A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2017. június 15.*

„Előzetes döntéshozatal — Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme — 2988/95/EK, Euratom rendelet — A 3. cikk (1) bekezdése — A Kohéziós Alapból biztosított finanszírozás — A hulladékgazdálkodás regionális rendszerének fejlesztésére irányuló projekt — Szabálytalanságok — A »többéves program« fogalma — A többéves program végleges lezárása — Elévülési idő”

A C-436/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litvánia legfelsőbb közigazgatási bírósága) a Bírósághoz 2015. augusztus 10-én érkezett, 2015. július 10-i határozatával terjesztett elő

a **Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra**

és

az „**Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras**” **UAB**

között,

a **Lietuvos Respublikos finansų ministerija**,

a „**Skirnuva**” **UAB**,

a „**Parama**” **UAB**,

az „**Alkesta**” **UAB**,

a „**Dzūkijos statyba**” **UAB** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, M. Vilaras (előadó), J. Malenovský, M. Safjan és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. szeptember 7-i tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: litván.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a litván kormány képviseletében D. Stepanienė és D. Kriaučiūnas, meghatalmazotti minőségben

– a görög kormány képviseletében S. Papaioannou és S. Charitaki, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében J. Jokubauskaitė, D. Recchia és J. Baquero Cruz, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2017. január 19-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.) 3. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányul.

2 E kérelmet a Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (a litván környezetvédelmi minisztérium környezeti projektek irányítási hivatala; a továbbiakban: irányító hatóság) és az „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” UAB, az Alytus régió (Litvánia) hulladékkezelési központja (a továbbiakban: kedvezményezett vállalkozás) között, az ezen utóbbi által a részére a Kohéziós Alapból nyújtott támogatás visszatérítésének tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

A 2988/95 rendelet

3 A 2988/95 rendelet (3) preambulumbekezdése értelmében:

„[…] a[z Unió] pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályokat minden területen fel kell számolni [helyesen: az Unió pénzügyi érdekeire nézve hátrányos cselekményekkel szemben minden területen fel kell lépni]”.

4 Az 2988/95 rendelet 1. cikke következőt mondja ki:

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

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

5 Az említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az eljárás elévülési ideje az 1. cikk (1) bekezdésében említett szabálytalanság elkövetését követő négy év. Mindazonáltal az ágazati szabályok ennél rövidebb, de legalább hároméves időszakot is előírhatnak.

Folyamatos vagy ismételt szabálytalanságok esetében az elévülési idő azon a napon kezdődik, amikor a szabálytalanság megszűnt. Többéves programok esetében az elévülési idő minden esetben addig tart, amíg a program véglegesen le nem zárult.

A hatáskörrel rendelkező hatóságnak a szabálytalansággal kapcsolatos bármely vizsgálata vagy eljárása, amelyről az érintett személyt tájékoztatták, megszakítja az elévülést. A megszakadást kiváltó cselekményt követően az elévülés újrakezdődik.

Az elévülés mindazonáltal legkésőbb az elévülési idő kétszeresének megfelelő időszak utolsó napján bekövetkezik, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság ezalatt nem szabott ki szankciót, kivéve, ha a közigazgatási eljárást a 6. cikk (1) bekezdésének megfelelően felfüggesztették.”

6 Az említett rendelet 4. cikkének (1) bekezdése kimondja:

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

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

[…]”

A kohéziós alapra vonatkozó szabályozás

Az 1164/94 rendelet

7 Az 1999. június 21-i 1264/1999/EK tanácsi rendelettel (HL 1999. L 161., 57. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 73. o.), valamint az 1999. június 21-i 1265/1999/EK tanácsi rendelettel (HL 1999. L 161., 62. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 78. o.), valamint a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmánnyal (HL 2003. L 236., 33. o.) módosított, a Kohéziós Alap létrehozásáról szóló, 1994. május 16-i 1164/94/EK tanácsi rendelet (HL 1994. L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 9. o.; a továbbiakban: 1164/94 rendelet) 1. cikkének (1) bekezdése létrehozta a Kohéziós Alapot, amelyre az említett rendelet „Alapként” hivatkozik.

8 Az 1164/94 rendelet 1. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az Alap hozzájárulhat:

– projektek,

illetve

– technikailag és pénzügyileg különálló projektszakaszok,

illetve

– egységes egészet képező, valamely látható stratégiához kapcsolódó projektcsoportok finanszírozásához.”

9 Az 1164/1994 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen sorolja fel a Kohéziós Alap keretében „támogatható intézkedéseket”:

„Az Alap támogatást nyújthat a következőkhöz:

– a Szerződés 130r. cikkében [EUMSZ 191. cikk] foglalt célok eléréséhez hozzájáruló környezeti projektek, […]

[…]”

10 Ugyanezen rendelet 4. cikke értelmében a Litvánia javára szóló kötelezettségvállalásokra szánt, rendelkezésre álló forrásokat a 2004 és 2006 közötti időszak során kell az Alapnak juttatni.

