A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2024. október 4.*

„Fellebbezés – Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések – A szerződések odaítélési eljárásának szabálytalanságai – 2988/95/EK rendelet – 4., 5. és 7. cikk – A jogalap nélkül kifizetett összegek visszatérítettéséről szóló határozat – Terhelési értesítések – A közigazgatási intézkedések és a közigazgatási szankciók megkülönböztetése – Közigazgatási intézkedés ágazati szabályozás hiányában történő elfogadásának lehetősége – A 2988/95/EK, Euratom rendeleten és az 1605/2002/EK, Euratom rendeleten alapuló visszafizettetésre irányuló határozat – 1605/2002 rendelet – 103. cikk – Az európai uniós forrásokban részesülő gazdasági szereplő vezető tisztviselőjétől való visszakövetelés lehetősége”

A C-721/22. P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz és J. Estrada de Solà, meghatalmazotti minőségben, később: J. Baquero Cruz és J. Estrada de Solà, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2022. november 24-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

PB (képviseli: L. Levi avocate)

felperes az elsőfokú eljárásban,

az **Európai Unió Tanácsa**

beavatkozó fél az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök, K. Lenaerts, a Bíróság elnöke, a harmadik tanács bírájaként eljárva, N. Piçarra, N. Jääskinen és M. Gavalec (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

* Az eljárás nyelve: francia.

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2022. szeptember 14-i PB kontra Bizottság ítéletének (T-775/20, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2022:542) hatályon kívül helyezését kéri, amellyel a Törvényszék megsemmisítette a [bizalmas] társaság vezető tisztségviselőjével szembeni közigazgatási intézkedés alkalmazásáról szóló, 2020. október 22-i C(2020) 7151 final bizottsági határozatot, amely határozat visszavonta a TACIS/2006/101-510 referenciaszámú szerződés és a CARDS/2008/166-429 referenciaszámú szerződés alapján jogosulatlanul kapott összegeket (a továbbiakban: vitatott határozat).

Jogi háttér

A 2988/95/EK rendelet

2 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.) harmadik, negyedik és ötödik preambulumbekezdése ekképp rendelkezik:

„mivel […] a[z Európai] Közösségek pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályokat minden területen fel kell számolnia [helyesen: pénzügyi érdekeire nézve hátrányos cselekményekkel szemben minden területen fel kell lépni];

mivel a Közösségek pénzügyi érdekei ellen irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessé tétele érdekében a közösségi politikák által érintett összes területen egységes jogi keretet kell meghatározni;

mivel a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek.”

3 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.”

4 Az említett rendelet 2. cikke ekképp rendelkezik:

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

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

[…]”

5 A 2988/95 rendelet „Közigazgatási intézkedések és szankciók” című II. címe tartalmazza e rendelet 4–7. cikkét.

6 Az említett rendelet 4. cikke a következőképpen fogalmaz:

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

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

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

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

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

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

7 Ugyanezen rendelet 5. cikke a következőket írja elő:

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

[…]

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

[…]

(2) A jelen rendelet hatálybalépésekor érvényben lévő ágazati szabályokban rögzített rendelkezések sérelme nélkül egyéb szabálytalanságok csak azokat az (1) bekezdésben felsorolt, büntetőjogi szankcióval nem egyenértékű szankciókat vonhatnak maguk után, amennyiben az ilyen szankciók elengedhetetlenek a szabályok helyes alkalmazásának biztosításában.”

8 A 2988/95 rendelet 7. cikke értelmében:

„A közösségi közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazhatók az (1) bekezdésben hivatkozott, a szabálytalanságot elkövető gazdasági szereplőkkel, azaz természetes és jogi személyekkel, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyokkal szemben. Azokkal a személyekkel szemben is alkalmazhatók, akik vagy amelyek részt vettek szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el.”

A 99/2000 rendelet

9 A 2005. november 21-i 2112/2005/EK tanácsi rendelettel (HL 2005. L 344., 23. o.) módosított, a kelet-európai és közép-ázsiai partnerállamoknak történő segítségnyújtásról szóló, 1999. december 29-i 99/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2000. L 12., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 3. o.) létrehozta a Tacis programot, amelynek célja a piacgazdaságra történő áttérés ösztönzése, valamint a demokrácia és a jogállamiság megerősítése a kelet-európai és közép-ázsiai partnerállamokban.

A 2666/2000 *rendelet*

10 A 2004. december 20-i 2257/2004/EK tanácsi rendelettel (HL 2004. L 389., 1. o.) módosított, az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/90/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról szóló, 2000. december 5-i 2666/2000/EK tanácsi rendelet 2666/2000 (HL 2000. L 306., 1. o.) a CARDS programmal kapcsolatban többek között azt írta elő, hogy a délkelet-európai országok számára közösségi támogatást kell nyújtani az újjáépítéshez, a fejlesztéshez és a stabilizációhoz az Európai Unióval folytatott stabilizációs és társulási folyamatban való részvételük céljából.

