Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin omat varat – Unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Asetus (EU) N:o 1299/2013 – Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevat erityissäännökset – 27 artikla – Johtavalle edunsaajalle maksettujen tukien periminen takaisin sääntöjenvastaisuuden vuoksi – Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 447/2014 – Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA II) – Erityiset täytäntöönpanoa koskevat säännöt – 40 ja 46 artikla – Rahoitusoikaisu, kun on kyse sääntöjenvastaisuudesta – Rahoitusoikaisupäätös, joka on osoitettu muulle edunsaajalle kuin johtavalle edunsaajalle – Johtavan edunsaajan oikeus osallistua kyseistä päätöstä koskevaan hallinnolliseen menettelyyn ja tuomioistuinmenettelyyn – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artikla

Asiassa C-620/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-oblast (Sofian alueen hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 21.9.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.10.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

”NOV ZHIVOT 1919” NCh

vastaan

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: yhdeksännen jaoston puheenjohtaja N. Jääskinen, joka hoitaa kahdeksannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit M. Gavalec (esittelevä tuomari) ja J. Passer,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Drambozova, C. Ehrbar ja J. Hradil,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee liittymistä valmistelevan 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 447/2014 (EUVL 2014, L 132, s. 32) 40 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat NOV ZHIVOT 1919 ja Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP (rajatylittävää yhteistyötä koskevan INTERREG-IPP-ohjelman hallinnoinnista vastaavan viranomaisen johtaja, Bulgaria; jäljempänä hallintoviranomainen) ja joka koskee päätöstä, jolla kyseinen viranomainen teki rahoitusoikaisun Euroopan unionin rahastoista rahoitetun hankkeen täytäntöönpanossa todetun sääntöjenvastaisuuden vuoksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EU) N:o 1299/2013

3 Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevista erityissäännöksistä 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1299/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 259) 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Talousarviositoumukset, maksut ja takaisin perintä”, säädetään seuraavaa:

”– –

2. Hallintoviranomaisen on varmistettava, että kaikki sääntöjenvastaisesti maksetut määrät peritään takaisin johtavalta tai ainoalta tuensaajalta. Tuensaajien on maksettava takaisin johtavalle tuensaajalle kaikki aiheettomasti maksetut määrät.

3. Jos johtava tuensaaja ei onnistu saamaan takaisinmaksuja muilta tuensaajilta tai jos hallintoviranomainen ei onnistu saamaan takaisinmaksuja johtavalta tuensaajalta tai ainoalta tuensaajalta, sen jäsenvaltion tai kolmannen maan, jonka alueella kyseinen tuensaaja sijaitsee tai, jos on kyse [eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästästä], jonka alueella tuensaaja on rekisteröity, on korvattava hallintoviranomaiselle kaikki kyseiselle tuensaajalle aiheettomasti maksetut määrät. Hallintoviranomainen vastaa asianomaisten määrien maksamisesta takaisin unionin yleiseen talousarvioon yhteistyöohjelmassa sovitun osallistuvien jäsenvaltioiden vastuunjaon mukaisesti.”

Asetus (EU) N:o 1303/2013

4 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320) johdanto-osan 65 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden olisi toteutettava riittävät toimenpiteet hallinto- ja valvontajärjestelmänsä asianmukaisen rakenteen ja toiminnan turvaamiseksi, jotta ne voivat taata [Euroopan rakenne- ja investointirahastojen] laillisen ja sääntöjenmukaisen käytön. – –”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

36) ’sääntöjenvastaisuudella’ mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi”.

6 Kyseisen asetuksen 143 artiklassa, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden tekemät rahoitusoikaisut”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien tutkimisesta, tarvittavien rahoitusoikaisujen tekemisestä ja varojen takaisinperinnästä. Kun on kyse systeemisestä sääntöjenvastaisuudesta, jäsenvaltion on laajennettava tutkimuksiaan siten, että ne kattavat kaikki toimet, joissa on voinut aiheutua sääntöjenvastaisuuksia.

2. Jäsenvaltioiden on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai systeemisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Rahoitusoikaisu toteutetaan peruuttamalla toimen tai toimenpideohjelman julkinen rahoitusosuus kokonaan tai osittain. Jäsenvaltioiden on otettava huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä niistä rahastoille tai Euroopan meri- ja kalatalousrahastolle aiheutunut taloudellinen tappio, ja niiden on tehtävä oikeasuhteinen oikaisu. Rahoitusoikaisut on sisällytettävä sen tilivuoden tilitykseen, jona peruuttamisesta päätetään.

