A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2004. október 14. *

A C-340/02. sz. ügyben,

az EK 226. cikk szerint kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2002. szeptember 24-én

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: M. Nolin, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Francia Köztársaság** (képviselik: de G. Bergues, S. Pailler és D. Petrausch, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

* Az eljárás nyelve: francia.

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, S. von Bahr és K. Schiemann (előadó) bírák,

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: R. Grass,

figyelembe véve az előadó bíró jelentését,

tekintettel a felek által előterjesztett írásbeli észrevételekre,

a főtanácsnok indítványának a 2004. március 11-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy mivel a Communauté urbaine du Mans (Le Mans-i kommunális társulás, a továbbiakban: CUM) a La Chauvinière-i víztisztító állomás kivitelezőjének segítésére vonatkozó kutatási szerződést ítélt oda anélkül, hogy az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* hirdetményt tett volna közzé, a Francia Köztársaság

nem teljesítette a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.; a továbbiakban: irányelv) és különösen annak 15. cikke (2) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit.

Jogi háttér

2 Az irányelv 7. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet azokra a szerződésekre kell alkalmazni, amelyek[nek] a hozzáadottérték-adó nélküli becsült értéke legalább 200 000 ECU."

3 Az irányelv 8. cikke alapján azt a szerződést, amelynek tárgya az I. A. mellékletben felsorolt szolgáltatás, a III–VI. cím rendelkezéseinek megfelelően kell odaítélni.

4 Az irányelv V. címe („Közös közzétételi szabályok") alatt szereplő 15. cikk (2) bekezdése kimondja:

„Az az ajánlatkérő, amely egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést nyílt, meghívásos vagy a 11. cikkben említett esetekben tárgyalásos eljárás útján kíván odaítélni, ezt a szándékát hirdetményben közli."

5 Az irányelv III. címe alatt („Az odaítélési eljárás kiválasztása és a tervpályázatra alkalmazandó szabályok") szereplő 11. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi a hirdetmény előzetes közzétételének kötelezettségétől való eltérést, akként rendelkezve, hogy:

„Az ajánlatkérő hirdetmény előzetes közzététele nélkül, tárgyalásos eljárás útján ítélheti oda a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket a következő esetekben:

[...]

c) ha az adott szerződés egy tervpályázatot követ, és az alkalmazandó szabályok szerint a szerződést a pályázat nyertesének vagy egyik nyertesének ítélik oda [helyesen: kell odaítélni]. Az utóbbi esetben a pályázat valamennyi nyertesét fel kell kérni a tárgyalásokon való részvételre;

[...]"

6 Az irányelv 1. cikkének g) pontja szerint:

„[Ennek az irányelvnek az alkalmazásában] tervpályázat: az a nemzeti eljárás, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő számára — főleg a területrendezés, városrendezés, építészet és mélyépítés, illetve adatfeldolgozás területén — egy olyan tervnek vagy tervrajznak a megszerzését, amelyet díjazásos vagy díjazás nélküli versenyen való szerepeltetés után egy bírálóbizottság választott ki."

A tényállás

7 A CUM több, a La Chauvinière-i víztisztító állomás kiépítésének munkálataival kapcsolatos szolgáltatásnyújtásra vonatkozó ajánlati felhívást bocsátott ki.

8 Ennek érdekében egy három — alább felsorolt — szakaszból álló munkatervet fogadtak el:

— első szakasz: a La Chauvinière-i víztisztító állomás európai környezetvédelmi normáknak való megfeleltetése érdekében létesítendő vízkezelő szűrőberendezésre vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány;

— második szakasz: kutatási szerződés, amelynek tárgya 1) a kivitelező segítése a részletes műszaki programnak az első szakaszban elfogadott megoldás alapján történő kidolgozásában, 2) hatástanulmány elkészítése az összes környezeti hatás elemzése tárgyában, továbbá 3) a kivitelező segítése a harmadik szakasz tárgyát képező eljárás keretében benyújtott ajánlatok elemzésében;

— harmadik szakasz: a munka tervezése és megvalósítása.

9 Két hirdetményt tettek közzé: egyet a Hivatalos Lap 1996. november 30-i (S sorozat, 233. szám) és egyet 1998. december 10-i (S sorozat, 239. szám) számában.

