Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

4. oktoober 2024*

Apellatsioonkaebus – Teenuste hanked – Eeskirjade eiramine hankemenetluses – Määrus (EÜ) nr 2988/95 – Artiklid 4, 5 ja 7 – Alusetult makstud summade tagasinõudmise otsus – Võlateated – Haldusmeetme ja halduskaristuse eristamine – Võimalus võtta valdkondlike eeskirjade puudumisel haldusmeede – Tagasinõudmise otsus, mis põhineb määrusel nr 2988/95 ja määrusel (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 – Määrus nr 1605/2002 – Artikkel 103 – Võimalus nõuda abi tagasi Euroopa Liidu vahendeid saava ettevõtja juhatuse liikmelt

Kohtuasjas C-721/22 P,

mille ese on Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 56 alusel 24. novembril 2022 esitatud apellatsioonkaebus,

Euroopa Komisjon, esindajad: B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz ja J. Estrada de Solà, ning hiljem J. Baquero Cruz ja J. Estrada de Solà,

hageja,

teised menetlusosalised:

PB, esindaja: *avocate* L. Levi,

hageja esimeses kohtuastmes,

Euroopa Liidu Nõukogu,

menetlusse astuja esimeses kohtuastmes,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, Euroopa Kohtu president K. Lenaerts kolmanda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud N. Piçarra, N. Jääskinen ja M. Gavalec (ettekandja),

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Oma apellatsioonkaebuses palub Euroopa Komisjon tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 14. septembri 2022. aasta otsuse PB *vs.* komisjon (T-775/20; edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“; EU:T:2022:542), millega Üldkohus tühistas komisjoni 22. oktoobri 2020. aasta otsuse C(2020) 7151 (final), millega võeti äriühingu [konfidentsiaalne] juhatuse liikme suhtes haldusmeede, et nõuda temalt tagasi alusetult saadud summad seoses lepingutega TACIS/2006/101-510 ja CARDS/2008/166-429 (edaspidi „vaidlusalune otsus“).

Õiguslik raamistik

Määrus (EÜ) nr 2988/95

2 Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT 1995, L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340) kolmandas, neljandas ja viiendas põhjenduses on märgitud:

„[…] tuleb […] võidelda igasuguse ühenduste finantshuve kahjustava tegevuse vastu mis tahes alal;

tõhusaks võitluseks ühenduste finantshuve kahjustava kelmuse vastu on vaja kõikidel ühenduse poliitikaga hõlmatud aladel kehtestada ühtsed õigusnormid;

eeskirjade eiramiste kirjeldused ja sellega seotud haldusmeetmed ja -karistused nähakse ette vastavalt käesolevale määrusele valdkondade eeskirjades;“.

3 Määruse artikli 1 lõikes 2 on sätestatud:

„„Eeskirjade eiramine“ tähendab ühenduse õiguse mis tahes sätte rikkumist ettevõtja tegevuse või tegevusetuse kaudu, mis kahjustab või kahjustaks ühenduste üldeelarvet või nende juhitavaid eelarveid kas otse ühenduste nimel kogutud omavahenditest laekunud tulu vähenemise või kaotamise või põhjendamatu kuluartikli tõttu.“

4 Määruse artiklis 2 on sätestatud:

„1. Halduskontrolli, -meetmeid ja -karistusi rakendatakse niisugusel määral, mis tagab ühenduse õiguse nõuetekohase kohaldamise. Need peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad, et tagada ühenduste finantshuvide piisav kaitse.

2. Halduskaristust ei tohi määrata, kui seda ei ole ühenduse õigusaktis sätestatud enne eeskirjade eiramist. Kui ühenduse eeskirjades kehtestatud halduskaristusi määravaid sätteid muudetakse hiljem, kohaldatakse tagasiulatuvalt kergemaid sätteid.

[…]“.

5 Määruse nr 2988/95 II jaotis „Haldusmeetmed ja -karistused“ hõlmab selle määruse artikleid 4–7.

6 Määruse artikkel 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Tavaliselt järgneb mis tahes eiramisele põhjendamatult saadud soodustuse äravõtmine:

– kohustusena maksta või tagasi maksta maksmisele kuuluvad või põhjendamatult saadud summad,

– saadud soodustuse taotlemisel selle toetuseks või ettemakse saamise ajal antud tagatise täieliku või osalise kaotamisena.

2. Lõikes 1 osutatud meetmete kohaldamine piirdub saadud soodustuse äravõtmisega, ja kui nii on sätestatud, siis ka intressidega, mis võidakse kindlaks määrata ühtsel alusel.

3. Kui tehakse kindlaks, et taotletakse soodustusi, mis ei vasta kohaldatava ühenduse õiguse eesmärkidele, luues kunstlikult selle soodustuse saamiseks nõutavad tingimused, siis vastavalt juhtudele soodustust kas ei anta või võetakse see ära.

