A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2020. október 1.*

„Előzetes döntéshozatal – Strukturális alapok – Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) – 1083/2006/EK rendelet – A 2. cikk (7) bekezdése – A »szabálytalanság« fogalma – Az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése – Az Európai Unió általános költségvetését ért kár – A kedvezményezett egyetlen üzleti partnerének csődje”

A C-743/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Rēzeknes tiesa (rēzeknei körzeti bíróság, Lettország) a Bírósághoz 2018. november 28-án érkezett, 2018. november 20-i határozatával terjesztett elő

az **LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs”**

és

a **Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, L. S. Rossi, J. Malenovský (előadó), F. Biltgen és N. Wahl bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: M. Aleksejev egységvezető,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. december 11-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs” képviseletében L. Rasnačs advokāts és E. Petrocka-Petrovska jogász,

– a Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra képviseletében A. Pavlovs, A. Šļakota és I. Šate,

– a lett kormány képviseletében kezdetben: V. Kalniņa és I. Kucina, később: V. Kalniņa és V. Soņeca, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek, J. Vláčil és J. Očková, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: lett.

– az észt kormány képviseletében N. Grünberg, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében S. Pardo Quintillán és E. Kalniņš, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2020. április 23-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2010. június 16-i 539/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2010. L 158., 1. o.) módosított, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.; helyesbítések: HL 2006. L 239., 248. o.; HL 2007. L 145., 38. o.; HL 2007. L 164., 36. o.; HL 2008. L 301., 40. o.; a továbbiakban: 1083/2006 rendelet) 2. cikke 7. pontjának értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs” (a továbbiakban: EMM) és a Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (beruházási és fejlesztési ügynökség, Lettország; a továbbiakban: Ügynökség) között az ez utóbbi által az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) nyújtott támogatás nyújtására vonatkozóan az EMM-mel kötött szerződésnek az EMM által elkövetett súlyos szabálytalanságok miatt való megszüntetése tárgyában folyamatban lévő eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2988/95/EK, Euratom rendelet

3 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.) (5) preambulumbekezdése kimondja, hogy „a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek”.

4 E rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében:

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

5 Az említett rendelet 4. cikke szerint:

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

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

[…]

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések alkalmazása a megszerzett előny, valamint – megfelelő rendelkezés esetében – […] [a] kamat elvonására korlátozódik.

[…]

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

6 Ugyanezen rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok a következő közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után […]”

Az 1083/2006 rendelet

7 A 1083/2006 rendelet (60), (65) és (66) preambulumbekezdése kimondja:

„(60) A szubszidiaritás elvével összhangban és az [ERFA-ról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 2010., 1. o.)], az [Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 5-i 1081/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL 2006. L 210., 12. o.)] és a [Kohéziós Alapról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1084/2006/EK tanácsi rendeletben (HL 2006. L 210., 79. o.)] meghatározott kivételek figyelembevételével, nemzeti szabályozást kell kialakítani a költségek elszámolhatósága tekintetében.

[…]

(65) A szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban elsősorban a tagállamok tartoznak felelősséggel a támogatások végrehajtásáért és ellenőrzéséért.

(66) Meg kell határozni a tagállamok felelősségét az irányítási és ellenőrzési rendszerek, a költségek igazolása, a közösségi jogszabályok szabálytalan alkalmazásának vagy megsértésének megelőzése, felderítése és korrekciója tekintetében, hogy ezáltal biztosítható legyen az operatív programok hatékony és megfelelő végrehajtása. […]”

8 E rendelet „Tárgy” címet viselő 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet az [ERFA], az Európai Szociális Alapra (ESZA) (a továbbiakban: a strukturális alapok) és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános szabályokat állapítja meg, az 1080/2006[…], az 1081/2006[…] és az 1084/2006[…] rendeletekben megállapított különös rendelkezések sérelme nélkül.

Ez a rendelet megállapítja azokat a célkitűzéseket, amelyekhez a strukturális alapoknak és a Kohéziós Alapnak (a továbbiakban: az alapok) hozzá kell járulniuk, azokat a kritériumokat, amelyek alapján a tagállamok és a régiók az alapok keretében támogatásra jogosultak, a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat és az ezek szétosztására vonatkozó kritériumokat.

Ez a rendelet meghatározza a kohéziós politika összefüggését, beleértve a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások megállapítására alkalmazott módszert, a nemzeti stratégiai referenciakeretet és a közösségi szintű vizsgálat folyamatát.

