



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2023. június 8.*

„Előzetes döntéshozatal – Az Európai Unió strukturális alapjai – 1083/2006/EK rendelet – A 2. cikk 7. pontja – A »szabálytalanság« fogalma – A 98. cikk (1) és (2) bekezdése – A tagállamok által a feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatban végrehajtandó pénzügyi korrekciók – Alkalmazandó szempontok – 2004/18/EK irányelv – A 45. cikk (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja – A »súlyos szakmai kötelelességszegés« fogalma”

A C-545/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2021. augusztus 31-én érkezett, 2021. augusztus 4-i határozatával terjesztett elő

az **Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)**

és

a **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök, M. Safjan, N. Piçarra (előadó), N. Jääskinen és M. Gavalec bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS) képviselőjében R. Bifulco, P. Pittori és E. Scotti avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Di Giorgio avvocato dello Stato,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– az Európai Bizottság képviselőjében F. Moro, P. Rossi és G. Wils, meghatalmazotti minőségben, a főtanácsnok indítványának a 2022. december 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően, meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-án Brüsszelben aláírt és a Tanács 1995. július 26-i jogi aktusához (HL 1995. C 316., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 9. o.) csatolt egyezmény (a továbbiakban: PIF-egyezmény) 1. cikkének, 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.) 1. cikke (2) bekezdésének, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 210., 25. o.; helyesbítések: HL 2006. L 239., 248. o.; HL 2007. L 145., 38. o.; HL 2007. L 164., 36. o.; HL 2008. L 301., 40. o.) 70. cikke (1) bekezdése b) pontjának, az 1083/2006 rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 371., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 45., 3. o.; HL 2015. L 110., 41. o.) 27. cikke c) pontjának, az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2017. L 198., 29. o.) 3. cikke (2) bekezdése b) pontjának, valamint 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 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.) 45. cikke (2) bekezdése első albekezdése d) pontjának az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az Azienda Nazionale Autonoma Autostrade SpA (ANAS) és a Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (infrastrukturális és közlekedési minisztérium, Olaszország) között ez utóbbi azon határozatának jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely megállapította az útépitési munkák megvalósítására irányuló közbeszerzési szerződést magában foglaló operatív program végrehajtása keretében az ANAS részére kifizetett, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) által társfinanszírozott összegek behajtását, amely programot jóváhagyta a legutóbb a 2016. október 13-i C(2016) 6409 bizottsági határozattal módosított, 2007. december 7-i C(2007) 6318 bizottsági határozat.

Az uniós jog

A 2988/95 rendelet

- 3 A 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:
„Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a[z Európai]

Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.”

- 4 E rendelet 4. cikkének szövege a következő:

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

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

[...]

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések alkalmazása a megszerzett előny, valamint – megfelelő rendelkezés esetében – az általán 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 megghiúsulását vagy annak elvonását eredményezik.

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

- 5 Az említett rendelet 5. cikke felsorolja azokat a közigazgatási szankciókat, amelyeket szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok vonhatnak maguk után.

Az 1083/2006 rendelet

- 6 Az 1083/2006 rendeletet 2014. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte 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/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o.; HL 2017. L 20., 4. o.; HL 2019. L 30., 121. o.; HL 2019. L 30., 122. o.), mindazonáltal a szóban forgó tényállás időpontjára tekintettel az 1083/2006 rendelet továbbra is alkalmazandó az alapügyre. E rendelet 2. cikkének 4. és 7. pontja a következőket írta elő:

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

[...]

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

[...]

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

7 E rendelet 60. cikkének a) bekezdése szerint az irányító hatóság feladata „annak biztosítása, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek összhangban állnak az operatív programra alkalmazandó feltételekkel, valamint a vonatkozó közösségi és nemzeti szabályoknak végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfelelnek”.

8 Az említett rendeletnek „A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók” című 98. cikke a következőképpen rendelkezett:

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

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

[...]”

