CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 14 januari 2016 [1]

Gevoegde zaken C-260/14 en C-261/14

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

[verzoeken van de Curtea de Apel Bacău (Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van de financiële belangen van de Unie — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) — Verordening (EG) nr. 1083/2006 — Gunning van een opdracht door de begunstigde van de fondsen, die optreedt als aanbestedende dienst, voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie — Begrip ‚onregelmatigheid' — Draagwijdte van het criterium inzake de ‚schending van het Unierecht' — Met de nationale wetgeving strijdige selectiecriteria van de aanbestedingsprocedure — Aard van de door de lidstaten vastgestelde financiële correcties — Administratieve maatregelen of sancties"

1. Levert de niet-inachtneming door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van de nationale bepalingen inzake het plaatsen van een overheidsopdracht, bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie, een „onregelmatigheid" op in de zin van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 [2] of van verordening (EG) nr. 1083/2006 [3]?

2. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: zijn de door de lidstaten toegepaste financiële correcties om het wederrechtelijk verkregen voordeel in te trekken, administratieve maatregelen, dan wel administratieve sancties in de zin van deze verordeningen?

3. Dit zijn in wezen de vragen die de Curtea de Apel Bacău (hof van beroep te Bacău) in de onderhavige zaken heeft gesteld.

4. Deze vragen zijn gerezen in gedingen tussen respectievelijk het Județul Neamț (district Neamț) (zaak C-260/14) en het Județul Bacău (district Bacău) (zaak C-261/14), beiden begunstigden van een subsidie van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), en het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministerie voor Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur), die het gebruik van deze subsidie als overheid op regionaal niveau moet beheren en controleren. Laatstgenoemde meende immers dat het Județul Neamț en het Județul Bacău bij het plaatsen van de overheidsopdrachten voor de uitvoering van de gesubsidieerde acties de nationale regels inzake overheidsopdrachten niet in acht hadden genomen en besliste daarom 5 % van de toegekende

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

3 — Verordening van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 210, blz. 25).

financiële bijstand in te trekken en terug te vorderen. Het Județul Neamț en het Județul Bacău hebben vervolgens de wettigheid van deze financiële correcties betwist omdat volgens de bepalingen van verordeningen nr. 2988/95 en nr. 1083/2006 een „onregelmatigheid" met name een inbreuk op het Unierecht veronderstelt.

5. In de hoofdgedingen wenst de verwijzende rechter te vernemen of, gelet op de bepalingen van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, de niet-inachtneming door de begunstigde van een subsidie uit de structuurfondsen, die optreedt als aanbestedende dienst, van zuiver nationale regels een onregelmatigheid kan opleveren die tot de vaststelling van financiële correcties leidt.

6. Ik zal in deze conclusie uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de onregelmatigheid van een door de structuurfondsen medegefinancierde verrichting niet beperkt kan zijn tot de schending van het Unierecht stricto sensu.

7. De doelstellingen van het beschermen van de financiële belangen van de Unie en het waarborgen van de doeltreffendheid van de operationele programma's [4] via een wettig en regelmatig gebruik van de structuurfondsen kunnen slechts op nuttige wijze worden bereikt als de toegekende subsidies betrekking hebben op handelingen en uitgaven die noch volgens het Unierecht, noch volgens het nationale recht onwettig zijn.

8. Dientengevolge geef ik het Hof in overweging te oordelen dat de niet-inachtneming door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van de nationale regels inzake het plaatsen van een overheidsopdracht, bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie, een „onregelmatigheid" kan opleveren in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, voor zover de algemene begroting van de Europese Unie als gevolg van deze handeling door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

9. Ik wijs er in dit verband op dat een dergelijke uitlegging slechts anticipeert op de wijzigingen die zijn ingevoerd in het kader van de nieuwe regeling inzake de structuurfondsen.

10. Wat de aard van de financiële correcties betreft die de lidstaten op grond van artikel 98, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 moeten vaststellen, verwijs ik naar de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de verplichting om een door een onregelmatige praktijk ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen, geen sanctie vormt.

I – **Unierecht**

A – *Bescherming van de financiële belangen van de Unie*

11. De tweede tot en met de vijfde overwegingen van verordening nr. 2988/95 luiden als volgt:

„Overwegende dat meer dan de helft van de uitgaven van de Gemeenschappen via de lidstaten aan de begunstigden wordt uitbetaald;

4 — Een „operationeel programma" in de zin van artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1083/2006 is „het document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor de realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds, of, in het geval van de convergentiedoelstelling, uit het Cohesiefonds en het EFRO".

Overwegende dat voor de wijze waarop [het] gedecentraliseerde [financiële] beheer wordt uitgevoerd en waarop de controles geschieden, gedetailleerde bepalingen gelden, die naargelang van het betrokken communautaire beleidsgebied verschillen; dat het evenwel van belang is de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden;

Overwegende dat voor een doeltreffende bestrijding van deze fraude een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden dient te worden geschapen;

Overwegende dat de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sancties die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in sectorale regelingen worden bepaald".

12. Onder titel I, met als opschrift „Algemene beginselen" bepaalt artikel 1 van deze verordening:

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

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

13. Artikel 2 van deze verordening bepaalt de regels die van toepassing zijn op de vaststelling van administratieve maatregelen en sancties. Het bepaalt het volgende:

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

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

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

[...]"

14. Onder titel II, met als opschrift „Administratieve maatregelen en sancties" bepaalt artikel 4 van verordening nr. 2988/95 de regels die van toepassing zijn op de administratieve maatregelen als volgt:

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

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

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

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

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

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

15. Artikel 5 van deze verordening, dat de regels bepaalt die van toepassing zijn op de administratieve sancties, luidt als volgt:

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

a) betaling van een administratieve boete;

b) betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente [...]

