Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
14 päivänä tammikuuta 2016[1]

Yhdistetyt asiat C-260/14 ja C-261/14

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

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Curtea de Apel Bacău (Bacăun muutoksenhakutuomioistuin, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö — Unionin taloudellisten etujen suojaaminen — Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 — Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) — Asetus (EY) N:o 1083/2006 — Hankintaviranomaisena toimivan rahastojen edunsaajan hankintasopimuksen, jonka tarkoituksena on tuetun toimen toteuttaminen, sopimuspuolen valinta — Väärinkäytöksen käsite — Unionin oikeuden rikkomista koskevan arviointiperusteen ulottuvuus — Tarjouspyyntömenettelyssä käytetyt valintaperusteet, jotka ovat kansallisen lainsäädännön vastaisia — Jäsenvaltioiden tekemien rahoitusoikaisujen luonne — Hallinnolliset toimenpiteet tai seuraamukset

1. Kun rakennerahastoista tukea saava hankintaviranomainen ei noudata julkisia hankintoja koskevia kansallisia sääntöjä tehdessään hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on tuetun toimen toteuttaminen, onko kyseessä asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95[2] tarkoitettu ”väärinkäytös” tai asetuksessa (EY) N:o 1083/2006[3] tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”?

2. Ovatko rahoitusoikaisut, joita jäsenvaltiot tekevät periäkseen takaisin perusteettomasti saadun edun, näissä asetuksissa tarkoitettuja hallinnollisia toimenpiteitä vai hallinnollisia seuraamuksia?

3. Nämä ovat Curtea de Apel Bacăun (Bacăun muutoksenhakutuomioistuin) näissä asioissa esittämät pääasialliset kysymykset.

4. Kysymykset on esitetty asioissa, joissa kantajina ovat Județul Neamț (Neamțin piirikunta) (asia C-260/14) ja Județul Bacău (Bacăun piirikunta) (asia C-261/14), jotka ovat saaneet tukea Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), ja vastaajana Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (aluekehityksestä ja julkisesta hallinnosta vastaava ministeriö), joka on tämän tuen käyttöä alueellisella tasolla hallinnoiva ja valvova viranomainen. Viimeksi mainittu on katsonut, että Neamțin piirikunta ja Bacăun piirikunta ovat rikkoneet julkisia hankintoja koskevia kansallisia sääntöjä tehdessään tuettujen toimien toteuttamiseen liittyviä julkisia hankintasopimuksia, ja se on tämän vuoksi päättänyt peruuttaa

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EYVL L 312, s. 1).

3 — Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annettu neuvoston asetus (EUVL L 210, s. 25).

ja periä takaisin viisi prosenttia myönnetyistä taloudellisista tuista. Neamțin piirikunta ja Bacăun piirikunta ovat kiistäneet rahoitusoikaisujen laillisuuden ja muistuttaneet, että asetuksen N:o 2988/95 ja asetuksen N:o 1083/2006 sanamuodon mukaan väärinkäytös tai sääntöjenvastaisuus edellyttää erityisesti, että on rikottu unionin oikeuden säännöstä tai määräystä.

5. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii pääasioissa, voiko se, että rakennerahastoista tukea saanut, joka toimii hankintaviranomaisena, rikkoo vain kansallisia sääntöjä, olla rahoitusoikaisujen toteuttamiseen johtava väärinkäytös tai sääntöjenvastaisuus, kun huomioon otetaan asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan ja asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdan sanamuoto.

6. Tuon tässä ratkaisuehdotuksessa esiin syyt, joiden vuoksi rakennerahastoista osarahoitetun toimen sääntöjenvastaisuudella ei käsitykseni mukaan voida tarkoittaa vain unionin oikeuden rikkomista suppeassa merkityksessä.

7. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen ja toimenpideohjelmien [4] tehokkuuden takaaminen rakennerahastojen lainmukaisen ja sääntöjenmukaisen käytön avulla ovat tavoitteita, jotka voidaan saavuttaa kunnolla vain, jos myönnetyt tuet kohdistuvat toimiin ja menoihin, joiden laillisuutta ei voida kiistää sen enempää unionin oikeuden kuin kansallisen oikeuden perusteella.

8. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin katsoisi, että se, että rakennerahastojen maksamaa tukea saava hankintaviranomainen rikkoo julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia kansallisia sääntöjä valitessaan tuetun toimen toteuttamiseen tähtäävän hankintasopimuksen sopimuspuolta, voi olla asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus, jos tämän teon tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi.

9. Totean tässä yhteydessä, että tällainen tulkinta pelkästään ennakoi rakennerahastoja koskevassa uudessa lainsäädännössä tehtyjä muutoksia.

10. Siltä osin kuin on kyse niiden rahoitusoikaisujen luonteesta, joita jäsenvaltioiden on tehtävä asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan perusteella, viittaan unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan velvollisuus palauttaa väärinkäytöksellä tai sääntöjenvastaisuudella perusteettomasti saatu etu ei ole seuraamus.

I **Unionin oikeussäännöt**

A *Unionin taloudellisten etujen suojaaminen*

11. Asetuksen N:o 2988/95 toisessa, kolmannessa, neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yli puolet yhteisöjen menoista maksetaan edunsaajille jäsenvaltioiden välityksellä,

– – hajautettua [talouden]hoitoa ja valvontajärjestelmää koskeviin sääntöihin sovelletaan erilaisia yksityiskohtaisia määräyksiä yhteisön asianomaisten toimintaperiaatteiden mukaisesti; on kuitenkin tärkeää torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla,

4 — Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”toimenpideohjelma” on ”jäsenvaltion esittämä ja komission hyväksymä asiakirja, jossa vahvistetaan kehittämisstrategia käyttäen yhtenäistä joukkoa ensisijaisia tavoitteita ja joka toteutetaan rahaston tai, kun on kyse lähentymistavoitteesta, koheesiorahaston ja EAKR:n tuella”.

yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tehokas torjunta edellyttää yhteisen oikeudellisen kehyksen luomista kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille,

väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä tämän asetuksen mukaisesti[.]”

12. Asetuksen Yleiset periaatteet -nimisessä I osastossa olevassa 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

13. Asetuksen N:o 2988/95 2 artiklassa esitetään hallinnollisten toimenpiteiden tai seuraamusten toteuttamiseen sovellettavat säännöt. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.

2. Hallinnollista seuraamusta ei voi määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä. Jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti.

3. Yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan.

_ _”

14. Asetuksen N:o 2988/95 Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset -nimisessä II osastossa olevassa 4 artiklassa säädetään hallinnollisiin toimenpiteisiin sovellettavista säännöistä seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että:

— velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat,

— takuu, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa, määrätään kokonaan tai osittain menetetyksi.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisinperimiseen, lisättynä, jos tästä on säädetty, koroilla, jotka voidaan määritellä kiinteästi.

3. Toimet, joiden suhteen todetaan, että niiden tarkoituksena on saada asiassa sovellettavan yhteisön oikeuden tavoitteiden vastainen etuus luomalla keinotekoisesti vaadittavat edellytykset tämän etuuden saamiseksi, johtavat tapauskohtaisesti joko tämän etuuden epäämiseen tai sen takaisinperimiseen.

4. Tässä artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä seuraamuksina.”

15. Asetuksen N:o 2988/95 5 artiklassa, jossa puolestaan esitetään hallinnollisiin seuraamuksiin sovellettavat säännöt, säädetään seuraavaa:

”1. Tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

a) hallinnollisen sakon maksaminen,

b) perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen, mihin lisätään tarvittaessa korot; – –

c) yhteisön säädösten mukaan myönnetyn etuuden takaisinperiminen kokonaan tai osittain, – –

– –”

B *Rakennerahastoista osarahoitettuihin toimiin sovellettavat säännöt*

16. EAKR on yksi rakennerahastoista, jotka Euroopan komissio on perustanut lujittaakseen unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta SEUT 174 artiklassa vahvistetun tavoitteen mukaisesti. Tämän rahaston avulla pyritään pääasiallisesti pienentämään taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja, joita on syntynyt erityisesti alueilla, jotka ovat jääneet jälkeen kehityksessä, joissa tehdään taloudellisia uudelleenjärjestelyjä ja joissa on rakenteellisia ongelmia, antamalla siitä osarahoitusta erityisesti yrityksissä toteutettaville kansallisille investoinneille ja tutkimukseen ja innovointiin, ympäristöön, energiaan ja liikenteeseen sekä terveys- ja koulutuspalveluihin liittyvälle infrastruktuurille.

17. Asetuksessa N:o 1083/2006 vahvistetaan samalla tavalla kuin sen edeltäjässä – eli asetuksessa (EY) N:o 1260/1999[5] – kaikki säännöt ja menettelyt, joita sovelletaan EAKR:n, Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja koheesiorahaston tukitoimiin.

18. Koska rakennerahastoja hallinnoidaan yhteisesti, jäsenvaltiot ja komissio vastaavat rahoituksen hallinnoinnista ja valvonnasta. On kuitenkin ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävänä panna täytäntöön toimenpideohjelmien yhteydessä toteutetut toimet ja valvoa niitä sekä ryhtyä toimenpiteisiin sääntöjenvastaisuuksien vuoksi ja oikaista nämä.

19. Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa unionin lainsäätäjä määrittelee sääntöjenvastaisuuden käsitteen ”yhteisön oikeuden säännösten tai määräysten rikkomi[seksi], joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi”.

20. Asetuksen 60 ja 61 artiklassa unionin lainsäätäjä vahvistaa kansallisiin hallinto- ja valvontajärjestelmiin sovellettavat periaatteet.

5 — Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annettu neuvoston asetus (EYVL L 161, s. 1).

21. Seuraavaksi unionin lainsäätäjä säätää asetuksen 98 artiklassa jäsenvaltioiden tekemiin rahoitusoikaisuihin sovellettavista säännöistä. Tämän artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai järjestelmällisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Jäsenvaltion tekemät oikaisut käsittävät toimenpideohjelman julkisen rahoitusosuuden peruuttamisen kokonaan tai osittain. Jäsenvaltion on otettava huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä niistä rahastolle aiheutunut taloudellinen tappio.”

22. Asetuksen N:o 1083/2006 täytäntöönpanoa koskevat säännöt on annettu asetuksella (EY) N:o 1828/2006. [6]

23. Asetus N:o 1083/2006 on kumottu 1.1.2014 lukien asetuksella (EU) N:o 1303/2013, [7] jota käsittelen lyhyesti, ennen kuin päätän asian tarkastelun.

II **Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

24. Komissio hyväksyi 12.7.2007 kaudelle 2007–2013 EAKR:sta rahoitettavan alueellisen toimenpideohjelman Romanian osalta. Toimenpideohjelman kokonaisbudjetti on lähes 4,38 miljardia euroa, ja yhteisön tuki on 3,7 miljardia euroa. [8]

25. Kansalliseen asiakirja-aineistoon sisältyvistä asiakirjoista [9] ilmenee, että EAKR:n osarahoituksen osuus alueellisesta toimenpideohjelmasta on 84 prosenttia (3 726 021 762 euroa). Näissä asioissa kyseessä olevan rahoituksen on autettava toteuttamaan tämän toimenpideohjelman toimintalinjaa nro 3 (657 530 000 euroa), jolla pyritään erityisesti parantamaan terveydenhoito- ja koulutusinfrastruktuuria, jotta vahvistettaisiin väestön mahdollisuuksia saada keskeisiä palveluja.

26. Neamțin piirikunta (asia C-260/14) ja Bacăun piirikunta (asia C-261/14) ovat tehneet alueellisen toimenpideohjelman hallinnosta vastaavana viranomaisena toimivan aluekehityksestä ja matkailusta vastaavan ministeriön (Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului) kanssa rahoitussopimuksen kahden toimen toteuttamiseksi.

27. Asiassa C-260/14 rahoitussopimus koskee koulukeskuksen kunnostamista, laajentamista ja uudenaikaistamista. Neamțin piirikunta, joka on hankintaviranomaisena toimiva tuensaaja, järjesti tarkastuspalveluja koskevan noin 20 264,18 euron arvoisen julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi tarjouspyyntömenettelyn, jonka jälkeen tehtiin tarkastuspalveluja koskeva sopimus, jonka arvo on 19 410,12 euroa.

6 — Asetuksen N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä 8.12.2006 annettu komission asetus (EUVL L 371, s. 1, oikaisu EUVL 2007, L 45, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 1.9.2009 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 846/2009 (EUVL L 250, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1828/2006).

7 — 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 asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 347, s. 320).

