A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2017. június 27.*

„Támogatások — Az OLAF vizsgálata — Szabálytalanságok megállapítása — A Bizottság közigazgatási szankciót kiszabó határozata — Az Unió általános költségvetéséből finanszírozott közbeszerzési eljárásokból és támogatások nyújtásából 18 hónapos időtartamra való kizárás — A korai felismerési és kizárási rendszer adatbázisába való felvétel — A költségvetési rendelet különböző változatainak időbeli hatálya — Lényeges eljárási szabályok — A kevésbé szigorú büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazása”

A T-151/16. sz. ügyben,

az **NC** (képviselik kezdetben: J. Killick, G. Forwood barristers, C. Van Haute és A. Bernard ügyvédek, később: J. Killick, G. Forwood, C. Van Haute és J. Jeram solicitor)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: F. Dintilhac és M. Clausen, később: F. Dintilhac és R. Lyal, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

az Európai Unió általános költségvetéséből finanszírozott közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokban és támogatásokban való részvételből a felperes 18 hónapos időtartamra való kizárására irányuló közigazgatási szankcióról, valamint következésképpen a felperesnek az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelet (HL 2012. L 298., 1. o.) 108. cikkének (1) bekezdésében foglalt korai felismerési és kizárási rendszer adatbázisába való felvételéről szóló 2016. január 28-i bizottsági határozat megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács),

tagjai: S. Gervasoni elnök, L. Madise (előadó) és K. Kowalik-Bańczyk bírák,

hivatalvezető: S. Spyropoulos tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2017. március 2-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2012. L 298., 1. o.) többek között a 2016. január 1-jétől alkalmazandó 2015. október 28-i (EU, Euratom) 2015/1929 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 286., 1. o.) módosította. A jelen ügyben folytatott vita a költségvetési rendelet jelen tényállásra alkalmazandó változatának kérdését veti fel, adott esetben ugyanakkor a költségvetési rendeletnek a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó változatára is utalás történik, amely az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2002. L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; helyesbítés: HL 2007. L 99., 18. o.) 2008 novembere és 2009 februárja közötti változatát jelenti. A 966/2012 rendelet alkalmazási szabályairól szóló, 2012. október 29-i 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletet (HL 2012. L 362., 1. o.) szintén 2016. január 1-jei hatállyal módosította a 2015. október 30-i (EU) 2015/2462 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletet, míg a felrótt tények megvalósulásának időpontjában az 1605/2002 rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom bizottsági rendelet (HL 2002. L 357., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 145. o.; helyesbítés: HL 2005. L 347., 35. o.; a továbbiakban mindkettő: végrehajtási rendelet) volt alkalmazandó.

2 A felperes, az NC, nonprofit szervezet, amely többek között humanitárius célú és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tevékenységet végez. 2007-ben az Európai Közösségek Bizottságával az Európai Közösség külső tevékenysége címén kötött szerződés keretében több százezer euró összegű támogatást kapott egy harmadik országban folytatandó környezetvédelmi célú irányítási projektre.

3 2012-ben az Európai Unió Számvevőszéke helyszíni ellenőrzést folytatott a felperesnél a fenti 2. pontban említett szerződés végrehajtására vonatkozóan. Két, egy gépjárműre és egy műszaki berendezésre vonatkozó eszközbeszerzést azonosított, amelyek kapcsán gyanú merült fel az ezen beszerzések alkalmával 2008 novemberében, illetve 2009 februárjában folytatott versenytárgyalási eljárások tisztességes voltát illetően. Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) ezért vizsgálatot indított, amelynek során a felperesre vonatkozóan kiemelte, hogy annak nem állt módjában azon dokumentumokat benyújtani, amelyekkel a különböző szállítók ajánlatait megkérte, és hogy a vizsgálatból kiderült, hogy egyes ajánlattevők azon egyedüli szállítóhoz kapcsolódtak, amely megkapta mindkét szerződést. Az OLAF szerint a tények alapján feltételezhető, hogy a felperes maga szervezte az ügyletet az említett szállító javára. A felperes válaszolt az OLAF-nak, ugyanakkor 2014 augusztusában a vizsgálata lezárásakor ez utóbbi kifejtette, hogy azt javasolja a Bizottságnak, hogy vegye fel a felperest a Bizottság engedélyezésre jogosult tisztviselői és a végrehajtó ügynökségek által használandó korai előrejelző rendszerről szóló, 2008. december 16-i 2008/969/EK, Euratom bizottsági határozatban (HL 2008. L 344., 125. o.) foglalt korai előrejelző rendszerbe.

4 A költségvetési rendelet 109. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 131. cikkének (5) bekezdése és a végrehajtási rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változatának 145. cikke – amely rendelkezések szerint az engedélyezésre jogosult tisztviselő, miután lehetőséget adott az érintett személyeknek arra, hogy észrevételeiket ismertessék, hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási és pénzügyi szankciókkal sújthatja a támogatások azon kedvezményezettjeit, akikről többek között megállapították, hogy kötelezettségeiket súlyosan megsértették – alapján kiállított 2015. augusztus 31-i levelében a Bizottság tájékoztatta a felperest, hogy két évre ki kívánja zárni az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott közbeszerzési szerződésekből és támogatásokból. A végrehajtási rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változatának 145. cikke többek között előírta, hogy az Unió költségvetéséből finanszírozott szerződésekből és támogatásokból való kizárás időtartama a kötelezettségszegés megállapításától számított öt évig, ismételt jogsértés esetén tíz évig terjedhet. A

Bizottság hozzáfűzte, hogy amennyiben e szankciót elfogadja, felveszi a felperest a költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változatának 108. cikkében említett, a kizárásokról vezetett központi adatbázisba, valamint a Bizottság engedélyezésre jogosult tisztviselői és a végrehajtó ügynökségek által használandó korai előrejelző rendszerről szóló, 2014. november 13-i 2014/792/EU bizottsági határozat (HL 2014. L 329., 68. o.) – amely felváltotta a korai előrejelző rendszerről szóló korábbi határozatot, és amelyet a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának „az Unió pénzügyi érdekeit fenyegető kockázatok korai felismerésére” vonatkozó 105a. cikke (1) bekezdésének a) pontja, valamint 108. cikkének (2)–(4) bekezdése váltott fel – 12. cikke szerinti kizárási figyelmeztető jelzés alapján a korai előrejelző rendszerbe. Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság levelében a költségvetési rendeletnek és annak végrehajtási rendeletének a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó releváns rendelkezéseire is hivatkozott. E rendeleteknek a Bizottság levelében említett rendelkezései lényegében azonosak a jelen pont elején felidézett rendelkezésekkel.

5 A Bizottság a fent hivatkozott rendelkezésekben foglalt kontradiktórius eljárás keretében felhívta a felperest, hogy levelének átvételétől számított 30 napon belül terjessze elő észrevételeit.

