Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin omat varat – Unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Asetus (EU) N:o 1303/2013 – 2 artiklan 36 alakohta – Sääntöjenvastaisuuden käsite – 143 artiklan 2 kohta – Perusteettoman menoerän unionin talousarviolle tuottama vahinko – Rahoitusoikaisun sovellettavan prosenttimäärän määrittäminen – Kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikko – Suhteellisuusperiaate

Asiassa C-175/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Veliko Tarnovo (hallintotuomioistuin, Veliko Tărnovo, Bulgaria) on esittänyt 8.3.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.3.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Obshtina Svishtov

vastaan

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa ”Regioni v rastezh” 2014-2020,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. Piçarra (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Jääskinen ja M. Gavalec,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Viron hallitus, asiamiehenään M. Kriisa,

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

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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) 2 artiklan 36 alakohdan ja 143 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Obshtina Svishtov (Svishtovin kunta, Bulgaria) ja Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa ”Regioni v rastezh” 2014–2020 (toimenpideohjelmasta ”Kasvualueet” 2014–2020 vastaavan hallintoviranomaisen johtaja; jäljempänä hallintoviranomainen) ja joka koskee päätöstä, jolla hallintoviranomainen määräsi tälle kunnalle rahoitusoikaisun niiden sääntöjen rikkomisen vuoksi, jotka koskevat tarjoajan valitsemista tehtäessä julkista hankintaa koskevaa sopimusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 1303/2013

3 Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 johdanto-osan 120 perustelukappaleen mukaan ”oikeusvarmuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden kannalta on aiheellista vahvistaa suhteellisuusperiaatetta noudattaen erityiset järjestelyt ja menettelyt jäsenvaltioiden ja [Euroopan] komission tekemiä rahoitusoikaisuja varten rahastojen – – osalta”.

4 Tämän asetuksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 36 ja 37 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

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

37) ’talouden toimijalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka muuta tahoa, joka osallistuu – – rahastoista annettavan avustuksen käyttöön, paitsi jäsenvaltioita, jotka käyttävät toimivaltaansa viranomaisena;”

5 Kyseisen asetuksen 143 artiklan, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden tekemät rahoitusoikaisut”, 1 ja 2 kohdassa 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 – – aiheutunut taloudellinen tappio, ja niiden on tehtävä oikeasuhteinen oikaisu. – –”

6 Saman asetuksen 144 artiklan, jonka otsikko on ”Rahoitusoikaisujen perusteet”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja täytäntöönpanosäädöksillä peruuttamalla toimenpideohjelmalle myönnetyn unionin rahoitusosuuden – – kokonaan tai osittain, jos se tarvittavan tutkinnan jälkeen päätyy siihen, että

– –

b) jäsenvaltio ei ole täyttänyt 143 artiklan mukaisia velvoitteitaan ennen tämän kohdan mukaisen oikaisumenettelyn vireillepanoa;

– –

Komissio tekee rahoitusoikaisunsa havaittujen yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien perusteella ja ottaen huomioon sen, onko sääntöjenvastaisuus systeeminen. Jos rahastoista – – veloitettujen sääntöjenvastaisten menojen tarkka laskeminen ei ole mahdollista, komissio soveltaa kiinteämääräistä tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua.

2. Päättäessään 1 kohdan mukaisesta oikaisusta komissio noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon sääntöjenvastaisuuden luonteen ja vakavuuden samoin kuin kyseisessä toimenpideohjelmassa havaittujen hallinto- ja valvontajärjestelmien puuteiden laajuuden ja taloudelliset vaikutukset.”

