



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

30. jaanuar 2024*

Eelotsusetaotlus – Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfond – Määrus (EÜ) nr 1083/2006 – Artiklid 99 ja 101 – Avastatud eeskirjade eiramisega seotud finantskorrektsioonid – Määrus (EL) 2021/1060 – Artikkel 104 – Komisjoni tehtud finantskorrektsioonid – Komisjoni otsus, millega osaliselt tühistatakse fondist saadud toetus – Kehtivus – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikkel 41 – Õigus heale haldusele – Artikli 47 esimene lõik – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus

Kohtuasjas C-471/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Administrativen sad Sofia-gradi (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria) 4. juuli 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 13. juulil 2022, menetluses

Agentsia „Patna infrastrukтура“

versus

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007–2013 i direktor na direktsia „Koordinationia na programi i proekti“ v Ministerstvo na transporta (RUO),

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, kohtunikud N. Piçarra (ettekandja), M. Safjan, N. Jääskinen ja M. Gavalec,

kohtujurist: T. Čapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Agentsia „Patna infrastrukтура“, esindaja: I. Ivanov,

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

- Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007–2013 i direktor na direktsia „Koordination na programmi i proekti“ v Ministerstvo na transporta (RUO), esindaja: M. Georgiev,
- Bulgaaria valitsus, esindaja: T. Mitova,
- Euroopa Komisjon, esindajad: P. Carlin, D. Drambozova ja G. Wils,

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

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab esiteks komisjoni 27. juuli 2021. aasta otsuse C(2021) 5739 (final) transpordi rakenduskava 2007–2013 alusel Bulgaaria lähenemiseesmärgi osana eraldatud Ühtekuuluvusfondi toetuse osalise tühistamise kohta (edaspidi „27. juuli 2021. aasta otsus“) kehtivust ning teiseks seda, kuidas tõlgendada Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikleid 41 ja 47, ELTL artikli 296 kolmandat lõiku ning nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 (ELT 2006, L 210, lk 25), artikleid 98 ja 100.
- 2 Taotlus on esitatud Agentsia „Patna infrastruktuura“ (maanteetaristu agentuur, Bulgaaria) (edaspidi „API“) ja Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Transport“ 2007–2013 i direktor na direktsia „Koordination na programmi i proekti“ v Ministerstvo na transporta (transpordi rakenduskava 2007–2013 korraldusasutuse juhataja ning programmide ja projektide koordineerimise direktoraadi direktor transpordiministeriumis, Bulgaaria) (edaspidi „korraldusasutus“) vahelises kohtuvaidluses, mille ese on nimetatud asutuse poolt API-le 29. detsembri 2021. aasta kirjaga kohaldatud finantskorrektsioon suurusega 5% sellise 27. veebruaril 2012 sõlmitud lepingu maksumusest, mida rahastati transpordi rakenduskava 2007–2013 raames antud toetusega.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Määrus nr 1083/2006

- 3 Määruse nr 1083/2006 põhjenduses 65, mis on põhikohtuasja suhtes *ratione temporis* kohaldatav, oli ette nähtud:

„Vastavalt subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele peaksid liikmesriigid kandma esmavastutust meetmete rakendamise ja kontrolli eest.“

4 Määruse artikli 2 punkt 7 oli sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

7) *eeskirjade eiramine* – igasugune ühenduse õiguse sätete rikkumine, mis tuleneb majandustegevuses osaleja teost või tegevusest, millel on või oleks Euroopa Liidu üldeelarvet kahjustav mõju põhjendamata kuluartikli üldeelarvest debiteerimise tõttu.“

5 Määruse artiklis 60 „Korraldusasutuse ülesanded“ oli ette nähtud:

„Korraldusasutuse ülesanne on juhtida ja ellu viia rakenduskava vastavalt usaldusväärse finantsjuhtimise põhimõttele, eelkõige selleks, et:

a) tagada rahastamiseks valitud toimingute vastavus asjaomase rakenduskava suhtes kohaldatavatele nõuetele ja kohaldatavate ühenduse ja riigisiseste eeskirjade järgimine kogu rakendamisperioodi jooksul;

[...]“.

6 Sama määruse artikli 70 „Juhtimine ja kontroll“ lõigetes 1 ja 2 oli sätestatud:

„1. Liikmesriigid vastutavad rakenduskavade juhtimise ja kontrolli eest eelkõige järgmiste meetmete abil:

a) selle tagamine, et rakenduskavade juhtimis- ja kontrollisüsteemid on kehtestatud vastavalt artiklitele 58 kuni 62 ning need toimivad tõhusalt;

b) eeskirjade eiramiste vältimine, avastamine ja kõrvaldamine ning põhjendamatult makstud summade tagasinõudmine võimaluse korral koos viivisega hilinevad maksetelt. Nad teatavad nendest ning haldus- ja kohtumenetluste kulgemisest [Euroopa K]omisjonile.