6 2015. augusztus 31-i levelében a Bizottság összefoglalta a tényállást, rámutatott néhány olyan körülményre, amelyekből azt a következtetést vonta le, hogy a szóban forgó két beszerzés során tett ajánlatok tisztességtelenek voltak, kiemelte a gépjármű szállítására ajánlatot tevő személyek azonosságára vonatkozóan a felperes által a projektben érintett harmadik országban működő uniós képviselet vezetőjéhez intézett működési jelentésben adott információk közötti azon ellentmondásokat, amelyek az OLAF által folytatott vizsgálathoz vezettek, és kiemelte azt, hogy a felperes által készített egyetlen jelentés sem tesz említést műszaki berendezés beszerzéséről, valamint azt, hogy a felperes nem tudta benyújtani a Számvevőszéknek azon ajánlattételi felhívások másolatát, amelyeket az ajánlattevőkhöz kellett volna intéznie. A Bizottság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a felperes fiktív versenytárgyalási eljárásból álló csalást valósított meg a szóban forgó két eszköz szállítójának előnyben részesítése céljából. Az ezt követő jogi elemzésében a Bizottság a két versenytárgyalási eljárás manipulációján kívül szabálytalanságként állapította meg a valóságot nem tükröző jelentések benyújtását, valamint a szerződésben kikötött beszerzési elvek és dokumentációs kötelezettségek megsértését. Általánosságban úgy ítélte meg, hogy a felperes nem a megkövetelt komolysággal, hatékonysággal, átláthatósággal és gondossággal, továbbá nem az ágazat megfelelő gyakorlatával összhangban és a szerződést tiszteletben tartva folytatta le a támogatott projektet. A kilátásba helyezett szankciót illetően a Bizottság – miután emlékeztetett az általa alkalmazandó általános kritériumokra – úgy ítélte meg, hogy a feltárt szabálytalanságok nagyon súlyosak, és nem ez az első alkalom, hogy a felperes hamisított vagy nem a valóságot tükröző dokumentumokat nyújtott be. A Bizottság e tekintetben több olyan gyakorlatra hivatkozott, amelyet a felperes a különböző szerződésekben – köztük a jelen ügyben szereplő szerződésben –szereplő valósághoz képest költségeinek növelése érdekében alkalmazott, és amelyet az OLAF vagy más szolgálatok feltártak. Ennek következtében a felperes több mint 200 000 euró összegű jogtalanul kifizetett támogatás visszatérítésére köteles.

7 A felperes a Bizottság által előírt határidőn belül, 2015. október 5-i levelében válaszul előterjesztette észrevételeit. Többek között kifejtette, hogy a kizárására irányuló szankció aránytalan. E tekintetben először is azt állította, hogy a tények valójában nem felelnek meg a vele szemben felhozott súlyos tényeknek. Vitatta azt, hogy a Bizottság által megállapított körülmények azon következtetéshez vezethettek, hogy fiktív versenytárgyalást szervezett. Lényegében elismerte az ellenőrzései és a jelentéseinek elkészítése során a szigor hiányát, kiemelve, hogy a projektért felelős személyt elbocsátotta és a belső eljárásokat megváltoztatta, azonban tagadta a szándékos csalás elkövetését, a Bizottság által felhozott különböző tényekre vonatkozó érveket hozva fel. Másodsorban azt állította, hogy a szóban forgó tények nem sértették az Unió pénzügyi érdekeit és képét. A szóban forgó beszerzésekért piaci árat fizetett, és a megfelelő összeget visszafizette az Uniónak. Harmadsorban azt állította, hogy figyelembe kellene venni az eltelt időt, annál is inkább, hogy a felrótt tények 2008-ban és 2009-ben való bekövetkezte óta más szabálytalanságok miatt már súlyos szankciókban részesült. E tekintetben negyedsorban a felperes vitatta a szabálytalanságok ismétlődését. A Bizottság által említett

más gyakorlatok ugyanis nem korábbiak a jelen ügyben szereplő gyakorlatoknál, hanem egyidejűek, és a belső ellenőrzés ugyanazon hiányát tükrözik. Ötödsorban az elkövetett szabálytalanságok nem voltak szándékosak. Hatodsorban az azonosításuk ugyanakkor lehetővé tette átfogó belső eljárások és ellenőrzési mechanizmusok bevezetését, amelyek célja a szükséges elvek tiszteletben tartásának biztosítása, egyébként pedig a felperes teljes mértékben együttműködött az uniós intézmények szolgálataival a vizsgálataik alatt. Hetedsorban a felperes kifejtette, hogy az a súlyos, fent említett szankció, amelyet már kiszabtak rá, az OLAF vele szemben folytatott előző vizsgálatai által a médiában kapott nyilvánosság következtében a „kész tények” formáját öltötte. Ezért a Bizottság által tervezett két éves kizárás, a költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változatának 108. cikkében foglalt központi adatbázisba és a korai előrejelző rendszerbe való felvétellel együtt, a felidézett tényekkel nem összefüggő, súlyos csapást jelentett a számára.

8 2016. január 28-án a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot, amely az Unió általános költségvetéséből finanszírozott közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokból és támogatásokból a felperes 18 hónapos időtartamra való kizárására irányuló közigazgatási szankcióról, valamint ennek következtében a felperesnek a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 108. cikkének (1) bekezdésében előírt korai felismerési és kizárási rendszer adatbázisába való felvételéről szól (a továbbiakban: megtámadott határozat).

9 A megtámadott határozat megismétli a Bizottság fenti 6. pontban összefoglalt 2015. augusztus 31-i levelében szereplő tényállás ismertetését. Emlékeztet arra, hogy a kontradiktórius eljárás e levéllel kezdődött meg a költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változata 109. cikkének (1) bekezdése alapján. Pontosítja a szankció jogalapját, említve a költségvetési rendeletnek és annak végrehajtási rendeletének a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó rendelkezéseit (lásd a fenti 4. pontot). E tekintetben a Bizottság az egyik lábjegyzetben kifejti:

„A *lex posterior derogat priori* elvének és az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatnak megfelelően emlékeztetni kell arra, hogy az alkalmazandó eljárási szabályoknak a határozat elfogadása időpontjában hatályos szabályoknak kell lenniük, míg az anyagi jogi szabályok főszabály szerint nem alkalmazhatók a hatálybalépésük előtt fennálló helyzetekre [...]. Ezért a jelen ügyben alkalmazandó anyagi jogi szabályok a felrótt tények elkövetésének időpontjában hatályos szabályok. A kontradiktórius eljárás a 2015. december 31-ig hatályos szabályok alapján került lezárásra.”

10 A megtámadott határozat ezenkívül két naprakésszé tett szabálytalanságot említ, nevezetesen két versenytárgyalási eljárás manipulálását és a valóságot nem tükröző jelentések benyújtását. A valóságot nem tükröző információk közlésére tekintettel megemlíti a tervezett két éves kizárásra vonatkozó szankciót is.

