ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. november 17.*

C-406/14. sz. ügy

Wrocław – Miasto na prawach powiatu
kontra
Minister Infrastruktury i Rozwoju

(a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie [varsói vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — Ajánlattételhez szükséges dokumentáció — Az alvállalkozás igénybevételének korlátozása — 1083/2006/EK rendelet — Az illetékes nemzeti hatóságok által kötelezően alkalmazandó pénzügyi korrekciót eredményező »szabálytalanság« — Építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárás szabályainak megszegése”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a 2007 májusában indított, a wrocławi (Lengyelország) körgyűrű építésére vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása alapján kezdeményezték. A projekt az Európai Unió pénzügyi támogatásában részesült. Wrocław városa az ajánlattételhez szükséges dokumentációban kikötötte, hogy a nyertes ajánlattevőnek a szerződés által felölelt munkák legalább 25%-át saját erőforrásainak felhasználásával kell elvégeznie. Az uniós támogatás megfelelő felhasználásának igazolására illetékes lengyel hatóság azon a véleményen volt, hogy ez a kikötés sértette a tisztességes verseny elvét, és ezért összeegyeztethetetlen volt a 2004/18/EK irányelvvel.** Következésképpen az említett hatóság a közpénzből nyújtott hozzájárulás 5%-ának megfelelő mértékű pénzügyi korrekciót állapított meg.

2. Wrocław városa a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói vajdasági közigazgatási bíróság, a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) előtt megtámadta a pénzügyi korrekciót. A kérdést előterjesztő bíróság először is abban kér iránymutatást, hogy ellentétes-e a 2004/18 irányelvvel, amelynek többek között az a célja, hogy garantálja a közbeszerzés verseny előtti megnyitását, ha az ajánlatkérők korlátozzák a nyertes ajánlattevőket az alvállalkozás igénybevételében. Amennyiben az alapeljárásban kérdéses, alvállalkozásba adásra vonatkozó korlátozás összeegyeztethetetlen az említett

* Eredeti nyelv: angol.

** az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás: 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.). Az alapeljárásban szereplő tényállás szempontjából a 2004/18 irányelvnek a legutóbb a 2006. november 20-i 2006/97/EK irányelvvel (HL L 363., 107. o.) módosított változata releváns. A 2004/18 irányelvet a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2016. április 18-ával hatályon kívül helyezte, és annak helyébe lépett.

irányelvvel, a kérdést előterjesztő bíróság azt is tudni szeretné, hogy az 1083/2006/EK tanácsi rendelet*** szerint szükséges-e az említett hatóságnak nyújtott pénzügyi támogatás csökkentése akkor is, ha nem lehet pontosan meghatározni az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap vagy a Kohéziós Alap (a továbbiakban: alapok) által elszenvedett veszteség összegét.

Az európai uniós jog

A 2004/18 irányelv

3. A 2004/18 irányelv uniós szinten összehangolja a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárásokat.**** Célja, hogy biztosítsa az áruk szabad mozgása, a letelepedés szabadsága, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének, továbbá az ezekből levezethető olyan elvek érvényesülését, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az arányosság és az átláthatóság elve. Célja továbbá a közbeszerzések verseny előtti megnyitásának garantálása.*****

4. A 2004/18 irányelv a kis- és középvállalkozások közbeszerzési szerződésekben való részvételének ösztönzése érdekében rendelkezik az alvállalkozásról.******

5. Az 1. cikk (2) bekezdése a) pontjának meghatározása szerint a „[k]özbeszerzési szerződés” „egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya a [2004/18] irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása”. Az 1. cikk (11) bekezdésének b) pontja szerint a „[m]eghívásos eljárás” „olyan eljárás, amelynek során bármely gazdasági szereplő kérelmezheti részvételét, de csak az ajánlatkérő szerv által meghívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot”.

6. A („Műszaki leírások” címet viselő) 23. cikk (2) bekezdése szerint: „A műszaki leírásnak egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie valamennyi ajánlattevő számára, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a közbeszerzés verseny előtti megnyitását.”

7. A 25. cikk („Alvállalkozás”) első bekezdése szerint „[a]z ajánlattételhez szükséges dokumentációban az ajánlatkérő szerv kérheti az ajánlattevőtől, illetve valamely tagállam kötelezheti az ajánlatkérő szervet arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy ajánlatában jelölje meg a szerződésnek azt a részét, amelyre nézve harmadik személlyel alvállalkozói szerződést kíván kötni, valamint a javasolt alvállalkozókat”.

8. A 26. cikk (Szerződésteljesítési feltételek) alapján „[a]z ajánlatkérő szerv különleges feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy e feltételek összeegyeztethetők a[z uniós] joggal és szerepelnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban […]”.

*** Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 210., 25. o.; helyesbítés: HL 2006. L 239, 248. o., HL 2007. L 145., 38. o., HL 2007. L 164., 36. o., HL 2008. L 301., 40. o.). Az alapeljárásban szereplő tényállás szempontjából a legutóbb 2006. december 21-i 1989/2006/EK tanácsi rendelettel (HL L 411., 6. o.) módosított változata volt alkalmazandó. Az 1083/2006 rendeletet 2014. január 1-jével hatályon kívül helyezte az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 320. o.).

**** A tényállás idején a 2004/18 irányelvet kellett alkalmazni azon építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekre, amelyek héa nélküli becsült értéke elérte az 5 278 000 eurót (a 7. cikk c) pontja).