Az 1828/2006 rendelet

9 Az 1828/2006 rendelet 27. cikkének a) pontja a „gazdasági szereplőt” úgy határozza meg, mint „minden olyan természetes vagy jogi személy vagy egyéb jogalany, aki részt vesz az alapokból származó támogatások megvalósításában, kivéve a tagállamokat közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során”. Annak c) pontja a „csalás gyanúját” úgy határozza meg, mint „olyan szabálytalanság, amely alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bírósági eljárás kezdeményezhető annak érdekében, hogy meghatározzák a szándékos magatartás, különösen a [PIF-egyezmény] 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti csalás fennállását”.

A 2004/18 irányelv

10 A 2004/18 irányelvnek „A szerződések odaítélésének elvei” című 2. cikke a következőket írja elő:
„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetés-mentes bánásmódban részesítik, és átlátható módon járnak el.”

- 11 Ezen 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja a következőképpen szól:

„A közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely:

[...]”

d) súlyos szakmai kötelességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható.”

A 2013. évi iránymutatások

- 12 Az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról és jóváhagyásáról szóló, 2013. december 19-i C(2013) 9527 final bizottsági határozat (a továbbiakban: 2013. évi iránymutatások) 2. cikke úgy rendelkezik, hogy ezen intézmény „a mellékletben meghatározott iránymutatásokat alkalmazza, amikor az e határozat elfogadásának időpontját követően feltárt szabálytalanságokkal kapcsolatos pénzügyi korrekciókat hajt végre”.
- 13 A 2013. évi iránymutatások mellékletének 1.3. pontja a következőket mondja ki:

„A jelen iránymutatások egy sor korrekciót (5%, 10%, 25% és 100%) határoznak meg, amelyeket a közbeszerzési szerződéshez kapcsolódó kiadásokra kell alkalmazni. Azok figyelembe veszik a szabálytalanság súlyosságát és az arányosság elvét. E korrekciós mértékeket akkor alkalmazzák, amikor nem lehetséges pontosan számszerűsíteni az érintett szerződésre gyakorolt pénzügyi hatásokat.

A közbeszerzési szabályok be nem tartásával kapcsolatos szabálytalanság súlyosságát és az uniós költségvetésre gyakorolt kapcsolódó pénzügyi hatást a következő tényezők figyelembevételével kell értékelni: a verseny mértéke, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód. Amennyiben a szabályok be nem tartása visszatartó hatással van a potenciális ajánlattevőkre, vagy ha az azzal jár, hogy a szerződést attól eltérő ajánlattevőnek ítélik oda, mint akinek a szerződést el kellett volna nyernie, ez egyértelműen arra utal, hogy a szabálytalanság súlyos.

[...]

100%-os pénzügyi korrekció alkalmazható a legsúlyosabb esetekben, amikor a szabálytalanság bizonyos ajánlattevő(ket)/pályázó(ka)t részesít előnyben, vagy ha a szabálytalanság az illetékes igazságügyi vagy közigazgatási hatóság által megállapított csalással kapcsolatos.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 14 A 2007. december 7-i C(2007) 6318 határozattal az Európai Bizottság jóváhagyta a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó „Hálózat és mobilitás” nemzeti operatív programot. Az ANAS mint e programnak az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 4. pontja értelmében vett kedvezményezettje többek között útfelújítási munkálatokra irányuló projekt megvalósítására kapott finanszírozást.