11 A megtámadott határozat további részében szereplő jogi elemzésében a Bizottság az előző pontban említett két szabálytalanságot a szerződéses kötelezettségek felperes általi súlyos nem teljesítésének minősíti, a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó költségvetési rendelet irányadó rendelkezései értelmében, a jelen esetben az 1605/2002 rendelet 96. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 114. cikkének (4) bekezdése értelmében, amely rendelkezések lényegében megegyeznek a költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változata 109. cikke (1) bekezdése b) pontjának, illetve 131. cikke (5) bekezdésének. A Bizottság cáfolja a felperes által a fiktív versenytárgyalások szervezésének vitatására felhozott érveket. Vitatja a felperes más, annak bizonyítására irányuló érveit is, hogy nem sértette meg a szerződésben szereplő vagy annak megfelelő teljesítésére irányuló bizonyos elveket. Emellett kiemeli, hogy a felperes nem vitatja az általa benyújtott jelentésekben szereplő tévedéseket, ellentmondásokat vagy hiányosságokat.

12 A szankciót illetően a Bizottság kifejti, hogy a végrehajtási rendeletnek a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó irányadó rendelkezései értelmében a kizárás időtartamának az arányosság elvét szem előtt tartó meghatározása céljából különösen figyelembe kell vennie a ténynek súlyosságát, különösen az Unió pénzügyi érdekeire és képére gyakorolt hatásukat, a

szóban forgó tényállás megvalósulása óta eltelt időt, a mulasztások időtartamát és ismétlődését, az érintett szervezet szándékosságát vagy gondatlanságának fokát, és a helyzet orvoslása érdekében általa hozott intézkedéseket. A jelen esetben a tények súlyosságának kiemelését követően a Bizottság rámutat arra, hogy a valóságot nem tükröző dokumentumok benyújtása a felperes ismétlődő magatartása volt. E tekintetben azon, a 2015. augusztus 31-i levelében említett gyakorlatokra hivatkozott, amelyet a felperes a különböző szerződésekben szereplő valósághoz képest a költségek növelése érdekében alkalmazott, és amelyet az OLAF vagy más szolgálatok feltártak. A felperes által a szankció elkerülésére felhozott különböző érvekre a Bizottság többek közt azt a választ adja, hogy pontatlan az Unió pénzügyi érdekei sérelmének fennállását tagadni, mivel ha a versenytárgyalási eljárások tisztességesek lettek volna, a beszerzési ár is alacsonyabb lett volna, hogy az Unió képét mindenképpen érinti a harmadik országok fejlődése terén folytatott együttműködéshez nyújtott támogatások rossz felhasználása, hogy a tények megvalósulása óta eltelt idő azon körülménynek tudható be, hogy azokat csak 2012-ben tárta fel a Számvevőszék, hogy a cselekmények ismétlődésének – az alkalmazandó végrehajtási rendelet releváns rendelkezéseiben szereplő – fogalma nem feltételezi e cselekmények némelyikének korábbi közigazgatási szankcionálását, sem az időben egymást követő jellegüket, és felöleli azon eseteket, amikor a tények nem elszigeteltek, hanem a helyzet súlyosságát igazoló hasonló tények összességébe illeszkednek, hogy a jelen esetben a felperes azonban már korábban is adott hamis információkat költségei növelésére, és hogy az állításaival szemben a jelen ügyben szóban forgó manipulációk szándékosak voltak, és így az ellenőrzési mechanizmusok sem tudták volna azokat elkerülni. Emellett a Bizottság szilárdan és részletesen vitatja, hogy ő a forrása a médiában a felperessel szembeni eljárások tárgyában kapott nyilvánosságnak, valamint az ezt követő nehézségeknek, amelyek a felperest érhették. A Bizottság kiemeli az – Unión kívüli – közforrások túlnyomó súlyát a felperes költségvetésében, és azt, hogy 2008 és 2014 között az utóbbi számára nyújtott uniós támogatások jóval csekélyebb részt képviseltek. A Bizottság szerint a kizárás szankciója tehát semmilyen súlyos hatást nem gyakorol a felperesre, az állításával ellentétben. Ezzel szemben figyelembe véve az általa ezen ellenőrzések és belső eljárások javítására hozott intézkedéseket, valamint a szóban forgó projektért felelős személy elbocsátását, a Bizottság végül 18 hónapra csökkentette a kizárás szankcióját, amely a szankcióról szóló határozat közlésének időpontjától alkalmazandó.

13 A Bizottság hozzáteszi a megtámadott határozatban, hogy a felperesnek a korai felismerési és kizárási rendszer adatbázisába való felvétele a szankció időtartamának lejártakor ér véget. A felvételre ténylegesen 2016. március 30-án került sor.

14 A megtámadott határozatot nem tették közzé. E tekintetben a költségvetési rendeletnek a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó változata nem említi az ilyen határozat közzétételének lehetőségét. A költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változata 109. cikkének (3) bekezdése viszont előírta e közzététel lehetőségét, amennyiben a határozattal szembeni jogorvoslati lehetőségeket kimerítették. Ezen túlmenően, a jelen esethez hasonló helyzetben elfogadott kizárási szankciókat illetően a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikkének (16) és (17) bekezdése bizonyos feltételek mellett előírja az elrendelt kizárásra vonatkozó, név szerinti információk esetleges közzétételét a jogorvoslatra nyitva álló határidő lejárta előtt is.

15 2016. január 29-én, amikor a felperesnek még nem volt tudomása a megtámadott határozatról, jogi képviselői írtak a Bizottságnak. Levelükben azzal az indokkal vitatták a „csalás” kifejezésnek a Bizottság 2015. augusztus 31-i levelében való használatát, hogy az a szóban forgó magatartások szándékos jellegére utal, valamint annak különösen negatív jelentése miatt. Valójában kizárólag a szerződést érintő, állítólagos súlyos mulasztásokról volt szó. Emellett kiemelték, hogy a kizárási szankciónak a jelen esethez hasonló helyzetben alkalmazandó felső határát öt évről három évre mérsékelték, amint az a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (14) bekezdésének c) pontjában szereplő rendelkezésekből következik. A tervezett két évre szóló szankció ezért a lehetséges szankciók magasabbika, és mindenképpen mérsékelni kellett volna. Elsődlegesen minden szankció alóli mentességet kértek. A már kifejtett érvekhez hozzáfűzték, hogy a költségvetési rendelet ugyanazon változata 106. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy a gazdasági szereplő nem zárható ki, ha korrekciós intézkedéseket hozott, igazolva ezzel a megbízhatóságát. A jelen esetben nemcsak hogy az

Unió visszakapta a pénzeszközeit, hanem a felperes is alaposan felülvizsgálta működési módját. Újból vitatták a szóban forgó magatartások ismétlődését. Továbbá azt állították, hogy a felperes valószínűleg *de facto* már 2014 közepétől ki van zárva az uniós szerződésekből, és fenntartották a felperes számára ennek igazolását. Azt a kérdést is feltették, hogy a Bizottság hogyan kívánja a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának 108. cikkében újonnan létrehozott testületet (a továbbiakban: 108. cikk szerinti testület) az eljárásába bevonni.