Komission vuoden 2019 suuntaviivat

7 Suuntaviivoista rahoitusoikaisujen määrittämiseksi, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, 14.5.2019 annetun komission päätöksen C(2019) 3452 final (jäljempänä komission vuoden 2019 suuntaviivat) 1.4 kohdassa, jonka otsikko on ”Perusteet, jotka on otettava huomioon, kun päätetään oikeasuhteisesta oikaisun määrästä”, todetaan, että "jos taloudellista vaikutusta ei voida laskea tarkasti sääntöjenvastaisuuden luonteen vuoksi, mutta sääntöjenvastaisuus sinänsä voi vaikuttaa talousarvioon, komissio voi laskea sovellettavan oikaisun määrän ottaen huomioon kolme perustetta eli sääntöjenvastaisuuksien luonteen ja vakavuuden – – sekä rahastoille koituvan taloudellisen tappion. Tämä tarkoittaa, että näiden suuntaviivojen 2 jaksossa esitetyn

kiinteämääräisten korvausten asteikon perusteella tehdyt rahoitusoikaisut (5, 10, 25 ja 100 prosenttia) ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Edellä sanottu ei kuitenkaan vaikuta siihen, että sovellettavan oikaisun lopullisen määrän laskennassa on otettava huomioon kaikki sääntöjenvastaisuuden piirteet, jotka liittyvät kiinteän määrän määrityksessä huomioon otettuihin seikkoihin – –”.

Bulgarian oikeus

8 Yhteistyössä hallinnoitavien Euroopan rahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annetun lain (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie; DV nro 101, 22.12.2015, nimen muutos DV nro 51, 1.7.2022), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (DV nro 52, 9.6.2020; jäljempänä ZUSEFSU), 70 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan ”[Euroopan rakenne- ja investointirahastoista] myönnetty rahoitustuki voidaan peruuttaa rahoitusoikaisulla kokonaan tai osittain sellaisen sääntöjenvastaisuuden vuoksi, joka merkitsee 4 luvussa tarkoitettujen sopimuspuolen nimeämistä koskevien sääntöjen rikkomista ja johon on syyllistytty tuensaajan toimella tai laiminlyönnillä, joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa [Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varoille].” ZUSEFSU:n 70 §:n 2 momentissa säädetään, että ”sääntöjenvastaisuuksista, jotka johtavat 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin rahoitusoikaisuihin, säädetään hallituksen säädöksessä”.

9 Sääntöjenvastaisuuksista, jotka ovat perusteita rahoitusoikaisujen tekemiselle, ja prosentuaalisista indikaattoreista rahoitusoikaisujen määrän määrittämiselle yhteistyössä hallinnoitavien Euroopan rahastoista myönnettyjen varojen hallinnoinnista annetun lain nojalla annetun asetuksen (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; DV nro 27, 31.3.2017), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä asetus) 1 §:n 1 kohdassa säädetään ”sääntöjenvastaisuuksista, jotka muodostuvat sopimuspuolen nimeämistä koskevien [ZUSEFSU:n] 4 luvun mukaisten sääntöjen rikkomisesta ja johtuvat tuensaajan teosta tai laiminlyönnistä, joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa – – Euroopan rakenne – ja investointirahastoista myönnettäville varoille ja jotka ovat peruste [ZUSEFSU:n] 70 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaiselle rahoitusoikaisulle.”

10 Asetuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaan 1 §:n 1 kohdassa tarkoitetut sääntöjenvastaisuudet, mukaan lukien ennen julkisista hankinnoista annetun lain voimaantuloa aiheutuneet sääntöjenvastaisuudet, ja niihin sovellettavat rahoitusoikaisun prosenttimäärät esitetään tämän asetuksen liitteessä nro 1.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Svishtovin kunta on hallintoviranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella saanut tukea hankkeeseen, joka on osa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osittain rahoittamaa "Kehittyvät alueet” 2014–2020 -toimenpideohjelmaa.

12 Svishtovin kunta, joka toimi hankintaviranomaisena julkisista hankinnoista annetun kansallisen lain perusteella, käynnisti tämän hankkeen toteuttamiseksi avoimen tarjouspyyntömenettelyn, joka oli jaettu kahteen osaan. Menettelyn päätteeksi allekirjoitettiin kaksi sopimusta kahden talouden toimijan kanssa; kumpikin sopimus sen talouden toimijan kanssa, joka oli valittu sopimuspuoleksi kyseiseen osaan.

