YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. január 14.[1]

C-260/14. és C-261/14. sz. egyesített ügyek

Județul Neamț (C-260/14),
Județul Bacău (C-261/14)
kontra
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

(a Curtea de Apel Bacău [Bacău megye fellebbviteli bírósága, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Előzetes döntéshozatal — Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme — 2988/95/EK, Euratom rendelet — Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) — 1083/2006/EK rendelet — A támogatott tevékenység megvalósítását célzó közbeszerzési szerződésnek az alapok kedvezményezettje mint ajánlatkérő általi odaítélése — A »szabálytalanság« fogalma — Az »uniós jog megsértésére« vonatkozó feltétel terjedelme — A közbeszerzési eljárásban alkalmazott, a nemzeti jogba ütköző kiválasztási kritériumok — A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók természete — Közigazgatási intézkedések vagy szankciók”

1. A közbeszerzésekre vonatkozó nemzeti szabályoknak a strukturális alapok kedvezményezettje mint ajánlatkérő által a támogatott tevékenység megvalósítását célzó közbeszerzési eljárás során történő figyelmen kívül hagyása „szabálytalanságnak” minősül-e a 2988/95/EK, Euratom rendelet[2] vagy az 1083/2006/EK rendelet[3] alapján?

2. Adott esetben azon pénzügyi korrekciók, amelyeket a tagállamok alkalmaznak annak érdekében, hogy visszakövetelj ék a jogtalanul megszerzett előnyöket, e rendeletek alapján közigazgatási intézkedésnek vagy közigazgatási szankciónak minősülnek-e?

3. Lényegében ezek azok a kérdések, amelyeket a Curtea de Apel Bacău (Bacău megye fellebbviteli bírósága) a jelen ügyekben előterjesztett.

4. Ezek a kérdések a Județul Neamț (Neamț megye) (C-260/14. sz. ügy) és Județul Bacău (Bacău megye) (C-261/14. sz. ügy) – e két megye az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) által nyújtott támogatás kedvezményezettje – és a Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium) mint az e támogatás regionális szintű felhasználását kezelő és ellenőrző hatóság között folyó jogviták keretében merültek fel. A Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium ugyanis úgy találta, hogy Neamț megye és Bacău megye a támogatott tevékenységek megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárások során megsértette a közbeszerzésekre vonatkozó nemzeti szabályokat, és az odaítélt pénzügyi támogatások 5%-ának

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

3 — 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 L 210., 25. o.).

elvonása és behajtása mellett határozott. Neamț megye és Bacău megye ezt követően vitatta e pénzügyi korrekciók jogszerűségét, arra való hivatkozással, hogy a 2988/95 és az 1083/2006 rendeletek értelmében a „szabálytalanság” fogalmi eleme többek között az uniós jog valamely rendelkezésének a megsértését jelenti.

5. Az alapeljárásokban a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy – figyelemmel a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésére, valamint az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjára – az, hogy a strukturális alapok támogatásának kedvezményezettje mint ajánlatkérő kizárólag a nemzeti szabályokat sérti meg, olyan szabálytalanságnak minősül-e, amely pénzügyi korrekciók elfogadását teszi szükségessé?

6. A jelen indítványban azokat az indokokat fogom felsorakoztatni, amelyek miatt – álláspontom szerint – a strukturális alapok által társfinanszírozott műveletek során felmerülő szabálytalanságok nem korlátozódhatnak szűk értelemben az uniós jog megsértésére.

7. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme és az operatív programok [4] hatékonyságának a strukturális alapok jogszerű és szabályos felhasználása útján történő biztosítása olyan célkitűzések, amelyeket csak akkor tudunk hatékonyan elérni, ha az odaítélt támogatások olyan tevékenységekre és költségekre irányulnak, amelyek jogszerűsége nem vitatható sem az uniós jog, sem a nemzeti jog alapján.

8. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy úgy határozzon, hogy a támogatott tevékenység megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó nemzeti szabályoknak a strukturális alapok által folyósított támogatás kedvezményezettje mint ajánlatkérő által történő megsértése az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságot” valósíthat meg annyiban, amennyiben ez az intézkedés az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

9. E tekintetben rámutatok arra, hogy egy ilyen értelmezés csupán előrevetíti azon módosításokat, amelyek a strukturális alapok új szabályozásával kerülnek bevezetésre.

10. Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok által kötelezően elfogadandó pénzügyi korrekciók természetével kapcsolatban hivatkozom a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a valamely szabálytalan gyakorlat révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének kötelezettsége nem szankció.

I – **Az uniós jog**

A – *Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme*

11. A 2988/95 rendelet második, harmadik, negyedik és ötödik preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„mivel a Közösség kiadásainak több mint fele a tagállamokon keresztül kerül kifizetésre a kedvezményezettek felé;

4 — Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 1. pontja értelmében „»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”.

mivel […] a decentralizált [pénzügyi] igazgatásra és az ellenőrző rendszerekre vonatkozó részletek a vonatkozó közösségi politikák alapján különböző részletes rendelkezések tárgyát képezik; mivel ugyanakkor a Közösségek pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályokat minden területen fel kell számolni [helyesen: a Közösségek 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”.

12. A rendelet „Általános elvek” elnevezésű I. címe alatt található 1. cikke a következőképpen szól:

„(1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a közösségi 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.”

13. A hivatkozott rendelet 2. cikke pontosítja a közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazási szabályait. A következőket fejti ki:

„(1) Szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók [helyesen: közigazgatási ellenőrzések, 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.

(3) A közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.

[…]”

14. A 2988/95 rendelet „Közigazgatási intézkedések és szankciók” elnevezésű II. címe alatt szereplő 4. cikke a következőképpen pontosítja a közigazgatási intézkedésekre vonatkozó szabályokat:

„(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,

– 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.”

