ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

26 mei 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) — Verordening (EG) nr. 1083/2006 — Gunning van een opdracht door de begunstigde van de fondsen, die handelt als aanbestedende dienst, voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie — Begrip , onregelmatigheid' — Criterium inzake de ‚inbreuk op het Unierecht' — Aanbestedingsprocedures die in strijd zijn met de nationale wettelijke regeling — Aard van de door de lidstaten vastgestelde financiële correcties — Administratieve maatregelen of sancties"

In de gevoegde zaken C-260/14 en C-261/14,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel Bacău (hof van beroep Bacău, Roemenië) bij beslissingen van 8 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 30 mei 2014, in de procedures

Județul Neamț (C-260/14),

Județul Bacău (C-261/14)

tegen

Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (rapporteur) en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de opmerkingen van:

— de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R. H. Radu, V. Angelescu en D. M. Bulancea als gemachtigden,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en A. Pálfy als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,

* Procestaal: Roemeens.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en A. Ştefănuc als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 januari 2016,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van de artikelen 1, 2, 4 en 5, lid 1, onder c), van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1) en de artikelen 2, punt 7, en 98 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen, enerzijds, het Județul Neamț (district Neamț) respectievelijk het Județul Bacău (district Bacău) en, anderzijds, het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur) over de geldigheid van twee door dat ministerie tot hen gerichte bestuurshandelingen waarbij hun, in hun hoedanigheid van aanbestedende diensten die procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten inzake gesubsidieerde acties hebben georganiseerd, is gelast een deel van de aan hen toegekende subsidies terug te betalen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 1 van verordening nr. 2988/95 luidt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

4 Artikel 2 van die verordening luidt:

„1. Controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld voor zover deze voor een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht nodig zijn. Zij moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, teneinde een adequate bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen te verzekeren.

2. Geen administratieve sanctie kan worden opgelegd dan uit kracht van een aan de onregelmatigheid voorafgegaan gemeenschapsbesluit. In geval van latere wijziging van de bepalingen van een gemeenschapsbesluit waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, worden de minder strenge bepalingen met terugwerkende kracht toegepast.

3. Het gemeenschapsrecht bepaalt de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties die voor een juiste toepassing van de betrokken regeling nodig zijn rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel evenals de mate van schuld.

4. Onder voorbehoud van het toepasselijke gemeenschapsrecht worden de procedures betreffende de toepassing van de communautaire controles, maatregelen en sancties door het nationale recht van de lidstaten geregeld."

5 Artikel 4 van die verordening luidt:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:

— door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;

— door het volledige of gedeeltelijke verlies van de zekerheid die is gesteld ter ondersteuning van het verzoek om het toegekende voordeel of bij de inning van het voorschot.

2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente – die forfaitair kan worden vastgesteld – in geval van een daartoe strekkende bepaling.

3. Wanneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke gemeenschapsrecht, wordt, naargelang van het geval, dit voordeel niet toegekend of wordt het ontnomen.

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd."

6 Artikel 5 van verordening nr. 2988/95 bepaalt:

„1. Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

a) betaling van een administratieve boete;

b) betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente; dit extra bedrag, dat wordt vastgesteld op grond van een in de specifieke regelingen vast te stellen percentage, mag niet hoger liggen dan het niveau dat strikt noodzakelijk is om er een afschrikkend karakter aan te verlenen;

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten;

[...]"

7 Artikel 1, laatste alinea, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt:

„[...] bij deze verordening [worden] de op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie gebaseerde beginselen en bepalingen betreffende het partnerschap, de programmering, de evaluatie, het beheer, met inbegrip van het financiële beheer, het toezicht en de controle vastgesteld".

8 Artikel 2, punt 7, van die verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

7) ‚onregelmatigheid': elke inbreuk op een bepaling van het gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld".

