A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített harmadik tanács)

2024. december 18.*

„Közbeszerzési szerződések – Költségvetési rendelet – Az Unió általános költségvetése és az EFA által finanszírozott közbeszerzési szerződésekből és támogatásokból való kétéves kizárás – Az alapvető kötelezettségek súlyos megsértése valamely korábbi szerződés teljesítése során – A költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja – A szerződéses kötelezettségek megsértésének a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítása és a kizárási intézkedésnek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása közötti automatikus kapcsolat hiánya – Az eljárás alá vont személy magatartásának konkrét és egyedi értékelésére vonatkozó kötelezettség – Gazdasági szereplők csoportjának odaítélt korábbi szerződés – Egyetemleges szerződéses felelősség”

A T-776/22. sz. ügyben,

a **TP** (képviselik: T. Faber, F. Bonke és I. Sauvagnac ügyvédek)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselik: P. Rossi, F. Behre és F. Moro, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített harmadik tanács),

tagjai: S. Papasavvas elnök, P. Škvařilová-Pelzl (előadó), I. Nõmm, G. Steinfatt és D. Kukovec bírák,

hivatalvezető: A. Marghelis tanácsos,

tekintettel a 2023. március 22-i TP kontra Bizottság végzésre (T-776/22 R, nem tették közzé, EU:T:2023:158),

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel a 2024. május 29-i tárgyalásra,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében a felperes TP az Európai Bizottság 2022. október 1-jei azon határozatának megsemmisítését kéri, amellyel kizárták egyrészt az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; a továbbiakban: 2018. évi költségvetési rendelet) által szabályozott vagy a 11. Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott odaítélési eljárásokban való részvételből, másrészt pedig az Európai Unió Alapjainak végrehajtására vonatkozó kiválasztási eljárásból (a továbbiakban: megtámadott határozat).

A jogvita előzményei

2 A felperes 2009. június 26-án konzorciumi megállapodást kötött egy másik társasággal (a továbbiakban: partner) annak érdekében, hogy részt vegyen a Bizottság által indított, építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásban. E szerződés egy építmény korszerűsítésére irányult.

3 A Bizottság úgy határozott, hogy a szerződést a felperes és annak partnere által alkotott konzorciumnak (a továbbiakban: konzorcium) ítéli oda. E tekintetben 2009. október 5-én szerződést kötöttek (a továbbiakban: vitatott szerződés).

4 A munkálatok 2009 novemberében kezdődtek, és két évvel később, 2011 novemberében fejeződtek be.

5 2012 februárjában a létesítmény működési zavarait állapították meg. A munkálatokkal megbízott mérnök ekkor tanulmányt készített. A partner a konzorcium nevében e tanulmány és a mérnöki utasítások alapján javításokat végzett.

6 Mivel a partner által elvégzett javításokat nem találta kielégítőnek, a Bizottság 2013. december 17-én a vitatott szerződés felmondására vonatkozó értesítést küldött a konzorciumnak. 2014. január 14-én a konzorcium maga is a vitatott szerződés felmondásáról szóló értesítést küldött.

7 A Bizottság és a konzorcium megállapodott abban, hogy a szerződés megszüntetésével kapcsolatos vitájukat egy vitarendezési bizottság elé terjesztik.

8 2014. július 3-i határozatában a vitarendezési bizottság jelezte, hogy a létesítmény működésével kapcsolatos problémákat a tervezési és kivitelezési hibák kombinációja okozta, amelyek felelőssége mind a Bizottságnak, mind pedig a konzorciumnak betudható.

9 A Bizottság ezt követően kérte, hogy új tanulmány készüljön a munkálatokról, amely 2017. július 17-én egy jelentés közléséhez vezetett.

10 Többek között e jelentés alapján a Bizottság 2017. szeptember 15-én a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) választottbírósági szabályzata alapján választottbírósági eljárást indított.

11 2020. február 11-én az ICC égisze alatt megalakított választottbíróság (a továbbiakban: választottbíróság) részítéletet hozott, amelyben megállapította, hogy a vitatott szerződés alapján elvégzett munkában 6757 hiba áll fenn. Álláspontja szerint ezek közül 4206 a konzorcium kizárólagos felelőssége, 2551 pedig a Bizottság 60%-os, illetve a konzorcium 40%-os közös felelőssége volt.

12 2022. július 19-én a választottbíróság meghozta végleges ítéletét, amelyben többek között megállapította, hogy a felperest és a partnert egyetemlegesen kötelezik arra, hogy az építmény javításához szükséges költségeknek megfelelő összeget fizessenek az Unió részére.

13 E határozat meghozatalához a választottbíróság a konzorcium magatartását súlyos gondatlanságnak minősítette, ami lehetővé tette számára, hogy ne alkalmazza a vitatott szerződés azon kikötését, amely korlátozza a felek szerződéses felelősségét.

14 A választottbíróság két ítélete ellen jogorvoslati kérelmet nyújtottak be, amelyek a jelen kereset benyújtásának időpontjában még folyamatban voltak.

