

Asia C-620/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

6.10.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Administrativen sad Sofia-oblast (Sofian alueen
hallintotuomioistuin, Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.9.2023

Kantaja:

”Nov Zhivot 1919” NCh

Vastaaja:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 i direktor na direksia „Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo“ v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto

Pääasian kohde

Menettelyssä on kyse kanteesta, jonka Narodno chitalishte ”Nov Zhivot 1919” (Koulutuskeskus ”Uusi elämä 1919”) on nostanut Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG IPP Bulgaria-Serbian 2014–2020 (Bulgarian ja Serbian välistä rajatylittävää yhteistyötä ajanjaksolla 2014–2020 koskevan INTERREG IPA -ohjelman hallintoviranomaisen johtaja) tekemästä päätöksestä määrätä rahoitusoikaisu.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Unionin oikeuden tulkinta; SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Onko niin, ettei liittymistä valmistelevalle tukivälineen (IPA II) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 231/2014 täytäntöönpanoa koskevista erityisistä säännöistä 2.5.2014 annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 231/2014 40 artikla estä määräämistä tapauksissa, joissa on kyse rajatylittävistä yhteistyöstä jäsenvaltion ja liittymistä valmistelevalle tukivälineen (IPA II) edunsaajan välillä ajanjaksolla 2014–2020, rahoitusoikaisua taloudelliselle toimijalle, jonka väitetään syyllistyneen lainrikkomiseen, joka merkitsee sääntöjenvastaisuutta, mutta joka ei ole johtava edunsaaja eikä täten se, joka on ottanut vastuun koko toimenpiteen toteuttamisesta?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, turvataanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklassa tällaisissa rajatylittävän yhteistyön tapauksissa johtavan edunsaajan oikeus osallistua rahoitusoikaisun määräämistä koskevaan menettelyyn ja tämän hallintotoimen riitauttamista koskevaan tuomioistuimen menettelyyn, riippumatta johtavan edunsaajan sijainnista siihen viranomaiseen nähden, joka on kyseessä olevan rajatylittävää yhteistyötä koskevan ohjelman mukaan vastuussa rahoitusoikaisun soveltamisesta, ja sallitaanko edellä mainituissa määräyksissä kansallisten tuomioistuimien oikeuskäytännössä pääasiassa vahvistetun kaltaiset rajoitukset, joilla heikennetään näitä mahdollisuuksia osallistua menettelyyn?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

Euroopan unionin perusoikeuskirja (jäljempänä perusoikeuskirja), 41 ja 47 artikla sekä 51 artiklan 1 kohta

Liittymistä valmistelevalle tukivälineen (IPA II) perustamisesta 11.3.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 231/2014

Liittymistä valmistelevalle tukivälineen (IPA II) perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 231/2014 täytäntöönpanoa koskevista erityisistä säännöistä 2.5.2014 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 447/2014, 2 artiklan a ja h alakohta sekä 26, 33 ja 40 artikla

Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, 2 artiklan 10, 36 ja 37 alakohta

Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta 18.7.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1046/2018, 61 artikla

Kansalliset säännökset ja kansallinen oikeuskäytäntö, joihin viitataan

Yhteistyössä hallinnoitavista Euroopan rahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annettu laki (Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie) (jäljempänä ZUSEFSU), joka on ollut voimassa 1.7.2022 alkaen, ja sen aiempi versio, jonka otsikko oli ”Euroopan rakenne- ja investointirahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annettu laki” (Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove) (ZUSESIF), 70 §:n 1 momentin 1 kohta ja 73 §:n 1 momentti

Sääntöjenvastaisuuksien, jotka ovat perusteita rahoitusoikaisujen tekemiselle, toteamisesta ja prosentuaalisista indikaattoreista rahoitusoikaisujen suuruuden määrittämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annetun lain mukaisesti annettu asetus (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, jäljempänä sääntöjenvastaisuuksien toteamista koskeva asetus), 2 §:n 3 momenttia koskeva liitteessä nro 2 olevan 2 §:n 3 momentin 1 kohta

Rajatyöttävää yhteistyötä koskevan ohjelman ”INTERREG-IPA Bulgaria – Serbia CCI 2014TC16I5CB007” täytäntöönpanosta Bulgaria tasavallan ja Serbian tasavallan hallitusten välillä tehty pöytäkirja, joka on ratifioitu 7.9.2017 annetulla lailla (joka tuli voimaan 19.12.2017), 3 §:n 2–6 momentti, 4, 20 ja 25 §

Varhoven administrativen sad na Republika Bulgarian (Bulgarian tasavallan ylin hallintotuomioistuin) antamat tuomiot hallintoasioissa nro 11552/2021, nro 11446/2021 ja nro 9806/2019

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

- 1 Euroopan komissio hyväksyi Bulgarian ja Serbian välistä rajatyöttävää yhteistyötä koskevan INTERREG-IPA-ohjelman (jäljempänä ohjelma) 30.7.2015 tehdyllä päätöksellä C(2015) 5444, sellaisena kuin se on muutettuna 4.5.2016 tehdyllä päätöksellä C(2016) 2853, 13.12.2016 tehdyllä päätöksellä C(2016) 8643, 14.8.2017 tehdyllä päätöksellä C(2017) 5681 ja 7.11.2018 tehdyllä päätöksellä C(2018) 7410.

