

Kohtuasi C-477/23**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 Belovo

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014–2020

Põhikohtuasja ese

Menetlus alus on Obshtina Belovo (Belovo omavalitsusüksus) kassatsioonkaebus esimese astme halduskohtu otsuse peale, millega jäeti rahuldamata tema kaebus Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Okolna sreda“ 2014–2020 (keskkonna rakenduskava 2014–2020 korraldusasutuse juhataja) otsuse peale, millega määrati finantskorrektsioon.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

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

Eelotsuse küsimused

1. Kas määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktidele 10, 36 ja 37 antud tõlgendusega on vastuolus riigisisesed õigusnormid või nende õigusnormide tõlgendamise ja kohaldamise praktika, mille kohaselt tuleb sellises olukorras,

nagu on kujunenud põhikohtuasjas, pidada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahenditest (edaspidi „ESIFI vahendid“) antud toetuse saajaks ainult ühte partneromavalitsusüksustest (rahalise toetuse andmise halduslepingu (Administrative dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht, edaspidi „ADBFP“) pooled), kes juhtiva partnerina allkirjastas halduslepingu rahalise toetuse kohta? Milliseid tingimusi peab organisatsioon täitma, et sellises olukorras nagu käesolev saaks teda liigitada toetusesaajaks määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 10 tähenduses?

2. Kas määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktidele 10, 36 ja 37 antud tõlgendusega on vastuolus riigisisised õigusnormid või nende õigusnormide tõlgendamise ja kohaldamise praktika, mille kohaselt määratakse sellises olukorras, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, ettevõtja poolt toime pandud riigihankelingu sõlmimise reeglite rikkumise eest finantskorrektsioon otsusega, mille adressaat on teine ettevõtja, kes ei ole rikkumist toime pannud, kuid kes on rahalise toetuse lepingus märgitud juhtiva partnerina?

3. Kas määrusega nr 1303/2013 on vastuolus riigisisised õigusnormid või nende õigusnormide tõlgendamise ja kohaldamise praktika, mille kohaselt võib vastutuse finantskorrektsiooni eest projektpartnerite vahel lepinguga ümber jagada, või peab iga ettevõtja vastutama finantskorrektsioonide eest, mis on tehtud tema poolt ESIFI vahendite kasutamisel toime pandud rikkumiste tõttu, nende lepingute alusel, mille pool ta on?

4. 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 omavalitsusüksusele, kes on ESIFI vahendeid kasutades riigihankelingu sõlmides 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 partnerina on tal juhtiva partneriga sõlmitud partnerluslepingu alusel võimalik pöörduda tsiviilkohtusse?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

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

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 tunnustatakse 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 riigisisesed õigusnormid

Riigihangete seadus (Zakon za obshtestvenite porachki, edaspidi „ZOP“), artikli 2 lõige 2, artikli 5 lõike 2 punkt 9, artikli 59 lõige 6 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

Jäätmekäitlusseadus (Zakon za upravlenie na otpadatsite), artikli 49 lõiked 1 ja 9

Ehituskoja seadus (Zakon za Kamarata na stroitelite), artikkel 3

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 11

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Vaidluse esemeks olev menetlus, millega seoses kasutatakse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest (ESIF) ajavahemikuks 2014–2020 eraldatud vahendeid, on [menetlus nr] BG16M1OP002-2.002 – kombineeritud menetlus kompostimisjaamade ja olmejäätmete eeltöötlemise jaamade projekteerimiseks ja ehitamiseks.
- 2 Menetluses on taotlejateks vaidluse esemeks oleva Pazardzhiki piirkonna teatavad omavalitsusüksused, sealhulgas Pazardzhiki ja Belovo omavalitsusüksused. Kõik need omavalitsusüksused kuuluvad jäätmekäitlusseaduse alusel jäätmekäitluse piirkondlikusse ühendusse (edaspidi „piirkondlik ühendus“).
- 3 Taotluse esitamiseks määras piirkondlik ühendus juhtiva omavalitsusüksuse, teised piirkondliku ühenduse raames taotlust esitavad omavalitsusüksused on juhtiva omavalitsusüksuse partnerid ning selle kohta on piirkondliku ühenduse kõigi omavalitsusüksuste vahel sõlmitud partnerlusleping.