16 2016. február 29-én a felperes írásban sajnálatát fejezte ki a Bizottságnak, hogy jogi képviselőinek a 15. pontban összefoglalt levele keresztezte a megtámadott határozatot. Kérte, hogy e határozatot ne tegyék közzé, és hogy a Bizottság fontolja meg újra a jogi képviselői által ismertetett érvek figyelembevételét. Azt a kérdést is feltette, hogy ennek milyen következményei lesznek a folyamatban lévő szerződésekre.

17 A Bizottság 2016. március 1-jén válaszolt a felperes jogi képviselőinek. Kiemelte, hogy a megtámadott határozat nem a csalásnak, hanem a szerződéses kötelezettségek teljesítése súlyos elmulasztásának megállapításán alapult, hogy a kevésbé szigorú új büntetőtörvény alkalmazásának elve megjelenik a kizárás időtartamának két évről 18 hónapra való csökkentésében, figyelembe véve a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatában e szankció tekintetében előírt felső határ csökkentését, és hogy a felperest ténylegesen nem zárták ki az eljárás lezárulta előtt. Lényegében hozzáfűzte, hogy a megtámadott határozathoz vezető eljárás a 2015. december 31-ig alkalmazandó szabályok alapján folytatott kontradiktórius eljárás végével lezárult.

Az eljárás és a felek kérelmei

18 A felperes 2016. április 12-én nyújtotta be a jelen keresetet.

19 A Törvényszék Hivatalához a Törvényszék eljárási szabályzatának 151. és 152. cikke alapján benyújtott külön beadványában a felperes gyorsított eljárás alkalmazását kérte. A Törvényszék 2016. május 13-i határozatával elutasította ezt a kérelmet.

20 A Törvényszék Hivatalához a Törvényszék eljárási szabályzatának 66. cikke alapján benyújtott külön beadványában a felperes névtelenséget és bizonyos adatoknak a nyilvánosság számára hozzáférhető dokumentumokból történő kihagyását kérte. 2016. június 14-i határozatával a Törvényszék helyt adott e kérelemnek, azzal az indoklással, hogy a névtelenség megtagadása a felperessel szembeni szankció nyilvánosságra hozatalát jelentené, és ezáltal további szankciót, a kizárásról szóló határozat nyilvánosságra hozatalát róná rá (lásd a fenti 14. pontot).

21 A keresetlevelében a felperes kérte, hogy a Törvényszék rendeljen el pervezető intézkedéseket, és különösen kötelezze a Bizottságot bizonyos iratok benyújtására és különböző ténybeli összefüggések tisztázására.

22 A Bizottság ellenkérelmének a Törvényszék Hivatalához 2016. június 24-én történt benyújtását követően a Törvényszék eljárási szabályzatának 83. cikke alapján 2016. július 18-án elfogadta a felperes azon kérelmét, hogy a Bizottság által benyújtott két melléklet magyarázatára korlátozott terjedelmű választ nyújtson be, és felhívta a Bizottságot arra, hogy viszonválaszban válaszoljon.

23 A felperes 2016. augusztus 7-én benyújtotta válaszát, a Bizottság pedig 2016. szeptember 28-án benyújtotta a viszonválaszt.

24 Az előadó bíró javaslata alapján a Törvényszék (kilencedik tanács) megnyitotta az eljárás szóbeli szakaszát, és a pervezető intézkedések keretében írásbeli kérdéseket intézett a felekhez, hogy a tárgyaláson válaszoljanak azokra.

25 A felek előadásait és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait a 2017. március 2-án tartott tárgyaláson hallgatták meg.

26 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– rendelje el a kért pervezető intézkedéseket;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

27 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

28 A felperes keresetlevelében négy jogalapra hivatkozik a megtámadott határozattal szemben. Először is, a Bizottság megsértette a kevésbé szigorú büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazásának elvét, mivel érdemben megsértette a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának bizonyos rendelkezéseit. Másodsorban lényeges eljárási szabályokat sértett meg, amikor anélkül fogadta el a megtámadott határozatot, hogy a költségvetési rendelet ugyanezen változatának rendelkezéseiben szereplő előírásoknak megfelelően kérte és megkapta volna a 108. cikk szerinti testület ajánlását, és az említett intézkedések előírásaival szemben nem adott helyt annak, hogy határozatát a felperes által elfogadott korrekciós intézkedések alapján felülvizsgálja. Harmadsorban a felperes másodlagosan azt állítja, hogy a Bizottság megsértette a végrehajtási rendeletnek a felrótt tények megvalósulása időpontjában alkalmazandó változatának 133a. cikkét, amely meghatározza azon kritériumokat, amelyek alapján a Bizottságnak az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett meg kell határoznia az ahhoz hasonló kizárás időtartamát, mint amelyet a jelen esetben elrendelt. Utolsó sorban mindenképpen megsértették az arányosság elvét és a *ne bis in idem* elvét, mivel a felperest ugyanezen tények miatt már a megtámadott határozat elfogadása előtt *de facto* kizárták az uniós közbeszerzési szerződésekből és támogatásokból.

29 Először a második jogalapot kell megvizsgálni.

A lényeges eljárási szabályok megsértésére alapított jogalapról

30 A tárgyaláson a felperes elállt e jogalap második részétől, amely szerint a Bizottság tévesen nem folytatta le a megtámadott határozat felülvizsgálatát, amint az a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikkének (9) bekezdéséből következik, miután megkapta jogi képviselőinek a fenti 15. pontban hivatkozott 2016. január 29-i levelét, amely kiemelte a szóban forgó tényekhez hasonló tények megismétlődésének megakadályozása érdekében hozott korrekciós intézkedéseket. A tárgyalási jegyzőkönyvben ez rögzítésre került. A jelen jogalapnak tehát csak az első részét kell megvizsgálni.

31 A felperes kifejti, hogy a Bizottság maga mutatott rá a megtámadott határozatban, hogy a tiszteletben tartandó eljárási szabályok a határozat elfogadásának időpontjában alkalmazandó szabályok voltak. Márpedig, mivel a megtámadott határozatot 2016. január 28-án fogadták el, az említett határozat

elfogadása előtt a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatában szereplő szabályokat kellett tiszteletben tartani, és különösen a 108. cikk szerinti testülettel folytatandó, a költségvetési rendelet 108. cikkének (5) és azt követő bekezdéseiben előírt konzultációt.