15. A rendelet 5. cikke, amely a közigazgatási szankciókra vonatkozó szabályokat tartalmazza, a következőképpen szól:

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

a) közigazgatási bírság fizetése;

b) olyan összeg megfizetése, amely a jogtalanul szerzett vagy kicsalt összeget – adott esetben kamataival együtt – meghaladja […];

c) a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása […];

[…]”

B – *A strukturális alapok által társfinanszírozott műveletekre vonatkozó szabályok*

16. Az ERFA az Európai Bizottság által az EUMSZ 174. cikkben megfogalmazott célnak megfelelően az Unión belüli gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése érdekében létrehozott strukturális alapok egyike. Ez az alap lényegileg azoknak a gazdasági, társadalmi és területi különbségeknek a csökkentéséhez járul hozzá, amelyek különösen a leszakadó, a gazdasági szerkezetváltáson áteső és a strukturális nehézségekkel küzdő régiókban alakultak ki; mindez többek között a kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem, az energia és a közlekedés, valamint az egészségügyi és oktatási szolgáltatások területén működő vállalkozásokban és infrastruktúrákban megvalósított nemzeti beruházások társfinanszírozása útján valósul meg.

17. Ugyanúgy, ahogy elődje – az 1260/1999/EK rendelet[5] – is tette, az 1083/2006 rendelet meghatározza azon szabályok és eljárások összességét, amelyek az ERFA, az Európai Szociális Alap (ESA) és a Kohéziós Alap fellépésére alkalmazandók.

18. A strukturális alapok megosztott irányítás alatt állnak: a tagállamok és a Bizottság együttesen felelősek a támogatások irányításáért és ellenőrzéséért. Mindazonáltal, elsődlegesen a tagállamok feladata az operatív programok keretében végrehajtott műveletek irányítása és ellenőrzése, valamint a szabálytalanságok nyomon követése és orvoslása.

5 — A strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 1999. június 21-i 1260/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 161., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás: 14. fejezet, 1. kötet, 31. o.).

19. Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjában az uniós jogalkotó úgy határozta meg a „szabálytalanság” fogalmát, hogy az „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”.

20. E rendelet 60. és 61. cikkében az uniós jogalkotó meghatározta a nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerekre alkalmazandó elveket.

21. Az említett rendelet 98. cikkében továbbá meghatározta azon szabályokat, amelyek a tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciókra vonatkoznak. E cikk (2) bekezdésének első albekezdése a következőképpen szól:

„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 tagállamok figyelembe veszik a szabálytalanságok jellegét és súlyát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.”

22. Az 1828/2006/EK rendelet[6] határozza meg az 1083/2006 rendelet végrehajtásának részletes szabályait.

23. Az 1083/2006 rendeletet 2014. január 1-jével hatályon kívül helyezte az 1303/2013/EU rendelet[7], amelyet elemzésem befejezése előtt röviden áttekintek.

II – **Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

24. 2007. július 12-én a Bizottság jóváhagyta Románia ERFA-hoz kapcsolódó 2007–2013. évi regionális operatív programját. E program teljes költségvetése megközelíti a 4,38 milliárd eurót, és a közösségi támogatás 3,7 milliárd eurót tesz ki.[8]

25. A nemzeti bíróság elé terjesztett iratokból[9] kiderül, hogy a regionális operatív programban az ERFA társfinanszírozásának mértéke 84% (3 726 021 762 euró). A jelen ügyekben a szóban forgó támogatásnak e program 3. prioritási tengelyének a megvalósításához kell hozzájárulnia (657 530 000 euró), amely többek között az egészségügyi és az oktatási infrastruktúra javítását célozza annak érdekében, hogy megkönnyítse a lakosság hozzáférését az alapvető szolgáltatásokhoz.

6 — A 2009. szeptember 1-jei 846/2009/EK bizottsági rendelettel (HL L 250., 1. o.) módosított, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 371., 1. o.; helyesbítés: HL 2007, L 45., 3. o.; a továbbiakban: 1828/2006 rendelet).

7 — Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 320. o.).

8 — A hivatkozott programra vonatkozó információk a nemzeti dossziéban találhatók, és a Bizottság honlapján (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007–2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId= 389), valamint románul a http://www.inforegio.ro/en/regio-2007–2014-en/documente-de-programare.html holnapon érhetők el.

9 — Lásd többek között a Neamț megye tanácsa által előterjesztett, „Achizitie publică de servicii – Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: »Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman«” című, 2011 májusában kelt dokumentum 1.1 pontját. Ez az irat megtalálható a nemzeti bíróság elé terjesztett iratok között. Lásd továbbá a 2007–2013. évi regionális operatív program 3. prioritási tengelyének megvalósításával kapcsolatban a pályázati felhívás I.4 szakaszát, amely románul a http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html honlapon a „Domeniul major de interventie 3.1” (beavatkozás fő területe 3.1) pont alatt érhető el.

26. Neamț megye (C-260/14) és Bacău megye (C-261/14) finanszírozási szerződést kötött a Turisztikai és Regionális Fejlesztési Minisztériummal (Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului) mint a regionális operatív program irányításáért felelős hatósággal, annak érdekében, hogy e két projektet megvalósítsák.

27. A C-260/14. sz. ügyben, a finanszírozási szerződés egy oktatóközpont helyreállítását, kibővítését és modernizálását célozza. Neamț megye, mint az alapok kedvezményezettje, ajánlatkérőként eljárva körülbelül 20 264,18 euró értékben könyvvizsgálati szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából közbeszerzési eljárást indított, amelynek eredményeként 19 410,12 euró értékű, könyvvizsgálati szolgáltatásokra irányuló szerződést kötött.

28. A Bíróság elé terjesztett iratokból kiderül, hogy ezen eljárás során Neamț megye az ajánlattevők szakmai kapacitására feltételeket írt elő, amely feltételeket a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium a nemzeti jogba ütközőnek minősített.

29. A szóban forgó szerződés odaítélésének feltétele ugyanis egyrészt az volt, hogy az ajánlattevő mutasson be egy olyan szerződést, amelyet az elmúlt három évben kötöttek, és amelynek tárgya az odaítélési eljárás tárgyát képező szerződés tárgyával azonos volt, másrészt pedig, hogy legalább egy építőipari minőségirányítási rendszereket vezető személy álljon rendelkezésre.