9 Artikel 98 van die verordening bepaalt:

„1. In eerste instantie is het aan de lidstaten om onregelmatigheden te onderzoeken, op te treden wanneer een belangrijke wijziging wordt geconstateerd die de aard of de voorwaarden van de uitvoering of de controle van concrete acties of operationele programma's beïnvloedt, en de nodige financiële correcties te verrichten.

2. De lidstaat past de financiële correcties toe die noodzakelijk zijn in verband met eenmalige of systematische onregelmatigheden die bij concrete acties of operationele programma's zijn geconstateerd. De door de lidstaat verrichte correcties bestaan in een volledige of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan het operationele programma. De lidstaat houdt rekening met de aard en de ernst van de onregelmatigheden en met het financiële verlies voor de fondsen.

De lidstaat mag de communautaire middelen die op deze wijze beschikbaar komen, overeenkomstig lid 3 tot en met 31 december 2015 opnieuw gebruiken voor het betrokken operationele programma.

3. De overeenkomstig lid 2 ingetrokken bijdrage mag niet opnieuw worden gebruikt voor de concrete actie(s) waarop de correctie is toegepast, noch, als het gaat om een financiële correctie voor een systematische onregelmatigheid, voor bestaande concrete acties binnen het gehele prioritaire as of het deel daarvan waar de systematische fout is geconstateerd.

[...]"

10 Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening nr. 1083/2006 (PB 2013, L 347, blz. 320), vervangt met ingang van 1 januari 2014 verordening nr. 1083/2006.

11 Artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening zijn de volgende definities van toepassing:

[...]

36) ‚onregelmatigheid': elke inbreuk op het Unierecht of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan, als gevolg van een handeling of nalatigheid van een bij de uitvoering van de [Europese structuur- en investeringsfondsen] betrokken economisch subject waarbij de begroting van de Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld".

12 Overweging 2 van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1422/2007 van de Commissie van 4 december 2007 (PB 2007, L 317, blz. 34) (hierna: „richtlijn 2004/18"), luidt:

„Bij het plaatsen van overheidsopdrachten die worden afgesloten in de lidstaten voor rekening van de staat, territoriale lichamen en andere publiekrechtelijke instellingen moeten de beginselen van het Verdrag geëerbiedigd worden, met name het vrije verkeer van goederen, vrijheid van vestiging en het vrij verlenen van diensten, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie. Voor overheidsopdrachten boven een bepaalde waarde is het echter raadzaam om bepalingen voor de coördinatie door de Gemeenschap van de nationale procedures voor de plaatsing van dergelijke opdrachten op te stellen die gebaseerd zijn op die beginselen, om ervoor te zorgen dat zij effect sorteren en daadwerkelijke mededinging op het gebied van overheidsopdrachten te garanderen. Bijgevolg moeten deze coördinatiebepalingen overeenkomstig voornoemde regels en beginselen alsmede overeenkomstig de andere Verdragsregels worden uitgelegd."

13 Artikel 7 van die richtlijn, „Drempelbedragen voor overheidsopdrachten", bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op overheidsopdrachten die niet op grond van de in de artikelen 10 en 11 bepaalde uitzondering en de artikelen 12 tot en met 18 zijn uitgesloten en waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter [is] dan de volgende drempelbedragen:

a) 133 000 EUR voor andere dan de onder punt b), derde streepje, bedoelde overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten geplaatst door aanbestedende diensten die centrale overheidsinstanties zijn zoals vermeld in bijlage IV; [...]

b) 206 000 EUR:

— voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten geplaatst door andere aanbestedende diensten dan die welke in bijlage IV zijn vermeld;

— voor overheidsopdrachten voor leveringen geplaatst door de in bijlage IV vermelde aanbestedende diensten die op het gebied van de defensie werkzaam zijn, indien deze opdrachten betrekking hebben op producten die niet onder bijlage V vallen;

— voor overheidsopdrachten voor diensten geplaatst door een aanbestedende dienst met het oog op diensten van categorie 8 van bijlage II A, telecommunicatiediensten van categorie 5 waarvan de [posten in de Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten] overeenkomen met de CPC-indelingen 7524, 7525 en 7526, en/of diensten van bijlage II B;

c) 5 150 000 EUR voor overheidsopdrachten voor werken."