4. Käesolevas artiklis sätestatud meetmeid ei käsitleta karistusena.“

7 Määruse artiklis 5 on ette nähtud:

„1. Tahtlike või hooletusest tulenevate eiramiste tulemuseks võivad olla järgmised halduskaristused:

[…]

c) ühenduse eeskirjade alusel saadud soodustuse täielik või osaline äravõtmine isegi siis, kui ettevõtja on saanud soodustusest üksnes osalist kasu;

[…]

2. Piiramata sätete kohaldamist, mis käesoleva määruse jõustumise ajal on olemas valdkondade eeskirjades, võivad muud eiramised kaasa tuua lõikes 1 sätestatud ja kriminaalkaristustest erinevad karistused üksnes tingimusel, et sellised karistused on eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks olulised.“

8 Määruse nr 2988/95 artiklis 7 on ette nähtud:

„Ühenduse haldusmeetmeid ja -karistusi võib kohaldada artiklis 1 nimetatud ettevõtjate suhtes, nimelt füüsiliste ja juriidiliste isikute ning muude siseriikliku õiguse alusel õigus- ja teovõimeliste üksuste suhtes, kui nad on toime pannud eiramise. Samuti võib neid kohaldada isikute suhtes, kes eiramises osalesid ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks.“

Määrus nr 99/2000

9 Nõukogu 29. detsembri 1999. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 99/2000 abi andmise kohta partnerriikidele Ida-Euroopas ja Kesk-Aasias (EÜT 2000, L 12, lk 1; ELT eriväljaanne 11/33, lk 107), mida on muudetud nõukogu 21. novembri 2005. aasta määrusega (EÜ) nr 2112/2005 (ELT 2005, L 344, lk 23), kehtestati TACIS-programm, et edendada turumajandusele üleminekut ning tugevdada demokraatiat ja õigusriiki Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia partnerriikides.

Määrus nr 2666/2000

10 Nõukogu 5. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 2666/2000, mis käsitleb Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Horvaatia, Jugoslaavia Liitvabariigi ning endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi abistamist ja millega tühistatakse määrus (EÜ) nr 1628/96 ning muudetakse määrusi (EMÜ) nr 3906/89 ja (EMÜ) nr 1360/90 ning otsuseid 97/256/EÜ ja 1999/311/EÜ (EÜT 2000, L 306, lk 1; ELT eriväljaanne 11/34, lk 301), mida on muudetud nõukogu 20. detsembri 2004. aasta määrusega (EÜ) nr 2257/2004 (ELT 2004, L 389, lk 1), nägi eelkõige ette, et CARDS-programmi kaudu antakse ühenduse rekonstruktsiooni-, arengu- ja stabilisatsiooniabi Kagu-Euroopa riikidele, et nad saaksid osaleda Euroopa Liiduga stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessis.

2002. aasta finantsmäärus

11 Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust (EÜT 2002, L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74; edaspidi „2002. aasta finantsmäärus“), artiklis 103 oli sätestatud:

„Kui lepingu sõlmimise või täitmisega seoses ilmnevad olulised vead või rikkumised või hoopis pettused, peatab institutsioon lepingu täitmise.

Kui sellistes vigades, rikkumistes või pettustes on süüdi töövõtja, võivad institutsioonid lisaks sellele keelduda maksmisest või nõuda tagasi juba makstud summad võrdeliselt vigade, rikkumiste või pettuste raskusega.“

12 Määruse nr 1605/2002 (muudetud nõukogu 13. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 1995/2006 (ELT 2006, L 390, lk 1)) artiklis 103 oli sätestatud:

„Kui selgub, et pakkumismenetluses on esinenud olulisi vigu, rikkumisi või pettusi, peatavad institutsioonid menetluse ja võivad võtta mis tahes vajalikke meetmeid, sealhulgas menetluse tühistada.

Kui pärast lepingu sõlmimist selgub, et pakkumismenetluses on esinenud olulised vead, rikkumised või pettused, siis olenevalt etapist, kuhu menetlus jõudnud on, võivad institutsioonid kas hoiduda lepingu sõlmimisest või peatada lepingu täitmine või vajadusel lõpetada lepingu.

Kui sellistes vigades, rikkumistes või pettuses on süüdi töövõtja, võivad institutsioonid olenevalt vigade, rikkumiste või pettuse raskusest lisaks sellele keelduda maksmisest, nõuda tagasi juba makstud summad või lõpetada kõik selle töövõtjaga sõlmitud lepingud.“

Vaidluste taust

13 Vaidluse tausta on selgitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 2–33. Käesoleva apellatsioonkaebuse jaoks võib selle kokku võtta järgmiselt.

14 Liit sõlmis ühe konsortsiumiga kaks riigihankelepingut ja seejärel sõlmis selle konsortsiumi koordineeriva äriühinguga (edaspidi „koordineeriv äriühing“) kaks lepingut vastavalt 2006. ja 2008. aastal. Esimene leping, mille maksimaalne maksumus oli 4 410 000 eurot, puudutas tehnilise abi andmist Ukraina ametiasutustele eesmärgiga ühtlustada Ukraina õigus liidu õigusega. Teine leping, mille maksimaalne maksumus oli 1 999 125 eurot, seisnes tehnilise abi teenuse osutamises kõrgemale kohtunõukogule Serbias.