11 Az 1164/1994 rendelet 10. cikke a projektek jóváhagyását illetően határoz meg szabályokat:

„(1) Az Alap által finanszírozandó projekteket a kedvezményezett tagállammal egyetértésben a Bizottság fogadja el.

[…]

(3) A projekteknek a 3. cikk (1) bekezdése alapján történő támogatása iránti kérelmeket a kedvezményezett tagállam nyújtja be. A projektek nagyságrendjének, beleértve az összefüggő projektek csoportjait is, megfelelőnek kell lennie ahhoz, hogy jelentős hatást gyakoroljon a környezetvédelem […] terén.

(4) A kérelem a következő információkat tartalmazza: a végrehajtásért felelős testület […]

[…]

(6) […] a Bizottság főszabály szerint a kérelem kézhezvételétől számított három hónapon belül határoz az Alapból történő támogatás odaítéléséről azzal a feltétellel, hogy az e cikkben foglalt követelmények teljesülnek. A projekteket, projektszakaszokat, illetve az összefüggő projektek csoportjait jóváhagyó bizottsági határozatokban meg kell állapítani a pénzügyi támogatás összegét, valamint a projektek megvalósításához szükséges valamennyi rendelkezéssel és feltétellel együtt a finanszírozási tervet.

(7) A Bizottság határozatainak alapvető elemeit az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* közzé kell tenni.”

12 Az 1164/94 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése, melynek címe „Pénzügyi ellenőrzés”, a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottságnak a közösségi költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősségét nem sértve, a projektek pénzügyi ellenőrzéséért elsődlegesen a tagállamok felelősek. E célból a tagállamok a következő intézkedéseket teszik:

[…]

d) igazolják, hogy a Bizottságnak bemutatott kiadási nyilatkozatok pontosak, továbbá garantálják, hogy azok ellenőrzésre alkalmas bizonylatok által alátámasztott számviteli rendszerből származnak;

e) megelőzik és feltárják a szabálytalanságokat, ezekről a szabályoknak megfelelően értesítik a Bizottságot, és folyamatosan tájékoztatják a Bizottságot az államigazgatási és a peres eljárások előrehaladásáról. Ezzel összefüggésben a tagállamok és a Bizottság megteszik a szükséges lépéseket a kölcsönösen közölt adatok bizalmas kezelésének biztosítására;

f) minden projekt, projektszakasz, illetve projektcsoport befejezésekor egy, a kijelölt hatóságtól függetlenül működő személy, illetve intézmény által készített nyilatkozatot juttatnak el a Bizottsághoz. Ez a nyilatkozat összegzi az előző évek során végzett vizsgálatokból levont következtetéseket, valamint elbírálja a záró kifizetés iránti kérelem érvényességét, továbbá a záró igazolásban szereplő kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. A tagállamok ehhez a nyilatkozathoz, ha szükségesnek tartják, saját véleményt csatolhatnak;

g) együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a közösségi alapoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban történő felhasználását.

h) behajtanak minden, feltárt szabálytalanság következtében elveszett összeget, és adott esetben késedelmes kifizetés miatt késedelmi kamatot követelnek."

13 Az 1164/1994 rendelet 16a. cikkének „Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze (ISPA) keretében előcsatlakozási támogatásban részesült új tagállamnak az Európai Unióhoz történő csatlakozását követően alkalmazandó egyedi rendelkezések" címet viselő (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Azon intézkedéseket, amelyek az [előcsatlakozási strukturális politikák eszközének létrehozásáról szóló, 1999. június 21-i] 1267/1999/EK [tanácsi] rendelet [(HL 1999. L 161., 73. o.)] szerinti támogatásról szóló bizottsági határozatok tárgyát képezték […] Litvánia […] csatlakozása időpontjában, és amelyeknek a végrehajtása ezen időpontig nem fejeződött be, a bizottsági rendelet által jóváhagyottnak kell tekinteni. Amennyiben a (2)–(5) bekezdés ettől eltérően nem rendelkezik, az e rendelet szerint jóváhagyott intézkedések végrehajtására vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni ezekre az intézkedésekre."

14 Az 1164/1994 rendelet II. mellékletében szerepelnek a rendelet végrehajtási intézkedései, melyekre e rendelet 15. cikke is hivatkozik (a továbbiakban: II. melléklet).

15 A II. melléklet C. cikke, mely a pénzügyi rendelkezésekre vonatkozik, a következőképpen szól:

„(1) A költségvetési kötelezettségvállalások a szóban forgó intézkedéseket (projekttel, projektszakasszal, projektcsoporttal, tanulmánnyal, illetve technikai támogatással kapcsolatos intézkedéseket) jóváhagyó bizottsági határozatokon alapulnak. A kötelezettségvállalás érvényességének időtartamát az intézkedés jellege, illetve a végrehajtására vonatkozó konkrét feltételek határozzák meg.