30. A Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium úgy határozott, hogy az első feltétel a szabad verseny elvébe ütközik, mivel álláspontja szerint minden piaci szereplőnek lehetővé kell tenni, hogy a szerződés konkrét területén részt vegyen a közbeszerzési eljárásban, anélkül hogy a szóban forgó támogatás kedvezményezett hatóságaként eljáró ajánlatkérő a támogatás forrását jogosultsági feltételként alkalmazhatná. A második feltétellel kapcsolatban a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium úgy határozott, hogy a közbeszerzés természetére tekintettel e feltétel nem releváns. E körülmények között a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium a szóban forgó szerződés értékének 5%-át képviselő pénzügyi korrekciót fogadott el.

31. A C-261/14. sz. ügyben a finanszírozási szerződés egy megyei fenntartású út helyreállítását célozza. Bacău megye 2 820 515 euró értékű, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése céljából közbeszerzési eljárást indított, amelynek eredményeként 2009. szeptember 17-én építési beruházási szerződést kötött.

32. A Bíróság elé terjesztett iratokból kitűnik, hogy ezen eljárás keretében Bacău megye nem megfelelő műszaki előírásokat határozott meg, amelyeket a nemzeti jogba ütközőnek minősítettek. E körülmények között a Regionális Fejlesztési és Közigazgatási Minisztérium elfogadott szintén egy, a szóban forgó szerződés értékének 5%-át képviselő pénzügyi korrekciót.

33. Neamț megye és Bacău megye tehát panaszt nyújtott be a pénzügyi korrekciókat tartalmazó e határozatok ellen. Ezen eljárások során a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között arról kell határoznia, hogy a 2988/95 rendelet vagy az 1083/2006 rendelet értelmében fennáll-e „szabálytalanság”, illetve – ellenkező esetben – arról, hogy minek minősülnek az irányító hatóság által elfogadott pénzügyi korrekciók.

34. Mivel kétségeket táplált a rendeletek értelmezése tekintetében, a Curtea de Apel Bacău (Bacău megye fellebbviteli bírósága) felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra: [10]

10 — Az első kérdés kivételével, amelyet kizárólag a C-260/14. sz. ügyben terjesztett elő a kérdést előterjesztő bíróság, az előzetes döntéshozatali kérdések azonosak a két ügyben.

„1. A 2004/18/EGK irányelv[11] 7. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatár alatti közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogszabályoknak az ajánlatkérő szerv – amely a strukturális alapokból származó támogatás kedvezményezettje – által olyan beszerzés odaítélése során történő megsértése, amelynek tárgya a támogatott tevékenység megvalósítása, a 2988/95/EK, Euratom rendelet 1. cikke szerinti »szabálytalanságnak«, vagy az 1083/2006/EK rendelet 2. cikkének 7. pontja szerinti »szabálytalanságnak« minősül–e?

2. Az első kérdésre adott igenlő válasz esetében azt kell megvizsgálni, hogy úgy kell–e értelmezni az 1083/2006/EK rendelet 98. cikke (2) bekezdésének második mondatát, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói – abban az esetben, ha azokat a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt alkalmazták – a 2988/95/EK rendelet 4. cikke értelmében vett közigazgatási intézkedésnek vagy az ugyanezen rendelet 5. cikke (1) bekezdése c) pontja értelmében vett közigazgatási bírságnak minősülnek?

3. Amennyiben a második kérdésre adandó válasz az, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói közigazgatási bírságnak minősülnek, azt kell megvizsgálni, hogy alkalmazandó-e a 2988/95/EK rendelet 2. cikke (2) bekezdésének második mondatában foglalt kevésbé szigorú szankció visszaható hatályú alkalmazásának elve?

4. [Amennyiben a második kérdésre adandó válasz az, hogy a tagállamok pénzügyi korrekciói közigazgatási bírságnak minősülnek][12] abban az esetben, ha a strukturális alapokból társfinanszírozott kiadások tekintetében a pénzügyi korrekciók alkalmazására a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok megsértése miatt került sor, ellentétes–e a 2988/95/EK rendelet 2. cikkének – az 1083/2006/EK rendelet 98. cikke (2) bekezdésének második mondatával összefüggésben értelmezett – (2) bekezdésével, valamint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba?”

35. Írásbeli észrevételeket az alapeljárás felei, a román, a magyar és a holland kormány, valamint a Bizottság nyújtott be.

III – **Elemzésem**

A – *A szóban forgó mulasztások „szabálytalanságnak” való minősítésére vonatkozó első kérdésről*

36. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy amennyiben az alapok kedvezményezettje mint ajánlatkérő a strukturális alapok által társfinanszírozott művelettel kapcsolatban kiírt közbeszerzési eljárás során megsértette a nemzeti jogot, az a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése vagy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” minősül-e.

11 — Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134.; 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.).

12 — Jelezni szeretném, hogy bár ez az utalás hiányzik a C-260/14. sz. ügyben előterjesztett negyedik kérdésben, az kifejezetten szerepel a C-261/14. sz. ügyben előterjesztett azonos kérdésben. Az említett utalás egyébként teljes mértékben megfelel a kérdés érdemének.

37. Ennélfogva emlékeztetek arra, hogy a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében „[s]zabálytalanság 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”.

38. Az 1083/2006 rendelet „szabálytalanság” fogalma a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő fogalomból kiindulva került meghatározásra. A fogalmak részben azonosak, mivel az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontjával összhangban „szabálytalanságnak” minősül „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”.

39. Annak érdekében, hogy megválaszoljuk a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdést, először is meg kell határozni, hogy e két rendelet közül melyik alkalmazandó, mivel az uniós jogalkotó által elfogadott „szabálytalanság” fogalom környezetét a rendelet által lefedett tárgykör sajátos szabályainak és elveinek az összessége jelenti.

1. Az alkalmazandó rendeletről

40. A szóban forgó jogi aktusokat az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódó vagy a strukturális alapok általános szabályaira irányadó rendelkezések szempontjából kell-e megragadni?

41. E kérdéssel kapcsolatban a Bíróság ítélkezési gyakorlata már állandósult.

42. A szóban forgó jogi aktusokat az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja alapján kell megvizsgálni, mivel ez a rendelet – szemben a 2988/95 rendelettel – ágazati szabályozásnak minősül.