- 15 E célból az ANAS ajánlatkérői minőségében meghívásos közbeszerzési eljárást indított, és egyúttal jelezte, hogy az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján ítélik oda. Ezen eljárás végén a 2012. augusztus 8-i határozattal e szerződést egy ideiglenes, az Aleandri SpA-t magában foglaló vállalati társulásnak ítélték oda. A munkálatok befejeződtek, és az utat megnyitották a forgalom előtt.
- 16 Az infrastrukturális és közlekedési minisztérium, miután tudomást szerzett az ANAS tisztviselőit érintő lehetséges vesztegetési rendszert feltáró bűnügyi nyomozásról, 2020. június 10-i határozatával elrendelte az említett program címén az ANAS számára már kifizetett összegek visszatéríttetését. Azt is kinyilvánította, hogy a fennmaradó összeget nem fizeti ki, mivel a szóban forgó szerződés odaítélését csalárd jellegű, az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja, valamint a 2988/95 rendelet 4. és 5. cikke értelmében vett szabálytalanságnak kell tekinteni.
- 17 E határozat többek között az ANAS három tisztviselőjével szembeni vádemelésen alapul, amely tisztviselők közül kettő az öt tagból álló közbeszerzési bizottság tagja volt. Azt róják fel nekik, hogy pénzüsségeket fogadtak el az Aleandritól annak a közbeszerzési eljárás során való előnyben részesítéséért cserébe. Vesztegetés miatt továbbra is büntetőeljárás van folyamatban az Aleandri jogi képviselőjével és magával a társasággal szemben.
- 18 Az ANAS az említett határozattal szemben megsemmisítés iránti keresetet indított a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio-nál (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország), amely a kérdést előterjesztő bíróság. Azt állítja, hogy nem marasztalták el, és hogy a közbeszerzési bizottság tagjainak semmiféle vétkes magatartása nem róható fel neki. Ezenkívül, mivel az Unió általános költségvetésből finanszírozott munkálatokat ténylegesen és szabályszerűen elvégezték, semmilyen kapcsolat nem áll fenn a szabálytalanság vagy a feltételezett csalás és a teljesített kiadások között. Az sem nyert bizonyítást, hogy az Aleandri jogellenesen nyerte el a szóban forgó közbeszerzési szerződést.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárás során elkövetett egyetlen olyan szabálytalanság, amelyet részben bizonyítottak, az Aleandri jogi képviselőjének hivatali vesztegetés bűncselekményét megvalósító, arra irányuló magatartásában áll, hogy befolyásolja ezen eljárás kimenetelét. E bíróság ugyanakkor pontosítja, hogy az e képviselővel szembeni büntetőeljárás még mindig folyamatban van. Ami az ANAS-t illeti, annak vezetője a közbeszerzési bizottságban ülésező két tisztviselőtől – akik közül az egyik elnöki minőségben járt el – azt kérte, hogy részesítsék előnyben az Aleandrit. Mindazonáltal a büntetőeljárás nem tette lehetővé annak megállapítását, hogy e tisztviselők ténylegesen előnyben részesítették-e ezt az ajánlattevőt, sem pedig annak megállapítását, hogy ilyen beavatkozás hiányában a szerződést az Aleandri valamely versenytársának ítélték volna-e oda.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság tehát megállapítja, hogy a gyanú ellenére még járulékosan sem állapíthatja meg, hogy a szerződést jogellenesen ítélték oda az Aleandrinak e társaság képviselőjének magatartása miatt, és hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatása nem enged arra következtetni, hogy az Aleandri által elvégzett műszaki projekt nem érdemelte meg a kapott pontszámot, vagy hogy a közbeszerzési bizottság a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben említettektől eltérő szempontokat alkalmazott. E bíróság pontosítja, hogy a 2012-ben közzétett ajánlati felhívást a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet szabályozta, amelynek 38. cikke (1) bekezdésének c) és f) pontja semmilyen kizárási kikötést nem írt elő azon gazdasági szereplővel szemben, aki megpróbálta befolyásolni az ilyen eljárás kimenetelét.