- 2 Ohjelman hallintoviranomaisen ja Opština Babušnican (Babušnican kunta, Serbia) välillä tehtiin 4.11.2020 sopimus nro RD-02-29-188 rahoitustuen myöntämisestä hankkeen ”Rajatylyttävä kulttuuriverkko yhteistä tulevaisuutta varten” toteuttamiseen; kyseinen hanke on yhteisen seurantakomitean päätöksessä tarkoitettu ”toimenpide”.
- 3 Tämän rahoitustuesta tehdyn sopimuksen mukaan Babušnican kunta on johtava hankekumppani, joka saa rahoituksen ja vastaa toimenpiteen toteuttamisesta, kun taas kantaja on pelkkä hankekumppani. Johtava hankekumppani on hallintoviranomaiseen nähden vastuussa kaikista sääntöjenvastaisuuksista myös silloin kun niihin syyllistyvät hankekumppanit. Hallintoviranomaisella on oikeus suorittaa rahoitusoikaisuja, jos johtava hankekumppani ja/tai muu hankekumppani ei ole noudattanut kulloisiakin julkisia hankintoja koskevia säännöksiä.
- 4 Kantaja teki 27.4.2021 tämän hankkeen toteuttamiseksi ”Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD:n (Ammattikoulutus- ja uraneuvontakeskus -niminen yhden henkilön rajavastuuyhtiö) kanssa sopimuksen palvelujen tarjoamisesta.
- 5 Hallintoviranomaiselle ilmoitettiin, että tämän palvelusopimuksen yhteydessä on tullut esiin epäily sääntöjenvastaisuudesta. Tarkastettuaan sopimusasiakirjat ja otettuaan huomioon kantajan tältä osin esittämät väitteet hallintoviranomainen totesi, että kyseisen sopimuksen osalta on olemassa asetuksen 2018/1046 61 artiklassa tarkoitettu eturistiriita kantajan hankekoordinaattoriksi nimeämän henkilön ja erään toimeksisaajaan ”Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOOD sidoksissa olevan henkilön välillä.
- 6 Koska hallintoviranomaisen luokitteli todetun eturistiriidan asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitetuksi sääntöjenvastaisuudeksi, ohjelman hallintoviranomaisen johtaja määräsi 20.4.2023 tehdyllä päätöksellä nro RD-02-14-02-489 rahoitusoikaisun, jonka suuruus oli 100 prosenttia Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuista sopimukseen liittyvistä tukikelpoisista kustannuksista.
- 7 Nyt esillä oleva oikeusriita perustuu kanteeseen, jonka kantaja on nostanut tästä hallintoviranomaisen johtajan päätöksestä.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 8 Kantaja väittää kannekirjelmässä, ettei kyse ole todellisuudessa mistään eturistiriidasta.
- 9 Asiaa käsittelevä jaosto, jonka on hallintomenettelyä koskevien kansallisten säännösten mukaan tarkastettava viran puolesta, onko riidanalainen toimi toteutettu asianmukaista menettelyä noudattaen, ilmoitti asianosaisille suullisessa käsittelyssä aikovansa esittää unionin tuomioistuimelle tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee niitä unionin oikeuden säännöksiä, joita

sovelletaan hallintoviranomaisten oikeuteen määrätä rahoitusoikaisuja rahoitustukisopimusten johtavan edunsaajan ja hankekumppanien osalta liittymistä valmistelevan tukiväliseen yhteydessä.