32 A felperes lényegében azt hangsúlyozza, hogy a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 105a. cikkének (2) bekezdésében szereplő – a 106. cikk (1) és (2) bekezdésében, valamint a 131. cikk (4) bekezdésében szereplő rendelkezésekkel együttesen értelmezett – rendelkezések szerint amennyiben az engedélyezésre jogosult tisztviselő, az OLAF vagy a Számvevőszék az ellenőrzések és vizsgálatok folyamán a szerződéses kötelezettségek teljesítésének súlyos elmulasztását tárja fel, az érintett támogatások kedvezményezettje csak a feltárt tények vagy a 108. cikk szerinti testület ajánlásában szereplő egyéb megállapítások figyelembevételével zárható ki. Mivel a Bizottság elismeri, hogy nem ilyen ajánlás alapján fogadta el a megtámadott határozatot, a felperes kifejti, hogy a 108. cikk szerinti testület beavatkozását a gazdasági szereplők védelemhez való jogának biztosítása érdekében írták elő, különösen a Bizottság, valamint a támogatások kérelmezői és kedvezményezettjei közötti erőviszonyok tekintetében az ez utóbbiak hátrányára fennálló egyensúlyhiány kiegyenlítésére. Azt állítja, hogy ha a 108. cikk szerinti testület beavatkozott volna az eljárásba, a Bizottság által hozott határozat más lehetett volna, különösen azért, mert az bizonyos tények tisztázásához vezetett volna, mert egy függetlenebb szervezet előtt ismertethette volna az érveit, és mert módjában állt volna pontosításokkal szolgálni az általa elfogadott korrekciós intézkedésekkel kapcsolatban.

33 A felperes cáfolja a Bizottság által a jelen esetben, nevezetesen a fenti 17. pontban hivatkozott 2016. március 1-jei levelében előadott azon lehetőséget, hogy úgy lehetne tekinteni, hogy a figyelembe veendő eljárási szabályok „az eljárás lezárultának” időpontjában alkalmazandó szabályok, ezen időpont meghatározatlan, amely megakadályozza az eljárási szabályok helyes időbeli alkalmazásának felülvizsgálatát. Egyedül a szóban forgó határozat elfogadásának időpontját kell figyelembe venni. A felperes e tekintetben különösen a 2015. március 26-i Bizottság kontra Moravia Gas Storage ítéletre (C-596/13 P, EU:C:2015:203, 33. és 41. pont) hivatkozik.

34 Ellenkérelmében a Bizottság elismeri, hogy a megtámadott határozatot 2016. január 1-jét követően hozta, és ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az említett határozat bevezető hivatkozásai a költségvetési rendelet ezen időponttól hatályos változatának 105a. cikkére, 106. cikke (1) bekezdésének e) pontjára, 108. cikkének (1) bekezdésére és 131. cikkének (4) bekezdésére hivatkoznak. Mindenesetre a Bizottság szerint az eljárási szabályok azonnali alkalmazásának elve olyan általános elv, amelyet a szóban forgó helyzet sajátosságaira tekintettel kell alkalmazni. A jelen esetben az eljárásnak, nevezetesen a kontradiktórius eljárásnak a felperest érintő része 2015. december 31-én zárult le, az ezen időszakban alkalmazandó eljárási szabályok alapján. Maga az eljárás belső szakasza pedig 2015. december 17-én zárult le, az alkalmazandó szankció elfogadásáról szóló határozathoz vezető, szolgálatok közötti konzultáció befejezésével. A további időt mindössze a megtámadott határozat véglegesítésére fordították. Ha úgy határozott volna a Bizottság, hogy 2016. január 1-jétől valamennyi új eljárási szabályt követ, és a 108. cikk szerinti testülethez fordul, ez a már lezárt kontradiktórius eljárás újbóli megnyitását eredményezte volna. A megtámadott határozat végleges elfogadását illetően azonban az új eljárási szabályokat kellett alkalmazni, különösen a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 105a. cikkének (2) bekezdésében és 131. cikkének (4) bekezdésében szereplő rendelkezéseket, amelyekből az következik, hogy a határozatnak „Az Európai Szomszédságpolitika és a Csatlakozási Tárgyalások Főigazgatóságtól” (DG) kellett volna érkeznie.

35 E tekintetben legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy az általánosan ismert elv szerint eltérés hiányában az új szabályozás azonnal alkalmazandó nemcsak a jövőbeli, hanem a korábbi szabályozás alatt keletkezett helyzetek jövőbeli hatásaira is. Az új szabályozás ugyanakkor rendszerint nem vonatkozik az ez utóbbi szabályozás hatálya alatt keletkezett és véglegesen megszerzett jogi helyzetekre (lásd ebben az értelemben: 1965. december 9-i Singer ítélélet, 44/65, EU:C:1965:122, 1200. o.; 1978. február 15-i Bauche ítélet, 96/77, EU:C:1978:26, 48. pont; 2015. március 26-i Bizottság kontra Moravia Gas Storage ítélet, C-596/13 P, EU:C:2015:203, 32. pont). A jogi aktusok visszaható hatályának tilalmára vonatkozó elv sérelme nélkül, ez csak abban az esetben van másként, ha az új szabályhoz olyan

különleges rendelkezések kapcsolódnak, amelyek a szabály időbeli alkalmazásának feltételeit külön meghatározzák (lásd: 2013. november 7-i Gemeinde Altrip és társai ítélet, C-72/12, EU:C:2013:712, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Az állandó ítélkezési gyakorlatból szintén kitűnik, hogy az eljárási szabályokat főszabály szerint a hatálybalépésükkor folyamatban lévő minden jogvitára alkalmazni kell (lásd ebben az értelemben: 1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet, 212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9. pont; 1993. július 6-i CT Control [Rotterdam] és JCT Benelux kontra Bizottság ítélet, C-121/91 és C-122/91, EU:C:1993:285, 22. pont; 2015. március 26-i Bizottság kontra Moravia Gas Storage ítélet, C-596/13 P, EU:C:2015:203, 33. pont). Ez szintén csak abban az esetben van másként, ha az új szabályt olyan különös rendelkezések kísérik, amelyek időben vagy az érintett eljárások előrehaladottsági foka alapján konkrétan meghatározzák az alkalmazási feltételeiket.

37 A jelen esetben a 2015/1929 rendelet, amelynek értelmében a költségvetési rendelet 2016. január 1-jei hatállyal módosult, nem tartalmaz semmilyen, ezen általános alkalmazási időpont meghatározását kísérő, különös átmeneti rendelkezést. Ugyanez érvényes a 2015/2462 rendeletre, amely a végrehajtási rendeletet módosította ugyanezen időbeli hatállyal.

