Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 14. jaanuaril 2016 [1]

Liidetud kohtuasjad C-260/14 ja C-261/14

Județul Neamț (C-260/14),
Județul Bacău (C-261/14)
versus
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Curtea de Apel Bacău (Bacău apellatsioonikohus, Rumeenia)

Eelotsusetaotlus — Liidu finantshuvide kaitse — Määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 — Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) — Määrus (EÜ) nr 1083/2006 — Toetusesaaja poolt hankijana hankelepingu sõlmimine toetatava tegevuse elluviimiseks — Mõiste „eeskirjade eiramine” — Liidu õiguse rikkumisega seotud kriteeriumi ulatus — Hankemenetluses kehtestatud valikukriteeriumid, mis on vastuolus liikmesriigi õigusega — Liikmesriikide poolt vastu võetud finantskorrektsioonide iseloom — Haldusmeetmed või -karistused

1. Kas see, kui struktuurifondidest toetust saav hankija eirab toetatava ettevõtmise elluviimiseks hankelepingu sõlmimisel siseriiklikke riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, on „eeskirjade eiramine” määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 [2] või määruse (EÜ) nr 1083/2006 [3] tähenduses?

2. Kas sellisel juhul on finantskorrektsioonid, mida liikmesriigid teevad selleks, et alusetult saadud eelist ära võtta, nende direktiivide tähenduses haldusmeetmed või -karistused?

3. Niisugused on sisuliselt küsimused, mille esitas Curtea de Apel Bacău (Bacău apellatsioonikohus) käesolevates kohtuasjades.

4. Need küsimused tõstatati kohtuvaidlustes, mille pooled on vastavalt Județul Neamț (Neamți rajoon) (kohtuasi C-260/14) ja Județul Bacău (Bacău rajoon) (kohtuasi C-261/14), kes on Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF) makstava toetuse saajad, ning Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (regionaalarengu ja avaliku halduse ministeerium), kes on piirkonnas selle toetuse kasutamise juhtimise ja kontrollimise eest vastutav ametiasutus. Nimelt oli viimane seisukohal, et Neamți rajoon ja Bacău rajoon eirasid toetatavate tööde elluviimisega seotud riigihankelepingute sõlmimisel siseriiklikke avaliku hanke eeskirju, ja otsustas seepärast abi andmise lõpetada ja 5% antud rahalisest abist tagasi nõuda. Neamți rajoon ja Bacău rajoon vaidlustasid seepärast nende finantskorrektsioonide seaduslikkuse, tuletades meelde, et määruste nr 2988/95 ja nr 1083/2006 kohaselt eeldab „eeskirjade eiramine” nimelt liidu õiguse normi rikkumist.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, lk 1; ELT eriväljaanne 01/01, lk 340).

3 — Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrus, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT L 210, lk 25).

5. Põhikohtuasjades tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 ja määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 sõnastust arvestades võib seda, kui struktuurifondidest toetuse saaja hankijana eirab ainult siseriiklikke eeskirju, käsitada eeskirjade eiramisena, mille tõttu tehakse finantskorrektsioonid?

6. Käesolevas ettepanekus esitan põhjused, mille pärast ei saa struktuurifondidest kaasrahastatav tehing minu arvates piirduda liidu õiguse rikkumisega selle kitsas mõttes.

7. Kaitsta liidu finantshuve ja tagada rakenduskavade tõhusus [4] struktuurifondide seaduslikult ja korrapäraselt kasutamise teel on eesmärgid, mida saab otstarbekalt saavutada vaid juhul, kui antud toetustega tehakse toiminguid ja kulutusi, mille seaduslikkust ei saa vaidlustada, ei liidu õiguse ega liikmesriigi õiguse seisukohast.

8. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et see, kui hankija, kes saab struktuurifondidest makstavat toetust, eirab toetatava tegevuse elluviimiseks hankelepingu sõlmimisel siseriiklikke riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, võib olla määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramine", tingimusel et selle teo tagajärjel kahjustatakse või võidakse kahjustada Euroopa Liidu üldeelarvet sellest alusetu kulutuse debiteerimisega.

9. Märgin selle kohta, et niisugune tõlgendus võtab ainult juba ette arvesse muudatusi, mis tehti struktuurifondide uutesse eeskirjadesse.

10. Mis puutub nende finantskorrektsioonide iseloomu, mida liikmesriigid on kohustatud määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 alusel tegema, siis viitan Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale, mille kohaselt ei ole ebaseadusliku tegevuse abil alusetult saadud soodustuse tagasimaksmise kohustus karistus.

I. **Liidu õigus**

A. *Liidu finantshuvide kaitse*

11. Määruse nr 2988/95 põhjendused 2–5 on sõnastatud järgmiselt:

„[arvestades, et:] rohkem kui pool ühenduse kulutustest makstakse hüvitisesaajatele liikmesriikide vahendusel;

detsentraliseeritud [finants]haldamist reguleerivate üksikasjalike eeskirjade ja nende täitmise järelevalve suhtes kohaldatakse mitmesuguseid ühenduse asjaomasele poliitikale vastavaid üksikasjalikke sätteid; tuleb aga 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".

4 — „Rakenduskava" on määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 1 tähenduses „liikmesriigi esitatud ja komisjoni poolt vastu võetud dokument, kus on esitatud arengustrateegia omavahel seotud prioriteetide kaudu, mis saavutatakse fondi või lähenemiseesmärgi puhul Ühtekuuluvusfondi ja ERF-i abiga".

12. Selle määruse I jaotises „Üldpõhimõtted" on artiklis 1 sätestatud:

„1. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitsmiseks võetakse käesolevaga vastu üldised eeskirjad ühenduse õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -karistuste kohta.

2. „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."

13. Nimetatud määruse artiklis 2 on täpsustatud haldusmeetmete ja -karistuste vastuvõtmise suhtes kohaldatavad eeskirjad. Artiklis on täpsustatud järgmist:

„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.

3. Ühenduse õigus määratleb kõnealuste eeskirjade nõuetekohaseks kohaldamiseks vajalike haldusmeetmete ja -karistuste laadi ja ulatuse, võttes arvesse eeskirjade eiramise laadi ja raskust, antud või saadud soodustust ja vastutuse astet.

[…]"

14. Määruse nr 2988/95 II jaotises „Haldusmeetmed ja -karistused" on artiklis 4 täpsustatud haldusmeetmetele kohaldatavad eeskirjad 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."