– –”

Täytäntöönpanoasetus N:o 447/2014

7 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Rahoituspäätökset ja -sopimukset”, säädetään seuraavaa:

”– –

3. Rahoitussopimuksissa on muun muassa vahvistettava ehdot, joiden mukaisesti [liittymistä valmistelevaa] IPA II -tukea hallinnoidaan, myös sovellettavat täytäntöönpanotavat, tuki-intensiteetit, täytäntöönpanon määräajat sekä menojen tukikelpoisuussäännöt. – –

4. Jäljempänä olevan VI osaston II luvussa tarkoitettuja rajatylittäviä yhteistyöohjelmia koskevan rahoitussopimuksen voi allekirjoittaa myös jäsenvaltio, jossa kyseisen ohjelman hallintoviranomainen sijaitsee. – –”

8 Kyseisen täytäntöönpanoasetuksen VI osastoon, jonka otsikko on ”Rajatylittävä yhteistyö”, sisältyy II luku, jonka otsikko on ”Rajatylittävä yhteistyö jäsenvaltioiden ja IPA II -edunsaajien välillä” ja johon kuuluu kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 33 artikla, jonka sanamuoto on seuraava:

”1. Tämän luvun mukaiseen rajatylittävään yhteistyöohjelmaan osallistuvaan jäsenvaltioon (osallistuviin jäsenvaltioihin), erityisesti siihen jäsenvaltioon, jossa hallintoviranomainen sijaitsee, sovelletaan asetukseen [N:o 1303/2013] ja [asetukseen N:o 1299/2013] sisältyviä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteeseen sovellettavia sääntöjä tässä luvussa säädetyn mukaisesti. Silloin kun säännöillä viitataan asetuksen [N:o 1303/2013] 1 artiklassa määriteltyihin Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin, niiden katsotaan tätä lukua sovellettaessa käsittävän myös IPA II -tuen.

2. Tämän luvun mukaiseen rajatylittävään yhteistyöohjelmaan osallistuviin IPA II -edunsaajiin sovelletaan Euroopan alueellisen yhteistyön sääntöjä tässä luvussa säädetyn mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asianomaisessa rahoitussopimuksessa vahvistettuja perusteltuja poikkeuksia.”

9 Kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 40 artiklassa, jonka otsikko on ”Edunsaajat”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos rajatylittävän yhteistyöohjelman jossakin toimenpiteessä on vähintään kaksi edunsaajaa, niiden on yhdessä nimettävä joukostaan yksi johtava edunsaaja.

2. Johtavalla edunsaajalla on seuraavat tehtävät:

a) se sopii muiden edunsaajien kanssa järjestelyistä sopimuksella, joka sisältää muun muassa toimenpiteeseen kohdennettujen varojen moitteettoman hoidon takaavat määräykset, myös järjestelyt aiheettomasti maksettujen määrien takaisin perimiseksi;

b) se vastaa koko toimenpiteen toteutuksen varmistamisesta;

c) se varmistaa, että kaikkien edunsaajien esittämät menot ovat aiheutuneet toimenpiteen toteutuksesta, että ne vastaavat kaikkien edunsaajien kesken sovittuja toimintoja ja että ne ovat hallintoviranomaisen 6 kohdan mukaisesti toimittaman asiakirjan mukaisia;

d) se varmistaa, että tarkastaja on todentanut (tarkastajat ovat todentaneet) muiden edunsaajien esittämät menot, jos hallintoviranomainen ei tee tällaista todennusta asetuksen [N:o 1299/2013] 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

3. Jos 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista järjestelyistä ei muuta johdu, johtavan edunsaajan on varmistettava, että muut edunsaajat saavat julkisen tuen koko määrän mahdollisimman nopeasti.

Siitä ei saa vähentää tai pidättää mitään määriä eikä siitä saa periä mitään erityismaksua tai muuta vaikutukseltaan vastaavaa maksua, joka vähentäisi muille edunsaajille maksettavia määriä.

4. Johtavan tai ainoan edunsaajan on sijaittava osallistujamaassa.

5. [Eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) 5.7.2006 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1082/2006 [(EUVL 2006, L 210, s. 19)] mukaisesti perustettu eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä tai muu jonkin osallistujamaan lakien mukaisesti perustettu oikeushenkilö voi hakea toimenpiteen ainoaksi edunsaajaksi, jos sen ovat perustaneet vähintään kahden osallistujamaan viranomaiset ja julkiset elimet, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen 39 artiklan 2 kohdan soveltamista.