- 10 Hallintoviranomaisen johtaja on sitä mieltä, ettei ennakkoratkaisupyynnölle ole tarvetta, koska hallintoviranomaisella on oikeus todeta sääntöjenvastaisuudet ja määrätä siis rahoitusoikaisu edunsaajan ja/tai hankekumppanien osalta. Sen tähän liittyvä toimivalta on ainoastaan alueellisesti rajoitettu. Koska kaikki liittymistä valmistelevaan tukiväliseen osallistuvat tahot ovat todellisuudessa edunsaajia, hallintoviranomaisella oli oikeus määrätä rahoitusoikaisuja kaikkien niiden tahojen osalta, jotka ovat Bulgarian tasavallan alueella.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että allekirjoitetussa rahoitustukisopimuksessa vahvistetaan, että johtava hankekumppani saa sopimuksessa sovitun rahoituksen ja on vastuussa toimenpiteen toteuttamisesta. Se edustaa tässä yhteydessä kaikkia muita toimenpiteeseen osallistuvia hankekumppaneita ja varmistaa, että se itse ja kaikki sen hankekumppanit täyttävät oikeudelliset vaatimukset toimenpiteen toteuttamiselle.
- 12 Johtava hankekumppani on lisäksi hallintoviranomaiseen nähden vastuussa kaikista sääntöjenvastaisuuksista myös silloin kun niihin syyllistyvät hankekumppanit.
- 13 Jos kyse on sääntöjenvastaisuudesta, hallintoviranomainen voi ryhtyä johtavan hankekumppanin osalta kaikkiin toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen sääntöjenvastaisuuden seurauksien poistamiseksi tai niiden lieventämiseksi, ja tässä yhteydessä oli nimenomaisesti sovittu, että johtava hankekumppani on vastuussa kyseessä olevan summan takaisinmaksamisesta kokonaisuudessaan myös siinä tapauksessa, että sääntöjenvastaisuuteen on syyllistynyt joku hankekumppani.
- 14 ZUSEFSU:n 70 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varoista myönnetty rahoitustuki voidaan peruuttaa kokonaan tai osittain rahoitusoikaisulla, jos edunsaajan osalta on olemassa asetuksen 2018/1046 61 artiklassa tarkoitettu eturistiriita.
- 15 Siinä tapauksessa, että edunsaajia on vähintään kaksi ja toinen niistä on nimetty pääedunsaajaksi tai johtavaksi edunsaajaksi, laissa ei ole säädetty, kenelle rahoitusoikaisun määräämistä koskeva toimi on osoitettava, eli onko se osoitettava johtavalle edunsaajalle, joka on vastuussa koko toimenpiteen toteuttamisesta, vai johtavan edunsaajan kumppanille, joka on syyllistynyt sääntöjenvastaisuuteen.
- 16 Sellaisissa oikeusriidoissa, jotka koskevat menojen sääntöjenmukaisuutta tehtäessä rajatylittävää yhteistyötä jäsenvaltion ja liittymistä valmistelevan tukiväliseen edunsaajan välillä ja asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36

alakohdassa tarkoitettujen sääntöjenvastaisuuksien vuoksi tehtyjen rahoitusoikaisujen oikeellisuutta, kansalliset tuomioistuimet soveltavat täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 26 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”edunsaaja” ja kyseisen asetuksen 40 artiklassa tarkoitettua käsitettä ”johtava edunsaaja”.

- 17 Tarkastellusta kansallisesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuomioistuimet ovat katsoneet vertailukelpoisissa tapauksissa (ks. Bulgarian tasavallan Varhoven administrativen sadin antamat tuomiot hallintoasioissa nro 11552/2021, nro 11446/2021 ja nro 9806/2019), että hallintoviranomaisen johtajalla on oikeus todeta sääntöjenvastaisuus, johon edunsaaja on syyllistynyt Bulgarian tasavallan alueella, ja siis oikeus määrätä rahoitusoikaisu, kuten nyt käsiteltävässä asiassa on tapahtunut. Tämä toimivalta ulottuu niin tapauksiin, joissa sääntöjenvastaisuuteen on syyllistynyt johtava edunsaaja/hankekumppani, kuten myös tapauksiin, joissa siihen on syyllistynyt muu edunsaaja/hankekumppani. Hallintoviranomaisen johtajan toimivaltaa määrätä oikaisu on rajoitettu alueellisesti. Sääntöjenmukaisuuteen syyllistyneen on näet oltava Bulgarian tasavallan alueella.
- 18 Edellä mainitun vertailukelpoisia tapauksia koskevan kansallisen oikeuskäytännön mukaisesti johtava edunsaaja ei nyt käsiteltävässä asiassa osallistunut hallinnolliseen menettelyyn eikä tuomioistuinmenettelyyn, koska se on Serbian tasavallassa.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole voinut todeta tutkimassaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä mitään unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua, jossa tulkittaisiin täytäntöönpanoasetuksessa N:o 447/2014 tarkoitettuja käsitteitä ”edunsaaja” ja ”johtava edunsaaja”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin pannut merkille, että Varhoven administrativen sad on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön asiassa C-477/23 samankaltaisessa tilanteessa.
- 20 Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukainen oikeus hyvään hallintoon on jokaiselle annettu perusoikeus. Oikeuteen hyvään hallintoon sisältyy 1. jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaisi häneen epäedullisesti; 2. jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ja 3. hallintoelinten velvoite perustella päätöksensä. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjaa sovelletaan jäsenvaltioihin silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tuki myönnetään soveltamalla suoraan unionin oikeutta, joten tämä seikka velvoittaa kansalliset viranomaiset, joiden toimivaltaan oikeuden soveltaminen kuuluu, noudattamaan perusoikeuskirjan 41 artiklaa.
- 21 Koska johtava edunsaaja on ottanut vastuun koko toimenpiteen toteuttamisesta, ja myös vastuun sääntöjenvastaisuuksista, joihin hankekumppanit syyllistyvät, hallintoviranomaisen toteuttama toimi, jolla määrätään rahoitusoikaisu, koskee sitä suoraan. Jotta nyt käsiteltävässä oikeusriidassa voidaan antaa asianmukainen ratkaisu, on selvítettävä, olisiko hallintoviranomaisen toteuttama toimi, jolla

rahoitusoikaisu määrättiin, pitänyt osoittaa johtavalle edunsaajalle, ja olisiko johtavalle edunsaajalle pitänyt mahdollisesti antaa oikeus osallistua hallinnolliseen menettelyyn, jonka päätteeksi kyseinen toimi toteutettiin.

TYÖASIAKIRJA