8 — Kansallisessa asiakirja-aineistossa on toimenpideohjelmaa koskevia tietoja, joihin voi tutustua komission internetsivustolla (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId=389) ja romaniaksi internetosoitteessa http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Ks. erityisesti Neamțin piirikuntaneuvoston asiakirja, jonka otsikko on ”Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: ‘Reabilitarea, extinderea şi modernizarea Centrului Şcolar pentru Educație Incluzivă Roman’”, toukokuu 2011, 1.1 kohta. Asiakirja sisältyy kansalliseen asiakirja-aineistoon. Ks. myös kauden 2007–2013 alueellisen toimenpideohjelman toimintalinjan nro 3 täytäntöönpanosta hakuohjeiden I.4 jakso; hakuohjeet ovat saatavissa romaniaksi internetosoitteessa http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html kohdassa ”Domeniul major de intervenție 3.1”.

28. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista selvityksistä ilmenee, että Neamțin piirikunta asetti tarjouspyyntömenettelyssä tarjoajien ammattitaitoa koskevia ehtoja, jotka aluekehityksestä ja julkisesta hallinnosta vastaava ministeriö totesi kansallisen oikeuden perusteella lainvastaisiksi.

29. Kyseisen hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnan edellytykseksi oli nimittäin asetettu yhtäältä se, että tarjoaja esittää edellisten kolmen vuoden aikana tehdyn sopimuksen, jolla on sama kohde kuin kyseisen hankintamenettelyn kohteena olevalla sopimuksella, ja toisaalta se, että käytettävissä oli rakennusalan laadunhallintajärjestelmistä vastaava johtaja.

30. Aluekehityksestä ja julkisesta hallinnosta vastaava ministeriö katsoi, että ensimmäinen edellytys on vapaan kilpailun periaatteen vastainen, koska ministeriön mukaan kaikilla taloudellisilla toimijoilla oli oltava oikeus osallistua hankintamenettelyyn sopimuksen kohteena olevalla erityisellä alalla ilman, että hankintaviranomainen, joka toimii kyseistä rahoitusta saavana viranomaisena, käyttää rahoituksen lähdettä kelpoisuusperusteena. Toisesta edellytyksestä se katsoi, ettei edellytys ole relevantti, kun huomioon otetaan julkisen hankinnan luonne. Aluekehityksestä ja julkisesta hallinnosta vastaava ministeriö teki näin ollen rahoitusoikaisun, joka oli viisi prosenttia kyseisen sopimuksen arvosta.

31. Asiassa C-261/14 rahoitussopimus koskee piirikunnallisen tien perusparannusta. Bacăun piirikunta järjesti julkista rakennusurakkaa koskevan 2 820 515 euron arvoisen sopimuksen tekemiseksi avoimen tarjouspyyntömenettelyn, jonka päätteeksi tehtiin urakkasopimus 17.9.2009.

32. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä selvityksistä ilmenee, että Bacăun piirikunta on tässä menettelyssä käyttänyt epäasianmukaisia teknisiä eritelmiä, jotka on myös todettu kansallisen lainsäädännön vastaisiksi. Aluekehityksestä ja julkisesta hallinnosta vastaava ministeriö on näin ollen tehnyt samoin rahoitusoikaisun, joka on viisi prosenttia kyseisen sopimuksen arvosta.

33. Neamțin piirikunta ja Bacăun piirikunta ovat tällöin nostaneet kanteen rahoitusoikaisuja koskevista päätöksistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin joutuu näissä riita-asioissa erityisesti lausumaan siitä, onko olemassa asetuksessa N:o 2988/95 tarkoitettu väärinkäytös tai asetuksessa N:o 1083/2006 tarkoitettu sääntöjenvastaisuus, ja mahdollisesti siitä, minkä luonteisia hallintoviranomaisen tekemät rahoitusoikaisut ovat.

34. Koska Curtea de Apel Bacăulla (Bacăun muutoksenhakutuomioistuin) on tiettyjä epäilyjä siitä, miten näitä asetuksia on tulkittava, se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset: [10]

”1) Kun rakennerahastoista tukea saava hankintaviranomainen ei tehdessään hankintasopimusta, jonka tarkoituksena on tuetun toimen toteuttaminen, noudata oikeussääntöjä, jotka koskevat sellaisten julkisten hankintasopimusten tekemistä, joiden ennakoitu arvo alittaa direktiivin 2004/18/EY[11] 7 artiklan a alakohdassa säädetyn kynnysarvon, onko kyseessä asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitettu ’väärinkäytös’ tai asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu ’sääntöjenvastaisuus’?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan toista virkettä tulkittava siten, että jäsenvaltioiden tekemät rahoitusoikaisut ovat silloin, kun niitä sovelletaan rakennerahastoista osarahoitettuihin menoihin julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien oikeussääntöjen noudattamatta

10 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää molemmissa asioissa samanlaiset kysymykset lukuun ottamatta ensimmäistä kysymystä, joka esitetään vain asiassa C-260/14.

11 — Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 134, s. 114).

jättämisen vuoksi, asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettuja hallinnollisia toimenpiteitä, vai siten, että ne ovat saman asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan siten, että jäsenvaltioiden tekemät rahoitusoikaisut ovat hallinnollisia seuraamuksia, sovelletaanko asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä vahvistettua periaatetta, jonka mukaan lievempiä seuraamuksia sovelletaan taannehtivasti?

4) [Jos toiseen kysymykseen vastataan siten, että jäsenvaltioiden tekemät rahoitusoikaisut ovat hallinnollisia seuraamuksia[12]], onko tilanteessa, jossa rahoitusoikaisuja on sovellettu rakennerahastoista osarahoitettuihin menoihin julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien oikeussääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 alakohta, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen kanssa ja kun huomioon otetaan myös oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet, esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa rahoitusoikaisuja, jotka kuuluvat sellaisen kansallisen säädöksen soveltamisalaan, joka on tullut voimaan sen jälkeen, kun julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevien oikeussääntöjen väitetty rikkominen on tapahtunut?”

35. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset, Romanian, Unkarin ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio.

III **Asian tarkastelu**

A *Ensimmäinen kysymys, joka koskee kyseessä olevien rikkomisten luonnehtimista sääntöjenvastaisuudeksi*

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, voiko se, että rahastoista tukea saava, joka toimii hankintaviranomaisena, rikkoo kansallista lainsäädäntöä tehdessään julkista hankintasopimusta rakennerahastoista osarahoitetun toimen toteuttamiseksi, olla asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu väärinkäytös tai asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus.

37. Muistutan, että asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”.

38. Asetukseen N:o 1083/2006 otettu sääntöjenvastaisuuden määritelmä perustuu asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa olevaan määritelmään. Määritelmien sanamuodot ovat osittain identtiset, koska asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdan mukaan ”sääntöjenvastaisuus” on ”yhteisön oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi”.