38 Azonban, amint a 2007. november 8-i Andreasen kontra Bizottság ítéletben (F-40/05, EU:F:2007:189, 165. és 166. pont), amelyre a Bíróság a felek figyelmét a tárgyalás előtt irányította, kimondta, az új eljárási szabálynak korábbi eljárási szabály alapján már megindult eljárásra, különösen már lezárult eljárásra való alkalmazása – amennyiben ezen eljárást ezért újra kell kezdeni – ahhoz vezethetne, hogy az új eljárási szabályt visszaható hatállyal ruházná fel, és nem egyszerűen egy folyamatban lévő helyzetre vagy a korábbi szabály hatálya alatt keletkezett helyzet jövőbeli hatásaira való alkalmazáshoz. Ebben az esetben ugyanis az új eljárási szabály alkalmazása azon eljárások vagy eljárási szakaszok utólagos megsemmisítését eredményezi, amelyek megfeleltek az akkor hatályos szabálynak, amikor azokra sor került.

39 A jelen esetben a Bizottság lényegében kifejti, hogy a szankcióról szóló határozat elfogadását megelőző kontradiktórius eljárás 2016. január 1-jén már lezárult, amikor a költségvetési rendelet új változata alkalmazandó lett. Véleménye szerint e körülmények között a 108. cikk szerinti testületnek a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának rendelkezéseiben foglaltak szerinti bevonása az akkor alkalmazandó eljárási szabályok alapján szabályszerűen lefolytatott kontradiktórius eljárás újrakezdését eredményezné.

40 A Bizottság állításának megfelelően meg kell állapítani, hogy a kontradiktórius eljárás a jelen esetben 2016. január 1-je előtt lezárult. Az ugyanis – a költségvetési rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változata 109. cikkének (1) bekezdésével együttesen értelmezett 131. cikkének (5) bekezdése és a végrehajtási rendelet ugyanezen változatának 145. cikke alapján – a Bizottságnak a fenti 4. pontban említett 2015. augusztus 31-i levelével megkezdődött. Ez egyértelműen kiderül e levél utolsó pontjából. A szankcióra vonatkozó kontradiktórius eljárás 2015 októberében lezárult azzal, hogy a felperes a Bizottság által megállapított határidőn belül válaszul benyújtotta a fenti 7. pontban összefoglalt észrevételeit. Új kifogások, illetve tájékoztatás vagy iratok Bizottság általi utólagos kérése hiányában ezen eljárás nem folytatódott tovább. Az ügy irataira tekintettel azt a következtetést kell tehát levonni, hogy a kontradiktórius eljárást szabályszerűen lefolytatták és lezárták az ezen eljárásra alkalmazandó szabályok alapján.

41 Meg kell továbbá jegyezni, hogy a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának különösen a 108. cikkében szereplő rendelkezései alapvetően módosították a megtámadott határozathoz hasonló határozatok elfogadásához vezető előzetes eljárás menetét, mivel a 108. cikk szerinti testületnek – azt követően, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő megkereste, és átadta neki az ügyiratot – magának kell a kontradiktórius eljárást lefolytatnia az érintett gazdasági szereplővel szemben, majd ajánlást kell kibocsátania az engedélyezésre jogosult tisztviselő számára, hogy az adott esetben szankcionáló intézkedéseket tartalmazó határozatot hozzon. A 2015. december 31-ig

alkalmazandó változatában viszont sem a költségvetési rendelet, sem pedig a végrehajtási rendelet – a határozat elfogadásának végső fázisán kívül – nem írt elő a kontradiktórius eljárást követő olyan eljárási szakaszt, amelyet magának az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek kellett lefolytatnia. A jogszabályváltozás így nem korlátozódott a meglévő előzetes eljáráshoz képest kiegészítő, olyan szakasz hozzáadására, amely a korábbi eljárási cselekmények megkérdőjelezése nélkül is vizsgálható lenne, hanem a meglévő előzetes eljárás nagy részének új előzetes eljárással való helyettesítését eredményezte. Hozzá kell tenni, hogy ellentétben azzal, amit a Bizottság, illetve a felperes fel tudott hozni, az „eljárás" nem zárult le sem a szolgálatok közötti konzultáció 2015. december 17-i befejeztével, sem pedig egy meghatározatlan vagy ellenőrizetlen időpontban. A megtámadott határozat elfogadását megelőző eljárás jelen esetben 2015 októberében zárult le, a kontradiktórius eljárás bejezésével, a szankció kiszabására irányuló eljárás pedig összességében 2016. január 28-án zárult le, a megtámadott határozat elfogadásával.

42 A fentiekből következik, hogy a megtámadott határozat elfogadását megelőző eljárás egészét szabályszerűen lefolytatták és lezárták 2016. január 1-je előtt, azon szabályokra tekintettel, amelyek ezen eljárásra alkalmazandók voltak.

43 Ezen értékelést nem cáfolja, hogy a megtámadott határozatot azt követően fogadták el, hogy a költségvetési rendeletnek a 108. cikk szerinti testületet létrehozó új változata hatályba lépett. Ugyanis, noha e testület felállítása az Unióval szerződő azon felek védelemhez való jogának megerősítésért célozta, akikre vagy amelyekre a költségvetési rendelet alapján szankciót szabhatnak ki, a 2015/1929 vagy a 2015/2462 rendelet egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 105a. cikkének (2) bekezdését és 106. cikkének (2) bekezdését, amely bizonyos esetekben előírja a 108. cikk szerinti testület beavatkozását, visszaható hatállyal ruházza fel, ami megköveteli az ezen időpont előtt szabályszerűen lezárult előzetes eljárás újrakezdését, különösen a kontradiktórius eljárás elvének tiszteletben tartása szemszögéből (lásd analógia útján: 2007. november 8-i Andreasen kontra Bizottság ítélet, F-40/05, EU:F:2007:189, 165–171. pont).

44 Emellett a felperes nem hivatkozott a megtámadott határozat engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása utolsó szakaszának egyetlen olyan részletszabályára sem, amelyet nem tartottak tiszteletben akár a költségvetési rendelet és a végrehajtási rendelet 2015. december 31-ig alkalmazandó változatai alapján, akár ugyanezen rendeletek 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatai alapján.

45 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a felperes nem bizonyította olyan, adott esetben lényeges eljárási szabályok megsértésének minősülő eljárási szabálytalanság fennállását, amely jogellenessé tehetné a megtámadott határozatot. A második jogalapot tehát el kell tehát utasítani.

A kevésbé szigorú büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazása elvének megsértésére alapított jogalapról

46 A felperes azt állítja, hogy a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó rendelkezésekre tekintettel a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának rendelkezései több olyan szabályt is tartalmaznak, amelyeket kevésbé szigorúnak kell tekinteni az adott esetben kiszabott szankcióknál. Először is, a kizárás maximális időtartama a 106. cikk (14) bekezdésének c) pontja értelmében három évre csökkent, noha korábban az öt év volt; másodsorban a 106. cikk (7) bekezdésének a) pontja ezentúl előírja, hogy amennyiben az érintett gazdasági szereplő bizonyos, a megbízhatóságát igazoló korrekciós intézkedéseket hozott, nem zárható ki a közbeszerzési eljárásban való részvételből, míg korábban e körülményt mindössze az esetleges szankció értékelésekor kellett figyelembe venni; harmadsorban a 106. cikk (3) bekezdése az esetleges szankció értékelési szempontjai között említ „bármely más enyhítő körülmény[t], például a gazdasági szereplőnek az érintett ajánlatkérő szervvel való együttműködési készség[ét] és a vizsgálathoz való [...]

hozzájárulás[át]”, míg korábban ezek az elemek nem kerültek említésre. Mivel a Bizottság nem a kevésbé szigorú rendelkezéseket alkalmazta, megsértette a kevésbé szigorú büntetőtörvény alkalmazásának elvét.