Roemeens recht

14 Artikel 1 van Ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (verordening van de regering nr. 79/2003 inzake de controle en de terugvordering van communautaire middelen en bijbehorende cofinancieringsmiddelen waarvan oneigenlijk gebruik is gemaakt, *Monitorul Oficial al*

României, deel I, nr. 622, van 30 augustus 2003), in de versie die van toepassing was op de datum van de financieringsovereenkomsten en van de aanbestedingsprocedures voor de uitvoering van de gesubsidieerde acties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn (hierna: „OG nr. 79/2003"), luidt:

„Deze verordening regelt de vaststelling en de terugvordering van de bedragen die onverschuldigd zijn betaald in het kader van de door de Europese Gemeenschap aan Roemenië toegekende niet-terugvorderbare financiële bijstand en/of de bijbehorende cofinancieringsmiddelen, als gevolg van onregelmatigheden."

15 Artikel 2 van OG nr. 79/2003 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) van een onregelmatigheid is sprake bij schending van de beginselen van legaliteit, regelmatigheid en conformiteit, die zijn neergelegd in de nationale en/of gemeenschapsvoorschriften, alsmede in de bepalingen van overeenkomsten of van enige andere juridische verbintenis die is aangegaan op basis van die voorschriften, die tot gevolg heeft dat een onverschuldigde uitgave ontstaat en zo de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen en/of de door de Europese Gemeenschap of in haar naam beheerde begrotingen alsmede de begrotingen waaruit de desbetreffende cofinanciering komt, worden benadeeld;

[...]

d) creditposten in de begroting die het resultaat zijn van onregelmatigheden, vormen bedragen die moeten worden terugbetaald aan de algemene begroting van de Europese Gemeenschap en/of aan de door de Europese Gemeenschap of in haar naam beheerde begrotingen alsmede aan de begrotingen waaruit de desbetreffende cofinanciering afkomstig is, als gevolg van het feit dat gemeenschapsfondsen en de desbetreffende cofinancieringsbedragen oneigenlijk zijn gebruikt en/of als gevolg van het feit dat bedragen onverschuldigd zijn verkregen in het kader van de maatregelen die deel uitmaken van het stelsel van volledige of gedeeltelijke financiering van die fondsen;

[...]"

16 Artikel 4 van OG nr. 79/2003 bepaalt:

„1. Voorwerp van terugvordering van de creditposten in de begroting die het resultaat zijn van onregelmatigheden, zijn onverschuldigde betalingen van de gemeenschapsfondsen en/of de cofinancieringsfondsen, bankkosten, inclusief bijbehorende aanvullende uitgaven, en andere wettelijke bedragen ten laste van de debiteur.

[...]"

17 Ten tijde van de controle door de bevoegde autoriteit van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde gesubsidieerde acties was Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (noodverordening van de regering nr. 66/2011 inzake de preventie, de vaststelling en de bestraffing van onregelmatigheden bij de verkrijging en het gebruik van Europese fondsen en/of daarmee verband houdende nationale overheidsfondsen, *Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 461, van 30 juni 2011; hierna: „OUG nr. 66/2011") in de plaats gekomen van OG nr. 79/2003.