***** (2) preambulumbekezdés.

****** (32) preambulumbekezdés.

9. Az („A résztvevők alkalmasságának ellenőrzése, a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése” címet viselő) 44. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az ajánlatkérő szerv megkövetelheti a részvételre jelentkezőktől és az ajánlattevőktől egy minimális teljesítményszint elérését, amelynek a szerződés tárgyával összefüggőnek és azzal arányosnak kell lennie. A gazdasági szereplő gazdasági és pénzügyi kapacitásának (a 47. cikk (2) bekezdése) valamint műszaki és/vagy szakmai alkalmasságának (a 48. cikk (3) bekezdése) igazolása érdekében szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Az utóbbi esetben bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szerződés teljesítéséhez ezek az erőforrások a rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek erre vonatkozó kötelezettségvállalását. A gazdasági szereplő műszaki alkalmasságát egyebek mellett a részt vevő szakemberekről vagy műszaki szervezetekről – különösen a minőségellenőrzés felelőseiről – készült tájékoztatás révén lehet bizonyítani, függetlenül attól, hogy közvetlenül a gazdasági szereplő vállalkozása alkalmazza-e őket, vagy sem, továbbá építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés esetében azon személyekről készült tájékoztatás révén, akiket a vállalkozó az építmény kivitelezése során igénybe vehet, valamint arról szóló tájékoztatás révén, hogy a szerződés mekkora részére nézve kíván esetleg a szolgáltató harmadik személlyel szerződést kötni (a 48. cikk (2) bekezdésének b) és i) pontja).

A 2988/95 rendelet

10. A 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet******* 1. cikkének (1) bekezdése a következőket mondja ki: „Az [Európai Unió] pénzügyi érdekeinek védelme céljából [az uniós] joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás kialakítására kerül sor az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében.” Az 1. cikk (2) bekezdése úgy határozza meg a „szabálytalanságot”, mint „[az uniós] jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként [az Európai Unió] általános költségvetése vagy [az általa] kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül [az Európai Unió] nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt”.

11. A 2. cikk többek között a következőt írja elő:

„(1) Szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók kerülnek bevezetésre [az uniós] jog megfelelő alkalmazása érdekében. Ezeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák [az Unió] pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét.

(2) Semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően [uniós] jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. A[z uniós] jogszabályba foglalt, közigazgatási szankciót tartalmazó rendelkezések későbbi módosítása esetén a kevésbé szigorú rendelkezéseket kell alkalmazni visszaható hatállyal.

(3) A[z uniós] jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.

[…]”

******* Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom rendelet (HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

Az 1083/2006 rendelet

12. Az 1083/2006 rendelet az alapokra vonatkozó általános szabályokat állapítja meg, ideértve a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján a pénzügyi ellenőrzést, a monitoring tevékenység és az ellenőrzés elveit és szabályait (1. cikk).

13. A 3. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Unió által a jelenleg az EUMSZ 174. cikkel összhangban végrehajtott intézkedések célja a kibővített Európai Unió gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése, hogy ezáltal támogassa az Unió harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését. Az említett fellépések célja, hogy csökkentsék a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket, amelyek különösen a fejlődésben lemaradt országokban és régiókban, valamint a gazdasági és társadalmi átalakulással és a népesség elöregedésével összefüggésben alakultak ki.********

14. A 2. cikk (7) bekezdése úgy határozza meg a „szabálytalanság” fogalmát, mint „a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése [helyesen: gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése], amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti”.

15. A 9. cikk (2) bekezdése különösen kimondja, hogy a Bizottság és a tagállamok biztosítják, hogy az alapok és a tagállamok által biztosított támogatás összhangban van az Európai Unió tevékenységeivel, politikáival és prioritásaival, és kiegészítik az egyéb uniós pénzügyi eszközöket. A 9. cikk (5) bekezdése szerint az alapok által finanszírozott műveleteknek meg kell felelniük a Szerződések és az azok értelmében elfogadott jogi aktusok rendelkezéseinek.*********

16. A 14. cikk (1) bekezdésének első albekezdése kimondja, hogy az alapok számára biztosított uniós költségvetést a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott irányítás keretében kell végrehajtani a pénzügyi rendelet 53. cikke (1) bekezdésének b) pontjával összhangban.********** A 14. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerint a pénzügyi rendelet 48. cikkének (2) bekezdésével összhangban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét kell alkalmazni. Az utóbbi rendelkezés értelmében a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban használják fel.

17. A („Pénzügyi irányítás” című) VII. címben szereplő 98. cikk (1) bekezdése értelmében elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.********** A 98. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt egyedi vagy a rendszerből adódó szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. Ezek a korrekciók az operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik, figyelembe véve a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapokat ért pénzügyi veszteséget.

******** Lásd még az (1) preambulumbekezdést.

********* Lásd még a (22) preambulumbekezdést.

********** Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; helyesbítés: HL 2007. L 99., 18. o.). Lásd még az 1083/2006 rendelet (28) preambulumbekezdését.

********** Lásd még a (65) preambulumbekezdést.

18. A szintén a VII. címben szereplő 99. cikk (1) bekezdése feljogosítja a Bizottságot, hogy a valamely operatív programhoz nyújtott közösségi hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetésével pénzügyi korrekciót hajtson végre, amennyiben a szükséges vizsgálatokat követően egyebek mellett megállapítja, hogy valamely tagállam a korrekciós eljárás megindítását megelőzően nem teljesítette a 98. cikkben foglalt kötelezettségeit.

A lengyel jog

19. A közbeszerzési szerződésekről szóló 2004. január 29-i törvénynek (Ustawa Prawo Zamówień Publicznych) az alapeljárásban releváns változata szerinti 7. cikke (1) bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárás előkészítése és végrehajtása során az ajánlatkérő úgy jár el, hogy biztosítsa a tisztességes versenyt és a gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmódot.

20. A közbeszerzési szerződésekről szóló törvény 36. cikkének (4) bekezdése alapján az ajánlatkérő felkéri az ajánlattevőt, hogy ajánlatában jelölje meg a szerződésnek azon hányadát, amelyre nézve alvállalkozóval szerződést kíván kötni. A 36. cikk (5) bekezdése értelmében az ajánlatkérő az ajánlattételhez szükséges dokumentációban meghatározhatja a szerződésnek azt a részét, amelyre nézve nem köthető szerződés alvállalkozóval.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. 2007. május 18-án Wrocław város útkezelő és fenntartó hivatala meghívásos eljárást indított az északi városi körgyűrű megépítésére irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére. A projekt az „Infrastruktúra és környezetvédelem” operatív program (a továbbiakban: operatív program) keretében az Európai Unió pénzügyi támogatásában részesült. **********

22. Noha hét gazdasági szereplő kívánt részt venni az eljárásban, Wrocław városa csak ötöt hívott meg ajánlattételre. Az ajánlattételi felhívással együtt megküldött ajánlattételhez szükséges dokumentáció a következő kikötést tartalmazta: „A nyertes gazdasági szereplő köteles a szerződés által felölelt munkák legalább 25%-át saját eszközeivel elvégezni” (a továbbiakban: 25%-os követelmény). Három gazdasági szereplő nyújtott be ajánlatot.