- 4 Reeglina võivad piirkondliku ühenduse kõik omavalitsusüksused esitada rahalise toetuse andmise menetluses ainult ühe projektitaotluse. Seetõttu koostasid piirkondliku ühenduse omavalitsusüksused, sealhulgas Pazardzhiki ja Belovo omavalitsusüksused, ühise projektitaotluse.
- 5 Toetuse andmise menetluses allkirjastasid omavalitsusüksused rahalise toetuse andmist käsitleva halduslepingu (Administrative dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht, edaspidi „ADBFP“) seoses Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatava rakenduskavaga „Keskkond“ 2014–2020.
- 6 ADBFP punktis 1 on märgitud, et kõik omavalitsusüksused on lepingu alusel toetusesaajad, kuigi iga omavalitsusüksuse nime kõrvale on tehtud märge tema kui partneri staatuse kohta.
- 7 ADBFP punktis 3.3 on sõnaselgelt sätestatud, et lepinguosalisteks olevad omavalitsusüksused määravad juhtivaks omavalitsusüksuseks Pazardzhiki omavalitsusüksuse. Teised omavalitsusüksused on partneromavalitsusüksused.
- 8 Menetluse raames heakskiidetud projekti rakendamise tingimused (edaspidi „rakendustingimused“), mis on ADBFP lahutamatu osa, näevad artikli 1 punktis 3 ette, et määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktis 10 nimetatud isik on menetluses „toetusesaaja“.
- 9 Samuti on vastavalt rakendustingimuste artikli 1 punktile 3 juhul, kui projektitaotluse esitavad partnerid, toetusesaajateks kõik partneromavalitsusüksused, nii juhtiv omavalitsusüksus kui ka partnerid, kes esitasid rahastamiseks heaks kiidetud projektitaotluse ühiselt.
- 10 Juhtiva omavalitsusüksuse volitused on reguleeritud rakendustingimuste artikli 4 lõikes 6 ja seisnevad eelkõige kirjavahetuse pidamises korraldusasutusega, ADBFP vahendite vastuvõtmises oma pangakontole, vahendite jaotamises partneromavalitsusüksuste vahel vastavalt partnerluslepingu sätetele ja muus. Juhtiv omavalitsusüksus vastutab ka projekti juhtimise eest.
- 11 Partneromavalitsusüksuste volitused on reguleeritud projektitaotluses, kusjuures eraldi kogutavate aia- ja haljastusjätmete ja/või biolagunevate olmejätmete kompostimisjaamade ehitamiseks sõlmitava vaidlusaluse hankelepingu kohta on konkreetselt märgitud, et riigihanke korraldab ja hankelepingu sõlmib Belovo omavalitsusüksus.
- 12 Belovo omavalitsusüksus korraldas avaliku sektori hankijana riigihankemenetluse, mille tulemusel sõlmiti Belovo omavalitsusüksuse ja „Delchev Ingeneering“ EOOD vahel leping eraldi kogutavate aia- ja haljastusjätmete ja/või biolagunevate olmejätmete kompostimisjaamade ehitamiseks Belovo omavalitsusüksuse territooriumil.

- 13 Rakenduskava „Keskkond“ 2014–2020 korraldusasutuse juhataja 21. märtsi 2022. aasta otsusega, mida on parandatud korraldusasutuse juhataja 15. aprilli 2022. aasta otsusega, määrati finantskorrektsioon 10% ulatuses Belovo omavalitsuse ja „Delchev Ingenering“ EOOD vahel sõlmitud lepingu rahastamiseks eraldatud Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESIF) vahenditest.
- 14 Finantskorrektsioon määrati toetusesaajaks olevale Pazardzhiki omavalitsusüksusele tulenevalt eeskirjade eiramisest vastavalt ZUSESIFI artikli 70 lõike 1 punktile 9 koostoimes Naredba artikli 2 lõiget 1 käsitleva lisa nr 1 punkti 11 alapunktiga a. Otsuse kohaselt pani Belovo omavalitsusüksus eeskirjade eiramise toime sellega, et ta rikkus riigisiseseid õigusnorme, nimelt ZOP artikli 2 lõiget 2 ja artikli 59 lõiget 6 koostoimes ehituskoja seaduse (Zakon za Kamarata na stroitelite, ZKS) artikli 3 lõikega 3, ning liidu õigust.
- 15 Belovo omavalitsusüksus, kes ei olnud finantskorrektsiooni määramise otsuse adressaat, vaidlustas otsuse Administrativen sad Pazardzhiki (Pazardzhiki halduskohus), kes pidas kaebust vastuvõetavaks, kuid jättis selle põhjendamata.
- 16 Esimese astme halduskohus eeldas, et vaidlusalune ADBFP oli sõlmitud nii Pazardzhiki omavalitsusüksusega kui ka piirkonna teiste omavalitsusüksustega, sealhulgas Belovo omavalitsusüksusega, kuna need omavalitsusüksused olid kompostimisjaamade ja olmejäätmete eeltöötlemise jaamade projekteerimiseks ja ehitamiseks korraldatud kombineeritud menetluses esitanud ühise projektitaotluse. Riigihanke, millega seoses määrati finantskorrektsioon, kuulutas välja Belovo omavalitsusüksus ja just Belovo omavalitsusüksus oli see, kes kirjutas alla lepingu „Delchev Ingenering“ EOODiga. Olgugi et vaidlustatud otsuses nimetatakse otsuse adressaadina ja projekti raames toetusesaajana ainult Pazardzhiki omavalitsusüksust, on Belovo omavalitsusüksusel seega põhjendatud huvi selle otsuse vaidlustamise vastu.
- 17 Belovo omavalitsusüksus esitas Administrativen sad Pazardzhiki (Pazardzhiki halduskohus) otsuse peale kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtuks olevale Varhoven administrativen sadile (Bulgaaria kõrgeim halduskohus).