15 Koordineeriva äriühingu kohta esitatud anonüümsete kaebuste alusel viis Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF) läbi uurimise ja jõudis kahes aruandes järeldusele, et kummagi hanke puhul on esinenud tõsiseid rikkumisi ja võimalikke korruptsioonijuhtumeid.

16 Nende OLAFi aruannete alusel võttis komisjon 15. oktoobril 2019 vastu kaks otsust, milles ta heitis koordineerivale äriühingule ette kõnealuses kahes hankemenetluses oluliste rikkumiste toimepanemist 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 tähenduses. Eeskirjade eiramised tundusid talle piisavalt tõsised, et pidada kõiki tehtud makseid alusetult makstuks ja need tagasi nõuda.

17 Koordineeriv äriühing vaidlustas need kaks otsust Üldkohtus. Üldkohus jättis 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsustega HB *vs.* komisjon (T-795/19, EU:T:2021:917) ja HB *vs.* komisjon (T-796/19, EU:T:2021:918) selle äriühingu esitatud kaks hagi rahuldamata põhjendusel, et need on vastuvõetamatud osas, milles paluti nimetatud sissenõudmisotsused tühistada, ja põhjendamatud osas, milles paluti tuvastada liidu lepinguväline vastutus. Need edasikaevatud kohtuotsused tühistati sama päeva kohtuotsusega komisjon *vs.* HB, C-160/22 P ja C-161/22 P.

18 Komisjon teatas 13. detsembril 2019 PB-le, kes on koordineeriva äriühingu juhatuse liige, et ta kavatseb tema suhtes võtta haldusmeetmeid, nagu on ette nähtud määruse nr 2988/95 artiklites 4 ja 7. Komisjoni arvates võis PB-l tekkida isiklik vastutus, kuna ta oli juhatuse liikmena osalenud eeskirjade eiramises kahe kõnealuse hankelepingu sõlmimisel. PB kui koordineeriva äriühingu juhatuse liige oleks pidanud aga tagama, et niisuguseid rikkumisi ei panda toime.

19 Komisjon võttis 22. oktoobril 2020 määruse nr 2988/95 artiklite 4 ja 7 ning 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 alusel vastu vaidlusaluse otsuse. Selle otsusega tunnistati PB koos koordineeriva äriühinguga solidaarselt vastutavaks 4 241 507 euro tasumise eest seoses esimese hankelepinguga, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 14, ja 797 230,86 euro tasumise eest seoses teise hankelepinguga, millele on viidatud samas punktis.

Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

20 Üldkohtu kantseleisse 24. detsembril 2020 esitatud hagiavalduses palus PB vaidlusaluse otsuse tühistada ning mõista liidult välja kõik summad, mille komisjon võis selle otsuse alusel sisse nõuda, koos viivisega Euroopa Keskpanga (EKP) kohaldatavas määras, millele lisandub 7 protsendipunkti, mõista välja kahjuhüvitis 10 000 eurot, mis kuulub korrigeerimisele, ning kõik kohtukulud.

21 Vaidlustatud kohtuotsuses piirdus Üldkohus PB kolmanda väite analüüsimisega, mis oli esitatud, põhjendamaks vaidlusaluse otsuse tühistamise nõuet, mis tugines selle otsuse õigusliku aluse puudumisele ning karistuste seaduslikkuse ja leebema karistusseaduse kohaldamise põhimõtte rikkumisele. Vaidlustatud kohtuotsuse punktides 55, 63 ja 64 tegi Üldkohus 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsuse SGS Belgium jt (C-367/09, EU:C:2010:648, punktid 52–56) põhjal sisuliselt järelduse, et määruse nr 2988/95 artiklitel 5 ja 7, mis võimaldavad võtta haldusmeetmeid ja -karistusi, ei ole vahetut õigusmõju väljaspool ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) kohaldamisala ja muudes valdkondades, mis vastavad samaväärsetele eeskirjadele, näiteks ühine kaubanduspoliitika. Üldkohus otsustas seetõttu, et haldusmeetmete ja -karistuste võtmine eeskirjade eiramise toimepanijate suhtes eeldab selle määrusega kooskõlas olevate valdkondlike eeskirjade vastuvõtmist, millel need meetmed ja karistused peavad põhinema. Nimetatud meetmed ja karistused ei saa seega põhineda üksnes määrusel nr 2988/95.

22 Lisaks tõdes Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 66 ja 67, et ei selle määruse artikkel 4 ega 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 teine lõik ei anna komisjonile õigust nõuda alusetult saadud summade tagasimaksmist muudelt isikutelt või üksustelt kui toetusesaaja. Ta märkis samuti, et määruse nr 2988/95 artiklis 7 ei ole täpsustatud nende isikute kategooriat, kelle suhtes tuleb niisugusel juhul kohaldada haldusmeedet.