[…]

(4) A kötelezettségvállalásokra vonatkozó szabályokat a szóban forgó intézkedéseket jóváhagyó bizottsági határozatokban kell meghatározni.

[…]"

16 A II. melléklet D. cikke a következőképpen szól a pénzügyi támogatás kifizetésének szabályairól:

„(1) A pénzügyi támogatást, a megfelelő költségvetési kötelezettségvállalással összhangban, az érintett kedvezményezett tagállam által benyújtott kérelemben erre a célra kijelölt hatóság, illetve testület részére kell kifizetni. A kifizetés formája lehet előleg, időközi kifizetés vagy záró kifizetés. Az időközi kifizetés és a záró kifizetés a ténylegesen felmerült kiadásokon alapul, amelyeket kiegyenlített számlákkal, illetve azokkal egyenértékű bizonyító erejű számviteli dokumentumokkal kell alátámasztani.

(2) A kifizetés rendje a következő:

[…]

d) a közösségi támogatásnak az igazolt és ténylegesen felmerült kiadások alapján kiszámított utolsó részletét azzal a feltétellel fizetik ki, hogy:

– a projektet, projektszakaszt, illetve projektcsoportot célkitűzéseinek megfelelően megvalósították,

– az (1) bekezdésben említett hatóság, illetve testület a munka és a kifizetések befejezésének a projektre, projektszakaszra, illetve projektcsoportra vonatkozó támogatás odaítéléséről szóló határozatban megállapított határidejétől számított hat hónapon belül kifizetés iránti kérelmet nyújt be a Bizottságnak,

– az F. cikk (4) bekezdésében említett záróbeszámolót nyújtanak be a Bizottságnak,

– a tagállam igazolja a Bizottság számára, hogy a kifizetés iránti kérelemben és a beszámolóban szereplő adatok helytállóak,

– a tagállam a 12. cikk (1) bekezdésében említett nyilatkozatot a Bizottságnak megküldte,

– a Bizottság által a 14. cikk (3) bekezdése alapján hozott valamennyi, a tájékoztatásra és a nyilvánosságra vonatkozó intézkedés végrehajtása megtörtént.

(3) Ha a (2) bekezdésben említett záró beszámolót a munkák és a kifizetések befejezésére a támogatás odaítéléséről szóló határozatban megállapított határidőtől számított 18 hónapon belül nem küldik meg a Bizottság részére, a támogatásnak a projekt hátralévő részéhez kapcsolódó részét meg kell szüntetni.

[…]

(5) A kifizetést a tagállam által kijelölt hatóság, illetve testület részére kell teljesíteni, főszabály szerint az elfogadható kifizetés iránti kérelem kézhezvételétől számított két hónapon belül, feltéve, hogy a költségvetési alapok rendelkezésre állnak.

[…]

(7) A Bizottság meghatározza a kiadások támogathatóságára vonatkozó közös szabályokat.”

17 A II. melléklet F. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Minden projekt esetében a tagállam által e célra kijelölt hatóság, illetve testület a végrehajtás minden teljes évének vége előtt három hónappal teljesítési beszámolót nyújt be a Bizottsághoz. A projekt, illetve a projektszakasz befejezésétől számított hat hónapon belül záróbeszámolót kell benyújtani a Bizottsághoz.

[…]”

Az 1267/1999 rendelet

18 Az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról szóló, 1999. június 21-i 1267/1999/EK tanácsi rendelet (HL 1999. L 161., 1999.6.26., 73. o.; magyar nyelvű különkiadás: 11. fejezet, 31. kötet, 254. o.) 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Ezzel a rendelettel létrejön az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze, a továbbiakban: »ISPA«.

Az ISPA a gazdasági és társadalmi kohézió, a környezetvédelem és a közlekedés terén az e rendeletben foglalt rendelkezéseknek megfelelően gondoskodik az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó következő országok csatlakozásának előkészítéséhez való hozzájárulás céljából nyújtott támogatásról: […], Litvánia, […], a továbbiakban: »kedvezményezett országok«.”

19 Az 1267/1999 rendelet 2. cikkének (1) és (2) bekezdése az ISPA keretében támogatható intézkedéseket a következőképpen határozza meg:

„(1) Az ISPA keretében finanszírozott közösségi támogatás kiterjed a projektekre, a projektek gyakorlatilag és pénzügyileg független szakaszaira, a környezetvédelem […] területén működő projektcsoportokra vagy projektrendszerekre, a továbbiakban együttesen: »intézkedésekre«. […]

(2) A Közösség az ISPA keretében az 1. cikkben említett célkitűzések figyelembevételével az alábbiakban nyújt támogatást:

a) környezetvédelmi intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kedvezményezett országok számára, hogy megfeleljenek a környezetvédelem terén elért közösségi vívmányok követelményeinek és a csatlakozási partnerségek célkitűzéseinek;

[…]”

20 E rendelet 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ISPA keretében a közösségi támogatást a 2000-től 2006-ig terjedő időszakban nyújtják.