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel [...]

[...]"

B – *Regels die van toepassing zijn op de door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen*

16. Het EFRO is een van de door de Europese Commissie ingestelde structuurfondsen, teneinde overeenkomstig de in artikel 174 VWEU beoogde doelstelling de economische, sociale en territoriale samenhang in de Europese Unie te versterken. Dit fonds levert een wezenlijke bijdrage aan de verkleining van de economische, sociale en territoriale verschillen die met name zijn ontstaan in regio's met een ontwikkelingsachterstand en in regio's die een economische omschakeling doormaken en in regio's die in structurele moeilijkheden verkeren. Het doet dit met name door nationale investeringen in ondernemingen en infrastructuur op het gebied van onderzoek en innovatie, milieu, energie, vervoer, alsook gezondheids- en onderwijsdiensten mede te financieren.

17. Zoals haar voorgangster – verordening (EG) nr. 1260/1999 [5] – stelt verordening nr. 1083/2006 alle regels en procedures vast die gelden voor de tussenkomst van het EFRO, het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

18. Aangezien de structuurfondsen het voorwerp zijn van een gedeeld beheer, zijn de lidstaten en de Commissie verantwoordelijk voor het beheer van en de controle op de financieringen. Het zijn in de eerste plaats echter de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van en de controle op de verrichtingen in het kader van de operationele programma's en voor het vervolgen en corrigeren van de onregelmatigheden.

5 — Verordening van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 161, blz. 1).

19. In artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 definieert de Uniewetgever het begrip „onregelmatigheid" als „elke inbreuk op een bepaling van het gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld".

20. In de artikelen 60 en 61 van deze verordening stelt de Uniewetgever de beginselen vast die van toepassing zijn op de nationale beheers- en controlesystemen.

21. Hij bepaalt vervolgens, in artikel 98 van deze verordening, de regels die van toepassing zijn op de door de lidstaten vastgestelde financiële correcties. Lid 2, eerste alinea van dit artikel bepaalt het volgende:

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

22. De uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 worden vastgesteld in verordening (EG) nr. 1828/2006 [6].

23. Verordening nr. 1083/2006 is met ingang van 1 januari 2014 ingetrokken door verordening (EU) nr. 1303/2013 [7], die ik kort zal onderzoeken vooraleer ik mijn analyse afsluit.

II – **Hoofdgedingen en prejudiciële vragen**

24. Op 12 juli 2007 heeft de Commissie in het kader van het EFRO voor het tijdvak 2007-2013 het regionaal operationeel programma voor Roemenië goedgekeurd. De totale begroting van dit programma bedraagt ongeveer 4,38 miljard EUR en de EU-steun 3,7 miljard EUR. [8]

25. Uit de stukken van het nationaal dossier [9] blijkt dat het percentage van de medefinanciering van het regionaal operationeel programma door het EFRO 84 % (3 726 021 762 EUR) bedraagt. In de onderhavige zaken moet de financiering in kwestie bijdragen tot de uitvoering van prioritaire as nr. 3 van dit programma (657 530 000 EUR), die met name tot doel heeft de gezondheids- en onderwijsinfrastructuren te verbeteren zodat de bevolking gemakkelijker toegang krijgt tot de basisvoorzieningen.

6 — Verordening van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 en van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB L 371, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 45, blz. 3), zoals gewijzigd door verordening (EG) nr. 846/2009 van de Commissie van 1 september 2009 (PB L 250, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1828/2006").

7 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening nr. 1083/2006 (PB L 347, blz. 320).

8 — Informatie over dit programma is opgenomen in het nationaal dossier en is beschikbaar op de website van de Commissie (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId=389) en in het Roemeens op http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Zie met name het document van de districtsraad van Neamț, met als opschrift „Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: ‚Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman'", mei 2011, punt 1.1. Dit document is opgenomen in het nationaal dossier. Zie eveneens inzake de uitvoering van prioritaire as nr. 3 van het operationeel programma 2007-2013, afdeling I.4 van de handleiding voor de aanvragers die in het Roemeens beschikbaar is op http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html onder „Hoofdsteungebied 3.1".

26. Het Județul Neamț (zaak C-260/14) en het Județul Bacău (zaak (C-261/14) hebben met het Ministerul Dezvoltarii Regionale şi Turismului (ministerie voor Regionale Ontwikkeling en Toerisme), in zijn hoedanigheid van managementautoriteit van het regionaal operationeel programma, een financieringsovereenkomst gesloten voor de uitvoering van de twee concrete acties.

27. Wat zaak C-260/14 betreft, heeft de financieringsovereenkomst betrekking op de renovatie, de uitbreiding en de modernisering van een onderwijscentrum. Het Județul Neamț, die begunstigde is van de fondsen en optreedt als aanbestedende dienst, heeft een aanbestedingsprocedure georganiseerd voor het plaatsen van een overheidsopdracht inzake auditdiensten ter waarde van ongeveer 20 264,18 EUR. Ingevolge daarvan werd een overeenkomst voor het verlenen van auditdiensten ter waarde van 19 410,12 EUR gesloten.

28. Uit de aan het Hof voorgelegde gegevens blijkt dat het Județul Neamț in het kader van deze procedure voorwaarden inzake de beroepsbekwaamheid van de inschrijvers heeft opgelegd die volgens het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice onwettig zijn.

29. Voor de gunning van de betrokken opdracht was immers vereist, enerzijds dat de inschrijver een overeenkomst kon voorleggen die in de drie laatste jaren was gesloten en hetzelfde voorwerp had als de overeenkomst die het voorwerp was van de aanbestedingsprocedure in kwestie en anderzijds dat een chef kwaliteitsbeheersystemen op het gebied van bouw beschikbaar was.