A 2002. évi költségvetési rendelet

11 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.; a továbbiakban: 2002. évi költségvetési rendelet) 103. cikke a következőképpen rendelkezett:

„Amennyiben a közbeszerzési eljárást vagy a szerződés teljesítését lényeges hibák vagy szabálytalanságok vagy csalás csorbítja, úgy az intézmények felfüggesztik a szerződés teljesítését.

Amennyiben az ilyen hibák, szabálytalanságok vagy csalás a szerződőnek tulajdoníthatók, úgy az intézmények elutasíthatják a kifizetést, vagy visszaszerezhetik a már kifizetett összegeket, a hibák, szabálytalanságok vagy csalás súlyosságának arányában.”

12 A 2006. december 13-i 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelettel (HL 2006. L 390., 1. o.) módosított 1605/2002 rendelet (a továbbiakban: 2002. évi költségvetési rendelet 2006. évi változata) 103. cikke értelmében:

„Amennyiben a közbeszerzési eljárás során lényeges hiba, szabálytalanság vagy csalás történt, az intézmények felfüggesztik az eljárást, és meghozhatják az általuk szükségesnek ítélt bármilyen intézkedést, beleértve az eljárás törlését is.

Amennyiben a szerződés odaítélését követően a közbeszerzési eljárásról vagy a szerződés teljesítéséről bebizonyosodik, hogy annak során lényeges hiba, szabálytalanság vagy csalás történt, az intézmények – az eljárás szakaszának függvényében – eltekinthetnek a szerződés megkötésétől, felfüggeszthetik a szerződés teljesítését vagy – adott esetben – felbonthatják a szerződést.

Amennyiben az ilyen hiba, szabálytalanság vagy csalás az ajánlattevőnek tulajdonítható, úgy az intézmények a fentieken kívül – a hibák, szabálytalanságok vagy csalás súlyosságának arányában – elutasíthatják a kifizetést, visszakövetelhetik a már kifizetett összegeket vagy felmondhatják az ajánlattevővel kötött valamennyi szerződést.”

A jogvita előzményei

13 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 2–33. pontja ismerteti. A jelen fellebbezés szempontjából ezek az előzmények a következőképpen foglalhatók össze.

14 Az Unió két közbeszerzési szerződést ítélt oda egy konzorciumnak, következésképpen a 2006., illetve a 2008. év során két szerződést kötött e konzorcium koordinátor társaságával (a továbbiakban: koordinátor társaság). Az első, legfeljebb 4 410 000 euró értékű szerződés az ukrán hatóságok részére az ukrán jognak az uniós joghoz való közelítése céljából történő technikai segítségnyújtásra vonatkozott. A második, amelynek maximális értéke 1 999 125 euró volt, technikai segítségnyújtási szolgáltatásoknak az Igazságügyi Főtanács részére Szerbiában történő nyújtásában állt.

15 A koordinátor társaság ellen tett névtelen bejelentéseket követően az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) vizsgálatot folytatott, és két jelentésben megállapította, hogy mindkét közbeszerzési eljárásban súlyos szabálytalanságok és lehetséges korrupciós tények állnak fenn.

16 Az OLAF e jelentései alapján a Bizottság 2019. október 15-én két határozatot fogadott el, amelyekben azt rótta fel a koordinátor társaságnak, hogy a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikke értelmében vett lényeges szabálytalanságokat követett el a szóban forgó két közbeszerzési eljárás során. Ezek a szabálytalanságok kellően súlyosnak bizonyultak ahhoz, hogy minden kifizetést jogosulatlanul teljesítettnek és visszafizettetendőnek tekintsenek.

17 E két határozatot a koordinátor társaság megtámadta a Törvényszék előtt. A Törvényszék a 2021. december 21-i HB kontra Bizottság ítéletében (T-795/19, EU:T:2021:917) és a 2021. december 21-i HB kontra Bizottság ítéletében (T-796/19, EU:T:2021:918) azzal az indokkal utasította el az e társaság által benyújtott két keresetet, hogy azok elfogadhatatlanok, mivel az említett visszafizettetési határozatok megsemmisítésére irányultak, illetve megalapozatlanok, mivel azok az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítására irányultak. Ezen ítéletek ellen fellebbezést nyújtottak be, és azokat ugyanezen a napon a C-160/22. P. és a C-161/22. P. számú Bizottság kontra HB ügyben hozott ítélet hatályon kívül helyezte.

18 2019. december 13-án a Bizottság tájékoztatta PB-t, a koordinátor társaság vezető tisztségviselőjét, hogy a 2988/95 rendelet 4. és 7. cikkében előírtakhoz hasonló közigazgatási intézkedéseket szándékozik elfogadni vele szemben. Álláspontja szerint megállapítható volt PB személyes felelőssége, mivel vezető tisztségviselőként részt vett a szóban forgó két szerződés odaítélése során elkövetett szabálytalanságok elkövetésében. Márpedig PB-nek a koordinátor társaság vezető tisztségviselőjeként ügyelnie kellett volna arra, hogy ilyen szabálytalanságokat ne kövessenek el.