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 18 Kassatsioonkaebuses vaidlustab Belovo omavalitsusüksus esimese astme kohtu otsuse, hinnates ehituskoja seaduse artikli 3 lõike 3 kohaldatavust konkreetse riigihankelepingu sõlmimise menetluse kontekstis.
- 19 Vastustaja kassatsioonimenetluses, korraldusasutuse juhataja, väidab oma repliigis, et kassatsioonkaebus on põhjendamatu.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 20 Omavalitsusüksusele määratud finantskorrektsioon, mis on põhikohtuasjas vaidlustatud, tuleneb riigisisesele õigusele üle võetud liidu õigusnormi rikkumisest, mille on põhjustanud teise omavalitsusüksuse tegevus.
- 21 ESIFI vahendite kasutamise õiguspärasust puudutavates kohtuvaidlustes ja selliste finantskorrektsioonide, nagu on määratud põhikohtuasjas, õiguspärasuse kontrollimisel kohaldavad liikmesriigi kohtud mõisteid „toetusesaaja“, „eeskirjade eiramine“ ja „ettevõtja“ määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktide 10, 36 ja 37 tähenduses.
- 22 Liikmesriigi kohtupraktika uurimine näitab, et sarnastel juhtudel on mõned kohtukolleegiumid seisukohal, et ainult juhtivaks projektipartneriks olev omavalitsusüksus on „toetusesaaja“ määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 10 tähenduses ja järelikult on ainult tema finantskorrektsiooni määramise otsuse adressaat, samal ajal kui teistel partneromavalitsusüksustel ei ole seda staatust isegi ühise projektitaotluse puhul. Need kohtukolleegiumid ei tunnista teisi partneromavalitsusüksusi menetlusosalistena ja ei anna neile õigust osaleda finantskorrektsiooni määramise menetluses, seda ka juhtudel, mil need omavalitsusüksused on korrektsiooniga hõlmatud lepingute pooled (nagu käesoleval juhul).
- 23 Seevastu Administrativen sad Sofia-Oblast (Sofia piirkonna halduskohus) eeldab oma otsuses, et finantskorrektsiooni määramise otsuse õige adressaat on just see omavalitsusüksus, kes ESIFI vahendeid kasutades rikub riigihangete korraldamist reguleerivaid õigusnorme. Seega tuleb sellele omavalitsusele anda õigus osaleda finantskorrektsiooni määramise menetluses ja järelikult peab tal olema õigus kasutada selle haldusakti vastu õiguskaitsevahendeid. Kõnealune Administrativen sad Sofia-Oblasti (Sofia piirkonna halduskohus) otsus tühistati aga Varhoveni administrativen sadi (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) otsusega, milles leiti, et partneritel ei ole menetluses toetusesaaja staatust, nad ei ole finantskorrektsiooni määrava haldusakti õiged adressaadid ja neil ei ole õigust selles menetluses osaleda.
- 24 Põhikohtuasjas toetas esimese astme kohus teist seisukohta. Ta otsustas, et Belovo omavalitsusüksus korraldas [riigihanke]menetluse, milles tuvastati eeskirjade eiramised, ja oli projekti raames toetusesaaja, millest tulenevalt oli tal õigus pöörduda kohtusse.
- 25 Liikmesriigi kohtupraktikas esineb õiguskindlusetust seoses küsimusega, millised on määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktis 10 määratletud mõiste „toetusesaaja“ tingimused. Õiguskindlusetus on seotud sellega, et ei ole selge, millised asjaolud on kõnealuse mõiste määramisel olulised: kas asjaolu, et haldusleping rahalise toetuse andmise kohta on alla kirjutatud, või asjaolu, et rahaline toetus on kätte saadud ja kasutusele võetud, või muud asjaolud.