21 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni az 1083/2006 rendelet 70. cikke (1) bekezdésének b) pontját, az 1828/2006/EU rendelet 27. cikkének c) pontját, a [PIF-egyezmény] 1. cikkét, a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdését és a 2017/1371 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontját, hogy azok a magatartások, amelyek elvonatkoztatottan alkalmasak lehetnek egy gazdasági szereplő előnyben részesítésére az odaítélési eljárás során, minden esetben a »szabálytalanság« vagy »csalás« fogalmába tartoznak, és így a hozzájárulás visszavonásának jogalapját képezik, még akkor is, ha nem bizonyítják teljeskörűen, hogy ilyen magatartás ténylegesen megvalósult, vagy az döntő szerepet játszott a kedvezményezett kiválasztásában?
- 2) Ellentétes-e a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontjával a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 38. cikke (1) bekezdésének f) pontjához hasonló rendelkezés, amely nem teszi lehetővé azon gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárását, aki megkísérelte befolyásolni az ajánlatkérő szerv döntéshozatali folyamatát, különösen akkor, ha a kísérlet a közbeszerzési bizottság egyes tagjainak megvesztegetésében állt?
- 3) Az egyik vagy mindkét előző kérdésre adott igenlő válasz esetén a fent hivatkozott rendelkezéseket úgy kell-e értelmezni, hogy azok minden esetben előírják a hozzájárulásnak a tagállam általi visszavonását és a Bizottság általi 100%-os pénzügyi korrekciót annak ellenére, hogy e hozzájárulásokat egyébként az eredetileg meghatározott célra és európai szinten támogatható és ténylegesen megvalósított munkálathoz használták fel?
- 4) A harmadik kérdésre adott nemleges válasz esetén, illetve ha nem írják elő a hozzájárulás visszavonását vagy a 100%-os pénzügyi korrekciót, az első kérdésben említett rendelkezések és az arányosság elvének tiszteletben tartása lehetővé teszik-e a hozzájárulás visszavonásának és a pénzügyi korrekciónak az elrendelését, tekintettel az Európai Unió általános költségvetésében ténylegesen okozott gazdasági kárra? Különösen pedig, a jelen eljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben az 1083/2006 rendelet [99]. cikkének (3) bekezdése értelmében vett »pénzügyi hatások« meghatározhatók-e átalányjelleggel a [2013. évi iránymutatások mellékletének] 2. címe szerinti táblázatban feltüntetett kritériumok alkalmazásával?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

22 Elöljáróban fontos emlékeztetni arra, hogy a Bíróságnak annak érdekében, hogy hasznos választ adjon a kérdést előterjesztő bíróságnak, esetlegesen értelmeznie kell olyan uniós jogi rendelkezéseket, amelyekre a nemzeti bíróság kérdései megfogalmazásában nem hivatkozott, többek között azáltal, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából levezeti az uniós jog azon elemeit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (lásd ebben az értelemben: 1990. december 12-i SARPP ítélet, C-241/89, EU:C:1990:459, 8. pont; 2017. június 27-i Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítélet, C-74/16, EU:C:2017:496, 36. pont; 2023. március 2-i Åklagarmyndigheten ítélet, C-666/21, EU:C:2023:149, 22. pont).

- 23 Másodszor meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tartalmaz egyetlen olyan tényezőt sem, amely alapján megállapítható lenne a csalás fennállása. Mivel ugyanis még mindig büntetőeljárások vannak folyamatban annak értékelése céljából, hogy az alapügy tényállása „vesztegetésnek” minősíthető-e, az ebben a szakaszban csak az 1828/2006 rendelet 27. cikkének c) pontja értelmében vett „csalás gyanújának”, vagyis olyan szabálytalanságnak minősülhet, amely alapján nemzeti szinten közigazgatási vagy bírósági eljárást indítottak a szándékos magatartás fennállásának megállapítása érdekében.
- 24 Harmadszor, mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak értékelnie kell az ANAS részére mint az ERFA által társfinanszírozott program 1083/2006 rendelet 2. cikkének 4. pontja értelmében vett „kedvezményezettje” részére kifizetett összegek visszatéríttetéséről szóló határozat jogszerűségét, fontos értelmezni e rendelet 2. cikkének „szabálytalanság” fogalmára vonatkozó 7. pontját, amelyen többek között e határozat alapul.
- 25 Az ilyen fogalom, amint a főtanácsnok az indítványának 18. pontjában megjegyezte, az 1828/2006 rendelet 27. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő „csalás gyanújának” szűkebb fogalmát is magában foglalja.
- 26 Következésképpen meg kell állapítani, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a „szabálytalanságnak” az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy az kiterjed az Unió valamely strukturális alapjából társfinanszírozott munkálatok elvégzésére irányuló közbeszerzési eljárás keretében tanúsított, „vesztegetésnek” minősíthető olyan magatartásokra, amelyek tekintetében közigazgatási vagy bírósági eljárást indítottak, ideértve azt az esetet is, amikor nem bizonyított, hogy e magatartások tényleges hatást gyakoroltak az ajánlattevő kiválasztására irányuló eljárására, és nem állapították meg az Uniósköltségvetésének tényleges sérelmét.
- 27 A „szabálytalanság” fogalmát az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja és hasonló szöveggel többek között a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése úgy határozza meg, mint az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amely az Európai Unió általános költségvetését az e költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti.
- 28 Mivel e fogalom az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítására és az Unió pénzügyi érdekei védelmének biztosítására irányuló rendszer részét képezi, azt egységesen és tágan kell értelmezni, összhangban az 1083/2006 rendelet által követett céllal, amely az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében az alapok szabályszerű és hatékony felhasználásának biztosítására irányul (lásd ebben az értelemben: 2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet, C-743/18, EU:C:2020:767, 59. és 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 Az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett ilyen szabálytalanság fennállása három tényező együttes fennállását feltételezi, vagyis az uniós jog megsértését, azt, hogy e jogsértést valamely gazdasági szereplő cselekménye vagy mulasztása okozza, és az uniós költségvetést ténylegesen vagy potenciálisan ért kár fennállását (lásd ebben az értelemben: 2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet, C-743/18, EU:C:2020:767, 51. pont).
- 30 Ami az első feltételt illeti, az nemcsak maguknak az uniós jogi rendelkezéseknek a megsértésére vonatkozik, hanem a nemzeti jog azon rendelkezéseinek megsértésére is, amelyek az uniós strukturális alapok által támogatott műveletekre alkalmazandók, és ily módon hozzájárulnak az ezen alapokból finanszírozott projektek irányítására vonatkozó uniós jog végrehajtásának