19 2020. október 22-én a Bizottság a 2988/95 rendelet 4. és 7. cikke, valamint – lényegében – a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikke alapján elfogadta a vitatott határozatot. E határozat a PB-t a koordinátor társasággal egyetemlegesen felelősnek nyilvánította a jelen ítélet 14. pontjában említett első szerződés tekintetében 4 241 507 euró, az ugyanezen pontban említett második szerződés tekintetében pedig 797 230,86 euró összeg megfizetéséért.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

20 A Törvényszék Hivatalához 2020. december 24-én benyújtott keresetlevelével PB keresetet indított a Törvényszék előtt a vitatott határozat megsemmisítése, illetve az Unió arra történő kötelezése iránt, hogy térítse vissza a Bizottság által a vitatott határozat alapján esetlegesen behajtott valamennyi összeget, az Európai Központi Bank (EKB) által alkalmazott kamatláb 7 százalékponttal emelt mértékével növelve, késedelmi kamatokkal együtt, illetve az Unió arra történő kötelezése iránt, hogy kártérítés jogcímén fizessen meg 10 000 eurót, annak véglegesítése fenntartásával, valamint az összes költség megfizetésére kötelezése iránt.

21 A megtámadott ítéletben a Törvényszék PB harmadik, a vitatott határozat megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmei alátámasztása érdekében hivatkozott jogalapjának vizsgálatára szorítkozott, amely e határozat jogi alapjának hiányán, valamint a büntetések törvényessége elvének és az enyhébb büntető jogszabály alkalmazása elvének megsértésén alapult. A Törvényszék a megtámadott ítélet 55., 63. és 64. pontjában lényegében azt a következtetést vonta le a 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítéletből (C-367/09, EU:C:2010:648, 52–56. pont), hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke, amely lehetővé teszi közigazgatási intézkedések és szankciók elfogadását, nem rendelkezik közvetlen hatállyal a közös agrárpolitika (KAP) és az egyenértékű szabályoknak alárendelt egyéb jogterületek, mint például a közös kereskedelempolitika területén kívül. A Törvényszék következésképpen megállapította, hogy a közigazgatási intézkedéseknek és szankcióknak a szabálytalanságok elkövetőivel szembeni elfogadása az e rendeletnek megfelelő olyan különös ágazati szabályok elfogadását feltételezi, amelyeken ezen intézkedéseknek és e szankcióknak alapulniuk kell. Az említett intézkedések és szankciók tehát nem alapulhatnak kizárólag a 2988/95 rendeleten.

22 Ezenfelül, a megtámadott ítélet 66. és 67. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy sem e rendelet 4. cikke, sem a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkének második bekezdése nem jogosítja fel a Bizottságot arra, hogy a jogalap nélkül felvett összegek visszatérítését más személyektől vagy szervezetektől kérje, mint a kedvezményezett. Azt is megállapította, hogy a 2988/95 rendelet 7. cikke nem határozza meg a gazdasági szereplők azon kategóriáját, amelynek ilyen esetben kell egy közigazgatási intézkedés tárgyát képeznie.

23 Következésképpen a Törvényszék a megtámadott ítélet 70. pontjában megállapította, hogy a vitatott határozatnak nincs jogalapja. Mivel ezen ítélet 71. pontjában helyt adott az e határozat megsemmisítése iránti kereset harmadik jogalapjának, a Törvényszék megsemmisítette az említett határozatot, és ebből következően nem tartotta szükségesnek a PB által hivatkozott kilenc másik jogalap vizsgálatát.

24 Végül a Törvényszék a megtámadott ítélet 91. pontjában érdemben elutasította PB kártérítési kérelmeit, miután ezen ítélet 80. pontjában megállapította, hogy azok elfogadhatóságáról előzetesen nem szükséges határozni. Az említett ítélet 89. pontjában többek között úgy ítélte meg, hogy PB nem bizonyította a Bizottság állítólagosan vétkes magatartása és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés fennállását.

A felek kérelmei a fellebbezési eljárásban

25 Fellebbezésében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet rendelkező részének első és harmadik pontját;

– utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé a megsemmisítés iránti kereset érdemi elbírálása céljából, és

– PB-t kötelezze a költségek viselésére.

26 PB azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Bizottságot kötelezze az összes költség viselésére.

A fellebbezésről

27 Fellebbezésének alátámasztására a Bizottság egyetlen jogalapra hivatkozik, amely a megtámadott ítélet rendelkező részének első pontja ellen irányul.

A felek érvei

28 Egyetlen fellebbezési jogalapjának alátámasztására a Bizottság először is a Törvényszék által a megtámadott ítélet 51–64. pontjában elfogadott érvelést vitatja, mivel az az ezen ítélet 65. pontjában annak megállapításához vezetett, hogy a 2988/95 rendelet önmagában nem képezheti azt a jogalapot, amely releváns a jogosulatlanul kapott összegek visszatérítésére irányuló közigazgatási intézkedések elfogadása szempontjából. A Törvényszék, mivel így határozott, megsértette e rendelet 4. és 7. cikkét, amelyek önálló és kellően pontos alapot képeznek a szankciónak nem minősülő ilyen intézkedések elfogadásához.