30. Het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice meende dat de eerste voorwaarde in strijd was met het beginsel van de vrije mededinging, aangezien het voor elke marktdeelnemer mogelijk moest zijn om in het specifieke gebied van de overeenkomst deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure, zonder dat de aanbestedende dienst, die optreedt als begunstigde overheid van de financiering in kwestie, de financieringsbron als een criterium gebruikt om voor bijstand in aanmerking te komen. De tweede voorwaarde was volgens dit ministerie, gelet op de aard van de overheidsopdracht, niet relevant. In deze omstandigheden heeft het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice een financiële correctie vastgesteld ten belope van 5 % van het bedrag van de overeenkomst in kwestie.

31. Wat zaak C-261/14 betreft, heeft de financieringsovereenkomst betrekking op het herstel van een districtsweg. Het Județul Bacău heeft een openbare aanbestedingsprocedure georganiseerd voor het plaatsen van een overheidsopdracht voor werken ter waarde van 2 820 515 EUR. Ingevolge daarvan is op 17 september 2009 een overeenkomst voor de uitvoering van werken gesloten.

32. Uit de aan het Hof voorgelegde gegevens blijkt dat het Județul Bacău in het kader van deze procedure gebruik heeft gemaakt van ongeschikte technische specificaties, die eveneens in strijd met de nationale wetgeving werden geacht. In deze omstandigheden heeft het Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice ook een financiële correctie vastgesteld ten belope van 5 % van het bedrag van de overeenkomst in kwestie.

33. Het Județul Neamț en het Județul Bacău hebben daarop beroep ingesteld tegen deze beslissingen inzake financiële correcties. In het kader van deze geschillen diende de verwijzende rechter zich met name uit te spreken over het bestaan van een „onregelmatigheid” in de zin van verordening nr. 2988/95 of van verordening nr. 1083/2006 en, indien deze bestond, over de aard van de door de managementautoriteit vastgestelde financiële correcties.

34. Aangezien de Curtea de Apel Bacău een aantal twijfels had over de uitlegging van deze verordeningen, heeft het beslist de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen [10]:

„1) Levert de niet-inachtneming door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van bepalingen inzake het plaatsen van een overheidsopdracht met een geschatte waarde onder het drempelbedrag van artikel 7, onder a), van richtlijn [2004/18/EG][[11]] bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie, een „onregelmatigheid" (Roemeens: „abatere") op in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95, dan wel een „onregelmatigheid" (Roemeens: „neregularitate") in de zin van artikel [2], lid 7, van verordening nr. 1083/2006?

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

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

4) [Indien het antwoord op de tweede vraag luidt dat financiële correcties door lidstaten administratieve sancties zijn [12]]: indien financiële correcties zijn toegepast op medegefinancierde uitgaven van structuurfondsen vanwege niet-inachtneming van de bepalingen inzake overheidsopdrachten, staat artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 in samenhang met artikel 98, lid 2, tweede volzin, van verordening nr. 1083/2006 er dan aan in de weg dat een lidstaat financiële correcties toepast krachtens een nationale regeling die in werking is getreden nadat de vermeende schending van de bepalingen betreffende overheidsopdrachten plaats heeft gevonden?"

35. De partijen in het hoofdgeding, de Roemeense, de Hongaarse en de Nederlandse regering, alsmede de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

III – **Mijn analyse**

A – *Eerste prejudiciële vraag: kwalificatie van de inbreuken in kwestie als „onregelmatigheid"*

36. Met zijn eerste vraag wil de verwijzende rechter in wezen vernemen of de niet-naleving door de begunstigde van de fondsen, die optreedt als aanbestedende dienst, van de nationale wetgeving bij het plaatsen van een overheidsopdracht voor de uitvoering van een door structuurfondsen medegefinancierde concrete actie, een „onregelmatigheid" kan opleveren in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 of van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006.

10 — Met uitzondering van de eerste vraag, die enkel wordt gesteld in het kader van zaak C-260/14, zijn de vragen van de verwijzende rechter in beide zaken dezelfde.

11 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134, blz. 114).

12 — Ik merk op dat deze vermelding, hoewel zij niet voorkomt in de tekst van de vierde vraag in zaak C-260/14, uitdrukkelijk is opgenomen in de tekst van dezelfde vraag die in zaak C-261/14 wordt gesteld. Deze vermelding is bovendien volledig coherent uit het oogpunt van de zaak ten gronde.

37. In dit kader herinner ik eraan dat volgens artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 „[o]nder onregelmatigheid [...] elke inbreuk op het gemeenschapsrecht [wordt] verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave".

38. Verordening nr. 1083/2006 neemt als definitie van onregelmatigheid de definitie over van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95. De bewoordingen zijn gedeeltelijk dezelfde want volgens artikel 2, lid 7, van verordening nr. 1083/2006 wordt onder „onregelmatigheid" verstaan: „elke inbreuk op een bepaling van het gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld".

39. Om de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden moet eerst worden bepaald welke van deze twee verordeningen van toepassing is, aangezien de definitie van onregelmatigheid die door de Uniewetgever is vastgesteld, deel uitmaakt van een geheel van regels en beginselen die eigen zijn aan de door de verordening beheerste materie.

1. Toepasselijke verordening

40. Vallen de handelingen in kwestie onder de regels betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie of onder die houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen?

41. Over dit punt bestaat vaste rechtspraak van het Hof.

42. De handelingen in kwestie moeten worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, die anders dan verordening nr. 2988/95 een sectorale verordening vormt.