15. Määruse artikkel 5, mis näeb omakorda ette halduskaristustele kohaldatavad eeskirjad, on sõnastatud järgmiselt:

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

a) haldustrahv;

b) põhjendamatult saadud või maksmata jäetud summadest suurema summa maksmine, vajaduse korral koos intressiga […]

c) ühenduse eeskirjade alusel saadud soodustuse täielik või osaline äravõtmine […]

[…]"

B. *Struktuurifondidest kaasrahastatavate tehingute suhtes kohaldatavad eeskirjad*

16. ERF on üks struktuurifondidest, mille Euroopa Komisjon on asutanud, et tugevdada vastavalt ELTL artiklis 174 nimetatud eesmärgile majanduslikku, sotsiaalselt ja territoriaalset ühtekuuluvust liidus. Fond aitab peamiselt vähendada majanduslikke, sotsiaalseid ja territoriaalseid erinevusi, mis on tekkinud eelkõige mahajäänud piirkondades, kus korraldatakse majandust ümber ja kus on struktuurilisi raskusi, kaasrahastades eelkõige liikmesriikide investeeringuid ettevõtetesse ja infrastruktuuridesse seoses teadus- ja uuendustegevuse, keskkonna, energia ja transpordiga ning tervishoiu- ja haridusteenustega.

17. Nagu määruse nr 1083/2006 eelkäijaga – määrusega (EÜ) nr 1260/1999 [5] – kehtestati ka esimesena nimetatud määrusega eeskirjad ja kord, mida kohaldatakse ERF-i, Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) ja Ühtekuuluvusfondi sekkumiseks.

18. Kuna struktuurifondid kuuluvad jagatud haldusega valdkonda, vastutavad rahastamistehingute haldamise ja kontrolli eest liikmesriigid ja komisjon. Rakenduskavade raames tehingute tegemise ja kontrollimise ning eeskirjade eest vastutusele võtmise ja selle korrigeerimise eest vastutavad siiski liikmesriigid.

19. Määruse nr 1083/2006 artikli 2 punktis 7 on liidu seadusandja määratlenud „eeskirjade eiramise" kui „igasuguse ühenduse õiguse sätete rikkumise, mis tuleneb majandustegevuses osaleja teost või tegevusetusest, millel on või oleks Euroopa Liidu üldeelarvet kahjustav mõju põhjendamata kuluartikli üldeelarvest debiteerimise tõttu".

20. Määruse artiklites 60 ja 61 on liidu seadusandja kehtestanud liikmesriikide korraldus- ja kontrollisüsteemide suhtes kohaldatavad põhimõtted.

21. Seejärel täpsustab ta määruse artiklis 98 liikmesriikide tehtavate finantskorrektsioonide suhtes kohaldatavad eeskirjad. Selle artikli lõike 2 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriik teeb toimingutes või rakenduskavades avastatud üksiku või süstemaatilise eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid. Liikmesriigi tehtavad korrektsioonid seisnevad rakenduskava avaliku sektori panuse täielikus või osalises tühistamises. Liikmesriik võtab arvesse eeskirjade eiramise olemust ja raskust ning fondi rahalist kahju."

22. Määruse nr 1083/2006 rakenduskord on kehtestatud määruses (EÜ) nr 1828/2006 [6].

5 — Nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrus, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta (EÜT L 161, lk 1; ELT eriväljaanne 14/01, lk 31).

6 — Komisjoni 8. detsembri 2006. aasta määrus, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006 […] ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi (ELT L 371, lk 1, parandus ELT 2007, L 45, lk 3), mida on muudetud komisjoni 1. septembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 846/2009 (ELT L 250, lk 1; edaspidi „määrus nr 1828/2006").

23. Määrus nr 1083/2006 tunnistati alates 1. jaanuarist 2014 kehtetuks määrusega (EL) nr 1303/2013[7], mida käsitlen lühidalt enne oma analüüsi lõpetamist.

II. **Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused**

24. Komisjon kinnitas 12. juulil 2007 ERF-i alusel piirkondliku rakenduskava aastateks 2007–2013 Rumeenia jaoks. Kava kogueelarve on 4,38 miljardi euro ringis ja ühenduse abi ulatub 3,7 miljardi euroni[8].

25. Siseriikliku kohtumenetluse toimiku dokumentidest[9] nähtub, et ERF-ist kaasrahastamise määr piirkondlikus rakenduskavas on kuni 84% (3 726 021 762 eurot). Käesolevates kohtuasjades kõne all olev rahastamine peab kaasa aitama selle kava (657 530 000 eurot) prioriteetse suuna nr 3 elluviimisele, mille eesmärk on nimelt parandada tervishoiu- ja haridusinfrastruktuure, et tugevdada elanikkonnale esmaste teenuste kättesaadavust.

26. Neamți rajoon (kohtuasi C-260/14) ja Bacău rajoon (kohtuasi C-261/14) ning regionaalarengu ja turismi ministeerium (Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului) piirkondliku rakenduskava korraldusasutusena sõlmisid rahastamislepingu kahe projekti elluviimiseks.

27. Kohtuasjas C-260/14 on rahastamislepingu ese ühe kooli renoveerimine, laiendamine ja kaasajastamine. Toetusesaaja Neamți rajoon korraldas hankijana hankemenetluse, et sõlmida riigihankeleping audititeenuste kohta summas ligikaudu 20 264,18 eurot ja mille järel sõlmiti audititeenuste osutamise leping summas 19 410,12 eurot.

28. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest nähtub, et selle menetluse raames kehtestas Neamți rajoon pakkujate kutsealase suutlikkuse kohta tingimused, mida regionaalarengu ja avaliku halduse ministeerium peab siseriikliku õiguse seisukohast õigusvastaseks.

29. Nimelt seati kõnealuse hankelepingu sõlmimise tingimuseks ühelt poolt, et pakkuja esitab kolme viimase aasta jooksul sõlmitud lepingu, millel on asjaomase hankemenetluse objektiks oleva lepinguga sama ese, ning teiselt poolt, et on olemas ehituse kvaliteedikontrolli süsteemi eest vastutav isik.

30. Regionaalarengu ja avaliku halduse ministeerium leidis, et esimene tingimus on vastuolus vaba konkurentsi põhimõttega, kuna kõigil ettevõtjatel peab olema lubatud konkreetses lepinguvaldkonnas osaleda hankemenetluses, ilma et hankija, kes on asjaomase rahalise toetuse saanud asutus, kasutaks rahastamisallikat abikõlblikkuskriteeriumina. Teise tingimuse suhtes leidis ta, et see ei ole riigihanke laadi arvestades asjakohane. Nendel asjaoludel tegi regionaalarengu ja avaliku halduse ministeerium finantskorrektsiooni, mis moodustab 5% asjaomase lepingu maksumusest.