10 Az 1996. november 30-án közzétett hirdetmény egy meghívásos eljárás keretében lebonyolított ötletpályázatra vonatkozott, amelynek tárgya az első szakaszra előírt megvalósíthatósági tanulmány volt. Erre az ötletpályázatra 200 000 FRF összegű díjazást állapítottak meg mindhárom kiválasztott résztvevő számára, azaz a díjazás összesen 600 000 FRF-et tett ki.

11 A hirdetmény 2. pontja azt is tartalmazta, hogy az a résztvevő, akinek a megoldását az első szakaszban lefolytatott ötletpályázaton elfogadják, „felkérhető az ötletének megvalósításában való együttműködésre olyan kutatási szerződés keretében, amelynek tárgya [többek között] a kivitelező segítése", amelyre a második szakasz első és harmadik részében kerül sor.

12 Az 1998. december 10-én közzétett hirdetmény a harmadik szakaszra vonatkozott.

A pert megelőző eljárás

13 A Bizottság 1999. október 7-i levelében felhívta a francia hatóságokat a fentiekben említett közbeszerzések lefolytatásának feltételeire és módozataira vonatkozó észrevételeik megtételére.

14 A francia hatóságok hivatalos válaszának hiányában a Bizottság 2000. augusztus 3-án felszólító levelet küldött, amelyben három kifogást sorol fel, felvetve az irányelv 27. cikke (2) bekezdésének, 15. cikke (2) bekezdésének és 36. cikke (1) bekezdésének megsértését.

15 A francia hatóságok 2000. november 21-i levelükben a Bizottság által felhozott minden egyes kifogást vitatták. E választ nem kielégítőnek ítélvén, a Bizottság 2001. július 26-án kelt levelében indokolással ellátott véleményt küldött, amelyben megismételte kifogásait.

16 A francia hatóságok az indokolással ellátott véleményre 2002. február 4-én kelt levelükben válaszoltak. Ebben elismerték a Bizottság által előadott első és harmadik kifogás megalapozottságát.

17 Ennek alapján a Bizottság úgy döntött, hogy benyújtja a jelen keresetet, amelynek tárgya az indokolással ellátott véleményben foglalt második kifogásra szorítkozik.

A keresetről

A felek érvei

18 Keresetlevelében a Bizottság úgy érvel, hogy a második szakasz tárgyát képező, 4 502 137,90 FRF (francia frank) összegű kivitelezéssegítési szerződés az 1996. november 30-án közzétett hirdetménnyel elindított ötletpályázattól eltérő szolgáltatásokra vonatkozott. Ennélfogva az említett szerződésnek az irányelv V. és VI. címében foglalt, a közzétételre és részvételre vonatkozó szabályoknak megfelelően közzététel és versenyeztetés tárgyát kellett volna képeznie. A Bizottság szerint azonban ezt a szerződést az első szakaszra előírt megvalósíthatósági tanulmány elkészítésére kiírt ötletpályázat nyertesének ítélték oda, bármiféle közösségi szinten történő közzététel vagy versenyeztetés nélkül.

19 A Bizottság fenntartja, hogy az 1996-ban közzétett hirdetményben foglalt azon megjegyzés, miszerint a pályázat nyertesét a második szakasz keretében felkérhetik a kivitelező segítésében való közreműködésre, mindenféle jelentőséget nélkülöz, és semmiképpen sem teszi lehetővé az ajánlatkérő számára az irányelvben foglalt kötelezettségei alóli kibúvást.

20 A Bizottság hozzáteszi, hogy az ajánlattevőkre vonatkozóan az irányelvben előírt egyenlő elbánás elve megköveteli, hogy a hirdetmény tárgyának megfogalmazása világos legyen, és azt az eljárás során ne lehessen kiterjeszteni. Álláspontja szerint ez az alapelv azt is magában foglalja, hogy az odaítélés szempontjait egyértelműen meg kell határozni. Márpedig — meggyőződése szerint — itt nemcsak arról van szó, hogy a pályázat nyertesének semmiféle bizonyossága, illetőleg semmilyen joga nem volt más szolgáltatásoknak egy utólagos — a kivitelezőnek nyújtott technikai segítségre vonatkozó — szerződés keretében történő nyújtására, hanem ezen túlmenően ez utóbbi szerződés tekintetében semmilyen odaítélési szempontot nem határoztak meg.