23. 2008. augusztus 1-jén Wrocław városa építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést kötött a kiválasztott gazdasági szereplővel a projekt első részének végrehajtására (a továbbiakban: építési beruházásra irányuló szerződés vagy szerződés).

24. 2010-ben Wrocław városa megállapodást kötött az uniós közlekedési projektekért felelős központ (Centrum Unijnych Projektów Transportowych, a továbbiakban: CUPT) igazgatójával és az európai uniós alapok igazgatásáért felelős wrocławi hivatal (Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi Urzędu Miasta Wrocławia) igazgatójával, hogy részesülhessen az uniós finanszírozásból. A CUPT feladata volt a Wrocław városának az operatív program keretében odaítélt pénzügyi támogatás felhasználásának monitorozása.

25. A CUPT azon a véleményen volt, hogy a 25%-os követelmény előírásával Wrocław városa megsértette a tisztességes verseny elvét. A CUPT szerint az alvállalkozásba adás ilyen korlátozása sem a nemzeti, sem az európai jog alapján nem megengedett. Következésképpen a CUPT 2012. május 24-én értesítette Wrocław városát, hogy a közpénzből nyújtott hozzájárulás 5%-ának megfelelő mértékű

********** Az operatív programot a Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap egyaránt támogatta. Lásd: www.ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/poland/operational-programme-infrastructure-and-environment.

pénzügyi korrekciót (vagyis 8 600 473,38 PLN és kamatai) fog alkalmazni. A Bíróság rendelkezésére álló iratok arra utal, hogy a CUPT a Taryfikatort, az átalányalapú pénzügyi korrekció különböző szintjeit a szabálytalanság fajtájától függően meghatározó táblázatot alkalmazta.********** 2012. július 5-én a közlekedési, építésügyi és tengergazdasági miniszter helybenhagyta ezt a korrekciót.

26. A regionális fejlesztési miniszter elutasította Wrocław városának a pénzügyi korrekció ellen 2013. szeptember 30-án benyújtott fellebbezését. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a miniszter megítélése szerint az ajánlatkérők a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény 36. cikkének (5) bekezdése értelmében nem írhatják elő, hogy a nyertes ajánlattevő saját maga teljesítse a szerződésnek a százalékos aránnyal, absztrakt módon meghatározott részét. Véleménye szerint a 25%-os követelmény a 2004/18 irányelv 25. cikkével is ellentétes. Az említett szabálytalanság igazolta az 1083/2006 rendelet szerinti pénzügyi korrekció alkalmazását.

27. A fenti határozat ellen Wrocław városa által indított jogorvoslati eljárás van folyamatban a kérdést előterjesztő bíróság előtt, amely a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1. Megengedett-e a [...] 2004/18[...] irányelv 25. cikkére tekintettel, hogy az ajánlatkérő az ajánlattételhez szükséges dokumentációban előírja, hogy a nyertes gazdasági szereplő a szerződés által felölelt munkák legalább 25%-át saját eszközeivel végezze el?

2. Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: az uniós jogi rendelkezések olyan jellegű megsértését jelenti-e az első kérdésben ismertetett követelmény közbeszerzési eljárásban való alkalmazása, amely [az 1083/2006 rendelet] 98. cikke szerinti pénzügyi korrekció elvégzését teszi szükségessé?”

28. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő Wrocław városa, az osztrák és a lengyel kormány, valamint a Bizottság. Tárgyalás tartását nem kérték, és arra nem is került sor.

Elemzés

1. kérdés: Az alvállalkozásba adás korlátozása a 2004/18 irányelv keretében

29. Egyértelmű, hogy az alapeljárás tárgyát képező építési beruházásra irányuló szerződés a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozik. Wrocław városa szerint a nyertes ajánlattevő bruttó 257 565 599,68 PLN********** árat ajánlott az említett beruházásra, amely a tényállás idején alkalmazandó küszöbértéket meghaladja.**********

30. A 2004/18 irányelv célja nem csak az, hogy elkerülje a szolgáltatásnyújtásra vagy az építési beruházásra irányuló szerződések odaítélése során a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályait, hanem hogy garantálja a közbeszerzések megnyitását a verseny előtt.********** Az említett irányelv (32) preambulumbekezdése kimondja, hogy az alvállalkozás lehetősége ösztönözheti a kis- és középvállalkozásokat közbeszerzési szerződésekben való részvételre. Az alvállalkozásba adás lehetővé

********** A Bizottság szerint az alapeljárásban alkalmazott pénzügyi korrekció szintje összhangban van a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatásaival (Cocof 07/0037/03, 2007. november 29.). Az iránymutatások elérhetők a következő címen: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/financial_correction/correction_2007_hu.pdf

********** Ez az indítvány készítésének idején alkalmazandó árfolyamon számolva megközelítőleg 60 750 000 eurónak felel meg.

********** Lásd a 4. lábjegyzetet.

********** (2) preambulumbekezdés.

teszi, hogy az ilyen vállalkozások részt vegyenek a közbeszerzési eljárásokban, és odaítéljék számukra a szerződést annak méretétől függetlenül.********** Az alvállalkozásba adás így hozzájárul az irányelv céljainak eléréséhez azzal, hogy növeli azok számát, akik elnyerhetik a közbeszerzési szerződéseket.