13 Hallintoviranomainen havaitsi saamansa ilmoituksen johdosta tekemässään tarkastuksessa tähän menettelyyn liittyvän sääntöjenvastaisuuden. Hallintoviranomainen teki siksi 18.2.2022 antamallaan päätöksellä kyseisen kunnan osalta rahoitusoikaisun, jonka suuruus oli 10 prosenttia myönnetyn tuen määrästä.

14 Administrativen sad Veliko Tarnovo (hallintotuomioistuin, Veliko Tarnovo, Bulgaria) kumosi Svishtovin kunnan nostaman kanteen johdosta 28.4.2022 antamallaan tuomiolla tämän päätöksen sillä perusteella, että julkisista hankinnoista annetun kansallisen lain mitään säännöstä ei ollut rikottu ja että julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen tekomenettely ei ollut siten sääntöjenvastainen.

15 Hallintoviranomainen teki tuomiosta kassaatiovalituksen Varhoven administrativen sadiin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria), joka tätä tuomiota kumoamatta katsoi, että riidanalaiset tosiseikat merkitsivät luonteeltaan erilaista sääntöjenvastaisuutta, joka aiheutui asetuksen liitteessä nro 1 olevien säännösten noudattamatta jättämisestä ja jonka osalta oli säädetty rahoitusoikaisun eri prosenttimäärästä.

16 Saamansa uuden ilmoituksen vuoksi hallintoviranomainen suoritti hankkeen hallinnointiin kohdistuneen uuden tarkastuksen, jonka yhteydessä se havaitsi sääntöjenvastaisuuden, joka johtui julkisista hankinnoista annettujen sääntöjen rikkomisesta. Se teki 14.11.2022 antamallaan päätöksellä Svishtovin kunnan osalta rahoitusoikaisun, joka vastasi 5:tä prosenttia talouden toimijoiden kanssa tehdyn kahden sopimuksen tukikelpoisista kustannuksista.

17 Kunta nosti tästä päätöksestä kanteen Administrativen sad Veliko Tarnovossa, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.

18 Tuomioistuin toteaa, että hallintoviranomainen on havainnut asetuksen liitteessä nro 1 tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden tutkimatta, onko unionin talousarviolle aiheutunut tai voisiko sille aiheutua tappiota, ja ottamatta huomioon kyseessä olevan rikkomisen vakavuutta, ja soveltanut tässä liitteessä säädettyä vastaavaa rahoitusoikaisun prosenttimäärää.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että vaikka ZUSEFSU:n 70 §:n 1 momentin 9 kohta on sääntöjenvastaisuuden käsitteen määritelmän osalta sopusoinnussa asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdan kanssa, ZUSEFSU:n 70 §:n 2 momentissa ja asetuksen 2 §:ssä sitä vastoin ”otetaan käytännössä käyttöön olettama, jota ei voida kumota ja jonka mukaan [tässä asetuksessa] lueteltuja kansallisen lain (mukaan luettuna julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevat säännöt) rikkomisia pidetään lähtökohtaisesti [tämän asetuksen 2 §:n 36 alakohdassa tarkoitettuina] sääntöjenvastaisuuksina, mikä merkitsee myös olettamaa näistä rikkomisista aiheutuvista todellisista tai todennäköisistä vahingoista ja olettamaa rikkomisen ja vahingon tai vahingon vaaran välisestä syy-yhteydestä.”

20 Koska tämän tuomioistuimen mukaan sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä edellytetään, että hallintoviranomainen vahvistaa maksettavaksi tulevan rahoitusoikaisun määrän yksinomaan edellä mainitussa liitteessä säädetyn kiinteän prosenttimäärän perusteella, tuomioistuin pohtii, taataanko tällaisella lainsäädännöllä asetuksen N:o 1303/2013 143 artiklan 2 kohdan mukaisen suhteellisuusperiaatteen soveltaminen täysimääräisesti.