18 Artikel 2 van OUG nr. 66/2011 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze noodverordening gelden de volgende definities:

a) onregelmatigheid – elke schending van de beginselen van legaliteit, regelmatigheid en conformiteit die zijn neergelegd in nationale en/of Europese voorschriften alsmede in bepalingen van overeenkomsten of van enige andere juridische verbintenis die is aangegaan op basis van die bepalingen, die het gevolg is van een handeling die of een verzuim dat kan worden toegeschreven aan de begunstigde of aan de voor het beheer van de Europese fondsen bevoegde autoriteit en die tot gevolg heeft of zou kunnen hebben dat een onverschuldigde uitgave ontstaat en zo de algemene begroting van de Europese Unie of de begrotingen van de internationale publieke donoren en/of de desbetreffende nationale overheidsfondsen worden benadeeld;

[...]

h) vaststelling van onregelmatigheden – controle/onderzoek door de bevoegde autoriteiten overeenkomstig deze noodverordening met het oog op de vaststelling van onregelmatigheden;

i) bepaling van creditposten in de begroting die het resultaat zijn van onregelmatigheden – bepalen en specificeren van de betalingsplicht ontstaan door een vastgestelde onregelmatigheid middels de uitgifte van een schuldbrief;

[...]

o) toepassing van financiële correcties – administratieve maatregelen die door de bevoegde autoriteiten zijn genomen overeenkomstig deze noodverordening, die bestaan in de uitsluiting van financiering door Europese fondsen en/of de desbetreffende nationale overheidsfondsen van uitgaven met betrekking waartoe een onregelmatigheid is vastgesteld;

[...]”

19 Artikel 27, lid 1, van OUG nr. 66/2011 bepaalt:

„Wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld in de toepassing door begunstigden van de bepalingen betreffende de procedures voor overheidsopdrachten, hetzij wat betreft de voor overheidsopdrachten geldende nationale bepalingen, hetzij wat betreft specifieke procedures van opdracht die van toepassing zijn op particuliere ontvangers, wordt met toepassing van de artikelen 20 en 21 een nota van vaststelling van onregelmatigheden en bepaling van financiële correcties uitgegeven.”

20 Artikel 28 van OUG nr. 66/2011 luidt:

„De waarde van de creditpost in de begroting die is vastgesteld op basis van de bepalingen van artikel 27 wordt berekend door de bepaling van de financiële correcties overeenkomstig de bepalingen in de bijlage.”

21 Punt 2.3 van de tabel in de bijlage bij OUG nr. 66/2011 betreffende opdrachten waarvan de waarde lager is dan het in de nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten vastgestelde drempelbedrag voor bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, bepaalt dat in geval van onregelmatigheden die bestaan in de toepassing van onwettige kwalificatie- en selectiecriteria of beoordelingsfactoren, correcties/verlagingen ten belope van 5 % dan wel 10 % van de waarde van de betrokken opdracht moeten worden toegepast, afhankelijk van de ernst van de onregelmatigheid.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

22 Uit hoofde van het regionale operationele programma voor de periode 2007-2013 hebben twee naburige Roemeense territoriale overheden, het district Neamț (zaak C-260/14) en het district Bacău (zaak C-261/14), financiering ontvangen uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). Die financiering is toegekend door middel van een financieringsovereenkomst tussen het Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului (ministerie van Regionale Ontwikkeling en Toerisme), als managementautoriteit van het regionale operationele programma 2007-2013, en de twee respectieve territoriale overheden.

23 In zaak C-260/14 heeft de financieringsovereenkomst betrekking op de renovatie, de uitbreiding en de modernisering van een onderwijscentrum te Roman (Roemenië), een stad op ongeveer 40 km ten noorden van de stad Bacău (Roemenië). Deze laatste stad bevindt zich op ongeveer 300 km ten noorden van Boekarest (Roemenië), op 370 km van de Bulgaarse grens, voorbij de Oostelijke Karpaten en dicht bij de grens met Moldavië in het oosten en de grens met Oekraïne in het noorden. Het district Neamț, dat begunstigde is van de fondsen en handelt als aanbestedende dienst, heeft een aanbestedingsprocedure georganiseerd voor het plaatsen van een overheidsopdracht inzake auditdiensten ter waarde van ongeveer 20 264,18 EUR. Daarop werd een overeenkomst voor het verrichten van auditdiensten ter waarde van 19 410,12 EUR gesloten.