31. Ennek megfelelően a 2004/18 irányelv 25. cikke nem csak azt írja elő, hogy az ajánlattevő a szerződés egy részét alvállalkozásba adhatja, hanem e tekintetben nem is állít korlátokat.********** Sőt, a 2004/18 irányelv kifejezetten megerősíti, hogy a gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek gazdasági, pénzügyi, műszaki és/vagy szakmai kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül.********** Következésképpen valamely felet nem lehet kizárni egy közszolgáltatási szerződés odaítélési eljárásából pusztán azért, mert a szerződés teljesítése érdekében nem saját, hanem egy vagy több más szerv erőforrásainak használatát ajánlja.**********

32. Mindazonáltal az ajánlatkérőknek jogos érdekük fűződik annak biztosításához, hogy a szerződést ténylegesen és megfelelően teljesítsék. Ezért ha valamely gazdasági szereplő más gazdasági szereplők kapacitásaira kíván támaszkodni egy közbeszerzési eljárásban, bizonyítania kell, hogy rendelkezésére fognak állni azon gazdasági szereplők erőforrásai, amelyek felett nem rendelkezik, és amelyek részvételére szükség van a szerződés teljesítéséhez.********** Az ajánlatkérő csak akkor zárhatja ki azt az ajánlattevőt, akinek állítása szerint rendelkezésére fognak állni azon harmadik felek műszaki és gazdasági kapacitásai, amelyekre a szerződés megnyerése esetén támaszkodni kíván, ha az nem teljesíti ezt a követelményt.**********

33. Az ajánlatkérő nincs mindig olyan helyzetben, hogy az ajánlatok vizsgálata és a legalacsonyabb összegű ajánlat kiválasztása során ellenőrizni tudja az alvállalkozók műszaki és gazdasági kapacitásait. A Bíróság kimondta, hogy a 2004/18 irányelv ilyen esetekben nem zárja ki a szerződés lényeges részeinek teljesítésénél az alvállalkozók igénybevételének tilalmát vagy korlátozását.********** E tilalmat vagy korlátozást az ajánlatkérőnek a szerződés tényleges és megfelelő teljesítésének biztosításához fűződő jogos érdeke igazolja. A 2004/18 irányelv nem kötelezi az ajánlatkérőt, hogy fogadja el azon szervezetektől a közbeszerzési szerződés *lényeges részeinek* teljesítését, akinek kapacitásait és képességeit a szerződés-odaítélési eljárás során nem tudta értékelni.**********

34. Figyelembe véve, hogy az alvállalkozásba adás a 2004/18 irányelv célkitűzéseinek elérésében lényeges szerepet tölt be,********** véleményem szerint más tilalom vagy korlátozás nem megengedett. Igaz, hogy a Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítéletben a Bíróság úgy ítélte, hogy vannak bizonyos olyan kapacitást szükségessé tévő sajátosságokat mutató munkálatok, amely kapacitást nem lehet megszerezni több olyan gazdasági szereplő kapacitásainak halmozásával, akik önmagukban nem tudnák a munkát elvégezni. A Bíróság kimondta, hogy ilyen konkrét körülmények

********** Lásd még Jääskinen főtanácsnoknak a Swm Costruzioni és Mannocchi Luigino ügyre vonatkozó indítványát, C-94/12, EU:C:2013:130, 33. pont.

********** Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet, C-94/12, EU:C:2013:646, 31. pont. Lásd még: (az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv [HL L 199., 54. o.] értelmezésére vonatkozó) Ordine degli Architetti és társai ítélet, C-399/98, EU:C:2001:401, 90. pont; CoNISMa-ítélet, C-305/08, EU:C:2009:807, 41. pont.

********** A 2004/18 irányelv 47. cikke (2) bekezdésének első mondata, 48. cikke (2) bekezdésének b) és i) pontja, valamint 48. cikke (3) bekezdésének első mondata.

********** Holst Italia ítélet, C-176/98, EU:C:1999:593, 26. pont; Siemens és ARGE Telekom ítélet, C-314/01, EU:C:2004:159, 43. pont; Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet, C-94/12, EU:C:2013:646, 32. pont.

********** A 2004/18 irányelv 47. cikke (2) bekezdésének második mondata és 48. cikke (3) bekezdésének második mondata. Lásd még: Holst Italia ítélet, C-176/98, EU:C:1999:593, 28. és 29. pont; Siemens és ARGE Telekom ítélet, C-314/01, EU:C:2004:159, 44. pont. Lásd még Wathelet főtanácsnok Ostas celtnieks ügyre vonatkozó indítványát, C-234/14, EU:C:2015:365, 40. pont.

********** Siemens és ARGE Telekom ítélet, C-314/01, EU:C:2004:159, 46. pont.

********** Siemens és ARGE Telekom ítélet, C-314/01, EU:C:2004:159, 45. pont.

********** Geelhoed főtanácsnok Siemens és ARGE Telekom ügyre vonatkozó indítványa, C-314/01, EU:C:2003:628, 82. pont.

********** Lásd a jelen indítvány 30. és 31. pontját.

között az ajánlatkérő szerv megalapozottan követelné meg, hogy az érintett kapacitás minimális szintje egyetlen gazdasági szereplő vagy – adott esetben – a 2004/18 irányelv 44. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében korlátozott számú gazdasági szereplők igénybevétele révén teljesüljön, amennyiben ez a követelmény összefügg a szerződés tárgyával, és azzal arányos.********** Ez azonban nem indokolja az alvállalkozásba adás, mint olyan tilalmát vagy korlátozását. Semmi nem zárja ki, hogy az „egyetlen gazdasági szereplő" vagy a „korlátozott számú gazdasági szereplők" a nyertes ajánlattevő(k) alvállalkozója legyen vagy alvállalkozói legyenek.

35. Ebből következik, hogy az alapeljárásban szóban forgó kikötés egyértelműen összeegyeztethetetlen a 2004/18 irányelvvel.

36. Először is a 25%-os követelmény az ajánlattételhez szükséges dokumentáció részét képezte, amelyet Wrocław városa korlátozott számú gazdasági szereplőnek küldött meg az ajánlattételi felhívással együtt. Ezért az ajánlatok vizsgálata és a nyertes ajánlattevő kiválasztása szintjén korlátozta az alvállalkozásba adás lehetőségét.