15 2021 februárjában a Bizottság a 2018. évi költségvetési rendelet 143. cikke alapján létrehozott intézményközi testülethez fordult, amelynek – amint az az említett rendelet (38) preambulumbekezdéséből kitűnik – feladata, hogy a Bizottság vagy egyéb uniós intézmény és szerv által a hozzá továbbított, a kizárásra és a pénzügyi szankcióra vonatkozó döntések szükségességére vonatkozó kéréseket megvizsgálja, és ajánlásokat tegyen.

16 2022. október 1-jén, a fenti 15. pontban említett intézményközi testület ajánlása alapján a Bizottság elfogadta a megtámadott határozatot.

A felek kérelmei

17 A felperes beadványainak végső állapotában azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg megtámadott határozatot;

– kötelezze a Bizottságot a megtámadott határozat következtében elszenvedett kár megtérítésére;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

18 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– kötelezze a felperest a költségek viselésére.

A jogkérdésről

Az adatok kihagyása iránti kérelemről

19 A Törvényszék Hivatalához 2023. január 5-én benyújtott külön beadványában a felperes bizonyos adatoknak a nyilvánosság számára hozzáférhető dokumentumokból való kihagyása iránti kérelmet terjesztett elő.

20 A bírósági határozatok nyilvánossága, valamint a személyes adatok és az üzleti titok védelméhez való jog összeegyeztetése során a bíróságnak az egyes ügyek körülményeitől függően kell megkeresnie a megfelelő egyensúlyt, figyelembe véve a bírósági határozatokhoz való hozzáférés jogát (2022. április 27-i Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii kontra Bizottság ítélet, T-4/20, EU:T:2022:242, 29. pont).

21 Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy a bírósági határozatok nyilvánosságra hozatalának célja az, hogy lehetővé tegye a nyilvánosság számára az igazságszolgáltatás ellenőrzését, és alapvető eljárási garanciát jelent az önkénnyel szemben (EJEB, 2013. április 16., Fazliyski kontra Bulgária, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, 69. pont).

22 Következésképpen a lehetőségekhez mérten helyt kell adni a felperes kérelmének, amennyiben az nem ellentétes az igazságszolgáltatás nyilvánosság általi ellenőrzésének követelményével. A Törvényszék ezt a kérelmet ezt meghaladó részében elutasítja.

A megsemmisítésre irányuló kérelmekről

23 Megsemmisítés iránti kérelmeinek alátámasztása érdekében a felperes három jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontja rendelkezéseinek megsértésén, a második a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek megsértésén, valamint az arányosság elvének megsértésén, a harmadik pedig szigorúbb szankció visszaható hatályú alkalmazásán alapul.

24 Az első jogalapot illetően a felperes azt állítja, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerinti szankció elfogadására hatáskörrel rendelkező, engedélyezésre jogosult tisztviselő feladata, hogy egyedileg megvizsgálja az érintett személy magatartását, ideértve azt az esetet is, ha egy helyzet több személyt vagy szervezetet érint. Azzal érvel, hogy a Bizottság vele szemben nem így járt el, mivel kizárólag a konzorcium tagjaként fennálló egyetemleges felelősségére támaszkodott, és ebből azt a következtetést vonta le, hogy a Bizottság megsértette a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikkének (1) bekezdését.

25 A Bizottság, miután megállapította, hogy a megtámadott határozat nem minősül büntetőjogi szankciónak, előadja, hogy a felperesnek nem sikerült megcáfolnia az említett határozat elfogadását megelőző közigazgatási eljárás során vele közölt ténybeli megállapításokat.

26 A Bizottság rámutat, hogy a választottbíróság megállapította, hogy a felperesnek mint a szerződő fél tagjának magatartása súlyosan gondatlan volt, és hogy a megállapított kötelezettségszegések jelentősége és súlyossága miatt a felelősséget nem lehet korlátozni. Hozzáteszi, hogy a megtámadott határozatot a választottbíróság e megállapítása alapján fogadta el, amely alapján úgy dönthetett, hogy a vitatott szerződés teljesítése keretében alapvető kötelezettségeket a felperes személyesen megsértette.

27 A Bizottság egyébiránt emlékeztet arra, hogy a felperes és a partner egyetemlegesen vállalták a vitatott szerződés teljesítését.

28 A Bizottság hivatkozik továbbá a Bíróságnak a versenyjog területére vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, amely az anyavállalatnak a leányvállalata cselekményeiért való felelősségére vonatkozik, és különösen a 2016. szeptember 14-i Ori Martin és SLM kontra Bizottság ítéletre (C-490/15 P és C-505/15 P, nem tették közzé, EU:C:2016:678, 60. pont).

29 A jelen jogalap vizsgálata annak meghatározását igényli, hogy a szerződéses kötelezettségek személyek olyan csoportja általi elmulasztásának bíróság általi megállapítása, amely uniós intézménnyel vagy szervvel olyan szerződést kötött, amelyből az e csoportban részt vevő valamennyi személy egyetemleges szerződéses felelőssége ered, lehetővé teszi-e az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő számára, hogy kizárólag ezen egyetemleges szerződéses felelősség alapján e személyek egyikével szemben kizáró intézkedést fogadjon el.