6. Hallintoviranomaisen on toimitettava kunkin toimenpiteen johtavalle tai ainoalle edunsaajalle asiakirja, jossa esitetään toimenpiteen tukiedellytykset, mukaan lukien erityisvaatimukset, jotka koskevat toimenpiteen puitteissa toimitettavia tuotteita tai tarjottavia palveluja, rahoitussuunnitelmaa ja toteutuksen määräaikaa.”

10 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 46 artiklan, jonka otsikko on ”Varainhoito, sitoumusten vapauttaminen, tilien tarkastaminen ja hyväksyminen, sulkeminen ja rahoitusoikaisut”, 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sovelletaan asetuksen [N:o 1303/2013] 85 artiklaa, 122 artiklan 2 kohtaa ja 143–147 artiklaa, jotka koskevat rahoitusoikaisuja ja perintää. Lisäksi sovelletaan asetuksen [N:o 1299/2013] 27 artiklan 2 ja 3 kohtaa.”

Asetus (EU, Euratom) 2018/1046

11 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 61 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Tämän osaston 4 luvussa tarkoitetut taloushallinnon toimijat ja muut henkilöt, eri tasojen kansalliset viranomaiset mukaan lukien, jotka osallistuvat suoran, välillisen tai yhteistyöhön perustuvaa hallinnoinnin alaiseen talousarvion toteuttamiseen, myös valmistelua koskeviin toimiin, tai tarkastuksiin tai varainhoidon valvontaan, eivät saa ryhtyä toimiin, joiden yhteydessä saattaa syntyä ristiriita asianomaisen henkilön omien etujen ja unionin etujen välille. Heidän on lisäksi toteutettava asianmukaiset toimenpiteet estääkseen eturistiriitojen syntymisen vastuullaan olevissa tehtävissä ja puututtava tilanteisiin, joita voidaan objektiivisesti tarkasteltuna pitää eturistiriitoina.

2. Kun kansallisen viranomaisen henkilöstön jäsentä koskeva eturistiriita on mahdollinen, kyseisen henkilön on annettava asia lähimmän esimiehensä ratkaistavaksi. Kun tällainen mahdollisuus koskee henkilöstösääntöjen alaista henkilöstön jäsentä, kyseisen henkilön on saatettava asia asianomaisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän käsiteltäväksi. Asianomainen esimies tai valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä vahvistaa kirjallisesti, onko kyseessä eturistiriita. Jos eturistiriita todetaan, nimittävä viranomainen tai asianomainen kansallinen viranomainen varmistaa, että kyseinen henkilö luopuu kaikista

tähän asiaan liittyvistä tehtävistä. Asianomainen valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä tai asianomainen kansallinen viranomainen varmistaa, että asianmukaiset lisätoimet toteutetaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu eturistiriita on olemassa, jos 1 kohdassa tarkoitetun taloushallinnon toimijan tai kyseisessä kohdassa tarkoitetun muun henkilön tehtävien puolueeton ja objektiivinen hoitaminen vaarantuu perhe- tai tunnesiteisiin, poliittiseen tai kansalliseen yhteenkuuluvuuteen tai taloudellisiin etuihin liittyvästä tai mistä tahansa muusta, asianomaisen henkilökohtaisiin etuihin suoraan tai välillisesti liittyvästä syystä.”

Bulgarian oikeus

12 Yhteistyössä hallinnoitavista Euroopan rahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annetun lain (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie; DV nro 101, 22.12.2015), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 70 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Euroopan rahastoista myönnetty rahoitustuki voidaan peruuttaa rahoitusoikaisulla kokonaan tai osittain seuraavin perustein:

1. jos on olemassa tuensaajaa koskeva asetuksen [2018/1046] 61 artiklassa tarkoitettu eturistiriita

– –”

13 Kyseisen lain 73 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Rahoitusoikaisun peruste ja määrä vahvistetaan hankkeen hyväksyneen hallinnoinnista vastaavan viranomaisen johtajan perustellulla päätöksellä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Hallintoviranomainen ja johtavaksi kumppaniksi nimetty Opština Babušnica (Babušnican kunta, Serbia) tekivät 4.11.2020 tukisopimuksen. Kyseisen sopimuksen tarkoituksena oli tuen, joka rahoitettiin IPA II -tuesta Bulgarian ja Serbian rajatylittävää yhteistyötä koskevan INTERREG-IPP 2014–2020 -ohjelman puitteissa, myöntäminen hallintoviranomaisen toimesta Rajatylittävä kulttuuriverkko yhteistä tulevaisuutta varten -hankkeen toteuttamiseen.