biztosításához. Így az 1083/2006 rendelet 60. cikkének a) pontja alapján a hatáskörrel rendelkező irányító hatóság köteles biztosítani, hogy a finanszírozásra kiválasztott műveletek a végrehajtásuk teljes időtartama alatt megfeleljenek a vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak (lásd ebben az értelemben: 2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet, C-743/18, EU:C:2020:767, 52. és 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 31 Az Unió tehát az alapjai révén csak olyan intézkedéseket hivatott finanszírozni, amelyeket különösen a közbeszerzési elvek és szabályok (lásd ebben az értelemben: 2016. július 14-i Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562, 43. pont; 2017. december 6-i Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere ítélet, C-408/16, EU:C:2017:940, 57. pont), konkrétan a 2004/18 irányelv 2. cikkében biztosított, az ajánlattevők közötti egyenlő bánásmód elvének és az átláthatóság elvének a teljes körű betartásával hajtanak végre.
- 32 Az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy a közbeszerzésben érdekelt gazdasági szereplők azonos esélyekkel rendelkezzenek ajánlataik összeállításakor, pontosan megismerhessék az eljárás szabályait, és megbizonyosodhassanak arról, hogy ugyanazok a követelmények érvényesülnek valamennyi pályázó tekintetében (2016. december 14-i Connexion Taxi Services ítélet, C-171/15, EU:C:2016:948, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezenkívül az ajánlattevőknek egyenlő helyzetben kell lenniük mind az ajánlataik elkészítésekor, mind pedig azoknak az ajánlatkérő általi értékelésének időpontjában (lásd ebben az értelemben: 2008. december 16-i Michaniki ítélet, C-213/07, EU:C:2008:731, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 Az átláthatóság elvének alapvető célja annak biztosítása, hogy az ajánlatkérő részéről ne álljon fenn a részrehajlás és az önkényesség kockázata (lásd ebben az értelemben: 2019. október 3-i Irgita ítélet, C-285/18, EU:C:2019:829, 55. pont).
- 34 Márpedig – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok függvényében – a Bíróság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy az alapügyben a szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló döntéshozatali eljárás befolyásolására irányuló vesztegetés vádjait figyelembe véve nem zárható ki, hogy az ANAS közbeszerzési bizottságának egyes tagjai előnyben részesítették az egyik ajánlattevőt, és hátrányosan megkülönböztették versenytársaikat, megsértve ezáltal az átláthatóságnak és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmódnak a 2004/18 irányelv 2. cikkében biztosított elvét.
- 35 Ami az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanság” megállapításához szükséges második feltételt illeti, vagyis azt, hogy az ilyen szabálytalanságot valamely gazdasági szereplő cselekménye vagy mulasztása okozza, az 1083/2006 rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló 1828/2006 rendelet 27. cikkének a) pontja a „gazdasági szereplőt” úgy határozza meg, mint minden olyan természetes vagy jogi személy vagy egyéb jogalany, aki részt vesz az alapokból származó támogatások megvalósításában, kivéve a tagállamokat közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során.
- 36 E fogalommeghatározásra tekintettel nem kétséges, hogy az ANAS az érintett alapnak az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 4. pontja értelmében vett „kedvezményezettjeként”, amely ajánlatkérőként megszervezte az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárást, gazdasági szereplőnek minősül.