23 Seetõttu otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 70, et vaidlusalusel otsusel puudub õiguslik alus. Kuna Üldkohus nõustus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 71 vaidlusaluse otsuse tühistamise hagi kolmanda väitega, tühistas ta nimetatud otsuse ega pidanud seejärel vajalikuks uurida ülejäänud üheksat PB esitatud väidet.

24 Lõpuks jättis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 91 PB kahju hüvitamise nõuded sisuliselt rahuldamata, leides selle kohtuotsuse punktis 80, et nende vastuvõetavuse üle ei olnud vaja eelnevalt otsustada. Ta leidis eelkõige nimetatud kohtuotsuse punktis 89, et PB ei olnud tõendanud põhjuslikku seost komisjoni väidetavalt õigusvastase tegevuse ja väidetava kahju vahel.

Apellatsioonimenetluse poolte nõuded

25 Apellatsioonkaebuses palub komisjon Euroopa Kohtul:

– tühistada vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni esimene ja kolmas punkt;

– saata kohtuasi tagasi Üldkohtule tühistamishagi kohta sisulise otsuse tegemiseks ja

– mõista kohtukulud välja PB-lt.

26 PB palub Euroopa Kohtul:

– jätta apellatsioonkaebus rahuldamata ja

– mõista kõik kohtukulud välja komisjonilt.

Apellatsioonkaebus

27 Komisjon esitab oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks üheainsa väite, mis on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni esimese punkti vastu.

Poolte argumendid

28 Apellatsioonkaebuse ainsa väite põhjendamiseks vaidleb komisjon esimesena vastu arutluskäigule, mille Üldkohus esitas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–64, kuna sellest lähtudes tegi kohus kõnealuse kohtuotsuse punktis 65 järelduse, et määrus nr 2988/95 ei saa iseenesest olla asjakohane õiguslik alus niisuguse haldusmeetme võtmiseks, mille eesmärk on alusetult saadud summade tagasinõudmine. Nii otsustades eiras Üldkohus selle määruse artikleid 4 ja 7, mis kujutavad endast iseseisvat ja piisavalt täpset alust, et võtta niisuguseid haldusmeetmeid, mis ei ole sanktsioonid.

29 Üldkohus rikkus õigusnormi nimetatud kohtuotsuse punktis 51, mis on tema arutluskäigu lähtepunkt, järeldades selle määruse viiendast põhjendusest, et liidu seadusandja seab eeskirjade eiramise toimepanijatele haldusmeetmete ja karistuste määramise sõltuvusse konkreetsete valdkondlike eeskirjade vastuvõtmisest. Siiski ei kohusta see põhjendus tingimata tuginema valdkondlikele eeskirjadele ega välista ka seda, et määrusel nr 2988/95 võiks olla iseseisev mõju.

30 Komisjon märgib samuti, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–57 tegi Üldkohus 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsusest SGS Belgium jt (C-367/09, EU:C:2010:648) lähtudes järelduse, et see määrus on raammäärus, mis nõuab valdkondlikku määrust karistuste kohaldamiseks ja nende isikute kategooriate kindlakstegemiseks, kelle suhtes neid sanktsioone kohaldatakse. See tõlgendus kehtib siiski ainult nimetatud määruse artiklis 5 ette nähtud karistuste suhtes, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 49 ja sama määruse artikli 2 lõikes 2 sätestatud süütegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõtet. Komisjon leiab, et niisuguse tõlgenduse laiendamine haldusmeetmetele, mille eesmärk on kaitsta liidu finantshuve ja mis ei kujuta endast sanktsioone, võtaks määruselt nr 2988/95 kasuliku mõju ja siduvuse.

31 Lisaks, kuigi neid valdkondlikke eeskirju saab kohaldada *lex specialis*'ena, on määrusel nr 2988/95 nende puudumisel oma iseseisev õiguslik mõju. Lisaks tuletas Euroopa Kohus 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsuses SGS Belgium jt (C-367/09, EU:C:2010:648, punktid 32–34) meelde, et määruse sätetel on liikmesriikide õiguskorras üldjuhul vahetu mõju, mistõttu oleks „teatavate määruse sätete", näiteks määruses nr 2988/95 karistusi käsitlevate sätete puhul ainult erandkorras vaja rakendusmeetmeid.

32 Seda silmas pidades on 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867) ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), millele Üldkohus viitas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 59 ja 60, piirdutud üksnes järeldusega, et kui on olemas võlgnetavate summade tagasinõudmise valdkondlik regulatsioon, tuleb neid kohaldada *lex specialis*'ena *lex generalis*'e asemel, milleks on määrus nr 2988/95. Igal juhul, kuna nende kohtuotsusteni viinud kohtuasjades olid olemas valdkondlikud õigusnormid, ei pidanud Euroopa Kohus analüüsima küsimust, kas see määrus võis valdkondlike õigusnormide puudumisel olla sissenõudmiseks iseseisev alus.