30 E tekintetben először is meg kell határozni, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy az automatikusan előírja a kizárási intézkedésnek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadását.

31 Ugyanis ilyen kapcsolat fennállása esetén a szerződéses kötelezettségek személyek olyan csoportja általi elmulasztásának bíróság általi megállapítása, amely uniós intézménnyel vagy szervvel olyan szerződést kötött, amelyből az e csoportban részt vevő valamennyi személy egyetemleges szerződéses felelőssége ered, lehetővé teszi az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő számára, hogy kizárólag ezen egyetemleges szerződéses felelősség alapján e személyek egyikével szemben kizáró intézkedést fogadjon el.

32 Ha az érvelés első szakaszát követően a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontját nem lehet úgy értelmezni, hogy az automatikusan előírja a kizárási intézkedésnek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadását, akkor második lépésben azt kell megvizsgálni, hogy e rendelkezést úgy kell-e értelmezni, hogy az arra kötelezi az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőt, hogy az eljárás alá vont személy magatartását egyedileg vizsgálja meg, amennyiben azt alkalmazni kívánja.

A szerződéses kötelezettségek megszegésének megállapítása és a kizárási intézkedés elfogadása közötti automatikus kapcsolat fennállásáról

33 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit kell figyelembe venni, hanem a szövegkörnyezetét, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is, amelynek az említett rendelkezés részét képezi, valamint adott esetben annak keletkezését (lásd: 2022. október 18-i IG Metall és ver.di ítélet, C-677/20, EU:C:2022:800, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

– *A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának nyelvtani értelmezéséről*

34 A 2018. évi költségvetési rendelet „Kizárási kritériumok és a kizárásokra vonatkozó határozat” című 136. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő köteles kizárni a 135. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett személyt vagy szervezetet az e rendelet hatálya alá tartozó odaítélési eljárásokban való részvétel vagy az uniós források felhasználása céljára való kiválasztás lehetőségéből, ha ez a személy vagy szervezet az alábbiak közül egy vagy több kizárást indokoló helyzetben érintett:

[…]

e) az adott személy vagy szervezet a költségvetésből finanszírozott valamely jogi kötelezettségvállalás teljesítése során lényeges hiányosságokkal teljesítette a főbb kötelezettségeit, és ez:
   i. a jogi kötelezettségvállalás idő előtti felmondásához vezetett;
   ii. kötbér kivetéséhez vagy más szerződéses szankciókhoz vezetett; […]
   iii. valamely engedélyezésre jogosult tisztviselő, az [Európai Csalás Elleni Hivatal], a Számvevőszék vagy az Európai Ügyészség révén került feltárásra a műveletellenőrzések, pénzügyi ellenőrzések vagy vizsgálatok nyomán;

[…]”

35 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja így a jogi kötelezettségvállalás teljesítése során történt mulasztásokra utal.

36 A „jogi kötelezettségvállalás” fogalmát a 2018. évi költségvetési rendelet 2. cikke határozza meg. Olyan aktusról van szó, amellyel az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő vállal vagy megállapít egy kötelezettséget, amely későbbi kifizetést vagy kifizetéseket, valamint a költségvetésre terhelt kiadások elismerését eredményezi, ide tartoznak a pénzügyikeret-partnerségi megállapodások és keretszerződések keretében megkötött konkrét megállapodások és szerződések is. Ez a nagyon tág meghatározás magában foglalja a szerződéseket is.

37 Ezenfelül a 2018. évi költségvetési rendelet (67) preambulumbekezdése a valamely személyt vagy szervezetet az odaítélési eljárásokban való részvételből kizáró határozatot illetően a „szerződés” teljesítésének elmulasztására hivatkozik.

38 Végül a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja, amely többek között azt írja elő, hogy a megállapított kötelezettségszegés „idő előtti felmondáshoz” vagy „szerződéses” szankciók alkalmazásához vezetett, szerződéses viszonyra utal.

39 Következésképpen a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja a szerződéses kötelezettségek megszegése esetén alkalmazandó.

40 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja azonban nem írja elő, hogy a szerződéses kötelezettség bármely megszegése automatikusan kizárási intézkedés elfogadását vonja maga után. E rendelkezés ugyanis az „főbb kötelezettségek” teljesítése során felmerült „lényeges hiányosságokra” utal. Olyan további feltételekről van szó, amelyeket kifejezetten e költségvetési rendelet ír elő a kizárási intézkedés elfogadásához.

41 Az ilyen feltételek fennállása, amelyek nem a szerződésből vagy az arra alkalmazandó jogból, hanem a 2018. évi költségvetési rendeletből következnek, azt vonja maga után, hogy ilyen esetben a tényeknek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi jogi minősítéséről van szó, amely elkülönül az adott esetben a szerződés bírósága által végzett jogi minősítéstől.

42 Ezenkívül az alkalmazott kifejezések kellően tágak ahhoz, hogy mérlegelési mozgásteret hagyjanak az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő számára a tények jogi minősítése tekintetében, ami megerősíti, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek a kizárási intézkedés elfogadása előtt el kell végeznie a tények önálló jogi minősítését.