15 Johtavana kumppanina Babušnican kunta sai kyseisen sopimuksen 1 artiklan mukaisesti kyseessä olevan rahoituksen ja otti vastuun kyseisen hankkeen toteuttamisesta. Tässä ominaisuudessa se oli vastuussa hallintoviranomaiselle kaikista sääntöjenvastaisuuksista, mukaan lukien kumppanien tekemät sääntöjenvastaisuudet, sekä kyseiselle viranomaiselle sääntöjenvastaisuuksien vuoksi kuuluvien summien palauttamisesta kokonaisuudessaan.

16 NOV ZHIVOT 1919 on puolestaan kumppani kyseisessä hankkeessa.

17 NOV ZHIVOT 1919 teki 27.4.2021 palvelusopimuksen palveluntarjoaja ”Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane” EOODin kanssa saman hankkeen toteuttamisen yhteydessä.

18 Hallintoviranomainen havaitsi epäillystä sääntöjenvastaisuudesta tehdyn ilmoituksen perusteella, että henkilön, jonka NOV ZHIVOT 1919 oli nimittänyt kyseessä olevan hankkeen koordinaattoriksi, ja kyseiseen palveluntarjoajaan liittyvän henkilön välillä oli asetuksen 2018/1046 61 artiklassa tarkoitettu eturistiriita.

19 Koska hallintoviranomainen luokitteli kyseisen eturistiriidan asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitetuksi sääntöjenvastaisuudeksi, kyseisen viranomaisen johtaja teki 20.4.2023 antamallaan päätöksellä (jäljempänä 20.4.2023 tehty rahoitusoikaisupäätös) NOV ZHIVOT 1919:n osalta rahoitusoikaisun, jonka suuruus oli 100 prosenttia ERI-rahastoista rahoitetuista tukikelpoisista menoista, tämän tuomion 17 kohdassa mainitun palvelusopimuksen perusteella.

20 NOV ZHIVOT 1919 valitti tästä päätöksestä Administrativen sad Sofia-oblastiin (Sofian alueen hallintotuomioistuin, Bulgaria), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja kiisti mainitun eturistiriidan olemassaolon.

21 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että kansallisen oikeuskäytännön mukaan asianomaisella hallintoviranomaisella on toimivalta todeta sääntöjenvastaisuus, johon Bulgarian tasavallan alueelle sijoittautuneet edunsaajat ovat syyllistyneet, ja näin ollen tehdä rahoitusoikaisu, kuten nyt käsiteltävässä asiassa on tehty. Kyseinen toimivalta ulottuu sekä sääntöjenvastaisuuteen, johon on syyllistynyt johtava edunsaaja tai johtava kumppani, että sääntöjenvastaisuuteen, johon on syyllistynyt muu edunsaaja tai kumppani kuin johtava edunsaaja tai johtava kumppani. Kyseinen toimivalta on kuitenkin alueellisesti rajoitettu, koska edellytetään, että toimija, joka on syyllistynyt sääntöjenvastaisuuteen, on sijoittautunut Bulgarian tasavallan alueelle.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa sen käsiteltäväksi saatetun asian osalta, että 20.4.2023 tehtyä rahoitusoikaisupäätöstä ei ole osoitettu johtavalle kumppanille, joka ei ole osallistunut hallinnolliseen menettelyyn, jossa määrättiin kyseisestä rahoitusoikaisusta, eikä myöskään sen kumoamista koskevaan oikeudenkäyntimenettelyyn, koska johtava kumppani on sijoittautunut Serbian tasavallan alueelle.

23 Koska johtava kumppani on kuitenkin ottanut vastuun koko kyseessä olevan hankkeen toteuttamisesta, mukaan lukien sääntöjenvastaisuudet, joihin tämän tuomion 14 kohdassa mainitun tukisopimuksen osapuolet ovat syyllistyneet, 20.4.2023 tehty rahoitusoikaisupäätös koskee sitä välittömästi. Tämän riita-asian ratkaiseminen edellyttää näin ollen sen määrittämistä, olisiko kyseinen päätös pitänyt osoittaa kyseiselle johtavalle kumppanille, ja tarvittaessa, olisiko sille pitänyt taata oikeus osallistua kyseisen päätöksen tekemiseen johtaneeseen hallinnolliseen menettelyyn ja oikeudenkäyntimenettelyyn, jossa kyseisen päätöksen kumoamista vaadittiin.