31. Kohtuasjas C-261/14 on rahastamislepingu ese ühe maakonnatee remont. Bacău rajoon korraldas hankemenetluse, mis avati selleks, et sõlmida ehitustööde riigihankeleping maksumusega 2 820 515 eurot ja mille järel sõlmiti 17. septembril 2009 tööde teostamise leping.

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus nr 1083/2006 (ELT L 347, lk 320).

8 — Teave nimetatud kava kohta on esitatud siseriikliku kohtumenetluse toimikus ja see on kättesaadav komisjoni veebisaidil (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId=389) ja rumeenia keeles veebiaadressil http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Vt eelkõige Neamți rajooni nõukogu dokument „Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: 'Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman", mai 2011, punkt 1.1. See dokument on siseriikliku kohtumenetluse toimikus. Vt piirkondliku rakenduskava 2007–2013 prioriteetse suuna nr 3 rakendamise kohta ka jaotis I.4 taotleja juhendis, mis on kättesaadav rumeenia keeles veebiaadressil http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html rubriigis „peamine sekkumisvaldkond 3.1".

32. Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest nähtub, et selle menetluse raames võttis Bacău rajoon kasutusele ebasobivad tehnilised kirjeldused, mida peeti samuti siseriikliku õiguse vastaseks. Nendel tingimustel tegi regionaalarengu ja avaliku halduse ministeerium ka finantskorrektsiooni, mis moodustab 5% asjaomase lepingu maksumusest.

33. Neamți rajoon ja Bacău rajoon esitasid seejärel nende finantskorrektsioonide tegemise otsuste peale kaebuse. Nende vaidluste raames tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul nimelt otsustada, kas esineb „eeskirjade eiramine" määruse nr 2988/95 või määruse nr 1083/2006 tähenduses, ning vajaduse korral otsustada korraldusasutuse tehtud finantskorrektsioonide olemuse üle.

34. Kuna Curtea de Apel Bacăul (Bacău apellatsioonikohus) oli seoses nende määruste tõlgendamisega teatavad kahtlused, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:[10]

„1. Kas siis, kui struktuurifondidest toetust saanud hankija ei ole toetatava meetme elluviimisel järginud niisuguse riigihankelepingu sõlmimiseks, mille eeldatav maksumus on alla direktiivi 2004/18/EÜ[11] artikli 7 punktis a sätestatud piirmäära, ette nähtud sätteid, on tegemist „eeskirjade eiramisega" (rumeenia keeles *abatere*) määruse (EÜ) nr 2988/1995 artikli 1 tähenduses või „eeskirjade eiramisega" (rumeenia keeles *neregularitate*) määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses?

2. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, kas siis tuleb määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 teist lauset tõlgendada nii, et liikmesriikide tehtavad finantskorrektsioonid on juhul, kui riigihankelepinguid käsitlevate eeskirjade järgimata jätmise korral kohaldatakse neid struktuurifondidest kaasrahastatavate kulutuste suhtes, haldusmeetmed määruse nr 2988/95 artikli 4 tähenduses või halduskaristused sama määruse artikli 5 lõike 1 punkti c tähenduses?

3. Kas juhul, kui teisele küsimusele vastatakse, et liikmesriikide tehtavad finantskorrektsioonid on halduskaristused, tuleb kohaldada määruse nr 2988/95 artikli 2 lõike 2 teises lauses sätestatud kergema karistuse tagasiulatuva kohaldamise põhimõtet?

4. [Kui teisele küsimusele vastatakse, et liikmesriikide tehtavad finantskorrektsioonid on halduskaristused[12]], siis kas juhul, kui riigihankelepinguid käsitlevate eeskirjade järgimata jätmise korral kohaldatakse finantskorrektsioone struktuurifondidest kaasrahastatavate kulutuste suhtes, on määruse nr 2988/95 artikli 2 lõikega 2 koostoimes määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 teise lausega vastuolus – võttes arvesse ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtteid – see, kui liikmesriik kohaldab finantskorrektsioone, mis on reguleeritud siseriikliku õigusaktiga, mis jõustus pärast väidetavat riigihankelepinguid käsitlevate eeskirjade rikkumist?"

35. Kirjalikult esitasid oma seisukohad põhikohtuasja pooled, Rumeenia, Ungari ja Madalmaade valitsus ning komisjon.

10 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab mõlemas kohtuasjas ühesugused küsimused, välja arvatud esimene küsimus, mille ta esitab ainult kohtuasjas C-260/14.

11 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132).

12 — Märgin, et kuigi seda märget kohtuasjas C-260/14 esitatud neljanda küsimuse redaktsioonis ei ole, on see sõnaselgelt olemas kohtuasjas C-261/14 esitatud sama küsimuse redaktsioonis. Nimetatud märge on pealegi küsimuse sisu seisukohast täiesti sidus.

III. **Minu analüüs**

A. *Esimene küsimus kõnealuste rikkumiste „eeskirjade eiramiseks" kvalifitseerimise kohta*

36. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas see, kui hankija, kes saab struktuurifondidest makstavat toetust, eirab toetatava tegevuse elluviimiseks hankelepingu sõlmimisel siseriiklikke riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, võib olla „eeskirjade eiramine" määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 või määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses.

37. Seega tuletan meelde, et määruse nr 2988/95 artikli 1 lõike 2 kohaselt tähendab „eeskirjade eiramine" […] 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."

38. Määruses nr 1083/2006 kasutatud mõiste „eeskirjade eiramine" määratlus on võetud määruse nr 2988/95 artikli 1 lõikest 2. Terminid on osaliselt identsed, sest vastavalt määruse nr 1083/2006 artikli 2 punktile 7 on „eeskirjade eiramine" „igasugune ühenduse õiguse sätete rikkumine, mis tuleneb majandustegevuses osaleja teost või tegevusetusest, millel on või oleks Euroopa Liidu üldeelarvet kahjustav mõju põhjendamata kuluartikli üldeelarvest debiteerimise tõttu".