43 A fenti 34–42. pontban kifejtett megfontolásokra tekintettel megállapítható, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának szövegéből kitűnik, hogy nem áll fenn automatikus kapcsolat a szerződéses kötelezettségek megsértésének a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítása és a kizárási intézkedésnek az említett engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása között, mivel az említett engedélyezésre jogosult tisztviselőnek az e cikkben előírt konkrét kritériumokra tekintettel önállóan kell minősítenie az eljárás alá vont személy magatartását.

– A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának rendszertani értelmezéséről

44 Először is, ami a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének b)–d) és f)–h) pontjában említett eseteket illeti, azok olyan magatartásra utalnak, mint az adófizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségek megsértése, súlyos szakmai kötelezettségszegés vagy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, amelynek jogi minősítése már jogerős ítéletben vagy jogerős közigazgatási határozatban megtörtént.

45 Ezekben az esetekben úgy tűnik, hogy a kizárási intézkedés elfogadására hatáskörrel rendelkező, engedélyezésre jogosult tisztviselő kötve van a tőle elkülönülő hatóság által elfogadott jogi minősítéshez, anélkül hogy a legcsekélyebb mérlegelési mozgástérrel rendelkezne e tekintetben.

46 Éppen ellenkezőleg, ami a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontját illeti, az közvetlenül a szóban forgó magatartásra utal, nem pedig arra az ítéletre vagy közigazgatási határozatra, amelyben az engedélyezésre jogosult tisztviselőtől elkülönülő hatóság, például a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság előzetesen minősítette e magatartást.

47 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának szövegében szereplő ilyen lényeges különbség kizár minden automatikus kapcsolatot a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítás, valamint a kizárási intézkedés illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása között. Ami konkrétan az e rendelkezés hatálya alá tartozó esetet illeti, az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek tehát a szóban forgó magatartás önálló jogi minősítését kell elvégeznie.

48 Másodszor, a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikkének (2) bekezdése előírja a tényeknek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő által elfogadott jogi minősítése és a tőle elkülönülő hatóságok által tett megállapítások közötti kapcsolatot.

49 Márpedig a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy a jogerős ítéletben vagy jogerős közigazgatási határozatban tett megállapítások a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének c), d) és f)–h) pontjában említett esetekben kötelezőek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőre nézve, az ugyanezen cikk (1) bekezdésének e) pontjában említett esetben azonban nem.

50 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikkének (2) bekezdése ugyanis már az első albekezdésétől kezdve különbséget tesz e két eset között annak jelzése érdekében, hogy az első esetben az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő jogerős ítélet vagy jogerős közigazgatási határozat hiányában önállóan minősíti a tényeket, míg a második esetben elvégezheti ezt a minősítést anélkül, hogy e fenntartás felmerülne.

51 Mivel a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikkének (2) bekezdése nem írja elő, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselőtől elkülönülő hatóság által hozott jogerős ítélet vagy jogerős határozat megléte hatással lenne az engedélyezésre jogosult tisztviselő által az említett rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontjában meghatározott esetben végzett értékelésre, kizárt minden automatikus kapcsolatot a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi azon megállapítás között, hogy az eljárás alá vont személy nem teljesítette szerződéses kötelezettségeit, valamint az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő által elfogadott kizárási intézkedés között. Éppen ellenkezőleg, ami konkrétan e rendelkezést illeti, az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek az eljárás alá vont személy magatartását önállóan kell jogilag minősítenie.

52 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontja kontextusának elemzéséből következik, hogy e rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy automatikus kapcsolatot hoz létre a szerződéses kötelezettségek megsértésének a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítása és a kizárási intézkedésnek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása között.

– A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának történeti és teleologikus értelmezéséről

53 Emlékeztetni kell arra, hogy a kizárási intézkedéseket 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.; a továbbiakban: 2002. évi költségvetési rendelet) vezette be. Ezek az intézkedések kezdettől fogva önálló jogi szabályozás alá tartoztak, amely pénzügyi szankciókat is magában foglalt.

54 Így mind e pénzügyi szankcióknak, mind pedig a kizárási intézkedéseknek a 2002. évi költségvetési rendelet rendelkezései értelmében arányosaknak kellett lenniük az említett rendeletben meghatározott kritériumok összességére tekintettel. Ráadásul a kizárási intézkedések és a pénzügyi szankciók elfogadását megkönnyítette az egyes uniós intézményeken belül a többi intézmény számára hozzáférhető adatbázis létrehozása.

55 A fenti 53. pontban említett és a fenti 54. pontban pontosított önálló jogi rendszert a költségvetési rendelet különböző módosításai a 2018. évi költségvetési rendelet elfogadásáig fenntartották. E rendszernek szentelték immár a 2018. évi költségvetési rendelet egy teljes szakaszát, amely nyolc cikket tartalmaz, és többek között előírja a Bizottság által létrehozott egységes adatbázis létrehozását.