24 Tässä tilanteessa Administrativen sad Sofia-oblast päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko niin, ettei [täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014] 40 artikla estä määräämästä tapauksissa, joissa on kyse rajatylittävästä yhteistyöstä jäsenvaltion ja liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) edunsaajan välillä ajanjaksolla 2014–2020, rahoitusoikaisua talouden 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 [perusoikeuskirjan] 41 ja 47 artiklassa tällaisissa rajatylittävän yhteistyön tapauksissa johtavan edunsaajan oikeus osallistua rahoitusoikaisun määräämistä koskevaan menettelyyn ja tämän hallintotoimen riitauttamista koskevaan tuomioistuinmenettelyyn, 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?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

25 Aluksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ensimmäisessä kysymyksessään nimenomaisesti viitannut täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 40 artiklaan. Kyseinen artikla sisältyy tämän täytäntöönpanoasetuksen VI osaston, jonka otsikko on ”Rajat ylittävä yhteistyö”, II lukuun, jonka otsikko on ”Rajatylittävä yhteistyö jäsenvaltioiden ja IPA II -edunsaajien välillä”. Kyseiseen lukuun sisältyy mainitun asetuksen 46 artikla, jonka otsikko on ”Varainhoito, sitoumusten vapauttaminen, tilien tarkastaminen ja hyväksyminen, sulkeminen ja rahoitusoikaisut” ja jonka 6 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että lisäksi sovelletaan muun muassa asetuksen N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohtaa.

26 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 40 artiklaa ja 46 artiklan 6 kohtaa, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohdan kanssa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että IPA II:n mukaiseen rajatylittävään yhteistyöohjelmaan osallistuvan jäsenvaltion hallintoviranomainen osoittaa rahoitusoikaisupäätöksen ainoastaan sille talouden toimijalle, joka on syyllistynyt asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuun sääntöjenvastaisuuteen, vaikka kyseisessä menettelyssä on nimetty johtava edunsaaja, joka on vastuussa kyseisen hankkeen toteuttamisesta kokonaisuudessaan, mukaan lukien aiheettomasti maksettujen määrien palauttaminen, mutta joka ei ole sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon.

27 Aluksi on muistutettava, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdan mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna sääntöjenvastaisuutena pidetään mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu ERI-rahastojen täytäntöönpanoon osallistuvan talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi.

28 Lisäksi kyseisen asetuksen 143 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 46 artiklan 6 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti, säädetään muun muassa, että jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien tutkimisesta, tarvittavien rahoitusoikaisujen tekemisestä ja varojen takaisinperinnästä. Kuten kyseisen 143 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden on tätä varten tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai systeemisiin sääntöjenvastaisuuksiin.

29 Missään asetuksen N:o 1303/2013 säännöksessä ei kuitenkaan säädetä siitä, miten rahoitusoikaisun kohteena olevat tahot määritellään.

30 Tässä yhteydessä on muistutettava, että sääntöjenvastaisuudella perusteettomasti saadun edun palauttamisvelvollisuus ei ole seuraamus vaan pelkkä seuraus sen toteamisesta, ettei unionin lainsäädännössä säädetyn edun saannille asetettuja edellytyksiä ole noudatettu, mikä aiheuttaa saadun edun perusteettomuuden (tuomio 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitetulla sääntöjenvastaisuudella perusteettomasti saadun etuuden palauttamista ei välttämättä tarvitse vaatia tällaiseen sääntöjenvastaisuuteen syyllistyneeltä elimeltä.

32 Lisäksi täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 40 artiklan, jonka otsikko on ”Edunsaajat”, 1 kohdassa säädetään, että jos rajatylittävän yhteistyöohjelman jossakin toimenpiteessä on vähintään kaksi edunsaajaa, niiden on yhdessä nimettävä joukostaan yksi johtava edunsaaja. Viimeksi mainittu vastaa koko toimenpiteen toteutuksen varmistamisesta kyseisen 40 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla. Lisäksi kyseisen asetuksen 40 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla se varmistaa, että kaikkien edunsaajien esittämät menot ovat aiheutuneet toimenpiteen toteutuksesta, että ne vastaavat kaikkien edunsaajien kesken sovittuja toimintoja ja että ne ovat hallintoviranomaisen kyseisen 40 artiklan 6 kohdan mukaisesti toimittaman asiakirjan mukaisia.