43. Het Hof heeft in zijn arrest Somvao [13] immers artikel 1, lid 1, en de derde tot en met vijfde overweging van verordening nr. 2988/95 in herinnering gebracht en op grond daarvan geoordeeld dat deze tekst een algemene regeling inzake controles en sancties invoert om de financiële belangen van de Unie te beschermen tegen onregelmatigheden, door een gemeenschappelijk juridisch kader vast te stellen voor alle beleidsgebieden van de Unie [14].

44. Verordening nr. 2988/95 stelt in dit verband een aantal beginselen vast die vervolgens moeten worden geëerbiedigd bij de uitwerking van de sectorale regelingen. Zoals blijkt uit artikel 2, lid 3, en uit de derde, de vijfde en de achtste overweging van deze verordening is het effectief in het kader van de sectorale regelingen, die door de Uniewetgever naargelang van het betrokken communautaire beleidsgebied zijn vastgesteld, dat de wijze waarop het gedecentraliseerde beheer van de begroting, de regels en de beginselen die van toepassing zijn op de nationale beheers- en controlesystemen, de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sancties worden vastgesteld.

45. De bevoegde nationale overheden moeten dus wel degelijk aan de hand van de sectorale bepalingen beoordelen of een gedraging een „onregelmatigheid" vormt en het is dus wel degelijk op basis van deze bepalingen dat zij in voorkomend geval de onrechtmatig gebruikte fondsen moeten terugvorderen [15].

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

15 — Punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46. Dat is het voorwerp van verordening nr. 1083/2006.

47. Zoals blijkt uit artikel 1, vierde alinea, worden in deze verordening de beginselen bepaald die van toepassing zijn op het gebruik van de structuurfondsen via de vaststelling van met name de bepalingen betreffende het partnerschap, de programmering en de evaluatie, via de omschrijving van de verplichtingen ten laste van de lidstaten op het vlak van de controle van de concrete acties en via de vaststelling van de beginselen voor het opsporen en het corrigeren van de onregelmatigheden.

48. De definitie van het begrip „onregelmatigheid", overgenomen uit artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95, is aangepast met het oog op coherentie en juridische duidelijkheid wat de werking en de beginselen betreft die eigen zijn aan het structuurbeleid [16].

49. Gelet op deze gegevens en in het bijzonder de vaste rechtspraak van het Hof, moet de beoordeling of de betrokken praktijken in de hoofdgedingen onregelmatigheden opleveren, wel degelijk aan de hand van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 gebeuren, die anders dan verordening nr. 2988/95 een sectorale verordening is.

50. Een andere uitlegging zou volgens mij de nuttige werking van verordening nr. 1083/2006 in het gedrang brengen en het goede gebruik van de structuurfondsen hinderen.

51. Nu moet worden nagegaan of deze praktijken „onregelmatigheden" kunnen vormen in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006.

2. Strekking van het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006

52. Ik herinner eraan dat volgens de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van verordening 1083/2006 onder „onregelmatigheid" wordt verstaan: „elke inbreuk op een bepaling van het gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld".

53. Met deze bewoordingen bepaalt de Uniewetgever dus de omstandigheden waarin een inbreuk op de toepasselijke wetgeving ertoe kan leiden dat de lidstaten of de Commissie de financiële correcties toepassen die met name in de artikelen 98 tot en met 100 van verordening nr. 1083/2006 worden bedoeld.

54. In de onderhavige zaken luidt de vraag of de handelingen in kwestie, hoewel zij niet tot de werkingssfeer van richtlijn 2004/18 behoren, toch een inbreuk op het Unierecht kunnen opleveren.

55. Vast staat dat uit de Uniebegroting gefinancierde acties volledig in overeenstemming met het Unierecht moeten worden uitgevoerd.

56. Het beginsel van de verenigbaarheid van een door de structuurfondsen gefinancierde verrichting met het Unierecht is een grondbeginsel dat bepaalt of de verrichting in aanmerking komt voor Europese financiering.

16 — Zie in dit verband voetnoot 1 van het document van de Commissie met als opschrift „Richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor door de structuurfondsen en het cohesiefonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten" (COCOF 07/0037/03).

57. Dit beginsel is vastgesteld in artikel 9, lid 5, van verordening nr. 1083/2006, dat is opgenomen in titel I van deze verordening met als opschrift „Doelstellingen en algemene bepalingen inzake de bijstandsverlening". Volgens deze bepaling zijn „[d]e uit de [structuur]fondsen gefinancierde concrete acties [...] in overeenstemming met het Verdrag en met alle krachtens het Verdrag vastgestelde besluiten".

58. Dit beginsel wordt eveneens vermeld in overweging 22 van deze verordening. Het wordt herhaald in artikel 11 van de standaardsubsidieovereenkomst van het EFRO [17] en aangezien het een sleutelbepaling van een verzoek om subsidie vormt, in alle voor projecthouders bestemde informatiegidsen [18], alsook in alle met de eindbegunstigde van de fondsen gesloten financieringsovereenkomsten.

59. In het kader van de hoofdgedingen is het beginsel van de verenigbaarheid van een door de structuurfondsen gefinancierde concrete actie met het Unierecht opgenomen in de gids van het Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și Locuințelor (ministerie voor Ontwikkeling, Openbare Werken en Huisvesting) betreffende de uitvoering van prioritaire as nr. 3 van het operationeel programma 2007-2013 en blijkt het met name uit de criteria om in aanmerking te komen voor de financiering [19].

60. Overeenkomstig dit beginsel moet elke door de structuurfondsen gefinancierde verrichting, en derhalve elke daarmee samenhangende uitgave, in overeenstemming zijn met de wetgeving van de Unie en verenigbaar zijn met het door de Uniewetgever gevoerde beleid.