2. Kui toetusesaajale põhjendamatult tehtud makseid ei ole võimalik tagasi saada, vastutab liikmesriik kaotatud summade Euroopa Liidu üldeelarvesse tagasi maksmise eest, kui on kindlaks tehtud, et kahju on tekkinud temapoolse vea või hooletuse tagajärjel.“

7 Määruse nr 1083/2006 artikkel 98 „Liikmesriikide tehtavad finantskorrektsioonid“ oli sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriikidel lasub esmane vastutus eeskirjade eiramise uurimise eest, meetmete võtmise eest toimingute või rakenduskavade laadi või nende rakendamise ja kontrollimise tingimusi käsitlevate suuremate muudatuste avastamise korral ning nõutavate finantskorrektsioonide tegemise eest.

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

[...].

8 Määruse artiklis 99 „Korrektsoonide kriteeriumid“ oli ette nähtud:

„1. Komisjon võib finantskorrektsioonide tegemisel rakenduskavale antud ühenduse toetuse täielikult või osaliselt tühistada, kui ta leiab pärast vajalike kontrollide tegemist, et

- a) rakenduskava juhtimis- ja kontrollsüsteemis on tõsiseid puudusi, mis ohustavad programmile juba antud ühenduse toetust;
- b) tõendatud kuluaruandes sisalduvad kulud on seotud eeskirjade eiramisega, mida liikmesriik ei ole enne käesolevas lõikes sätestatud korrektsoonimenetluse alustamist kõrvaldanud;
- c) liikmesriik ei ole täitnud artiklist 98 tulenevaid kohustusi enne käesolevas lõikes sätestatud korrektsoonimenetluse alustamist.

2. Komisjon teeb finantskorrektsioone vastavalt igale avastatud eeskirjade eiramise juhule, otsustades eeskirjade eiramise süstemaatilisuse põhjal, kas tuleks kohaldada ühtse määraga või ekstrapoleeritud korrektsoone.

3. Komisjon võtab korrektsooni summa üle otsustades arvesse eeskirjade eiramise olemust ja tõsidust ning asjaomases rakenduskavas leitud puuduste rahaliste tagajärgede ulatust.

4. Kui komisjoni seisukoha aluseks on mitte tema enda teenistustes töötavate audiitorite tuvastatud faktid, teeb ta oma järeldused finantstagajärgede kohta pärast seda, kui on kontrollinud liikmesriigi poolt artikli 98 lõike 2 raames võetud meetmeid, artikli 70 lõike 1 punkti b kohaselt esitatud aruandeid ja muid liikmesriigilt saadud vastuseid.

5. Kui liikmesriik ei täida artikli 15 lõikes 4 nimetatud kohustusi, võib komisjon seoses sellega, millises ulatuses on jäetud kohustused täitmata, finantskorrektsioone tehes asjaomasele liikmesriigile antud struktuurifondide toetuse täielikult või osaliselt tühistada.

Käesolevas lõigus osutatud finantskorrektsioonide suhtes rakendatav määr kehtestatakse kooskõlas käesoleva määruse rakenduseeskirjadega, mille komisjon on vastu võtnud artikli 103 lõikes 3 osutatud korras.“

9 Määruse artiklis 100 „Menetluskord“ oli sätestatud:

„1. Enne finantskorrektsiooni suhtes otsuse tegemist algatab komisjon menetluse, teatades liikmesriigile oma esialgsed järeldused ja nõudes, et liikmesriik esitaks kahe kuu jooksul oma märkused.

[...]

2. Komisjon võtab arvesse kõiki liikmesriigi poolt lõikes 1 nimetatud ajavahemiku jooksul esitatud tõendeid.

3. Kui liikmesriik ei aktsepteeri komisjoni esialgseid järeldusi, kutsub komisjon liikmesriigi ärakuulamisele, kus pooled püüavad partnerlusel põhinevas koostöös jõuda kokkuleppele tähelepanekute ja nendest tehtavate järelduste suhtes.

[...]

5. Kui kokkuleppele ei jõuta, teeb komisjon finantskorrektsioonide kohta otsuse kuue kuu jooksul alates kõnealusest ärakuulamisest, võttes arvesse kõiki menetluse käigus esitatud andmeid ja tähelepanekuid. Kui ärakuulamist ei toimu, algab kuuekuuline ajavahemik kaks kuud pärast komisjonilt saadud kutse kuupäeva.“

10 Sama määruse artiklis 101 „Liikmesriikide kohustused“ oli ette nähtud:

„Komisjoni tehtav finantskorrektsioon ei piira liikmesriigi kohustust nõuda tagasimaksed sisse käesoleva määruse artikli 98 lõike 2 alusel ja nõuda tagasi riigiabi [ELTL] artikli [107] ja nõukogu 22. märtsi 1999. aasta määruse (EÜ) nr 659/1999 (millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [ELTL] artikli [108] kohaldamiseks) [(EÜT 1999, L 83, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 339)] artikli 14 alusel.“

Määrus (EL) 2021/1060

11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. juuni 2021. aasta määruse (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid (ELT 2021, L 231, lk 159), artiklis 104 „Komisjoni tehtavad finantskorrektsioonid“ on sätestatud:

„[...]