29 A Törvényszék az említett ítélet 51. pontjában – amely pont érvelésének kiindulópontját képezi – tévesen alkalmazta a jogot, amikor az említett rendelet ötödik preambulumbekezdéséből azt a következtetést vonta le, hogy az uniós jogalkotó a közigazgatási intézkedések és szankciók kiszabását a szabálytalanságok elkövetőivel szemben különös ágazati szabályok elfogadásának

rendeli alá. Ez a preambulumbekezdés azonban nem kötelez szükségszerűen arra, hogy ágazati szabályozásra kell támaszkodni, és azt sem zárja ki, hogy a 2988/95 rendelet önálló hatást fejtsen ki.

30 A Bizottság arra is rámutat, hogy a megtámadott ítélet 51–57. pontjában a Törvényszék a 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítéletből (C-367/09, EU:C:2010:648) azt a következtetést vonta le, hogy ez a rendelet egy olyan keretrendelet, amely szankciók alkalmazásához és az e szankciókkal érintett személyek kategóriáinak meghatározásához ágazati szabályozást tesz szükségessé. Ez az értelmezés azonban csak az említett rendelet 5. cikkében előírt szankciókra vonatkozik, amelyekre a bűncselekmények és büntetések törvényességének az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkében, valamint ugyanezen rendelet 2. cikkének (2) bekezdésében kimondott elvét kell alkalmazni. A Bizottság szerint egy ilyen értelmezésnek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló és szankciónak nem minősülő közigazgatási intézkedésekre való kiterjesztése megfosztaná a 2988/95 rendeletet hatékony érvényesülésétől és kényszerítő jellegétől.

31 Ezenfelül, bár ezeket az ágazati szabályozásokat *lex specialisként* történő alkalmazásra szánták, azok hiányában a 2988/95 rendelet saját és önálló joghatást vált ki. Egyébiránt a 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítéletben (C-367/09, EU:C:2010:648, 32–34. pont) a Bíróság emlékeztetett arra, hogy egy rendelet rendelkezéseinek főszabály szerint közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, így „valamely rendelet bizonyos rendelkezéseihez” – mint például a 2988/95 rendeletben a szankciókra vonatkozó rendelkezésekhez – képest csak kivételesen van szükség végrehajtási intézkedésekre.

32 Ebből a szempontból a 2011. december 21-i Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet (C-465/10, EU:C:2011:867) és a 2014. december 18-i Somvao ítélet (C-599/13, EU:C:2014:2462), amelyekre a Törvényszék a megtámadott ítélet 59. és 60. pontjában hivatkozott, csak annak megállapítására szorítkozott, hogy amennyiben létezik a fizetendő összegek behajtását szabályozó ágazati szabályozás, azt *lex specialisként* kell alkalmazni a 2988/95 rendelet által alkotott *lex generalis* helyett. Mindenesetre, mivel az e két ítélet alapjául szolgáló ügyekben létezett ágazati szabályozás, a Bíróságnak nem kellett volna megvizsgálnia azt a kérdést, hogy e rendelet ágazati jogszabályok hiányában önálló alapját képezheti-e a behajtásnak.

33 Mindemellett mind a Törvényszék, mind a Bíróság több alkalommal kifejezetten elismerte az említett rendelet 4. cikkének közvetlen és önálló alkalmazását ezen összegek behajtása érdekében, többek között a 2011. április 15-i IPK International kontra Bizottság ítéletben (T-297/05, EU:T:2011:185, 117. pont), a 2012. december 13-i FranceAgriMer ítéletben (C-670/11, EU:C:2012:807, 72. pont), valamint a 2015. július 9-i Cimmino és társai ítéletben (C-607/13, EU:C:2015:448, 76. pont). Ez az ítélkezési gyakorlat általános hatályú, és ezért – ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 62–64. pontjában megállapított – nem korlátozódhat a KAP-ra és a közös kereskedelempolitikára.

34 Másodsorban a Bizottság a megtámadott ítélet 67. és 69. pontjában kifejtett érvelést vitatja, mivel a Törvényszék e pontokban azt állapította meg, hogy a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikke ágazati szabályozásként kizárólag a szerződő féllel szemben teszi lehetővé a visszafizettetést, nem pedig olyan harmadik személlyel szemben, mint a koordinátor társaság vezető tisztségviselője.

35 Ezen ítélet 67. pontjából az tűnik ki, hogy a 2988/95 rendelet 7. cikke nem határozza meg pontosan a gazdasági szereplők azon kategóriáját, amelynek közigazgatási intézkedés tárgyát kell képeznie. Ezenfelül, az említett ítélet 69. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a 2002. évi

költségvetési rendelet 103. cikkének, valamint a 2988/95 rendelet 4. és 7. cikkének együttes alkalmazása nem tette lehetővé közigazgatási intézkedés elfogadását PB-vel szemben, mivel PB nem volt a szóban forgó kifizetések közvetlen kedvezményezettje.

36 Márpedig a Bizottság szerint az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy egy olyan rendelet, amely a 2002. évi költségvetési rendelethez hasonlóan azokat a pénzügyi szabályokat határozza meg, amelyek elsősorban a költségvetés megállapítására és végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat állapítja meg, a költségvetés végrehajtására vonatkozó általános szabályozás, nem pedig egy ágazati szabályozás. Ezért a 2002. évi költségvetési rendeletet és a 2988/95 rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azok két egymást kiegészítő általános szabályozásnak, nem pedig *lex generalisnak*, illetve *lex specialis*nak minősülnek. Ennek alapján lehetséges, sőt gyakran szükséges e két rendelet együttes alkalmazása.

37 A jelen ügyben a releváns ágazati szabályozás az Ukrajnára vonatkozó közbeszerzés tekintetében a 2112/2005 rendelettel módosított 99/2000 rendelet, a Szerbiára vonatkozó közbeszerzés tekintetében pedig a 2257/2004 rendelettel módosított 2666/2000 rendelet.

38 Egyébiránt a Törvényszék azáltal, hogy a megtámadott ítélet 67. pontjában úgy ítélte meg, hogy a 2988/95 rendelet 7. cikke „nem pontosítja a gazdasági szereplők azon kategóriáját, amelynek közigazgatási intézkedés tárgyát kell képeznie”, figyelmen kívül hagyta e cikk második mondatát, amely szerint közigazgatási intézkedések „alkalmazhatók azokra a személyekre is, akik részt vettek a szabálytalanság elkövetésében, illetve felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, vagy biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el”. A jelen ügyben PB a koordinátor társaság vezető tisztségviselőjeként e rendelkezés hatálya alá tartozik.

39 PB a maga részéről először is cáfolja a Bizottság érvelését, hangsúlyozva, hogy a Törvényszék nem állította azt, hogy e rendelet ötödik preambulumbekezdése elsőbbséget élvezhet az említett rendelet rendelkezéseivel szemben. Ezenkívül, a Bizottság azon érve, amellyel azt vitatja. hogy a Törvényszék az említett rendeletet „keretrendeletnek” minősítette, hatástalan, mivel a Bizottság által javasolt „általános szabályozásnak” való minősítés egyenértékű ezzel.

40 Egyébiránt PB azt állítja, hogy a Bizottság téved, amikor azt vitatja, hogy a Törvényszék a közigazgatási szankciókra vonatkozó ítélkezési gyakorlatot a közigazgatási intézkedésekre ültette át, illetve azt a tényt, hogy a Törvényszék azt állapította meg, hogy az említett rendelet 4. cikke önmagában nem képezheti a jogosulatlanul kapott összegek visszatérítésére irányuló közigazgatási intézkedések releváns jogalapját. A Bizottság által említett három ítélet egyike sem releváns ugyanis, mivel mind a 2000. december 14-i EmslandStärke ítélet (C-110/99, EU:C:2000:695, 56. és 57. pont), mind a 2012. december 13-i FranceAgriMer ítélet (C-670/11, EU:C:2012:807, 72. pont) és a 2015. július 9-i Cimmino és társai ítélet (C-607/13, EU:C:2015:448, 76. pont) a KAP hatálya alá tartozik. Márpedig a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy e politika keretében a közigazgatási szankciók és intézkedések rendszerét még a 2988/95 rendelet hatálybalépése előtt vezették be.

41 A Bíróság ezenkívül, többek között a 2014. december 18-i Somvao ítélet (C-599/13, EU:C:2014:2462) 37. pontjában, már hangsúlyozta, hogy e rendelet az ellenőrzésre és a szankciókra vonatkozó olyan általános szabályok megállapítására szorítkozik, amelyek nem képezhetnek elegendő jogalapot a helytelenül felhasznált pénzeszközök visszatérítéséhez. PB szerint ez az ítélkezési gyakorlat releváns a megtámadott ítélet 58. pontjában szereplő azon állítás

alátámasztása szempontjából, amely szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nincs jelentős különbség az említett rendeletben előírt közigazgatási szankciók végrehajtása és a közigazgatási intézkedések végrehajtása között.

42 PB ezenkívül megkérdőjelezi a Bizottság érvelésének hatásosságát, mivel a Bizottság nem vitatja, hogy a vitatott határozat két jogalapon alapult. Márpedig, ha a Bizottság úgy ítélte volna meg, hogy a 2988/95 rendelet a vitatott határozat megfelelő jogalapját képezi, azt nem szintén a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkére alapította volna.