21 Tässä tilanteessa Administrativen sad Veliko Tarnovo on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon asetuksen [N:o 1303/2013] 2 artiklan 36 alakohdan ja 143 artiklan 2 kohdan looginen ja teleologinen tulkinta, onko [unionin oikeuden kanssa] yhteensopiva ZUSEFSU:n 70 §:n 2 momentin, luettuna yhdessä – – asetuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa siinä tapauksessa, että lainsäädännössä vahvistetussa luettelossa lueteltuja, julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevia sääntöjä rikotaan, kyseessä oletetaan aina olevan sääntöjenvastaisuus?

2) Onko ZUSEFSU:n 70 §:n 2 momenttiin, luettuna yhdessä – – asetuksen 2 §:n 1 ja 2 momentin kanssa, sisältyvä kansallinen lainsäädäntö asetuksen [N:o 1303/2013] 143 artiklan 2 kohdan [kolmannessa] virkkeessä mainitun suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon tarve yksilöidä jokainen yksittäinen julkisten hankintojen alalla sovellettavan säännön konkreettinen ja täsmällinen rikkominen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, pääasiallisesti, onko asetuksen N:o 1303/2013 143 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien sääntöjen mikä tahansa rikkominen on tämän asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, josta seuraa automaattisesti sellaisen rahoitusoikaisun tekeminen, jonka määrä määritetään ennalta vahvistetun kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon perusteella.

23 Ensinnäkin sääntöjenvastaisuuden käsite määritellään asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan mitä tahansa unionin oikeuden tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista, joka johtuu talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja joka tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi. Tällaisen sääntöjenvastaisuuden olemassaolo edellyttää siten kolmen edellytyksen täyttymistä eli sovellettavan oikeuden rikkomista, sitä, että kyseinen rikkominen perustuu talouden toimijan toimeen tai laiminlyöntiin, ja unionin talousarvioon kohdistuvan tosiasiallisen tai mahdollisen vahingon olemassaoloa (ks. analogisesti tuomio 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, 50 ja 51 kohta ja tuomio 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, 27 ja 29 kohta).

24 Ensimmäisessä edellytyksessä ei ole kyse pelkästään unionin oikeuden säännösten tai määräysten rikkomisista sellaisinaan vaan myös niiden kansallisen oikeuden säännösten rikkomisista, joita sovelletaan unionin rakennerahastoista tuettuihin toimiin ja joilla näin myötävaikutetaan kyseisistä rahastoista rahoitettujen hankkeiden hallintoa koskevan unionin oikeuden asianmukaisen soveltamisen varmistamiseen (tuomio 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, 52 kohta ja tuomio 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, 30 kohta).

25 Toisesta edellytyksestä eli siitä, että kyseessä oleva sääntöjenvastaisuus johtuu talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä, on todettava, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 37 alakohdassa määritellään ”talouden toimija” siten, että sillä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka muuta tahoa, joka osallistuu rahastoista annettavan avustuksen käyttöön, paitsi jäsenvaltioita, jotka käyttävät toimivaltaansa viranomaisena.

26 Kolmannessa edellytyksessä vaaditaan, että se, että talouden toimija rikkoo sovellettavaa lainsäädäntöä, ”tuottaa tai voisi tuottaa vahinkoa” unionin yleiselle talousarviolle. Tämän asetuksen 2 artiklan 36 alakohdan sanamuodosta, erityisesti ilmaisusta ”voisi tuottaa”, ilmenee, että vaikka kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus” ei edellytä unionin talousarvioon kohdistuvan täsmällisen taloudellisen vaikutuksen olemassaolon osoittamista, sovellettavien sääntöjen noudattamatta jättäminen on ”sääntöjenvastaisuus” siltä osin kuin ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällä sääntöjen noudattamatta jättämisellä on vaikutusta asianomaisen rahaston talousarvioon (tuomio 6.12.2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, 60 ja 61 kohta ja tuomio 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, 38 kohta).