2. Enne finantskorrektsiooni kohta otsuse tegemist teatab komisjon liikmesriigile oma järeldused ning annab liikmesriigile võimaluse esitada kahe kuu jooksul oma märkused ja tõendada, et õigusnormide rikkumise tegelik ulatus on väiksem, kui see komisjoni hinnangul on. Seda tähtaega võib vastastik[us]usel kokkuleppel pikendada.

3. Kui liikmesriik ei aktsepteeri komisjoni järeldusi, kutsub komisjon liikmesriigi ärakuulamisele, tagamaks, et komisjonile on kättesaadav kogu asjakohane teave ja kõik märkused, mille alusel teha otsus finantskorrektsiooni kohaldamise kohta.

4. Komisjon teeb finantskorrektsiooni kohaldamise kohta otsuse rakendusaktiga kümne kuu jooksul alates ärakuulamise või komisjoni nõutud lisateabe esitamise kuupäevast, võttes arvesse õigusnormide rikkumise või tõsiste puuduste ulatust, sagedust ja finantsmõju.

Finantskorrektsiooni kohta otsuse tegemisel võtab komisjon arvesse kogu esitatud teavet ja kõiki esitatud märkusi.

[...]“.

Bulgaaria õigus

- 12 Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest eraldatavate vahendite haldamise seaduse (Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite strukturni i investitsionni fondove, DV nr 101, 22.12.2015) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „Euroopa fondide seadus“) on artikli 70 lõikes 1 ette nähtud:

„Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest antava rahalise toetuse võib täielikult või osaliselt tühistada, kohaldades finantskorrektsiooni järgmistel põhjustel:

[...]

9. eeskirjade eiramine, mis kujutab endast neljanda peatüki alusel töövõtja määramise normide rikkumist, mis tuleneb toetusesaaja tegevusest või tegevusetusest, millel on või oleks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele kahjustav mõju;
10. mis tahes muu eeskirjade eiramine, mis kujutab endast kohaldatava liidu ja/või Bulgaaria õiguse rikkumist, mis tuleneb toetusesaaja tegevusest või tegevusetusest, millel on või oleks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidele kahjustav mõju.“
- 13 Euroopa fondide seaduse artikli 71 lõikes 1 on sätestatud, et „finantskorrektsioonide tegemisega tühistatakse Euroopa Sotsiaalfondi kolmanda peatüki alusel antud rahaline toetus või vähendatakse kasutatavate vahendite summat (projekti rahastamiskõlblikud kulud), et saavutada või taastada olukord, kus kõik Euroopa Komisjonile tõendatud kulutused on kooskõlas kohaldatava liidu õiguse ja Bulgaaria õigusega“.
- 14 Euroopa fondide seaduse artiklis 73 on ette nähtud:

„(1) Finantskorrektsiooni alus ja summa määratakse kindlaks projekti heaks kiitnud korraldusasutuse juhi põhjendatud otsusega.

(2) Enne lõikes 1 osutatud otsuse vastuvõtmist peab korraldusasutus tagama, et toetusesaajale antakse võimalus esitada mõistliku aja jooksul, mis ei tohi olla lühem kui kaks nädalat, oma kirjalikud vastuväited finantskorrektsiooni aluse ja summa kohta ning vajaduse korral lisada neile tõendeid.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 15 API on transpordi rakenduskava 2007–2013 toetusesaaja korraldusasutusega sõlmitud lepingu alusel. Pärast hankemenetlusi sõlmis ta nimetatud lepingu täitmise käigus kolm lepingut, mille ese oli tee projekteerimine ja ehitamine.
- 16 Komisjon algatas 18. mail 2017 finantskorrektsiooni menetluse ja andis Bulgaaria Vabariigile märkuste esitamiseks kahekuulise tähtaja. Komisjoni ja selle liikmesriigi tehniline kohtumine toimus 4. detsembril 2019, et selgitada nendi seisukohti. 2. märtsil 2021 toimus ka ärakuulamine, mille järel esitas kõnealune liikmesriik komisjonile lisateavet.