- 37 E tekintetben pontosítani kell, hogy ahhoz, hogy az uniós jog vagy az alkalmazandó nemzeti jog megsértésének minősülő cselekményt vagy mulasztást az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” lehessen tekinteni, az érintett gazdasági szereplő részéről semmilyen szándékot vagy gondatlanságot nem kell bizonyítani (lásd ebben az értelemben: 2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet, C-743/18, EU:C:2020:767, 65. pont).
- 38 Ami az e 2. cikk 7. pontja értelmében vett „szabálytalanságnak” való minősítéséhez szükséges harmadik feltételt illeti, vagyis azt, hogy az uniós jog vagy a nemzeti jog gazdasági szereplő általi megsértése érinti vagy érintheti az Unió általános költségvetését, hangsúlyozni kell – amint az többek között a „sértheti” kifejezésből kitűnik –, hogy e feltétel nem követeli meg az uniós költségvetésre gyakorolt pontos pénzügyi hatás fennállásának bizonyítását. Ugyanis az alkalmazandó szabályok megsértése az e rendelkezés értelmében vett szabálytalanságnak tekinthető, amennyiben nem zárható ki az a lehetőség, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére (lásd ebben az értelemben: 2017. december 6-i Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere ítélet, C-408/16, EU:C:2017:940, 60. és 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 39 Így meg kell állapítani, hogy „a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás keretében tanúsított, vesztegetésnek minősíthető magatartások” jellegüknél fogva alkalmasak arra, hogy befolyásolják e szerződés odaítélését. Következésképpen nem zárható ki, hogy e magatartások hatással lehetnek a szóban forgó alap költségvetésére.
- 40 A fenti indokokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1083/2006 rendelet 2. cikkének 7. pontját úgy kell értelmezni, hogy a „szabálytalanság” e rendelkezés értelmében vett fogalma kiterjed az Unió valamely strukturális alapjából társfinanszírozott munkálatok elvégzésére irányuló közbeszerzési eljárás keretében tanúsított, „vesztegetésnek” minősíthető olyan magatartásokra, amelyek tekintetében közigazgatási vagy bírósági eljárást indítottak, ideértve azt az esetet is, amikor nem bizonyított, hogy e magatartások tényleges hatást gyakoroltak az ajánlattevő kiválasztására irányuló eljárására, és nem állapították meg az Unió költségvetésének tényleges sérelmét.

A harmadik és a negyedik kérdésről

- 41 Harmadik és negyedik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen és másodikként vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelet 2. cikkének 7. pontjában meghatározott szabálytalanság esetén a tagállamok kötelesek automatikusan 100%-os pénzügyi korrekciót alkalmazni, vagy az alkalmazandó pénzügyi korrekció meghatározása érdekében – különösen az arányosság elvére tekintettel – kötelesek-e eseti értékelést végezni.
- 42 Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (1) bekezdése értelmében, amely kifejezetten a tagállamok által elvégzendő pénzügyi korrekciókra vonatkozik, elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése. E cikk (2) bekezdése pontosítja egyrészt, hogy a tagállamok elvégzik e műveletek vagy ezen operatív programok esetében feltárt egyedi vagy az egész rendszert érintő szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges e korrekciókat, másrészt pedig, hogy az említett korrekciók az operatív programnak

nyújtott közpénzből való hozzájárulásnak részben vagy egészben történő törlését jelentik, figyelembe véve a szabálytalanságok természetét és súlyosságát, valamint az alapot ért pénzügyi veszteséget.