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

9 Az említett rendelet 2. cikke értelmében:

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

„1. »operatív program«: a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból, illetve a »konvergencia« célkitűzés esetében a Kohéziós Alapból és az ERFA-ból támogatást vesznek igénybe;

2. »prioritási tengely«: valamely operatív program stratégiájának egyik prioritása, amely olyan műveleteket foglal magában, amelyek kapcsolódnak egymáshoz, és konkrét, mérhető célokkal rendelkeznek;

3. »művelet«: az érintett operatív program irányító hatósága által vagy hatáskörében a monitoring bizottság által megállapított kritériumoknak megfelelően kiválasztott projekt vagy projektcsoport, amelyet egy vagy több kedvezményezett hajt végre oly módon, hogy megvalósíthatóvá váljanak a kapcsolódó prioritási tengely céljai;

4. »kedvezményezett«: a közszférához vagy a magánszférához tartozó gazdasági megvalósító, szervezet vagy cég [helyesen: gazdasági szereplő, szervezet vagy vállalkozás], amely felelős a műveletek kezdeményezéséért vagy azok kezdeményezéséért és végrehajtásáért. […]

[…]

7. »szabálytalanság«: a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése [helyesen: gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése], amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.”

10 Ugyanezen rendelet 56. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A költségek elszámolhatóságára vonatkozó szabályok nemzeti szinten kerülnek megállapításra, az egyes alapokra vonatkozó egyedi rendeletekben előírt kivételekre is figyelemmel. Ezek a szabályok az operatív program keretében bejelentett költségek egészére vonatkoznak.”

11 Az 1083/2006 rendelet 58. cikke értelmében:

„Az operatív programok tagállamok által felállított irányítási és ellenőrzési rendszerei az alábbiakról rendelkeznek:

[…]

h) a szabálytalanságok esetére és a jogosulatlanul átutalt összegek visszafizettetésére vonatkozó jelentéstételi és figyelemmel kísérési eljárások.”

12 E rendelet 60. cikkének szövege a következő:

„Az irányító hatóság felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért, és különösen a következőkért:

a) annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban álljanak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek;

b) a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások teljesítésének vizsgálata, valamint annak ellenőrzése, hogy a műveleteknek a kedvezményezettek által bejelentett költségei valóban felmerültek, és a közösségi és nemzeti szabályokkal összhangban állnak; […]

[…]”

13 Az említett rendelet 70. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok felelősek az operatív programok irányításáért és ellenőrzéséért, különösen az alábbi intézkedések révén:

a) annak biztosítása, hogy az operatív programok irányítási és ellenőrzési rendszere az 58–62. cikknek megfelelően létrejöjjön, és eredményesen működjön;

b) a szabálytalanságok megelőzése, feltárása és korrigálása, valamint a jogosulatlanul kifizetett összegek – adott esetben a késedelmi kamatokkal együtt történő – visszafizettetése. Erről a tagállamok értesítik a Bizottságot, amelyet folyamatosan tájékoztatnak az államigazgatási és bírósági eljárások előrehaladásáról.

(2) Ha a kedvezményezett számára jogosulatlanul kifizetett összeget nem lehet visszafizettetni, a tagállam felelős az elveszett összegeknek az Európai Unió általános költségvetésébe történő visszafizetéséért, amennyiben megállapítást nyer, hogy a felmerült veszteséget a tagállam által elkövetett hiba vagy gondatlanság okozta.

[…]”

14 Ugyanezen rendelet 98. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja:

„(1) Elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésénekjellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése.

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

[…]”

Az 1828/2006/EK rendelet

15 Az 1083/2006 rendelet, valamint az 1080/2006 rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról [helyesen: megállapításáról] szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 371., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 45., 3. o.; HL 2015. L 110., 41. o.) 1. cikke értelmében:

Ez a rendelet megállapítja az 1083/2006/EK és az 1080/2006/EK rendelet végrehajtásának szabályait a következőket illetően:

[…]

d) szabálytalanságok;

[…]”

16 E rendelet 13. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A műveleteknek az 1083/2006/EK rendelet 60. cikkének a) pontja értelmében történő kiválasztása és jóváhagyása céljából az irányító hatóság biztosítja, hogy a kedvezményezettek értesülnek az operatív program keretében szállított termékek, illetve szolgáltatások sajátos feltételeiről, a finanszírozási tervről, a végrehajtás határidejéről, valamint a betartandó és közlendő pénzügyi és egyéb információkról.