- 17 Bulgaaria Vabariigile adresseeritud 27. juuli 2021. aasta otsuses leidis komisjon, et API korraldas kõnealused kolm hankemenetlust, rikkudes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132) teatud sätteid. Seetõttu tühistas komisjon määruse nr 1083/2006 artikli 99 lõigete 2 ja 3 alusel ühe osa Ühtekuuluvusfondist asjaomasele rakenduskavale antavast toetusest ja kohaldas nende hangetega seotud tegevuste raames deklareeritud kuludele ühtse määraga finantskorrektsiooni suurusega 5%.
- 18 Pärast seda otsust algatas korraldusasutus iga nimetatud hankega seoses finantskorrektsiooni menetluse API suhtes. Seetõttu kohaldas ta 29. detsembri 2021. aasta kirjaga finantskorrektsiooni suurusega 5% ühe asjaomase hankelepingu maksumusest. API esitas selle otsuse peale kaebuse Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 19 Nimetatud kohus kahtleb 27. juuli 2021. aasta otsuse kehtivuses. Ta märgib eelkõige, et lisaks sellele, et komisjon ei ole seda otsust piisavalt põhjendanud ega võtnud arvesse võimalikku vastuolu kõnealuse hanketeate ja hanketingimuste vahel, mis on osa hankedokumentidest, on ta korduvalt tuginenud Euroopa Kohtu praktikale, mis käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 19), tõlgendamist, samas kui tema menetluses olevas kohtuasjas kohaldatav direktiiv on direktiiv 2004/18.
- 20 Lisaks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas harta artikkel 41 lubab komisjonil tuvastada hangete valdkonnas kohaldatavate õigusnormide rikkumise, tuginedes üksnes liikmesriigi seisukohtadele, mitte aga hankija seisukohtadele, kas liikmesriigi pädevad asutused peavad enne finantskorrektsiooni kohaldamist tuvastama eeskirjade eiramise autoomses menetluses või võivad nad tugineda komisjoni tuvastatud eeskirjade eiramisele ning kas sellisel juhul on harta artikliga 47 vastuolus see, kui riigisisese korrektsoonimeetme kontrollimiseks pädevale kohtule on siduv komisjoni tuvastatud eeskirjade eiramine.
- 21 Neil asjaoludel otsustas Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [27. juuli 2021. aasta otsus] saab läbiviidud kontrolli õiguslikule alusele, põhjendusele, ammendavusele ja objektiivsusele esitatavatest nõuetest tulenevalt olla kehtiv ELTL artikli 296 kolmanda lõigu ja [harta] artikli 41 kohase hea halduse põhimõtte alusel?
 2. Kas määruse nr 1083/2006 artiklit 100 tuleb tõlgendada selliselt, et selleks, et komisjoni otsused oleksid õiguspärased, ei pea ta menetluses kõiki õiguslikult olulisi fakte kindlaks tegema, läbi vaatama ja liigitama, vaid peab piirduma oma järelduste tegemisel teabega, mida ta saab suhtlusest liikmesriigiga ning temaga arvamusi või teateid vahetades, ja tegema järeldusi üksnes nende alusel?

3. Kas liikmesriigi pädevatel asutustel, kes on sellises olukorras nagu käesolev, kus on vastu võetud komisjoni jõustunud õigusakt, millega määratakse liikmesriigile finantskorrektsioon seoses eeskirjade eiramisega Euroopa Liidu vahendite eraldamisel kolmes eraldi hankemenetluses, on kohustus viia läbi autonoomne menetlus eeskirjade eiramise tuvastamiseks, et teha finantskorrektsioon vastavalt määruse nr 1083/2006 artiklile 98 õiguspäraselt?
4. Kui vastus eelmisele küsimusele on eitav, kas siis tuleb eeldada, et isikutele on – kooskõlas harta artikli 41 kohase õigusega heale haldusele – tagatud õigus osaleda liikmesriikide finantskorrektsiooni kohaldamise menetluses?
5. Kas harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellises olukorras nagu käesolev, kus on vastu võetud komisjoni jõustunud õigusakt, millega määratakse liikmesriigile finantskorrektsioon seoses eeskirjade eiramisega Euroopa Liidu vahendite eraldamisel kolmes eraldi hankemenetluses, on liikmesriigi kohus seotud komisjoni tuvastuste ja järeldustega, kui ta peab tegema otsuse kaebuse kohta, mis on esitatud liikmesriigi pädeva asutuse tehtud finantskorrektsiooni peale seoses ühega nendest hankemenetlustest, või tuleneb viidatud õigusnormist, et ta peab ulatusliku kohtumenetluse raames kõikide seaduses sätestatud vahenditega kindlaks tegema kohtuasja õiguslikult olulised faktid ja asjaolud ning neid kontrollima, pakkudes välja sobiva õigusliku lahenduse?
6. Kui eelmisele küsimusele vastatakse nii, et liikmesriigi kohus on seotud komisjoni otsusega, sealhulgas tema kindlaks tehtud faktidega, kas siis võib eeldada, et finantskorrektsiooni otsuse saanud isikute õigused tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele harta artikli 47 kohaselt on tagatud?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene ja teine küsimus