61. Wanneer de begunstigde van deze fondsen, die optreedt in zijn hoedanigheid van aanbestedende dienst, bij de uitvoering van een door de structuurfondsen medegefinancierde concrete actie, de op hem rustende verplichtingen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten van richtlijn 2004/18 niet naleeft, kan deze handeling dus een „onregelmatigheid" opleveren in de zin van artikel 2, punt 7 van verordening nr. 1083/2006, aangezien zij een regel van het Unierecht miskent.

62. Quid echter wanneer in omstandigheden als die van het hoofdgeding de waarde van de opdrachten lager is dan de in artikel 7 van richtlijn 2004/18 bepaalde drempelbedragen [20], zodat de plaatsing van deze opdrachten buiten de werking van de in deze tekst bepaalde regels en beginselen valt?

63. Ontsnappen de nalatigheden, inbreuken of misbruiken van de begunstigde van de structuurfondsen aan de kwalificatie van „onregelmatigheden" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 omdat deze handelingen geen inbreuk op het Unierecht vormen?

64. Ik meen van niet. Dergelijke inbreuken moeten onder het begrip „onregelmatigheid" kunnen vallen.

17 — Artikel 11 van deze overeenkomst vermeldt de onregelmatigheden, waaronder een schending van de Europese verplichtingen, die, na afloop van een controle, tot gedeeltelijke of gehele terugbetaling van de subsidie kunnen leiden.

18 — Zie met name de informatiegids betreffende een verzoek om subsidie uit het EFRO, beschikbaar op de website van de région Centre (Frankrijk) op het volgende adres: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Zie het tweede document dat is vermeld in voetnoot 9, afdeling I.5, onder de criteria om in aanmerking te komen voor de financiering (Cheltuieli eligibile), blz. 8, en afdeling II, blz. 13. Zie ook het adres van de website dat in voetnoot 8 wordt vermeld (blz. 155 van het document).

20 — Krachtens artikel 7, onder a) en c), van deze richtlijn is deze van toepassing, enerzijds, op overheidsopdrachten voor leveringen en diensten waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter dan 162 000 EUR en, anderzijds, op overheidsopdrachten voor werken waarvan de geraamde waarde exclusief btw gelijk is aan of groter dan 6 242 000 EUR.

65. In de eerste plaats waren de begunstigden van de subsidie, in hun hoedanigheid van aanbestedende dienst, in de hoofdgedingen, gelet op de waarde van de opdrachten, weliswaar niet verplicht de regels van richtlijn 2004/18 na te leven, maar dat neemt niet weg dat de gunning van deze opdrachten, zoals elke overheidshandeling die de voorwaarden voor het verrichten van economische activiteiten vaststelt, de beginselen van het VWEU in acht moet nemen en moet voldoen aan de daaruit voortvloeiende vereisten, zoals nader verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof.

66. De Uniewetgever heeft aldus in overweging 2 van richtlijn 2004/18 bepaald dat ongeacht het bedrag van de opdrachten die worden afgesloten in de lidstaten voor rekening van de staat, territoriale lichamen en andere publiekrechtelijke instellingen, de procedure voor het plaatsen van opdrachten de beginselen van het VWEU moet eerbiedigen, met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie.

67. Zoals het Hof in herinnering heeft gebracht in zijn arrest Impresa Edilux en SICEF [21] geldt deze verplichting voor het plaatsen van overheidsopdrachten die een „duidelijk grensoverschrijdend belang" vertonen [22], dit wil zeggen dat de plaatsing van belang kan zijn voor de in de andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers.

68. Of er al dan niet een duidelijk grensoverschrijdend belang bestaat, wordt vastgesteld op basis van bepaalde objectieve criteria, zoals het economische belang van de opdracht, de plaats van de uitvoering ervan of de technische kenmerken ervan. [23]

69. In de onderhavige zaken zal het dus aan de verwijzende rechter staan om via een gedetailleerde beoordeling van alle relevante gegevens waarover hij beschikt, te bepalen of de opdrachten in kwestie een dergelijk belang vertoonden. [24]

70. Naar mijn mening en gelet op de beschikbare gegevens is het onwaarschijnlijk dat de door het Județul Neamț geplaatste opdracht (zaak C-260/14) een belang heeft kunnen vertonen voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen gezien de geringe economische waarde van de overeenkomst en de plaats waar zij moest worden uitgevoerd. De stad Piatra Neamț (Roemenië) ligt immers op 433 km van de Bulgaarse grens en de waarde van de opdracht bedroeg 19 410 EUR.

71. Mijn standpunt over de door het Județul Bacău geplaatste opdracht (zaak C-261/14) is echter genuanceerder. Weliswaar bevindt de stad Bacău zich op ongeveer 370 km van de Bulgaarse grens, maar de waarde van de overeenkomst bedroeg 2 820 515 EUR. Dit bedrag is zeker niet verwaarloosbaar. Het is dus niet uitgesloten dat met name in Bulgarije gevestigde ondernemingen belangstelling hadden kunnen tonen.

72. Ingeval de verwijzende rechter zou oordelen dat een van deze opdrachten een belang kon vertonen voor in andere lidstaten gevestigde ondernemingen, zouden de inbreuken in kwestie een „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 kunnen opleveren, voor zover zij een schending van de beginselen van het VWEU vormen. Het staat echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze handelingen de algemene begroting van de Unie door een onverschuldigde uitgave effectief hebben benadeeld.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak. De Commissie vermeldt deze rechtspraak in punt 1.3 van haar interpretatieve mededeling over de gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (PB 2006, C 179, blz. 2) alsook op blz. 11 van de bovenvermelde richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor door de structuurfondsen en het cohesiefonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

23 — Arresten Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsook Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 — Arrest Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73. In de tweede plaats mag niet worden vergeten dat, ongeacht de aard van de inbreuk, de onwettigheid is gepleegd in het kader van een concrete actie waarvoor een Europese financiering is ontvangen. Deze financiering leidt er immers toe dat de concrete actie, alsook alle erop toepasselijke regels van het nationale recht binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

74. Bijgevolg ben ik van mening dat het criterium inzake de schending van het Unierecht ruim moet worden uitgelegd, in de zin dat het zowel de inbreuken op het Unierecht stricto sensu omvat, als de inbreuken op de nationale wetgeving inzake de toepassing van het Unierecht.