43. A Somvao-ítéletben [13] ugyanis a Bíróság hivatkozott a 2988/95 rendelet 1. cikkének (1) bekezdésére, valamint (3)–(5) preambulumbekezdésére, megállapítva, hogy ez a jogszabály az Unió pénzügyi érdekeinek szabálytalanságokkal szembeni védelmét célzó ellenőrzésekre és szankciókra vonatkozó keretszabályozást alakít ki, egységes jogi keretet határozva meg a közösségi politikák által érintett összes területen. [14]

44. A 2988/95 rendelet tehát egy sor olyan elvet ír elő, amelyeket az ágazati jogszabályok kidolgozása során tiszteletben kell tartani. Amint az a rendelet 2. cikkének (3) bekezdéséből, valamint (3), (5) és (8) preambulumbekezdéséből kitűnik, kifejezetten ezen ágazati jogszabályok keretében – amelyeket az uniós jogalkotó állapított meg a szóban forgó uniós szakpolitikák alapján – kerülnek meghatározásra a költségvetés decentralizált gazdálkodási módjai, a nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó szabályok és elvek, a szabálytalanságot képező magatartások, valamint a közigazgatási intézkedések és szankciók.

45. Az illetékes nemzeti hatóságoknak tehát hivatkozniuk kell az ágazati rendelkezésekre annak érdekében, hogy megállapítsák, hogy egy magatartás „szabálytalanságot” valósít-e meg, tehát e rendelkezések alapján kell nekik adott esetben a rosszul felhasznált források visszafizetését követelni. [15]

46. Ez képezi az 1083/2006 rendelet tárgyát.

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — 32. és 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

15 — 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

47. Amint az e rendelet 1. cikkének negyedik albekezdéséből megállapítható, e rendelet határozza meg a strukturális alapokra irányadó elveket, többek között előírva a partnerség, a programozás és az értékelés elveit, pontosan megjelölve a tagállamokat a műveletek ellenőrzése során terhelő kötelezettségeket, és meghatározva azokat az elveket, amelyek a szabálytalanságok feltárása és orvoslása során alkalmazandók.

48. A 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdéséből származó „szabálytalanság” fogalom a jogi koherencia és egyértelműség érdekében került elfogadásra, figyelemmel a strukturális szakpolitikák működésére és sajátos elveire. [16]

49. Ezen elemekre tekintettel, és különösen a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának fényében a 2988/95 rendelettel szemben ágazati szabályozásnak minősülő 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja alapján kell megítélni, hogy a szóban forgó gyakorlatok az alapeljárásban szabálytalanságnak minősülnek-e.

50. Álláspontom szerint egy eltérő értelmezésnek az lenne a hatása, hogy az 1083/2006 rendeletet megfosztja hatékony érvényesülésétől és ártana a strukturális alapok megfelelő felhasználásának.

51. Most meg kell vizsgálni, hogy e gyakorlatok az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” minősülhetnek-e.

2. Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja szerinti „szabálytalanság” fogalmának a terjedelme

52. Emlékeztetek arra, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja szerint a „szabálytalanság” fogalma az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amely az Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

53. E megfogalmazással tehát az uniós jogalkotó meghatározza azon körülményeket, amelyek között az alkalmazandó jogszabály megsértése a tagállamokat vagy a Bizottságot a többek között az 1083/2006 rendelet 98–100. cikke szerinti pénzügyi korrekció végrehajtására késztetheti.

54. A jelen ügyekben az a kérdés, hogy a szóban forgó magatartások, amelyek nem tartoznak a 2004/18 irányelv hatálya alá, ennek ellenére kapcsolódhatnak-e az uniós jog megsértéséhez.

55. Kétségtelen tény, hogy az uniós költségvetésből finanszírozott intézkedéseket az Unió jogával összhangban kell végrehajtani.

56. A strukturális alapok által finanszírozott műveletek uniós joggal való összhangjának elve egy olyan alapvető elv, amely az adott művelet európai finanszírozásra való jogosultságának alapját képezi.

57. Ezt az elvet az 1083/2006 rendelet 9. cikkének (5) bekezdése tartalmazza, amely a rendelet „Célkitűzések és a támogatás általános szabályai” elnevezésű I. címe alatt található. E rendelkezés szerint „[a] [strukturális] alapok által finanszírozott műveleteknek meg kell felelniük a Szerződés és az annak értelmében elfogadott jogi aktusok rendelkezéseinek”.

16 — Lásd e tekintetben a Bizottság „A strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatások” (COCOF 07/0037/03) című dokumentumának 1. lábjegyzetét.

58. Ez az elv szerepel a hivatkozott rendelet (22) preambulumbekezdésében is. Ezt veszi át az ERFA odaítélési szerződésmintájának [17] 11. cikke is, valamint – mivel a támogatási kérelem kulcsfontosságú eleméről van szó – minden, a projektgazdáknak szóló tájékoztató, [18] továbbá a támogatások végső kedvezményezettjével kötött minden finanszírozási szerződés is.

59. Az alapeljárások keretében, a strukturális alapok által finanszírozott művelet uniós joggal való összhangjának elve a Fejlesztési, Közlétesítmény-ügyi és Lakásügyi Minisztérium (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și locuințelor) által a 2007–2013. évi regionális operatív program 3. prioritási tengelyének megvalósítására vonatkozó tájékoztatóban szerepel, többek között a támogatásra való jogosultság feltételei között. [19]

60. Ezen elvnek megfelelően minden, a strukturális alapokból finanszírozott projektnek, és így minden ahhoz kapcsolódó költségnek meg kell felelnie az uniós jogszabályoknak, és összeegyeztethetőnek kell lennie az uniós jogalkotó által követett politikákkal és fellépésekkel.

61. Ennélfogva abban az esetben, ha a strukturális alapok által társfinanszírozott művelet megvalósítása során az alapok kedvezményezettje, ajánlatkérőként eljárva, nem tartja tiszteletben a 2004/18 irányelv által előírt, a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó és rá irányadó szabályokat, ez a magatartás az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságot” eredményezhet, mivel az uniós jog valamely szabályát sérti.