22. Kõigepealt tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab oma teises küsimuses määruse nr 1083/2006 artiklile 100, on komisjon käesoleval juhul siiski järginud määruse 2021/1060 artikliga 104 kehtestatud menetlust, leides, et viimati nimetatud artikkel on selles sisalduvate sätete menetluslikku laadi arvestades *ratione temporis* kohaldatav.
23. Neil asjaoludel tuleb kahte esimest küsimust, mida tuleb analüüsida koos, mõista nii, et nendega soovitakse kindlaks teha, kas ELTL artikli 296 teist lõiku, harta artiklit 41 ja määruse 2021/1060 artiklit 104 arvestades on 27. juuli 2021. aasta otsus kehtetu.
24. Mis esimesena puudutab komisjoni poolt harta artikli 41 lõike 2 punktiga a tagatud õiguse olla ära kuulatud väidetavat rikkumist sellega, et toetusesaajat ei kuulatud ära, siis nähtub eelkõige 27. juuli 2021. aasta otsuse põhjendustest 22–27 ning korraldusasutuse, Bulgaaria valitsuse ja komisjoni kirjalikest seisukohtadest, et kuigi määruse 2021/1060 artikkel 104 ei näe sõnaselgelt ette komisjoni kohustust toetusesaajat ära kuulata, osalesid nii selle asutuse kui ka API esindajad käesoleval juhul tehnilisel koosolekul ja komisjoni korraldatud ärakuulamisel selles artiklis ette nähtud menetluse raames.

- 25 Teisena tuleb seoses väidetavalt ETL artikli 296 teises lõigus ja harta artikli 41 lõike 2 punktis c ette nähtud põhjendamiskohustuse rikkumisega komisjoni poolt meenutada, et põhjendusest peab selgelt ja üheselt nähtuma akti andja arutluskäik, mis võimaldab huvitatud isikutel akti põhjuseid mõista ja pädeval kohtul kontrolli teostada (vt eelkõige 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63; 22. märtsi 2001. aasta kohtuotsus Prantsusmaa *vs.* komisjon, C-17/99, EU:C:2001:178, punkt 35, ning 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus EPSU *vs.* komisjon, C-928/19 P, EU:C:2021:656, punkt 108).
- 26 Põhjendamise nõuet hinnates tuleb niisiis arvestada juhtumi asjaolusid, eelkõige akti sisu, põhjenduste olemust ja huvi, mis võib selgituste saamiseks olla akti adressaatidel või teistel isikutel, keda akt otseselt ja isiklikult puudutab. Seega ei ole nõutud, et põhjenduses oleks täpsustatud kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mida võib pidada asjakohaseks (vt selle kohta 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63, ning 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Deutsche Telekom *vs.* komisjon, C-280/08 P, EU:C:2010:603, punkt 131).
- 27 Selles suhtes esitas komisjon kõigepealt vastavalt määruse 2021/1060 artikli 104 lõikes 2 ettenähtule 27. juuli 2021. aasta otsuse põhjendustes 28–36 põhjendused, mille alusel ta tegi järelduse eeskirjade eiramise kohta ning vastas kõnealuse otsuse põhjendustes 49–67 Bulgaaria Vabariigi argumentidele, mis olid esitatud mitme teabevahetuse käigus, mis toimusid artiklis 104 ette nähtud menetluse käigus. Komisjon hindas seega, kas põhjendusi, millele see liikmesriik tugines, võib pidada erandlikeks asjaoludeks, mis õigustavad käesolevas asjas viidatud direktiivi 2004/18 sätetest kõrvalekaldumist.
- 28 Mis puudutab seejärel argumenti, et komisjon ei võtnud finantskorrektsiooniga hõlmatud kolme lepingu puhul arvesse igäühe eripära, siis nähtub 27. juuli 2021. aasta otsuse põhjendustest 32 ja 33 ning eelkõige põhjendustest 56–59, et hankija kehtestas igale konsortsiumi liikmele, kellega lepingud sõlmiti, iga lepingu puhul samasuguse nõude, milleks on kogemused teede ehitamiseks, mille kandevõime on 11,5 tonni telje kohta, ilma et seda õigustaks mõni erandlik asjaolu. Komisjon pidas 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsuse Borta (C-298/15, EU:C:2017:266) punktile 91 tuginedes ebaproportsionaalseks seda nõuet, mis on ühetaoliselt kehtestatud kõigile konsortsiumi liikmetele, sõltumata nende konkreetsetest kutseoskustest selles konsortsiumis.
- 29 Asjaolu, et see kohtuotsus puudutab direktiivi 2004/17, samas kui põhikohtuasjas kohaldatav direktiiv on direktiiv 2004/18, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei välista direktiivi 2004/17 ega selle kohtuotsuse asjakohasust. Neil kahel direktiivil on nimelt sarnane ese, neil on sama õiguslik alus ja direktiivi 2004/18 asjaomane säte on sõnastatud samamoodi nagu direktiivi 2004/17 vastav säte, kusjuures 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Borta (C-298/15, EU:C:2017:266) viitab ka 7. aprilli 2016. aasta kohtuotsusele Partner Apelski Dariusz (C-324/14, EU:C:2016:214), mis käsitleb direktiivi 2004/18 tõlgendamist.
- 30 Mis viimaseks puudutab väidetavat vastuolu avaldatud hanketeate ja hanketingimuste vahel, mis on osa hankedokumentidest, küsimuses, kas kvalifitseerimise tingimustele peab vastama iga konsortsium või iga konsortsiumi liige eraldi, siis tuleb tõdeda, et pooled ei ole määruse 2021/1060 artikli 104 alusel läbi viidud finantskorrektsiooni menetluse käigus sellisele vastuolule – eeldusel, et see on tõendatud – tuginenud. Seega ei saa komisjonile selle suhtes ette heita põhjendamiskohustuse rikkumist.
- 31 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et esimese ja teise küsimuse koos analüüsimisel ei ilmnenu ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada 27. juuli 2021. aasta otsuse kehtivust.