75. De doelstellingen en de opzet van verordening nr. 1083/2006 pleiten bovendien voor een dergelijke uitlegging.

76. Voor zover het EFRO gebruikmaakt van de financiële middelen van de Unie, dient het in de eerste plaats het beginsel van goed financieel beheer in acht te nemen, dat vereist dat de begrotingskredieten in overeenstemming met de beginselen van spaarzaamheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden gebruikt.

77. Dit beginsel, dat van toepassing is op alle begrotingsdomeinen waarvoor het gedeeld beheer geldt, is opgenomen in artikel 317 VWEU [25] en is door vaste rechtspraak [26] erkend. Het is een van de basisbeginselen van verordening nr. 2988/95 en de draagwijdte ervan is bepaald in hoofdstuk 7 van titel II van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen [27], met name in artikel 27.

78. In overeenstemming met het beginsel van het goed financieel beheer hebben de in het kader van verordening nr. 1083/2006 vastgestelde regels als doel ervoor te zorgen dat de structuurfondsen wettig en correct worden gebruikt teneinde, enerzijds de financiële belangen van de Unie te beschermen en anderzijds een efficiënte uitvoering van de operationele programma's te garanderen. [28]

79. Een dergelijke doelstelling kan echter slechts worden bereikt als de uit de structuurfondsen toegekende subsidies betrekking hebben op handelingen en uitgaven die noch volgens het Unierecht, noch volgens het nationale recht onregelmatig zijn. Slechts onder die voorwaarde kan de efficiënte werking van de structuurfondsen worden gegarandeerd, namelijk door ervoor te zorgen dat zij geen frauduleuze verrichtingen financieren, die soms daden van favoritisme of corruptie vormen.

80. Aldus kan in het kader van de betrokken aanbestedingsprocedures niet worden uitgesloten dat de begunstigden van de subsidie, die optreden als aanbestedende dienst, door dergelijke restrictieve selectiecriteria te gebruiken die in strijd zijn met de nationale aanbestedingsregels, niet de bedoeling hebben gehad bepaalde inschrijvers van de opdracht uit te sluiten of een van hen te bevoordelen. Deze criteria hebben in ieder geval bepaalde marktdeelnemers verhinderd of ervan weerhouden om in te schrijven voor de betrokken opdrachten en bijgevolg het aantal marktdeelnemers dat in aanmerking kwam om de opdrachten uit te voeren duidelijk verminderd. In dergelijke gevallen, die bijzonder vaak voorkomen bij het plaatsen van overheidsopdrachten [29], kunnen de betrokken selectiecriteria aan één

25 — Volgens artikel 317, eerste alinea, VWEU „voert [de Commissie] de begroting in samenwerking met de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van het ter uitvoering van artikel 322 vastgestelde reglement uit onder haar eigen verantwoordelijkheid, binnen de grenzen der toegekende kredieten en met het beginsel van goed financieel beheer. De lidstaten werken met de Commissie samen om te verzekeren dat de toegekende kredieten volgens het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt".

26 — Zie met name arrest Ierland/Commissie (C-199/03, EU:C:2005:548, punt 25).

27 — PB L 248, blz. 1. Verordening zoals gewijzigd door verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB L 390, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1605/2002").

28 — Zie met name overwegingen 61 en 66 van deze verordening.

29 — Zie rapport van de Rekenkamer van de Europese Unie met als opschrift „Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pensant sur la gestion financière du budget de l'UE", *Bureau voor publicaties van de Europese Unie*, 2014, in het bijzonder blz. 100, punt 14.

onderneming een onrechtmatig voordeel verschaffen dat strijdig is met de doelstelling zelf van de Europese financiering. In deze omstandigheden is de niet-naleving van de nationale wetgeving een handeling die de financiële belangen van de Unie kan benadelen op dezelfde wijze als een handeling die de regels van het Unierecht schendt. In punt 45 van zijn arrest Baltlanta [30] heeft het Hof gepreciseerd dat de algemene begroting van de Unie moet worden beschermd „tegen elke handeling die en elk nalaten dat deze begroting zou kunnen schaden". Het enige verschil bestaat misschien in de ernst van de inbreuk, de omvang van de eruit voortvloeiende financiële implicaties en de zwaarte van de vast te stellen financiële correctie.

81. In ieder geval en in overeenstemming met het beginsel fraus omnia corrumpit brengt de inbreuk op de nationale wetgeving mee dat de verrichting niet in aanmerking komt voor Europese financiering.

82. Om de financiële belangen van de Unie te vrijwaren tegen elke fraude en de doelstellingen van de Uniewetgever in het kader van de bijstand uit de structuurfondsen volledig te verwezenlijken, moeten de inbreuken op de nationale wetgeving in het kader van een verrichting die het voorwerp is van cofinanciering op dezelfde wijze worden bestraft als de inbreuk op de regels van het Unierecht en moeten zij bijgevolg als „onregelmatigheden" worden gekwalificeerd in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006.

83. Het is overigens gelet op deze doelstellingen dat het Hof in punt 48 van het arrest Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) heeft geoordeeld dat het begrip „onregelmatigheid" betrekking heeft op het „onrechtmatige gebruik van Uniegelden". Het onrechtmatige gebruik van Uniegelden kan echter niet alleen voortvloeien uit de schending van de regels van het Unierecht, maar ook uit een schending van de bepalingen van nationaal recht.