39. Selleks et vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele, tuleb kõigepealt kindlaks määrata, kumb määrus on kohaldatav, kuivõrd mõiste „eeskirjade eiramine" määratlus, mida liidu seadusandja arvesse võtab, kuulub selle määrusega reguleeritud valdkonnale omaste eeskirjade ja põhimõtete kogumisse.

1. Kohaldatav määrus

40. Kas asjaomaseid akte tuleb mõista liidu finantshuvide kaitset käsitlevate eeskirjade või struktuurifondide üldsätete seisukohast?

41. Selle kohta on Euroopa Kohtul kindlalt väljakujunenud kohtupraktika.

42. Kõnealuseid akte tuleb hinnata määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 terminite seisukohast, mis on – erinevalt määrusest nr 2988/95 – valdkondade eeskirjad.

43. Nimelt on Euroopa Kohus oma kohtuotsuses Somvao [13] meelde tuletanud määruse nr 2988/95 artikli 1 lõiget 1 ja põhjendusi 3–5, et järeldada, et selle määrusega kehtestatakse üldised eeskirjad liidu õiguse suhtes toimunud eeskirjade eiramise ühtse kontrolli ning haldusmeetmete ja -karistuste kohta, et võidelda liidu finantshuvide kahjustamise vastu kõigis valdkondades [14].

44. Määrusega nr 2988/95 on seega kehtestatud rida põhimõtteid, mida tuleb seejärel valdkondade õigusnormides järgida. Nagu nähtub määruse artikli 2 lõikest 3, nagu ka põhjendustest 3, 5 ja 8, on eelarve detsentraliseeritud haldamise kord, liikmesriikide korraldus- ja kontrollisüsteemide suhtes kohaldatavad eeskirjad ja põhimõtted, eeskirjade eiramist kujutavad teguviisid ning haldusmeetmed ja -karistused asjaomaste ühenduse poliitikameetmete kohaselt tõepoolest kehtestatud liidu seadusandja sätestatud valdkondi reguleerivates õigusnormides.

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika.

45. Liikmesriikide pädevad asutused peavad selleks, et kindlaks määrata, kas tegevus on „eeskirjade eiramine", seega kindlasti lähtuma valdkondade eeskirjadest ja peavad seega vajaduse korral kindlasti väärkasutatud rahalised vahendid nende õigusnormide põhjal tagasi nõudma [15].

46. See ongi määruse nr 1083/2006 eesmärk.

47. Nagu nähtub määruse artikli 1 neljandast lõigust, sätestatakse selles määruses struktuurifondide kasutamise suhtes kohaldatavad põhimõtted, kehtestades eelkõige partnerlust, kavandamist ja hindamist käsitlevad eeskirjad, täpsustades liikmesriikide kohustused toimingute kontrollimisel ja kehtestades eeskirjade eiramise tuvastamise ja korrigeerimise suhtes kohaldatavad põhimõtted.

48. Mõiste „eeskirjade eiramine" määratlust, mis on võetud määruse nr 2988/95 artikli 1 lõikest 2, kohandati sidususe ja õigusliku selguse huvides struktuuripoliitika meetmete toimimise ja neile omaste põhimõtete seisukohast [16].

49. Neid elemente ja eelkõige Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat arvestades tuleb tõepoolest hinnata, kas põhikohtuasjades kõne all olevad tegevused on eeskirjade eiramine, just määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 seisukohast, mis on – erinevalt määrusest nr 2988/95 – valdkondade määrus.

50. Teisiti tõlgendamise korral kaotaks minu arvates määrus nr 1083/2006 oma kasuliku mõju ja see kahjustaks struktuurifondide sihipärast kasutamist.

51. Nüüd tuleks kontrollida, kas need teguviisid võivad olla määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramine".

2. Mõiste „eeskirjade eiramine" ulatus määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses

52. Tuletan meelde, et määruse nr 1083/2 artikli 2 punkti 7 kohaselt on „eeskirjade eiramine" – igasugune [liidu] õiguse sätete rikkumine, mis tuleneb majandustegevuses osaleja teost või tegevusetusest, millel on või oleks […] [l]iidu üldeelarvet kahjustav mõju põhjendamata kuluartikli üldeelarvest debiteerimise tõttu".

53. Sellises sõnastuses määratleb liidu seadusandja seega asjaolud, mille korral võivad liikmesriigid või komisjon kohaldatavate õigusaktide rikkumise tõttu teha eelkõige määruse nr 1083/2006 artiklites 98–100 ette nähtud finantskorrektsioone.

54. Käesolevates kohtuasjades on küsimus, kas asjaomaseid tegusid, mis ei kuulu direktiivi 2004/18 kohaldamisalasse, saab siiski seostada liidu õiguse rikkumisega.

55. On selge, et liidu eelarvest rahastatavad meetmed tuleb rakendada täies vastavuses liidu õigusega.

56. Põhimõte, et struktuurifondidest rahastatav tegevus peab vastama liidu õigusele, on aluspõhimõte, mis reguleerib tegevuse abikõlblikkust Euroopa vahenditest rahastamiseks.

57. See põhimõte on sätestatud määruse nr 1083/2006 I jaotisesse „Eesmärgid ja abi andmise üldeeskirjad" lisatud artikli 9 lõikes 5. Selle sätte kohaselt peavad „[struktuurif]ondidest rahastatavad toimingud […] vastama asutamislepingu sätetele ja nende alusel vastu võetud õigusaktidele".

15 — Punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

16 — Vt selle kohta komisjoni dokumendi „Struktuurifondidest või ühtekuuluvusfondist kaasrahastatavates kuludes riigihanke-eeskirjadest mittekinnipidamise puhul tehtavaid finantskorrektsioone käsitlevad suunised" (COCOF 07/0037/03) joonealune märkus 1.

58. See põhimõte on esitatud ka nimetatud määruse põhjenduses 22. See on üle võetud ERF-i tüüplepingu artiklisse 11[17] ning kuna see on abitaotluse oluline element, siis ka kõikidesse projektide elluviijatele mõeldud juhenditesse[18], samuti kõikidesse rahastamislepingutesse, mis sõlmitakse vahendite lõppsaajaga.

59. Põhikohtuasjades on põhimõte, et struktuurifondidest rahastatav tegevus peab olema liidu õigusega kooskõlas, esitatud arengu-, riiklike ehitustööde ja elamumajanduse ministeeriumi (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și Locuințelor) koostatud juhendis piirkondliku rakenduskava 2007–2013 prioriteetse suuna nr 3 elluviimise kohta ning tuleneb nimelt rahastamise abikõlblikkuse kriteeriumidest[19].

