

**Kohtuasi C-471/23****Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. juuli 2023

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

13. juuli 2023

**Kassaator:**

Obshtina Veliko Tarnovo

**Vastustaja kassatsioonimenetluses:**

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

**Põhikohtuasja ese**

Menetluse aluseks on Obshtina Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo omavalitsusüksus) kassatsioonkaebus esimese astme halduskohtu otsuse peale, millega jäeti rahuldamata tema kaebus Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 (rakenduskava „Kasvavad piirkonnad“ 2014–2020 korraldusasutuse juhataja) finantskorrektsiooni määramise otsuse peale.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Liidu õiguse tõlgendamine; artikli 267 esimese lõigu punkt b ja kolmas lõik

**Eelotsuse küsimused**

1. Kas Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest (edaspidi „ESIFI vahendid“) antava riigiabi haldaja, kes ei ole abisaaja, on riigiabi

kontekstis hõlmatud mõistega „toetusesaaja“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määruse (EL) 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 10 tähenduses?

2. Kas ESIFi vahenditest antava riigiabi haldaja, kes ei ole isik, kes riigiabi riigihankelepingu alusel kasutab, võib olla sellise otsuse õige adressaat, millega määratakse finantskorrektsioon riigihankelepingu sõlmimisel toime pandud riigisisese või liidu õiguse rikkumise eest?

3. Kas isiku puhul, kes tulenevalt eeskirjade eiramisest määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 36 tähenduses on haldusmeetme „finantskorrektsioon“ adressaat, peavad ESIFi vahenditest antava riigiabi korral olema täidetud kaks kumulatiivset tingimust: ta on selle toetuse saaja, mida antakse vahenditest, millega seoses on toime pandud eeskirjade eiramine, ja ta on isik, kes on asjaomaseid vahendeid kasutanud?

4. Kas vastutust seaduserikkumiste eest ESIFi vahenditest antava riigiabi kasutamisel saab reguleerida või ümber jaotada riigiabi saaja ja riigiabi haldaja vahel sõlmitava lepinguga või vastutab abisaaja, kes kasutab abi ebaseaduslikult?

5. Kas riigiabi saaja ja riigiabi haldaja vastutavad solidaarselt ja kas selline vastutus peab olema riigiabi andmise lepingus ette nähtud?

6. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 41 ja 47 on vastuolus riigisisene halduspraktika ja kohtupraktika, mis näevad ette, et sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, ei anta üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutajale, nagu „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi“ EOOD, kes ESIFi vahendite (mis kujutavad endast riigiabi) abil riigihankelepingut sõlmides on väidetavalt rikkunud riigihangete seadust (Zakon za obshtestvenite porachki), õigust osaleda tema sõlmitud lepingut puudutava finantskorrektsiooni määramise menetluses ega õigust osaleda selle haldusakti vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluses, ja seda põhjendusega, et kuna kõnealune teenuseosutaja on partnerluslepingu alusel omavalitsusüksuse partner, saab tema vastu esitada regressinõude tsiviilkorras?

## **Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid ja kohtupraktika**

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“), artikkel 41, artikkel 47 ja artikli 51 lõige 1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2007. aasta määrus (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse osutamist raudteel ja

maanteel ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EMÜ) nr 1191/69 ja (EMÜ) nr 1107/70, artikkel 2

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) 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 punktid 10, 36 ja 37

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta

### **Viidatud riigisisised õigusnormid**

Riigihangete seadus (Zakon za obshtestvenite porachki, edaspidi „ZOP“), artikli 2 lõige 2, artikli 49 lõige 1 ja lisasätete § 3

Jagatud eelarve täitmise raames hallatavatest Euroopa fondidest eraldatavate vahendite haldamise seadus (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie, edaspidi „ZUSEFSU“), kehtiv alates 1. juulist 2022, ja selle varasem redaktsioon pealkirjaga „Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite haldamise seadus“ (Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove, edaspidi „ZUSESIF“), artikli 70 lõike 1 punkt 9 ja lõige 2 ning artikli 73 lõige 1

Riigiabi seadus (Zakon za darzhavnite pomoshiti, edaspidi „ZDP“), artiklid 9, 12 ja 20 ning lisasätete § 1 punkt 7

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 2 lõiget 1 käsitleva lisa nr 1 punkt 10

15. märtsi 2002. aasta määrus nr 2, mis reguleerib liinide kindlaksmääramise tingimusi ja korda ning avalikku reisijatevedu bussiga (Naredba Nr. 2 za usloviyata i reda za utvarzhdavane na transportni shemi i za osashtestvyavaneto na obshtestveni prevozi na patnitsi s avtobusi, edaspidi „Naredba nr 2), artikkel 2 ja artikkel 16c ning lisasätete § 1 punktid 7, 8, 10, 11, 12 ja 13

## Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Menetlust nr BG16RFOP001-1.001-039, mis käsitleb rahalise toetuse andmist projektile „Linnade integreeritud rekonstrueerimis- ja arengukavade elluviimine 2014–2020“, viiakse läbi rakenduskava „Kasvavad piirkonnad“ 2014–2020 (edaspidi „rakenduskava“) prioriteetse suuna nr 1 „Linnade säästev ja integreeritud areng“ raames.
- 2 Prioriteetset suunda nr 1 rakendatakse vastavalt määruse nr 1301/2013 artiklile 7.
- 3 Menetluses taotluse esitamise suunistes on märgitud, et käesoleval juhul asjakohase prioriteetse investeringukava „Integreeritud reisijatevedu linnas“ raames antakse rahalist toetust toetusesaajatest omavalitsusüksustele kui haldusüksustele ja avaliku taristu omanikele. Sõnaselgelt on viidatud sellele, et üldjuhul rakendatakse toetusmeetmeid ettevõtjatega sõlmitavate partnerluslepingute kaudu. Sellisel juhul tegutsevad toetusesaajatest omavalitsusüksused partneritele eraldatud vahendite suhtes riigiabi haldajatena. Partneritele kättesaadavaks tehtud vahendeid tuleb käsitada osana hüvitisest üldist huvi pakuva reisijateveoteenuse osutamise eest. Sellisel juhul allkirjastab avaliku teenuse osutamise lepingu projektpartneriks olev ettevõtja, kusjuures menetlus toimub käesolevas asjas asjakohase määruse nr 1370/2007 alusel.
- 4 Taotluse esitamise suuniste punktis 5.4.2 on märgitud, et heakskiidetud partnerid selles menetluses on linna avaliku reisijateveoga tegelevad munitsipaalettevõtjad kui „sõltuvad teenusepakkujad“ vastavalt mõiste määratlusele Naredba nr 2 lisasätete § 1 punktis 7.
- 5 Eespool kirjeldatud menetluse raames sõlmis Veliko Tarnovo omavalitsusüksus rakenduskava korraldusastutusega rahalise toetuse andmist käsitleva halduslepingu (Administrative dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht, edaspidi „ADBFP“) projekti „Veliko Tarnovo linna avalik integreeritud reisijateveoteenus“ elluviimiseks. ADBFP artiklis 1 on märgitud, et „rahalise toetuse saajaks“ on omavalitsusüksus.
- 6 Vastavalt ADBFP artiklile 2.3 koosneb osa rahalise toetuse kogusummast avaliku reisijateveoteenuse osutajale antud riigiabist, mis kujutab endast avaliku teenindamise hüvitist vastavalt määrusele nr 1370/2007. Kõnealuse riigiabi haldaja on Veliko Tarnovo omavalitsusüksus. Ta kohustub tagama asjakohaste eeskirjade järgimise vastavalt määruse nr 1370/2007 nõuetele, sealhulgas kehtestama asjakohase korra rakendamise kontrollimiseks ja seda kohaldama.
- 7 ADBFP üldtingimuste artikli 6 lõike 2 kohaselt kannab abisaaja rakenduskava korraldusastutuse ees vastutust partnerite ja väliste töövõtjate tegevuse eest projekti rakendamisel, vastutades „[...] kõigi riskide, sealhulgas põhjendamatute kulude ja finantskorrektsioonide eest omal kulul“.
- 8 Veliko Tarnovo omavalitsusüksus ja „Organizatsia na dvizhenieto, parkingi i garazhi“ EOOD („reisijateveo, parkimise ja garaažide organisatsioon“ EOOD,

edaspidi „munitsipaalettevõtja“) sõlmisid 24. augustil 2018 partnerluslepingu, mille kohaselt on Veliko Tarnovo omavalitsusüksus projektis „juhtiv partner“ ja munitsipaalettevõtja on „partner“. Partnerlusleping on ADBFP lahutamatu osa.