Meggyőződik arról, hogy a kedvezményezettnek van kapacitása a feltételek teljesítésére a jóváhagyó döntést megelőzően.”

17 Az említett rendelet 27. cikke, amely annak a „Szabálytalanságok” címet viselő 4. szakaszában található, a következőképpen rendelkezik:

„E szakasz alkalmazásában a következő fogalommeghatározások alkalmazandók:

a) »gazdasági szereplő«: minden olyan természetes vagy jogi személy vagy egyéb jogalany, aki részt vesz az alapokból származó támogatások megvalósításában, kivéve a tagállamokat közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során;

[…]

c) »a csalás gyanúja«: olyan szabálytalanság, amely alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bírósági eljárás kezdeményezhető annak érdekében, hogy meghatározzák a szándékos magatartás, különösen az [Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrehozott, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, Brüsszelben 1995. július 26-án aláírt egyezmény (HL 1995. C 316., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 9. o.] 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti csalás fennállását;

[…]”

18 Az ugyanezen rendelet 28. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Az 1083/2006/EK rendelet 70. cikke szerinti egyéb kötelezettségek sérelme nélkül a tagállamoknak minden negyedév végét követő két hónapon belül jelentenek a Bizottságnak minden olyan szabálytalanságot, amely első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás tárgyát képezi.

A tagállamoknak ebben a jelentésben mindenkor részletekkel kell szolgálniuk a következőkkel kapcsolatban:

[…]

b) a megszegett rendelkezés;

[…]

d) a szabálytalanság elkövetése során alkalmazott gyakorlatok;

e) adott esetben, hogy a gyakorlat okot ad-e a csalás gyanújára;

[…]”

A lett jog

19 A 2009. február 24-i Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas »Uzņēmējdarbība un inovācijas« papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes »Augstas pievienotās vērtības investīcijas« projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu” (A „Vállalkozás és innováció” című operatív program 2.1.2.4. mellékletében meghatározott „Magas hozzáadottértéket képviselő beruházások” megnevezésű tevékenységre vonatkozó projektjavaslatok kiválasztásának első szakaszáról szóló 200. sz. kormányrendelet; *Latvijas Vēstnesis*, 2009., 41. sz.) 16.1. cikke úgy rendelkezik, hogy a hosszú távú beruházás kizárólag akkor támogatható, „ha azt a kérelemben megjelölt projekt teljesítési helyén, a kedvezményezett gazdasági tevékenysége keretében valósítják meg”.

20 E kormányrendelet 17.1. cikke értelmében támogathatónak minősülnek többek között a „projekt megvalósításának ágazatában a gyártási folyamathoz vagy a szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó új berendezés (és üzem) beszerzésével kapcsolatos kiadások”.

21 A 2010. augusztus 10-i Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus” (a strukturális alapok és az Európai Unió kohéziós alapjainak alkalmazása során feltárt szabálytalanságok bejelentésével kapcsolatos eljárás és a nyújtott finanszírozás felhasználásával kapcsolatos döntéshozatali eljárás, valamint a szabálytalan kifizetések visszatérítése iránti eljárás megállapításáról szóló 740. sz. minisztertanácsi rendelet; *Latvijas Vēstnesis*, 2010., 128. sz.) 2.1. cikke alapján e rendelet értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül „a Lett Köztársaság joga vagy az Európai Unió joga bármely rendelkezésének [az 1083/2006 rendelet] 2. cikkének (7) bekezdése szerinti megsértése.

22 A polgári törvénykönyv 1774. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A véletlenszerűen bekövetkező veszteséget nem kell megtéríteni. Következésképpen, amennyiben valamely személy az általa vállalt kötelezettséget előre nem látható akadály miatt nem tudja teljesíteni, úgy kell tekinteni, hogy az teljesítette az említett kötelezettséget, hacsak szerződésben nem vállalta az előre nem látható akadály kockázatát.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

23 2010. április 7-én az EMM szerződést kötött az Ügynökséggel, amelyben az ERFA által társfinanszírozott támogatás nyújtását írta elő az AS „Liepājas Metalurgs” elnevezésű gyárkomplexum területén többek között a kohászatban használt ipari gázok termelésére irányuló gyártóüzem

létrehozására (a továbbiakban: szerződés). A szerződés alapján az EMM többek között köteles volt biztosítani az ipari gázoknak a Liepājas Metalurgs által működtetett üzem részére történő előállítását és leszállítását, amelyek nélkül ez utóbbi nem tudott volna működni.