33 Samas on nii Üldkohus kui ka Euroopa Kohus korduvalt sõnaselgelt tunnustanud nimetatud määruse artikli 4 vahetut ja autonoomset kohaldamist niisuguste summade sissenõudmisel, eelkõige 15. aprilli 2011. aasta kohtuotsuses IPK International *vs.* komisjon (T-297/05, EU:T:2011:185, punkt 117), 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsuses FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 72) ning 9. juuli 2015. aasta kohtuotsuses Cimmino jt (C-607/13, EU:C:2015:448, punkt 76). See kohtupraktika on üldkohaldatav ega saa seega – vastupidi sellele, mida Üldkohus kinnitas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 62–64 – piirduda ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kaubanduspoliitikaga.

34 Teisena ei nõustu komisjon vaidlustatud kohtuotsuse punktides 67 ja 69 esitatud põhjendustega osas, milles Üldkohus leidis, et 2002. aasta finantsmääruse artikkel 103 kui valdkondlik regulatsioon võimaldab tagasi nõuda üksnes lepingupoolelt ja mitte niisuguselt kolmandalt isikult, nagu on koordineeriva äriühingu juhataja.

35 Vaidlustatud kohtuotsuse punktist 67 nähtub, et määruse nr 2988/95 artiklis 7 ei ole täpsustatud nende isikute kategooriat, kelle suhtes tuleb haldusmeedet kohaldada. Lisaks järeldas Üldkohus nimetatud kohtuotsuse punktis 69, et 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 kohaldamine koostoimes määruse nr 2988/95 artiklitega 4 ja 7 ei võimalda PB suhtes haldusmeetme võtmist, kuna PB ei ole kõnealuste maksete otsene saaja.

36 Komisjoni arvates aga tuleneb ELTL artikli 322 lõike 1 punktist a, et määruse puhul, mis samamoodi nagu 2002. aasta finantsmäärus kehtestab finantseeskirjad, millega muu hulgas kinnitatakse eelarve koostamise ja täitmise üksikasjalikud eeskirjad, on tegemist üldiste eeskirjadega eelarve täitmise kohta ja mitte valdkondlike eeskirjadega. Seega tuleb 2002. aasta finantsmäärust ja määrust nr 2988/95 käsitada kahe täiendava üldeeskirjana ning mitte erinormina ja *lex specialis*'ena. Seetõttu on võimalik ja sageli isegi vajalik kohaldada neid kahte määrust koos.

37 Käesoleval juhul on Ukraina turu jaoks asjakohasteks valdkondlikeks eeskirjadeks määrus nr 99/2000, mida on muudetud määrusega nr 2112/2005, ja Serbia turu jaoks määrus nr 2666/2000, mida on muudetud määrusega nr 2257/2004.

38 Lisaks, leides vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67, et määruse nr 2988/95 artiklis 7 „ei ole täpsustatud nende isikute kategooriat, kelle suhtes tuleb võtta haldusmeede", eiras Üldkohus selle artikli teist lauset, mille kohaselt haldusmeetmeid „võib kohaldada isikute suhtes, kes eiramises osalesid ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks." Käesoleval juhul kuulub PB kui koordineeriva äriühingu juhatuse liige selle sätte kohaldamisalasse.

39 PB omalt poolt vaidleb esimesena vastu komisjoni argumentidele, rõhutades, et Üldkohus ei ole väitnud, et selle määruse viies põhjendus võiks olla nimetatud määruse sätete suhtes ülimuslik. Lisaks oleks ainetu see komisjoni argument, millega ta vaidleb vastu Üldkohtu poolt nimetatud määruse „raammääruseks" kvalifitseerimisele, kuna komisjoni pakutud „üldeeskirjaks" kvalifitseerimine oleks samaväärne.

40 Lisaks väidab PB, et komisjon vaidleb ekslikult vastu nii Üldkohtu poolt halduskaristusi käsitleva kohtupraktika ülekandmisele haldusmeetmetele kui ka asjaolule, et kohus leidis, et nimetatud määruse artikkel 4 ei saa iseenesest olla asjakohane õiguslik alus haldusmeetmetele, mille eesmärk on alusetult saadud summade tagasinõudmine. Nimelt ei ole ükski komisjoni mainitud kolmest kohtuotsusest asjakohane, kuna nii 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsus Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punktid 56 ja 57) kui ka 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 72) ja 9. juuli 2015. aasta kohtuotsus Cimmino jt (C-607/13, EU:C:2015:448, punkt 76) kuuluvad ühise põllumajanduspoliitika alla. Esimese Astme Kohus tuvastas aga õigesti, et selle poliitika raames oli halduskaristuste ja -meetmete kord kehtestatud juba enne määruse nr 2988/95 jõustumist.