24 In zaak C-261/14 heeft de financieringsovereenkomst betrekking op de renovatie van een districtsweg. Het district Bacău heeft een openbare aanbestedingsprocedure georganiseerd voor het plaatsen van een overheidsopdracht voor werken ter waarde van 2 820 515 EUR. Daarop is op 17 september 2009 een overeenkomst voor de uitvoering van werken gesloten.

25 Uit de aan het Hof verstrekte gegevens blijkt dat het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur zich in die twee procedures op het standpunt heeft gesteld dat de voorwaarden die zowel het district Neamț als het district Bacău had gesteld, volgens het nationale aanbestedingsrecht onwettig waren. Derhalve heeft dat ministerie een financiële correctie ten belope van 5 % van het bedrag van de respectieve betrokken overeenkomsten toegepast.

26 Het district Neamț en het district Bacău hebben daarop bezwaren gemaakt tegen de beslissingen tot toepassing van de respectieve financiële correcties. Nadat het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur die bezwaren had afgewezen, hebben verzoekers in de hoofdgedingen de verwijzende rechter verzocht om nietigverklaring van die beslissingen.

27 In het kader van deze gedingen moet de verwijzende rechter zich met name uitspreken over het bestaan van een „onregelmatigheid” in de zin van verordening nr. 2988/95 of verordening nr. 1083/2006 en, in voorkomend geval, over de aard van de door dat ministerie vastgestelde financiële correcties.

28 Daarom heeft de Curte de Apel Bacău de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld – waarvan de eerste vraag specifiek is voor zaak C-260/14 en de tweede tot en met de vierde vraag in wezen identiek zijn in de zaken C-260/14 en C-261/14:

„1) Levert de niet-inachtneming door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van bepalingen inzake het plaatsen van een overheidsopdracht met een geschatte waarde onder het drempelbedrag van artikel 7, onder a), van richtlijn 2004/18 bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie, een ‚onregelmatigheid' (Roemeens: ‚abatere') op in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95, dan wel een ‚onregelmatigheid' (Roemeens: ‚neregularitate') in de zin van artikel [2], lid 7, van verordening nr. 1083/2006?

2) Moet artikel 98, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006 aldus worden uitgelegd dat financiële correcties door lidstaten, wanneer zij op door de structuurfondsen medegefinancierde uitgaven worden toegepast wegens niet-inachtneming van bepalingen inzake overheidsopdrachten, ‚administratieve maatregelen' zijn in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95, dan wel ‚administratieve sancties' in de zin van artikel 5, lid 1, onder c), van dezelfde verordening?

3) Indien het antwoord op de tweede vraag luidt dat financiële correcties door lidstaten administratieve sancties zijn: is het in artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 neergelegde beginsel van terugwerkende kracht van de minder strenge sanctie van toepassing?

4) Indien financiële correcties zijn toegepast op door de structuurfondsen medegefinancierde uitgaven wegens niet-inachtneming van de bepalingen inzake overheidsopdrachten, staat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 in samenhang met artikel 98, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006, mede in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, er dan aan in de weg dat een lidstaat financiële correcties toepast krachtens een nationale regeling die in werking is getreden nadat de vermeende schending van de bepalingen betreffende overheidsopdrachten heeft plaatsgevonden?"

29 Bij beschikking van de president van het Hof van 16 juli 2014 zijn de zaken C-260/14 en C-261/14 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest gevoegd.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-260/14

30 Met zijn eerste vraag in zaak C-260/14 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat de inbreuk door een aanbestedende dienst die steun uit de structuurfondsen ontvangt, op nationale bepalingen bij het plaatsen van een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde lager is dan het in artikel 7, onder a), van richtlijn 2004/18 vastgestelde drempelbedrag, bij het plaatsen van die opdracht een „onregelmatigheid" in de zin van dat artikel 1, lid 2, of dat artikel 2, punt 7, kan opleveren.