24 A támogatásban részesített projekt (a továbbiakban: projekt) végrehajtása ugyanezen a napon kezdődött, és annak 2012. december 6-án kellett befejeződnie.

25 Ennek érdekében az EMM beszerezte és beszerelte a szükséges berendezéseket, szakértőket vettek fel és tanítottak be, a gyártóüzem pedig megkezdte működését. Az EMM mindezekre a saját tőkéjéből 12 283 579,00 eurót, a szerződés címén az ERFA terhére kifizetett társfinanszírozásból pedig 2 212 511,14 eurót fordított.

26 2013. január 3-án az EMM záró teljesítményjelentést nyújtott be a projektről az Ügynökséghez, amelyre vonatkozóan 2013. február 7-én pontosításokkal szolgált, és kérte, hogy a szerződéssel összhangban fizessék ki a részére az ERFA-ból járó fennmaradó 737 488,86 euró támogatási összeget.

27 Figyelembe véve a Liepājas Metalurgs részéről 2013 elejétől tapasztalt likviditási problémákat, és tekintettel arra, hogy az EMM tevékenysége közvetlenül a Liepājas Metalurgs tevékenységétől függött, az Ügynökség aggodalmát fejezte ki arra vonatkozóan, hogy az EMM képes-e eleget tenni azon szerződéses kötelezettségvállalásainak, hogy az iparigáz-termelését hozzávetőlegesen legalább évi 50,5 millió köbméteres szinten tartsa, és hogy a projekt befejezését követő első két év alatt átlagosan legalább 20%-kal növelje a forgalmát. Következésképpen az Ügynökség felfüggesztette a pénzügyi támogatás kifizetését.

28 2013. november 12-én fizetésképtelenségi eljárás indult a Liepājas Metalurgsszal szemben.

29 Az Ügynökség 2014. július 28-án kelt levelével azt kérte, hogy az EMM bocsásson rendelkezésre a projekt végrehajtásával kapcsolatos információt tartalmazó dokumentumokat, és jelezte, hogy adott esetben megszünteti a szerződést.

30 Mivel a Liepājas Metalurgs tevékenységét átvette az AS „KV Liepājas Metalurgs”, az EMM újraindíthatta saját tevékenységét, amiről tájékoztatta az Ügynökséget.

31 2016. március 31-én az Ügynökség levelet külldött az EMM-nek, amelyben a Liepājas Metalurgs helyzetére hivatkozva megállapította a szerződés egyoldalú megszüntetését azzal az indokkal, hogy a projekt végrehajtása során az EMM súlyos szabálytalanságokat követett el, különösen azáltal, hogy lényegesen eltért az általa tett kötelezettségvállalásoktól azáltal, hogy nem tartotta fenn a részéről vállalt rendszeres termelési tevékenységet.

32 Az EMM keresetet nyújtott be az Ügynökséggel szemben a kérdést előterjesztő bíróság, a Rēzeknes tiesa (rēzeknei körzeti bíróság, Lettország) előtt annak megállapítása iránt, hogy a szerződés megszüntetése vele szemben hatálytalan. Az EMM azzal érvel, hogy az Ügynökség a szerződés egyoldalú megszűnésének kimondásával megsértette a jóhiszeműség elvét, mivel az EMM nem szegte meg a szerződésen alapuló kötelezettségeit, és a felek egyetértenek abban, hogy az EMM az általa a projekt keretében meghatározott feladatok megvalósítására használta fel a számára odaítélte pénzügyi támogatást.

33 Az Ügynökség előadja, hogy a Liepājas Metalurgs pénzügyi nehézségei és gazdasági tevékenységének félbeszakadása nem tekinthető a lett polgári törvénykönyv 1774. cikke értelmében vett előre nem látható körülménynek.

34 Álláspontja szerint az alapügyben szóban forgó helyzetet az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja és a 2010. augusztus 10-i 740. sz. minisztertanácsi rendelet 2.1. cikke értelmében vett „szabálytalanságnak” kell minősíteni, ily módon az Ügynökség megalapozottan kezdeményezte a már nyújtott támogatás ezen rendeletben meghatározott eljárásokkal összhangban való visszatéríttetését.