47 A Bizottság a maga részéről úgy ítéli meg, hogy a megtámadott határozat nem sérti a kevésbé szigorú büntetőtörvény alkalmazásának elvét.

48 Általánosságban a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó, a kockázatok felderítésére és a közigazgatási szankciók kiszabására vonatkozó rendelkezései nem lettek megengedőbbek vagy a kevésbé szigorúak a korábbiaknál, amint az a 2015/1929 rendelet (8) preambulumbekezdéséből következik, amely szerint az Unió pénzügyi érdekeinek fokozottabb védelme érdekében szükséges fejleszteni a közbeszerzési eljárásokban való részvételből történő kizárásra és a támogatásokban való részesülésre vonatkozó szabályokat.

49 Konkrétan, a felperes által említett enyhítő körülmények egyszerű példák az ilyen, a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó rendelkezések keretében már figyelembe vett körülményekre. A 2342/2002 rendelet 133a. cikke e tekintetben kifejtette, hogy a kizárás időtartamának meghatározása és az arányosság elvének való megfelelés biztosítása érdekében az illetékes hatóság különösen figyelembe veszi a tények súlyosságát – beleértve azok hatását az Európai Közösségek pénzügyi érdekeire és a róla kialakult képre –, továbbá az eltelt időt, a jogsértés időtartamát és ismétlődő voltát, a szándékosságot vagy a gondatlanság mértékét, valamint az érintett intézmény által a helyzet orvoslására tett intézkedéseket. Ráadásul a felperes a kontradiktórius eljárás során nem bizonyította konkrétan az illetékes hatósággal való együttműködését és hozzájárulását a vizsgálathoz.

50 A felperes által felhozott korrekciós intézkedések kérdését illetően a Bizottság a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (7) bekezdésének a) pontjára támaszkodva lényegében kifejti, hogy az ilyen intézkedések figyelembevétele feltételezi, hogy azok lehetővé teszik az érintett gazdasági szereplő számára megbízhatóságának igazolását. A Bizottság szerint korábban nem létezett ilyen követelmény, és az e területen kifejtett erőfeszítéseket egyszerűen az enyhítő körülmények címén vette figyelembe. Az új szabályozás tehát nem a kevésbé szigorú, mint az előző.

51 A felperes által felhozott két utolsó szempont tekintetében a 2016. január 1-jétől alkalmazandó szabályozás tehát nem kevésbé szigorú, mint a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó szabályozás.

52 Végül a kizárás időtartamának felső határát illetően, amely ténylegesen rövidebb a korábbi öt évnél, a Bizottság kiemeli, hogy az eljárásban soha nem szándékozott átlépni az új, három éves felső határt, az eredetileg közölt kizárási időtartam ugyanis két év volt, és végül 18 hónapos kizárási időtartamot állapított meg. A költségvetési rendelet vagy a végrehajtási rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatának egyetlen szabálya sem írja elő a szankciók időtartamának a felső határuk csökkentésével arányos csökkentését. Következésképpen egyetlen új, kevésbé szigorú szabályt sem sértett meg a megállapított kizárási időtartam tekintetében.

53 A kevésbé szigorú büntetőtörvény visszaható hatályú alkalmazásának elvét többek között kimondja az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikkének (1) bekezdése, amely a következőképpen rendelkezik:

„Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.”

54 Amint a Bíróság a 2008. március 11-i Jager ítéletben (C-420/06, EU:C:2008:152, 59. és 60. pont) kimondta, ezen elv a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, ezért azt uniós jogi alapelvnek kell tekinteni, amely tiszteletben tartását a bíróságok biztosítják. Ezen elvet kifejezetten kimondja 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.) 2. cikke (2) bekezdésének második mondata, amely rendelet az azon szabálytalanságok esetén alkalmazandó ellenőrzésekre, közigazgatási intézkedésekre és szankciókra vonatkozó keretszabályozásnak minősül, amelynek eredményeként az Unió általános költségvetése vagy az Unió által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, és amely tehát a jelen esetben alkalmazandó. E rendelkezés értelmében az illetékes hatóságoknak a szabálytalanságnak minősülő magatartás esetében az uniós ágazati szabályozásban található rendelkezések kevésbé szigorú közigazgatási szankciókat bevezető későbbi módosítását kell alkalmazni visszaható hatállyal.

55 A közigazgatási szankciókra vonatkozó szabályozás olyan változása esetén, amelynek következtében az új szabályozás bizonyos tekintetben kevésbé szigorú, más tekintetben viszont szigorúbb, mint a korábbi szabályozás, az enyhébb szabályozás meghatározásához nem elvont elemzést kell folytatni, hanem a szóban forgó vállalkozás helyzetét figyelembe véve kell meghatározni, hogy konkrétan melyik szabályozás kedvezőbb rá nézve (lásd ebben az értelemben: 2014. december 9-i Riva Fire kontra Bizottság ítélet, T-83/10, nem tették közzé, fellebbezés alatt, EU:T:2014:1034, 85. pont; EJEB, 2009. szeptember 17-i Scoppola kontra Olaszország, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 109. pont; EJEB, 2013. július 18-i, Maktouf és Damjanović kontra Bosznia-Hercegovina, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, 65. pont).

56 A jelen ügyben az adott helyzetet figyelembe véve a költségvetési rendeletnek és a végrehajtási rendeletnek egyrészt a felrótt tények megvalósulásának időpontjában alkalmazandó változatában, másrészt pedig a 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatában foglalt szankciókra vonatkozó rendelkezések összehasonlításakor az alábbi megállapítások tehetők.

57 A költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (7) bekezdésének a) pontja, amely kimondja, hogy amennyiben az érintett gazdasági szereplő bizonyos, a megbízhatóságát igazoló korrekciós intézkedéseket hozott, nem zárható ki, egyértelműen kevésbé szigorú rendelkezés a korábban alkalmazandónál. E feltételek teljesülése ugyanis – még ha alapos bizonyítást tesz is szükségessé – lehetővé teszi a kizárásra irányuló szankció alóli teljes mentességben való részesülést, míg korábban nem feltétlenül eredményezett ilyen mentességet. E rendelkezés konkrét relevanciával bír a jelen esetben, mivel a felperes a Bizottságnak 2015. október 5-én a kontradiktórius eljárás keretében adott és a fenti 7. pontban összefoglalt válaszában kifejezetten és részletesen ismertette a szóban forgó eseményeket követően állítása szerint elfogadott korrekciós intézkedéseket, és mivel a Bizottság nem tekintette azokat jelentékteleneknek, mivel azokat – amint az a megtámadott határozat 68. pontjából kiderül – az elrendelt kizárás időtartamának meghatározása során figyelembe vette. Következésképpen annak meghatározásához, hogy melyik volt a legenyhébb szabályozás, a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (7) bekezdésének a) pontja minősül a legenyhébb rendelkezésnek, amelyben a felperes részesülhetett.