31 Vooraf zij erop gewezen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht, aangezien de waarde ervan lager is dan het in artikel 7, onder a), van richtlijn 2004/18 vastgestelde drempelbedrag, niet binnen de werkingssfeer van de in die richtlijn vastgestelde procedures valt.

32 In dit verband moet worden benadrukt dat in verordening nr. 2988/95 enkel algemene bepalingen inzake controle en sancties zijn opgenomen met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Slecht bestede gelden moeten worden teruggevorderd op basis van andere bepalingen, namelijk in voorkomend geval op basis van sectorale regelingen (zie arrest van 18 december 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Die sectorale regelingen vallen, zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, onder verordening nr. 1083/2006.

34 Aangezien verordeningen nr. 2988/95 en nr. 1083/2006 deel uitmaken van dezelfde regeling ter verzekering van een goed beheer van de fondsen van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van de Unie, moet het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 echter op uniforme wijze worden uitgelegd.

35 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel de bewoordingen van deze bepaling, maar ook de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt, in aanmerking worden genomen (zie in die zin arrest van 3 september 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Hoewel uit de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 volgt dat een inbreuk op het Unierecht een onregelmatigheid oplevert, kan derhalve echter niet worden uitgesloten dat een dergelijke onregelmatigheid ook uit een inbreuk op het nationale recht kan voortvloeien.

37 In dit verband moet ervan worden uitgegaan dat op de in casu aan de orde zijnde acties, aangezien zij uit middelen van de Unie zijn gefinancierd, het Unierecht van toepassing is. Derhalve moet het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus worden uitgelegd dat het niet alleen op elke inbreuk op het Unierecht betrekking heeft, maar ook op inbreuken op de bepalingen van nationaal recht die bijdragen tot het verzekeren van de juiste toepassing van het Unierecht inzake het beheer van de door de fondsen van de Unie gefinancierde projecten.

38 Die uitlegging van het begrip „onregelmatigheid" wordt bevestigd door het onderzoek van de normatieve context van met name artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 en het doel van die verordening.

39 Aangaande in de eerste plaats de normatieve context van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 moet worden opgemerkt dat het doel van die verordening, zoals gedefinieerd in artikel 1 ervan, met name bestaat in de vaststelling van de op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie gebaseerde beginselen betreffende het beheer van, het toezicht op en de controle van de door het EFRO financieel gesteunde acties.

40 Die taken van beheer, toezicht en controle zijn gedetailleerd beschreven in titel VI van verordening nr. 1083/2006, terwijl de taken in verband met het financieel beheer onder titel VII van die verordening vallen, waarvan hoofdstuk II aan financiële correcties is gewijd. Hieruit blijkt duidelijk dat het in de eerste plaats aan de lidstaten staat om in voorkomend geval de noodzakelijke financiële correcties toe te passen en derhalve om ervoor te zorgen dat de acties in overeenstemming zijn met alle toepasselijke Unieregels en nationale regels.

41 Aangaande in de tweede plaats het doel van verordening nr. 1083/2006 hebben de in die verordening vastgestelde regels, zoals is opgemerkt in punt 34 van het onderhavige arrest, met name tot doel ter bescherming van de financiële belangen van de Unie ervoor te zorgen dat de structuurfondsen op regelmatige en doeltreffende wijze worden gebruikt.

42 Aangezien niet kan worden uitgesloten dat inbreuken op de nationale wetgeving kunnen afdoen aan de doeltreffendheid van de bijstand uit de betrokken fondsen, zou een uitlegging volgens welke die inbreuken geen „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 zouden kunnen opleveren, de volledige verwezenlijking van de door de Uniewetgever op dit gebied nagestreefde doelstellingen niet verzekeren.