Kolmas ja neljas küsimus

- 32 Kolmanda ja neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõiget 2 koostoimes harta artikliga 41 tuleb tõlgendada nii, et kui kõnealuse määruse artikli 99 alusel vastu võetud otsuses tuvastab komisjon eeskirjade eiramise määruse artikli 2 punkti 7 tähenduses ja kohaldab seetõttu liikmesriigile finantskorrektsiooni, peavad pädevad riigisisised asutused nõudma sisse alusetult saadud summad, kohaldades toetusesaajale finantskorrektsiooni autonoomse haldusmenetluse tulemusel.
- 33 Määruse nr 1083/2006 artiklitest 98 ja 99 tuleneb määruse põhjendust 65 arvestades, et esiteks on liikmesriigi ülesanne kontrollida rahaliste vahendite nõuetekohast kasutamist ja vajaduse korral tuvastada eeskirjade eiramine selle määruse artikli 2 punkti 7 tähenduses. Kõnealuse määruse artikli 98 lõike 2 esimeses lõigus on täpsustatud, et liikmesriik teeb toimingutes või rakenduskavades avastatud eeskirjade eiramisega seoses finantskorrektsioonid (vt selle kohta 26. mai 2016. aasta kohtuotsus Județul Neamț ja Județul Bacău, C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 48, ning 6. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punktid 64 ja 65).
- 34 Seda tõlgendust toetab määruse nr 1083/2006 artikli 60 punkt a, mille kohaselt tagab korraldusasutus rahastamiseks valitud tegevuste vastavuse kohaldatavatele liidu ja liikmesriigi õigusnormidele kogu rakendamisperioodi jooksul.
- 35 Üksnes teise võimalusena on komisjonil liikmesriigi puuduse kõrvaldamiseks õigus võtta määruse nr 1083/2006 artikli 99 alusel finantskorrektsiooni meetmeid, kui ta on järeldanud, et liikmesriik ei ole täitnud selle määruse artiklist 98 tulenevaid kohustusi. Käesoleval juhul märkis komisjon 27. juuli 2021. aasta otsuses, et Bulgaaria Vabariik ei ole määruse artikli 98 alusel ühtegi otsust vastu võtnud.
- 36 Lisaks tuleneb määruse nr 1083/2006 artiklist 101, et komisjoni poolt liikmesriigi suhtes kohaldatav finantskorrektsioon ei piira liikmesriigi kohustust nõuda määruse artikli 98 lõike 2 alusel toetusesaajatelt sisse alusetult saadud Euroopa rahalised vahendid.
- 37 Sellist tõlgendust toetab määruse nr 1083/2006 artikli 70 lõike 1 punkt b, milles on sätestatud, et liikmesriigid, kes vastutavad rakenduskavade juhtimise ja kontrolli eest, on kohustatud alusetult makstud summad vajaduse korral koos viivisega tagasi nõudma.
- 38 Sellest tuleneb, et kuna liikmesriikidel on kohustus nõuda tagasi toetusesaaja kuritarvituse või hooletuse tagajärjel alusetult saadud Euroopa rahalised vahendid, siis asjaolu, et nad on toetuse liidule tagasi maksnud vastavalt neile adresseeritud komisjoni otsusele, ei vabasta neid põhimõtteliselt nende rahaliste vahendite tagasinõudmisest toetusesaajatelt (vt analoogia alusel 13. märtsi 2008. aasta kohtuotsus Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening jt, C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punktid 38 ja 58; 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 34, ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punktid 44 ja 45).
- 39 Seega, kui komisjon teeb finantskorrektsiooni otsuse määruse nr 1083/2006 artikli 99 alusel, on liikmesriik kõnealuse määruse artikli 101 alusel kohustatud nõudma tagasi alusetult makstud summad, võttes määruse artikli 98 lõike 2 alusel finantskorrektsiooni meetmeid, välja arvatud

juhul, kui tagasinõudmise võimatus on tekkinud selle liikmesriigi vea või hooletuse tagajärjel (vt selle kohta 1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 71).