60. Selle põhimõtte kohaselt peab iga struktuurifondidest rahastatav projekt ja seega iga sellega seotud kulutus vastama liidu õigusaktidele ning liidu seadusandja poliitikale ja meetmetele.

61. Seega, kui struktuurifondidest kaasrahastatava tegevuse elluviimise raames ei järgi hankija, kes on nendest fondidest toetuse saaja, direktiivis 2004/18 ette nähtud riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, mis on talle kohustuslikud, võib see tegu olla määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramine", kuivõrd sellega rikutakse liidu õiguse eeskirja.

62. Kuidas on see aga siis, kui – niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas – hanke maksumus on alla direktiivi 2004/18[20] artiklis 7 määratletud piirmäärade, nii et nende hankelepingute sõlmimiseks ei kohaldata selles direktiivis kehtestatud eeskirju ja põhimõtteid?

63. Kas hooletust, rikkumisi või kuritarvitusi, mida on struktuurifondidest toetuse saaja toime pannud, ei kvalifitseerita määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramiseks" põhjusel, et need teod ei kujuta endast liidu õiguse rikkumist?

64. Mina nii ei arva. Niisuguseid rikkumisi peab saama arvata mõiste „eeskirjade eiramine" alla.

65. Esiteks, kui on tõsi, et põhikohtuasjades toetusesaajad ei olnud hankijatena kohustatud järgima direktiiviga 2004/18 kehtestatud eeskirju, ja seda hangete maksumuse tõttu, kuid nagu iga riigi õigusakti puhul, millega kehtestatakse tingimused, millele majandustegevus peab vastama, tuleb ka hankelepingute sõlmimisel järgida Euroopa Liidu toimimise lepingus sätestatud põhimõtteid ja nendest tulenevaid nõudeid niisugustena, nagu neid on täpsustatud Euroopa Kohtu praktikas.

66. Seega on liidu seadusandja kandnud hoolt selle eest, et täpsustada direktiivi 2004/18 põhjenduses 2, et milline liikmesriikides riigi nimel või piirkondlike või kohalike omavalitsuste või avalik-õiguslike isikute nimel sõlmitavate hankelepingute maksumus ka ei oleks, tuleb nende lepingute sõlmimisel kohaldada Euroopa Liidu toimimise lepingu põhimõtteid, eelkõige kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtet ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtet.

17 — Selle lepingu artiklis 11 on viidatud rikkumistele, mis võivad kontrollimise tulemusena kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagastamise, ja nende hulgas on Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud kohustuste rikkumised.

18 — Vt muu hulgas ERF-i toetuse taotluse toimiku juhend, mis on kättesaadav Centre'i piirkonna (Prantsusmaa) veebisaidil järgmisel aadressil: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Vt teine dokument, mis on esitatud 9. joonealuses märkuses, jaotis I.5, abikõlblikkuse kriteeriumid (Cheltuieli eligibile), lk 8, ja jaotis II, lk 13. Vt ka 8. joonealuses märkuses osutatud veebiaadress (dokumendi lk 155).

20 — Direktiivi artikli 7 punktide a ja c kohaselt kohaldatakse seda direktiivi ühelt poolt asjade ja teenuste riigihankelepingute hankelepingute suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on 162 000 eurot või rohkem, ja teiselt poolt ehitustööde riigihankelepingute puhul, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on 6 242 000 eurot või rohkem.

67. Nagu Euroopa Kohus on veel meelde tuletanud oma kohtuotsuses Impresa Edilux ja SICEF [21], on see kohustus kohaldatav, kui hangetel on „selge piiriülene huvi" [22], see tähendab, kui hange võib pakkuda huvi teistes liikmesriikides asuvatele ettevõtjatele.

68. Teatava piiriülese huvi olemasolu määratakse kindlaks, arvestades teatavaid objektiivseid kriteeriume, nagu hanke majanduslik tähtsus, selle elluviimise koht või ka tehnilised omadused [23].

69. Käesolevates kohtuasjades on seega eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne üksikasjalikult hinnata kõiki tema käsutuses olevaid asjakohaseid fakte, et kindlaks määrata, kas kõnealustel hangetel oli selline piiriülene huvi [24].

70. Minu arvates ja mõnda minu käsutuses olevat asjaolu arvestades on vähe tõenäoline, et Neamți rajooni sõlmitud hankeleping (kohtuasi C-260/14) oleks võinud huvi pakkuda teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjatele, ja seda arvestades lepingu vähest majanduslikku olulisust ja selle rakendamise kohta. Nimelt asub Piatra Neamți linn (Rumeenia) 433 km kaugusel Bulgaaria piirist ja hanke maksumus ulatus 19 410 euroni.

71. Seevastu minu seisukoht Bacău rajooni korraldatud hanke suhtes (kohtuasi C-261/14) on mitmetahulisem. Nimelt, kuigi Bacău linn asub Bulgaaria piirist umbes 370 km kaugusel, oli hanke summa ikkagi 2 820 515 eurot. See ei ole kaugeltki tühine summa. Seega ei ole välistatud, et eelkõige Bulgaarias asutatud ettevõtjad oleksid võinud huvi avaldada.

72. Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks leidma, et kumbki neist hangetest võis huvi pakkuda teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjatele, võiksid kõnealused rikkumised olla „eeskirjade eiramine" määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses, kuivõrd need on Euroopa Liidu toimimise lepingu põhimõtete rikkumine. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne oleks sellegipoolest kontrollida, et need teod on tõepoolest kahjustanud liidu üldeelarvet alusetu kulutuse debiteerimisega.

73. Teiseks ei tohi unustada, et olenemata rikkumise laadist on õigusvastane tegu toime pandud Euroopa eelarvest rahastatava toimingu raames. Ent selle rahastamise tõttu kuulub toiming, nagu ka kõik selle suhtes kohaldatava siseriikliku õiguse normid, tingimata liidu õiguse kohaldamisalasse.

74. Järelikult arvan, et liidu õiguse rikkumise kriteeriumi tuleb tõlgendada laialt, nii et see hõlmab nii liidu õiguse rikkumisi kitsas tähenduses kui ka liidu õiguse kohaldamist käsitlevate siseriiklike õigusaktide rikkumisi.