12 — Totean, että vaikka tätä mainintaa ei ole asiassa C-260/14 esitetyn neljännen kysymyksen sanamuodossa, se sisältyy nimenomaisesti asiassa C-261/14 esitetyn saman kysymyksen sanamuotoon. Maininta on sitä paitsi täysin johdonmukainen kysymyksen asiasisällön kanssa.

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastaamiseksi on ensin määritettävä, kumpaa näistä asetuksista sovelletaan, koska unionin lainsäätäjän käyttämä väärinkäytöksen tai sääntöjenvastaisuuden määritelmä on osa asetuksen kattamalle alalle ominaisten sääntöjen ja periaatteiden kokonaisuutta.

1. Sovellettava asetus

40. Onko kyseessä olevia toimia tarkasteltava unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevien sääntöjen vai rakennerahastoja koskevia yleisiä säännöksiä koskevien sääntöjen näkökulmasta?

41. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tältä osin erittäin vakiintunut.

42. Kyseisiä toimia on arvioitava asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdan perusteella, koska tämä asetus on asetuksesta N:o 2988/95 poiketen alakohtainen säädös.

43. Unionin tuomioistuin on tuomiossaan Somvao [13] nimittäin muistuttanut asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 1 kohdasta ja kolmannesta, neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta ja katsonut, että tässä säädöksessä annetaan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi yleinen säännöstö tarkastuksista ja seuraamuksista, joilla on tarkoitus suojata unionin taloudellisia etuja väärinkäytöksiltä, vahvistamalla yhteinen oikeudellinen kehys kaikille yhteisöjen politiikkojen kattamille aloille. [14]

44. Asetuksessa N:o 2988/95 säädetään siten joukosta periaatteita, joita on sen jälkeen noudattava laadittaessa alakohtaisia säännöstöjä. Kuten asetuksen 2 artiklan 3 kohdasta sekä kolmannesta, viidennestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, talousarvion hajautettua hoitoa koskevista säännöistä, kansallisiin hallinto- ja valvontajärjestelmiin sovellettavista säännöistä ja periaatteista, väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään nimenomaan alakohtaisissa säännöstöissä, jotka unionin lainsäätäjä on antanut yhteisöjen asianomaisten toimintaperiaatteiden mukaisesti.

45. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siis tukeuduttava alakohtaisiin säännöksiin ratkaistessaan, täyttääkö menettely väärinkäytöksen tai sääntöjenvastaisuuden tunnusmerkistön, ja niiden on siis juuri näiden säännösten perusteella tarvittaessa perittävä väärin käytetyt varat takaisin. [15]

46. Tämä on asetuksen N:o 1083/2006 kohde.

47. Kuten asetuksen N:o 1083/2006 1 artiklan neljännestä kohdasta ilmenee, asetuksessa säädetään rakennerahastojen käyttöön sovellettavista periaatteista niin, että siinä vahvistetaan erityisesti kumppanuutta, ohjelmatyötä ja arviointia koskevat säännöt, todetaan jäsenvaltioiden velvollisuudet toimien valvonnan osalta ja vahvistetaan sääntöjenvastaisuuksien toteamiseen ja oikaisemiseen sovellettavat periaatteet.

48. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa olevaa väärinkäytöksen määritelmää on mukautettu johdonmukaisuuteen ja oikeudelliseen selvyyteen liittyvistä syistä ottamalla huomioon rakennepolitiikkojen toiminta ja niille ominaiset periaatteet. [16]

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Tuomion 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

15 — Tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

16 — Ks. tästä Suuntaviivat rakennerahastojen ja koheesiorahaston osarahoittamiin menoihin liittyvien rahoitusoikaisujen määräämiseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi -nimisen komission asiakirjan (COCOF 07/0037/03) alaviite 1.

49. Kun otetaan huomioon nämä seikat ja erityisesti unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, sitä, ovatko pääsioissa kyseessä olevat menettelyt väärinkäytöksiä tai sääntöjenvastaisuuksia, on arvioitava nimenomaan asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdan valossa, sillä tämä asetus on alakohtainen asetus toisin kuin asetus N:o 2988/95.

50. Mielestäni muunlainen tulkinta veisi asetukselta N:o 1083/2006 tehokkaan vaikutuksen ja haittaisi rakennerahastojen asianmukaista käyttöä.

51. Seuraavaksi on tutkittava, ovatko nämä menettelyt mahdollisesti asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja sääntöjenvastaisuuksia.

2. Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden käsitteen ulottuvuus

52. Muistutan, että asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdan mukaan sääntöjenvastaisuudella tarkoitetaan unionin oikeuden säännösten tai määräysten rikkomista, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi.

53. Näillä ilmaisuilla unionin lainsäätäjä siis määrittelee olosuhteet, joissa sovellettavan lainsäädännön rikkominen on omiaan johtamaan siihen, että jäsenvaltiot tai komissio tekevät rahoitusoikaisuja, joita tarkoitetaan erityisesti asetuksen N:o 1083/2006 98–100 artiklassa.

54. Nyt käsiteltävissä asioissa on kysymys siitä, voidaanko kyseessä olevien tekojen, jotka eivät kuulu direktiivin 2004/18 soveltamisalaan, tästä huolimatta katsoa liittyvän unionin oikeuden rikkomiseen.

55. On kiistatonta, että unionin talousarviosta rahoitetut toimet on toteutettava täysin unionin oikeuden mukaisesti.

56. Periaate, jonka mukaan rakennerahastoista rahoitettavan toimen on oltava unionin oikeuden mukainen, on perusperiaate, joka määrittää, onko toimi kelpoinen saamaan unionin rahoitusta.

57. Periaate ilmaistaan asetuksen N:o 1083/2006 Tavoitteet ja tukea koskevat yleiset säännöt -nimiseen I osastoon sisältyvän 9 artiklan 5 kohdassa. Tämän säännöksen mukaan ”[rakenner]ahastoista rahoitettavien toimien on oltava perustamissopimuksen määräysten ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisia”.

58. Periaate esitetään myös asetuksen N:o 1083/2006 22 perustelukappaleessa. Se toistetaan EAKR:n tuen myöntämistä koskevan mallisopimuksen 11 artiklassa,[17] ja koska se on keskeinen tekijä tukihakemuksessa, se sisältyy kaikkiin hankkeiden toteuttajille suunnattuihin ohjeisiin[18] ja kaikkiin rahastoista tukea saavien kanssa tehtäviin rahoitussopimuksiin.