- 9 Kui riigihankemenetluses pannake toime rikkumisi, mis annavad alust määrata finantskorrektsioon, jäävad finantskorrektsiooni summad vastavalt partnerluslepingu artikli 14 lõikele 2 hankija kanda.
- 10 Üldist majandushuvi pakkuva teenuse (avalik reisijatevedu) osutajana ja riigiabi konkreetse saajana korraldas munitsipaalettevõtja riigihanke elektribusside ostmiseks ja tarnimiseks projekti „Veliko Tarnovo linna integreeritud reisijatevedu“ raames.
- 11 Selle tulemusel sõlmiti riigihankeleping ainsa pakkujaga, konsortsiumiga, mille liikmed on Excelor Holding Group EOOD (Bulgaaria) ja Jiangsu Alfa Bus Co (Hiina).
- 12 Rakenduskava korraldusasutuse juhataja määras 11. mai 2022. aasta otsusega Veliko Tarnovo omavalitsusüksusele eeskirjade eiramise eest finantskorrektsiooni vastavalt ZUSESIFI artikli 70 lõike 1 punktile 9. Otsuses on märgitud, et eeskirjade eiramine toimus riigihankelepingu sõlmimisel ja seisneb lepingu täitmiseks diskrimineeriva tingimuse kehtestamises Naredba artikli 2 lõiget 1 käsitleva lisa nr 1 punkti 10 alapunkti a tähenduses. Määratud korrektsioon oli 25% munitsipaalettevõtja sõlmitud riigihankelepingu rahastamiseks eraldatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESIF) vahenditest.
- 13 Veliko Tarnovo omavalitsusüksus esitas selle otsuse peale kaebuse Administrativen Sad Veliko Tarnovole (Veliko Tarnovo halduskohus). Kohus jättis kaebuse rahuldamata, kuna pidas õigeks haldusasutuse järeldust, et rikutud on riigihankelepingute sõlmimist käsitlevat riigisisest õigust, mis tähendab eeskirjade eiramist ZUSESIFI tähenduses. Kohus leidis, et just omavalitsusüksus kui ADBFP pool on finantskorrektsiooni määramise otsuse õige adressaat. Vastuväite, et omavalitsusüksus ise ei olnud hankija ja seega ei olnud ta eeskirjade eiramist toime pannud, lükkas kohus tagasi. Asjaolu, et rahalise toetuse saaja oli sõlminud teatavate toimingute tegemiseks partnerluslepingud, ei vabasta teda kui ADBFP poolt vastutusest. Partnerluslepingu tingimus, mis reguleerib vastutust rikkumiste ja riskide, sealhulgas finantskorrektsioonide eest, on oma olemuselt regressitingimus; selle eesmärk on kõigest partnerite omavahelises suhtes kindlaks määrata, kelle kulul finantskorrektsioon tehakse. Omavalitsusüksuse partner ei ole toetusesaaja ADBFP tähenduses ega ka riigiabi saaja; tal puudub otsene suhe rakenduskava korraldusasutusega ja seetõttu ei saa ta olla selle asutuse võimalike otsuste adressaat.
- 14 Veliko Tarnovo omavalitsusüksus esitas Administrativen Sad Veliko Tarnovo (Veliko Tarnovo halduskohus) otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtuks olevale Varhoven administrativen sadile (Bulgaaria kõrgeim halduskohus).

### **Põhikohtuasja poolte peamised väited**

- 15 Omavalitsusüksus vaidleb vastu esimese astme kohtu järeldestele, et ta on projekti raames ainuke toetusesaaja ja et sellisena rikkus ta riigihankelepingute sõlmimist reguleerivaid õigusnorme. Tuginedes mõiste „toetusesaaja“ legaaldefinitsioonile määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktis 10, märgib ta, et selle riigiabi saajaks, mille suhtes on määratud korrektsioon, on munitsipaalteenustaja, kuna ta on riigiabi otsene saaja ja avalik-õiguslik asutus, kellele on antud ülesanne viia ellu konkreetne elektribusside soetamise projekt. ADBFP artikli 2 lõikes 3 on sõnaselgelt sätestatud, et riigiabi saajaks on munitsipaalteenustaja ja omavalitsusüksus on üksnes riigiabi haldaja.
- 16 Omavalitsusüksus vaidleb vastu ka esimese astme kohtu järeldestele, et finantskorrektsiooni määramise menetluses vastutab ta haldusasutuse ees oma partnerite tegevuse eest, võttes üle riskid toetuse kasutamisel. Omavalitsusüksuse hinnangul on finantskorrektsioon haldusmeede, mitte sanktsioon, mistõttu ei või eeskirjade eiramist ja korrektsiooni tõlgendada „lepingu täitmisega kaasnevat riskina“.
- 17 Omavalitsusüksuse hinnangul on käesolevas asjas oluline ka tõik, et ESIFI vahenditest antav toetus kujutab endast riigiabi ja täpsemalt avaliku teenindamise hüvitist määruse nr 1370/2007 tähenduses. Abitaotluse esitamise suunistes on sõnaselgelt viidatud sellele, et riigiabi saajaks on partner, st linna avaliku reisijateveoga tegelev munitsipaalteenustaja kui „sõltuv teenusepakkuja“. Seetõttu tuleb vahet teha mõistetel „ESIFI vahenditest antava riigiabi saaja“ ja „ESIFI vahenditest antava riigiabi haldaja“. Kui riigiabi koosneks ESIFI vahenditest, võiks finantskorrektsiooni kohaldada ainult riigiabi saaja suhtes. Viimane on nimelt ettevõtja, kes on kehtestanud diskrimineeriva valikukriteeriumi ja pannud toime eeskirjade eiramise Naredba tähenduses. Riigiabi haldaja, käesoleval juhul Veliko Tarnovo omavalitsusüksus, võib äärmisel juhul vastutada vaid riigiabi eeskirjade rikkumise eest ELTL artikli 107 tähenduses.
- 18 Omavalitsusüksus esitab vastuväite ka sellele, et partnerile ei antud luba osaleda finantskorrektsiooni määramise menetluses.
- 19 Vastustaja esitab kassatsioonkaebusele vastuväited.

