) artiklis 163a sätestatud tingimustele.

5 Menetluse tulemusena sõlmis toetusesaaja kaks lepingut edukaks osutunud pakkujatega, kes on Bulgaaria ettevõtjad. Esimese osa edukas pakkuja sõlmis omavalitsusüksusega hankelepingu summas 412 850 Bulgaaria leevi ilma käibemaksuta, samas kui teise osa eduka pakkujaga sõlmiti hankeleping summas 684 160,76 Bulgaaria leevi ilma käibemaksuta.

6 Seejärel kontrollis vastustaja selle hanke raames tuvastatud eeskirjade eiramise kohta saabunud teadet. Viidi läbi haldusmenetlus, mille tulemusel tehti otsus, millega määrati toetusesaajale finantskorrektsioon summas 129 145,29 Bulgaaria leevi, mis moodustab 10% nimetatud pakkujatega sõlmitud kahe lepingu eest saadud toetusest. Vastustaja otsuses oli täpsustatud, et põhjendamatu kulutus arvutati lepingute rahastamiskõlblike kulude alusel, mille koguväärtus on 1 291 452,91 Bulgaaria leevi.

7 Omavalitsusüksus vaidlustas vastustaja otsuse Administrativen sad Veliko Tarnovos (Veliko Tarnovo halduskohus), kes selle tühistas. Administrativen sad (halduskohus) leidis muu hulgas, et käesoleval juhul ei ole tegemist riigisisese riigihangete seaduse rikkumisega ega seega ka eeskirjade eiramisega.

8 Vastustaja esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Bulgaaria Vabariigi Varhoven Administrativen sadi’le (kõrgeim halduskohus). Nimetatud kohus jättis Administrativen sad’i (halduskohus) otsuse muutmata ja märkis muu hulgas, et vastustaja lähtus sellest, et toetusesaaja kehtestatud piirav tingimus ei kujuta endast kodakondsusel põhinevat diskrimineerivat nõuet, vaid taotleja tehnilise suutlikkuse nõuet ühe osa suhtes, mis oli iseenesest esitatud liiga vara, nimelt pakkumuse esitamise ajal. Kõrgeima halduskohtu otsuse kohaselt on seadusest madalama astme õigusakti sätete kohaselt tegemist täiesti erineva eeskirjade eiramisega, mida on kirjeldatud selle õigusakti lisas tabelina ja mille jaoks on ette nähtud teistsugune korrektsioonimäär.

9 Pärast kohtumenetluse lõppu viis vastustaja pärast uut teadet läbi „uue“ eeskirjade eiramise uurimise menetluse, milles ta jõudis täpselt samade faktiliste asjaolude põhjal järeldusele, et need samad juba tuvastatud rikkumised on viinud teistsuguse eeskirjade eiramiseni. Vastustaja leidis sisuliselt, et eeskirjade eiramine tuleb

TÖÖDOKUMENT

õiguslikult kvalifitseerida nii, nagu seda tegi Varhoven administrativen sad eespool nimetatud apellatsioonkaebuse kohta tehtud kohtuotsuses. Seetõttu tehti teistsuguse suurusega finantskorrektsioon, nimelt summas 64 572,64 Bulgaaria leevi, mis vastas 5%-le kahe ettevõtjaga sõlmitud lepingute rahastamiskõlblikest kuludest. Kummalgi juhul ei analüüsinud vastustaja põhjalikult küsimust, kas konkreetne kahju oli tekkinud või oli võimalik, ega võtnud arvesse ka konkreetsete rikkumiste individuaalset raskust, kuna ta leidis (olgugi et kaudselt), et igal juhul esinesid need Naredbale lisatud tabelites eeskirjade eiramisena, mille jaoks oli ette nähtud korrektsiooni protsentnäitaja ja selle kohaldamise valem.

10 Toetusesaaja vaidlustas selle otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus põhjendusel, et see on tühine ja õigusvastane.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

11 Kaebaja argumendid õigusvastasuse kohta ei puuduta ühenduse õiguse tõlgendust, mida eelotsusetaotluse esitanud kohtult palutakse. Kaebaja ei vaidlusta riigisiseses õiguses ette nähtud finantskorrektsioonide kohaldamist käsitlevate eeskirjade kooskõla ühenduse õiguse põhimõtete ja instrumentidega.

12 Vastustaja ei võta sõnaselgelt seisukohta eeskirjade eiramise tuvastamist ja vastavate toetuste korrigeerimist käsitlevate riigisiseste õigusnormide kooskõla kohta, vaid peab neid õigusnorme nimetatud sätetele viidates kaudselt ühenduse õigusega kooskõlas olevaks.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

13 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 143 lõike 2 sõnastuse kohaselt tehakse finantskorrektsioone üksikute või süstemaatiliste eeskirjade eiramiste korral. Need piirduvad oma olemuselt kahjulike õiguslike tagajärgede tekitamisega, milleks on tegevusele või rakenduskavale antud avaliku sektori toetuse tühistamine. Lisaks lubab selle sätte kolmas lause liikmesriikidel võtta arvesse eeskirjade eiramise olemust ja keerukust ning fondidele tekitatud rahalist kahju.

14 Eeskirjade eiramine kui õigusmõiste on määruses õiguslikult määratletud. See eeldab ühenduse õigusnormi või sellise riigisisese õigusnormi, millel on funktsionaalne seos konkreetse ja tema suhtes esimusliku ühenduse õigusnormiga, rikkumist, mis tuleneb toetusesaaja tegevusest või tegevusetusest ning millel on lihtsustatud öeldes negatiivne mõju. Viimane peab olema põhjuslikus seos tegevuse või tegevusetusega. Negatiivne mõju võib seisneda liidu eelarvele tekitatud vahetus kahjus või sellise kahju tegeliku ja reaalse ohu tekitamises, mis realiseerub või võib realiseeruda üksnes põhjendamatu/õigusvastase kulutusena.

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on eespool viidatud eeskirjade eiramise legaaldefinitsiooni arvestades võimalik asuda seisukohale, et eeskirjade eiramise „olemus“ kujutab endast selle kvaliteeti, mis näitab ühenduse või riigisisese sätte

TÖÖDOKUMENT

rikkumise olemust. Seetõttu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, võttes arvesse eeskirjade eiramise määratlust ja analüüsitava määruse sätte eesmärki, et eeskirjade eiramise „keerukus“ tähendab selle kvantiteeti, mis näitab konkreetse põhjendamatu kulutuse vormis tekitatud või tekkida võiva kahju ulatust ja intensiivsust.

16 Sellest sättest tuleneb, et korrektsioon peab olema proportsionaalne, see tähendab, et selle sätte kohaselt tuleb proportsionaalsuse põhimõtet eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates kohaldada iga eeskirjade eiramise suhtes, mitte aga ei tule lihtsalt kohaldada ühetaoliselt protsenti, mis arvutatakse tegevuse või programmi abikõlblike kogukulude ja põhjendamatute kulutuste alusel.

17 Määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 143 lõike 1 ja artikli 2 punkti 36 sisu võrdlusest võib järeldada, et korrektsioonide tegemise eesmärk on hüvitada täielikult või osaliselt tegelik või objektiivselt võimalik kahju liidu eelarve kulude osas.

18 ZUSEFSU artikli 70 lõike 1 punktis 9 sisalduv riigisisene säte järgib eeskirjade eiramise esinemise tingimuse osas määruse ülesehitust, kuna see nõuab, et eduka pakkuja valimise eeskirjade rikkumine, isegi kui toimus hankemenetlus, kahjustaks jagatud eelarve täitmise raames hallatavatest Euroopa fondidest eraldatavaid (sealhulgas liidu eelarvesse kuuluvaid) vahendeid.

19 Teisest küljest kehtestavad ZUSEFSU artikli 70 lõige 2 ja Naredba artikkel 2 sisuliselt siiski ümberlükkamatu eelduse, mille kohaselt Ministerski savet’i (ministrite nõukogu) õigusaktis loetletud riigisisese seaduse (sealhulgas riigihangete seaduse) rikkumisi peetakse automaatselt eeskirjade eiramiseks, sealhulgas seoses tekkinud või tekkida võiva kahju eeldusega ning eeldusega, et rikkumise ja kahju või kahju tekkimise ohu vahel on põhjuslik seos.

20 Nii on Naredba artikli 1 punktis 1 ette nähtud, et selles seadusest madalama astme õigusaktis on loetletud erinevad eeskirjade eiramised, mis kujutavad endast Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse (Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove – seaduse varasem nimi) 4. peatükis sätestatud eduka pakkuja valimise eeskirjade rikkumist ja mis kahjustavad või võivad kahjustada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendeid ning on finantskorrektsioonide aluseks. Praktikas loob see eeskirjade eiramiste „loetlemine“ ümberlükkamatu eelduse, et nad on põhjuslikus seoses põhjendamatu kulutuse vormis tekkinud või tõenäolise kahjuga. Naredba artikli 2 lõike 1 ja artikli 2 lõike 2 analüüs viib nimelt järelduseni, et tegemist on (nii praegu kehtiva kui juba kehtetuks tunnistatud) riigisisese riigihangete seaduse rikkumiste kategooriate loeteluga, mis võrdsustatakse eeskirjade eiramisena.