35 Az Ügynökség ezért viszontkeresetet terjesztett elő az EMM-mel szemben a kérdést előterjesztő bíróság előtt az EMM részére már kifizetett pénzügyi támogatás – azaz 2 212 511,14 euró – teljes összegének visszafizetése, valamint a 2016. április 18. és 2017. február 14. közötti időszakra vonatkozóan esedékes 670 390,53 euró összegű késedelmi kamat megfizetése iránt.

36 Az EMM a maga részéről azzal érvel, hogy az 1083/2006 rendelet, amelynek értelmében szabálytalanságnak minősül „a[z] [uniós] jog valamely rendelkezésének egy gazdasági megvalósító cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármiféle megsértése [helyesen: gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése]”, nem alkalmazható a jelen ügyre. Arra hivatkozik, hogy az a helyzet, amely miatt gazdasági tevékenysége keretében nem tudta használni a telepet, nem neki felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye, hanem abból következik, hogy a Liepājas Metalurgs megszakította a tevékenységét.

37 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy kétség merül fel az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett „szabálytalanság” fogalmának pontos terjedelmét illetően.

38 Ilyen körülmények között a Rēzeknes tiesa (rēzeknei körzeti bíróság, Lettország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját, hogy az olyan helyzetet, amelyben a támogatásban részesülő kedvezményezett azon okból nem képes a releváns időszakban elérni a [kereskedelmi forgalom meghatározott szintjét], hogy az említett időszakban megszűnt egyetlen üzlettársának kereskedelmi tevékenysége, vagy az fizetésképtelenné vált, valamely gazdasági szereplő (támogatásban részesülő kedvezményezett) olyan cselekményének vagy mulasztásának kell tekinteni, amely azzal a következménnyel jár vagy járhat, hogy sérti az Európai Unió általános költségvetését?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Az elfogadhatóságról

39 Az észt kormány és az Európai Bizottság – anélkül, hogy formálisan az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságára hivatkozna – azzal érvel, hogy az alapeljárás kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett ténybeli és jogi hátterének bizonyos elemei nem kellően pontosak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból különösen az nem tűnik ki kellően egyértelműen, hogy az EMM ténylegesen végzett-e tevékenységet a projekt keretében, sem pedig az, hogy milyen feltételeknek kellett teljesülniük ahhoz, hogy e projektet befejezettnek lehessen tekinteni.

40 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén (2016. július 5-i Ognyanov ítélet, C-614/14, EU:C:2016:514, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, amelyet immár a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke is tükröz, az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló

határozatnak másrészről pontosan meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra indították a nemzeti bíróságot, hogy felvesse az uniós jog értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a kérdését (2020. április 30-i Blue Air – Airline Management Solutions ítélet, C-584/18, EU:C:2020:324, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Ugyanakkor az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti viszonyban irányadó együttműködés szellemében az, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem tett meg bizonyos ténybeli megállapításokat, nem jár szükségszerűen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlanságával, ha e hiányosságok ellenére a Bíróság az iratokból kitűnő elemekre tekintettel úgy véli, hogy képes célravezető választ adni a kérdést előterjesztő bíróságnak (2016. október 27-i Audace és társai ítélet, C-114/15, EU:C:2016:813, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Márpedig a jelen ügyben, noha hasznos lett volna, ha a kérdést előterjesztő bíróság pontosabban megjelölte volna azt a konkrét jogszabályi vagy szerződéses rendelkezést, amelyből a kérdésében szereplő, arra irányuló kötelezettség ered, hogy az EMM meghatározott forgalmat érjen el az adott releváns időszakban, mindazonáltal az értelmezni kért uniós jogi rendelkezés jellegére és hatályára tekintettel a pontosság e hiánya nem képezi akadályát azon összefüggések kellő mértékű megértésének, amelyekbe e kérdés illeszkedik. Ugyanis többek között a Bíróság rendelkezésére álló információkból az következik, hogy az alapjogvita kimenetele azon kérdésre adott választól függ, hogy felróható-e az EMM-nek valamely, az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett szabálytalanság. Márpedig a fent említett pontatlanság ellenére a kérdést előterjesztő bíróság által a ténybeli és szabályozási háttérre vonatkozóan szolgáltatott információk – amint azt végeredményben a lett és az észt kormány, valamint a Bizottság által benyújtott írásbeli észrevételek is megerősítik – lehetővé teszik e kérdés terjedelmének értékelését, illetve hogy olyan választ nyújtsanak az említett bíróság részére, amely hasznos lehet a számára.