58 E tekintetben – amint a fenti 9. pontban kifejtésre került – a Bizottság a megtámadott határozatban nem csupán általánosságban hivatkozott kifejezetten a költségvetési rendelet és a végrehajtási rendeletnek a felrótt tények megvalósulása időpontjában alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseire, hanem az is kiderül, hogy a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (7) bekezdésének a) pontját nem konkrétan vette figyelembe, amely rendelkezés kimondja, hogy az érintett gazdasági szereplő nem zárható ki, amennyiben bizonyos, a megbízhatóságát igazoló korrekciós intézkedéseket hozott. Ugyanis, bár a megtámadott határozatból kiderül, hogy a Bizottság az elrendelt kizárás időtartamának meghatározása során figyelembe vette a felperes által hozott korrekciós intézkedéseket, egyetlen olyan indok sem szerepel e határozatban, amely kifejtené, hogy ezen intézkedések miért voltak elégtelenek az említett rendelkezésben foglalt feltételek teljesítéséhez. Azt a következtetést kell ebből levonni, hogy a Bizottság nem vizsgálta meg, hogy kell-e

ez utóbbi rendelkezést alkalmaznia vagy sem. E tekintetben rá kell mutatni, hogy nem fogadható el a Bizottság ellenkérelmében felhozott azon érv, amely szerint az, hogy a felperes nem ismerte el a kontradiktórius eljárás során az OLAF jelentésében megállapított fiktív versenytárgyalási eljárások lefolytatásának szándékosságát, bizonyítja, hogy a megbízhatóságát nem nyerte vissza. A szankciók kiszabására irányuló eljárás alá vont gazdasági szereplőnek ugyanis mindig jogában áll, hogy védekezzen a vele szemben felhozott kifogásokkal szemben, és e jog gyakorlása nem dönti el előre a megbízhatóságára vonatkozó, a neki felrótt tényeket követően azon korrekciós intézkedések figyelembevételével végzett értékelés kimenetelét, amelyeket elfogadhatott. Ez megerősíti, hogy a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (7) bekezdése a) pontjának figyelembevétele a felperesre nézve kevésbé szigorú határozat meghozatalát eredményezte volna.

59 Ráadásul nem kizárt, hogy a jelen esethez hasonló helyzetben a kizárás maximális időtartamának – a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (14) bekezdésének c) pontjából eredően – öt évről három évre való csökkentése következtében az engedélyezésre jogosult tisztviselő, amennyiben a költségvetési rendelet e változatát alkalmazza, minden más feltétel egyenlősége esetén rövidebb időtartamú kizárást állapított volna meg az érintett gazdasági szereplőre nézve, mintha a költségvetési rendelet és a végrehajtási rendelet előző változatát alkalmazta volna. A jelen esetben a Bizottság maga fejtette ki a fenti 17. pontban említett 2016. március 1-jei levelében, hogy a kizárás időtartama felső határának csökkentését figyelembe vette, amikor az eredetileg tervezett 2 éves időtartamú kizárás helyett 18 hónapos kizárási időtartamot állapított meg. Következésképpen a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változata 106. cikke (14) bekezdésének c) pontja így ténylegesen a legenyhébb rendelkezésnek minősül, amelyben a felperes részesülhet, még akkor is, ha a Bizottság által a 2015. augusztus 31-i levelében tervezett kizárási időtartam már alacsonyabb volt az új felső határnál.

60 Mindamellett, a fenti 59. pontban említett 2016. március 1-jei levélben kifejtettek ellenére, e rendelkezés figyelembevétele sem jelenik meg a megtámadott határozatban, különösen annak a „Kizárás időtartama” című részének 45. és azt követő cikkeiben, amint azt a Bizottság a tárgyaláson megerősítette.

61 Egyébként megfigyelhető, hogy a 2016. január 1-jétől alkalmazandó szabályrendszerben kétségkívül létezik egy olyan rendelkezés, amely szigorúbb a felrótt tények megvalósulása időpontjában alkalmazandó szabályrendszerben foglaltaknál. Amint a fenti 14. pontban kifejtésre került, ez utóbbi ugyanis nem biztosította a szankcióról szóló határozat vagy az ahhoz kapcsolódó lényeges elemek közzétételének lehetőségét, szemben azzal, ami a költségvetési rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatából következik. Azonban, nem csak hogy nem kötelező ez utóbbi rendelkezés értelmében az ilyen közzététel, hanem a jelen esetben a Bizottság nem is tervezte e közzétételt, és nem is határozott arról, ami egyébként ellentétes a felrótt tények megvalósulásának időpontjában kilátásba nem helyezett közigazgatási szankciók visszaható hatálya tilalmának elvével (lásd analógia útján: 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 202. pont). Következésképpen e szempont nem befolyásolhatja a jelen ügyet.

62 A helyzet konkrét értékeléséből így az következik, hogy a Bizottságnak a kevésbé szigorú büntetőtörvény alkalmazása elvének tiszteletben tartásához a költségvetési rendelet és a végrehajtási rendelet 2016. január 1-jétől alkalmazandó változatából eredő szankcionálási szabályokat kellett volna alkalmaznia.

63 A megtámadott határozatot ezért meg kell semmisíteni, mivel azt – amint a fenti 58. és 60. pontban megállapításra került – anélkül fogadták el, hogy nyilvánvalóan figyelembe vették volna a kevésbé szigorú büntetőszabályok rendelkezéseit, amely az adott ügy tényállására visszamenőlegesen alkalmazva enyhébb határozathoz vezethetett volna. Ezért nem kell megvizsgálni a felperes által felhozott két másik jogalapot, valamint a pervezető intézkedések iránt általa benyújtott kérelmeket.

A költségekről

64 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék megsemmisíti az Európai Unió általános költségvetéséből finanszírozott közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokban és támogatásokban való részvételből az NC 18 hónapos időtartamra való kizárására irányuló közigazgatási szankcióról, valamint az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelet 108. cikkének (1) bekezdésében előírt korai felismerési és kizárási rendszer adatbázisába való felvételéről szóló 2016. január 28-i bizottsági határozatot.

2) A Törvényszék az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

Gervasoni Madise Kowalik-Bańczyk

Kihirdetve Luxembourgban, a 2017. június 27-i nyilvános ülésen.

Aláírások