[…]”

21 Az 1267/1999 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése szerint a Bizottság döntéseket fogad el az ISPA keretében finanszírozandó intézkedésekről.

22 Az 1267/1999 rendelet „Kötelezettségek és kifizetések” címet viselő 8. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A Bizottság az ISPA keretében a kiadások végrehajtását az Európai Közösségek általános költségvetésére vonatkozó pénzügyi rendelkezéseknek megfelelően valósítja meg a Közösség és a kedvezményezett ország között megkötendő finanszírozási megállapodás alapján.

[…]”

Az 1386/2002 rendelet

23 A Kohéziós Alapból nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszere, valamint a pénzügyi korrekciós eljárás tekintetében az 1164/94 rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. július 29-i 1386/2002/EK bizottsági rendelet (HL 2002. L 201., 5. o.;

magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 162. o.) 1. cikke értelmében az 1386/2002 rendelet hatálya kiterjed az 1164/1994 rendelet 3. cikkében előírt és első alkalommal 2000. január 1-je után elfogadott támogatható intézkedésekre.

24 Az 1386/2002 rendelet 8. cikke (2) bekezdése b) pontjának i. alpontja értelmében:

„Bármely, kiadásról szóló nyilatkozat igazolása előtt a kifizető hatóság meggyőződik arról, hogy a következő feltételek teljesülnek-e:

[…]

b) a kiadásról szóló nyilatkozat kizárólag olyan kiadásokat tartalmaz-e:
   i. amelyek ténylegesen a kiutalásról szóló határozatban megállapított jogosultsági időtartamon belül lettek kifizetve, és amelyeket alá lehet támasztani kapott számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylattal”.

A 16/2003 rendelet

25 A Kohéziós Alap által társfinanszírozott intézkedések keretében a kiadások támogathatósága tekintetében az 1164/94/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó különleges részletes szabályok megállapításáról szóló, 2003. január 6-i 16/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 2., 7. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 189. o.) 1. cikkének megfelelően a 16/2003 rendelet közös szabályokat állapít meg az 1164/94/EK rendelet 3. cikkében meghatározott intézkedések keretében azon kiadások támogathatóságának a meghatározása érdekében, amelyek társfinanszírozásában a Kohéziós Alap részt vesz.

26 A 16/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A közösségi támogatás kifizetésénél olyan kiadások vehetők figyelembe, amelyek a bizottsági határozatban az 1386/2002/EK bizottsági rendelet 8. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint meghatározott támogatható időszak során ténylegesen felmerültek, és közvetlenül kapcsolódnak a projekthez. A kiadást a tagállamnak igazolnia kell, és annak a tagállam által vagy nevében, illetve koncesszió esetében azon koncesszió jogosult által teljesített kifizetéshez kell kapcsolódnia, amelyet a végrehajtásért felelős testület a projekt végrehajtásával megbízott, továbbá azt nyugtázott számlákkal vagy azzal azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal kell alátámasztani.

[…]”

27 A 16/2003 rendeletnek „A támogathatóság vége” címet viselő 8. cikke a következőket írja elő:

„A támogathatóság végső napja a végrehajtásért felelős testület által teljesített kifizetésekhez kapcsolódik.

A támogathatóság végső napját a Bizottság határozatában kell rögzíteni.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

28 Az irányító hatóság az 1164/1994 rendelet 10. cikkének (4) bekezdése értelmében az Unió pénzügyi támogatásának felhasználása során elkövetett szabálytalanságok felderítésének és megszüntetésének céljából a projektek végrehajtásáért felelősnek kijelölt litván közjogi jogalany.

29 2001. december 13-án a Bizottság határozatot fogadott el – melyet a 2002. december 23-i bizottsági határozattal (a továbbiakban: eredeti határozat) módosított – a litvániai „Alytus régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozása” projekt jóváhagyásáról (a továbbiakban: alapeljárás tárgyát képező projekt) az ISPA keretében, amint azt az 1267/1999 rendelet 7. cikkének (1) bekezdése előírja. Ugyanazon a napon a Bizottság az említett projekthez kapcsolódóan az 1267/1999 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése értelmében finanszírozási nyilatkozatot írt alá (a továbbiakban: finanszírozási nyilatkozat). A Litván Köztársaság e dokumentumot 2002. március 14-én írta alá. A finanszírozási nyilatkozat 2. cikke értelmében az alapeljárás tárgyát képező projekt záró időpontjaként 2004. december 31-ét jelölték meg, míg e nyilatkozat 4. cikkének (3) bekezdése) az említett projekt végrehajtásához a felelős szervezet által folyósított kifizetések határidejeként 2006. december 31-ét jelölte meg. A litván hatóságoknak ez utóbbi időponttól számított hat hónapon belül be kellett nyújtaniuk a Bizottsághoz a végleges könyvvizsgálói jelentést az alapeljárás tárgyát képező projekt támogatása zárókifizetésének teljesítéséhez.