62. Márpedig, mi történik abban az esetben – ahogyan az az alapeljárás körülményei között is történt –, ha a közbeszerzési eljárások értéke alacsonyabb a 2004/18 irányelv 7. cikkében [20] meghatározott értékhatároknál, és ezáltal a közbeszerzési eljárások lefolytatására nem alkalmazandóak az irányelvben meghatározott szabályok és elvek?

63. Azon gondatlanságok, mulasztások vagy visszaélések, amelyeket a strukturális alapok kedvezményezettjei követnek el, kívül esnek-e az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja szerinti „szabálytalanság” fogalmán amiatt, hogy e magatartások nem sértik az uniós jogot?

64. Álláspontom szerint nem. Az ilyen mulasztásokat bele kell foglalni a „szabálytalanság” fogalmába.

65. Először is, bár igaz, hogy az alapeljárásokban a támogatások kedvezményezettjei, ajánlatkérőként eljárva, nem voltak kötelesek tiszteletben tartani a 2004/18 irányelv által előírt szabályokat a közbeszerzési szerződések értéke miatt, mégis – hasonlóan minden olyan állami aktushoz, amely meghatározza valamely gazdasági szolgáltatás nyújtójára vonatkozó feltételeket – a közbeszerzési szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani az EUM-Szerződés által meghatározott elveket, valamint az abból fakadó olyan követelményeket, mint amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata pontosított.

17 — E szerződés 11. cikke azokra a szabálytalanságokra hivatkozik, amelyek eredménye az ellenőrzést követően a támogatás részleges vagy teljes visszavonása lehet, és amelyek között szerepel az európai kötelezettségek megsértése is.

18 — Lásd többek között az ERFA támogatás iránti kérelem dokumentációjáról szóló tájékoztatót, amely a Centre (Franciaország) régió weboldalán a következő címen érhető el: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html

19 — Lásd a 9. lábjegyzetben szereplő második dokumentumot, az I.5 szakasz alatt szereplő támogatási feltételeket (Cheltuieli eligibile), 8. o., és a II. szakaszt, 13. o. Lásd továbbá a 8. lábjegyzetben említett internetes oldalt (a dokumentum 155. oldala).

20 — Az irányelv 7. cikkének a) és c) pontja értelmében az irányelvet kell alkalmazni egyrészt az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló olyan közbeszerzési szerződések esetében, amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke eléri a 162 000 euró értékhatárt; másrészt az építési beruházásra irányuló olyan közbeszerzési szerződések esetében, amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke eléri a 6 242 000 euró értékhatárt.

66. Az uniós jogalkotó a 2004/18 irányelv (2) preambulumbekezdésében ezért annak a pontosítására törekedett, hogy bármilyen értékhatárral is kötnek a tagállamokban közbeszerzési szerződéseket az állam, a helyi önkormányzatok és más közjogi szervezetek nevében, a közbeszerzési eljárásnak tiszteletben kell tartania az EUM-Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ebből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve.

67. Amint arra a Bíróság ismételten hivatkozott az Impresa Edilux és SICEF ítéletében,[21] ez a kötelezettség azon közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó, amelyek „egyértelmű, határon átnyúló érdeket”[22] képviselnek, azaz amelyek a más tagállamokban található gazdasági szereplők érdeklődését is felkelhetik.

68. Egy egyértelmű, határon átnyúló érdek fennállását egyes objektív kritériumokra való tekintettel állapítják meg, így erre különösen a megkötni tervezett megállapodás gazdasági jelentőségéből, teljesítésének helyéből, illetve a műszaki jellemzőkből lehet következtetni.[23]

69. A jelen ügyekben a kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát az, hogy e tekintetben valamennyi rendelkezésére álló releváns körülményt részletesen megvizsgáljon annak megállapítása érdekében, hogy a szóban forgó közbeszerzések ilyen érdeket képviseltek-e.[24]

70. Álláspontom szerint, valamint a rendelkezésünkre álló néhány elem alapján nem túl valószínű, hogy a Neamț megye által odaítélt szerződés (C-260/14. sz. ügy) a más tagállamban letelepedett vállalkozásokat érdekelhette volna, a szerződés alacsony gazdasági értéke és a teljesítés helye miatt. Piatra Neamț város (Románia) ugyanis 433 km távolságra fekszik a bolgár határtól, és a közbeszerzési szerződés értéke 19 410 euró volt.

71. Ezzel szemben álláspontom árnyaltabb a Bacău megye által odaítélt szerződés vonatkozásában (C-261/14. sz. ügy). Ugyanis, bár Bacău város körülbelül 370 km távolságra fekszik a bolgár határtól, a szerződés értéke 2 820 515 euró volt. Ez az érték távolról sem elhanyagolható. Nem zárható ki tehát, hogy, többek között, a Bulgáriában létesített vállalkozások érdeklődést tanúsíthattak volna az eljárás iránt.

72. Feltételezve, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kellene megállapítania, hogy az egyik vagy a másik közbeszerzési eljárás érdekelhette a más tagállamban letelepedett vállalkozásokat, a szóban forgó mulasztások az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságot” valósíthattak meg, mivel megsértették az EUM-Szerződés elveit. A kérdést előterjesztő bíróságnak mindazonáltal meg kellene megvizsgálnia, hogy ezek a cselekmények ténylegesen kárt okoztak-e az uniós költségvetésnek egy indokolatlan kiadási tétel megítélése révén.

73. Másodszor nem szabad szem elől téveszteni, hogy függetlenül a jogsértés jellegétől, a szabálytalanságot egy uniós finanszírozással támogatott művelet keretében követték el. Márpedig e finanszírozás szükségszerűen azt vonja maga után, hogy a művelet, valamint a műveletre vonatkozó nemzeti szabályok az uniós jog hatálya alá tartoznak.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — A 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Erre az ítélkezési gyakorlatra hivatkozik a Bizottság a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló értelmező közleményének (HL 2006. C 179., 2. o.) 1.3 pontjában, valamint a strukturális alapok és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott kiadások tekintetében a közbeszerzésre vonatkozó szabályok megsértése esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó iránymutatásainak 11. oldalán.