27 Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuna ”sääntöjenvastaisuutena” voidaan pitää yksinomaan rikkomista, joka ”tuottaa tai voisi tuottaa” vahinkoa unionin talousarviolle. Tämä säännös on näin ollen esteenä sille, että minkä tahansa unionin oikeuden tai unionin rakennerahastoista tuettuihin toimiin sovellettavan kansallisen oikeuden rikkomisen voitaisiin katsoa tuottavan automaattisesti vahinkoa unionin talousarviolle tai voivan edelleen tuottaa vahinkoa tälle talousarviolle riippumatta siitä, millaisia vaikutuksia tällaisella rikkomisella on unionin talousarvioon.

28 Toiseksi rahoitusoikaisun määrän määrittämisestä on todettava, että asetuksen N:o 1303/2013 143 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu yksittäisten ja systeemisten sääntöjenvastaisuuksien tutkimisesta sekä sellaisten rahoitusoikaisujen tekemisestä, jotka ovat oikeassa suhteessa toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin sääntöjenvastaisuuksiin. Rahoitusoikaisut toteutetaan peruuttamalla toimenpideohjelman julkinen rahoitusosuus kokonaan tai osittain ja soveltamalla perusteita, joissa otetaan huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä siitä kyseisille rahastoille aiheutunut taloudellinen tappio.

29 Asetuksen N:o 1303/2013 144 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee lisäksi, että jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio ole täyttänyt sille tämän asetuksen 143 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, komission on tehtävä rahoitusoikaisuja ja peruutettava kyseiselle toimenpideohjelmalle myönnetty unionin rahoitusosuus kokonaan tai osittain havaittujen yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien perusteella ja ottaen huomioon sen, onko sääntöjenvastaisuus systeeminen. Jos rahastoista veloitettujen sääntöjenvastaisten menoerien tarkka laskeminen ei ole mahdollista, komissio soveltaa kiinteämääräistä tai ekstrapoloitua rahoitusoikaisua ja noudattaa suhteellisuusperiaatetta ottamalla huomioon erityisesti sääntöjenvastaisuuden luonteen ja vakavuuden. Tätä varten komissio voi vahvistaa kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon, jota sovelletaan sellaisiin unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden rikkomisiin, joita on pidettävä tämän asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuina ”sääntöjenvastaisuuksina”.

30 Asetuksen N:o 1303/2013 143 artiklan, kun sitä luetaan yhdessä tämän asetuksen johdanto-osan 120 perustelukappaleen kanssa, perusteella myös jäsenvaltiot voivat vahvistaa tällaisen kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon oikeusvarmuuden lisäämiseksi ”suhteellisuusperiaatetta noudattaen”.

31 Niiden perusteiden konkretisoimiseksi, joita sovelletaan kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon perusteella tehtäviin rahoitusoikaisuihin, jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon komission vuoden 2019 suuntaviivojen kaltaisen asiakirjan, vaikkei se sidokaan niitä. Suuntaviivojen 1.1 kohdassa kuitenkin suositellaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset ”noudattavat näissä suuntaviivoissa vahvistettuja perusteita ja rahoitusoikaisun prosenttimääriä, kun ne oikaisevat omien yksiköidensä havaitsemia sääntöjenvastaisuuksia” (ks. analogisesti tuomio 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, 45 kohta).

32 Näiden suuntaviivojen 1.4 kohdasta ilmenee, että silloin, kun taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista määrittää täsmällisesti kyseisen hankintasopimuksen osalta, asetuksen N:o 1303/2013 144 artiklan 1 kohdassa säädetyssä rahoitusoikaisun 5 prosentin, 10 prosentin, 25 prosentin tai 100 prosentin kiinteän määrän soveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon todetun sääntöjenvastaisuuden luonne ja vakavuus sekä siitä rahastolle koitunut taloudellinen tappio siten, että tällaisen prosenttimäärän soveltamisessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta (ks. analogisesti tuomio 8.6.2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, 46 kohta).