44 Következésképpen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az ügy érdeméről

45 Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját, hogy az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanságnak” kell tekinteni azt a helyzetet, amelyben az ERFA-ból nyújtott támogatás kedvezményezettje a releváns időszakban amiatt nem éri el a kereskedelmi forgalomnak a támogatásban részesített projekt keretében meghatározott szintjét, hogy az egyetlen kereskedelmi partnere fizetésképtelenné vált vagy megszüntette tevékenységét.

46 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az 1083/2006 rendelet az 1. cikke szerint a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott felelősség alapján különösen az ERFA pénzügyi támogatásában részesülő műveletekre vonatkozó irányítási, monitoring és ellenőrzési szabályokat állapít meg (2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 39. pont).

47 Másfelől az 1083/2006 rendelet (65) preambulumbekezdése kimondja, hogy a szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban elsősorban a tagállamok tartoznak felelősséggel az alapok e rendeletben előírt támogatásainak végrehajtásáért és ellenőrzéséért.

48 Ilyen ellenőrzés vállalásával a tagállamok válnak az uniós források hatékony és szabályos felhasználásának első számú biztosítékaivá, ily módon pedig hozzájárulnak az Unió általános költségvetésének megfelelő végrehajtásához (lásd analógia útján: 2014. szeptember 3-i Baltlanta ítélet, C-410/13, EU:C:2014:2134, 44. pont).

49 Ennek érdekében, az 1083/2006 rendelet 70. cikkének (1) bekezdésével összhangban a tagállamok felelősek különösen az operatív programok irányításáért és ellenőrzéséért, és azok tekintetében megállapítják a szabálytalanságokat.

50 Ami a „szabálytalanság” fogalmát illeti, azt az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja úgy határozza meg, mint az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

51 Az ilyen szabálytalanság fennállása ebből következően három tényező együttes fennállását feltételezi, így, először is, az uniós jog megsértésének fennállását, másodszor azt, hogy e jogsértés valamely gazdasági szereplő cselekményéből vagy mulasztásából ered, harmadszor pedig az uniós költségvetést ténylegesen vagy potenciálisan ért kár fennállását.

52 Ami elsőként az uniós jog megsértésének fennállását illeti, elöljáróban pontosítani kell, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja nemcsak önmagában az uniós jog valamely rendelkezésének a megsértésére vonatkozik, hanem a strukturális alapok által támogatott műveletekre alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések megsértésére is, és amelyek ily módon hozzájárulnak az ezen alapokból finanszírozott projektek irányítására vonatkozó uniós jog megfelelő alkalmazásához (lásd ebben az értelemben: 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 37. és 43. pont).

53 Egyrészt ugyanis az 1083/2006 rendelet 56. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a költségek elszámolhatóságára vonatkozó szabályok az egyes alapokra vonatkozó egyedi rendeletekben előírt kivételekre is figyelemmel nemzeti szinten kerülnek megállapításra. Másrészt e rendelet 60. cikkének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a hatáskörrel rendelkező irányító hatóság köteles biztosítani, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek a végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek a vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak (2017. december 6-i Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere ítélet, C-408/16, EU:C:2017:940, 55. pont).

54 Ezen túlmenően emlékeztetni kell arra, hogy az uniós szabályozás által kidolgozott támogatási rendszer többek között azon alapul, hogy a kedvezményezett egy sor olyan kötelezettséget teljesít, amelyek feljogosítják a tervezett támogatás elnyerésére. Ebből következően a nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerek által előírt eljárások keretében a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata annak biztosítása, hogy az érintett kedvezményezett teljesítse e kötelezettségeket. E célból az említett nemzeti hatóságok megkövetelhetik, hogy e kedvezményezett a projektje megvalósítása érdekében még azelőtt teljesítse az ilyen kötelezettséget, hogy ez utóbbi projektet felvették volna a kérdéses támogatásba (lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 3-i Baltlanta ítélet, C-410/13, EU:C:2014:2134, 56–58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezenkívül az 1083/2006 rendelet 60. cikkének b) pontjából kitűnik, hogy az irányító hatóság vizsgálja a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások teljesítését.

55 Az alapügyben, amint azt maga az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövege is említi, az ERFA-ból nyújtott támogatás kedvezményezettje a referencia-időszak tekintetében nem érte el a kereskedelmi forgalomnak a társfinanszírozásban részesített projekt keretében előírt szintjét.