43 Gelet op de voorgaande overwegingen moet het begrip „onregelmatigheid" in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 en artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 aldus worden uitgelegd dat het ook betrekking heeft op inbreuken op de bepalingen van nationaal recht die van toepassing zijn op acties die door de structuurfondsen worden gesteund.

44 Die uitlegging wordt overigens bevestigd door de definitie van een „onregelmatigheid” in artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013, waarbij verordening nr. 1083/2006 met ingang van 1 januari 2014 is ingetrokken.

45 Die in punt 11 van het onderhavige arrest vermelde definitie heeft thans immers uitdrukkelijk betrekking op elke inbreuk op het Unierecht of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan. In het licht van de voorgaande overwegingen kan die verduidelijking inzake inbreuken op het nationale recht de draagwijdte van het begrip „onregelmatigheid” in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 verduidelijken (zie in die zin, a contrario, arrest van 7 april 2016, Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, punten 90 en 91).

46 Derhalve moet op de eerste vraag in zaak C-260/14 worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat de inbreuk door een aanbestedende dienst die steun uit structuurfondsen ontvangt, op nationale bepalingen bij het plaatsen van een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde lager is dan het in artikel 7, onder a), van richtlijn 2004/18 vastgestelde drempelbedrag, bij het plaatsen van die opdracht een „onregelmatigheid” in de zin van dat artikel 1, lid 2, of dat artikel 2, punt 7, kan opleveren, voor zover de algemene begroting van de Unie als gevolg van die inbreuk door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

Tweede vraag in zaak C-260/14 en eerste vraag in zaak C-261/14

47 Met zijn tweede vraag in zaak C-260/14 en zijn eerste vraag in zaak C-261/14 wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 98, lid 2, eerste alinea, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006 aldus moet worden uitgelegd dat financiële correcties door lidstaten, wanneer zij op door de structuurfondsen medegefinancierde uitgaven worden toegepast wegens niet-inachtneming van de bepalingen inzake overheidsopdrachten, administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 zijn, dan wel, integendeel, administratieve sancties in de zin van artikel 5, lid 1, onder c), van die verordening.

48 Allereerst zij opgemerkt dat volgens artikel 98, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1083/2006 de financiële correcties die de lidstaten moeten toepassen wanneer zij in verband met concrete acties of operationele programma's onregelmatigheden constateren, bestaan in een volledige of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan het betrokken operationele programma. Bovendien mag de betrokken lidstaat volgens artikel 98, lid 2, tweede alinea, van die verordening de communautaire middelen die op deze wijze beschikbaar komen, onder bepaalde voorwaarden opnieuw gebruiken.

49 Vervolgens zij vastgesteld dat uit de bewoordingen zelf van de bovenbedoelde bepaling, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95, volgt dat de financiële correcties die de lidstaten moeten toepassen wanneer zij in verband met concrete acties of operationele programma's onregelmatigheden constateren, tot doel hebben een door de betrokken marktdeelnemers wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen, met name door de verplichting onterecht betaalde bedragen terug te betalen.

50 Ten slotte heeft het Hof, zoals de advocaat-generaal in punt 105 van zijn conclusie heeft opgemerkt, reeds meermaals gepreciseerd dat de verplichting om een door een onregelmatigheid ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen geen sanctie vormt, maar het loutere gevolg is van de vaststelling dat niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was (zie in die zin arresten van 4 juni 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punt 28; 17 september 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 december 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punt 36). De in de verwijzingsbeslissingen vermelde

mogelijkheid dat het absolute terug te betalen bedrag in een concreet geval niet volkomen overeenkomt met het werkelijk door de structuurfondsen geleden verlies, kan niets afdoen aan die conclusie.

51 Derhalve volgt uit het voorgaande dat op de tweede vraag in zaak C-260/14 en de eerste vraag in zaak C-261/14 moet worden geantwoord dat artikel 98, lid 2, eerste alinea, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006 aldus moet worden uitgelegd dat financiële correcties door lidstaten, wanneer zij op door de structuurfondsen medegefinancierde uitgaven worden toegepast wegens niet-inachtneming van de bepalingen inzake overheidsopdrachten, administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 zijn.