75. Niisuguse tõlgendamise poolt räägivad määruse nr 1083/2006 eesmärgid ja ülesehitus.

76. Kuivõrd ERF seob liidu rahalisi vahendeid kulukohustustega, tugineb ta kõigepealt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, mis nõuab, et eelarveassigneeringuid kasutataks vastavuses säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse põhimõtetega.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika. Sellele kohtupraktikale viitas komisjon oma tõlgendava teatise (milles käsitletakse ühenduse õigust lepingute sõlmimisel, mis ei ole või on ainult osaliselt reguleeritud riigihankedirektiividega) (ELT 2006, C 179, lk 2) punktis 1.3 ning oma eespool nimetatud suuniste (mis võimaldavad kindlaks määrata finantskorrektsioonid, mida tuleb kohaldada struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist rahastatavate kulutuste suhtes riigihankeid käsitlevate õigusnormide rikkumise korral) punktis 11.

23 — Kohtuotsused Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce jt (C-159/11, EU:C:2012:817, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika) ja Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 — Kohtuotsus Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

77. See põhimõte, mida kohaldatakse kõikides eelarvevaldkondades, mille puhul kasutatakse ühist juhtimist, on sätestatud ELTL artiklis 317[25] ja seda tunnistatakse väljakujunenud kohtupraktikas[26]. See on üks aluspõhimõtteid, millel põhineb määrus nr 2988/95 ja selle ulatus on kindlaks määratud nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002, mis käsitleb Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust,[27] II jaotise 7. peatükis ja nimelt selle artiklis 27.

78. Usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtte kohaselt on määruse nr 1083/2006 raames kehtestatud eeskirjade eesmärk tagada, et struktuurifonde kasutatakse seaduslikult ja korrapäraselt, et ühelt poolt kaitsta liidu finantshuve ja teiselt poolt tagada rakenduskavade elluviimine[28].

79. Selle eesmärgi saab aga saavutada vaid siis, kui struktuurifondidest antud toetustega tehakse tegusid ja kulutusi, mille seaduslikkust ei saa vaidlustada ei liidu õiguse ega liikmesriigi õiguse seisukohast. Ainult selle tingimuse täitmise korral on võimalik tagada struktuurifondide tegevuse tõhusus, vältides olukorda, et nendest rahastatakse pettusega seotud tehinguid, mis on vahel tehtud tutvuste kaudu või korruptsiooni teel.

80. Seega ei saa kõnealuste hankemenetluste raames välistada, et võttes kasutusele nii piirangulised valikukriteeriumid, mis on vastuolus siseriiklike avaliku hanke eeskirjadega, ei olnud hankijatel, kes on toetusesaajad, kavatsust kõrvaldada hankest teatavaid pakkujaid või vastupidi ühte neist soosida. Need kriteeriumid kindlasti takistasid – kui mitte ei heidutanud – teatavaid ettevõtjaid kõnealustes hangetes pakkumust tegemast ja järelikult vähendasid oluliselt niisuguste ettevõtjate arvu, kes on võimelised hankelepinguid täitma. Niisugustel juhtudel, mis on eriti sagedased riigihankelepingute sõlmimise korral[29], võivad kõnealused valikukriteeriumid anda ühele ettevõtjale lubamatu eelise, mis on vastuolus Euroopa rahastuse eesmärgi endaga. Nendel asjaoludel on siseriiklike õigusaktide rikkumine tegu, mis võib kahjustada liidu finantshuve, samamoodi nagu tegu, millega rikutakse liidu õiguse eeskirju. Ent oma kohtuotsuse Baltlanta[30] punktis 45 on Euroopa Kohus täpsustanud, et liidu üldeelarvet tuleb kaitsta „mis tahes tegevuse või tegevusetuse eest, mis võib seda kahjustada". Ainus erinevus on vahest rikkumise raskuses, sellest tulenevate finantstagajärgede olulisuses ja tehtava finantskorrektsiooni suuruses.

81. Igal juhul ja vastavalt põhimõttele *fraus omnia corrumpit* muutub siseriiklike õigusaktide rikkumise tõttu tegevus Euroopa rahastuse saamiseks abikõlbmatuks.

82. Selleks et kaitsta liidu finantshuve igasuguse pettuse eest ja tagada liidu seadusandja poolt struktuurifondidest toetuse andmisega taotletavate eesmärkide täielik saavutamine, tuleb kaasrahastatava toimingu raames siseriiklike õigusaktide rikkumist karistada samamoodi, nagu karistatakse liidu õiguse eeskirjade rikkumist, ning neid rikkumisi peab järelikult saama kvalifitseerida määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramiseks".

25 — ELTL artikli 317 esimese lõigu kohaselt täidab „[k]omisjon […] eelarvet koostöös liikmesriikidega omal vastutusel ja määratud assigneeringute piires kooskõlas artikli 322 alusel kehtestatud määruste sätetega ning võttes arvesse usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtteid. Liikmesriigid teevad komisjoniga koostööd, et tagada nende assigneeringute kasutamine usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõtete kohaselt".

26 — Vt eelkõige kohtuotsus Iirimaa *vs.* komisjon (C-199/03, EU:C:2005:548, punkt 25).

27 — EÜT L 248, lk 1; ELT eriväljaanne 01/04, lk 74. Määrust on muudetud nõukogu 13. detsembri 2006. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 1995/2006 (ELT L 390, lk 1; edaspidi „määrus nr 1605/2002").

28 — Vt eelkõige määruse põhjendused 61 ja 66.

29 — Vt Euroopa Liidu Kontrollikoja koostatud aruanne „ELi rahaliste vahendite kasutamine parimal viisil: ülevaatearuanne ELi eelarve finantsjuhtimisele avalduvatest riskidest", Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014, eriti lk 100, punkt 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Kohtuasjas, milles see kohtuotsus tehti, pidi Euroopa Kohus tõlgendama mõistet „eeskirjade eiramine" määruse nr 1260/1999, millega nähakse ette üldsätted struktuurifondide kohta, artikli 38 lõike 1 punkti e (selles sättes kehtestatud eeskirjad on nüüdsest esitatud määruse nr 1083/2006 artiklites 60 ja 61).

83. Pealegi just neid eesmärke silmas pidades otsustas Euroopa Kohus kohtuotsuse Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) punktis 48, et mõiste „eeskirjade eiramine" seondub „liidu rahaliste vahendite ebaseadusliku kasutamisega". Ent liidu rahaliste vahendite ebaseaduslik kasutamine võib tuleneda mitte ainult liidu õiguse eeskirjade rikkumisest, vaid ka siseriikliku õiguse normide rikkumisest.