- 43 E kritériumok az arányosság elvének kifejeződései, amely elv az uniós jog általános elveinek részét képezi (1987. november 18-i Maizena és társai ítélet, 137/85, EU:C:1987:493, 15. pont; 2003. július 10-i Bizottság kontra EKB ítélet, C-11/00, EU:C:2003:395, 156. pont; 2017. január 11-i Spanyolország kontra Tanács ítélet, C-128/15, EU:C:2017:3, 71. pont).
- 44 Ebből következik, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikke (1) és (2) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint az az e rendelet 2. cikkének 7. pontja értelmében vett szabálytalanság megállapítása esetén szisztematikusan arra kötelezi a tagállamokat, hogy vonják vissza a jóváhagyott finanszírozás teljes összegét, és fizetessék vissza a már kifizetett összegeket, ideértve azt az esetet is, ha e finanszírozást az előírt célokra és az európai finanszírozás keretében támogatható és ténylegesen elvégzett munkálatokra használták fel, amellet, hogy azt e rendelkezések szövege semmilyen módon nem támasztja alá, ezen túlmenően automatikusan 100%-os pénzügyi korrekciót vezetne be, megsértve ezzel az e 98. cikk (2) bekezdésében megállapított kritériumokat és az arányosság elvét.
- 45 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság által említett 2013. évi iránymutatások, amelyek meghatározzák a pénzügyi korrekciónak a többek között az 1083/2006 rendeletnek – a Bizottság által végrehajtott pénzügyi korrekciókra alkalmazandó kritériumokra vonatkozó – 99. cikke alapján alkalmazandó mértékét, figyelembe vehetők az e rendelet 98. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kritériumok, másként fogalmazva a tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciókra alkalmazandó kritériumok konkretizálása érdekében. Ugyanis, bár ezen iránymutatások nem kötik a tagállamokat, azok 1.1. pontjában ajánlott számukra, hogy „ugyanazokat a kritériumokat és mértéket tartsák be a saját szervezeti egységeik által feltárt szabálytalanságok [többek között az említett rendelet 98. cikke alapján való] korrekciója során”.
- 46 Az említett iránymutatásoknak „az alkalmazandó korrekciós mérték meghatározása során figyelembe veendő kritériumokra” vonatkozó 1.3. pontjának első bekezdéséből kitűnik, hogy amennyiben nem lehet pontosan meghatározni az érintett szerződésre gyakorolt pénzügyi hatásokat, az 5%-os, 10%-os, 25%-os vagy 100%-os korrekciós mérték alkalmazásának figyelembe kell vennie a szabálytalanság súlyosságát és az arányosság elvét.
- 47 Ezen 1.3. pont második bekezdése értelmében a szabálytalanság akkor minősül súlyosnak, ha a valamely közbeszerzési szerződésre alkalmazandó jognak, különösen az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvének be nem tartása azt eredményezi, hogy a szerződést más ajánlattevőnek ítélik oda, mint akinek a szerződést el kellett volna nyernie. Ezenkívül többek között az említett 1.3. pont utolsó bekezdéséből kitűnik, hogy 100%-os pénzügyi korrekció alkalmazható, ha a szabálytalanság bizonyos ajánlattevőt vagy ajánlattevőket előnyben részesít.
- 48 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a szóban forgó közbeszerzési eljárás keretében feltárt szabálytalanság alapján nemzeti szinten közigazgatási és bírósági eljárásokat indítottak annak megállapítása érdekében, hogy megvalósult-e vesztegetés bűncselekményének minősülő csalárd magatartás. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság által e tekintetben elvégzendő értékelés függvényében az 1828/2006 rendelet 27. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében az ilyen szabálytalanság a „csalás gyanúja” fogalma alá tartozhat, és így a 2013. évi iránymutatások 1.3. pontja második bekezdésének megfelelően „súlyosnak” minősíthető.