23 — Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Belgacom-ítélet (C-221/12, EU:C:2013:736, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

74. Következtetésképpen úgy gondolom, hogy az uniós jog megsértésével kapcsolatos kritériumot tágan kell értelmezni, oly módon, hogy az vonatkozzon az uniós jog szigorú értelemben vett megsértéseire, valamint a nemzeti jogot érintő, az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos mulasztásokra is.

75. Az 1083/2006 rendelet céljai és általános rendszere alátámasztják az ilyen értelmezést.

76. Az ERFA – mivel az uniós pénzügyekkel kapcsolatos – elsősorban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvén alapul, amely megköveteli, hogy a költségvetési előirányzatokat a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elveinek megfelelően használják fel.

77. Ezt az elvet, amely a megosztott irányítás révén irányított minden költségvetési területre alkalmazandó, az EUMSZ 317. cikk[25] rögzíti, és azt az állandó ítélkezési gyakorlat[26] is elismeri. Ez az egyik olyan alapelv, amelyen a 2988/95 rendelet alapul, és amelynek terjedelmét az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet[27] II. címének 7. fejezetében, többek között a 27. cikkben határozták meg.

78. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően az 1083/2006 rendelet keretében meghatározott szabályok célja annak biztosítása, hogy a strukturális alapokat jogszerűen és szabályosan használják fel oly módon, hogy egyrészt megóvják az Unió pénzügyi érdekeit, másrészt pedig, hogy biztosítsák az operatív programok hatékony megvalósítását.[28]

79. Márpedig egy ilyen célkitűzést csak úgy lehet elérni, ha a strukturális alapok által odaítélt támogatások olyan aktusokra és kiadási tételekre irányulnak, amelyek jogszerűsége nem kérdőjelezhető meg akár az uniós jog, akár a nemzeti jog vonatkozásában. Ugyanis kizárólag e feltétel teljesülésével lehet biztosítani a strukturális alapok tevékenységének a hatékonyságát, elkerülve, hogy ezek az alapok csalárd, egyes esetekben jogosulatlan előnyt biztosító vagy korrupciós eljárásokból származó műveleteket támogassanak.

80. Ennélfogva a szóban forgó közbeszerzési eljárások keretében nem lehet kizárni, hogy a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti szabályokba ütköző, ennyire korlátozó kiválasztási kritériumokhoz folyamodva a támogatások kedvezményezettjei, ajánlatkérőként eljárva, egyes ajánlattevőket ki akartak zárni a közbeszerzési eljárásból, vagy fordítva, előnyben kívántak részesíteni egyes ajánlattevőket másokkal szemben. Ezek a kritériumok biztosan megakadályoztak, de legalábbis elrettentettek egyes gazdasági szereplőket attól, hogy ajánlatot tegyenek a szóban forgó közbeszerzési eljárásokban, következtetésképpen pedig jelentősen csökkentették azon gazdasági szereplők számát, akik sikeresen pályázhattak volna a közbeszerzési eljárásban. E feltételezésekkel élve, amelyek különösen gyakoriak a közbeszerzési eljárások esetében,[29] a szóban forgó kiválasztási kritériumok alkalmasak voltak arra, hogy jogosulatlan előnyben részesítsenek egy vállalkozást, ami ellentétes az uniós támogatás célkitűzésével. Ilyen körülmények között a nemzeti jog megsértése olyan magatartást valósít meg, amely érintheti az Unió pénzügyi érdekeit, ugyanúgy mint az Unió jogát sértő valamely magatartás. Márpedig a

25 — Az EUMSZ 317. cikk első bekezdése értelmében „[a] Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.”

26 — Lásd többek között: Írország kontra Bizottság ítélet (C-199/03, EU:C:2005:548, 25. pont).

27 — HL L 248., 1. o. (magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.). A rendeletet a 2006. december 13-i, 1995/2006/EK, Euratom tanácsi rendelet módosította (HL L 390, 1. o., a továbbiakban: 1605/2002 rendelet).

28 — Lásd többek között a rendelet (61) és (66) preambulumbekezdését.

29 — Lásd az Európai Számvevőszék által készített jelentést: „Az uniós alapok felhasználásának optimalizálása: az uniós költségvetés pénzügyi gazdálkodását terhelő kockázatok széleskörű elemzése”, *Európai Unió Kiadóhivatala*, 2014., különösen 100. o., 14. pont.

Baltlanta-ítélet[30] 45. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az Unió általános költségvetését meg kell védeni „minden olyan cselekménytől vagy mulasztástól, ami neki kárt okozhat”. Az egyedüli különbség talán a sérelem súlyosságában, az abból származó pénzügyi következmények jelentőségében és a végrehajtandó pénzügyi korrekció intenzitásában lakozhat.

81. Mindenesetre, és a *fraus omnia corrumpit* elvnek megfelelően, a nemzeti jogszabályok megsértése az uniós támogatásra való jogosultság kizártságát vonná maga után.

82. Annak érdekében, hogy megvédjük az Unió pénzügyi érdekeit a csalástól, és hogy biztosítsuk az uniós jogalkotó által a strukturális alapok beavatkozásának keretében kitűzött célkitűzések teljes megvalósulását, a nemzeti jogot a társfinanszírozott műveletek keretében érintő jogsértéseket ugyanolyan szankcióval kell sújtani, mint az uniós jogsértéseket, és következtetésképpen adott esetben azokat az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” kell minősíteni.

83. Egyébként e célkitűzések szem előtt tartásával határozott úgy a Bíróság a Baltlanta-ítélet (C-410/13, EU:C:2014:2134) 48. pontjában, hogy a „szabálytalanság” fogalma „az uniós források jogellenes felhasználására vonatkozik”. Márpedig az uniós források jogellenes felhasználása nem csak az uniós jog szabályainak, hanem a nemzeti jog rendelkezéseinek a megsértéséből is eredhet.

84. Az uniós jog rendelkezéseinek megsértésére vonatkozó kritérium tág és dinamikus értelmezése vonatkozik az 1083/2006 rendelet gazdaságossági szempontjaira is, így különösen az az által létrehozott nemzeti gazdálkodási és ellenőrzési rendszerekre.

85. Annak biztosítása érdekében, hogy a strukturális alapok hatékonyan és szabályosan kerüljenek felhasználásra, a tagállamoknak – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelvével összhangban –[31] olyan hatékony irányítási és ellenőrzési rendszereket kell megvalósítaniuk, amellyel biztosítani tudják, hogy az alapok kedvezményezettje teljesítette kötelezettségeit, aminek következtében az alkalmazandó uniós és nemzeti jognak megfelelően jogosulttá válik az előirányzott pénzügyi támogatásra.[32]

86. Az 1083/2006 rendelet 60. cikkének a) és b) pontja ezért úgy szól, hogy az irányító hatóság felelős a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban egyrészt annak biztosításáért, hogy a műveletek „a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfelel[je]nek” másrészt pedig annak ellenőrzéséért, hogy a kedvezményezettek által bejelentett költségek „a közösségi és nemzeti szabályokkal összhangban állnak[-e]”.

87. Ugyanígy, a rendelet 61. cikke b) pontjának ii. alpontja értelmében az operatív program igazoló hatósága felel annak igazolásáért, hogy „a bejelentett költségek megfelelnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti szabályoknak, és a programra alkalmazandó kritériumokkal összhangban finanszírozás céljából kiválasztott, valamint a közösségi és nemzeti szabályoknak megfelelő műveletek tekintetében merültek fel”.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. Az ítélet alapját képező ügyben a Bíróságnak az 1260/1999 rendeletnek a tagállamok által a strukturális alapokra vonatkozóan elvégzendő pénzügyi ellenőrzéssel kapcsolatos 38. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerinti „szabálytalanság” fogalmát kellett értelmeznie (a rendelkezés módosított szabályai immár az 1083/2006 rendelet 60. és 61. cikkében találhatók).

31 — Lásd: Olaszország kontra Bizottság ítélet (T-308/05, EU:T:2007:382, 109. pont).

32 — Lásd e tekintetben: Baltlanta-ítélet (C-410/13, EU:C:2014:2134), amelyben a Bíróság kifejezetten hivatkozott a strukturális alapok keretében nyújtott támogatások irányítási és ellenőrzési rendszerei tekintetében az 1260/1999 rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2001. március 2-i 438/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 63., 21. o.; magyar nyelvű különkiadás 14. fejezet, 1. kötet, 132. o.) 4. cikkére. Ez a 4. cikk igen világosan rögzítette, hogy az operatív programok végrehajtásához kapcsolódó irányítási és ellenőrzési rendszereknek tartalmazniuk kell olyan eljárásokat, amelyek révén ellenőrizni lehet, hogy a társfinanszírozott szolgáltatások tiszteletben tartják a hatályos nemzeti és közösségi szabályokat, amelyek különösen az adott támogatás keretében a strukturális alapokból nyújtott támogatás kiadásainak támogathatóságára és a közbeszerzésekre vonatkoznak. Minthogy az 1083/2006 rendelet hatályon kívül helyezte az 1260/1999 és 438/2001 rendeleteket, ezek a szabályok immár az utóbbi rendelet 60. és 61. cikke alatt szerepelnek.

88. Ugyanezen kötelezettségek terhelik az ellenőrzési hatóságot az említett rendelet 1828/2006 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 62. cikkének (1) bekezdése szerint.

89. A tagállamok felelősek tehát azért, hogy részben vagy egészben megszüntessék az uniós finanszírozást abban az esetben, ha megállapítják, hogy mulasztások történtek az uniós szabályok vagy a nemzeti jog alkalmazása során, mivel a műveletnek az alkalmazandó közösségi és nemzeti rendelkezésekkel való összhangja a művelet finanszírozásra való jogosultságának az egyik feltétele.

90. Azon pénzügyi korrekciók célja egyébként, amelyeket a tagállamoknak az 1083/2006 rendelet 98. cikkének megfelelően kell elfogadniuk, „egy olyan helyzet helyreállítása, amelynek keretében a strukturális alapok társfinanszírozására irányuló kérelem által érintett költségek összessége jogszerű és szabályos, összhangban áll a nemzeti és uniós szinten alkalmazandó szabályokkal és szabályozással” [33].

91. Amint megállapítottam, a tagállamokat terhelő ellenőrzések célja tehát az, hogy biztosítsa valamennyi művelet jogszerűségét és szabályosságát [34] nem csupán az uniós jog vonatkozásában, hanem a nemzeti jog alapján is, azok minden vetületében, legyenek azok igazgatási, pénzügyi, technikai vagy fizikai szempontok. [35]

92. Ebben a kontextusban a „szabálytalanság” fogalmának kizárólag a szoros értelemben vett „uniós jog” megsértésére történő korlátozása álláspontom szerint ellentmondásosnak tűnhet, és azzal a veszéllyel járhat, hogy az 1083/2006 rendelet keretében létrehozott ellenőrzési eljárásokat megfosztja hatékony érvényesülésüktől.

93. Ezen túlmenően egy ilyen értelmezés mesterségesnek tűnhet. Az általam érintett elemek összessége ugyanis arra mutat rá, hogy a társfinanszírozás egy egységes és elválaszthatatlan művelet része, amelynek a jogszerűsége csak egységként, azaz az uniós jog szabályai „és” az alkalmazandó nemzeti jog szempontjából értelmezhető. Amennyiben a művelet megvalósítása vagy a költségek elszámolása a nemzeti jog szabályainak megsértésével történt, a művelet nem lesz jogosult az ERFA támogatására. A közösségi és nemzeti rendelkezéseknek a tiszteletben tartása azonos célt követ. Nem lenne tehát értelme megkülönböztetni a mulasztásokat aszerint, hogy azok az uniós jog vagy a nemzeti jog alkalmazási területéhez tartoznak.

94. Az 1083/2006 rendelet rendszeréből származó ezen elemek az uniós jog megsértésére vonatkozó kritérium azon tág értelmezését támasztják alá, amely szerint az nem csupán az uniós jog megsértését, hanem az uniós jog alkalmazási területéhez kapcsolódó nemzeti jogi rendelkezések megsértését is célozza.