- 40 Liikmesriigid peavad juhul, kui nad võtavad selliseid liidu õigust rakendavaid meetmeid, pidama kinni liidu õiguse üldpõhimõtetest ja harta sätetest (vt selle kohta 26. mai 2016. aasta kohtuotsus *Județul Neamț ja Județul Bacău*, C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 54, ning 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Avicarvil Farms*, C-443/21, EU:C:2022:899, punkt 38).
- 41 Kuna selles kontekstis viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige harta artiklile 41, mis puudutab õigust heale haldusele, siis olgu rõhutatud, et nimetatud artikkel on suunatud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele, mitte liikmesriikide organitele või üksustele, mistõttu isik ei saa sellele artiklile tugineda riigisiseste asutuste suhtes (vt selle kohta 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus *YS jt*, C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 67). Olgu siiski märgitud, et kuna liikmesriik rakendab liidu õigust, siis nõudeid, mis tulenevad hea halduse põhimõttest liidu õiguse üldpõhimõttena, eelkõige iga isiku õigust sellele, et tema küsimusi käsitletakse erapooletult ja mõistliku aja jooksul, kohaldatakse pädeva riigisisese asutuse läbiviidavad menetluses (vt selle kohta 8. mai 2014. aasta kohtuotsus *N.*, C-604/12, EU:C:2014:302, punktid 49 ja 50, ning 10. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (aegumistähtaeg), C-219/20, EU:C:2022:89, punkt 37).
- 42 Kuivõrd eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab ka õigusele osaleda menetluses, siis tuleb täpsustada, et selline õigus, mis võimaldab teostada õigust olla ära kuulatud, on lahutamatu osa kaitseõiguste tagamisest, mille austamine kujutab endast liidu õiguse üldpõhimõtet. Õigus olla ära kuulatud tagab igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses enne tema huve kahjustava otsuse tegemist tõhusalt ja tegelikult teatavaks oma seisukoht, sealhulgas juhul, kui kohaldatavad õigusaktid niisugust nõuet ette ei näe. Selle reegli – mille kohaselt huve kahjustava otsuse adressaadile tuleb enne selle otsuse tegemist anda võimalus oma märkuste esitamiseks – eesmärk on nimelt, et pädev asutus saaks nõuetekohaselt arvesse võtta kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid (vt selle kohta 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, punktid 44–47 ja 49).
- 43 See reegel on seega kohaldatav finantskorrektsiooni menetlusele, mille viivad läbi liikmesriigi ametiasutused määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõike 2 alusel pärast seda, kui komisjon on teinud otsuse eeskirjade eiramise tuvastamise kohta.
- 44 Eeltoodud põhjendusi arvestades tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et määruse nr 1083/2006 artikli 98 lõiget 2 koostoimes selliste liidu õiguse üldpõhimõtetega nagu hea halduse põhimõte, kaitseõiguste austamine ja poolte võrdsus, tuleb tõlgendada nii, et kui kõnealuse määruse artikli 99 alusel vastu võetud otsuses tuvastab komisjon eeskirjade eiramise määruse artikli 2 punkti 7 tähenduses ja kohaldab seetõttu liikmesriigile finantskorrektsiooni, peavad pädevad riigisisemed asutused põhimõtteliselt nõudma sisse alusetult saadud summad, kohaldades toetusesaajale finantskorrektsiooni sellise autonoomse haldusmenetluse tulemusel, mille käigus toetusesaajal on võimalik esitada tõhusalt ja tegelikult oma seisukohad.

Viies ja kuues küsimus

- 45 Viienda ja kuuenda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigi kohtule on siduv komisjoni lõplik otsus, millega eeskirjade eiramise tõttu tühistatakse

täielikult või osaliselt Euroopa Liidu fondi toetus, kui sellele kohtule on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, millega selle otsuse täitmiseks kohaldatakse selle fondi toetusesaajale finantskorrektsiooni.