59. Siltä osin kuin on kysymys pääasioista, periaate, jonka mukaan rakennerahastoista rahoitettavan toimen on oltava unionin oikeuden mukainen, sisältyy kehityksestä, julkisista töistä ja asuntoasioista vastaavan ministeriön (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice şi Locuinţelor) laatimaan oppaaseen, joka koskee kauden 2007–2013 alueellisen toimenpideohjelman toimintalinjan nro 3 täytäntöönpanoa, ja se ilmenee erityisesti rahoituskelpoisuutta koskevista arviointiperusteista.[19]

17 — Mallisopimuksen 11 artiklassa mainitaan sääntöjenvastaisuudet, joiden johdosta tuki voidaan tarkastuksen jälkeen peruuttaa osittain tai kokonaan ja joihin kuuluu unionin oikeudessa asetettujen velvoitteiden noudattamatta jättäminen.

18 — Ks. mm. EAKR:sta haettavaa tukea koskevan hakemuksen laatimisohjeet, jotka ovat saatavissa Centren alueen (Ranska) internetsivustolla osoitteessa http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu jälkimmäinen asiakirja, 1.5. jakson kelpoisuutta koskevat arviointiperusteet (Cheltuieli eligibile), s. 8 ja II jakso, s. 13. Ks. myös alaviitteessä 8 mainittu internetosoite (asiakirjan s. 155).

60. Tämän periaatteen mukaan kaikkien rakennerahastoista rahoitettavien toimien ja siten kaikkien niihin liittyvien menojen on oltava unionin lainsäädännön mukaisia ja unionin lainsäätäjän vahvistamien politiikkojen ja toimien kanssa yhteensoveltuvia.

61. Kun rakennerahastoista osarahoitettua toimea toteutettaessa tämän rahoituksen saaja, joka toimii hankintaviranomaisena, ei noudata julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia sääntöjä, joista säädetään direktiivissä 2004/18 ja joita se on velvollinen noudattamaan, tämä teko voi olla asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus, koska sillä rikotaan unionin oikeussääntöä.

62. Miten asia on kuitenkin silloin, kun senkaltaisissa olosuhteissa, joista on kyse pääasioissa, hankintasopimusten arvo alittaa direktiivin 2004/18 7 artiklassa määritellyt kynnysarvot,[20] jolloin kyseisten hankintasopimusten tekemiseen ei sovelleta tässä direktiivissä vahvistettuja sääntöjä ja periaatteita?

63. Jäävätkö laiminlyönnit, rikkomiset ja väärinkäytökset, joihin rakennerahastoista tukea saanut on syyllistynyt, asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden määritelmän ulkopuolelle sen vuoksi, ettei teoilla rikota unionin oikeuden säännöstä tai määräystä?

64. Mielestäni näin ei ole. Tällaisten rikkomisten on voitava kuulua sääntöjenvastaisuuden käsitteen alaisuuteen.

65. On ensinnäkin todettava, että vaikka pitää paikkansa, että pääasioissa tuen saajat eivät hankintaviranomaisina toimiessaan olleet sopimusten arvon vuoksi velvollisia noudattamaan direktiivissä 2004/18 asetettuja sääntöjä, kyseisiä hankintasopimuksia annettaessa on samalla tavoin kuin missä tahansa valtion toimessa, jossa vahvistetaan taloudelliseen toimintaan kuuluvia suorituksia koskevat edellytykset, kuitenkin noudatettava EUT-sopimuksessa vahvistettuja periaatteita ja niistä seuraavia vaatimuksia, sellaisina kuin näitä on täsmennetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

66. Unionin lainsäätäjä on direktiivin 2004/18 toisessa perustelukappaleessa siten täsmentänyt nimenomaisesti, että jäsenvaltioissa valtion, paikallisten yhteisöjen ja muiden julkisoikeudellisten laitosten puolesta tehtyjen hankintasopimusten arvosta riippumatta hankintamenettelyssä on noudatettava EUT-sopimuksen periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta ja niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, syrjimättömyyden periaatetta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja avoimuusperiaatetta.

67. Kuten unionin tuomioistuin on vielä muistuttanut tuomiossa Impresa Edilux ja SICEF,[21] tätä velvollisuutta sovelletaan sellaisten julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen, joiden osalta on olemassa ”varma rajat ylittävä intressi”[22] eli jotka saattavat kiinnostaa toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita taloudellisia toimijoita.

20 — Direktiivin 7 artiklan a ja c alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan yhtäältä julkisia tavarahankintoja ja palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa vastaa vähintään 162 000:ta euroa, ja toisaalta julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa vastaa vähintään 6 242 000:ta euroa.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Tuomion 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Komissio viittaa tähän oikeuskäytäntöön yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan, antamansa selittävän tiedonannon (EUVL 2006, C 179, s. 2) 1.3 kohdassa sekä niiden em. suuntaviivojensa sivulla 11, jotka se on antanut rakennerahastojen ja koheesiorahaston osarahoittamiin menoihin liittyvien rahoitusoikaisujen määräämiseksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

68. Varman rajat ylittävän intressin olemassaolo määritetään ottamalla huomioon tietyt objektiiviset arviointiperusteet, kuten hankintasopimuksen taloudellinen merkitys, sen suorittamispaikka tai tekniset ominaispiirteet. [23]

69. Nyt käsiteltävissä asioissa on siis ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä arvioida yksityiskohtaisesti kaikki sen tiedossa olevat merkitykselliset seikat ratkaistakseen, liittyykö kyseisiin hankintasopimuksiin tällainen intressi. [24]

70. Käsitykseni mukaan ja niiden muutamien seikkojen perusteella, jotka ovat tiedossani, on epätodennäköistä, että Neamțin piirikunnan (asia C-260/14) tekemä hankintasopimus olisi voinut kiinnostaa toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä, kun otetaan huomioon sopimuksen vähäinen taloudellinen merkitys ja sen suorittamispaikka. Piatra Neamțin kaupunki (Romania) nimittäin sijaitsee 433 kilometrin päässä Bulgarian rajalta, ja hankintasopimuksen arvo oli 19 410 euroa.

71. Sitä vastoin Bacăun piirikunnan (asia C-261/14) tekemää hankintasopimusta koskeva kantani on monitahoisempi. On nimittäin todettava, että vaikka Bacăun kaupunki sijaitsee noin 370 kilometrin päässä Bulgarian rajalta, sopimuksen arvo oli kuitenkin 2 820 515 euroa. Sopimuksen arvo ei todellakaan ole vähäinen. Ei siis ole pois suljettua, että erityisesti Bulgariaan sijoittautuneet yritykset olisivat voineet osoittaa kiinnostusta kyseiseen rakennusurakkaan.

72. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on katsottava, että jompikumpi näistä hankintasopimuksista saattoi kiinnostaa toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä, kyseiset rikkomiset voivat tällöin olla asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, koska niillä loukataan EUT-sopimuksen periaatteita. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä varmistua siitä, että nämä teot ovat tosiasiallisesti aiheuttaneet vahinkoa unionin yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi.

73. Toiseksi ei pidä unohtaa, että rikkomisen luonteesta riippumatta lainvastaisuus on tapahtunut unionin rahoitusta saaneen toimen yhteydessä. Tämän rahoituksen vuoksi toimi ja kaikki siihen sovellettavat kansallisen oikeuden säännöt väistämättä kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.

74. Katson tämän vuoksi, että unionin oikeuden rikkomista koskevaa arviointiperustetta on tulkittava laajasti siten, että se kattaa unionin oikeuden rikkomiset suppeassa merkityksessä sekä unionin oikeuden soveltamiseen liittyvään kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvat rikkomiset.

75. Tätä tulkintaa tukevat lisäksi asetuksen N:o 1083/2006 tavoitteet ja rakenne.

76. Kun EAKR sijoittaa unionin varoja, se tukeutuu ensinnäkin moitteettoman varainhoidon periaatteeseen, joka edellyttää, että talousarvion määrärahoja käytetään taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.

23 — Tuomio Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ym. (C-159/11, EU:C:2012:817, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 — Tuomio Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77. Tämä periaate, jota sovelletaan kaikkiin yhteisesti hallinnoitaviin talousarvion aloihin, vahvistetaan SEUT 317 artiklassa [25] ja tunnustetaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä. [26] Se on yksi asetuksen N:o 2988/95 perustana olevista perusperiaatteista, ja sen ulottuvuus määritellään Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 [27] II osaston 7 luvussa ja erityisesti kyseisen asetuksen 27 artiklassa.

78. Moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaan asetuksessa N:o 1083/2006 vahvistetuilla säännöillä pyritään takaamaan, että rakennerahastoja käytetään laillisesti ja asianmukaisesti niin, että yhtäältä suojataan unionin taloudellisia etuja ja toisaalta varmistetaan toimenpideohjelmien tehokas täytäntöönpano. [28]

79. Tämä tavoite voidaan kuitenkin saavuttaa vain, jos rakennerahastoista myönnetyt tuet kohdistuvat toimiin ja menoihin, joiden laillisuutta ei voida kiistää sen enempää unionin oikeuden kuin kansallisen lainsäädännön perusteella. Vain tällä edellytyksellä voidaan nimittäin taata rakennerahastojen toiminnan vaikuttavuus niin, että estetään, että niistä rahoitettaisiin petoksen luonteisia toimia, jotka toisinaan merkitsevät suosintaa tai korruptiota.

80. Kyseisten tarjouspyyntömenettelyjen osalta ei siten voida sulkea pois, etteikö hankintaviranomaisina toimivien tuensaajien tarkoituksena ollut sulkea tiettyjä tarjoajia hankinnan ulkopuolelle tai päinvastoin suosia jotakin niistä, kun ne käyttivät näin suppeita valintaperusteita, jotka olivat julkisia hankintoja koskevien kansallisten sääntöjen vastaisia. Valintaperusteet varmasti ovat estäneet tiettyjä taloudellisia toimijoita tekemästä tarjousta kyseisistä hankinnoista tai ainakin vähentäneet niiden halukkuutta tarjouksen tekemiseen, joten ne ovat merkittävästi vähentäneet niiden taloudellisten toimijoiden määrää, jotka pystyvät täyttämään hankintasopimukset. Tällaisissa tilanteissa, jotka ovat erityisen yleisiä julkisia hankintasopimuksen tehtäessä, [29] valintaperusteet ovat omiaan antamaan perusteetonta etua jollekin yritykselle, mikä on ristiriidassa unionin rahoituksen nimenomaisen tarkoituksen kanssa. Kansallisen lainsäädännön rikkominen on näissä olosuhteissa teko, joka voi vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin samalla tavoin kuin teko, jolla rikotaan unionin oikeussääntöjä. Unionin tuomioistuin on tuomion Baltlanta [30] 45 kohdassa täsmentänyt nimenomaisesti, että unionin yleistä talousarviota on suojattava ”kaikilta teoilta tai laiminlyönneiltä, jotka voisivat olla sille vahingollisia”. Ainoana erona saattaa olla rikkomisen vakavuus, siitä talousarvioon aiheutuvien vaikutusten suuruus ja toteutettavan rahoitusoikaisun ankaruus.

81. Kansallisen lainsäädännön rikkominen johtaa joka tapauksessa ja fraus omnia corrumpit -periaatteen mukaisesti siihen, ettei toimi ole kelpoinen saamaan unionin rahoitusta.

82. Jotta unionin taloudellisia etuja suojattaisiin kaikilta petoksilta ja taattaisiin niiden tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen, joihin unionin lainsäätäjä pyrkii rakennerahastojen tukitoimilla, osarahoitusta saaneen toimen yhteydessä tapahtuneista kansalliseen lainsäädäntöön kohdistuvista rikkomisista on määrättävä seuraamus samalla tavalla kuin unionin kuin oikeussääntöjen rikkomisesta, ja ne on siten voitava luokitella asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitetuiksi sääntöjenvastaisuuksiksi.

25 — SEUT 317 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa 322 artiklan nojalla annettujen asetusten säännöksiä noudattaen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti”.

26 — Ks. mm. tuomio Irlanti v. komissio (C-199/03, EU:C:2005:548, 25 kohta).

27 — EYVL L 248, s. 1. Asetus sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1605/2002).

28 — Ks. mm. tämän asetuksen 61 ja 66 perustelukappale.

29 — Ks. Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuimen kertomus, jonka otsikko on Yleiskatsaus EU:n talousarviohallintoon kohdistuviin riskeihin: EU-varojen optimaalinen käyttö, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2014, erityisesti s. 100, 14 kohta.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Unionin tuomioistuimen oli tähän tuomioon johtaneessa asiassa tulkittava asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan, joka koski varainhoidon valvontaa, jota jäsenvaltioiden oli kohdistettava rakennerahastojen tukitoimiin, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua väärinkäytöksen käsitettä (tässä säännöksessä asetetut säännöt sisältyvät nykyään asetuksen N:o 1083/2006 60 ja 61 artiklaan).

83. On lisäksi todettava, että kun otetaan huomioon tavoitteet, jotka unionin tuomioistuin on tuonut esiin tuomion Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) 48 kohdassa, sääntöjenvastaisuuden käsite liittyy ”unionin varojen lainvastaiseen käyttämiseen”. Unionin varojen lainvastainen käyttäminen voi kuitenkin olla seurausta paitsi unionin oikeussääntöjen rikkomisesta myös kansallisen oikeuden säännösten rikkomisesta.

84. Unionin oikeuden määräyksen tai säännöksen rikkomista koskevan arviointiperusteen laaja ja dynaaminen tulkinta on välttämätön myös, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1083/2006 rakenne ja erityisesti tällä asetuksella luodut kansalliset hallinto- ja valvontajärjestelmät.

85. Jotta varmistettaisiin rakennerahastojen vaikuttava ja asianmukainen käyttö, jäsenvaltioiden on moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti [31] otettava käyttöön tehokkaita hallinto- ja valvontajärjestelmiä, joilla voidaan taata, että rahastoista tukea saanut on täyttänyt velvollisuudet, joiden johdosta se saa oikeuden saada unionin oikeuden ja sovellettavan kansallisen oikeuden mukaista taloudellista tukea. [32]

86. Asetuksen N:o 1083/2006 60 artiklan a ja b alakohdassa täsmennetään siten, että hallintoviranomainen vastaa moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen yhtäältä sen varmistamisesta, että toimet ovat ”koko niiden täytäntöönpanoajan niitä koskevien yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset”, ja toisaalta sen varmistamisesta, että tuensaajien ilmoittamat menot ovat ”yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset”.

87. Tämän asetuksen 61 artiklan b alakohdan ii alakohdassa täsmennetään samalla tavoin, että toimenpideohjelman todentamisviranomaisen on todennettava, että ”ilmoitetut menot ovat yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset ja aiheutuneet toimenpideohjelmaan sovellettavien perusteiden mukaisesti rahoitettaviksi valituista toimista, jotka ovat yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset”.

88. Kyseisen asetuksen 62 artiklan 1 kohdasta, kun se luetaan yhdessä asetuksen N:o 1828/2006 16 artiklan 2 kohdan kanssa, ilmenee, että tarkastusviranomaisella on samat velvollisuudet.

89. Jäsenvaltioiden on siis peruutettava unionin rahoitus kokonaan tai osittain todetessaan rikkomisia unionin säännöstön tai kansallisen lainsäädännön soveltamisessa, koska se, että toimi on sovellettavien yhteisön säännösten ja määräysten ja kansallisten säännösten mukainen, on toimen rahoituskelpoisuuden edellytys.

90. Rahoitusoikaisuilla, joita jäsenvaltioiden on tehtävä asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan mukaisesti, pyritään lisäksi ”palauttamaan tilanne, jossa kaikki menot, joiden osalta haetaan osarahoitusta rakennerahastoista, ovat lainmukaisia ja asianmukaisia kansallisella tasolla ja unionin tasolla sovellettavien sääntöjen ja säännöstöjen mukaisesti”. [33]

31 — Ks. tuomio Italia v. komissio (T-308/05, EU:T:2007:382, 109 kohta).

32 — Tästä ks. tuomio Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), jossa unionin tuomioistuin on nimenomaisesti viitannut neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta 2.3.2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 (EYVL L 63, s. 21) 4 artiklaan. Tässä 4 artiklassa täsmennettiin erittäin selvästi, että toimenpideohjelman täytäntöönpanoon liittyvissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli määrättävä menettelyt, joilla pystyttiin takaamaan, että osarahoitetut palvelut vastasivat voimassa olevia kansallisia ja yhteisön sääntöjä, jotka koskivat erityisesti sitä, olivatko menot kelpoisia saamaan tukea rakennerahastoista kyseisen tukitoimen osalta, ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Koska asetus N:o 1260/1999 ja asetus N:o 438/2001 on kumottu asetuksella N:o 1083/2006, nämä säännöt sisältyvät nykyään viimeksi mainitun asetuksen 60 ja 61 artiklaan.

33 — Ks. komission asetuksen N:o 1083/2006 99 ja 100 artiklan mukaisesti tekemiin rahoitusoikaisuihin sovellettavia periaatteita, perusteita ja ohjeellisia asteikkoja koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä 19.10.2011 annetun komission päätöksen (C(2011) 7321 lopullinen) kolmas perustelukappale. Ks. myös suuntaviivat komission yksiköiden soveltamista periaatteista, perusteista ja ohjeellisista asteikoista asetuksen (EY) N:o 1260/1999 39 artiklan 3 kohdan mukaisten rahoitusoikaisujen määräämiseksi (C(2001) 476), s. 2. Suomennettu unionin tuomioistuimessa, koska EUVL:ssä ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

91. On todettava, että tarkastuksilla, joita jäsenvaltioiden on tehtävä, pyritään siis takaamaan kaikkien toimien lainmukaisuus ja asianmukaisuus [34] paitsi unionin oikeuden kannalta myös kansallisen oikeuden kannalta, ja tämä koskee toimien kaikkia näkökohtia, olivat nämä sitten hallinnollisia, taloudellisia, teknisiä tai fyysisiä. [35]

92. Tässä asiayhteydessä se, että sääntöjenvastaisuuden käsitteen ulottuvuus rajattaisiin koskemaan vain rikkomisia, jotka kohdistuvat ”unionin oikeuteen” suppeassa merkityksessä, olisi mielestäni ristiriitaista, ja se sitä paitsi uhkaisi viedä tehokkaan vaikutuksen asetuksen N:o 1083/2006 yhteydessä säädetyiltä valvontamenettelyiltä.

93. Käsitykseni mukaan tällainen tulkinta olisi lisäksi keinotekoinen. Kaikki edellä tarkastellut seikat nimittäin ovat omiaan osoittamaan, että osarahoituksella osallistutaan yhteen ja jakamattomaan toimeen, jonka laillisuutta voidaan tarkastella vain yhtenä kokonaisuutena eli unionin oikeussääntöjen kannalta ”ja” sovellettavan kansallisen lainsäädännön kannalta. Jos toimi on toteutettu tai meno aiheutettu kansallisen oikeuden sääntöjen vastaisesti, toimi ei enää ole kelpoinen saamaan rahoitusta EAKR:sta. Yhteisön sääntöjen ja kansallisten sääntöjen noudattamisella pyritään samaan tavoitteeseen. Ei siis olisi mitään mieltä tehdä rikkomisen osalta eroa sen mukaan, kuuluuko se unionin oikeuden soveltamisalaan vai koskeeko se kansallista oikeutta.