56 A fenti 53–55. pontban kifejtett megfontolásokból következik, hogy az uniós jogalkotó kezdettől fogva önálló szankciórendszert kívánt létrehozni, amelyet az idők során, és különösen a 2018. évi költségvetési rendelet elfogadása során fenntartottak és továbbfejlesztettek.

57 Márpedig nem vélelmezhető, hogy automatikus kapcsolat áll fenn egyrészt a nemzeti vagy uniós jogszabály által előírt kötelezettség megszegésének az engedélyezésre jogosult illetékes tisztviselőtől elkülönülő hatóság általi megállapítása, másrészt pedig a költségvetési rendelettel létrehozott önálló szankciórendszerbe illeszkedő kizárási intézkedés illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása között.

58 E tekintetben szerződéses igény esetén, vagyis a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt esetben (lásd a fenti 37–39. pontot), az automatikus kapcsolat hiányát a 2018. évi költségvetési rendelet (76) preambulumbekezdése állapítja meg, amely kimondja, hogy a kizárási intézkedések vagy a pénzügyi szankciók kiszabásának lehetősége független a szerződéses szankciók – például átalány-kártérítés – alkalmazásának lehetőségétől.

59 Ezenkívül a költségvetési rendeletben előírt önálló szankciórendszer a létrehozása óta olyan különös közérdekű célokat követ, amelyek elkülönülnek a szerződés megfelelő teljesítésétől, illetve a szerződő felek védelmétől és káraik megtérítésétől, amelyet a szerződéses felelősségi rendszer biztosítani kíván. A 2002. évi költségvetési rendelet (25) preambulumbekezdésében foglaltak szerint ez a szabálytalanságok megelőzése, a csalás és a korrupció elleni küzdelem, valamint a hatékony és eredményes gazdálkodás előmozdítása. A költségvetési rendelet által létrehozott szankciórendszer által követett célok és a szerződéses felelősségi rendszer által követett célok közötti különbség megerősíti a fenti 58. pontban megállapított automatikus kapcsolat hiányát.

– *Következtetés*

60 A 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának nyelvtani, rendszertani, történeti és teleologikus értelmezéséből az következik, hogy nem áll fenn automatikus kapcsolat a szerződéses kötelezettségek megsértésének a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítása és a kizárási intézkedésnek az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő általi elfogadása között.

Az eljárás alá vont személy magatartásának a kizárási intézkedés elfogadását megelőző egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség fennállásáról

61 Mivel a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontját nem lehet úgy értelmezni, hogy az automatikusan maga után vonja valamely kizárási intézkedés elfogadását, meg kell vizsgálni, hogy e rendelkezést úgy kell-e értelmezni, hogy az arra kötelezi az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőt, hogy egyedileg vizsgálja meg az érintett személy magatartását abban az esetben, ha e rendelkezést alkalmazni kívánja.

62 Ami először is a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának nyelvtani értelmezését illeti, e rendelkezés szövegéből az következik, hogy az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő azt a „személyt” vagy „szervezetet” zárja ki, aki vagy amely megszegte szerződéses kötelezettségeit. Ez főszabály szerint azt feltételezi, hogy a kötelezettségszegés elkövetője azonos legyen a szankció címzettjével, és így azt, hogy a szankció címzettje egyedileg megszegte a szerződéses kötelezettségeit.

63 Másodszor, ami a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának rendszertani értelmezését illeti, előzetesen meg kell állapítani, hogy az ilyen értelmezés alapulhat olyan rendelkezések elemzésén, amelyek nem ugyanazon jogszabályban találhatók, mint az értelmezett rendelkezés, különösen akkor, ha a szóban forgó rendelkezések hasonlóak, vagy ha azok a jogszabályok, amelyekben e rendelkezések szerepelnek, azonos célkitűzésekkel rendelkeznek (lásd ebben az értelemben: 2022. március 16-i MEKH és FGSZ kontra ACER ítélet, T-684/19 és T-704/19, EU:T:2022:138, 109. pont; Jääskinen főtanácsnok Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyre vonatkozó indítványa, C-582/08, EU:C:2010:286, 44. pont, valamint Mengozzi főtanácsnok Belgian Electronic Sorting Technology ügyre vonatkozó indítványa, C-657/11, EU:C:2013:195, 43. pont).

64 E tekintetben a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) szerepel a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontjához hasonló rendelkezés, nevezetesen az 57. cikk (4) bekezdésének g) pontja. E rendelkezés ugyanis előirányozza annak lehetőségét, hogy jelentős mértékű vagy tartós meg nem felelés miatt kizárjanak bármely gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből.

65 Ezenkívül az uniós jogalkotó koherenciát kívánt teremteni a 2018. évi költségvetési rendelet és a 2014/24 irányelv között, amint az az említett rendelet több preambulumbekezdéséből, különösen a (77), (101), (105) és (106) preambulumbekezdésből kitűnik. Közelebbről, a (77) preambulumbekezdés kimondja, hogy a kizárásnak a 2014/24 irányelvben foglaltakhoz hasonlóan meghatározott időre kell szólnia, ami azt mutatja, hogy a jogalkotó e következetességre vonatkozó követelménye érvényes a kizárási intézkedésekre is.

66 Márpedig a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése g) pontjának értelmezése során a Bíróság először is megállapította, hogy az e rendelkezésben előírt fakultatív kizárási ok alapvető jellemzőinek és az arányosság elvének tiszteletben tartása érdekében az ezen irányelvet átültető nemzeti szabályozást úgy kell kialakítani, hogy az olyan gazdasági szereplő nem megbízható beszállítóinak jegyzékébe való felvételét megelőzően, amely olyan társulás tagja volt, amelynek a felmondott közbeszerzési szerződést odaítélték, konkrét értékelés tárgyát kell képeznie az e gazdasági szereplő által annak bizonyítása érdekében szolgáltatott valamennyi releváns elemnek, hogy az e listára való felvétele az egyéni magatartására tekintettel indokolatlan volt. Ennélfogva a Bíróság szerint nem engedhető meg, hogy az ilyen gazdasági szereplő e szerződésnek a szerződés teljesítése során bekövetkező jelentős vagy tartós hiányosságok miatti megszüntetése esetén automatikusan megbízhatatlannak minősüljön, és átmeneti kizárás tárgyát képezze anélkül, hogy magatartását előzetesen konkrétan és egyedileg értékelték volna az összes releváns tényező fényében (lásd ebben az értelemben: 2023. január 26-i HSC Baltic és társai ítélet, C-682/21, EU:C:2023:48, 46. és 47. pont).

67 Másodszor, bár a Bíróság kimondta, hogy a 2014/24 irányelv átültetése érdekében rendelkezésükre álló mozgástér keretében a tagállamok előírhatnak olyan vélelmet, amely szerint minden, a közbeszerzési szerződés megfelelő teljesítéséért jogilag felelős gazdasági szereplő úgy tekinthető, hogy e szerződés teljesítése során hozzájárult az említett szerződés megszűnéséhez vezető, jelentős mértékű vagy tartós hiányosságok kialakulásához vagy fenntartásához (lásd ebben az értelemben: 2023. január 26-i HSC Baltic és társai ítélet, C-682/21, EU:C:2023:48, 48. pont), mindazonáltal rámutatott arra, hogy amennyiben e szerződést gazdasági szereplők olyan csoportjának ítélték oda, amelynek az e hiányosságokhoz és az azok orvoslása érdekében tett esetleges erőfeszítésekhez való egyéni hozzájárulásai nem szükségképpen azonosak, az ilyen vélelemnek megdönthetőnek kell lennie, ellenkező esetben sérülnének e kizárási ok alapvető jellemzői és az ezen irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében felidézett arányosság elve. A Bíróság szerint ugyanis az ilyen csoport tagjainak egyetemleges jogi felelősségétől függetlenül a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének g) pontjában előírt kizárási ok alkalmazásának ezen egyéni magatartás vétkes vagy gondatlan jellegén kell alapulnia (lásd ebben az értelemben: 2023. január 26-i HSC Baltic és társai ítélet, C-682/21, EU:C:2023:48, 48. és 49. pont).

68 Meg kell állapítani, hogy a 2018. évi költségvetési rendeletnek az uniós intézmények és szervek általi alkalmazása keretében még inkább fennáll az a kötelezettség, hogy az eljárás alá vont személy magatartását minden olyan releváns tényező fényében konkrétan és egyedileg kell értékelni, amelyet a tagállamnak a 2014/24 irányelv átültetése tekintetében rendelkezésére álló mérlegelési mozgástér ellenére elő kell írnia a jogszabályaiban.

69 A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése g) pontjának értelmezését illetően ugyanis a Bíróság rámutatott ilyen kötelezettség fennállására, elismerve ugyanakkor, hogy valamely tagállam jogosult ezen irányelvet a fenti 67. pontban említetthez hasonló vélelem alkalmazásával átültetni, amely vélelemnek e kötelezettségre figyelemmel megdönthetőnek kell lennie (lásd ebben az értelemben: 2023. január 26-i HSC Baltic és társai ítélet, C-682/21, EU:C:2023:48, 48. pont).

70 Márpedig, ami a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontját illeti, semmilyen vélelem nem lehetséges, mivel e költségvetési rendeletet nem lehet úgy értelmezni, hogy automatikus kapcsolatot hoz létre a szerződéses kötelezettségek megsértésének a szerződés tekintetében joghatósággal rendelkező bíróság általi megállapítása és a kizárási intézkedés elfogadása között (lásd a fenti 60. pontot).

71 A Bíróság 2014/24 irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának analógia útján történő alkalmazásából tehát az következik, hogy az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő feladata, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának végrehajtása során konkrétan és egyedileg értékelje az érintett személy magatartását.

72 Harmadszor meg kell állapítani, hogy az a kötelezettség, hogy eljárás alá vont személy magatartását valamennyi releváns tényező fényében konkrétan és egyedileg kell értékelni, annál is inkább érvényes, mivel a Bíróság kimondta, hogy a 2018. évi költségvetési rendelettel bevezetett kizárási szankció elsődlegesen büntető jellegű (lásd analógia útján: 2024. május 30-i Vialto Consulting kontra Bizottság ítélet, C-130/23 P, EU:C:2024:439, 31. pont).