56 Ily módon úgy tűnik, hogy ellentétben azzal, amit az 1083/2006 rendelet 60. cikkének b) pontja feltételez, a társfinanszírozott termékeket vagy szolgáltatásokat nem nyújtották teljes egészében, következésképpen a kedvezményezett nem teljesítette azt a kötelezettséget, amely az uniós és az alkalmazandó nemzeti jognak megfelelően feljogosítja a tervezett támogatás elnyerésére.

57 Ami másodsorban azt a körülményt illeti, hogy az uniós jog vagy az alkalmazandó nemzeti jog ilyen megsértésének „gazdasági szereplő cselekményéből vagy mulasztásából” kell erednie, meg kell állapítani, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontjának szövege nem pontosítja, hogy az érintett

gazdasági szereplőnek felróható szándékkal vagy mulasztással összefüggő szubjektív elem ilyen cselekménynek vagy mulasztásnak, végső soron pedig az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül-e.

58 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2020. július 2-i Magistrat der Stadt Wien (Mezei hörcsög) ítélet, C-477/19, EU:C:2020:517, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Azon szövegkörnyezetet illetően, amelybe az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja illeszkedik, figyelembe kell venni azt a körülményt, hogy e rendelkezés szövege nagyon hasonlít a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének szövegéhez. Ebben az összefüggésben, tekintettel arra, hogy e két rendelet az uniós források megfelelő kezelését és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét biztosító rendelkezéscsoport körébe tartozik, a Bíróság kimondta, hogy a „szabálytalanságnak” a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdése, illetve az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett fogalma egységes értelmezést kíván (2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 34. pont).

60 Márpedig a 2988/95 rendelet 4. és 5. cikke különbséget tesz egyrészt a „szabálytalanság” általános fogalma, másrészt a „szándékosan vagy gondatlanul okozott szabálytalanság” – azaz olyan súlyos szabálytalanság – fogalma között, amely közigazgatási szankcióval sújtható (lásd ebben az értelemben: 2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet, C-349/17, EU:C:2019:172, 122. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 Hasonlóképpen, az 1828/2006 rendelet 28. cikke (1) bekezdésének e) pontja, összefüggésben értelmezve e rendelet azon 27. cikkének c) pontjával, amely az 1083/2006 rendelet végrehajtási szabályait állapítja meg, és amely ebből következően azzal egységet alkot, hangsúlyozza a csalás gyanúját képező szabálytalanságot okozó magatartás „szándékos” jellegét, amely fogalom így a súlyos szabálytalanság egy másik példájának minősül, hasonlóan az előző pontban hivatkozotthoz.

62 Figyelemmel egyrészt az említett, jogalkotási szinten tett különbségtételre, másrészt pedig arra, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjában szereplő „szabálytalanság” fogalmának meghatározása semmilyen pontosítást nem tartalmaz az érintett kedvezményezett magatartásának szándékos vagy gondatlan jellegét illetően, az ilyen jelleg nem tekinthető elengedhetetlen elemnek az e rendelkezés értelmében vett szabálytalanság megállapításához.

63 Az 1083/2006 rendelet által követett, a jelen ítélet 48. pontjában hivatkozott célkitűzés, amely az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az alapok szabályszerű és hatékony felhasználásának biztosítására irányul, megerősíti ezt az értelmezést. E célra tekintettel a „szabálytalanságnak” az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja szerinti fogalmát tágan kell értelmezni.

64 E tekintetben emlékeztetni kell arra is, hogy a Bíróság korábban már többször kimondta, hogy a valamely szabálytalanság révén jogalap nélkül szerzett előny visszatérítésének kötelezettsége nem szankció, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból származó előny megszerzéséhez szükséges feltételeket nem teljesítették, mely jogalap nélkülivé teszi a szerzett előnyt (2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet, C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

65 E megfontolásokból az következik, hogy még ha az alapügyben szereplőhöz hasonló gazdasági szereplő az egyetlen kereskedelmi partnere fizetésképtelensége vagy tevékenységének megszüntetése miatt sértette is meg azt a kötelezettséget, amely alapján jogosult az alapokból származó hozzájárulására, e körülmény önmagában nem képezi akadályát annak, hogy az ilyen jogsértést az 1083/2006 rendelet

2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” lehessen tekinteni, mivel az ilyen szabálytalanság fennállásához nem szükséges a kedvezményezett részéről való bármely szándékosság vagy gondatlanság bizonyítása.