94. Nämä asetuksen N:o 1083/2006 nimenomaiseen rakenteeseen perustuvat seikat tukevat sitä, että unionin oikeuden rikkomista koskevaa arviointiperustetta on tulkittava laajasti niin, että sillä tarkoitetaan paitsi unionin oikeuden rikkomista myös unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan kansallisen oikeuden säännösten rikkomista.

95. Tällainen tulkinta sitä paitsi vain ennakoi muutoksia, joita unionin lainsäätäjä on tehnyt asetuksessa N:o 1303/2013 erityisesti sääntöjenvastaisuuden käsitteen määritelmän osalta.

96. Muistutan, että tällä asetuksella on kumottu asetus N:o 1083/2006 1.1.2014 lukien.

97. Asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 kohdan mukaan ”sääntöjenvastaisuudella” tarkoitetaan vastedes ”mitä tahansa unionin oikeuden *tai sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön rikkomista*”. [36]

98. Toimen unionin oikeuden mukaisuutta koskeva periaate, josta säädetään tämän asetuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on Unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön noudattaminen, edellyttää nykyään, että rakennerahastoista tuetut toimet ovat ”sovellettavan unionin oikeuden *ja sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön – – mukaisia*”. [37]

99. Asetuksen N:o 1303/2013 125 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan hallinto- ja valvontaviranomaiset ovat vastedes lisäksi vastuussa sen tarkastamisesta, että osarahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että niihin liittyvät menot ovat sovellettavan unionin lainsäädännön ja tämän soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön mukaiset.

34 — Ks. asetuksen N:o 1083/2006 66 perustelukappale. Ks. myös asetuksen N:o 1605/2002 28 a artiklan 2 kohdan d alakohta ja 53 b artiklan 2 kohta (unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, s. 1) 59 artiklan 2 kohta) sekä komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle antama tiedonanto, jonka otsikko on Jäsenvaltioiden ja komission vastuualueet rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteisessä hallinnoinnissa – Nykytilanne ja kehitysnäkymät vuoden 2006 jälkeen alkavalla uudella ohjelmakaudella (KOM(2004) 580 lopullinen).

35 — Asetuksen N:o 1828/2006 13 artiklan 2 kohta.

36 — Kursivointi tässä.

37 — Idem.

100. ”[Unionin oikeuden] soveltamiseen liittyvä [– –] kansalli[nen] lainsäädän[tö]” muodostuu kaikista kansallisen oikeusjärjestyksen säännöistä, jotka koskevat unionin lainsäädännön soveltamista ja täytäntöönpanoa. Ilmaisulla ei tarkoiteta pelkästään kansallista lainsäädäntöä, joka on seurausta unionin oikeuden saattamisesta osaksi kansallista oikeutta, vaan myös kaikkia sääntöjä, joilla pyritään panemaan unionin oikeus täytäntöön kansallisella tasolla, kuten kansallisia sääntöjä, joilla määritetään, voidaanko menoille myöntää unionin rahoitusta.

101. Näin ollen katson edellä esitetyn perusteella, että se, että rakennerahastoista tukea saava hankintaviranomainen rikkoo julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia kansallisia sääntöjä valitessaan tuetun toimen toteuttamiseen tähtäävän hankintasopimuksen sopimuspuolta, voi olla asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus, jos tämän teon tuloksena on tai voisi olla vahinko unionin yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys, joka koskee rahoitusoikaisujen luonnetta*

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella kysymyksellään, minkä luonteisia ovat rahoitusoikaisut, joita jäsenvaltioiden on tehtävä asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

103. Tämän säännöksen mukaan ”jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai järjestelmällisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Jäsenvaltion tekemät oikaisut käsittävät toimenpideohjelman julkisen rahoitusosuuden peruuttamisen kokonaan tai osittain. Jäsenvaltion on otettava huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä niistä rahastolle aiheutunut taloudellinen tappio”.

104. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa erityisesti selvittää, ovatko nämä oikaisut asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettu ”hallinnollinen toimenpide” vai tämän asetuksen 5 artiklan c alakohdassa tarkoitettu ”hallinnollinen seuraamus”.

105. Unionin tuomioistuin on jo useaan kertaan täsmentänyt, että ”[sääntöjenvastaisella menettelyllä perusteettomasti saadun edun palauttamisvelvollisuus] ei ole seuraamus vaan pelkkä seuraus sen toteamisesta, ettei unionin lainsäädännössä säädetyn edun saannille asetettuja edellytyksiä ole noudatettu, mikä aiheuttaa saadun edun perusteettomuuden”. [38]

106. En näe mitään syytä poiketa tästä oikeuskäytännöstä.

107. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin toteaa, että asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että rahoitusoikaisut, joita jäsenvaltioiden on tehtävä osarahoitettua toimea koskevan sääntöjenvastaisuuden vuoksi, ovat asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen toimenpide.

108. Kun otetaan huomioon ehdottamani vastaus, ei ole tarpeen tarkastella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmatta ja neljättä kysymystä. Kuten näiden kysymysten sanamuodosta ja ennakkoratkaisupyyntöpäätösten perusteluista ilmenee, Curtea de Apel Bacău (Bacăun muutoksenhakutuomioistuin) on esittänyt nämä kysymykset siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella tekemät rahoitusoikaisut ovat asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia.

38 — Ks. tuomio Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

IV **Ratkaisuehdotus**

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Curtea de Apel Bacăun (Bacăun muutoksenhakutuomioistuin) kysymyksiin seuraavasti:

1) Se, että rakennerahastoista tukea saava hankintaviranomainen rikkoo julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia kansallisia sääntöjä valitessaan tuetun toimen toteuttamiseen tähtäävän hankintasopimuksen sopimuspuolta, on Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 2 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus, jos tämän teon tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle perusteettoman menon vuoksi.

2) Asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että rahoitusoikaisut, joita jäsenvaltioiden on tehtävä osarahoitettua toimea koskevan sääntöjenvastaisuuden vuoksi, ovat Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen toimenpide.