73 Így a büntetések egyéniesítése általános elvének tiszteletben tartása érdekében (lásd ebben az értelemben: 2013. május 8-i Eni kontra Bizottság ítélet, C-508/11 P, EU:C:2013:289, 50. pont), és az uniós jogalkotó azon lehetőségének sérelme nélkül, hogy kifejezetten olyan eltérést írjon elő,

amelyet szükségesnek és igazoltnak tart, az uniós bíróság nem értelmezheti úgy az uniós jog valamely rendelkezését, hogy az lehetővé teszi, hogy kizárási intézkedést lehessen elfogadni anélkül, hogy az eljárás alá vont személy egyéni magatartását előzetesen megvizsgálnák.

74 A fenti 66–73. pontban kifejtett megfontolásokból következik, hogy az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek, mielőtt a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján valamely személlyel vagy szervezettel szemben kizárási intézkedést fogadna el, konkrétan és egyedileg kell értékelnie e személy vagy szervezet magatartását valamennyi releváns tényező fényében.

75 Hozzá kell tenni, hogy az eljárás alá vont személy magatartásának az összes releváns tényező fényében történő konkrét és egyedi értékelésére vonatkozó kötelezettség megfelel az uniós jogalkotó által a kizárási intézkedések tekintetében kitűzött céloknak, nevezetesen a szabálytalanságok megelőzése, a csalás és a korrupció elleni küzdelem, valamint a hatékony és eredményes gazdálkodás előmozdítása (lásd a fenti 59. pontot).

76 Az érintett intézménynek vagy szervnek ugyanis főszabály szerint lehetősége van arra, hogy az érintett személyektől vagy szervezeti egységektől kérje a szóban forgó szerződésre vonatkozó azon dokumentumok megküldését, amelyek lehetővé tehetik számára a társulás egyes tagjai egyéni magatartásának értékelését. E tekintetben a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának iii. alpontja említi annak lehetőségét, hogy a kötelezettségszegéseket az engedélyezésre jogosult tisztviselő által lefolytatott „vizsgálatok” nyomán tárták fel.

77 Ezenkívül az érintett intézménynek vagy szervezetnek főszabály szerint lehetősége van arra, hogy abban az esetben, ha vállalkozások társulásával köt szerződést, megkövetelhesse, hogy azonosíthatók legyenek az egyes résztvevők által teljesített szolgáltatások annak érdekében, hogy adott esetben meg lehessen határozni az egyes résztvevők egyéni felelősségét a 2018. évi költségvetési rendelet által bevezetett szankciórendszerre tekintettel, amely elkülönül az esetleges egyetemleges szerződéses felelősségüktől (lásd a fenti 53–58. pontot).

78 Végül az érintett intézménynek vagy szervnek adott esetben bármikor lehetősége lesz arra, hogy az uniós bíróság előtt kifejtse, hogy nem volt lehetősége különbséget tenni az összetett csoport egyes résztvevőinek felelőssége között. Mindazonáltal bizonyítania kell, hogy legalábbis megpróbált egyedi vizsgálatot lefolytatni, és hogy nem szorítkozott arra, hogy kizárási határozatát kizárólag az érintett személy egyetemleges szerződéses felelősségének megállapítására alapítsa.

A Bizottság által a megtámadott határozatban elvégzett vizsgálat jellegéről

79 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a felperes érvelésének alapjául szolgáló ténybeli előfeltevés az, hogy a Bizottság arra szorítkozott, hogy a konzorcium tagjaként fennálló egyetemleges felelősségére támaszkodott, anélkül hogy figyelembe vette volna a felperes egyéni magatartását.

80 Márpedig meg kell állapítani, hogy a tárgyaláson a Bizottság elismerte – amit a jegyzőkönyvben rögzítettek –, hogy anélkül határozott a felperes kizárásáról, hogy megvizsgálta volna az egyes szerződő feleknek a szerződés teljesítése során elkövetett kötelezettségszegésekkel kapcsolatos egyéni felelősségét, és értékelését a konzorcium két felének egyetemleges felelősségére, valamint a konzorcium egészének felelősségére tekintettel végezte el.