95. Egyébiránt egy ilyen értelmezés csupán előre vetíti az 1303/2013 rendeletnek az uniós jogalkotó által bevezetett módosításait, különösen a „szabálytalanság” fogalmának a meghatározása keretében.

96. Emlékeztetek arra, hogy ez a rendelet 2014. január 1-jével hatályon kívül helyezte az 1083/2006 rendeletet.

33 — Lásd az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 99. és 100. cikke alapján a Bizottság által végrehajtott pénzügyi korrekciók meghatározása során alkalmazandó alapelvekre, kritériumokra és javasolt értékhatárokra vonatkozó bizottsági iránymutatás jóváhagyásáról szóló, 2011. október 19-i bizottsági határozat (3) preambulumbekezdését (C(2011) 7321 végleges). Lásd továbbá az 1260/1999/EK rendelet 39. cikkének (3) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciók meghatározása során a Bizottság szervezeti egységei által alkalmazandó alapelvekre, kritériumokra és indikatív értékhatárokra vonatkozó iránymutatás (C(2001) 476) 2. oldalát.

34 — Lásd az 1083/2006 rendelet (66) preambulumbekezdését. Lásd továbbá az 1605/2002 rendelet 28a. cikke (2) bekezdésének d) pontját és 53b. cikkének (2) bekezdését (Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL L 298., 1. o.] 59. cikkének (2) bekezdése), valamint a Bizottság Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, „A tagállamoknak és a Bizottságnak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap megosztott igazgatásával kapcsolatos felelőssége – A jelenlegi helyzet és a 2006 utáni új programozási időszakra vonatkozó perspektívák” című közleményét (COM/2004/0580 végleges).

35 — Az 1828/2006 rendelet 13. cikkének (2) bekezdése.

97. A „szabálytalanság” fogalma immár az 1303/2013 rendelet 2. cikke 36. pontja értelmében „az uniós jog vagy *az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog* […] bármilyen megsértése” [36].

98. A rendelet „Az uniós és a nemzeti jognak való megfelelés” című 6. cikkében meghatározott műveleti megfelelés elvének jelenlegi előírása szerint a strukturális alapok által támogatott műveletek „megfelelnek az alkalmazandó uniós jognak *és az uniós jog alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jognak*” [37].

99. Ezen túlmenően az irányító és ellenőrző hatóságok a rendelet 125. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében immár annak a megvizsgálásáért is felelősek, hogy a társfinanszírozott termékek és szolgáltatások nyújtása megtörtént-e, és hogy a bejelentett kiadások az alkalmazandó uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban állnak-e.

100. Márpedig „[az uniós jog] alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog” a belső jogrend azon szabályainak összességéből épül fel, amelyek célja az uniós joganyag alkalmazása és végrehajtása. Ez a kifejezés nem csupán az uniós jog átültetésével kapcsolatos nemzeti jogszabályokat jelenti, hanem azon szabályok összességét, amelyek célja, hogy nemzeti szinten hajtsák végre az uniós jogot, így a költségek európai finanszírozásra való jogosultságára vonatkozó nemzeti szabályok.

101. Következésképpen, az összes elemet figyelembe véve úgy gondolom, hogy a támogatott intézkedés megvalósítását célzó szerződés odaítélése során a közbeszerzési szerződésekre irányadó nemzeti szabályoknak a strukturális alapokból támogatásban részesülő, ajánlatkérőként eljáró hatóság által történő megsértése az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” minősülhet, amennyiben ez az intézkedés azzal a hatással jár vagy járhat, hogy az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

B – *A pénzügyi korrekciók természetére vonatkozó második kérdésről*

102. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy jellegét illetően minek minősül az a pénzügyi korrekció, amelyet a tagállamoknak az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdésének első albekezdése alapján kell elvégezniük.

103. E rendelkezés értelmében „[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 tagállamok figyelembe veszik a szabálytalanságok jellegét és súlyát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.”

104. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt szeretné megtudni, hogy e korrekciók a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében vett „közigazgatási intézkedésnek” vagy e rendelet 5. cikke c) bekezdése értelmében vett „közigazgatási szankciónak” minősülnek-e.

105. A Bíróság korábban már többször kimondta, hogy „[a] [szabálytalan gyakorlat révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének] 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” [38].

36 — Kiemelés tőlem.

37 — Szintén.

38 — Lásd: Somvao-ítélet (C-599/13, EU:C:2014:2462, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

106. Nem látok semmi olyan indokot, ami miatt el kellene térni ettől az ítélkezési gyakorlattól.

107. Azt javasolom tehát a Bíróságnak, hogy úgy határozzon, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdésének első albekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok által egy társfinanszírozott műveletet érintő szabálytalanság esetén elvégzendő pénzügyi korrekciók a 2988/95 rendelet 4. cikke értelmében „közigazgatási intézkedésnek” minősülnek.

108. Az általam javasolt válaszra tekintettel nem kell megválaszolni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett harmadik és negyedik kérdést. Ugyanis, amint az a kérdések megfogalmazásából és az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából kitűnik, a Curtea de Apel Bacău (Bacău megye fellebbviteli bírósága) ezeket a kérdéseket arra a feltételezett esetre terjesztette elő, ha a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a tagállamok által az 1083/2006 rendelet 98. cikke (2) bekezdésének első albekezdése alapján elvégzett pénzügyi korrekciók a 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „közigazgatási szankciónak” minősülnek.

IV – **Végkövetkeztetések**

109. A fenti megfontolásokra azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Curtea de Apel Bacău (Bacău megye fellebbviteli bírósága) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) A támogatott intézkedés megvalósítását célzó közbeszerzési eljárás során a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó nemzeti szabályoknak a strukturális alapok kedvezményezettje mint ajánlatkérő által történő megsértése 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. pontja értelmében vett „szabálytalanságot” valósíthat meg annyiban, amennyiben ez az intézkedés az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.

2) Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok által egy társfinanszírozott műveletet érintő szabálytalanság esetén elvégzendő pénzügyi korrekciók az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 4. cikke értelmében „közigazgatási intézkedésnek” minősülnek.