41 Lisaks oli Euroopa Kohus eelkõige 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuse Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462) punktis 37 juba rõhutanud, et selle määrusega kehtestatakse üksnes kontrolli ja karistuste üldeeskirjad, mis ei saa olla piisav õiguslik alus vääralt kasutatud vahendite

tagasinõudmiseks. PB sõnul on see kohtupraktika asjakohane, et toetada vaidlustatud kohtuotsuse punktis 58 esitatud väidet, mille kohaselt ei erine Euroopa Kohtu praktikas selles määruses ette nähtud halduskaristuste ja haldusmeetmete rakendamine oluliselt.

42 PB küsib lisaks, kas komisjoni argumentatsioon on tulemuslik, kuna komisjon ei vaidle vastu sellele, et vaidlusalusel otsusel on kaks õiguslikku alust. Kui aga komisjon oleks leidnud, et määrus nr 2988/95 on vaidlusaluse otsuse vastuvõtmiseks piisav õiguslik alus, ei oleks ta rajanud seda otsust ka 2002. aasta finantsmääruse artiklile 103.

43 Lõpuks leiab PB, et 2002. aasta finantsmääruse kvalifitseerimine „valdkondlikuks“ või „üldeeskirjaks“ ei ole oluline. Nimelt tuleneb 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsusest Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), et kõnealune finantsmäärus võis olla aluseks meetmele, millega vähendatakse Euroopa Pagulasfondist antud toetuse summat. Üldkohus üksnes järgis seda kohtuotsust, uurides vaidlustatud kohtuotsuse punktides 65 ja 66, kas nimetatud finantsmäärus lubas komisjonil vaidlusaluse otsuse vastu võtta.

44 Teisena vaidleb PB vastu komisjoni argumentidele, mis on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse punktide 67 ja 69 vastu, ning väidab esiteks, et määruse nr 2988/95 artikli 7 teine lause on puhtalt vabatahtlik säte, mille kohaldamiseks peab seda täpsustama liidu õigusaktiga. Teiseks väidab PB, et haldusmeedet saab kohaldada vaid siis, kui see võimaldab alusetult saadud soodustuse äravõtmist. Sellest järeldub, et niisugust äravõtmist ei saa määrata isiku suhtes, kes sarnaselt PBga ei ole seda soodustust saanud.

Euroopa Kohtu hinnang

45 Apellatsioonkaebuse ainsa väite raames vaidleb komisjon esimesena vastu arutluskäigule, mida Üldkohus järgis vaidlustatud kohtuotsuse punktides 51–64, millest lähtudes tegi kohus kõnealuse kohtuotsuse punktis 65 järelduse, et määrus nr 2988/95 ei saa iseenesest olla asjakohane õiguslik alus niisuguse haldusmeetme võtmiseks, mille eesmärk on alusetult saadud summade tagasinõudmine.

46 Nagu Euroopa Kohus on ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kaubanduspoliitika raames korduvalt otsustanud, ei kujuta ebaseadusliku tegevuse abil alusetult saadud soodustuse tagastamise kohustus endast karistust, mille puhul on vaja selget ja üheselt mõistetavat õiguslikku alust, mis erineb määrusest nr 2988/95, vaid see on lihtsalt selle tuvastamise tagajärg, et liidu õigusnormidest tuleneva soodustuse saamiseks vajalikud tingimused on loodud kunstlikult, mis muudab saadud soodustuse alusetuks ja õigustab seega selle tagastamise kohustust (vt selle kohta 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsus Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, punkt 56; 4. juuni 2009. aasta kohtuotsus Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, punkt 28; 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 65; 17. septembri 2014. aasta kohtuotsus Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 45, ja 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punkt 57).

47 Sellest järeldub, et kui tuvastatud eiramiste tagajärg on see, et lepinguid, mille alusel ettevõtjale tuli anda Euroopa rahalisi vahendeid, ei saa lugeda õiguspäraselt sõlmituks kõnealuse rahastamise saamiseks, tuleb kohaldada haldusmeedet määruse nr 2988/95 artikli 4 lõike 1 esimese taande tähenduses, mis seisneb alusetult saadud summade tagasimaksmise nõudmises (vt selle kohta 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus France-AgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 67).

48 Seega on Euroopa Kohus juba möönnud, et haldusmeetme, mis seisneb ettevõtjalt alusetult saadud soodustuse tagasinõudmises, võib võtta üksnes määruse nr 2988/95 artikli 4 alusel.

49 Nimelt sätestades, et „[k]ui tehakse kindlaks, et taotletakse soodustusi, mis ei vasta kohaldatava [liidu] õiguse eesmärkidele, luues kunstlikult selle soodustuse saamiseks nõutavad tingimused, siis vastavalt juhtudele soodustust kas ei anta või võetakse see ära“, on kõnealuse määruse artikli 4 lõige 3 vahetult kohaldatav kõikides aspektides, seega ka juhul, kui puuduvad seda täpsustavad õigusnormid.