30 Az irányító hatóság volt az alapeljárás tárgyát képező projekt fejlesztésével megbízva, és e hatóság járt el ajánlatkérő szervként az e projekttel kapcsolatos közbeszerzési szerződések odaítélésének keretében. 2004. november 10-én az irányító hatóság a kedvezményezett vállalkozással az ISPA kohéziós program végrehajtásáról szóló megállapodást írt alá az alapeljárás tárgyát képező projekttel kapcsolatos kötelezettségeik és feladataik megosztására vonatkozóan. 2004. április 22-én és 2006. december 6-án az irányító hatóság mint ajánlatkérő szerv, a kedvezményezett vállalkozás és bizonyos más magánvállalkozók aláírták a közbeszerzési szerződéseket.

31 2004. december 27-én a Bizottság egyebek mellett az eredeti határozatot a következőképpen módosító határozatot fogadott el: „Az [eredeti határozat] 2. cikke a következő bekezdéssel egészül ki: »(5) Az [alapeljárás tárgyát képező] projekttel kapcsolatos kiadások 2008. december 31-ig támogathatók«. A [finanszírozási nyilatkozat] 2. cikke a következőképpen módosul: »Befejezés időpontja: 2008. december 31.«”

32 2009. december 17-én a litván nemzeti számvevőszék elkészítette az alapeljárás tárgyát képező projekt könyvvizsgálói jelentését.

33 2013. március 28-án az irányító hatóság kiadott négy „következtetést”, melyek számos szabálytalanság miatt nem támogathatónak nyilvánították az alapeljárás tárgyát képező projekt bizonyos kiadásait. Egyebek mellett megállapította, hogy a kedvezményezett vállalkozás nem tudta igazolni a hosszú vagy rövid távú eszközök megszerzését. 2013. március 29-én az irányít hatóság négy határozatot fogadott el, amelyek értelmében a vállalkozásnak vissza kellett fizetnie a nem támogathatónak nyilvánított pénzösszegeket.

34 A kedvezményezett vállalkozás az említett határozatok megsemmisítésére irányuló kérelemmel fordult az első fokon eljáró bírósághoz. E keresetnek helyt adott a 2014. május 14-i ítélet, azzal az indokkal, hogy az eljárásoknak a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti négyéves elévülési ideje alkalmazandó. Az említett ítélet többek között megállapította, hogy az elévülési idő 2008. december 31-én, az alapeljárás tárgyát képező projekt lejártának és a kiadások támogathatósága utolsó napjának a finanszírozási nyilatkozat szerinti időpontjában kezdődött, és 2012. december 31-én járt le.

35 2014. május 28-án az irányító hatóság fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz az említett ítélettel szemben, vitatva az eljárások elévülési idejének túllépését.

36 A kérdést előterjesztő bíróság végzést adott ki, amelyben felszólította az alapeljárásban részt vevő feleket, hogy nyújtsák be az alapeljárás tárgyát képező projekt teljesítésével kapcsolatos információkat és adatokat, valamint a 2988/95 rendelet alkalmazásával kapcsolatos érveiket. E bíróság egyebek mellett megállapította, hogy bizonyos ténykérdéseket tisztázni kell, különösen az irányító hatóság szerint az

alapeljárás tárgyát képező projekt befejezését eredményező eseményt, a projekt keretében a fennmaradó kifizetetlen egyenleg összegét és az esedékesség időpontját, valamint a „program”, „intézkedés” és „projekt” szavak jelentése, amelyeket az eljárási iratokban felcserélhetően használtak.

37 E végzésre válaszul az irányító hatóság benyújtotta a kérdést előterjesztő bírósághoz a pénzügyminisztérium 2015. április 30-i levelét, mely levél kifejti, hogy a minisztérium 2013. május 31-én a Kohéziós Alapból történő záró kifizetés iránti kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz az alapeljárás tárgyát képező projekt 826 069,28 euró összegének egyenlegére vonatkozóan. E kérelemben a minisztérium tájékoztatta a Bizottságot arról, hogy a projekttel kapcsolatos folyamatban lévő bírósági eljárások miatt 40 276,31 euró összegű esetlegesen nem támogatható kiadást nem vontak le az említett kérelemből. A pénzügyminisztérium egyébiránt 2014. július 14-i levelében ismertette a Bizottsággal az alapeljárás tárgyát képező projektre vonatkozó 2009. december 17-i könyvvizsgálói jelentés 2014. június 25-i kiegészítését, valamint az említett projektre vonatkozó szintén 2014. június 25-i zárónyilatkozatot. Az alapeljárás tárgyát képező projektre vonatkozó záró kifizetési kérelem Bizottsághoz történt benyújtását követően az irányító hatóság újabb vizsgálatokat indított az e projekt keretében elkövetett szabálytalanságokat illetően, és a projektre vonatkozóan két bírósági eljárás 2015. április 30-án még folyamatban volt. A pénzügyminisztérium levelében arra a következtetésre jutott, hogy nem tudhatta a Bizottság mikor utalja át a kért esedékes egyenleget, illetve mikor ismeri el az alapeljárás tárgyát képező projektet lezártnak.

38 2015. június 26-án kelt levelével a Bizottság lezárta az alapeljárás tárgyát képező projektet. A nem támogatható kiadások összegét 106 225,67 euróban állapította meg, azonban úgy találta, hogy mivel jelentős mértékű túlkönyvelésre került sor, a szabálytalan kiadások nem érintik a zárókifizetés kiszámítását. Megállapította, hogy az Unió költségvetését illetően a szabálytalansággal foglalkozó ügyeket le lehet zárni, és a Kohéziós Alapra vonatkozó kötelezettségvállalások egyenlege teljes mértékben kifizetésre kerül.

39 A kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a jogvita megoldása a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti „többéves program” fogalmának tisztázásától függ, tekintettel az alapügyre alkalmazandó uniós jogszabályokban használt kifejezések különbözőségére, valamint azon kérdésekre adandó választól függ, hogy e fogalom alkotóelemei az adott jelen vannak-e, illetve az adott ügy körülményei között miként kell az elévülési időt kiszámítani.

40 Ilyen körülmények között a Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litvánia legfelsőbb közigazgatási bírósága) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében mi minősül »többéves programnak«?

2) Az olyan projekt, mint […] »az Alytus régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozása«, amelyhez a […] módosított, a […] [eredeti] határozat támogatást nyújtott, megfelel-e a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott »többéves program« fogalmának?

3) Amennyiben a második kérdésre igenlő válasz adandó: mi minősül a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárásokra alkalmazandó elévülési idő kezdő időpontjának?”

Az első és a második kérdésről

41 Együttesen vizsgálandó első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondatában meghatározott „többéves program” fogalmába tartozik-e az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, uniós forrásokból finanszírozott projekt, amely egy meghatározott régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozásában áll, és végrehajtását több évre tervezték.

42 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a 2988/95 rendelet az 1. cikke értelmében az uniós joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozást alakít ki az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében, és ennek célja – amint az az említett rendelet harmadik preambulumbekezdéséből kitűnik – az Unió pénzügyi érdekeire nézve hátrányos cselekményekkel szembeni fellépés minden területen (2015. június 11-i Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ennek keretében a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első és második albekezdése – nem érintve az uniós ágazati szabályok vagy nemzeti szabályok által előírható rövidebb elévülési határidőt –, akként rendelkezik, hogy az eljárások elévülési ideje a szabálytalanság elkövetésétől, illetve folyamatos vagy ismételt szabálytalanság esetén a szabálytalanság megszűnésének napjától számított négy év (2015. június 11-i Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381, 21. pont).

44 A többéves programokat illetően az említett 3. cikk (1) bekezdése második albekezdésének második mondata kifejti, hogy „az elévülési idő minden esetben addig tart, amíg a program véglegesen le nem zárult”.

45 Mivel a 2988/95 rendelet nem tartalmazza a „többéves program” fogalmának meghatározását, e fogalom hatályát mind az egyes alkotóelemeinek jelentésére, mind az alkalmazásának összefüggéseire, mind az arra hivatkozó rendelet céljaira tekintettel kell meghatározni (lásd analógia útján: 2015. október 6-i Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export ítélet, C-59/14, EU:C:2015:660, 22. pont; 2016. december 21-i Interservice ítélet, C-547/15, EU:C:2016:983, 20. pont).

46 E tekintetben először is a használt kifejezéseket illetően meg kell állapítani, hogy a „program” kifejezés tág jelentéssel bír, és a „program” és „projekt” kifejezések felcserélhetően használhatóak e rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében.

47 Ekképpen a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata szerinti „többéves program” kifejezés átfogó fogalomnak minősül, mely az uniós politikák által érintett valamennyi területen megjelenhet, amennyiben uniós költségvetési források kerülnek felhasználásra.

48 Ennélfogva nem kell szoros terminológiai kapcsolatot megállapítani e fogalom és a pénzügyi támogatást odaítélő különböző alapokat létrehozó jogszabályokban használt kifejezések között.

49 Ezt követően azon összefüggést illetően, amelybe az említett fogalom illeszkedik, valamint a szóban forgó rendelet célját illetően, egyfelől – amint a jelen ítélet 42. pontjában megállapítást nyert – a 2988/95 rendelet az Unió pénzügyi érdekeinek megsértése ellen kíván fellépni.

50 Másfelől az említett rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata az említett 3. cikk (1) bekezdésében említett olyan rendelkezések sorába tartozik, amelyek tárgya, amint az e bekezdése első albekezdéséből is kitűnik, az eljárások elévülési idejére vonatkozó, az említett rendelet 1. cikke (1) bekezdése szerinti szabálytalanságokra alkalmazandó szabályok meghatározása, mely szabálytalanságok képezik az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértését, amelynek eredményeként az Unió általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének.