- 46 Harta artiklis 47 sisalduv tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte koosneb erinevatest elementidest, milleks on eelkõige kaitseõigused, poolte võrdsuse põhimõte, õigus pöörduda kohtusse ning õigus lasta end nõustada, kaitsta ja esindada (6. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Otis jt*, C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 48).
- 47 Nagu aga on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 42, tagab õigus olla ära kuulatud, mis on kaitseõiguste lahutamatu osa, igähele võimaluse teha tegelikult ja tõhusalt teatavaks oma seisukoht menetluses (26. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus *Openbaar Ministerie* (õigus olla vahistamismäärust täitva õigusasutuse poolt ära kuulatud), C-428/21 PPU ja C-429/21 PPU, EU:C:2021:876, punkt 62). Seda põhimõtet rikutakse, kui kohtulahend põhineb asjaoludel ja dokumentidel, millega pooled ise või üks neist ei ole saanud tutvuda ja mille suhtes nad ei ole seega saanud seisukohta võtta (17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Harman International Industries*, C-175/21, EU:C:2022:895, punkt 63).
- 48 Samamoodi tähendab poolte võrdsuse põhimõte, mis nii nagu võistlevuse põhimõte tuleneb õigusest õiglasele kohtumenetlusele, kohustust anda kummalegi poolele mõistlik võimalus oma seisukoha ja tõendite esitamiseks tingimustes, mis ei asetaks ühte neist oma vastasega võrreldes oluliselt ebasoodsamasse olukorda. Selle põhimõttega on seega tagatud poolte võrdsed õigused ja kohustused muu hulgas seoses normidega, mis reguleerivad tõendite esitamist ja võistlevat menetlust pädevas kohtus. Sellest tuleneb, et kõik kohtumenetluse pooled peavad saama kõiki kohtule esitatud dokumente hinnata ja neile vastu vaielda (vt selle kohta 6. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Otis jt*, C-199/11, EU:C:2012:684, punktid 71 ja 72; 10. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (aegumistähtaeg), C-219/20, EU:C:2022:89, punkt 46, ning 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus *Harman International Industries*, C-175/21, EU:C:2022:895, punkt 62).
- 49 Sellest järeldub, et kui liikmesriigi kohtule on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, millega kohaldatakse Euroopa Liidu fondist toetuse saajale finantskorrektsiooni ja mis on vastu võetud komisjoni lõpliku otsuse täitmiseks, millega sellise fondi toetus on eeskirjade eiramise tõttu täielikult või osaliselt tühistatud, peab sellel kohtul olema võimalik kontrollida ka viimati nimetatud otsuse kehtivust. Kui nimetatud kohus peab põhjendatuks üht või mitut komisjoni otsuse kehtetuse kohta esitatud väidet, mille on esitanud pooled või vajaduse korral omal algatusel tõstatanud kohus, peab ta menetluse peatama ja esitama kehtivuse hindamiseks eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule, kes on ainsana pädev tuvastama liidu akti kehtetust (vt selle kohta 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus *VodafoneZiggo Group vs. komisjon*, C-689/19 P, EU:C:2021:142, punkt 144).
- 50 Selline eelotsusemehhanism võimaldab osas, milles see annab võimaluse Euroopa Kohtus vaidlustada komisjoni tuvastatud eeskirjade eiramise, tagada harta artiklis 47 ette nähtud õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on olemas riigisisese sissenõudmisakti adressaatidel, kui liikmesriigi ametiasutused kohaldavad selle aktiga liidu õigust.
- 51 Eeltoodud põhjendusi arvestades tuleb viiendale ja kuuendale küsimusele vastata, et harta artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriigi kohtule on siduv komisjoni lõplik otsus, millega eeskirjade eiramise tõttu tühistatakse täielikult või osaliselt

Euroopa Liidu fondi toetus, kui sellele kohtule on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, millega selle otsuse täitmiseks kohaldatakse selle fondi toetusesaajale finantskorrektsiooni, kuna tal tuleb juhul, kui tal on selle kehtivuse kohta kahtlusi, esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

Kohtukulud

- 52 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Esimese ja teise küsimuse koos analüüsimisel ei ilmnenu ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada komisjoni 27. juuli 2021. aasta otsuse C(2021) 5739 (final) transpordi rakenduskava 2007–2013 alusel Bulgaaria lähenemiseesmärgi osana eraldatud Ühtekuuluvusfondi toetuse osalise tühistamise kohta kehtivust.
2. Nõukogu 11. juuli 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999, artikli 98 lõiget 2 koostoimes selliste liidu õiguse üldpõhimõtetega nagu hea halduse põhimõte, kaitseõiguste austamine ja poolte võrdsus,

tuleb tõlgendada nii, et

kui kõnealuse määruse artikli 99 alusel vastu võetud otsuses tuvastab Euroopa Komisjon eeskirjade eiramise määruse artikli 2 punkti 7 tähenduses ja kohaldab seetõttu liikmesriigile finantskorrektsiooni, peavad pädevad riigisisised asutused põhimõtteliselt nõudma sisse alusetult saadud summad, kohaldades toetusesaajale finantskorrektsiooni sellise autonoomse haldusmenetluse tulemusel, mille käigus toetusesaajal on võimalik esitada tõhusalt ja tegelikult oma seisukohad.

3. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus, kui liikmesriigi kohtule on siduv komisjoni lõplik otsus, millega eeskirjade eiramise tõttu tühistatakse täielikult või osaliselt Euroopa Liidu fondi toetus, kui sellele kohtule on esitatud kaebus riigisisese õigusakti peale, millega selle otsuse täitmiseks kohaldatakse selle fondi toetusesaajale finantskorrektsiooni, kuna tal tuleb juhul, kui tal on selle kehtivuse kohta kahtlusi, esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

Allkirjad