Derde vraag in zaak C-260/14 en tweede vraag in zaak C-261/14

52 Gelet op het in punt 51 van het onderhavige arrest aan de verwijzende rechter gegeven antwoord, behoeven de derde vraag in zaak C-260/14 en de tweede vraag in zaak C-261/14 niet te worden beantwoord.

Vierde vraag in zaak C-260/14

53 Met zijn vierde vraag in zaak C-260/14 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in de omstandigheden van het hoofdgeding het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat financiële correcties toepast krachtens een nationale normatieve handeling die in werking is getreden nadat een vermeende schending van bepalingen inzake overheidsopdrachten heeft plaatsgevonden.

54 In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat wanneer de lidstaten maatregelen nemen ter uitvoering van het Unierecht, zij gehouden zijn om de algemene beginselen van dit recht, waaronder met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, in acht te nemen (zie met name arrest van 3 september 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 Voorts zij eraan herinnerd dat volgens dezelfde rechtspraak het rechtszekerheidsbeginsel zich weliswaar ertegen verzet dat een verordening met terugwerkende kracht wordt toegepast, namelijk op een situatie die vóór de inwerkingtreding van die verordening bestond, ongeacht of de gevolgen hiervan voor de betrokkene gunstig of ongunstig zijn, maar verlangt dat elke feitelijke situatie in de regel, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, wordt beoordeeld volgens de op het desbetreffende tijdstip geldende rechtsregels. Hoewel de nieuwe wet dus enkel voor de toekomst geldt, is zij, tenzij anders is bepaald, echter ook van toepassing op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude wet zijn ontstaan (zie met name arrest van 3 september 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Zoals uit diezelfde rechtspraak volgt, mag voorts aan het vertrouwensbeginsel niet een dusdanig ruime draagwijdte worden gegeven dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan (zie met name arrest van 3 september 2015, A2A, C-89/14, EU:C:2015:537, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Uit het voorgaande volgt dat op de vierde vraag in zaak C-260/14 moet worden geantwoord dat het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat financiële correcties toepast krachtens een nationale normatieve handeling die in werking is getreden nadat een vermeende schending van bepalingen inzake overheidsopdrachten heeft plaatsgevonden, mits het gaat om de toepassing van een nieuwe regeling

op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan rekening houdend met alle in het hoofdgeding relevante omstandigheden.

Kosten

58 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en artikel 2, punt 7, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 moeten aldus worden uitgelegd dat de inbreuk door een aanbestedende dienst die steun uit structuurfondsen ontvangt, op nationale bepalingen bij het plaatsen van een overheidsopdracht waarvan de geraamde waarde lager is dan het drempelbedrag dat is vastgesteld in artikel 7, onder a), van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1422/2007 van de Commissie van 4 december 2007, bij het plaatsen van die opdracht een „onregelmatigheid" in de zin van dat artikel 1, lid 2, of dat artikel 2, punt 7, kan opleveren, voor zover de algemene begroting van de Europese Unie als gevolg van die inbreuk door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.**

2) **Artikel 98, lid 2, eerste alinea, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006 moet aldus worden uitgelegd dat financiële correcties door lidstaten, wanneer zij op door de structuurfondsen medegefinancierde uitgaven worden toegepast wegens niet-inachtneming van de bepalingen inzake overheidsopdrachten, administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 zijn.**

3) **Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat financiële correcties toepast krachtens een nationale normatieve handeling die in werking is getreden nadat een vermeende schending van bepalingen inzake overheidsopdrachten heeft plaatsgevonden, mits het gaat om de toepassing van een nieuwe regeling op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan rekening houdend met alle in het hoofdgeding relevante omstandigheden.**

ondertekeningen