66 Harmadszor, ami az uniós költségvetést e mulasztás miatt ért kár fennállását illeti, az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjából az következik, hogy az uniós jog vagy az alapok által támogatott műveletekre alkalmazandó nemzeti jog megsértése az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül, ha az az Unió általános költségvetését az e költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

67 A Bíróság e tekintetben úgy ítélte meg, hogy nem szükséges a pontos pénzügyi hatás fennállásának bizonyítása. Ugyanis elegendő, ha nem zárható ki annak lehetősége, hogy e jogsértés hatással lehet az érintett alap költségvetésére (lásd ebben az értelemben: 2017. december 6-i Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere ítélet, C-408/16, EU:C:2017:940, 60. és 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 A jelen ügyben az a körülmény, hogy a kedvezményezett nem teljesítette a vele szemben előírt minimális tevékenységvolument, amely mulasztásra az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés utal, azt jelenti, hogy az Unió által az ilyen minimális volumen biztosításának ellenértékeként nyújtott társfinanszírozás kifizetésére szükségszerűen – legalábbis részben – jogosulatlanul került sor. Ebből következően az uniós jog vagy az alkalmazandó nemzeti jog ilyen megsértése, amely a kedvezményezettnek felróható mulasztásból ered, sértheti az Unió általános költségvetését.

69 A fenti megfontolásokból az következik, hogy a jelen ügyben – fenntartva a kérdést előterjesztő bíróság által e tekintetben elvégzendő vizsgálat szükségességét – az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanság” az EMM terhére róható. Márpedig amennyiben valamely szabálytalanság kerül megállapításra, az a 2988/95 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően főszabály szerint a jogosulatlanul megszerzett előny elvonását vonja maga után.

70 Amint az a jelen ítélet 33. pontjából következik, úgy tűnik, hogy az alapügyben előre nem látható körülmény fennállására hivatkoztak, amelynek a nemzeti jog alapján történő elismerése azzal a következménnyel járhat, hogy megakadályozza az ERFA-ból a kedvezményezett részére jogosulatlanul kifizetett összegek visszatérítését.

71 Anélkül, hogy e tekintetben állást kellene foglalni, meg kell állapítani, hogy egyrészt az 1083/2006 rendelet 70. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a tagállamok feladata, hogy a jogosulatlanul kifizetett összegeket adott esetben késedelmi kamatokkal együtt visszatérítessék, másrészt pedig, hogy e rendelet 70. cikkének (2) bekezdése szerint az érintett tagállam felelős a kedvezményezett számára jogosulatlanul kifizetett összegeknek az Unió általános költségvetésébe való visszafizetéséért, ha e jogosulatlanul kifizetett összegeket nem lehet visszatéríttetni, amennyiben bizonyítást nyer, hogy e visszatéríttethetőség hiánya e tagállam hibája vagy mulasztása folytán következik be.

72 Másfelől, ha valamely szabálytalanság jelentős mértékben érinti valamely művelet jellegét vagy végrehajtásának feltételeit, a tagállamok az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (1) bekezdése értelmében kötelesek pénzügyi korrekciót alkalmazni. Amint arra a főtanácsnok az indítványának a 88. pontjában rámutatott, e cikk (2) bekezdésének megfelelően e korrekció az operatív programnak nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelenti, és e korrekció mértékének meghatározása érdekében a tagállamoknak figyelembe kell venniük a szabálytalanság jellegét és súlyát, valamint az érintett alapot ebből fakadóan ért pénzügyi veszteséget.

73 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanságnak” tekinthető az a helyzet, amelyben az ERFA-ból nyújtott támogatás

kedvezményezettje a releváns időszakban amiatt nem éri el a kereskedelmi forgalomnak a támogatásban részesített művelet keretében meghatározott szintjét, hogy az egyetlen kereskedelmi partnere fizetésképtelenné vált vagy megszüntette tevékenységét.

A költségekről

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

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

A 2010. június 16-i 539/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikkének 7. pontját úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezés értelmében vett „szabálytalanságnak” tekinthető az a helyzet, amelyben az Európai Regionális Fejlesztési Alapból nyújtott támogatás kedvezményezettje a releváns időszakban amiatt nem éri el a kereskedelmi forgalomnak a támogatásban részesített művelet keretében meghatározott szintjét, hogy az egyetlen kereskedelmi partnere fizetésképtelenné vált vagy megszüntette tevékenységét.

Aláírások