43 Végül PB úgy véli, hogy közömbös, hogy a 2002. évi költségvetési rendeletet „ágazati szabályozásnak" vagy „általános szabályozásnak" minősül. A 2014. december 18-i Somvao ítéletből (C-599/13, EU:C:2014:2462) ugyanis az következik, hogy e költségvetési rendelet megalapozhatott egy, az Európai Menekültügyi Alapból nyújtott támogatás összegét csökkentő intézkedést. A Törvényszék csak megfelelt ezen ítéletnek, amikor a megtámadott ítélet 65. és 66. pontjában azt vizsgálta, hogy az említett költségvetési rendelet felhatalmazza-e a Bizottságot a vitatott határozat elfogadására.

44 Másodszor PB a Bizottságnak a megtámadott ítélet 67. és 69. pontja ellen irányuló érvelését vitatja, és egyrészt azt állítja, hogy a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata tisztán fakultatív rendelkezés, amelyet ahhoz, hogy alkalmazni lehessen, egy uniós jogi aktusnak kell pontosítani. Másrészt PB arra hivatkozik, hogy egy közigazgatási intézkedés csak akkor alkalmazható, ha lehetővé teszi a jogtalanul megszerzett előny visszavonását. Ebből következik, hogy egy ilyen visszavonás nem rendelhető el egy olyan személlyel szemben, aki PB-hez hasonlóan nem részesült ebben az előnyben.

A Bíróság álláspontja

45 Egyetlen fellebbezési jogalapjának alátámasztására a Bizottság először is a Törvényszék által a megtámadott ítélet 51–64. pontjában követett érvelést vitatja, mivel az az ezen ítélet 65. pontjában annak megállapításához vezetett, hogy a 2988/95 rendelet önmagában nem képezheti azt a jogalapot, amely releváns a jogosulatlanul kapott összegek visszatérítésére irányuló közigazgatási intézkedések elfogadása szempontjából.

46 Amint azt a Bíróság a KAP és a közös kereskedelempolitika keretében több alkalommal kimondta, hogy valamely szabálytalan gyakorlat révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének kötelezettsége nem olyan szankciónak minősül, amelyhez a 2988/95 rendelettől eltérő, világos és egyértelmű jogalap szükséges, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból eredő előny megszerzéséhez megkövetelt feltételeket mesterségesen hozták létre, amely jogalap nélkülivé teszi a szerzett előnyt, és igazolja visszafizetésének kötelezettségét (lásd ebben az értelemben: 2000. december 14-i Emsland-Stärke ítélet, C-110/99, EU:C:2000:695, 56. pont; 2009. június 4-i Pometon ítélet, C-158/08, EU:C:2009:349, 28. pont; 2012. december 13-i ítélet, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, 65. pont; 2014. szeptember 17-i Cruz & Companhia ítélet, C-341/13, EU:C:2014:2230, 45. pont; 2024. február 29-i Eesti Vabariik [Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet] ítélet, C-437/22, EU:C:2024:176, 57. pont).

47 Ebből következik, hogy amennyiben a megállapított szabálytalanságok azzal a következménnyel járnak, hogy azok a szerződések, amelyek alapján egy gazdasági szereplőnek európai finanszírozást kellett nyújtani, nem tekinthetők a szóban forgó finanszírozás megszerzése tekintetében érvényesen megkötöttnek, olyan, a 2988/95 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének első

franciabekezdése értelmében vett közigazgatási intézkedést kell alkalmazni, amelynek lényege a jogosulatlanul kapott pénzeszközök visszafizetésének követelése (lásd ebben az értelemben: 2012. december 13-i FranceAgriMer ítélet, C-670/11, EU:C:2012:807, 67. pont).

48 A Bíróság ily módon már elismerte, hogy egy olyan közigazgatási intézkedés, amely a gazdasági szereplőtől visszaköveteli azt az előnyt, amelyben jogosulatlanul részesült, kizárólag a 2988/95 rendelet 4. cikke alapján hozható.

49 E 4. cikk (3) bekezdése ugyanis annak kimondásával, hogy „[a]zok a cselekmények, amelyekről megállapítható, hogy céljuk az adott ügyben alkalmazandó [uniós] jog célkitűzéseivel ellentétes előnyszerzés azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket, az előny megszerzésének meghiúsulását vagy annak elvonását eredményezik”, e rendelet 4. cikkének (3) bekezdése teljes egészében közvetlenül alkalmazható, következésképpen azt konkretizáló szabályozás hiányában is.

50 Ennélfogva, ellentétben azzal, amit a Törvényszék a megtámadott ítélet 62–64. pontjában megállapított, a jelen ítélet 46. és 47. pontjában említett ítélkezési gyakorlat alkalmazható egy olyan helyzetre, amelyben a közbeszerzési szerződéseket az Unió által a CARDS és a TACIS program címén nyújtott forrásokból finanszírozzák. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az Unió az alapjain keresztül csak olyan intézkedéseket finanszíroz, amelyeket többek között a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó elvekkel és szabályokkal teljes összhangban hajtanak végre (lásd ebben az értelemben: 2016. július 14-i Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562, 43. pont; 2023. június 8-i ANAS-ítélet, C-545/21, EU:C:2023:451, 31. pont).

51 Az ilyen értelmezés hozzájárul az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez, valamint a 2988/95 rendelet hatékony érvényesülésének biztosításához. E rendelet harmadik és negyedik preambulumbekezdéséből ugyanis az következik, hogy e rendelet célja az Unió pénzügyi érdekei védelmének biztosítása „minden területen”, valamint az, hogy „a[z uniós] politikák által érintett valamennyi területen egységes jogi keretet kell meghatározni”. Az említett rendelet 2. cikkének (1) bekezdéséből az is következik, hogy az közigazgatási ellenőrzések, intézkedések és szankciók „[szükség esetén […] kerülnek bevezetésre a[z uniós] jog megfelelő alkalmazása érdekében”, ami vitathatatlanul magában foglalja a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályokat is.

52 A 2988/95 rendelet által követett, az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló célkitűzés megerősíti, hogy e rendelet 4. cikkének (3) bekezdését anélkül kell alkalmazni, hogy ágazati szabályozás elfogadására lenne szükség, ellenkező esetben lehetetlenné válna az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló uniós fellépés lehetősége.

53 Ezzel szemben, ha az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy más általános szabályozásban vagy ágazati szabályozásban kötelezettséget állapít meg a szabálytalanul felhasznált vagy kapott pénzeszközök visszatérítésére vonatkozóan, e szabályozás képezi az e pénzeszközök visszatérítése szempontjából releváns jogalapot (lásd többek között: 2011. december 21-i Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre ítélet, C-465/10, EU:C:2011:867, 33. pont; 2014. december 18-i Somvao ítélet, C-599/13, EU:C:2014:2462, 37. pont).

54 E körülmények között a 2988/95 rendelet ötödik preambulumbekezdése nem értelmezhető úgy, hogy az Unió az e rendelet 4. cikkében előírt közigazgatási intézkedések alkalmazása érdekében köteles ágazati szabályozást elfogadni. Ilyen kötelezettség ugyanis csak az említett rendelet

5. cikkében foglalt közigazgatási szankciókat illetően áll fenn. Az Uniónak mindazonáltal továbbra is lehetősége van arra, hogy az általa elfogadott ágazati szabályokban a közigazgatási intézkedésekre vonatkozó szabályokat állapítson meg.

55 Egyébiránt, bár a 2988/95 rendelet 5. cikke nem alkalmazható közvetlenül e rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett szabálytalanságot elkövető gazdasági szereplőre, ennek éppen az az oka, hogy az ezen 5. cikk által engedélyezett közigazgatási szankciók kiszabására a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve vonatkozik (lásd ebben az értelemben: 2010. október 28-i SGS Belgium és társai ítélet, C-367/09, EU:C:2010:648, 39., 43. és 61. pont; 2012. december 13-i FranceAgriMer ítélet, C-670/11, EU:C:2012:807, 61. és 62. pont).

56 A Törvényszék tehát tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 65. pontjában úgy ítélte meg, hogy a 2988/95 rendelet önmagában nem képezheti jogosulatlanul kapott összegek visszatérítésére irányuló közigazgatási intézkedések elfogadásának releváns jogalapját.

57 Másodsorban a Bizottság a megtámadott ítélet 67. pontját vitatja, mivel a Törvényszék azt állapította meg e pontban, hogy e rendelet 7. cikke nem határozza meg pontosan a gazdasági szereplők azon kategóriáját, amelynek közigazgatási intézkedés tárgyát kell képeznie.

58 E tekintetben a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondatából következik, hogy az uniós közigazgatási intézkedések és szankciók „[a]zokkal a személyekkel szemben is alkalmazhatók, akik vagy amelyek részt vettek szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el”.

59 Az e rendelkezésben ily módon biztosított lehetőség hozzájárul az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló cél megvalósításához, különösen akkor, ha a kedvezményezett olyan jogi személy, amely már nem létezik, vagy nem rendelkezik elegendő forrással a szóban forgó összegek visszatérítésére. Ez az értelmezés különösen a 2988/95 rendelet negyedik preambulumbekezdésében említett, a csalás elleni küzdelem hatékonyságára irányuló célkitűzés fényében indokolt (2024. február 29-i Eesti Vabariik [Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet] ítélet, C-437/22, EU:C:2024:176, 53. pont).

60 A jelen ügyben a Bizottság azt állítja, hogy PB részt vett az e rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett szabálytalanságokban, többek között e szabálytalanságok összehangolásának és e-mailek megszövegezésének keretében, illetve azáltal, hogy többször együtt ebédelt az ajánlatokat elbíráló bizottság egyik tagjával. Márpedig, még azt feltételezve is, hogy e tények bizonyítást nyernek, PB-nek a koordinátor társaság vezető tisztségviselőjeként nemcsak tartózkodnia kellett volna az ilyen szabálytalanságokban való részvételtől, hanem arra is ügyelnie kellett volna, hogy e szabálytalanságokat ne kövessék el. Következésképpen PB cselekményeire kiterjed az említett rendelet 7. cikke második mondata rendelkezéseinek hatálya.

