A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2016. május 26.*

[A 2016. június 29-i végzéssel javított szöveg]

„Előzetes döntéshozatal — Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme — 2988/95/EK, Euratom rendelet — Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) — 1083/2006/EK rendelet — A támogatott tevékenység megvalósítását célzó közbeszerzési szerződésnek az alapok kedvezményezettje mint ajánlatkérő általi odaítélése — A »szabálytalanság« fogalma — Az »uniós jog megsértésére« vonatkozó feltétel — A nemzeti jogba ütköző közbeszerzési eljárások — A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók természete — Közigazgatási intézkedések vagy szankciók”

A C-260/14. és C-261/14. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Curtea de Apel Bacău (bacăui fellebbviteli bíróság, Románia) a Bírósághoz 2014. május 30-án érkezett, 2014. május 8-i határozataival terjesztett elő az előtte

a **Județul Neamț** (C-260/14),

a **Județul Bacău** (C-261/14)

és

a **Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice**

között folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: J. L. da Cruz Vilaça tanácselnök, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (előadó) és M. Berger bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– [a 2016. június 29-i végzésben foglalt javításnak megfelelően] a román kormány képviseletében R. H. Radu, V. Angelescu és D. M. Bulancea, meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., Koós G. és Pálfy A., meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: román.

– a holland kormány képviseletében M. Bulterman és B. Koopman, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében B.-R. Killmann és A. Ştefănuc, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2016. január 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 1995. L 312., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.) 1., 2. és 4. cikkének, illetve 5. cikke c) pontjának, továbbá 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 2006. L 210., 25. o.; helyesbítések: HL 2006. L 239., 248. o., HL 2007. L 145., 38. o., HL 2007. L 164., 36. o., HL 2008. L 301., 40. o.) 2. cikke 7. pontjának és 98. cikkének az értelmezésére vonatkoznak.

2 Ezeket a kérelmeket a Județul Neamț (Neamț megye) és a Județul Bacău (Bacău megye), illetve a Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice (Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium) között a támogatott műveletekkel kapcsolatos közbeszerzési eljárásokat szervező említett megyéknek mint ajánlatkérőknek az említett minisztérium által címzett azon két közigazgatási jogi aktus érvényessége tárgyában folyamatban lévő két jogvita keretében terjesztették elő, amelyek elrendelik az általuk kapott támogatási összeg egy részének visszafizetését.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2988/95 rendelet 1. cikke a következőket mondja ki:

„(1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás kialakítására kerül sor az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében.

(2) Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.”

4 Az említett rendelet 2. cikke kimondja:

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

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

(3) A közösségi 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.

(4) Figyelemmel az alkalmazandó közösségi jogra, a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.”

5 Ugyanezen rendelet 4. cikkének a szövege a következő:

„(1) Főszabályként minden szabálytalanság a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után:

– tartozás tárgyát képező vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség formájában,

– az előny iránti kérelemhez vagy előleg fizetésekor nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével.

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések alkalmazása a megszerzett előny, valamint – megfelelő rendelkezés esetében – az átalány alapján meghatározható kamat elvonására korlátozódik.

(3) Azok a cselekmények, amelyekről megállapítható, hogy céljuk az adott ügyben alkalmazandó közösségi jog célkitűzéseivel ellentétes előnyszerzés azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket, az előny megszerzésének meghiúsulását vagy annak elvonását eredményezik.

(4) Az e cikkben előírt intézkedések nem minősülnek szankciónak.”

6 A 2988/95 rendelet 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok a következő közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után:

a) közigazgatási bírság fizetése;

b) olyan összeg megfizetése, amely a jogtalanul szerzett vagy kicsalt összeget – adott esetben kamataival együtt – meghaladja; ez a többletösszeg az egyedi szabályokban megállapított százalékértéknek megfelelően kerül meghatározásra, és ez nem haladhatja meg a visszatartó hatáshoz feltétlenül szükséges szintet;

c) a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása, még akkor is, ha a gazdasági szereplő a szóban forgó előnynek csupán egy részében részesült jogosulatlanul;

[...]”