### **Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte**

- 20 Omavalitsusüksusele määratud finantskorrektsioon, mis on põhikohtuasjas vaidlustatud, tuleneb riigisisese õigusesse üle võetud liidu õigusnormi rikkumisest, mille on põhjendanud teise ettevõtja tegevus.
- 21 Varhoven administrativen sadi (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) väljakujunenud praktika, mis käsitleb finantskorrektsiooni määramise otsuste õiguspärasuse kontrolli, ei võta arvesse määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktis 10 sisalduvat mõiste „toetusesaaja“ määratlust ega määruses nr 1370/2007 sisalduvate

väljendite „avalik reisijatevedu“, „üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutaja“, „avaliku teenindamise kohustus“, „ESIFi vahenditest antava riigiabi saaja“ või „avaliku teenindamise hüvitis“ tähendust.

- 22 Selleks et vastata küsimusele, kas Veliko Tarnovo omavalitsusüksus on projekti raames antava rahalise toetuse ainus saaja ja kas ta on sellisena rikkunud riigihankelepingute sõlmimist reguleerivaid riigisiseseid õigusnorme, on vaja tõlgendada mõistet „toetusesaaja“ määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 10 tähenduses.
- 23 Kujunenud olukorras, mis puudutab elektribusside ostmiseks kasutatavaid vahendeid, on Veliko Tarnovo omavalitsusüksus ESIFi vahenditest antava riigiabi haldaja. Finantskorrektsiooniga seotud kohtuasja õigeks lahendamiseks on vaja uurida, kas ta on sellisena ka munitsipaaltelevõtjale ESIFi vahenditest riigiabina antud toetuse saaja.
- 24 Finantskorrektsioon on ettevõtjale määratud haldusmeetmena tegevuse või tegevusetuse eest, millega on ESIFi vahendite kasutamisel rikutud riigisisest või liidu õigust. Kas omavalitsusüksus kui juriidiline isik, kes ei ole ESIFi vahendeid riigihankemenetluse raames kasutanud, võib finantskorrektsioonide kaudu vastutada menetluse raames toime pandud rikkumiste eest? See tõstatab ka küsimuse, kas haldusmeetme „finantskorrektsioon“ adressaat peab ESIFi vahenditest antava riigiabi puhul täitma ühekorraga mõlemat tingimust: olema eeskirjade eiramisega seotud toetuse saaja ja asjaomaseid vahendeid kasutanud isik.
- 25 Kuivõrd kohtud tõlgendavad partnerluslepingus sisalduvat tingimust, mis reguleerib vastutust finantskorrektsioonide korral, regressitingimusena, mis kehtib ainult partnerite omavahelises suhtes, tuleb kindlaks teha, kas vastutust ESIFi vahenditest saadud riigiabi kasutamisel toime pandud rikkumiste eest võib riigiabi saaja ja riigiabi haldaja vahelise lepinguga reguleerida või ümber jaotada või kannab riigiabi õigusvastaselt kasutanud abisaaja täit vastutust.
- 26 Peale selle on õigus heale haldusele põhiõigus, mis on harta artikli 41 alusel antud igapähele. Õigus heale haldusele hõlmab: 1) igapähe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada; 2) igapähe õigust tutvuda teda puudutavate andmetega; 3) asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid. Vastavalt harta artiklile 51 on harta sätted liikmesriikidele ette nähtud liidu õiguse kohaldamisel. Rahalise toetuse andmine toimub liidu õiguse vahetu kohaldamise käigus, see tõsiasi kohustab liikmesriigi asutusi, kelle pädevusse kuulub õiguse kohaldamine, järgima harta artiklit 41.
- 27 Seda peetakse silmas ka küsimusega, kas harta artiklitega 41 ja 47 on vastuolus liikmesriigi kohtupraktika ja halduspraktika, mille kohaselt ei ole üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutajal, nagu munitsipaaltelevõtja põhikohtuasjas, õigust osaleda tema poolt sõlmitud lepingut puudutava finantskorrektsiooni määramise menetluses ega õigust osaleda selle haldusakti

vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluses, ja seda seetõttu, et kuna kõnealune teenuseosutaja on partnerluslepingu alusel omavalitsusüksuse partner, saab tema vastu esitada regressinõude tsiviilkorras.

TÖÖDOKUMENT