37. Wrocław városa azzal érvel, hogy jogos érdeke fűződött annak biztosításához, hogy a nyertes ajánlattevő maga rendelkezzen az építési beruházásra irányuló szerződés legalább egy részének teljesítéséhez szükséges műszaki kapacitásokkal és emberi erőforrásokkal, mivel a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény nem tette számára lehetővé, hogy az ajánlattevők összehasonlítása során az alvállalkozók műszaki kapacitásait és pénzügyi helyzetét ellenőrizze. Ezen érvnek nem lehet helyt adni. Amennyiben ez a leírás pontosan tükrözi az irányadó időpontban alkalmazandó lengyel jogot,********** az ilyen szabály gyakorlatilag korlátozta a gazdasági szereplők azon lehetőségét, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában más szervezetek kapacitásaira támaszkodjanak, ami összeegyeztethetetlen lett volna a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdésével és 48. cikkének (3) bekezdésével.

38. Másodszor a 25%-os követelmény nem pontosan meghatározott feladatok elvégzésére vonatkozott, hanem pusztán a szerződés teljes értékének egy adott hányadára. Ez tehát nem olyan követelmény, amely lehetővé tette volna az ajánlatkérő számára, hogy garantálja a szerződés lényeges részének tényleges és megfelelő teljesítését.

39. Noha a jelenleg tárgyalt eljárások a 2004/18 irányelvre vonatkoznak, érdekes megfigyelni, hogy ugyanez az indok megjelenik az utódja, vagyis a 2014/24 irányelv 63. cikkének (2) bekezdésében is. Az említett rendelkezés értelmében az ajánlatkérő szerv előírhatja, hogy bizonyos kritikus fontosságú feladatokat maga az ajánlattevő vagy – amennyiben az ajánlatot gazdasági szereplők egy csoportja nyújtotta be – a csoport egyik tagja végezzen el. Míg a fenti rendelkezés jelenleg kifejezetten lehetővé teszi a vizsgálati és a kiválasztási szakaszban az alvállalkozásba adás korlátozását, az ilyen korlátozás csak annyiban megengedett, amennyiben a szerződés végrehajtása szempontjából „kritikusnak" tekintett, pontosan meghatározott feladatokra vonatkozik.

40. Az általam levont következtetést sem az a tény nem vonja kétségbe, hogy a 25%-os követelmény csak korlátozott számú gazdasági szereplőre vonatkozott, akiket egy meghívásos eljárással összefüggésben ajánlattételre hívtak fel, sem pedig az a körülmény, hogy egyikük sem kifogásolta ezt a követelményt vagy nyújtott be olyan ajánlatot, amelyben az alvállalkozás meghaladja ezt a határértéket. Ezek a körülmények nem változtatják meg a vitatott korlátozás jellegét. A fent kifejtett indokok alapján a szóban forgó korlátozás ellentétes a 2004/18 irányelvvel.

********** Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet, C-94/12, EU:C:2013:646, 35. pont.

********** Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben jelzik, hogy a regionális fejlesztési miniszter 2013. szeptember 30-i határozatában kifejtette, hogy a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény nem tette lehetővé, hogy a gazdasági szereplők harmadik személyek tapasztalatára támaszkodjanak annak bizonyítására, hogy teljesítették a közbeszerzési eljárás részvételi feltételeit.

41. Hasonlóképpen lényegtelen, hogy a szóban forgó, alvállalkozásra vonatkozó korlátozás a szerződés teljesítése szempontjából a 2004/18 irányelv 26. cikke szerinti különleges feltételnek minősül. Az ajánlatkérők csak abban az esetben írhatnak elő ilyen különleges feltételeket, ha azok az uniós joggal összeegyeztethetőek. Ebben az esetben nem ez a helyzet.

42. Végezetül nem értek egyet Wrocław városának azon érvével, hogy a 2004/18 irányelv értelmezésére vele szemben nem lehet hivatkozni, mivel a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény 36. cikkének (5) bekezdése a tényállás idején alkalmazandó változata szerint feljogosította az ajánlatkérőket, hogy szabadon eldönthessék, hogy a közbeszerzési szerződés mely része nem adható alvállalkozásba. Wrocław városa mint helyi hatóság azon állami szervek közé tartozik, amelyekkel szemben valamely irányelv kellően világos, pontos és feltétlen rendelkezései közvetlen hatállyal bírnak.********** Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a belső jog, illetve kifejezetten valamely irányelv végrehajtásához elfogadott szabályozás rendelkezéseinek alkalmazásakor a tagállami bíróság köteles a nemzeti jogot úgy értelmezni, hogy az irányelv eredményének eléréséhez az EUMSZ. 288. cikk harmadik bekezdésének megfelelően a lehető legteljesebb mértékig figyelembe veszi a szóban forgó irányelv szövegét és célját.********** Jóllehet az alapeljárásban a nemzeti jog alkalmazása a kérdést előterjesztő bíróság feladata, szerintem nem lehetetlen a közbeszerzési szerződésekről szóló törvény 36. cikkének (5) bekezdését a 2004/18 irányelvnek megfelelően értelmezni, ahogy azt én is tettem fentebb.

43. Ezért arra a következtetésre jutok, hogy a 2004/18 irányelvvel ellentétes, ha az ajánlatkérő valamely közbeszerzési szerződés ajánlattételéhez szükséges dokumentációjában kiköti, hogy a nyertes ajánlattevő saját erőforrásainak felhasználásával teljesítse a szerződés által felölelt munkálatok absztrakt módon, százalékos aránnyal meghatározott hányadát.

2. kérdés: Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése szerinti pénzügyi korrekció

44. Egyértelmű, hogy az 1083/2006 rendelet alkalmazandó az alapeljárásban, amely olyan projektet érint, amely az operatív programon keresztül uniós pénzügyi támogatásban részesült.

45. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az uniós közbeszerzési szabályok fenti megsértése az 1083/2006 rendelet 2. cikkének (7) bekezdése szerinti „szabálytalanságnak” minősül-e, amely miatt az érintett tagállam köteles az említett rendelet 98. cikkének (2) bekezdése alapján pénzügyi korrekciót alkalmazni.

46. Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének (7) bekezdésében meghatározott „szabálytalanság” fogalma három elemet tartalmaz: i. valamely gazdasági szereplő cselekménye vagy mulasztása, ii. amely valamely uniós jogi rendelkezés megsértését eredményezi, és iii. amely az Európai Unió általános költségvetését az arra rótt indokolatlan költség formájában károsítja vagy károsíthatja.

47. Az első két feltétel határozottan teljesül az alapeljárásokban. Egyértelmű, hogy az olyan ajánlatkérő, mint Wrocław városa, közjogi jogi személyi minősége ellenére valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának lefolytatása során az 1083/2006 rendelet 2. cikke (7) bekezdésének alkalmazásában gazdasági szereplőnek minősülhet.********** Ahogy az az 1. kérdésre javasolt válaszomból kitűnik, megítélésem szerint itt a második feltétel is teljesül.

48. A nehézséget a harmadik követelmény jelenti.

********** Lásd: Costanzo-ítélet, 103/88, EU:C:1989:256, 31. és 32. pont. Analógia útján lásd még: Portgás-ítélet, C-425/12, EU:C:2013:829, 38. pont.

********** Egyebek mellett lásd: von Colson és Kamann ítélet, 14/83, EU:C:1984:153, 26. pont; Impact-ítélet, C-268/06, EU:C:2008:223, 98. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

********** E tekintetben lásd: Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, 45. o.

49. Wrocław városa szerint, még ha az általa kikötött, alvállalkozásba adásra vonatkozó követelmény ellentétes is a 2004/18 irányelvvel, ez az alapeljárásban nem eredményezett versenytorzulást, és ezért nem sérti az unió általános költségvetését az 1083/2006 rendelet 2. cikkének (7) bekezdése értelmében. A 25%-os követelmény az öt gazdasági szereplőnek címzett ajánlattételhez szükséges dokumentációban jelent meg, és egyikük sem kifogásolta azt. Az ajánlatot tévő három gazdasági szereplő az általa tett ajánlat összértéke 75%-ánál jelentősen kevesebb hányadban kívánt alvállalkozót igénybe venni. A lengyel kormány és a Bizottság lényegében azzal érvel, hogy a pénzügyi korrekció akkor is igazolt, ha akár csak a veszélye fennáll annak, hogy az unió általános költségvetése sérülhet.

50. Kiindulásképpen, nem értek egyet Wrocław városával abban, hogy az alvállalkozásba adás korlátozása szükségképpen nem érintette az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárását. Ilyen korlátozás hiányában az ajánlattevők javaslatot tehettek volna a szerződés értékének 75%-át meghaladó alvállalkozásra.********** Ahogy a lengyel kormány és a Bizottság arra helyesen rámutat, ez más ajánlatokat eredményezhetett volna (például a munkálatok elvégzésére ajánlott ár vagy időkeret tekintetében). Ezenfelül a Bíróság rendelkezésére álló anyagból úgy tűnik, hogy az ajánlattételre meghívott öt gazdasági szereplő közül csak három nyújtott be ténylegesen ajánlatot. A 25%-os követelmény szerepet játszhatott abban, hogy a másik két gazdasági szereplő nem tett ajánlatot. Az alapokat ért veszteség ezért nem zárható ki.

51. Mindemellett indítványomban ezeket a kérdéseket lényegtelennek ítélem, amikor azzal a kérdéssel foglalkozom, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése szerint szükség van-e pénzügyi korrekcióra az alapeljárásbelihez hasonló helyzetben.

52. Ezzel összefüggésben hasznos iránymutatást nyújt a Bíróságnak a 2988/95 rendeletben szereplő „szabálytalanság” fogalmához nyújtott értelmezése. Először is az említett rendelet a „szabálytalanság” fogalmát az 1083/2006 rendelethez hasonlóan határozza meg.********** Másodszor a 2988/95 rendelet általános elveket határoz meg az uniós joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében, amelyeket minden területen be kell tartani, ahol az Európai Unió pénzügyi érdekei potenciálisan veszélyben vannak.**********

53. Így a Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet********** a strukturális alapokból nyújtott uniós támogatásoknak az uniós közbeszerzési szabályok be nem tartása miatti visszatérítésére vonatkozott. A Bíróság az említett ítéletben hangsúlyozta, hogy a strukturális alapokból nem finanszírozhatók e szabályok megsértésével megvalósult projektek.********** Következésképpen az a tény, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályokat az Európai Regionális Fejlesztési Alapból nyújtott támogatás kedvezményezettje – ajánlatkérői minőségében és a támogatott

********** Ebből a szempontból lényegtelen az a tény, hogy legfeljebb 32,13% alvállalkozásba adásra tettek javaslatot.

********** A 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése.

********** E tekintetben lásd: Handlbauer-ítélet, C-278/02, EU:C:2004:388, 31. pont; Jager-ítélet, C-420/06, EU:C:2008:152, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A Bíróság azonban egyértelművé tette, hogy mivel a 2988/95 rendelet csupán az általános szabályok meghatározására szorítkozik, a helytelenül felhasznált pénzösszegek visszakövetelésének más rendelkezések, vagyis adott esetben ágazati rendelkezések (például a 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése) alapján kell történnie (Somvao-ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

********** C-465/10, EU:C:2011:867.

********** A Bíróság az említett ítéletben az 1993. július 20-i 2081/93/EGK tanácsi rendelettel (HL L 193., 5. o.) módosított, a strukturális alapok feladatairól és eredményességéről, továbbá tevékenységüknek egymás között, valamint az Európai Beruházási Bank és az egyéb meglévő pénzügyi eszközök műveleteivel történő összehangolásáról szóló, 1988. június 24-i 2052/88/EGK tanácsi rendelet (HL L 185., 9. o.) 7. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott. A 7. cikk (1) bekezdése kimondta, hogy „[a] strukturális alapokból finanszírozott, illetve az [Európai Beruházási Banktól] vagy valamely más meglévő pénzügyi eszközből finanszírozásban részesülő intézkedések összhangban vannak a Szerződések rendelkezéseivel, az azok alapján elfogadott eszközökkel, valamint a közösségi politikákkal, köztük a […] közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó politikákkal […]”.

projekt megvalósítása céljából – megsértette, indokolatlan kiadási tételt eredményezett, ekként pedig kárt okozott az uniós költségvetésnek.********** A Bíróság megjegyezte, hogy „a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az [Európai Unió] pénzügyi érdekeit”**********.

54. Véleményem szerint az 1083/2006 rendeletben szereplő „szabálytalanság” fogalmának értelmezése során ugyanezek az elvek irányadóak.

55. Először is az említett rendelet (22) preambulumbekezdése, valamint 9. cikkének (2) és (5) bekezdése megerősíti, hogy az alapok tevékenységének és az általuk támogatott tevékenységeknek összhangban kell lenniük az uniós joggal, ideértve az uniós közbeszerzési szabályokat is. Az olyan projekt pénzügyi támogatása, amely nem felel meg minden tekintetben az említett szabályoknak, (legalábbis részben) indokolatlan kiadási tételt eredményez az uniós költségvetés számára. Másodszor ilyen körülmények között a pénzügyi korrekció alkalmazása összeegyeztethető a 2988/95 rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározott elvvel, miszerint az uniós jog megfelelő alkalmazása érdekében elfogadott közigazgatási intézkedéseknek visszatartó erejűeknek kell lenniük. Ez még inkább fontos akkor, ha nem könnyű vagy akár lehetetlen is bizonyítani és számszerűsíteni, hogy a szabálytalanság pontosan mennyiben sértette az uniós költségvetést. Végezetül az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdésében az „alapot [helyesen: alapokat] ért pénzügyi veszteségre” történő utalás nem vonja kétségbe ezt az értelmezést. Az, hogy tényleges, számszerűsíthető pénzügyi veszteség történt-e, csak egyike azon tényezőknek, amelyeket a tagállamoknak a rendelet alapján alkalmazandó pénzügyi korrekció előírásakor figyelembe kell venniük.

56. Véleményem szerint az uniós közbeszerzési szabályoknak az alapeljárásban szóban forgó megsértése az 1083/2006 rendelet 2. cikkének (7) bekezdése szerinti „szabálytalanságnak” minősül, amely miatt az érintett tagállam illetékes hatósága köteles az említett rendelet 98. cikkének (2) bekezdése alapján pénzügyi korrekciót alkalmazni, akkor is, ha a jogsértés nem eredményezett számszerűsíthető pénzügyi veszteséget az alapoknak.

57. Wrocław városa azt állítja, hogy a CUPT megsértette az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdését, amikor a pénzügyi korrekciót mechanikus módon a „Taryfikator” alapján számította ki, és így nem vette figyelembe a szóban forgó szabálytalanság elhanyagolható súlyosságát és az alapoknak okozott számszerűsíthető veszteség hiányát.

58. Alkalmazhatnak-e az illetékes nemzeti hatóságok előre meghatározott, átalányjellegű korrekciót a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában elkövetett szabálytalanságok meghatározása során?

59. Habár a kérdést előterjesztő bíróság nem kér kifejezetten iránymutatást arra vonatkozóan, hogy valamely pénzügyi korrekciót hogyan kell kiszámítani, ez olyan kérdés, amelyet körül kell járni.

60. Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése szerint valamely tagállamnak a pénzügyi korrekció kiszámítása során figyelembe kell vennie a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapokat ért pénzügyi veszteséget. Ez a rendelkezés az egyenértékűség és tényleges érvényesülés kettős elvének, valamint az arányosság elvének betartása mellett tág mozgásteret hagy a tagállamoknak. Az arányossági követelmény különösen a 2988/95 rendelet 2. cikkének (1) bekezdéséből ered, amely szerint ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók kerülnek bevezetésre „a[z uniós jog] megfelelő alkalmazása érdekében”, és ezeknek „hatékonynak, arányosnak és

********** Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet, C-465/10, EU:C:2011:867, 46. pont.

********** Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet, C-465/10, EU:C:2011:867, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még: a Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ügyre vonatkozó indítványom, C-465/10, EU:C:2011:867, 59–65. pont.

visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák a[z Európai Unió] pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét”.********** A pénzügyi korrekciók ezért nem léphetik túl a jogsértések természete és súlyossága által indokolt szükséges mértéket.**********

61. A Bíróság továbbá az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmére irányuló intézkedésekkel összefüggésben egyértelművé tette, hogy amennyiben nem határozható meg pontosan az Uniót ért kár, a Bizottság átalánykorrekciót helyezhet kilátásba.********** Véleményem szerint ugyanez az elv alkalmazandó a tagállamokra, amikor az 1083/2006 rendelet 98. cikke alapján járnak el. Ebből következik, hogy az illetékes nemzeti hatóság az uniós közbeszerzési szabályok megsértésének megállapításakor átalánykorrekciót alkalmazhat. Ez olyan helyzet, amelyben gyakran nehéz vagy lehetetlen meghatározni az alapok által elszenvedett veszteségeket. Az átalánykorrekciók alkalmazása egyrészt megkönnyíti az említett hatóságok feladatait, másrészt az ilyen korrekciók előreláthatóságának megkönnyítésével erősítik a jogbiztonságot. Az átalánykorrekcióknak természetesen megfelelően tükrözniük kell azon különböző szabálytalanságok természetét és súlyosságát, amelyek miatt alkalmazzák őket, és nem eredményezhetnek aránytalan korrekciókat.********** A körülmények alapján tehát olykor az adott szabálytalansághoz kell igazítani az alkalmazandó átalánykorrekciót. Például, ha az ajánlatkérő az uniós joggal nem (teljesen) összeegyeztethető nemzeti szabályoknak megfelelően járt el, ez befolyásolhatja a szabálytalanság súlyosságát, és így a pénzügyi korrekció megfelelő szintjét.