7 Az 1083/2006 rendelet 1. cikkének utolsó bekezdése kimondja:

„[...] e rendelet a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján megállapítja a partnerség, a programozás, az értékelés, az irányítás – beleértve a pénzügyi ellenőrzést –, a monitoring tevékenység és az ellenőrzés elveit és szabályait.”

8 Az említett rendelet 2. cikkének 7. pontja a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában az alábbi kifejezések a következő jelentéssel bírnak:

[...]

7. »szabálytalanság«: 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”.

9 Ugyanezen rendelet 98. cikke előírja:

„(1) 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.

(2) A tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt egyedi vagy a rendszerből adódó szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat. A tagállam által elvégzett korrekciók az operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik. A tagállamnak figyelembe kell vennie a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.

Az alapokból ilyen módon felszabaduló forrásokat a tagállam a (3) bekezdésben foglalt rendelkezésekkel összhangban 2015. december 31-éig újra felhasználhatja az érintett operatív programra.

(3) A (2) bekezdéssel összhangban megszüntetett hozzájárulás nem használható fel újra a korrekció tárgyát képező művelet vagy műveletek számára, sem pedig – amennyiben a pénzügyi korrekció a rendszerből adódó szabálytalanság miatt szükséges – az olyan műveletek esetében, amelyek részben vagy egészben abba a prioritási tengelybe tartoznak, ahol a rendszerből adódó szabálytalanság előfordult.

[...]”

10 Az 1083/2006 rendeletet 2014. január 1-jei hatállyal felváltotta 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 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 320. o.).

11 Az 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontja a következőképpen szól:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

36. »szabálytalanság«: az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az [európai strukturális és beruházási] alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti”.

12 A 2007. december 4-i 1422/2007/EK bizottsági rendelettel (HL 2007. L 317., 34. o.) módosított, 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 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.; a továbbiakban: 2004/18 irányelv) (2) preambulumbekezdése értelmében:

„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés-mentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve. A bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések esetében azonban tanácsos rendelkezéseket hozni az ilyen szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárások közösségi összehangolására vonatkozóan, amely rendelkezéseknek az említett elveken kell alapulniuk annak érdekében, hogy érvényesülésüket biztosítsák, valamint, hogy a közbeszerzések verseny előtti megnyitását garantálják. Ezeket az összehangoló rendelkezéseket ezért az előbb említett szabályokkal és elvekkel, valamint a Szerződés egyéb szabályaival összhangban kell értelmezni.”

13 Az említett irányelvnek „A közbeszerzési szerződések értékhatárai” című 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet olyan közbeszerzési szerződésekre kell alkalmazni, amelyek a 10. és 11., valamint a 12–18. cikkben előírt kivételek alapján nincsenek kizárva, és amelyek hozzáadottérték-adó (HÉA) nélküli becsült értéke eléri a következő értékhatárt:

a) 133 000 [euró] az olyan, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, a b) pont harmadik francia bekezdésének hatálya alá nem tartozó közbeszerzési szerződések esetében, amelyeket a IV. mellékletben központi kormányzati szervként felsorolt ajánlatkérő szervek ítélnek oda; [...]

b) 206 000 [euró]

– a IV. mellékletben felsoroltaktól eltérő ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében,

– a IV. mellékletben felsorolt és a védelem terén működő ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében, amennyiben ezek a szerződések az V. melléklet hatálya alá nem tartozó árukra vonatkoznak,

– olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében, amelyeket bármely ajánlatkérő szerv a IIA. melléklet 8. kategóriájában szereplő szolgáltatások tekintetében, a IIA. melléklet 5. kategóriájában szereplő, a 7524, 7525 és 7526 CPV-hivatkozási számoknak megfelelő [közös közbeszerzési szójegyzék]-besorolással rendelkező távközlési szolgáltatások tekintetében, és/vagy a IIB. mellékletben szereplő szolgáltatások tekintetében ítél oda;

c) 5 150 000 [euró] az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében.”

A román jog

14 Az ordonanță Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (a nem megfelelően felhasznált közösségi alapok, valamint a járulékos társfinanszírozási alapok ellenőrzéséről és visszatérítéséről szóló 79/2003. sz. kormányrendelet, *Monitorul Oficial al României*, 622. sz., I. rész, 2003. augusztus

30.) a támogatási szerződések és az alapeljárásban szóban forgó támogatott tevékenységek megvalósítása céljából indított közbeszerzési eljárások idején hatályos változata (a továbbiakban: 79/2003. sz. kormányrendelet) a következőket mondja ki az 1. cikkében:

„E kormányrendelet az Európai Közösség által Romániának nyújtott vissza nem térítendő pénzügyi támogatásból és/vagy a kapcsolódó társfinanszírozási alapokból szabálytalanság miatt történt indokolatlan kifizetések megállapítását és visszatéríttetését szabályozza.”

15 A 79/2003. sz. kormányrendelet 2. cikke előírja:

„E kormányrendelet alkalmazásában az alábbi fogalmak és kifejezések a következőképpen értelmezendők:

a) szabálytalanság: a jogszerűség, a szabályszerűség és a nemzeti és/vagy közösségi rendelkezésekkel, valamint az e rendelkezések alapján kötött szerződések vagy más jogi kötelezettségvállalások előírásaival való összhang bármilyen megsértése, amely az Európai Közösség általános költségvetését és/vagy az Európai Közösség által vagy nevében kezelt költségvetéseket, valamint a járulékos társfinanszírozási költségvetéseket indokolatlan költség formájában sérti;

[...]

d) szabálytalanságból eredő költségvetési követelések: a közösségi alapoknak és a járulékos társfinanszírozás összegeinek a nem megfelelő felhasználása folytán és/vagy egyes összegeknek az említett alapok teljes vagy részleges támogatási rendszerének részét képező intézkedések keretében történő indokolatlan lehívása folytán az Európai Közösség általános költségvetésébe és/vagy az általa vagy nevében kezelt költségvetésekbe, valamint a járulékos társfinanszírozási költségvetésekbe visszafizetendő összegek;

[...]”

16 A 79/2003. sz. kormányrendelet 4. cikke kimondja:

„(1) A szabálytalanságból eredő költségvetési követelések visszatérítttetésének tárgyát a közösségi alapokból és/vagy a járulékos társfinanszírozási alapokból indokolatlanul kifizetett összegek, a banki költségek – köztük a kapcsolódó járulékos költségek –, valamint a törvény által az adós terhére megállapított egyéb összegek képezik.

[...]”

17 A 79/2003. sz. kormányrendeletet az alapeljárásban szóban forgó támogatott tevékenységek hatáskörrel rendelkező hatóság általi ellenőrzésének idején felváltotta az ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (az európai alapok és/vagy a járulékos állami alapok lehívása és felhasználása során elkövetett szabálytalanságok megelőzéséről, megállapításáról és szankcionálásáról szóló 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet, *Monitorul Oficial al României*, 461. sz. I. rész, 2011. június 30.; a továbbiakban: 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet).

18 A 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E sürgősségi kormányrendelet alkalmazásában az alábbi fogalmak és kifejezések a következőképpen értelmezendők:

a) szabálytalanság: a jogszerűség, a szabályszerűség és a nemzeti és/vagy európai rendelkezésekkel, valamint az e jogszabályok alapján kötött szerződések vagy más jogi kötelezettségvállalások előírásaival való összhang bármilyen megsértése, amely a kedvezményezett vagy az európai alapok kezelésére hatáskörrel rendelkező hatóság cselekményéből vagy mulasztásából ered, és amely az Európai Unió költségvetését, a nemzetközi közadományozók költségvetését és/vagy a járulékos állami alapok költségvetését indokolatlanul kifizetett összeg formájában sértette vagy sérthette;

[...]

h) szabálytalanság megállapítása: az illetékes hatóság által az e sürgősségi kormányrendeletben foglaltaknak megfelelően, a szabálytalanság megállapítása céljából lefolytatott ellenőrzés/vizsgálat;

i) szabálytalanságból eredő költségvetési követelések megállapítása: az a tevékenység, amellyel a megállapított szabálytalanságból eredő fizetési kötelezettséget hitelkövetelés kibocsátásával megállapítják;

[...]

o) pénzügyi korrekciók alkalmazása: az illetékes hatóságok által az e sürgősségi kormányrendelet rendelkezéseivel összhangban elfogadott közigazgatási intézkedések, amelyek kizárják az európai alapokból és/vagy járulékos állami alapokból történő finanszírozásból azokat a költségeket, amelyekkel kapcsolatban szabálytalanság megállapítására került sor;

[...]”

19 A 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet 27. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Abban az esetben, ha a szabálytalanság megállapítására a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó rendelkezéseknek a kedvezményezettek által történő alkalmazása során – akár a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó hatályos nemzeti szabályok, akár a magánkedvezményezettekre alkalmazandó különös beszerzési eljárások tekintetében – kerül sor, a szabálytalanság megállapításáról, illetve a pénzügyi korrekciók meghatározásáról értesítést kell kibocsátani a 20. és a 21. cikkben foglaltaknak megfelelően.”

20 A 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet 28. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 27. cikk alapján megállapított költségvetési követelések értékét a mellékletben foglaltaknak megfelelően, pénzügyi korrekciók meghatározásával számítják ki.”

21 A 66/2011. sz. sürgősségi kormányrendelet mellékletét képező táblázat – amely azon szerződésekre vonatkozik, amelyek nem érik el az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételi kötelezettséggel járó, a nemzeti jog által a közbeszerzésekre megállapított értékhatárt – 2.3 pontja úgy rendelkezik, hogy a jogellenes minősítési és kiválasztási szempontok vagy odaítélési szempontok alkalmazásában megnyilvánuló jogsértések esetén az érintett szerződés értéke 10%-ának megfelelő korrekciót kell alkalmazni, amely a jogsértés súlyosságától függően 5%-kal csökkenthető.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

22 A 2007–2013. évi regionális operatív program keretében az egymással szomszédos két román területi közigazgatási szerv, Neamț megye (C-260/14. sz. ügy) és Bacău megye (C-261/14. sz. ügy) az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) finanszírozásában részesült. E finanszírozást a Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului (Turisztikai és Regionális Fejlesztési Minisztérium) mint a 2007–2013. évi regionális operatív program irányító hatósága, illetve az említett két területi közigazgatási szerv között létrejött támogatási szerződés alapján nyújtották.

23 A C-260/14. sz. ügyben a finanszírozási szerződés a Bacău városától negyven kilométerre északra fekvő városban, Románvásáron (Románia) működő iskolaközpont helyreállítására, bővítésére és korszerűsítésére vonatkozik. Bacău város (Románia) Bukaresttől (Románia) mintegy 300 km-re északra, a bolgár határtól 370 km-re, a Keleti-Kárpátok felett található, keletről a moldovai, míg északról az ukrán határhoz közel. Neamț megye, mint az alapok kedvezményezettje, ajánlatkérőként eljárva körülbelül 20 264,18 euró értékben könyvvizsgálati szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából közbeszerzési eljárást indított, amelynek eredményeként 19 410,12 euró értékű, könyvvizsgálati szolgáltatásokra irányuló szerződést kötött.

24 A C-261/14. sz. ügyben a finanszírozási szerződés egy megyei fenntartású út helyreállítását érinti. Bacău megye 2 820 515 euró értékű, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából közbeszerzési eljárást indított, amelynek eredményeként 2009. szeptember 17-én építési beruházási szerződést kötött.

25 A Bíróság elé terjesztett iratokból kitűnik, hogy e két eljárás keretében a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium megállapította, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti jog értelmében a Neamț megye és Bacău megye által támasztott feltételek egyaránt jogellenesek voltak. E körülmények között az említett minisztérium mindkét esetben a szóban forgó szerződések összegének 5%-át kitevő pénzügyi korrekciót alkalmazott.

26 Neamț megye és Bacău megye ezt követően jogorvoslati kérelmet nyújtott be a pénzügyi korrekciók alkalmazását megállapító határozatokkal szemben. A Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium elutasította ezeket a kérelmeket, ezért az alapeljárás felperesei az említett határozatok megsemmisítése érdekében a kérdést előterjesztő bírósághoz fordultak.

27 Ezen eljárások során a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között arról kell határoznia, hogy a 2988/95 rendelet vagy az 1083/2006 rendelet értelmében fennáll-e „szabálytalanság”, illetve adott esetben meg kell határoznia az említett minisztérium által elfogadott pénzügyi korrekciók természetét.

28 E körülmények között a Curtea de Apel Bacău (bacăui fellebbviteli bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé, amelyek közül az első kizárólag a C-260/14. sz. ügyre vonatkozik, míg a második, a harmadik és a negyedik kérdés lényegében megegyezik a C-260/14. sz. és a C-261/14. sz. ügyben:

„1) A 2004/18 irányelv 7. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatár alatti közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogszabályoknak az ajánlatkérő szerv – amely a strukturális alapokból származó támogatás kedvezményezettje – által olyan beszerzés odaítélése során történő megsértése, amelynek tárgya a támogatott tevékenység megvalósítása, a 2988/95/EK, Euratom rendelet 1. cikke szerinti »szabálytalanságnak«, vagy az 1083/2006/EK rendelet 2. cikkének 7. pontja szerinti »szabálytalanságnak« minősül–e?

2) Úgy kell-e értelmezni az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondatát, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói – abban az esetben, ha azokat a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó

jogszabályok megsértése miatt alkalmazták – a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedésnek vagy az ugyanezen rendelet 5. cikke c) pontja értelmében vett közigazgatási bírságnak minősülnek?

3) Amennyiben a második kérdésre adandó válasz az, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói közigazgatási bírságnak minősülnek, azt kell megvizsgálni, hogy alkalmazandó-e a 2988/95 rendelet 2. cikke (2) bekezdésének második mondatában foglalt kevésbé szigorú szankció visszaható hatályú alkalmazásának elve?

4) Abban az esetben, ha a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében a pénzügyi korrekciók alkalmazására a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt került sor, ellentétes-e a 2988/95 rendelet 2. cikkének – az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondatával összefüggésben értelmezett – (2) bekezdésével, valamint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba?”

29 A Bíróság elnöke a 2014. július 16-i végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-260/14. és a C-261/14. sz. ügyeket.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

A C-260/14. sz. ügy első kérdéséről

30 A C-260/14. sz. ügyben feltett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdését és az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját úgy kell-e értelmezni, hogy ezen 1. cikk (2) bekezdése vagy e 2. cikk 7. pontja értelmében vett, a közbeszerzési szerződés odaítélésével kapcsolatos „szabálytalanságnak” minősülhet-e az, ha egy ajánlatkérő szerv – amely olyan közbeszerzési szerződés odaítélésével összefüggésben részesül a strukturális alapokból származó támogatásban, amelynek becsült értéke nem éri el a 2004/18 irányelv 7. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatárt – megsérti a nemzeti rendelkezéseket.

31 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy az alapeljárásban szóban forgó beszerzés értéke jóval alacsonyabb a 2004/18 irányelv 7. cikkének a) pontjában rögzített értékhatárnál, így az nem tartozik az ezen irányelvben megállapított eljárások hatálya alá.

32 E tekintetben pontosítani kell, hogy a 2988/95 rendelet arra szorítkozik, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében meghatározza az ellenőrzésre és a szankciókra vonatkozó általános szabályokat. A helytelenül felhasznált pénzösszegek visszakövetelésének más rendelkezések, vagyis adott esetben ágazati rendelkezések alapján kell történnie (lásd: 2014. december 18-i Somvao-ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 Amint azt a főtanácsnok az indítványának 46. pontjában megjegyezte, ezek az ágazati rendelkezések az 1083/2006 rendelet hatálya alá tartoznak.

34 Ugyanakkor, mivel a 2988/95 és az 1083/2006 rendelet az uniós források megfelelő kezelését és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító ugyanazon rendelkezéscsoport körébe tartozik, a „szabálytalanságnak” a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdése, illetve az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett fogalma egységes értelmezést kíván.

35 Ennek tisztázását követően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 3-i Sodiaal International ítélet, C-383/14, EU:C:2015:541, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Így, jóllehet a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének, valamint az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontjának a megfogalmazása alapján az uniós jog megsértése minősül szabálytalanságnak, ez ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy a nemzeti jog megsértése is ilyen szabálytalanságot eredményezhet.

37 E tekintetben meg kell állapítani, hogy mivel az alapeljárásban szóban forgó műveletek uniós finanszírozásban részesültek, e műveletekre az uniós jogot kell alkalmazni. Így a „szabálytalanságnak” a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdése, valamint az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az nem csupán az uniós jog, hanem azon nemzeti jogi rendelkezések megsértésére is vonatkozik, amelyek hozzájárulnak az uniós alapokból finanszírozott projektek irányítására vonatkozó uniós jog megfelelő alkalmazásához.

38 A „szabálytalanság” fogalmának ilyen értelmezését erősíti különösen az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja szabályozási környezetének vizsgálata, valamint az e rendelet által elérni kívánt célkitűzés is.

39 Ami először is az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontjának szabályozási környezetét illeti, rá kell mutatni arra, hogy e rendeletnek az 1. cikkben meghatározott célja különösen az, hogy a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján megállapítsa az ERFA pénzügyi támogatásában részesülő műveletekre vonatkozó irányítási, monitoring és ellenőrzési elveket.

40 Ezen irányítási, monitoring és ellenőrzési feladatokat az 1083/2006 rendelet VI. címe pontosítja, míg a pénzügyi irányítással kapcsolatos feladatokat az említett rendelet VII. címének rendelkezései szabályozzák, amely címen belül a 2. fejezet kizárólag a pénzügyi korrekciókkal foglalkozik. Mindebből egyértelműen kitűnik, hogy elsősorban a tagállamok feladata, hogy adott esetben végrehajtsák a szükséges pénzügyi korrekciókat, és következésképpen biztosítsák, hogy a műveletek összhangban legyenek mind az uniós, mind a nemzeti szinten alkalmazandó szabályok összességével.

41 Másodszor, ami az 1083/2006 rendelet által elérni kívánt célkitűzést illeti, amint arra a jelen ítélet 34. pontja is rámutat, az említett rendeletben megállapított szabályok célja különösen az, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek megóvása érdekében biztosítsák a strukturális alapok szabályszerű és hatékony felhasználását.

42 Márpedig, mivel nem zárható ki, hogy a nemzeti jogszabályok megsértése is veszélyeztetheti az érintett alapokból nyújtott támogatás hatékonyságát, egy olyan értelmezés, amely szerint az említett jogsértések nem minősülhetnek az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak”, nem biztosítaná az uniós jogalkotó által e területen elérni kívánt célkitűzések maradéktalan megvalósítását.

43 A fenti megfontolásokra tekintettel a „szabálytalanságnak” az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja, valamint a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdése értelmében vett fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az a strukturális alapokból támogatott műveletekre alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések megsértésére is vonatkozik.

44 Ezt az értelmezést erősíti egyébiránt a „szabálytalanságnak” – az 1083/2006 rendeletet 2014. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyező – 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában szereplő fogalommeghatározása is.

45 A jelen ítélet 11. pontjában is hivatkozott e fogalommeghatározás ezentúl ugyanis kifejezetten vonatkozik az uniós jog vagy az annak alkalmazására vonatkozó nemzeti jog bármely megsértésére. A fenti megfontolások fényében a nemzeti jog megsértésére vonatkozó e pontosítás az 1083/2006 rendelet

2. cikke 7. pontjában szereplő „szabálytalanság” fogalmának a terjedelmét is egyértelművé teszi (lásd ebben az értelemben, *a contrario*: 2016. április 7-i PARTNER Apelski Dariusz ítélet, C-324/14, EU:C:2016:214, 90. és 91. pont).

46 Ezért a C-260/14. sz. ügyben feltett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdését és az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját úgy kell értelmezni, hogy az említett 1. cikk (2) bekezdése, illetve az említett 2. cikk 7. pontja értelmében vett, a közbeszerzési szerződés odaítélésével kapcsolatos „szabálytalanságnak” minősülhet az, ha egy ajánlatkérő szerv – amely olyan közbeszerzési szerződés odaítélésével összefüggésben részesül a strukturális alapokból származó támogatásban, amelynek becsült értéke nem éri el a 2004/18 irányelv 7. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatárt – megsérti a nemzeti rendelkezéseket, feltéve hogy e jogsértés egy indokolatlan kiadási tétel elszámolása révén az Unió általános költségvetésének a sérelmével jár vagy járhat.

A C-260/14. sz. ügy második kérdéséről és a C-261/14. sz. ügy első kérdéséről

47 A C-260/14. sz. ügyben feltett második és a C-261/14. sz. ügyben feltett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondatát úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói – abban az esetben, ha azokat a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt alkalmazták – a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedésnek, vagy ellenkezőleg, az e rendelet 5. cikke c) pontja értelmében vett közigazgatási bírságnak minősülnek.

48 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdése értelmében a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban a tagállamok által elvégzendő pénzügyi korrekciók az érintett operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik. Ráadásul az említett rendelet 98. cikke (2) bekezdése második albekezdése értelmében az alapokból ilyen módon felszabaduló forrásokat az érintett tagállam bizonyos feltételek mellett újra felhasználhatja.

49 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a fent említett rendelkezésnek a 2988/95 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdésével összhangban értelmezett szövegéből önmagában kitűnik, hogy a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban a tagállamok által elvégzendő pénzügyi korrekciók célja az érintett gazdasági szereplők által jogtalanul megszerzett előny elvonása, többek között a jogtalanul kapott összegek utáni visszafizetési kötelezettség formájában.

50 Végül, amint arra a főtanácsnok az indítványának 105. pontjában rámutatott, a Bíróság korábban már többször kimondta, hogy a szabálytalanság révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének kötelezettsége nem szankció, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból származó előny megszerzéséhez szükséges feltételeket nem teljesítették, ami jogalap nélkülivé teszi a szerzett előnyt (lásd ebben az értelemben: 2009. június 4-i Pometon -ítélet, C-158/08, EU:C:2009:349, 28. pont; 2014. szeptember 17-i Cruz & Companhia ítélet, C-341/13, EU:C:2014:2230, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2014. december 18-i Somvao -ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 36. pont). E következtetést nem kérdőjelezi meg az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban említett azon tény, amely szerint a ténylegesen visszafizetendő összeg adott esetben nem egyezik meg teljesen a strukturális alapokat ténylegesen ért veszteséggel.

51 A fentiekből következően a C-260/14. sz. ügyben feltett második és a C-261/14. sz. ügyben feltett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondatát úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói – abban az esetben, ha

azokat a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt alkalmazták – a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedésnek minősülnek.

A C-260/14. sz. ügy harmadik és a C-261/14. sz. ügy második kérdéséről

52 A kérdést előterjesztő bíróság számára a jelen ítélet 51. pontjában adott válaszra tekintettel nem szükséges megválaszolni a C-260/14. sz. ügyben feltett harmadik és a C-261/14. sz. ügyben feltett második kérdést.

A C-260/14. sz. ügy negyedik kérdéséről

53 A C-260/14. sz. ügyben feltett negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az alapeljárás körülményei mellett a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba.

54 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy amennyiben a tagállamok olyan intézkedéseket fogadnak el, amelyekkel az uniós jogot alkalmazzák, tiszteletben kell tartaniuk e jog általános elveit, amelyek között szerepel többek között a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve (lásd különösen: 2015. szeptember 3-i A2A-ítélet, C-89/14, EU:C:2015:537, 35. és 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy ugyanezen ítélkezési gyakorlat értelmében, jóllehet a jogbiztonság elvével ellentétes valamely rendelet visszaható hatállyal, vagyis a rendelet hatálybalépése előtti helyzetre történő alkalmazása, azon kedvező vagy kedvezőtlen hatásoktól függetlenül, amelyet az ilyen alkalmazás kelthet az érdekelt tekintetében, ugyanezen elv megköveteli, hogy egy ténybeli helyzetet szokásosan és kifejezett ellentétes rendelkezés hiányában, a megvalósulásakor hatályos jogszabályok fényében vizsgáljanak meg. Mindazonáltal, ha az új törvény csak a jövőre nézve érvényes, eltérő rendelkezés hiányában azt a régi törvény hatálya alatt kialakult helyzeteknek a jövőben bekövetkező hatásaira is alkalmazni kell (lásd különösen: 2015. szeptember 3-i A2A-ítélet, C-89/14, EU:C:2015:537, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 Hasonlóképpen, amint az ugyanezen ítélkezési gyakorlatból következik, a bizalomvédelem elvének alkalmazási köre nem tágítható ki annyira, hogy általános jelleggel megakadályozza az új szabályozásnak a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira történő alkalmazását (lásd különösen: 2015. szeptember 3-i A2A-ítélet, C-89/14, EU:C:2015:537, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

57 A fentiekből az következik, hogy a C-260/14. sz. ügyben feltett negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba, feltéve hogy az új szabályozást a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira alkalmazzák, aminek a vizsgálata az alapeljárásban releváns összes körülmény figyelembevételével a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A költségekről

58 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) **Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdését, valamint 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 2. cikkének 7. pontját úgy kell értelmezni, hogy ezen 1. cikk (2) bekezdése vagy e 2. cikk 7. pontja értelmében vett, a közbeszerzési szerződés odaítélésével kapcsolatos „szabálytalanságnak” minősülhet az, ha egy ajánlatkérő szerv – amely olyan közbeszerzési szerződés odaítélésével összefüggésben részesül a strukturális alapokból származó támogatásban, amelynek becsült értéke nem éri el a 2007. december 4-i 1422/2007/EK bizottsági rendelettel módosított, 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 7. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatárt – megsérti a nemzeti rendelkezéseket, feltéve hogy e jogsértés egy indokolatlan kiadási tétel elszámolása révén az Európai Unió általános költségvetésének a sérelmével jár vagy járhat.**

2) **Az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdése első albekezdésének második mondatát úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói – abban az esetben, ha azokat a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt alkalmazták – a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedésnek minősülnek.**

3) **A jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba, feltéve hogy az új szabályozást a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira alkalmazzák, aminek a vizsgálata az alapeljárásban releváns összes körülmény figyelembevételével a kérdést előterjesztő bíróság feladata.**

Aláírások