61 Ebből – még azt feltételezve is, hogy a tények bizonyítást nyernek – az következik, hogy a Bizottság jogosult volt PB-t oly módon a koordinátor társasággal egyetemlegesen felelősnek nyilvánítani az e társaság által a szóban forgó két közbeszerzési szerződés címén jogosulatlanul kapott összegek megfizetéséért, hogy a vitatott határozatot kizárólag a 2988/95 rendelet 4. és 7. cikkére alapította.

62 Egyébiránt, amint azt a Bizottság helyesen állította, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy a 2002. évi költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtására vonatkozó általános szabályozásnak, nem pedig olyan ágazati szabályozásnak minősül, amelynek

elsőbbséget kell élveznie a 2988/95 rendelettel létrehozott általános szabályozással szemben. Annak sincs jelentősége, hogy ez a költségvetési rendelet kizárólag az uniós szerződő félre vonatkozik.

63 E következtetés érvényes az 1995/2006 rendelettel módosított 2002. évi költségvetési rendeletre is, amely a vitatott határozat azon részét illetően volt alkalmazható, amely elrendelte, hogy PB térítse vissza azokat a kifizetéseket, amelyek tekintetében a Bizottság úgy ítélte meg, hogy azokat jogalap nélkül fizették ki a koordinátor társaságnak a második közbeszerzési eljárást követően megkötött szerződés végrehajtása során.

64 Ezenfelül, tekintettel a 2988/95 rendeletnek a jelen ítélet 51. pontjában felidézett, az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló átfogó céljára, a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkének második bekezdését, valamint az 1995/2006 rendelettel módosított 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkének harmadik bekezdését a 2988/95 rendelet 7. cikkének fényében kell értelmezni.

65 Ebből következik, hogy a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkének a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésével, valamint 4. és 7. cikkével összefüggésben értelmezett második bekezdését úgy kell tekinteni, mint amely felhatalmazza az uniós intézményeket arra, hogy a jogalap nélkül kifizetett összegek visszatérítése érdekében a szerződő félhez kapcsolódó azon személyekhez forduljanak, akik a közbeszerzési eljárás vagy annak végrehajtása során szabálytalanságok elkövetésében vettek részt, de olyan személyekhez is, akik felelősséggel tartoznak e szabálytalanságokért, és azon személyekhez is, akiknek ügyelniük kellett arra, hogy az említett szabálytalanságokat ne kövessék el.

66 E körülmények között a Törvényszék a megtámadott ítélet 69. pontjában tévesen állapította meg, hogy e rendelet 4. és 7. cikkének, valamint a 2002. évi költségvetési rendelet 103. cikkének együttes alkalmazása nem teszi lehetővé közigazgatási intézkedés elfogadását PB-vel szemben.

67 A Bizottság által a fellebbezésének alátámasztására felhozott egyetlen jogalapnak tehát teljes egészében helyt kell adni, és ezért a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezni.

A Törvényszékhez benyújtott keresetről

68 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikke első bekezdésének második mondata értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi.

69 Ebben az esetben nem ez a helyzet.

70 A Bíróság ugyanis nem rendelkezik az ahhoz szükséges információkkal, hogy érdemben eldöntse a keresetet annyiban, amennyiben az a vitatott határozat megsemmisítésére irányul.

71 E körülmények között a per állása nem engedi meg a határozathozatalt. Következésképpen az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé abban a részében, amelyben az a vitatott határozat hatályon kívül helyezésére vonatkozik.

72 Ezzel szemben a megtámadott ítélet rendelkező részének 2. pontja, amelynek értelmében a Törvényszék PB keresetét ezt meghaladó részében elutasította, és amely ellen nem nyújtottak be fellebbezést, ezen ítélet részleges hatályon kívül helyezése ellenére jogerősnek minősül (lásd ebben az értelemben: 2021. március 4-i Bizottság kontra Fútbol Club Barcelona ítélet, C-362/19 P, EU:C:2021:169, 109. és 110. pont).

A költségekről

73 Mivel a Bíróság az ügyet visszautalja a Törvényszék elé, a jelen fellebbezési eljárás költségeiről jelenleg nem szükséges határozni.

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

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2022. szeptember 14-i PB kontra Bizottság ítéletét (T-775/20, EU:T:2022:542) hatályon kívül helyezi.

2) A Bíróság az ügyet visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé abban a részében, amely a [bizalmas] társaság vezető tisztségviselőjével szembeni közigazgatási intézkedés alkalmazásáról szóló, 2020. október 22-i C(2020) 7151 final bizottsági határozat megsemmisítésére vonatkozik, amely határozat visszavonta a TACIS/2006/101-510 és a CARDS/2008/166-29 szerződés alapján jogosulatlanul kapott összegeket.

3) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.

Aláírások