- 49 A fenti indokokra tekintettel a harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az e rendelet 2. cikkének 7. pontjában meghatározott „szabálytalanság” esetén arra kötelezi a tagállamokat, hogy az alkalmazandó pénzügyi korrekció meghatározása céljából az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett eseti jelleggel végezzenek értékelést, figyelembe véve különösen a megállapított szabálytalanságok jellegét és súlyát, valamint azoknak az érintett alapra gyakorolt pénzügyi hatását.

A második kérdésről

- 50 A második, utolsóként vizsgálandó kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely nem teszi lehetővé azon gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárását, aki többek között a közbeszerzési bizottság tagjaival szembeni hivatali vesztegetéssel kísérelte meg befolyásolni ezen eljárás eredményét.
- 51 A 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontja lehetővé teszi a közbeszerzési eljárásban való részvételtől minden olyan gazdasági szereplő kizárását, aki olyan súlyos szakmai köteleességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható.
- 52 A „súlyos [szakmai] köteleességszegés” fogalmát akként kell érteni, hogy az rendes körülmények között a gazdasági szereplő bármely olyan magatartására utal, amelynek kapcsán a gazdasági szereplőt szándékosság vagy bizonyos fokú gondatlanság terheli. Az ilyen kötelezettségszegést anélkül is meg lehet állapítani, hogy jogerős ítéletre lenne szükség (2012. december 13-i Forposta és ABC Direct Contact ítélet, C-465/11, EU:C:2012:801, 27., 28. és 30. pont).
- 53 Ahhoz azonban, hogy e kötelezettségszegés maga után vonhassa az azt elkövető gazdasági szereplő közbeszerzési eljárásból való kizárását, azt szükségszerűen ezen eljárás befejezése előtt kell megállapítani (lásd analógia útján: 2017. december 20-i Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani és Guerrato ítélet, C-178/16, EU:C:2017:1000, 38. pont).
- 54 Márpedig a jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az ANAS-t az egyes tisztviselőit érintő vesztegetési rendszer esetleges fennállására csak az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélési eljárására irányuló bűnügyi nyomozásoknak az e közbeszerzési szerződés odaítélését követő több évvel való megindításának időpontjában figyelmeztették. Mivel így nem volt tudomása arról, hogy az Aleandri jogi képviselője az egyes tisztviselőit megvesztegethette, az ANAS nem volt abban a helyzetben, hogy e magatartás miatt súlyos szakmai köteleességszegésre hivatkozzon, és ennél fogva kizárja a szóban forgó eljárásból azt az ideiglenes vállalati társulást, amelyhez e vállalkozás tartozott.
- 55 Ilyen körülmények között nem kell vizsgálni azt a kérdést, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke (2) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely nem teszi lehetővé azon gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárását, aki többek között a közbeszerzési bizottság tagjaival szembeni hivatali vesztegetéssel kísérelte meg befolyásolni ezen eljárás eredményét.

A költségekről

- 56 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 Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikkének 7. pontját**

a következőképpen kell értelmezni:

a „szabálytalanság” e rendelkezés értelmében vett fogalma kiterjed az Európai Unió valamely strukturális alapjából társfinanszírozott munkálatok elvégzésére irányuló közbeszerzési eljárás keretében tanúsított, „vesztegetésnek” minősíthető olyan magatartásokra, amelyek tekintetében közigazgatási vagy bírósági eljárást indítottak, ideértve azt az esetet is, amikor nem bizonyított, hogy e magatartások tényleges hatást gyakoroltak az ajánlattevő kiválasztására irányuló eljárására, és nem állapították meg az Unió költségvetésének tényleges sérelmét.

- 2) Az 1083/2006 rendelet 98. cikkének (1) és (2) bekezdését**

a következőképpen kell értelmezni:

az az e rendelet 2. cikkének 7. pontjában meghatározott „szabálytalanság” esetén arra kötelezi a tagállamokat, hogy az alkalmazandó pénzügyi korrekció meghatározása céljából az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett eseti jelleggel végezzenek értékelést, figyelembe véve különösen a megállapított szabálytalanságok jellegét és súlyát, valamint azoknak az érintett alapra gyakorolt pénzügyi hatását.

Aláírások