84. Ook wat de opzet van verordening nr. 1083/2006 betreft en in het bijzonder de nationale beheers- en controlesystemen die deze instelt, moet een ruime en dynamische uitlegging van het criterium inzake de inbreuk op een bepaling van het Unierecht worden gegeven.

85. Om ervoor te zorgen dat de structuurfondsen doeltreffend en regelmatig worden gebruikt, moeten de lidstaten in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer [31] goede beheers- en controlesystemen opzetten die kunnen garanderen dat de begunstigde van de fondsen de verplichtingen heeft vervuld die hem aanspraak geven op uitkering van de in het vooruitzicht gestelde financiële bijstand, in overeenstemming met het Unierecht en het toepasselijke nationale recht [32].

86. Artikel 60, onder a) en b), van verordening nr. 1083/2006 stelt aldus dat de managementautoriteit er, overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, voor verantwoordelijk is, enerzijds, erop toe te zien dat de concrete acties „gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften" en anderzijds te controleren of de door de begunstigden gedeclareerde uitgaven „met de communautaire en nationale voorschriften in overeenstemming zijn".

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. In de zaak die tot dit arrest leidde, moest het Hof het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 38, lid 1, onder e), van verordening nr. 1260/1999 uitleggen, met betrekking tot de financiële controle die de lidstaten moeten uitvoeren wat de bijstand uit de structuurfondsen betreft (de regels van deze bepaling zijn thans opgenomen in de artikelen 60 en 61 van verordening nr. 1083/2006).

31 — Zie arrest Italië/Commissie (T-308/05, EU:T:2007:382, punt 109).

32 — Zie in dit verband arrest Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) waarin het Hof uitdrukkelijk heeft verwezen naar artikel 4 van verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1260/1999 met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (PB L 63, blz. 21). Dit artikel 4 bepaalde zeer duidelijk dat de beheers- en controlesystemen met betrekking tot de uitvoering van een operationeel programma, procedures moesten behelzen om te verzekeren dat de medegefinancierde diensten de geldende nationale en communautaire voorschriften betreffende, in het bijzonder, de subsidiabiliteit van de uitgaven uit de structuurfondsen in het kader van het betrokken bijstandspakket en de regels inzake de plaatsing van overheidsopdrachten waren nageleefd. Verordening nr. 1083/2006 heeft verordeningen nr. 1260/1999 en nr. 438/2001 ingetrokken en deze regels zijn thans opgenomen in de artikelen 60 en 61 van eerstgenoemde verordening.

87. In dezelfde zin bepaalt artikel 61, onder b), ii), van deze verordening dat de voor een operationeel programma aangewezen certificeringsautoriteit met name tot taak heeft te certificeren dat „de gedeclareerde uitgaven in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften en zijn gedaan voor concrete acties die aan de hand van de voor het programma geldende criteria zijn geselecteerd voor financiering en in overeenstemming zijn met de communautaire en de nationale voorschriften”.

88. Dezelfde verplichtingen rusten in overeenstemming met artikel 62, lid 1, van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1828/2006, op de auditautoriteit.

89. De lidstaten zijn dus verplicht de Europese financiering volledig of gedeeltelijk op te heffen wanneer zij inbreuken vaststellen bij de toepassing van de Uniewetgeving of van de nationale wetgeving, aangezien de verenigbaarheid van de verrichting met de geldende communautaire en nationale bepalingen een voorwaarde is voor de verrichting om in aanmerking te komen voor financiering.

90. De financiële correcties die zij in overeenstemming met artikel 98 van verordening nr. 1083/2006 moeten vaststellen, hebben bovendien als doel „een situatie te herstellen waarin alle uitgaven die het voorwerp zijn van een aanvraag tot medefinanciering uit de structuurfondsen wettig en regelmatig zijn in overeenstemming met de regels en regelingen die van toepassing zijn op nationaal niveau en op het niveau van de Unie” [33].

91. Ik stel vast dat de controles die de lidstaten moeten uitvoeren dus tot doel hebben de wettigheid en de regelmatigheid van alle verrichtingen te garanderen [34], niet enkel wat het Unierecht betreft, maar ook wat het nationale recht betreft en dit in alle, zowel administratieve, financiële, technische of fysieke aspecten ervan [35].

92. In deze context is het beperken van de draagwijdte van het begrip „onregelmatigheid” tot de inbreuken op het „Unierecht” stricto sensu volgens mij contradictoir en dreigt dit het nuttige effect te ontnemen aan de in het kader van verordening nr. 1083/2006 vastgestelde controleprocedures.

93. Bovendien komt een dergelijke uitlegging mij kunstmatig voor. Alle gegevens die ik heb onderzocht, lijken er immers op te wijzen dat de medefinanciering betrekking heeft op één enkele en ondeelbare verrichting waarvan de wettigheid slechts als een geheel kan worden opgevat, dit wil zeggen in het kader van de toepasselijke regels van het Unierecht „en” van de nationale wetgeving. Als de actie is uitgevoerd of de uitgave is gedaan met schending van de regels van het nationale recht, komt zij niet meer in aanmerking voor financiering door het EFRO. De naleving van de communautaire en de nationale regels heeft dezelfde doelstelling. Het heeft dus geen zin om een onderscheid te maken tussen de niet-nakoming die tot de werkingssfeer van het Unierecht behoort en die welke het nationale recht betreft.