51 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondatában meghatározott „többéves program” fogalmába tartozik az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, uniós forrásokból finanszírozott projekt, amely egy meghatározott régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozásában áll, és amelynek a végrehajtását több évre tervezték.

A harmadik kérdésről

52 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy mi minősül az eljárásokra a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint alkalmazandó elévülési idő kezdő időpontjának az alapeljárás tárgyát képező projekthez hasonló „többéves program” keretében elkövetett szabálytalanságok esetében.

53 E tekintetben a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése első albekezdésének megfogalmazásából az következik, hogy az eljárás elévülési ideje a szabálytalanság elkövetésének időpontjában kezdődik.

54 E rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésével összhangban folyamatos vagy ismételt szabálytalanság esetében az elévülési idő azon a napon kezdődik, amikor a szabálytalanság megszűnt, hangsúlyozva, hogy az e rendelkezés szerinti „szabálytalanság megszűnt” kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az arra a napra utal, amikor megszűnt az ugyanazon ismételt szabálytalanságot alkotó utolsó ügylet (2015. június 11-i Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381, 66. pont).

55 Valamely szabálytalanság akkor tekintendő „folyamatosnak”, ha az uniós jog valamely rendelkezésének megsértését eredményező mulasztást nem pótolják (lásd ebben az értelemben: 2004. december 2-i José Martí Peix kontra Bizottság ítélet, C-226/03 P, EU:C:2004:768, 17. pont). A rendelkezés értelmében valamely szabálytalanság akkor minősül „ismételtnek”, ha azt olyan piaci szereplő követi el, aki hasonló, az uniós jog ugyanazon rendelkezését sértő ügyletek összességéből tesz szert gazdasági előnyre (lásd ebben az értelemben: 2015. június 11-i Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381, 49. pont).

56 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata – a bizonyításra vonatkozó nemzeti szabályok figyelembevétele mellett, és ügyelve arra, hogy az uniós jog hatékonysága ne sérüljön –, hogy megvalósult-e a jelen ítélet előző pontjában felidézett folyamatos vagy ismételt szabálytalanság.

57 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra is választ keres, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondatában meghatározott különleges elévülési szabály miként érinti az alapeljárásban alkalmazott elévülési határidő kiszámítását.

58 A nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon (2016. április 28-i Oniors Bio ítélet, C-233/15, EU:C:2016:305, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság részére olyan útmutatással kell szolgálni, melynek alapján meg tudja állapítani, hogy a program mikor „zárult le véglegesen”, azaz meddig tart a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata szerinti elévülési idő a „többéves programok” keretében.

60 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2988/95 rendelet nem határoz meg egy konkrét és általánosan alkalmazható időpontot a „program végleges lezárulására”, mivel – amint arra a főtanácsnok indítványának 105. pontjában lényegében rámutatott – ezen időpont szükségszerűen változik az egyes végrehajtott többéves programok befejezéséhez előírt különböző szakaszok és eljárások függvényében.

61 A „többéves programokra” a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondatában előírt különleges elévülési szabály alkalmazása céljából a „program végleges lezárulásának” meghatározása tehát az egyes többéves programokra vonatkozó szabályoktól függ.

62 Meg kell továbbá jegyezni, hogy a „program végleges lezárulásának” a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata szerinti meghatározásához figyelembe kell venni az e rendelkezésben meghatározott elévülési idő célját. Az említett rendelkezésben

meghatározott elévülés ugyanis egyrészt lehetővé teszi annak biztosítását, hogy amíg egy program nem zárul le véglegesen, az illetékes hatóságnak mindig legyen módja a program végrehajtása keretében elkövetett szabálytalanságok üldözni az Unió pénzügyi érdekei védelmének megkönnyítése érdekében (lásd ebben az értelemben: 2015. október 6-i Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export ítélet, C-59/14, EU:C:2015:660, 26. pont). Másrészt pedig a gazdasági szereplők jogbiztonságát kívánja biztosítani. Ugyanis ők maguk tudják meghatározni az ügyleteik közül azokat, amelyeket véglegesen megszereztek, és azokat, amelyek továbbra is vizsgálat alá vonhatók (2015. június 11-i Pfeifer & Langen ítélet, C-52/14, EU:C:2015:381, 24. pont, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 Tekintettel a „program végleges lezárulása” időpontja meghatározásának kettős céljára, mely időpontig a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében az elévülés ideje tart, figyelembe kell venni az érintett „többéves program” befejezési időpontját.

64 Az alapeljárás tárgyát képező projekthez hasonló projekt esetében az 1164/94 rendelet 10. cikkének (6) bekezdéséből és II. melléklete D. cikke (2) bekezdésének d) pontja következik, hogy az ilyen projektet jóváhagyó és a támogatást odaítélő bizottsági határozat megjelöli a munkák befejezésének és a projekt számára folyósított kifizetéseknek a határidejét.