50 Niisiis, vastupidi sellele, mida otsustas Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 62–64, on käesoleva kohtuotsuse punktides 46 ja 47 viidatud kohtupraktika ülekantav olukorrale, kus riigihankeid rahastatakse vahenditest, mida liit on andnud CARDS-programmi ja TACIS-programmi raames. Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et liit rahastab oma fondide kaudu üksnes tegevusi, mis viiakse läbi täielikus kooskõlas eelkõige riigihankelepingute sõlmimise põhimõtete ja eeskirjadega (vt selle kohta 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punkt 43, ja 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, punkt 31).

51 Niisugune tõlgendus aitab tõhusalt kaitsta liidu finantshuve ja tagada määruse nr 2988/95 kasulik mõju. Nimelt tuleneb selle määruse kolmandast ja neljandast põhjendusest, et määruse eesmärk on tagada liidu finantshuvide kaitse „mis tahes alal“ ja „kõikidel [liidu] poliitikaga hõlmatud aladel kehtestada ühtsed õigusnormid“. Nimetatud määruse artikli 2 lõikest 1 tuleneb samuti, et halduskontrolli, -meetmeid ja -karistusi rakendatakse niisugusel määral, mis tagab „[liidu] õiguse nõuetekohase kohaldamise“, mis hõlmab vaieldamatult ka riigihanke-eeskirju.

52 Määrusega nr 2988/95 taotletav liidu finantshuvide kaitse eesmärk kinnitab, et selle määruse artikli 4 lõiget 3 tuleb kohaldada ilma vajaduseta valdkondlikke eeskirju vastu võtta, sest vastasel juhul halvataks liidu võimalused võtta meetmeid liidu finantshuvide kaitseks.

53 Seevastu juhul, kui liidu seadusandja on otsustanud teistes üldeeskirjades või valdkondlikes eeskirjades kehtestada kohustuse valesti kasutatud või ebaseaduslikult saadud vahendid tagasi nõuda, siis on just need õigusaktid kõnealuste vahendite tagasinõudmise jaoks asjakohane õiguslik alus (vt eelkõige 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 33, ja 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punkt 37).

54 Neil asjaoludel ei saa määruse nr 2988/95 viiendat põhjendust tõlgendada nii, et selle määruse artiklis 4 ette nähtud haldusmeetmete kohaldamiseks on liidul kohustus võtta vastu valdkondlikud eeskirjad. Niisugune kohustus kehtib vaid nimetatud määruse artiklis 5 sätestatud halduskaristuste puhul. Liidule jääb siiski õigus näha ette haldusmeetmeid käsitlevad eeskirjad valdkondlikes eeskirjades, mille ta vastu võtab.

55 Lisaks, kuigi määruse nr 2988/95 artikkel 5 ei ole vahetult kohaldatav ettevõtja suhtes, kes on eiranud eeskirju nimetatud määruse artikli 1 lõike 2 tähenduses, on see nii just seetõttu, et artiklis 5 lubatud halduskaristuste määramise suhtes kohaldatakse süütegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõtet (vt selle kohta 28. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus SGS Belgium jt, C-367/09, EU:C:2010:648, punktid 39, 43 ja 61, ning 13. detsembri 2012. aasta kohtuotsus FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punktid 61 ja 62).

56 Üldkohus rikkus seega õigusnormi, kui ta otsustas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 65, et määrus nr 2988/95 ei saa iseenesest olla asjakohane õiguslik alus niisuguste haldusmeetmete võtmiseks, mille eesmärk on alusetult saadud summade tagasinõudmine.

57 Teisena vaidleb komisjon vastu vaidlustatud kohtuotsuse punktile 67 osas, milles Üldkohus leidis, et selle määruse artiklis 7 ei ole täpsustatud nende isikute kategooriat, kelle suhtes tuleb võtta haldusmeede.

58 Selles osas tuleneb määruse nr 2988/95 artikli 7 teisest lausest, et liidu haldusmeetmeid ja -karistusi „võib […] kohaldada isikute suhtes, kes eiramises osalesid ning nende isikute suhtes, kes vastutavad eiramise eest või kes peavad tagama, et eiramisi ei toimuks“.

59 Niiviisi sellele sättele antud võimalus aitab kaasa liidu finantshuvide kaitse eesmärgi saavutamisele, eelkõige juhul, kui toetusesaaja on juriidiline isik, keda ei ole enam olemas või kellel ei ole piisavalt vahendeid kõnealuste summade tagasimaksmiseks. Seda tõlgendust õigustab täpsemalt määruse nr 2988/95 neljandas põhjenduses nimetatud pettustevastase võitluse tõhususe eesmärk (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punkt 53).