33 — Zie overweging 3 van het besluit van de Commissie van 19 oktober 2011 tot goedkeuring van de richtsnoeren betreffende de principes, de criteria en de indicatieve schalen die de diensten van de Commissie toepassen bij de vaststelling van financiële correcties op grond van de artikelen 99 en 100 van verordening nr. 1083/2006 [C(2011) 7321 definitief]. Zie eveneens, blz. 2 van de richtsnoeren betreffende de principes, de criteria en de indicatieve schaal die de diensten van de Commissie moeten toepassen bij de vaststelling van financiële correcties op grond van artikel 39, lid 3, van verordening nr. 1260/1999 [C(2001) 476].

34 — Zie overweging 66 van verordening nr. 1083/2006. Zie eveneens artikelen 28 bis, lid 2, onder d), en 53 ter, lid 2, van verordening nr. 1605/2002 [artikel 59, lid 2, van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening nr. 1605/2002 (PB L 298, blz. 1)], alsook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad, met als opschrift „De respectieve verantwoordelijkheden van de lidstaten en de Commissie bij het gedeeld beheer van de Structuurfondsen en het Cohesiefonds – Bestaande situatie en vooruitzichten voor de nieuwe programmeerperiode ná 2006” [COM(2004) 580 definitief].

35 — Artikel 13, lid 2, van verordening nr. 1828/2006.

94. Deze gegevens, die voortvloeien uit de opzet zelf van verordening nr. 1083/2006, steunen de ruime uitlegging van het criterium inzake de schending van het Unierecht, namelijk dat het niet enkel betrekking heeft op de schending van het Unierecht maar ook op die van bepalingen van het nationale recht die behoren tot de werkingssfeer van het Unierecht.

95. Overigens anticipeert een dergelijke uitlegging slechts op de wijzigingen die door de Uniewetgever zijn ingevoerd in verordening nr. 1303/2013 en in het bijzonder wat de definitie van het begrip „onregelmatigheid" betreft.

96. Ik wijs erop dat deze verordening, verordening nr. 1083/2006 met ingang van 1 januari 2014 intrekt.

97. Het begrip „onregelmatigheid" heeft voortaan, volgens artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013 betrekking op „elke inbreuk op het Unierecht *of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan*" [36].

98. Het beginsel van de verenigbaarheid van de concrete actie met het Unierecht en het nationale recht, dat wordt gesteld in artikel 6 van deze verordening, met als opschrift „Naleving van het recht van de Unie en het nationale recht", bepaalt nu dat concrete acties die door de structuurfondsen worden gesteund „in overeenstemming [moeten] zijn met het toepasselijke recht van de Unie *en het nationale recht betreffende de toepassing hiervan*" [37].

99. Bovendien hebben de management- en controleautoriteiten voortaan, volgens artikel 125, lid 4, onder a), van deze verordening de taak te verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de eraan verbonden uitgaven in overeenstemming zijn met de toepasselijke wetgeving van de Unie en het nationale recht betreffende de toepassing hiervan.

100. Het „nationale recht betreffende de toepassing [van het recht van de Unie]" bestaat uit het geheel van de regels van de interne rechtsorde met betrekking tot de toepassing en de uitvoering van de Uniewetgeving. Deze uitdrukking betreft niet enkel de nationale wetgeving die voortvloeit uit de omzetting van het Unierecht, maar ook alle regels die tot doel hebben het Unierecht op nationaal vlak uit te voeren, zoals de nationale regels die bepalen of uitgaven in aanmerking komen voor een Europese financiering.

101. Gelet op al deze gegevens meen ik dus dat de schending door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van de nationale bepalingen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie, een „onregelmatigheid" kan opleveren in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, voor zover de algemene begroting van de Europese Unie als gevolg van deze handeling door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

B – *Tweede prejudiciële vraag: aard van de financiële correcties*

102. Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter vernemen wat de aard is van de financiële correcties die de lidstaten moeten vaststellen op grond van artikel 98, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1083/2006.

36 — Cursivering van mij.

37 — Idem.

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

104. De verwijzende rechter wil in het bijzonder vernemen of deze correcties een „administratieve maatregel" vormen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95, of een „administratieve sanctie" in de zin van artikel 5, onder c), van deze verordening.

105. Het Hof heeft reeds meermaals gepreciseerd dat „de verplichting om een door een onregelmatige praktijk ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen [...] geen sanctie vormt, maar het loutere gevolg is van de vaststelling dat niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was" [38].

106. Ik zie geen reden om van deze rechtspraak af te wijken.

107. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging te oordelen dat artikel 98, lid 2, eerste lid, van verordening nr. 1083/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de financiële correcties die de lidstaten moeten vaststellen wegens een onregelmatigheid betreffende de medegefinancierde verrichting, een „administratieve maatregel" vormen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95.

108. Gelet op het antwoord dat ik in overweging geef, moeten de derde en de vierde vraag van de verwijzende rechter niet worden onderzocht. Uit de formulering van deze vragen en de motivering van de verwijzingsbeslissingen blijkt immers dat de Curtea de Apel Bacău deze vragen heeft gesteld voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de financiële correcties die door de lidstaten op grond van artikel 98, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 1083/2006 zijn vastgesteld, „administratieve sancties" zijn in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95.

IV – **Conclusie**

109. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Curtea de Apel Bacău (hof van beroep van Bacău) gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De schending door een aanbestedende dienst, tevens begunstigde van een subsidie van de structuurfondsen, van de nationale bepalingen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, bij het plaatsen van de opdracht voor de uitvoering van de gesubsidieerde actie kan een „onregelmatigheid" opleveren in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999, voor zover de algemene begroting van de Europese Unie als gevolg van deze handeling door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

2) Artikel 98, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 moet aldus worden uitgelegd dat de financiële correcties die de lidstaten moeten vaststellen wegens een onregelmatigheid betreffende de medegefinancierde verrichting, een „administratieve maatregel" vormen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen."

38 — Zie arrest Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).