65 E tekintetben kitűnik a 1386/2002 rendelet II. melléklete D. cikke (1) bekezdéséből és (2) bekezdésének d) pontjából, illetve 8. cikke (2) bekezdése b) pontjának i. alpontjából, illetve a 16/2003 rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből és 8. cikkéből, hogy a Bizottság ugyanezen határozata rögzíti a szóban forgó projekt kiadásai támogathatóságának végső napját, amely a projekt végrehajtásáért felelős testület által teljesített kifizetésekhez kapcsolódik.

66 Következésképpen a Bizottság által a munkák befejezésére és – a jelen ítélet 64. és 65. pontjában említett – kapcsolódó támogatható kiadások kifizetésére előírt határidő lejártát követően az ilyen projektet véglegesen lezárultnak kell tekinteni a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében, kivéve ha a Bizottság ilyen értelmű esetleges hosszabbításról hozott új határozatot.

67 A jelen esetben a jelen ítélet 31. pontjából kitűnik, hogy a Bizottság a 2004. december 27-i határozatában mind az alapeljárás tárgyát képező projekt záró időpontjaként, mind a kapcsolódó kiadások támogathatóságának végső időpontjaként 2008. december 31-ét jelölte meg. Következésképpen az alapeljárás tárgyát képező projektet a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében 2008. december 31-én véglegesen lezárultnak kell tekinteni.

68 E tekintetben pontosítani kell, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata szerinti „a program véglegesen le [nem] zárult” kifejezés nem jelenti szükségszerűen az elévülés bekövetkeztét az említett program végrehajtása során elkövetett valamennyi esetleges szabálytalanság tekintetében. Ez csak azon szabálytalanságok esetében van így, amelyeket több mint négy évvel „a program végleges [lezárulását]” megelőzően követtek el, melyek az elévülési időnek a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott okok valamelyike miatti megszakadása hiányában e lezárulást követően azonnal elévülnek.

69 Másként fogalmazva, amint a Bizottság is rámutat észrevételeiben, a „többéves programokra” a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében alkalmazandó elévülési idő kizárólag az elévülési idő kiterjesztését teszi lehetővé, nem annak lerövidítését.

70 A fentiekre tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy, az az alapügy tárgyát képező projekthez hasonló, „többéves program” keretében elkövetett szabálytalanság elévülési ideje a szóban forgó szabálytalanság elkövetésének időpontjától kezdődik a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében, hozzátéve, hogy amennyiben „folyamatos vagy ismételt” szabálytalanságról van szó, az

elévülési idő azon a napon kezdődik, amikor a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a szabálytalanság megszűnt. Ezenfelül a „többéves program” a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében az e program tekintetében – a programra vonatkozó szabályok szerint – meghatározott befejezési időpontban tekintendő „véglegesen lezárultnak”. Különösen az 1164/1994 rendelet által szabályozott többéves programok az említett rendelkezés értelmében az adott projektet jóváhagyó bizottsági határozatban a munkák befejezésére és a kapcsolódó támogatható kiadások kifizetésére előírt határidő lejártának időpontjában minősülnek „véglegesen lezárultnak”, kivéve ha a Bizottság esetleges hosszabbításról hozott ilyen értelmű új határozatot.

A költségekről

71 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:

1) **Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondatában meghatározott „többéves program” fogalmába tartozik az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, az Európai Unió forrásaiból finanszírozott projekt, amely egy meghatározott régió hulladékgazdálkodási rendszerének létrehozásában áll, és amelynek a végrehajtását több évre tervezték.**

2) **A 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy egy, az alapügy tárgyát képező projekthez hasonló, „többéves program” keretében elkövetett szabálytalanság elévülési ideje a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében a szóban forgó szabálytalanság elkövetésének időpontjától kezdődik, hozzátéve, hogy amennyiben „folyamatos vagy ismételt” szabálytalanságról van szó, az elévülési idő azon a napon kezdődik, amikor a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a szabálytalanság megszűnt.**

   Ezenfelül a „többéves program” a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése második albekezdésének második mondata értelmében az e program tekintetében – a programra vonatkozó szabályok szerint – meghatározott befejezési időpontban tekintendő „véglegesen lezárultnak”. Különösen az 1999. június 21-i 1264/1999/EK tanácsi rendelettel, és az 1999. június 21-i 1265/1999/EK tanácsi rendelettel, valamint a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmánnyal módosított, a Kohéziós Alap létrehozásáról szóló, 1994. május 16-i 1164/94/EK tanácsi rendelet által szabályozott többéves programok az említett rendelkezés értelmében az adott projektet jóváhagyó európai bizottsági határozatban a munkák befejezésére és a kapcsolódó támogatható kiadások kifizetésére előírt határidő lejártának időpontjában minősülnek „véglegesen lezárultnak”, kivéve ha a Bizottság esetleges hosszabbításról hozott ilyen értelmű új határozatot.

Aláírások