33 Viimeksi mainitun säännöksen mukaan hallintoviranomaisen on toimitettava kunkin toimenpiteen johtavalle tai ainoalle edunsaajalle, jos tämä täyttää kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 40 artiklan 5 kohdassa säädetyt edellytykset, asiakirja, jossa esitetään toimenpiteen tukiedellytykset, mukaan lukien erityisvaatimukset, jotka koskevat toimenpiteen puitteissa toimitettavia tuotteita tai tarjottavia palveluja, rahoitussuunnitelmaa ja toteutuksen määräaikaa.

34 Tästä seuraa, että – toisin kuin muilla edunsaajilla – johtavalla edunsaajalla on erityinen suhde hallintoviranomaiseen, jonka kanssa sillä on mahdollisuus käydä suoraa vuoropuhelua.

35 Tätä tulkintaa tukee asetuksen N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohta, jonka mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava, että kaikki sääntöjenvastaisesti maksetut määrät peritään takaisin johtavalta tai ainoalta tuensaajalta (ts. edunsaajalta) ja tuensaajien on maksettava takaisin johtavalle tuensaajalle kaikki aiheettomasti maksetut määrät.

36 Kun siis johtava edunsaaja on nimetty täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 40 artiklan mukaisesti, hallintoviranomaisen on perittävä takaisin kaikki määrät siltä eikä toiselta edunsaajalta.

37 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Babušnican kunta on tehnyt tukisopimuksen hallintoviranomaisen kanssa ja se on nimetty johtavaksi kumppaniksi ja se on tässä ominaisuudessa vastuussa hallintoviranomaiselle kaikista sääntöjenvastaisuuksista sekä kyseiselle viranomaiselle sääntöjenvastaisuuksien vuoksi kuuluvien summien palauttamisesta kokonaisuudessaan, kun taas kyseessä olevaan sääntöjenvastaisuuteen on syyllistynyt NOV ZHIVOT 1919, joka on kumppani Rajatylittävä kulttuuriverkko yhteistä tulevaisuutta varten -hankkeessa.

38 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohdan mukainen johtavalle edunsaajalle kuuluva taloudellinen vastuu, joka muodostuu kaikkien aiheettomasti maksettujen määrien takaisinmaksusta, sekä tällaisen edunsaajan mahdollisuus käydä suoraa vuoropuhelua kyseessä olevan hallintoviranomaisen kanssa, on todettava, että koska rahoitusoikaisupäätös vaikuttaa suoraan johtavan edunsaajan etuihin, kyseinen päätös on osoitettava sille.

39 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsema seikka, jonka mukaan hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa tehdä rahoitusoikaisua kyseessä olevalle johtavalle edunsaajalle eli Babušnican kunnalle, ei voi muuttaa tätä velvollisuutta.

40 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että täytäntöönpanoasetuksen N:o 447/2014 40 artiklaa ja 46 artiklan 6 kohtaa, luettuina yhdessä asetuksen N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että IPA II:n mukaiseen rajatylittävään yhteistyöohjelmaan osallistuvan jäsenvaltion hallintoviranomainen osoittaa rahoitusoikaisupäätöksen ainoastaan sille talouden toimijalle, joka on syyllistynyt asetuksen 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuun sääntöjenvastaisuuteen, vaikka menettelyssä on nimetty johtava edunsaaja, joka on vastuussa kyseisen hankkeen toteuttamisesta kokonaisuudessaan, mukaan lukien aiheettomasti maksettujen määrien palauttaminen, mutta joka ei ole sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon.

Toinen kysymys

41 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

42 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Liittymistä valmistelevan 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 447/2014 40 artiklaa ja 46 artiklan 6 kohtaa, luettuina yhdessä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevista erityissäännöksistä 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1299/2013 27 artiklan 2 kohdan kanssa,

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä sille, että liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA II) mukaiseen rajatylittävään yhteistyöohjelmaan osallistuvan jäsenvaltion hallintoviranomainen osoittaa rahoitusoikaisupäätöksen ainoastaan sille talouden toimijalle, joka on syyllistynyt 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuun sääntöjenvastaisuuteen, vaikka menettelyssä on nimetty johtava edunsaaja, joka on vastuussa kyseisen hankkeen toteuttamisesta kokonaisuudessaan, mukaan lukien aiheettomasti maksettujen määrien palauttaminen, mutta joka ei ole sijoittautunut kyseiseen jäsenvaltioon.

Allekirjoitukset