21 Ellenkérelmében a francia kormány első helyen arra hivatkozik, hogy mind az 1996. november 30-án közzétett hirdetmény, mind a pályázati szabályzat tartalma (amelyre az előbbi bővebb tájékoztatás céljából utalt), semmiféle kétséget nem hagyott a CUM azon akarata felől, hogy fenntartsa magának azt a lehetőséget, hogy az ötletpályázat nyertesének a kivitelezőnek nyújtott segítségre vonatkozó tanulmány elkészítését célzó szerződést ítéljen oda. Következésképpen a kivitelezéssegítési szerződés új hirdetmény előzetes közzététele nélkül odaítélhető volt az ötletpályázat nyertesének.

22 A francia kormány másodsorban azt állítja, hogy az irányelv 11. cikke (3) bekezdésének c) pontja a jelen ügy tárgyát képező esetben mentesítené őt a hirdetmény előzetes közzétételének kötelezettsége alól.

23 A Bizottságnak azzal az érvével kapcsolatban, mely szerint a kivitelező segítésére vonatkozó szerződés odaítélésének szempontjai az 1996. november 30-án közzétett hirdetményben nem kerültek meghatározásra, megsértve ezzel a pályázókkal kapcsolatos egyenlő elbánás alapkövetelményét, a francia kormány arra hivatkozik,

hogy ezt a kifogást megengedhetetlennek kell tekinteni amiatt, hogy az a keresetben jelenik meg először, ezért a francia kormánynak a pert megelőző eljárás során nem állt módjában a védekezéssel kapcsolatos érveit e tekintetben érvényesíteni.

24 Ezen utolsó pont tekintetében a Bizottság azt állítja, hogy ott nem újabb kifogásról, hanem az álláspontját alátámasztó észrevételről van szó, éspedig arról, hogy a szerződés tárgyát csak az ötletpályázat képezte.

A Bíróság álláspontja

Az elfogadhatóságról

25 Érdemes felidézni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pert megelőző eljárásnak az a célja, hogy az illető tagállam számára egyrészt alkalmat biztosítson a közösségi jogból eredő kötelezettségei teljesítésére, másrészt pedig a Bizottság által megfogalmazott kifogások elleni hatékony védekezésre (lásd például a C-152/98. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2001. május 10-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-3463. o.] 23. pontját és a C-439/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-305. o.] 10. pontját).

26 Ebből az következik egyrészt, hogy az EK 226. cikk alapján benyújtott kereset tárgyát behatárolja az e rendelkezés szerinti, a pert megelőző eljárás. A keresetet emiatt ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint az indokolással ellátott véleményt. Amennyiben valamely kifogás nem került megfogalmazásra az indokolással ellátott véleményben, akkor az a Bíróság előtti eljárás szakaszában elfogadhatatlan (lásd különösen a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott, fent hivatkozott ítélet 11. pontját).

27 Másodsorban az indokolással ellátott véleménynek tartalmaznia kell azoknak az indokoknak az összefüggő és részletes kifejtését, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre juttatták, hogy a szóban forgó tagállam a Szerződés szerint fennálló valamely kötelezettségét megszegte (lásd különösen a C-207/96. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-6869. o.] 18. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ítélet 12. pontját).

28 Az ügy tárgyát képező esetben, indokolással ellátott véleményének 20. és 21. pontjában a Bizottság — második kifogása körében — úgy érvelt, hogy a „hirdetmény azon kitétele, amely megnyitja a lehetőséget »a nyertes számára, hogy együttműködjék az elfogadott ötlet kivitelezésében« [...], semmiféle bizonyosságot vagy jogot nem biztosított a tervpályázat nyertesének más szolgáltatások nyújtására a kivitelező segítésére vonatkozó szerződés keretében", továbbá „[...] az ajánlatkérő jogellenes magatartása révén vált lehetővé a lebonyolítás általános tervének második szakaszára előírt, a kivitelező segítésére irányuló különböző szolgáltatásoknak a közzétételi és a versenyeztetési eljárás alól történő kivonása".