84. Liidu õiguse normi rikkumise kriteeriumi tuleb tõlgendada laialt ja dünaamiliselt ka määruse nr 1083/2006 ülesehituse seisukohast ja eelkõige sellega kehtestatud liikmesriikide korraldus- ja kontrollisüsteemide seisukohast.

85. Selleks et tagada, et struktuurifonde kasutatakse tõhusalt ja korrapäraselt, on liikmesriigid kohustatud vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele [31] kehtestama tulemuslikud juhtimis- ja kontrollisüsteemid, millega saab tagada, et fondidest toetuse saaja on täitnud kohustused, mis annavad talle õiguse saada vastavalt liidu õigusele ja kohaldatavale siseriiklikule õigusele ette nähtud rahalist toetust [32].

86. Määruse nr 1083/2006 artikli 60 punktides a ja b on seega täpsustatud, et korraldusasutuse ülesanne on vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele ühelt poolt tagada toimingute „vastavus kohaldatavatele ühenduse ja riigisiseste[le] eeskirjade[le] […] kogu rakendamisperioodi jooksul" ja teiselt poolt kontrollida, et toetusesaajate deklareeritud kulud vastavad „ühenduse ja riigisiseste[le] eeskirjade[le]".

87. Samamoodi on selle määruse artikli 61 punkti b alapunktis ii täpsustatud, et rakenduskava sertifitseerimisasutus on kohustatud tõendama, et „deklareeritud kulud vastavad kohaldatavatele ühenduse ja riigisisestele eeskirjadele ning on tehtud seoses rahastamiseks valitud toimingutega kooskõlas asjaomase rakenduskava suhtes kohaldatavate nõuetega ning ühenduse ja riiklike eeskirjadega".

88. Samad kohustused on nimetatud määruse artikli 62 lõike 1 kohaselt koostoimes määruse nr 1828/2006 artikli 16 lõikega 2 auditeerimisasutusel.

89. Liikmesriigid on seega juhul, kui nad tuvastavad liidu õigusnormide või siseriikliku õiguse kohaldamisel rikkumisi, kohustatud Euroopa vahenditest rahastamise täielikult või osaliselt lõpetama, kuna toimingu kooskõla kohaldatavate ühenduse ja siseriiklike õigusnormidega on üks toimingu rahastamiseks abikõlblikkuse tingimusi.

90. Finantskorrektsioonidega, mida nad on vastavalt määruse nr 1083/2006 artiklile 98 kohustatud tegema, püütakse muu hulgas „taastada olukord, kus kõik kulud, mille jaoks taotletakse kaasrahastamist struktuurifondidest, on seaduslikud ja korrapärased, kooskõlas liikmesriigi ja liidu tasandil kohaldatavate eeskirjade ja õigusnormidega" [33] [mitteametlik tõlge].

31 — Vt kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (T-308/05, EU:T:2007:382, punkt 109).

32 — Vt selle kohta kohtuotsus Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), milles Euroopa Kohus viitas sõnaselgelt komisjoni 2. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 438/2001, millega kehtestatakse määruse nr 1260/1999 üksikasjalikud rakenduseeskirjad juhtimis- ja kontrollisüsteemi kohta seoses struktuurifondidest antava abiga (EÜT L 63, lk 21; ELT eriväljaanne 14/01, lk 132), artiklile 4. Artiklis 4 oli väga selgelt täpsustatud, et rakenduskava elluviimisega seotud juhtimis- ja kontrollisüsteemides peavad olema ette nähtud menetlused, mis võimaldavad tagada, et kaasrahastatavates teenustes järgitakse kehtivaid liikmesriikide ja ühenduse õigusnorme, mis käsitlevad eelkõige kulude abikõlblikkust struktuurifondidest asjaomase projekti raames toetuse saamiseks, ja riigihangete eeskirju. Kuna määrused nr 1260/1999 ja nr 438/2001 tunnistati määrusega nr 1083/2006 kehtetuks, on need eeskirjad nüüdsest esitatud selle määruse artiklites 60 ja 61.

33 — Vt komisjoni 19. oktoobri 2011. aasta otsuse, millega kiidetakse heaks suunised põhimõtete, kriteeriumide ja suunavate skaalade kohta, mida komisjon rakendab finantskorrektsioonide kindlaksmääramisel vastavalt määruse nr 1083/2006 artiklitele 99 ja 100 (K(2011) 7321 (lõplik)), põhjendus 3. Vt ka lk 2, suunised põhimõtete, kriteeriumide ja suunavate skaalade kohta, mida komisjoni talitused rakendavad finantskorrektsioonide kindlaksmääramisel vastavalt määruse (EÜ) nr 1260/1999 artikli 39 lõikele 3 (K(2001) 476).

91. Nagu ma täheldan, on liikmesriikide ülesandeks olevate kontrollide eesmärk seega tagada kõikide toimingute seaduslikkus ja korrapärasus [34] mitte üksnes liidu õiguse, vaid ka siseriikliku õiguse seisukohast ja seda nende kõikides aspektides, olgu need siis halduslikud, rahalised, tehnilised või füüsilised [35].

92. Sellega seoses oleks piirata mõiste „eeskirjade eiramine" ulatust ainult „liidu õiguse" rikkumisega kitsas mõttes minu arvates vasturäägiv ja võiks pealegi jätta määruse nr 1083/2006 raames kehtestatud kontrollimenetlused ilma kasuliku mõjuta.

93. Pealegi näiks niisugune tõlgendus mulle kunstlik. Nimelt viitavad kõik elemendid, mida ma just käsitlesin, sellele, et kaasrahastamine osaleb ühes ja jagamatus tegevuses, mille seaduslikkust saab hoomata ainult ühe tervikuna, see tähendab liidu õiguse eeskirjade „ja" kohaldatava siseriikliku õiguse vaatenurgast. Kui toiming tehti või kui kulukohustus võeti siseriikliku õiguse eeskirju rikkudes, ei ole see enam abikõlblik ERF-ist rahastamiseks. Ühenduse ja siseriiklike eeskirjade järgimine teenib sama eesmärki. Seega ei oleks mingit mõtet eristada rikkumist selle järgi, kas see kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse või puudutab siseriiklikku õigust.

94. Need elemendid, mis tulenevad määruse nr 1083/2006 ülesehitusest endast, toetavad liidu õiguse rikkumise kriteeriumi laialt tõlgendamist nii, et see tähendab mitte üksnes liidu õiguse, vaid ka nende siseriikliku õiguse normide rikkumist, mis kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse.