81 A Bizottság tárgyaláson tett nyilatkozatai megerősítik a megtámadott határozat tartalmának elemzését. A megtámadott határozatnak a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt feltételekre, és különösen annak megállapítására vonatkozó indokai ugyanis, hogy a felperes nem teljesítette a szerződéses kötelezettségeit, ezen, hat részből álló határozat első és harmadik részében szerepelnek. Márpedig, ami először is a megtámadott határozat első részét illeti, abban egyrészt a „szerződő félre" hivatkoznak, amely megjelölés a megtámadott határozat (1) preambulumbekezdésében szereplő megállapodás értelmében a konzorciumot jelöli meg, másrészt pedig a felperesre „a szerződő fél tagjaként", vagyis a konzorcium egyetemlegesen felelős tagjaként, amint az a megtámadott határozat egészének olvasatából kitűnik, amelyet az ellenkérelem 24. pontja is megerősít. Következésképpen a megtámadott határozat első része csak a konzorciumnak tulajdonított magatartásokra hivatkozik. Közelebbről, e határozat (20)–(22) preambulumbekezdésében a választottbíróság részítéletében szereplő megállapításokkal kapcsolatban az áll, hogy a „szerződő felet" teljes egészében vagy részben felelősnek találták az építmény hibáiért, és megállapították, hogy több szerződéses kötelezettségét sem teljesítette. Ezt követően, ami a megtámadott határozat harmadik részét illeti, amely azon ténybeli helyzet értékelésére vonatkozik, amelyre a Bizottság a felperes szerződéses kötelezettségei megszegésének megállapítása érdekében támaszkodott, az csak a felperes által „a szerződő fél tagjaként", vagyis a konzorcium egyetemlegesen felelős tagjaként elkövetett kötelezettségszegésekre hivatkozik. Különösen ez a helyzet a megtámadott határozat (84)–(92) preambulumbekezdésében, amelyekben a Bizottság a választottbíróság részhatározatában szereplő következtetések átvételével emlékeztetett arra, hogy mely szerződéses kötelezettségeket sértették meg. Végül, ami a megtámadott határozat egészének olvasatát illeti, nem tűnik úgy, hogy a felperes szerződéses kötelezettségei megszegésének megállapítása érdekében a Bizottság más megállapításokra támaszkodott volna, mint amelyeket a választottbíróság tett. Márpedig a választottbíróság két ítéletéből az következik, hogy a választottbíróság a konzorcium tagjainak egyetemleges szerződéses felelősségéről határozott, anélkül hogy különbséget tett volna az egyes tagok egyéni felelőssége között.

82 A fentiekből következik, hogy a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdése e) pontjának alkalmazása céljából a Bizottság a felperesnek a konzorcium tagjaként fennálló egyetemleges felelősségére támaszkodott, anélkül hogy figyelembe vette volna a felperes egyéni magatartását.

83 A fentiek összességéből következik, hogy mivel az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek, mielőtt a 2018. évi költségvetési rendelet 136. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján valamely személlyel vagy szervezettel szemben kizárási intézkedést fogadna el, konkrétan és egyedileg kell értékelnie e személy vagy szervezet magatartását valamennyi releváns tényező fényében (lásd a fenti 74. pontot), és a Bizottság arra szorítkozott, hogy a felperesnek a konzorcium tagjaként fennálló egyetemleges felelősségére támaszkodott, anélkül hogy figyelembe vette volna a felperes egyéni magatartását (lásd a fenti 82. pontot), a felperes által felhozott első jogalap megalapozott.

84 Következésképpen helyt kell adni a felperes megsemmisítés iránti kérelmeinek, anélkül hogy szükséges lenne megvizsgálni az említett kérelmek alátámasztására felhozott másik két jogalapot.

A további kérelmekről

85 A Bizottság arra való kötelezésére irányuló kérelemről, hogy térítse meg a felperesnek a megtámadott határozat következtében elszenvedett kárát (lásd a fenti 17. pontot) válaszában a felperes jelezte, hogy nem kíván az EUMSZ 268. cikk alapján kártérítési keresetet indítani, hanem

inkább azt kéri a Törvényszéktől, hogy a jövőbeli ítélet indokolásában fejtse ki, hogy a Bizottságnak minden szükséges intézkedést meg kell tennie a megtámadott határozat következményeinek megszüntetése érdekében.

86 Meg kell állapítani, hogy e kérelmek, amelyekkel kapcsolatban a felperes hangsúlyozta, hogy nem irányulnak meghagyás kibocsátására, nem képeznek önálló kérelmet a felperes megsemmisítés iránti kérelmeihez képest.

87 Az EUMSZ 266. cikk első bekezdése értelmében ugyanis az az intézmény, amelynek jogi aktusát a Törvényszék ítélete megsemmisítette, köteles megtenni az ezen ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Márpedig a megsemmisített jogi aktust visszamenőleg törlik a jogrendből, mintha soha nem létezett volna (lásd: 2008. október 23-i People's Mojahedin Organization of Iran kontra Tanács ítélet, T-256/07, EU:T:2008:461, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Így a megtámadott határozat megsemmisítése arra kötelezi a Bizottságot, hogy tegyen meg minden szükséges intézkedést az említett határozat következményeinek megszüntetése érdekében, anélkül hogy azt a Törvényszéknek az ítéletében pontosítania kellene.

89 A fentiek egészéből az következik, hogy a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

A költségekről

90 A Törvényszék eljárási szabályzata 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, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségeket is.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) **A Törvényszék megsemmisíti az Európai Bizottság 2022. október 1-jei határozatát, amellyel a TP-t kizárták az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet által szabályozott vagy a 11. Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott odaítélési eljárásokban való részvételből és az Európai Unió Alapjainak végrehajtására vonatkozó kiválasztási eljárásból.**

2) **A Törvényszék a Bizottságot kötelezi a költségek viselésére, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségeket is.**

Papasavvas Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. december 18-i nyilvános ülésen.