21 Need õigusnormid võimaldavad Bulgaaria korraldusasutusel juhul, kui ta uurib riigihangete seaduse sätte rikkumises või järgimata jätmises seisnevat väidetavat eeskirjade eiramist, piirduda nimetatud seaduse või selle rakendusakti rikkumise

TÖÖDOKUMENT

tuvastamisega, mis kuulub Naredba artikli 2 kohta käivate lisade vastavasse jakku, ilma et ta peaks uurima ja tuvastama, kas see rikkumine on põhjuslikus seoses põhjendamatu kulutuse vormis tekkinud või tõenäolise kahjuga. Siinkohal tuleb meenutada, et korraldusasutus võib puhtformaalselt tugineda Naredba artikli 5 lõigetele 1 ja 2; nendel sätetel ei ole aga praktilist sisu ega tähendust (ja seega ei kohaldata neid kunagi praktikas), kuna Naredba artikli 2 lisad on imperatiivsed normid ja need reguleerivad ammendavalt riigihangete seaduse kehtiva ja kehtetuks tunnistatud redaktsiooni rikkumise juhtumeid ning neile kohaldatavaid protsentnäitajaid.

22 Sellega seoses tuleb märkida, et kui tuvastatakse riigisisese õiguse konkreetne rikkumine, mis liigitub Naredba vastavasse jakku ning artikli 2 lõigete 1 ja 2 kohta käivates lisades toodud tabelite kohastesse liikidesse ja alaliikidesse, siis viib see automaatselt selleni, et korraldusasutus määrab finantskorrektsiooni summa kindlaks üksnes nendes tabelites esitatud ühtsete protsentnäitajate ja Naredba artikli 5 lõikes 3 ette nähtud valemi alusel. Nimelt on tegemist asutuse piiratud pädevusega, kuna asutusel ei ole õigust vastavat korrektsiooni lisaks individualiseerida ja võtta arvesse asjaomase rikkumise konkreetset olemust ja/või keerukust ning sellega põhjustatud konkreetset või võimalikku kahju.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et selliselt koostatud riigisisesed õigusnormid ei ole kooskõlas määruse mõtte ega eesmärgiga. Ühenduse õigusaktis toodud määratluse analüüsist tuleneb, et finantskorrektsiooni kohaldamise aluseks võib olla üksnes rikkumine, mis põhjustab teatavat soovimatut mõju või sellise mõju reaalset ohtu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul välistab proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamine, et liikmesriik näeks ümberlükkamatute seaduses sätestatud eelduste abil ette, et riigisisese riigihankealase õigusnormi rikkumine, mida on kirjeldatud seadusandliku akti juurde käivas loetelus, tähendab igal juhul tekitatud või tõenäolist kahju ja põhjuslikku seost sellise kahjuga. Vastupidisega nõustumine muudaks nii eeskirjade eiramise määratluse tunnused kui ka sobivuse nõude (proportsionaalsus) finantskorrektsiooni kohaldamisel mõttetuks.

24 Seetõttu soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas eespool viidatud riigisisestes sätetes sisalduv norm tagab täielikult proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise, kui võtta arvesse ühenduse või riigisisese riigihankeõiguse sätte iga konkreetse ja spetsiifilise rikkumise individualiseerimist ja sellele vastava finantskorrektsiooni individualiseerimist, kuna kõik sellise sätte formaalsed rikkumised klassifitseeritakse õigusaktis sisalduvasse loetellu ja nende suhtes kohaldatakse protsendina väljendatud korrektsiooni, mis on arvutatud üksnes rikkumisega seotud kulutuste põhjal.

25 Euroopa Kohtu 26. mai 2016. aasta otsuses Judeţul Neamţ ja Judesousul Bacău (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360) tõlgendati määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 1 lõiget 2 ja määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7, mille sisu on üle võetud määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktiga 36. Kuigi see tõlgendus on kasulik ka käesoleval juhul ja viib järelduseni, et hankemenetluse

TÖÖDOKUMENT

eeskirjade rikkumisi, mis eeldatava maksumuse tõttu ei kuulu direktiivi 2004/18/EL kohaldamisalasse, võib pidada eeskirjade eiramiseks määruse (EL) nr1303/2013 tähenduses, on käesoleva eelotsusetaotluse kontekst erinev, kuna siin on tegemist ühenduse õiguses ette nähtud võimalusega teha kindlaks/kohaldada finantskorrektsioone proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast.

TÖÖDOKUMENT