29 E körülmények miatt meg kell állapítani, hogy a Bizottság — azt állítva, hogy a kivitelezéssegítésre vonatkozó szerződés odaítélési szempontjait az 1996. november 30-án közzétett hirdetményben nem határozták meg, megsértve ezzel a pályázókkal való egyenlő bánásmód alapelvét — megmaradt az indokolással ellátott véleménye 20. és 21. pontjában megfogalmazott kifogásának a kifejtésénél anélkül, hogy újabb kifogást emelt volna. Ebből az következik, hogy a francia kormány által emelt elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy érdeméről

30 Jelen keresetében a Bizottság lényegében azt rója fel a francia hatóságoknak, hogy a kivitelező segítésére vonatkozó, a második szakaszban esedékes szerződést az irányelvben előírt odaítélési eljárás lefolytatása nélkül ítélték oda.

31 Célszerű elöljáróban leszögezni, hogy az irányelv jelen ügyre való alkalmazhatósága feltételeinek a fennállása kétségtelen. A tanulmányokra és a kivitelező segítésére vonatkozó, a második szakasz tárgyát képező szerződés valóban az irányelv 8. cikke és I. A. melléklete szerinti szolgáltatásokat valósít meg. További érv, hogy a szerződés értéke meghaladta az irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt legalacsonyabb értéket.

32 Következésképpen az említett szolgáltatásokra vonatkozó szerződés odaítélése az irányelv 8. cikke értelmében kizárólag az annak III. címében foglalt szabályok, különösen a 11. cikk és a 15. cikk (2) bekezdése szerint történhetett volna. Márpedig ez utóbbi rendelkezés szerint az ajánlatkérők kötelessége lett volna hirdetményt közzétenni.

33 A francia kormány mindazonáltal fenntartja, hogy az 1996. november 30-án közzétett hirdetményben szereplő lehetőség arra, hogy a második szakaszhoz tartozó szerződést az ötletpályázat nyertesének ítéljenek oda, felmenti az ajánlatkérőt egy újabb hirdetménynek a szerződés odaítélését megelőzően történő közzététele kötelezettsége alól.

34 Ezt az érvet nem lehet elfogadni. A különböző szolgáltatók egyenlő elbánásban részesítésének az irányelv 3. cikkének (2) bekezdésében foglalt elve, valamint az ebből eredő átláthatóság elve (lásd, értelemszerűen, a C-87/94. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1996. április 25-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-2043.o.] 51–53. pontját és a C-324/98. sz., Telaustria és Telefonadress ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10745. o.] 61. pontját) azt követelik, hogy a szerződés tárgyát képező szolgáltatást és a szerződés odaítélésének szempontjait világosan határozzák meg.

35 Ez a követelmény elengedhetetlen abban az esetben, ha a szerződés tárgyát képező szolgáltatást, valamint odaítélésének szempontjait döntő elemnek kell tekinteni annak eldöntéséhez, hogy az irányelvben foglalt eljárások közül melyiket kell alkalmazni, illetőleg annak megítéléséhez, hogy az ily módon elfogadott eljárásra vonatkozó kötelező szabályokat betartották-e.

36 Ebből a jelen helyzetben az következik, hogy a második szakaszra vonatkozó szerződés — másik szerződésre előírt szempontok alapján történő — odaítélésének puszta lehetősége nem egyenértékű az irányelvben előírt eljárások egyike szerinti odaítéléssel.

37 A francia kormány hivatkozik továbbá az irányelv 11. cikkének (3) bekezdésére, amely felhatalmazza a tárgyalásos eljárás ajánlatkérőjét, hogy egyes — kimerítő jelleggel felsorolt — esetekben eltekintsen a hirdetmény előzetes közzétételétől. Így van ez különösen az irányelv 11. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerint: „ha az adott szerződés egy tervpályázatot követ, és az alkalmazandó szabályok szerint a szerződést a pályázat nyertesének vagy egyik nyertesének ítélik oda [helyesen: kell odaítélni] [...]".