- 26 Käesolevas menetluses esitasid kõik asjaomase piirkonna omavalitsusüksused ühise projektitaotluse toetuse saamiseks ESIFI vahenditest ja nad kõik on ADBFP pooled. Määratud juhtival omavalitsusüksusel on rakendussätete artikli 4 lõike 6 kohaselt järgmised volitused: võtta vastu ADBFP raames korraldusasutusega vahetatavad kirjad, lasta kanda enda pangakontole ADBFP raames saadavad vahendid, koostada ADBFP alusel kõik maksetaotlused ja projekti edenemise aruanded ning esitada need korraldusasutusele, vastutada projekti juhtimise eest.
- 27 Iga partneromavalitsus teeb projektis eelnevalt kirjeldatud toimingud, kusjuures käesoleval juhul korraldab ja viib Belovo omavalitsusüksus läbi riigihanke eraldi kogutavate aia- ja haljastusjäätmete ja/või biolagunevate olmejäätmete kompostimisjaama ehitamiseks.
- 28 Kirjeldatud asjaoludel tekib küsimus, kellele tuleb adresseerida toime pandud eeskirjade eiramisest tuleneva finantskorrektsiooni määramise otsus ja millisel omavalitsusüksusel on õigus osaleda finantskorrektsiooni määramise menetluses ja esitada finantskorrektsiooni määramise otsuse peale kaebus kohtule: kas juhtivaks projektipartneriks oleval omavalitsusüksusel või omavalitsusüksusel, kes kasutab ESIFI vahendeid, millega seoses on toime pandud konkreetne eeskirjade eiramine.
- 29 Kohtupraktika, mille kohaselt ei anta identsetel juhtudel partneromavalitsusüksusele õigust osaleda haldusmenetluses ja pöörduda kohtusse, tugineb asjaoludele, et juhtiv omavalitsusüksus nimetab pangakonto, millele ESIFI vahendid laekuvad, jaotab vahendid ning teeb finantskorrektsioonide korral toetuskõlblike ESIFI vahendite ja finantskorrektsiooni vahel partnerite suhtes tasaarvestuse. Samal ajal on juhtiva omavalitsusüksuse ja partneromavalitsusüksuse vahel tsiviilõiguslik suhe.
- 30 Seetõttu tekib ka küsimus, kas määrusega nr 1303/2013 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid või neid õigusnorme tõlgendav ja kohaldav kohtupraktika, mille kohaselt võib vastutuse finantskorrektsiooni eest menetluses osalevate partnerite vahel lepinguga ümber jagada, või kas tegelikult peab iga partner võtma vastutuse finantskorrektsioonide eest nende rikkumiste korral, mille ta on toime pannud seoses ESIFI vahendite kasutamisega nende lepingute alusel, mille pool ta on.
- 31 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.
- 32 Seda peetakse silmas ka küsimusega, kas harta artiklitega 41 ja 47 on vastuolus liikmesriigi kohtupraktika ja halduspraktika, mille kohaselt ei ole

omavalitsusüksusel, kes on ESIFI vahendite kasutamisega seotud riigihankelingu sõlmimise korral rikkunud riigihangete seadust, õigust osaleda tema poolt sõlmitud lepingut puudutava finantskorrektsiooni määramise menetluses ega õigust osaleda selle haldusakti vaidlustamiseks algatatud kohtumenetluses, kuna sellel omavalitsusüksusel kui juhtiva omavalitsusüksuse partneril on partnerluslepingu alusel õigus pöörduda tsiviilkohtusse.

- 33 Kui käesoleval juhul tuleb lähtuda sellest, et Belovo omavalitsusüksus ei ole toetusesaaja määruse nr 1303/2013 artikli 2 punkti 10 tähenduses ja tal puudub õigus vaidlustada finantskorrektsiooni määramise otsus, mille adressaat on Pazardzhiki omavalitsusüksus, peaks Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) Administrativen sad Pazardzhiki (Pazardzhiki halduskohus) otsuse tühistama ja menetluse lõpetama. Kuna Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) menetleb järelkult kohtuasja, mille lahendamine on seotud liidu õiguse sätete tõlgendamise ja kohaldamisega, leiab ta, et ta peab omal algatusel esitama Euroopa Kohtule käesoleva eelotsusetaotluse.