60 Käesoleval juhul väidab komisjon, et PB osales eeskirjade eiramises selle määruse artikli 1 lõike 2 tähenduses, eelkõige selle eeskirjade eiramise kooskõlastamisel ja e-kirjade koostamisel või siis, kui ta käis lõunal ühe hindamiskomisjoni liikmega. Isegi kui eeldada, et need asjaolud on tõendatud, ei oleks PB kui koordineeriva äriühingu juhatuse liige pidanud mitte ainult hoiduma sellistest rikkumistest, vaid ka tagama, et neid rikkumisi ei pandaks toime. PB tegevust reguleeris seega nimetatud määruse artikli 7 teine lause.

61 Sellest järeldub – eeldusel, et asjaolud on endiselt tõendatud –, et komisjonil oli õigus tunnistada PB koos koordineeriva äriühinguga solidaarselt vastutavaks selle äriühingu poolt kahe kõnealuse riigihanke raames alusetult saadud summade maksmise eest, tuginedes vaidlusaluses otsuses üksnes määruse nr 2988/95 artiklitele 4 ja 7.

62 Lisaks, nagu komisjon õigesti väitis, tuleneb ELTL artikli 322 lõike 1 punktist a, et 2002. aasta finantsmäärus on eelarve täitmist käsitlev üldeeskiri, mitte valdkondlik eeskiri, mis peaks olema ülimuslik määrusega nr 2988/95 kehtestatud üldeeskirjade suhtes. Seega ei ole oluline, et finantsmäärus viitab üksnes liidu töövõtjale.

63 See järeldus kehtib ka 2002. aasta finantsmääruse kohta, mida on muudetud määrusega nr 1995/2006, mis oli kohaldatav vaidlusaluse otsuse selle osa suhtes, millega PBd kohustati tagasi maksma maksed, mida komisjon pidas alusetult koordineerivale äriühingule tehtud makseteks 2008. aastal pärast teist hanget sõlmitud lepingu alusel.

64 Lisaks, võttes arvesse määrusega nr 2988/95 taotletavat valdkonnaülest eesmärki kaitsta liidu finantshuve, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 51, tuleb 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 teist lõiku ja määrusega nr 1995/2006 muudetud 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 kolmandat lõiku tõlgendada määruse nr 2988/95 artiklist 7 lähtudes.

65 Sellest järeldub, et 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 teist lõiku koostoimes määruse nr 2988/95 artikli 1 lõikega 2 ning artiklitega 4 ja 7 tuleb käsitada nii, et see annab liidu institutsioonidele õiguse pöörduda alusetult makstud summade tagasisaamiseks töövõtjaga

seotud isikute poole, kes osalesid hankemenetluses või selle täitmisel eeskirjade eiramises, aga ka isikutega, kes on nende eeskirjade eiramise eest vastutavad, ja isikutega, kes peavad tagama, et eeskirju ei eirataks.

66 Neil asjaoludel leidis Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 69 vääralt, et kõnealuse määruse artiklite 4 ja 7 ning 2002. aasta finantsmääruse artikli 103 koostoimes kohaldamine ei võimalda võtta haldusmeedet PB suhtes.

67 Seega tuleb komisjoni apellatsioonkaebuse põhjendamiseks esitatud ainsa väitega tervikuna nõustuda ja sellest tulenevalt vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

Menetlus Üldkohtus

68 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu teise lause kohaselt võib Euroopa Kohus teha Üldkohtu otsuse tühistamise korral asja suhtes ise lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium seda lubab.

69 Käesoleval juhul see nii ei ole.

70 Nimelt ei ole Euroopa Kohtul vajalikku teavet, et teha lõplik otsus hagi kohta osas, milles taotletakse vaidlusaluse otsuse tühistamist.

71 Neil asjaoludel ei luba menetlusstaadium teha asja suhtes lõplikku kohtuotsust. Järelikult tuleb kohtuasi suunata tagasi Üldkohtusse osas, milles see puudutab vaidlusaluse otsuse tühistamist.

72 Seevastu on seadusjõud vaidlustatud kohtuotsuse resolutsiooni punktil 2 – mille kohaselt Üldkohus jättis PB hagi ülejäänud osas rahuldamata ja mille peale ei ole esitatud apellatsioonkaebust –, hoolimata selle kohtuotsuse osalisest tühistamisest (vt selle kohta 4. märtsi 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punktid 109 ja 110).

Kohtukulud

73 Kuna kohtuasi saadetakse tagasi Üldkohtusse, tuleb käesoleva apellatsioonimenetlusega seotud kulude kandmine otsustada edaspidi.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. **Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 14. septembri 2022. aasta kohtuotsus PB *vs.* komisjon (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2. **Suunata kohtuasi tagasi Euroopa Liidu Üldkohtusse osas, mis puudutab komisjoni 22. oktoobri 2020. aasta otsuse C(2020) 7151 (final), millega võeti äriühingu [konfidentsiaalne] juhatuse liikme suhtes haldusmeede, et nõuda temalt tagasi alusetult saadud summad seoses lepingutega TACIS/2006/101-510 ja CARDS/2008/166-429, tühistamist.**

3. **Otsustada kohtukulude kandmine edaspidi.**

Allkirjad