Az ítélet időbeli hatálya

62. A lengyel kormány szerint az ítéletnek csak a jövőre nézve lehet joghatása, ha a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy a 2004/18 irányelv 25. cikkével nem ellentétes, ha az ajánlatkérő az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló korlátozást ír elő az alvállalkozásba adásra vonatkozóan. Máskülönben az ajánlatkérők igényelhetnék a 2008 óta velük szemben az ezen eljáráshoz hasonló jogalapon alkalmazott pénzügyi korrekciók visszatérítését. Az ilyen jogalapon alkalmazott pénzügyi korrekciók igazolása azzal járna, hogy a lengyel hatóságok által a Bizottsághoz már bejelentett közkiadások összegét újra kellene számolni. A lengyel hatóságok ez esetben esetleg nem lesznek képesek a kifizetett pénzügyi támogatások összegét igényelni a Bizottságtól.

63. Amennyiben a Bíróság egyetért az első kérdésre általam javasolt válasszal, nem szükséges foglalkozni ezzel a kéréssel. Amennyiben azonban az Bíróság az enyémmel ellentétes következtetésre jut, véleményem szerint nem indokolt az ítélet időbeli hatályának korlátozása.

64. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azon értelmezés, amelyet a Bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján ráruházott hatáskör alapján valamely uniós jogszabályra vonatkozóan kifejt, megmagyarázza és pontosítja e szabály jelentését és terjedelmét, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg értelmezni és alkalmazni kellett volna. Ebből következően az így értelmezett rendelkezést a bíróságoknak az értelmezés iránti kérelem tárgyában hozott ítéletet megelőzően létrejött és fennálló jogviszonyok tekintetében is alkalmazniuk lehet és kell, ha egyébként fennállnak azon feltételek, amelyek lehetővé teszik az említett rendelkezés alkalmazására vonatkozó kereset illetékes bíróságokhoz történő benyújtását.**********

********** Az 1303/2013 rendelet jelenleg kifejezetten előírja a tagállamok számára, hogy „arányos” pénzügyi korrekciót alkalmazzanak (lásd a 143. cikk (2) bekezdését).

********** Lásd: Jääskinen főtanácsnok Dánia kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa, C-417/12 P, EU:C:2014:286, 76. pont (a Bizottság által alkalmazott pénzügyi korrekciókra vonatkozóan).

********** Lásd különösen: Egyesült Királyság kontra Bizottság ítélet, C-346/00, EU:C:2003:474, 53. pont; Belgium kontra Bizottság ítélet, C-418/06 P, EU:C:2008:247, 136. pont; Dánia kontra Bizottság ítélet, C-417/12 P, EU:C:2014:2288, 105. pont. Lásd még az 1083/2006 rendelet 99. cikkének (2) bekezdését.

********** Lásd a jelen indítvány 60. pontját.

********** Lásd például: Roders és társai ítélet, C-367/93–C-377/93, EU:C:1995:261, 42, pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; és Richardson-ítélet, C-137/94, EU:C:1995:342, 31. pont.

65. Mindezek alapján a Bíróság csak kivételesen ad helyt a lengyel kormány által előterjesztetthez hasonló kérelmeknek. A Bíróság ezt a megoldást csak világosan meghatározott körülmények között alkalmazta, ha az érvényes és hatályos szabályozás alapján jóhiszeműen létrejött jogviszonyok magas száma miatt súlyos gazdasági következmények felmerülésének kockázata állt fenn, valamint úgy tűnt, hogy a magánszemélyeket és a nemzeti hatóságokat az uniós rendelkezések tartalmát illető objektív és jelentős bizonytalanság indította az uniós szabályozásnak meg nem felelő magatartásra, amely bizonytalansághoz esetleg más tagállamok vagy a Bizottság magatartása is hozzájárult.********** Ezzel szemben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nyomán hozott ítélet alapján valamely tagállamot érintő pénzügyi következmények önmagukban nem indokolják az ítélet joghatásainak időbeli korlátozását.**********

66. Jelen esetben a lengyel kormány lényegében azzal érvel, hogy a 2004/18 irányelvet a fenti 62. pontnak megfelelően értelmező ítélet jelentős pénzügyi következményekkel járna számára. Az imént felidézett elveket figyelembe véve ennek az érvnek nem lehet helyt adni. Mindenesetre a lengyel kormány nem nyújtott be olyan iratot, amely alapján a Bíróság mérlegelhetné, hogy a Lengyel Köztársaságnak ténylegesen súlyos gazdasági következményekkel kell-e számolnia. Különösen nem jelölte meg a lengyel kormány, hogy hány olyan pénzügyi korrekciót alkalmazott az említett tagállam az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló indokok alapján, amelyeket egy ilyen ítélet megkérdőjelezne. Az ilyen korrekciók teljes összegéről sem közölt információt.

Végkövetkeztetések

67. A fenti megállapításokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (varsói vajdasági közigazgatási bíróság, Lengyelország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

(1) Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel ellentétes, ha az ajánlatkérő valamely közbeszerzési szerződés ajánlattételéhez szükséges dokumentációjában kiköti, hogy a nyertes ajánlattevő saját erőforrásainak felhasználásával teljesítse a szerződés által felölelt munkálatok absztrakt módon, százalékos aránnyal meghatározott hányadát.

(2) Amennyiben valamely ajánlatkérő az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatálya alá tartozó operatív programból támogatott közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásával összefüggésben figyelmen kívül hagyja az említett tilalmat, a szóban forgó rendelet 2. cikkének (7) bekezdése szerinti „szabálytalanságot” követ el. Ilyen körülmények között az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése alapján az illetékes nemzeti hatóság köteles az említett ajánlatkérővel szemben pénzügyi korrekciót alkalmazni, akkor is, ha a szabálytalanság nem eredményezett számszerűsíthető pénzügyi veszteséget az alapoknak.

********** Roders és társai ítélet, C-367/93–C-377/93, EU:C:1995:261, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

********** Lásd többek között: Bidar-ítélet, C-209/03, EU:C:2005:169, 68. pont; Linneweber és Akritidis ítélet, C-453/02 és C-462/02, EU:C:2005:92, 44. pont; Santander Asset Management SGIIC és társai ítélet, C-338/11–C-347/11, EU:C:2012:286, 62. pont.