95. Pealegi arvestab niisugune tõlgendamine juba ette muudatusi, mille tegi liidu seadusandja määrusesse nr 1303/2013, ja eelkõige mõiste „eeskirjade eiramine" määratluse raames.

96. Selle määrusega – tuletan meelde – tunnistati määrus nr 1083/2006 alates 1. jaanuarist 2014 kehtetuks.

97. Mõiste „eeskirjade eiramine" tähendab nüüdsest määruse nr 1303/2013 artikli 2 punktis 36 „liidu õiguse *või selle kohaldamisega seotud liikmesriigi õiguse* rikkumist" [36].

98. Selle määruse artiklis 6 „Vastavus liidu ja liikmesriikide õigusele" sätestatud tegevuse vastavuse põhimõte näeb nüüd ette, et tegevused, mida toetatakse struktuurifondidest, peavad olema „kooskõlas kohaldatava liidu õiguse *ja selle kohaldamisega seotud riikliku õigusega*" [37].

99. Peale selle on juhtimis- ja kontrolliasutused vastavalt nimetatud määruse artikli 125 lõike 4 punktile a nüüdsest kohustatud kontrollima, et kaasrahastatavad kaubad ja teenused on tarnitud ja et seonduvad kulud on vastavuses kohaldatava liidu õigusega ja selle kohaldamisega seotud riikliku õigusega.

100. Ent „[liidu õiguse] kohaldamisega seotud riikliku õiguse" moodustab liidu õigust rakendav ja ellu viiv siseriikliku õiguskorra eeskirjade kogum. Selle väljendiga tähistatakse mitte ainult liidu õiguse ülevõtmisest tulenevaid siseriiklikke õigusakte, vaid ka kõiki riikides liidu õiguse rakendamiseks kehtestatud eeskirju, nagu siseriiklikke eeskirju, mis reguleerivad kulude abikõlblikkust rahastamiseks Euroopa vahenditest.

34 — Vt määruse nr 1083/2006 põhjendus 66. Vt ka määruse nr 1605/2002 artikli 28a lõike 2 punkt d ja artikli 53b lõige 2 (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määruse (EL, Euratom) nr 966/2012, mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus nr 1605/2002 (ELT L 298, lk 1) artikli 59 lõige 2) ja komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Liikmesriikide ja komisjoni vastutuse kohta struktuurifondide ja ühtekuuluvusfondi ühisel juhtimisel – Praegune olukord ja arenguperspektiivid uueks programmeerimisperioodiks peale aastat 2006" (KOM(2004) 580 (lõplik)).

35 — Määruse nr 1828/2006 artikli 13 lõige 2.

36 — Kohtujuristi kursiiv.

37 — *Idem.*

101. Neid elemente arvestades arvan ma seepärast, et see, kui hankija, kes saab struktuurifondidest makstavat toetust, eirab toetatava tegevuse elluviimiseks hankelepingu sõlmimisel siseriiklikke riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, võib olla „eeskirjade eiramine" määruse nr 1083/2006 artikli 2 punkti 7 tähenduses, tingimusel et selle teo tagajärjel kahjustatakse või võidakse kahjustada liidu üldeelarvet sellest alusetu kulutuse debiteerimisega.

B. *Teine küsimus finantskorrektsioonide laadi kohta*

102. Oma teise küsimusega küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus nende finantskorrektsioonide laadi kohta, mida liikmesriigid on määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 esimese lõigu alusel kohustatud tegema.

103. Selle õigusnormi kohaselt teeb „[l]iikmesriik […] toimingutes või rakenduskavades avastatud üksiku või süstemaatilise eeskirjade eiramisega seoses nõutavad finantskorrektsioonid. Liikmesriigi tehtavad korrektsioonid seisnevad rakenduskava avaliku sektori panuse täielikus või osalises tühistamises. Liikmesriik võtab arvesse eeskirjade eiramise olemust ja raskust ning fondi rahalist kahju".

104. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib eelkõige teada, kas need korrektsioonid on määruse nr 2988/95 artikli 4 tähenduses „haldusmeede" või selle määruse artikli 5 punkti c tähenduses „halduskaristus".

105. Euroopa Kohus on juba korduvalt täpsustanud, et „[eeskirjadevastase tegevuse tulemusel alusetult saadud soodustuse tagastamise] kohustus ei ole mitte karistus, vaid lihtsalt selle tuvastamise tagajärg, et liidu õigusnormide alusel soodustuse saamiseks vajalikud tingimused on täitmata, mistõttu saadud soodustus on alusetu"[38].

106. Ma ei näe mingit põhjust sellest kohtupraktikast eemalduda.

107. Teen seega Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et finantskorrektsioonid, mida liikmesriigid on eeskirjade eiramise tõttu seoses kaasrahastatava tegevusega kohustatud tegema, on määruse nr 2988/95 artikli 4 tähenduses „haldusmeede".

108. Võttes arvesse vastust, mille soovitan anda, ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud kolmandat ja neljandat küsimust vaja analüüsida. Nimelt, nagu nähtub nende küsimuste sõnastusest ja eelotsusetaotluste põhjendusest, esitas Curtea de Apel Bacău (Bacău apellatsioonikohus) need küsimused juhuks, kui Euroopa Kohus arvab, et finantskorrektsioonid, mida liikmesriigid määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 esimese lõigu alusel teevad, on määruse nr 2988/95 artikli 2 lõike 2 tähenduses „halduskaristused".

IV. **Ettepanek**

109. Arvestades eespool esitatud arutluskäiku, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Curtea de Apel Bacău (Bacău apellatsioonikohus) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. See, kui hankija, kes saab struktuurifondidest makstavat toetust, eirab toetatava tegevuse elluviimiseks hankelepingu sõlmimisel siseriiklikke riigihankelepingute sõlmimise eeskirju, võib olla nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006 (millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse

38 — Vt kohtuotsus Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999) artikli 2 punkti 7 tähenduses „eeskirjade eiramine", tingimusel et selle teo tagajärjel kahjustatakse või võidakse kahjustada Euroopa Liidu üldeelarvet sellest alusetu kulutuse debiteerimisega.

2. Määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et finantskorrektsioonid, mida liikmesriigid on eeskirjade eiramise tõttu seoses kaasrahastatava tegevusega kohustatud tegema, on nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta artikli 4 tähenduses „haldusmeede".