33 Lisäksi on niin, että vaikka komissio ja jäsenvaltiot voivat tukeutua kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikkoon, sovellettavan oikaisun lopullisen määrän määrittäminen edellyttää kuitenkin välttämättä, että suoritetaan yksilöllinen ja yksityiskohtainen tarkastelu, jossa otetaan huomioon kaikki piirteet, jotka ovat ominaisia todetulle sääntöjenvastaisuudelle suhteessa niihin seikkoihin, jotka on otettu huomioon tämän asteikon laatimisessa ja jotka voivat oikeuttaa suuremman tai päinvastoin pienemmän oikaisun soveltamisen (ks. vastaavasti tuomio 14.7.2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, 48 ja 49 kohta).

34 Edellä esitetystä seuraa, että rahoitusoikaisun määrää ei lähtökohtaisesti pidä määrittää automaattisesti pelkästään ennalta vahvistetun kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon perusteella.

35 Kolmanneksi siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön soveltaminen johtaa käytännössä siihen, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien sääntöjen jokaisen rikkomisen katsotaan olevan asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, josta on määrättävä seuraamus soveltamalla automaattisesti ennalta vahvistettua kiinteämääräistä oikaisua, on muistutettava, että kansallisen oikeuden unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet ottavat huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltavat siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on unionin oikeudessa tavoitellun päämäärän mukainen (ks. vastaavasti tuomio 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 34 kohta).

36 Kansallinen tuomioistuin ei voi katsoa pätevästi, että sen on mahdoton tulkita kansallisen oikeuden säännöstä unionin oikeuden mukaisesti, vain sen takia, että sitä on vakiintuneesti tulkittu tavalla, joka ei sovi yhteen unionin oikeuden kanssa, tai että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset soveltavat sitä tällä tavoin (ks. vastaavasti tuomio 19.4.2016, DI, C-282/14, EU:C:2016:278, 34 kohta ja tuomio 4.3.2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, 61 kohta).

37 Tätä unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskevaa velvollisuutta rajoittavat kuitenkin yleiset oikeusperiaatteet, mukaan lukien oikeusvarmuuden periaate, eikä kyseinen velvollisuus voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle (ks. mm. tuomio 14.1.2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, 39 kohta ja tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 62 kohta).

38 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis yhtäältä tutkittava, voidaanko pääasiassa kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä tulkita siten, että ainoastaan sellaisia unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden rikkomisia, jotka tuottavat tai voivat tuottaa vahinkoa unionin talousarviolle, voidaan pitää asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettuina ”sääntöjenvastaisuuksina”. Sen on toisaalta ratkaistava, voidaanko tämän lainsäädännön perusteella ottaa erityisesti huomioon sääntöjenvastaisuuden luonne ja vakavuus ja tehdä kyseisen asetuksen 143 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”oikeasuhteinen oikaisu”.

39 Siinä tapauksessa, että tällainen unionin oikeuden mukainen tulkinta osoittautuisi mahdottomaksi, on vielä muistutettava, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn yhteistyöperiaatteen mukaisesti kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jättää soveltamatta kaikkia kansallisia oikeussääntöjä, jotka ovat ristiriidassa asetuksen säännösten kaltaisen suoraan sovellettavan unionin oikeuden kanssa ja siten suojata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, 55 kohta ja tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 31 ja 63 kohta).

40 Edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 1303/2013 143 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien sääntöjen mikä tahansa rikkominen on tämän asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, josta seuraa automaattisesti sellaisen rahoitusoikaisun soveltaminen, jonka määrä määritetään ennalta vahvistetun kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

41 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:

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 143 artiklan 2 kohtaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien sääntöjen mikä tahansa rikkominen on tämän asetuksen 2 artiklan 36 alakohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, josta seuraa automaattisesti sellaisen rahoitusoikaisun soveltaminen, jonka määrä määritetään ennalta vahvistetun kiinteiden oikaisuprosenttimäärien asteikon perusteella.

Allekirjoitukset