38 Ezzel kapcsolatban célszerű felidézni, hogy — amint azt a Bizottság teljes joggal hangsúlyozza — ezt a rendelkezést, mint a Szerződés egyik alapvető szabálya alóli kivételt, szigorúan kell értelmezni, és az eltérésre feljogosító kivételes körülmények fennállása bizonyításának terhe arra hárul, aki erre hivatkozik (lásd a C-20/01. és C-28/01. sz., Bizottság kontra Németország ügyekben 2003. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-3609. o.] 58. pontját).

39 Jelen esetben, amint azt a főtanácsnok indítványának 40. pontjában kifejti, a második szakasz tárgyát képező szolgáltatások egy része nem tartozik a tervpályázatnak az irányelv 1. cikke g) pontjában meghatározott fogalmához, amely tervre vagy tervrajzra utal. Bár a második szakasz első része (a kivitelező segítése a részletes műszaki programnak az első szakaszban elfogadott megoldás alapján történő kidolgozásában) esetlegesen besorolható az irányelv 1. cikkének g) pontja szerinti terv vagy tervrajz fogalma alá, ez azonban nem mondható el a második szakasz harmadik részéről. Ugyanis a kivitelező segítése a harmadik szakasz tárgyát képező eljárás keretében benyújtott ajánlatok elemzésében teljesen nyilvánvalóan nem tekinthető az irányelv 1. cikkének g) pontja szerinti tervnek vagy tervrajznak.

40 A 11. cikk (3) bekezdésének c) pontjában foglalt kivétel alkalmazási feltételei a jelen ügyben semmiképpen sem állnak fenn. E rendelkezés megfogalmazásából ugyanis világosan kiderül, hogy a közzététel alóli felmentés csak akkor lehetséges, ha a nevezett szerződés egy tervpályázatot követ, és az alkalmazandó szabályok szerint a szerződést a pályázat nyertesének vagy egyik nyertesének kell odaítélni.

41 Amint azt a főtanácsnok indítványának 45. pontjában kifejtette, az irányelv 11. cikke (3) bekezdésének c) pontja szerinti „tervpályázatot követ" kifejezés azt jelenti, hogy a tervpályázat és a szerződés között közvetlen funkcionális összefüggésnek kell fennállnia. Mivel a kérdéses tervpályázat az első szakaszra vonatkozott, és az ezen szakaszra szóló szerződés odaítélése céljából szervezték meg, a második szakaszra vonatkozó szerződést nem lehet úgy tekinteni, mint amely az előbbi tervpályázathoz közvetlenül kapcsolódik.

42 Ezenkívül az 1996. november 30-án közzétett hirdetmény 2. pontjában szereplő záradék csupán lehetőséget — de nem kötelezettséget — teremt arra, hogy a második szakaszt az első szakaszra vonatkozó tervpályázat nyertesére bízzák. Következésképpen nem helytálló, hogy a második szakaszra vonatkozó szerződést a tervpályázat nyertesének vagy egyik nyertesének kell odaítélni.

43 Ennek alapján az irányelv 11. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt, a hirdetmény közzétételére vonatkozó kötelezettség alóli kivétel a jelen esetre nem alkalmazható.

44 Az előző megfontolásokból az következik, hogy a második szakasz annak ellenére nem képezte az irányelv szabályainak megfelelő közbeszerzési hirdetmény tárgyát, hogy az irányelv hatálya alá tartozott.

45 Az előzőekre tekintettel meg kell állapítani, hogy mivel a CUM a La Chauvinière-i víztisztító állomás kivitelezőjének segítésére vonatkozó kutatási szerződést ítélt oda anélkül, hogy az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* hirdetményt tett volna közzé, a Francia Köztársaság nem teljesítette a 92/50/EGK irányelv és különösen annak 15. cikke (2) bekezdése alapján fennálló kötelezettségeit.

A költségekről

46 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a szerint a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Francia Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) Mivel a Communauté urbaine du Mans a La Chauvinière-i víztisztító állomás kivitelezőjének segítésére vonatkozó kutatási szerződést ítélt oda anélkül, hogy az *Európai Közösségek Hivatalos Lapjában* hirdetményt tett volna közzé, a Francia Köztársaság nem teljesítette a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelvből és különösen annak 15. cikke (2) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a Francia Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások