RIMVYDAS NORKUS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. július 10.[1]

C-769/23. sz. ügy

Mara soc. coop. arl
kontra
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések odaítélése – Ajánlatkérő szerv – Olasz védelmi minisztérium – Szolgáltatási szerződés – Felszerelés, többek között katonai felszerelés szállítása – 2009/81/EK irányelv – 3. cikk – 2014/24/EU irányelv – 16. cikk – Védelmi és biztonsági szempontokat tartalmazó vegyes szerződések – Az alkalmazandó irányelv meghatározása – Szabványosított szolgáltatások – Munkaerő-igényes szolgáltatások – A szerződés odaítélésének szempontjai – A legalacsonyabb ár szempontja alkalmazásának nemzeti jog szerinti tilalma”

I. Bevezetés

1. A jelen ügy tárgya a Ministero della Difesa (védelmi minisztérium, Olaszország, a továbbiakban: minisztérium) által közzétett, többek között áruk be- és kirakodásával, valamint teherszállítással kapcsolatos munka szolgáltatására vonatkozó szerződés odaítélésére irányuló nyílt ajánlati felhívás.[2] Úgy tűnik, hogy ezen anyagok közt lőszerek és robbanóanyagok is

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikke a „csomagok be- és kirakodásából, összeállításából és szétbontásából, a beérkező és távozó anyagok egymásra rendezéséből és ezen egymásra rendezett anyagok szétszedéséből, az anyagok mozgatásából, valamint minden más, raktárak, üzemek, szervezetek, hadihajók és/vagy katonai repülőterek és katonai szervezetek szükségleteinek kielégítését szolgáló, szakképesítést nem igénylő közönséges munkavégzésből álló, »szakképesítést nem igénylő alkalmi munka« szolgáltatására irányul”, 33. o. Lásd az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 8. pontját.

szerepelnek.[3] A szóban forgó szolgáltatások munkaerő-igényesek[4] és „szabványosított jellemzőkkel”[5] rendelkeznek. A szóban forgó szerződést a legalacsonyabb ár szempontja alapján ítélték oda. Az olasz jog azonban úgy rendelkezik, hogy a munkaerő-igényes szolgáltatásokra irányuló szerződéseket a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja[6] alapján kell odaítélni, amelyet a legjobb ár–minőség arány alapján kell meghatározni. Ezzel szemben a „szabványosított jellemzőkkel rendelkező” szolgáltatásokra irányuló szerződések[7] a legalacsonyabb ár szempontja alapján ítélhetők oda, kivéve, ha az adott szolgáltatások munkaerő-igényesek.[8]

2. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) többek között azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e az arányosság elvével és a 2014/24/EU irányelv[9] 67. cikkének (2) bekezdésével az olyan nemzeti jogi szabályozás, amely tiltja a legalacsonyabb ár odaítélési szempontjának alkalmazását, ha a szóban forgó szolgáltatások munkaerő-igényesek és szabványosítottak. Másodlagosan a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy az ajánlatkérő szervnek van-e mérlegelési jogköre az odaítélési szempont megválasztása során, tekintettel többek között arra, hogy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció előírja, hogy a szerződés keretében foglalkoztatott személyek munkabérfizetése a vonatkozó nemzeti ágazati kollektív szerződésnek megfelelően történik, és hogy az ajánlott árengedmény kizárólag az ajánlattevő lehetséges hasznán alapulhat, amelyet az ajánlati felhívásban a szerződés értékének 5%-ában határoztak meg.[10]

3 A Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában (lásd a jelen indítvány 22. pontját) az olasz kormány kijelentette, hogy a szóban forgó szolgáltatások különböző típusú áruk szállítására vonatkoznak, és hogy ezért az egyes részekhez egyetlen gazdasági szereplőre van szükség. Az említett kormány megerősítette továbbá, hogy a szóban forgó áruk egy – bár nem a nagyobbik – része a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 216., 76. o.) 1. cikkének (6) bekezdése értelmében vett „katonai felszerelés”. Lásd még: a 2022. november 16-i Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670 (0021670. prot. sz. odaítélő rendelet), amellyel a Mara számára a 6. részt odaítélték, és amely többek között lőszerekre és robbanóanyagokra vonatkozik. A Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában a Mara vitatta, hogy a szóban forgó szerződés katonai felszerelésekre vonatkozik. Ennek vizsgálata végső soron a kérdést előterjesztő bíróságra háruló ténykérdés.

4 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici) (a közbeszerzési törvénykönyvről szóló, 50. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a továbbiakban: közbeszerzési törvénykönyv) 50. cikkének (1) bekezdése szerint ez azt jelenti, hogy a munkaerőköltségek a szerződés összértékének legalább a felét teszi ki. Lásd jelen indítvány 13. pontját.

5 A kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy az olasz jog nem határozza meg „a »szabványosított jellemzőkkel« rendelkező szolgáltatás […] fogalmát, azonban […] az […] olyan szolgáltatásokra kívánt utalni, amelyeket nagymértékű ismétlődés és a személyre szabható (például technológiai vagy innovatív) elemek hiánya jellemez, és amelyekkel kapcsolatban nehezen képzelhető el, hogy a versenytárs hozzájárulása alkalmas lenne az egységes szolgáltatás iránti elvárás megváltoztatására; ez pedig az eljárás gazdaságossága és gyorsasága céljából lehetővé teszi a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazását, mivel nincs különösebb indoka a versenytársak jobb műszaki színvonal szempontjából történő összehasonlításán alapuló szempont alkalmazásának”.

6 Ezt a szempontot néha „MEAT”-nek rövidítik. Az alkalmazandó olasz jog szerint ez a szempont többek között minőségi, környezetvédelmi és szociális szempontokat vesz figyelembe. Lásd a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkének (6) bekezdését.

7 Jelen indítványban én is „szabványosított szolgáltatásként” hivatkozom e szolgáltatásokra.

8 Lásd a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdésének b) pontját és a jelen indítvány 15. pontját.

9 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.; HL L 2023/90063).

10 Lásd különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 6., 9. és 10. pontját.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2009/81 irányelv

3. Az 1. cikk, amelynek címe „Fogalommeghatározások”, így rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

6. »Katonai eszközök«: speciálisan katonai célokra tervezett vagy alkalmazott, fegyverként, lőszerként vagy hadianyagként történő felhasználásra szánt eszközök;

[…]”

4. A „Hatály” címet viselő 2. cikk kimondja:

„A Szerződés 30., 45., 46., 55. és 296. cikkére is figyelemmel ez az irányelv a honvédelem és a biztonság területén kötött azon szerződésekre alkalmazandó, amelyek tárgya:

a) katonai felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;

b) érzékeny felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;

c) az a) és b) pontban említett felszerelésekhez azok teljes életciklusa során közvetlenül kapcsolódó építési beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásokra irányuló szerződések;

d) kifejezetten katonai célú építési beruházások vagy szolgáltatások, illetve érzékeny építési beruházások vagy szolgáltatások.”

5. A 3. cikk, amelynek címe „Vegyes szerződések”, így rendelkezik:

„(1) Az ezen irányelv, valamint részben a [2004/17] vagy a [2004/18] irányelv hatálya alá tartozó építési beruházásokra, árubeszerzésekre vagy szolgáltatásokra irányuló szerződéseket ezen irányelvnek megfelelően kell odaítélni, feltéve, hogy az egységes szerződés odaítélését objektív érvek igazolják.

[…]”

6. „A szerződés odaítélésének szempontjai” címet viselő 47. cikk a következőket tartalmazza:

„(1) Az egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti, illetve közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül, az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő a szerződéseket a következő szempontok valamelyike alapján ítéli oda:

a) ha a szerződés odaítélése az ajánlatkérő szerv/ajánlatkérő szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján történik, a kérdéses beszerzési szerződés tárgyával összefüggő különböző szempontok alapján, mint például a minőség, az ár, a műszaki érték, a funkcionális jellemzők, a környezetvédelmi jellemzők, a használat illetve a teljes élettartam során felmerülő költségek, a költséghatékonyság, a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, a szállítási határnap vagy határidő, illetve a teljesítési határidő, az ellátás biztonsága, az inter-operabilitás és a működési jellemzők; vagy

b) kizárólag a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontja alapján.

[…]”

2. A 2014/24 irányelv

7. A 2. cikk (1) bekezdésének 9. pontja úgy rendelkezik, hogy „szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés”: a 2. cikk (1) bekezdésének 6. pontjában említett „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés[től]” eltérő szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés;

8. A 15. cikk, amelynek címe „Védelem és biztonság”, kimondja:

„(1) Ez az irányelv alkalmazandó a védelmi és biztonsági közbeszerzési szerződések odaítélése során, valamint az e téren szervezett tervpályázatokra, az alábbi szerződések kivételével:

a) a [2009/81] irányelv hatálya alá tartozó szerződések;

[…]”

9. A „Védelmi vagy biztonsági vonatkozású vegyes közbeszerzések” címet viselő 16. cikk kimondja:

„(1) Ez a cikk alkalmazandó azon vegyes szerződések esetében, amelyek tárgya részben ezen irányelv hatálya alá tartozik, részben az EUMSZ 346. cikke vagy a [2009/81] irányelv hatálya alá tartozik.

(2) Amennyiben az adott közbeszerzési szerződés különböző részei objektíve elkülöníthetők, az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy, hogy az egyes részekre vonatkozóan külön-külön szerződéseket ítélnek oda, és úgy is, hogy egyetlen szerződést ítélnek oda.

[…]

Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy egyben valósítja meg a közbeszerzést, az alkalmazandó jogi keretet az alábbi szempontok alapján kell megállapítani:

[…]

b) amennyiben az adott szerződés egy részére a [2009/81] irányelv alkalmazandó, a szerződés az említett irányelvnek megfelelően is odaítélhető, amennyiben a közbeszerzés egyben, egyetlen szerződés kötésével való megvalósítása objektív okokból indokolt. Ez a pont nem sérti az említett irányelvben előírt értékhatárokat és kizárásokat.

Az egyetlen szerződés odaítélésére vonatkozó döntés ugyanakkor nem hozható meg azzal a céllal, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak ezen irányelv, illetve a [2009/81] irányelv hatálya alól.

[…]

(4) Amennyiben egy adott szerződés különböző részei objektíve nem elkülöníthetők, a szerződés ezen irányelv alkalmazása nélkül is odaítélhető, amennyiben egyes részekre az EUMSZ 346. cikke alkalmazandó; máskülönben a [2009/81] irányelvvel összhangban ítélhető oda.”

10. A 18. cikk, amelynek címe „A közbeszerzés alapelvei”, így rendelkezik:

„(1) Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

[…]

(2) A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”

11. „A szerződés odaítélésének szempontjai” című 67. cikk szerint:

„(1) Az egyes áruk árára vagy egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára kell alapoznia a közbeszerzési szerződések odaítélését.

(2) Az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklusköltségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló szempontok alapján kell értékelni. E szempontok tartalmazhatják például az alábbiakat:

a) a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget, a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, a szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket és a forgalmazást, valamint annak feltételeit;

b) a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára; vagy

c) a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, az olyan szállítási feltételek, mint a szállítási határidő, a szállítási folyamat a szállítási időszak vagy a teljesítési időszak.

A költségelem olyan rögzített árat vagy költséget is jelenthet, amelyet alapul véve a gazdasági szereplők kizárólag a minőségi szempontok tekintetében versengenek egymással.

A tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérő szervek odaítélési szempontként nem használhatják kizárólag az árat vagy kizárólag a költségeket, illetve ezek használatát meghatározott típusú ajánlatkérő szervre vagy szerződésre korlátozhatják.

[…]

(4) Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.”

12. A „Szerződésteljesítési feltételek” címet viselő 70. cikk értelmében:

„Az ajánlatkérő szerv különös feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy az említett feltételek a 67. cikk (3) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódnak, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban. E feltételek vonatkozhatnak gazdasági, az innovációval kapcsolatos, környezetvédelmi, szociális vagy a foglalkoztatással kapcsolatos megfontolásokra.”

B. Az olasz jog

13. A közbeszerzési törvénykönyv [11] 50. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A szerződésről szóló ajánlati hirdetményeknek, tájékoztatóknak és felhívásoknak a koncessziós szerződések, valamint az építési beruházásokra és nem szellemi jellegű szolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződések, különösen a munkaerő-igényes szerződésekre odaítélése esetében – az Európai Unió elveinek tiszteletben tartásával – az alkalmazott személyzet foglalkoztatása stabilitása előmozdítását szolgáló konkrét szociális záradékokat kell tartalmazniuk, ezek keretében előírva a decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (2015. június 15-i 81. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 51. cikke szerinti ágazati kollektív szerződéseknek a nyertes ajánlattevő általi alkalmazását. Munkaerő-igényes szolgáltatások azok a szolgáltatások, amelyek esetében a munkaerőköltség a szerződés összértékének legalább 50%-a.”

[11] Az adott időpontban hatályos változatban.

14. A közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkének (3) bekezdése szerint:

„Kizárólag a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatra vonatkozó, a legjobb ár-minőség arány alapján meghatározott szempont alapján ítélhetők oda

a) a szociális szolgáltatásokra, kórházi, gondozási intézményi és iskolai étkeztetési szolgáltatásokra, valamint az 50. cikk 1. bekezdésében meghatározott munkaerő-igényes szolgáltatásokra vonatkozó szerződések […];

[…]”

15. A közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja kimondja:

„A legalacsonyabb ár szempontja alkalmazható:

[…]

b) a 3. bekezdés a) pontja szerinti munkaerő-igényes szolgáltatások kivételével az olyan szolgáltatások és árubeszerzések esetében, amelyek szabványosított jellemzőkkel rendelkeznek, vagy amelyek feltételeit a piac határozza meg.”

III. Az alapeljárás tárgya és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

16. A minisztérium 2022. július 14-én többek között áruszállításhoz kapcsolódó munka 2023. évben történő szolgáltatására irányuló, Unión belüli[12] nyílt közbeszerzési eljárást indított.[13] A három évre megújítható szerződés kilenc részből állt. A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás tárgyát a 6. rész képezi.[14] Tekintettel arra, hogy az e részre vonatkozó közbeszerzési szerződés tárgya szabványosított szolgáltatások voltak, odaítélési szempontként a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdése b) pontjának megfelelően a legalacsonyabb ár szerepelt. A Mara s.c.r.l. (a továbbiakban: Mara), a Gruppo SAMIR Global Service s.r.l. (a továbbiakban: Samir) és egy másik ajánlattevő a 6. részre vonatkozó közbeszerzési szerződés tekintetében 100%-os árengedményt ajánlott.[15] A közbeszerzési szerződést sorshúzás útján a Mara részére ítélték oda.

[12] A közbeszerzési törvénykönyv 60. cikkének az adott időpontban hatályos változata alapján.

[13] 3144713 sz. eljárás.

[14] Amelynek tárgya az „*Aeronautica Militare area nord*” (Légierő, északi körzet) (CIG 9351659124 – NUTS-kód: ITH41), és értéke 532 786,89 euró (feltételezett teljes szerződéses alapérték: 5 200 565,31 euró, amely nem tartalmazza héát és/vagy a jogszabályban előírt egyéb adókat és járulékokat). A kérdést előterjesztő bíróság szerint „[az uniós] értékhatár alkalmazása szempontjából, tehát a 2016. évi 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 35. cikke értelmében az ajánlattételhez szükséges dokumentációban a rész – esetleges megújításokhoz szükséges összegeket is tartalmazó – értékeként összesen 3 463 114,72 euró szerepelt, amely nem tartalmazza a héát (és még mindig [az uniós] értékhatár alkalmazása szempontjából a közbeszerzési szerződés összértékeként 33 803 674,52 euró szerepelt, amely nem tartalmazza a héát)”.

[15] A kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, hogy „az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikkének második bekezdése […] a következőképpen szólt: »– figyelembe véve, hogy a kért százalékos árengedmény kizárólag a jutalékra fog vonatkozni – [a munkaerőköltség] […] változatlan marad, mivel a foglalkoztatott munkavállalók munkabérfizetésének alapját az ágazati kollektív szerződés képezi. Az árengedmény tehát nem érinti [a közbeszerzési törvénykönyv] 50. cikkében foglalt, lényegében a foglalkoztatottsági szintek biztosítására és a munkavállalók nemzeti kollektív szerződés alkalmazása révén történő védelmére irányuló célkitűzéseket«”.

17. A Samir a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt megtámadta ezt az odaítélést.[16] 2023. április 11-én[17] az említett bíróság helyt adott a Samir keresetének és megsemmisítette a szóban forgó részre vonatkozó ajánlati felhívást. Úgy ítélte meg, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján a szerződést a legjobb ár–minőség arány alapján kellett volna odaítélni. Tekintettel arra, hogy a szóban forgó szolgáltatások munkaerő-igényesek, a közbeszerzési törvénykönyv – a szabványosított szolgáltatások esetében a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazásáról rendelkező – 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja nem alkalmazható.

18. A Mara a kérdést előterjesztő bíróság előtt fellebbezett az ítélet ellen, a Samir pedig csatlakozó fellebbezést nyújtott be. A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban a Mara többek között azt állította, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja sérti az arányosság elvét, mivel túllépi a 2014/24 irányelv céljainak eléréséhez szükséges mértéket. A legalacsonyabb ár szempontja elfogadható lenne a – jelen ügy tárgyát is képező – nagymértékben szabványosított áruk vagy szolgáltatások esetében, mivel nincs tényleges szükség differenciált műszaki ajánlatok beszerzésére, ami „szükségtelenül bonyolítaná a közbeszerzési eljárást és sértené a közigazgatás megfelelő működésének alkotmányos elvét”. Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikke kimondta, hogy a foglalkoztatott munkavállalók munkabérfizetésének alapját az ágazati kollektív szerződés képezi. Az esetlegesen ajánlott árengedménynek kizárólag a szerződéses jutalékra kellett volna vonatkoznia. „Az árengedmény tehát nem érinti [a közbeszerzési törvénykönyv] 50. cikkében foglalt, lényegében a foglalkoztatottsági szintek biztosítására és a munkavállalók nemzeti kollektív szerződés alkalmazása révén történő védelmére irányuló célkitűzéseket.”[18]

19. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja szerint a szabványosított szolgáltatások esetében a legalacsonyabb ár szempontja alkalmaz*ható*. A munkaerő-igényes szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződéseket azonban az említett törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint kizárólag a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján kell odaítélni.[19] Az állandó nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint a közbeszerzési törvénykönyv 50. cikkének (1) bekezdése és 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti munkaerő-igényes szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződéseket minden esetben a legjobb ár-érték arány szempontja alapján kell odaítélni, még akkor is, ha a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja szerinti szabványosított szolgáltatásokról van szó. Ez összhangban van az olasz alkotmányjog és az uniós jog munkavállalók védelmére vonatkozó elsődleges céljával.[20]

20. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a nemzeti szabályozás alkalmazása az ajánlati felhívás megsemmisítéséhez vezetne, mivel az nem alkalmazta „a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontját”. Tekintettel azonban arra, hogy a munkavállalók – általában e szempont alkalmazása révén biztosított – védelme más szempontok alkalmazásával ugyanilyen mértékben

[16] A Mara beavatkozóként vett részt az említett eljárásban.

[17] 6259. sz. ítélet.

[18] Lásd különösen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 1. pontját.

[19] Úgy tűnik – a Consiglio di Statónak (államtanács) ezt vizsgálnia kell –, hogy az említett, alapügyben eljáró bíróság a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmát a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „legjobb ár–minőség arányra”, nem pedig a 2014/24 irányelv 67. cikke szerinti „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmához kapcsolódó, tágabb értelemben vett jelentésre alkalmazza. Lásd a jelen indítvány 44. és 45. pontját.

[20] Lásd különösen az Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (államtanács plenáris ülése) 2019. május 21-i 8. sz. ítéletét. Ezt az ítélkezési gyakorlatot később a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) ítélkezési gyakorlata is követte.

megvalósult az ajánlati felhívás szabályaiban, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat odaítélési szempontjának alkalmazására vonatkozó kötelezettség nyilvánvalóan túlzottnak, aránytalannak és indokolatlannak tűnik. [21]

21. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) ezért úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az [EUMSZ] 49. és 56. cikkében foglalt elvével, valamint az arányosság [uniós] elvével és a [2014/24] irányelv 67. cikkének (2) bekezdésével a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó, a [közbeszerzési törvénykönyv] 95. cikke (3) bekezdésének a) pontjában és 4. bekezdésének b) pontjában, valamint 50. cikkének (1) bekezdésében foglalt és a Consiglio di Stato (államtanács) teljes ülése által a 2019. május 21-i 8. sz. ítéletben megállapított jogelvből is következő olasz szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amelynek értelmében az ajánlatkérő szerv a szabványosított és ugyanakkor munkaerő-igényes szolgáltatásokra irányuló szerződések esetében még akkor sem írhatja elő odaítélési szempontként a legalacsonyabb árat, ha az ajánlati felhívás szabályai – a munkaerőköltség érintése nélkül – kizárólag a jutalékra vagy a vállalkozás lehetséges hasznára vonatkozóan írja elő az árengedményt?”

IV. A Bíróság előtti eljárás

22. A Mara, a Samir, a francia és az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. A Bíróság írásbeli kérdéseket [22] intézett a felekhez és az érdekeltekhez többek között a 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv hatályára vonatkozóan. A Bíróság arra is felkérte őket, hogy jelezzék, melyik irányelv alkalmazandó a szóban forgó közbeszerzési szerződésre, és hogy az annak odaítélésére vonatkozó szempont eltér-e az alkalmazandó irányelvtől függően. A Mara, az olasz kormány és a Bizottság válaszolt ezekre az írásbeli kérdésekre. Az említett felek a 2025. április 30-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket is tettek, és válaszoltak a Bíróság kérdéseire.

[21] A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Samir csatlakozó fellebbezése megalapozatlan, és hogy a Mara fellebbezésének elbírálása érdekében előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjeszteni.

[22] A Bíróság eljárási szabályzata 62. cikkének 1. §-a alapján.

V. Értékelés

Előzetes megjegyzések – Az alapügyben szóban forgó szerződésre alkalmazandó jogi szabályozásról

23. Előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Consiglio di Stato (államtanács) az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkre, valamint a 2014/24 irányelvre hivatkozott. Ezenkívül a minisztérium által közzétett ajánlati felhívás a jelek szerint lőszerekkel és robbanóanyagokkal kapcsolatos szolgáltatásokra is kiterjedt.[23] A szerződés odaítélési szempontjainak meghatározása érdekében tehát meg kell vizsgálni, hogy a 2009/81 irányelv[24] alkalmazandó-e a közbeszerzési szerződésre.[25]

24. Ami az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk alkalmazását illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós szinten kimerítő harmonizáció tárgyát képező területen tett bármely nemzeti intézkedést az érintett harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog rendelkezései alapján kell megítélni.[26] A 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv egyaránt kimerítő harmonizációt ír elő a hatálya alá tartozó áruk és szolgáltatások tekintetében. Ebből következően, ha az említett irányelvek valamelyike alkalmazandó a 6. részre vonatkozó ajánlati felhívásra, az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkek a jelen eljárással összefüggésben nem relevánsak.

25. A Bíróságnak a 2009/81 irányelv esetleges alkalmazhatóságára vonatkozó írásbeli kérdéseire adott válaszában a Mara azt állította, hogy a szóban forgó szerződés lényegében a be- és kirakodási műveletekre vonatkozik. Mivel a szerződés nem vonatkozik katonai felszerelésekre (például lőszerekre és robbanóanyagokra), nem tartozik a 2009/81 irányelv – annak 2. cikkében meghatározott – hatálya alá. Az olasz kormány szerint nem szükséges meghatározni, hogy melyik irányelv alkalmazandó. Függetlenül attól, hogy a 2009/81 irányelv 47. cikke vagy a 2014/24 irányelv 67. cikke alkalmazandó-e a szóban forgó közbeszerzési szerződésre, mindkét irányelv lehetővé teszi a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat vagy a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazását. A Bizottság úgy véli, hogy a 6. rész keretében nyújtandó szolgáltatások leírása a 2009/81 irányelv 1. cikkének (6) bekezdése és 2. cikkének c) pontja értelmében „közvetlenül kapcsolódhat” „katonai felszerelésekhez”, és hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés az említett irányelv hatálya alá tartozhat. A 2009/81 irányelv 3. cikke és a 2014/24 irányelv 16. cikke által szabályozott, védelmi vonatkozású vegyes közbeszerzési szerződések esetében az utóbbi irányelv (13) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy az uniós jogalkotó bizonyos mérlegelési mozgásteret kívánt hagyni az ajánlatkérőnek az alkalmazandó irányelv megválasztásában.

[23] Amint azt korábban jeleztük, az olasz kormány az írásbeli kérdésekre adott válaszában megerősítette, hogy a szóban forgó szolgáltatásnyújtás lőszerekre és robbanóanyagokra, valamint nem katonai jellegű felszerelésekre vonatkozott.

[24] Leskovec és Škof szerint a 2009/81 irányelv „a közbeszerzésre vonatkozó különös szabályokat állapít meg a védelmi és biztonsági ágazatban azzal a céllal, hogy az EU védelmi piacát nyitottabbá és versenyképesebbé tegye, miközben védi az egyes tagállamok jogos biztonsági érdekeit. A közbeszerzésre vonatkozó különös szabályok révén a [2009/81 irányelv] lehetővé teszi a bizalmas információk védelmét, és megakadályozza a tagállamok alapvető biztonsági érdekeinek veszélyeztetését”. Leskovec, B. és Škof, R., „Use of security exemption as a way to procurection crucial infrastructure projects”, *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, 1. kötet, Beck-Online, 2025, 59. o.; megtekinthető a következő internetcímen: https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1.

[25] A Bíróság előtt lévő ügyiratban nincs arra utaló jel, hogy a tagállamok alapvető biztonsági érdekeire vonatkozó EUMSZ 346. cikk bármilyen módon jelentőséggel bírna a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Ráadásul a felek a tárgyaláson egyetértettek abban, hogy e rendelkezés a jelen eljárás keretében nem releváns. Ezért a jelen indítványban nem foglalkozom tovább az említett rendelkezéssel.

[26] Lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Sisal és társai ítélet (C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672, 32. pont).

26. Elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy a 6. rész értéke meghaladja a 2009/81 irányelv[27] 8. cikkének a) pontjában és a 2014/24 irányelv[28] 4. cikkének b) pontjában meghatározott értékhatárokat.

27. A 2009/81 irányelv alkalmazhatóságát illetően az a tény, hogy a 6. részre vonatkozó ajánlati felhívást a minisztérium tette közzé, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az az említett irányelv hatálya alá tartozzon. Tekintettel azonban arra, hogy a 6. részre vonatkozó szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés tárgyát képező anyagok között nyilvánvalóan lőszerek és robbanóanyagok[29] – és így a 2009/81 irányelv 1. cikkének (6) bekezdése szerinti katonai felszerelések – is szerepelnek, meg kell vizsgálni az említett irányelv 2. cikkét, amely meghatározza az irányelv hatályát.

28. A szóban forgó közbeszerzési szerződés szolgáltatások nyújtására – mintsem áruk vagy felszerelések értékesítésére – vonatkozik. A 2009/81 irányelv 2. cikkének katonai felszerelések szállításáról szóló a) pontja és az említett irányelv 2. cikkének érzékeny felszerelések szállításáról[30] szóló b) pontja tehát nem alkalmazható. A 2009/81 irányelv 2. cikkének c) pontja a katonai felszerelésekhez „közvetlenül kapcsolódó" szolgáltatások nyújtására vonatkozik, míg az irányelv 2. cikkének d) pontja a „*kifejezetten* katonai célú"[31] szolgáltatásokra vonatkozik. Tekintettel arra, hogy a 6. részre vonatkozó szolgáltatásnyújtásra irányuló ajánlati felhívás tárgyát képező anyagok között meglehetősen marginális vagy másodlagos jelleggel szerepelnek lőszerek és robbanóanyagok, úgy vélem, hogy a 2009/81 irányelv 2. cikkének d) pontja nem alkalmazható a 6. részre.[32] A 2009/81 irányelv 2. cikkének c) pontja azonban alkalmazható lehet, mivel a szerződés teljesítése többek között katonai felszerelések szállítására vonatkozik.[33] Ezen túlmenően az ilyen szolgáltatások nyújtása lehetővé teheti a katonai felszerelésekhez való fizikai hozzáférést és az azokkal kapcsolatos érzékeny információkhoz[34] való hozzáférést.[35]

29. A 2014/24 irányelv alkalmazhatóságát illetően úgy vélem, hogy az említett irányelv 1. cikkének (1) bekezdésével és a 2. cikke (1) bekezdésének 9. pontjában szereplő „szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés" meghatározásával összhangban a 6. részre vonatkozó

27 Módosított.

28 Módosított.

29 Hangsúlyozni kell, hogy a robbanóanyagok katonai és polgári célokra egyaránt felhasználhatók. A 2009/81 irányelv (10) preambulumbekezdése azonban kimondja, hogy „[e]zen irányelv alkalmazásában a »katonai felszerelések« kifejezésnek magában kell foglalnia az olyan termékeket is, amelyeket bár eredetileg civil használatra fejlesztettek ki, később átalakítják katonai célokra, és fegyverekként, lőszerekként és háborús eszközökként használnak".

30 A 2009/81 irányelv 1. cikkének (7) bekezdése szerint „»[é]rzékeny felszerelés«, »érzékeny építési beruházás« és »érzékeny szolgáltatás«: biztonsági célokat szolgáló, minősített információkat érintő, megkövetelő és/vagy tartalmazó felszerelés, építési beruházás vagy szolgáltatás".

31 Kiemelés tőlem.

32 Ezt a ténykérdést a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia. Jelen indítvány szempontjából elegendő megjegyezni, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében egyáltalán nem hivatkozott a 2009/81 irányelvre, sem pedig arra, hogy a szóban forgó anyagok között lőszerek vagy robbanóanyagok is szerepelnek.

33 A 2009/81 irányelv (6) preambulumbekezdése „a logisztikai szolgáltatásokkal, szállítással és raktározással kapcsolatos szerződések[re]" vonatkozik. Lásd még az említett irányelv I. mellékletének 10. kategóriáját: „[k]özlekedési mellék- és kiegészítő szolgáltatások"

34 Lásd a 2009/81 irányelv (8) preambulumbekezdését, amely kimondja: „A honvédelmi és biztonsági eszközök kulcsfontosságú szereppel bírnak mind a tagállamok biztonsága és szuverenitása, mind az Unió önállósága szempontjából. Következésképpen a honvédelem és a biztonság területén meghirdetett, áruk beszerzésére vagy szolgáltatásokra irányuló beszerzések gyakran érzékeny jellegűek." A 2009/81 irányelv (9) preambulumbekezdése szerint továbbá „[m]indezek a tényezők sajátos követelményeket támasztanak, nevezetesen az ellátás biztonsága és az információk biztonsága területén. E követelmények elsősorban a fegyveres erőknek szánt fegyverek, lőszerek és hadianyagok beszerzésére (valamint az ezekhez közvetlenül kapcsolódó munkálatokra) […]".

35 Például az ilyen felszerelések jellege, mennyisége és helye. Ez olyan ténykérdés, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

közbeszerzési szerződés odaítélésének elvileg az említett irányelvben foglalt szabályoknak megfelelően kell történnie. A 2014/24 irányelv alkalmazása alól csak az abban kimerítően és kifejezetten felsorolt esetek képezhetnek kivételt.[36]

30. Úgy tűnik, hogy a 6. részre vonatkozó közbeszerzési szerződés tárgya részben a 2009/81 irányelv, részben pedig a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások. A 2009/81 irányelv és a 2014/24 irányelv egyaránt rendelkezik a vegyes szerződésekre alkalmazandó jogi szabályozás meghatározására vonatkozó „kollíziós szabályokról". Így a részben a 2009/81 irányelv, részben pedig többek között a 2014/24 irányelv[37] hatálya alá tartozó szolgáltatásokat tartalmazó vegyes szerződésekre a 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése és a 2014/24 irányelv 16. cikke irányadó.[38]

31. A 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az ilyen vegyes szerződéseket a 2009/81 irányelvnek megfelelően *kell* odaítélni, feltéve hogy az egységes szerződés odaítélését objektív érvek igazolják.[39]

32. A 2014/24 irányelv 16. cikke szerinti kollíziós szabályok összetettebbek, és több eshetőségről rendelkeznek.

33. Amennyiben A közbeszerzési szerződés különböző részei *objektíve elkülöníthetők*, az ajánlatkérő szerv dönthet úgy, hogy az egyes részekre vonatkozóan külön-külön szerződéseket ítél oda, és úgy is, hogy egyetlen szerződést ítél oda.[40] A 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdése egyértelművé teszi, hogy az egyetlen szerződés odaítélésére vonatkozó döntés nem hozható meg azzal a céllal, hogy kizárja a 2014/24 irányelv vagy a 2009/81 irányelv alkalmazását. Amennyiben az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy egyben valósítja meg a közbeszerzést, a szerződés a 2009/81 irányelvnek megfelelően is odaítél*hető*, amennyiben a közbeszerzés egyben, egyetlen szerződés kötésével való megvalósítása *objektív okokból*

[36] Lásd a 2014/24 irányelv 1. cikkének (1) bekezdését és a 2023. szeptember 7-i Bizottság kontra Lengyelország ítéletet (C-601/21, EU:C:2023:629, 69. és 70. pont). Ezenfelül a 2014/24 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy az említett irányelv alkalmazandó a közbeszerzési szerződések odaítélése során, kivéve (a teljes mértékben) a 2009/81 irányelv hatálya alá tartozó szerződéseket. Amint azt a Bizottság a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában kifejtette, „ha a szóban forgó közbeszerzési szerződés kizárólag katonai felszerelésre vonatkozna, a szerződés egésze a 2009/81 irányelv hatálya alá tartozna, és az ajánlatkérő a 2014/24 irányelv rendelkezései szerint nem ítélhetné oda azt".

[37] A 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése valójában 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 irányelvre (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.) hivatkozik. A 2014/24 irányelv 91. cikkével összhangban a 2004/18 irányelv 2016. április 18-i hatállyal hatályát vesztette. A 2004/18 irányelvre való hivatkozásokat a 2014/24 irányelvre való hivatkozásként kell értelmezni.

[38] A 2014/24 irányelv 3. cikke (3) bekezdésének második albekezdésével összhangban, amennyiben egy adott szerződés egy része a 2009/81 irányelv hatálya alá tartozik, a 2014/24 irányelv 16. cikkét kell alkalmazni.

[39] A 2009/81 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy „[a]z egyetlen szerződés odaítélésével kapcsolatos döntést ugyanakkor nem szabad azzal a céllal meghozni, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak ezen irányelv, illetve a […] [2014/24] irányelv hatálya alól". A 2009/81 irányelv (24) preambulumbekezdése szerint „[e]lőfordulhat, hogy az ajánlatkérő szervek/ajánlatkérők kötelesek lesznek egy szerződést odaítélni az ezen irányelv által részben lefedett beszerzésekre, amikor is a beszerzés többi része a […] [2014/24] irányelv hatálya alá tartozik […]. Ez arra az esetre vonatkozik, amikor az adott beszerzéseket objektív okokból nem lehet szétválasztani és külön szerződésekben odaítélni. Ilyen esetekben az ajánlatkérő szerveknek/ajánlatkérőknek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egyetlen egy szerződést ítéljenek oda, feltéve hogy e döntésüket nem azzal a céllal hozzák, hogy bizonyos szerződéseket kizárjanak ezen irányelv, illetve a […] [2014/24] irányelv hatálya alól."

[40] Lásd a 2014/24 irányelv 16. cikkének (2) bekezdését. Hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24 irányelv nem állapít meg kötelező érvényű szabályokat arra vonatkozóan, hogy miként kell meghatározni, hogy egy szerződés különböző részei szétválaszthatók-e vagy sem. Lásd analógia útján a 2014/24 irányelv 3. cikkének (3) bekezdését. Az említett irányelv (11) preambulumbekezdésének második albekezdése azonban kimondja, hogy „[a különböző részek szétválaszthatóságára vonatkozó] döntést eseti alapon kell meghozni, és e tekintetben nem lehet elegendő az ajánlatkérő azon kifejezett vagy feltételezett szándéka, hogy a vegyes szerződés különböző aspektusait oszthatatlannak tekintse, hanem ezt a tényt és az egyetlen szerződés megkötésének szükségszerűségét objektív bizonyítékokkal kell alátámasztani. […] Egyértelművé kell tenni, hogy az egyetlen szerződés megkötését szükségessé tehetik mind műszaki, mind gazdasági jellegű okok." Lásd analógia útján: 2022. augusztus 1-jei Roma Multiservizi és Rekeep ítélet (C-332/20, EU:C:2022:610, 54. pont).

indokolt.[41] Ez azt jelenti, hogy az ajánlatkérő szerv dönt*het* úgy, hogy a szerződést a 2014/24 irányelvvel összhangban ítéli oda, ha egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból indokolt.[42] Ez azt is jelenti, hogy a szerződést a 2014/24 irányelvvel összhangban *kell* odaítélni, ha egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból nem indokolt.[43]

34. A 2014/24 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése többek között előírja, hogy amennyiben egy adott szerződés különböző részei *objektíve nem elkülöníthetők*, a szerződés a 2009/81 irányelvvel összhangban ítél*hető* oda. Ez azt jelenti, hogy az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy a szerződést a 2014/24 irányelvvel összhangban ítéli oda. Ezen túlmenően e döntés nincs feltételekhez kötve.[44]

35. Az olasz kormány az írásbeli kérdésekre adott válaszában jelezte, hogy bár a 6. részre vonatkozó szerződés részei *objektíve elkülöníthetőek*, mégis egyetlen szerződést ítéltek oda. E kormány szerint, mivel a különböző anyagokat egyszerre kell kezelni, ez „megkövetelte" a 6. rész egyetlen ajánlattevő részére történő odaítélését. A Mara és a Bizottság azonban a tárgyaláson úgy érvelt, hogy a szóban forgó szerződés különböző részei *objektíve nem voltak elkülöníthetőek*. Ez végső soron a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozó ténykérdés.

36. A 6. részre vonatkozóan egyetlen ajánlati felhívást tettek közzé.

37. Abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy találja, hogy a 6. részre vonatkozó szerződés különböző részei *objektíve elkülöníthetőek*, hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság előtt lévő ügyiratban nincs olyan információ, amely arra utalna, hogy az említett részre vonatkozóan objektív okokból ne lett volna indokolt egyetlen szerződés odaítélése,[45] vagy hogy az egyetlen szerződés odaítéléséről szóló döntést azzal a céllal hozták volna, hogy kizárják az említett részt a 2009/81 irányelv vagy a 2014/24 irányelv hatálya alól.[46] Ebből az következik, hogy a 2014/24 irányelv 16. cikke értelmében a minisztérium dönthetett arról, hogy a 6. részre vonatkozó szerződést ezen irányelv vagy a 2009/81 irányelv alapján ítéli oda.[47] Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság úgy találja, hogy a 6. részre vonatkozó szerződés különböző részei *objektíve nem elkülöníthetőek*, a szerződés a 2014/24 irányelv vagy a 2009/81 irányelv alapján ítél*hető* oda.[48]

[41] Lásd a 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját. Lásd még a 2014/24 irányelv (13) preambulumbekezdését, amely az említett irányelv alkalmazásának mellőzésére utal, amennyiben egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból indokolt.

[42] Ezzel szemben lásd a 2014/24 irányelv 3. cikke (4) bekezdésének második albekezdését, amely többek között előírja, hogy amennyiben a vegyes szerződés tárgya részben az említett irányelv hatálya alá tartozó, részben pedig az irányelv hatálya alá nem tartozó beszerzést is magában foglal, ha az ajánlatkérő szervek egyetlen szerződés odaítélése mellett döntenek, a szerződésre a 2014/24 irányelv *alkalmazandó* (hacsak az említett irányelv 16. cikke másként nem rendelkezik).

[43] Ebből véleményem szerint az következik, hogy amennyiben egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból nem indokolt, a 2014/24 irányelv elsőbbséget élvez a 2009/81 irányelvvel szemben. Arrowsmith szerint „amennyiben egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból nem indokolt, úgy tűnik, hogy [a 2014/24 irányelv] nem akadályozza meg az egyetlen szerződés odaítélését. Vélhetően – mivel a [2009/81 irányelv elsőbbséget élvez] – a [2014/24 irányelv] csak akkor alkalmazandó, ha egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból indokolt". Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement – Regulation in the EU and UK*, 2. kötet, Sweet & Maxwell, 2018, 220. o.

[44] Ezzel szemben lásd a 2014/24 irányelv 3. cikkének (6) bekezdését, amely szerint „[h]a az adott szerződés különböző részei objektíve nem elkülöníthetők, az alkalmazandó jogi keretet a szerződés *fő tárgya* alapján kell megállapítani". Kiemelés tőlem. Véleményem szerint a szerződés fő tárgyának elemzése nem releváns a 2014/24 irányelv 16. cikkének, vagy akár a 2009/81 irányelv 3. cikkének alkalmazása szempontjából.

[45] Lásd a 2014/24 irányelv 16. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontját.

[46] Lásd a 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének negyedik albekezdését.

[47] Emlékeztetni kell arra, hogy az ajánlatkérő azon lehetősége, hogy megválassza, melyik irányelvet alkalmazza, ahhoz a feltételhez kötött, hogy a 6. részre vonatkozó egyetlen szerződés odaítélése objektív okokból indokolt volt, és az egyetlen szerződés odaítéléséről szóló döntést nem abból a célból hozták, hogy kizárják az említett részt a 2009/81 irányelv vagy a 2014/24 irányelv hatálya alól.

[48] Amint az korábban már említésre került, az ajánlatkérő rendelkezésére álló választási lehetőség nem függ semmilyen további feltételtől.

38. Ebből következően a 2014/24 irányelv 16. cikkének (2) bekezdése és 16. cikkének (4) bekezdése alapján a szóban forgó szerződés elvileg az említett irányelv alapján ítél*hető* oda.

39. Így nyilvánvaló ellentmondás áll fenn egyrészt a 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése – amely a „kell” kifejezést használja –, másrészt a 2014/24 irányelv 16. cikkének (2) bekezdése és 16. cikkének (4) bekezdése között, amelyek az „odaítél*hető*” kifejezést használják. Ez az ellentmondás különösen „szerencsétlen”, mivel a 2014/24 irányelv kifejezetten rendelkezik a korábbi 2009/81 irányelvvel való kölcsönhatásáról. A 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését azonban sem a 2014/24 irányelv, sem más uniós jogszabály nem módosította vagy helyezte hatályon kívül. A szóban forgó rendelkezések szó szerinti értelmezése [49] ezért nem elegendő annak eldöntésére, hogy melyik irányelv alkalmazandó. Ez annál is inkább visszás, mivel a 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése és a 2014/24 irányelv 16. cikke is ÉPPEN ezt a célt szolgálná.

40. E látszólagos ellentmondás ellenére úgy vélem, hogy a szóban forgó rendelkezések összeegyeztethetők a 2014/24 irányelv (13) preambulumbekezdésének fényében, amely kimondja, hogy „[e]gyértelművé kell tenni, hogy az ajánlatkérő szerveket semmi nem akadályozhatja abban, hogy egyes vegyes szerződések esetében a [2009/81] irányelv alkalmazása helyett [a 2014/24] irányelv alkalmazása mellett döntsenek”. Az uniós jogalkotó szándéka a 2014/24 irányelv 16. cikkében foglalt kollíziós szabályok elfogadásával az volt, hogy kiegészítse és lazítsa a többek között a 2009/81 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt szigorúbb kollíziós szabályokat, és lehetővé tegye az ajánlatkérő szervek számára, hogy eldöntsék, [50] melyik irányelvet alkalmazzák. [51]

41. Meg kell jegyezni továbbá, hogy ez a megközelítés teljes mértékben összhangban van a 2009/81 irányelv fő célkitűzésével, amely a honvédelmi felszerelések európai piacának kialakítására [52] és a védelmi ágazati beszerzések verseny előtti tényleges megnyitásának biztosítására [53] irányul, miközben – tekintettel többek között az említett ágazatban szükség esetén nyújtott szolgáltatások érzékeny jellegére [54] – tiszteletben tartja a tagállamok biztonsági érdekeit [55]. Az ajánlatkérő szervek eseti alapon jobban el tudják dönteni, hogy egy adott szerződés valóban a 2009/81 irányelv szerinti *sui generis* szabályok vagy a 2014/24 irányelv szerinti általánosabb, rugalmasabb és versenyt támogató szabályok alkalmazását indokolja-e. Bizonyos esetekben,

[49] A Bíróság kimondta, hogy az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezéséhez nem csak az érintett rendelkezés megfogalmazását, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak az általános rendszerét is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi, valamint az általa követett célkitűzéseket (a 2020. január 30-i Tim ítélet, C-395/18, EU:C:2020:58, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[50] Adott esetben a 2014/24 irányelv 16. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének b) pontjában és negyedik albekezdésében meghatározott feltételek mellett.

[51] Lásd analógia útján: 2022. szeptember 15-i Veridos ítélet (C-669/20, EU:C:2022:684, 31. pont).

[52] Lásd a 2009/81 irányelv (2) preambulumbekezdését. A 2009/81 irányelv jogalapja az EK 47. cikk (2) bekezdése (letelepedési jog), az EK 55. cikk (szolgáltatásnyújtás szabadsága) és az EK 95. cikk (belső piac).

[53] Lásd a 2009/81 irányelv (15) preambulumbekezdését. A 2009/81 irányelv elfogadása előtt a védelem területén kötött szerződések elvileg a 2004/18 irányelv hatálya alá tartoztak. Ezért a 2004/18 irányelv 10. cikke úgy rendelkezett, hogy az irányelvet a védelem terén működő ajánlatkérő szervek által odaítélt közbeszerzési szerződésekre az EK 296. cikkre (jelenleg az EUMSZ 346. cikke) is figyelemmel kell alkalmazni. A Bizottság azonban a „Zöld könyv – A honvédelem közbeszerzése”, COM(2004)608, című dokumentumában megállapította, hogy a védelmi ágazatban a közbeszerzések terén csaknem rendszeressé vált az EK 296. cikkben (jelenleg az EUMSZ 346. cikk) foglalt mentességre való hivatkozás, és egyes tagállamok úgy vélik, hogy az említett rendelkezésben foglalt mentességre automatikusan hivatkozhatnak. A Bizottság ezért úgy vélte, hogy „a közösségi szabályozási keretet ki lehetne egészíteni egy új, kifejezetten a védelmi piacokra vonatkozó törvényhozási eszközzel […]. Ez az irányelv külön szabályozási keretet állapítana meg azokra a szerződésekre, amelyek tárgyuk alapján az EK–Szerződés 296. cikkének az alkalmazási körébe esnek, de amelyekre nézve a kivétel alkalmazása nem indokolt […].” Lásd a 9. oldalt. Arrowsmith szerint „a mentességekkel való visszaélés mindig is fontos kihívást jelentett az EU által elérni kívánt nyitott és integrált védelmi piac kiteljesítése szempontjából, és ez volt az egyik fő aggály, amely a védelmi és biztonsági beszerzésekről szóló külön irányelv elfogadásához vezetett”. Arrowsmith, S., 42. lábjegyzet, i.m. 152. o.

[54] Lásd a 2009/81 irányelv (8) preambulumbekezdését.

[55] Lásd a 2009/81 irányelv (4) preambulumbekezdését.

amikor a szerződés védelmi elemei marginálisak vagy jelentéktelenek – mint a jelek szerint a jelen esetben is[56] –, az ajánlatkérő szerv érdekében állhat a 2014/24 irányelv szabályainak alkalmazása.

42. Ezért úgy vélem, hogy a minisztérium elvileg szabadon megválaszthatta,[57] hogy mely szabályokat alkalmazza, és valójában úgy tűnik,[58] hogy a 2014/24 irányelv szerinti szabályokat alkalmazta. Ez nyilvánvaló a 2014/24 irányelv 27. cikkében foglalt nyílt eljárás alkalmazásából,[59] mivel a 2009/81 irányelv nem tartalmaz ilyen vagy ezzel egyenértékű eljárást.[60]

A szóban forgó szerződés odaítélési szempontja – a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése

43. A szóban forgó szerződés odaítélési szempontjait többek között a 2009/81 irányelv 47. cikke vagy a 2014/24 irányelv 67. cikke alapján kell értékelni, attól függően, hogy melyik irányelv alkalmazandó.[61] Az alkalmazandó uniós szabályokra vonatkozó előzetes megjegyzéseimre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság kérdését a 2014/24 irányelv – különösen annak 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése – és az arányosság elve alapján vizsgálom meg.[62]

44. A 2014/24 irányelv 67. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján kell a közbeszerzési szerződéseket odaítélnie. Az említett irányelv 67. cikke (2) bekezdésének első albekezdése rendkívül tágan határozza meg ezt az előírást. Kimondja, hogy az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján kell azonosítani, és tartalmaz*hat*ja a legjobb ár–minőség arányt. A legjobb ár–minőség arányt az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi[63] és/vagy szociális[64] szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni.[65] A 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében a

[56] Ez némileg nyilvánvaló a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdésekből, amelyek nem hivatkoznak a 2009/81 irányelvre. Ezenkívül maga az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sem utal vagy hivatkozik lőszerekből vagy robbanóanyagokból álló katonai felszerelésre. A Mara előadta továbbá a tárgyaláson, hogy időközben szállítási szolgáltatásokat végez a minisztérium számára, és a szállított áruk között valójában nem szerepel katonai felszerelés.

[57] Lásd többek között: Heuninckx, B., „Mixed procurement involving defence or security", in Caranta, R. and Sanchez-Graells, A. (szerk.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, 2021, 174–175. o.

[58] A kérdést előterjesztő bíróságnak ezt vizsgálnia kell.

[59] Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

[60] Lásd még az olasz kormány írásbeli kérdésekre adott válaszának 3. pontját.

[61] A 2014/24 irányelv (89) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a]z odaítélési szempontok fogalma ezen irányelv központi elemét képezi".

[62] Ha egy ajánlatkérő szerv a 2014/24 irányelv 16. cikkének (2) vagy (4) bekezdése alapján úgy dönt, hogy a szerződést az említett irányelvvel összhangban ítéli oda, akkor teljes mértékben be kell tartania az abban foglalt alkalmazandó szabályokat. Amint azt a Bizottság a meghallgatáson megjegyezte, az ajánlatkérő nem „szemezgethet" bizonyos rendelkezéseket egy másik – például a 2009/81 – irányelvből, még akkor sem, ha az említett ajánlatkérő szerv eleve dönthetett volna úgy, hogy a szerződést ezen irányelv alapján ítéli oda.

[63] Amennyiben az ajánlatkérő úgy dönt, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevőnek ítéli oda a szerződést, elvileg figyelembe veheti a környezetvédelemmel kapcsolatos szempontokat. Lásd ebben az értelemben: 2002. szeptember 17-i Concordia Bus Finland ítélet (C-513/99, EU:C:2002:495, 64. pont, a továbbiakban: Concordia Bus Finland ítélet). Az ügy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) 36. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozott. Ezen irányelv 36. cikkének (1) bekezdése két odaítélési szempontot különböztetett meg, nevezetesen a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot – amely magában foglalta a minőséget és a műszaki értéket – és kizárólag a legalacsonyabb árat. Az említett esetben a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjára való hivatkozás egyenértékű a 2014/24 irányelv 67. cikke szerinti legjobb ár–minőség arányra való hivatkozással. Lásd analógia útján a 2014/24 irányelv (89) preambulumbekezdését.

[64] Lásd analógia útján az 1988. szeptember 20-i Beentjes ítéletet (31/87, EU:C:1988:422, 28–37. pont), amelyben a Bíróság elismerte, hogy az ajánlatkérő szervek elvben előírhatnak a tartósan munkanélküli személyek foglalkoztatására vonatkozó szociális záradékot vagy feltételt. Lásd még: 2000. szeptember 26-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-225/98, EU:C:2000:494, 50. pont); 2010. július 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-271/08, EU:C:2010:426, 55. és 56. pont); 2012. május 10-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-368/10, EU:C:2012:284, 84–88. pont).

[65] Lásd még analógia útján a szerződések teljesítésének feltételeiről szóló 2014/24 irányelv 70. cikkét.

legjobb ár–minőség arányra vonatkozóan felsorolt szempontok nem kimerítő jellegűek.[66] A Concordia Bus Finland ítéletben[67] a Bíróság megerősítette, hogy az ajánlatkérő által a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat[68] kiválasztásához alkalmazott szempontok nem szükségszerűen kizárólag gazdasági jellegűek, mivel más tényezők az ajánlatkérő szempontjából befolyásolhatják valamely ajánlat értékét.

45. Az ajánlatkérő szervek számára az áron vagy a költségeken kívüli további szempontok figyelembe vétele a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében opcionális.[69] Amennyiben az ajánlatkérő szervek úgy döntenek, hogy a szerződés odaítélésekor további szempontokat alkalmaznak, a választott szempontoknak meg kell felelniük az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvének, ezáltal biztosítva az ajánlatok relatív értékének egymással való objektív összehasonlítását, és ennek megfelelően a valódi versenyt. Ebből következően az ajánlatkérő szervek nem rendelkeznek korlátlan mérlegelési jogkörrel a további szempontok megválasztására vonatkozóan.[70]

46. Ezzel szemben a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése egyértelműen és feltétel nélkül előírja, hogy az egyes tagállamok megtilt*hat*ják valamennyi ajánlatkérő szervüknek, hogy „odaítélési szempontként […] kizárólag az árat vagy kizárólag a költségeket [használják]”.[71] Az ilyen tilalom elfogadásának lehetősége a szóban forgó szerződés sajátosságaitól vagy tárgyától függetlenül alkalmazható. E tekintetben a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésére nem vonatkozik semmilyen kivétel vagy eltérés, és így széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamok számára az abban foglalt lehetőség gyakorlása során. Ezenfelül e rendelkezés szövegéből világosan kitűnik, hogy a tagállamok úgy is élhetnek mérlegelési jogkörükkel, hogy az ár vagy költségek alkalmazását meghatározott típusú ajánlatkérő szervre vagy szerződésre korlátozzák.[72] Ez azt jelenti, hogy a tagállamok megtilthatják, hogy meghatározott típusú ajánlatkérő szerv vagy szerződés esetében az árat vagy a költségeket kizárólagos odaítélési szempontként alkalmazzák.

47. A 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti széles mérlegelési jogkörük ellenére a tagállamok az e rendelkezésben foglalt lehetőség gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az EUMSZ alapvető szabályait – különösen az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályokat –, valamint az ezekből eredő elveket, így az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét, amelyeket egyébként a 2014/24 irányelv 18. cikke is tükröz.[73]

66 Lásd a 2014/24 irányelv (92) preambulumbekezdését.

67 Lásd az 55. pontot.

68 A fentiekben foglaltak szerint ez egyenértékű a 2014/24 irányelv 67. cikke szerinti legjobb ár-minőség aránnyal.

69 A 2014/24 irányelv (90) preambulumbekezdésének első albekezdése egyértelművé teszi, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatnak „mindig magában kell foglalnia egy ár- vagy költségelemet”.

70 Lásd: 2018. szeptember 20-i Montte ítélet (C-546/16, EU:C:2018:752, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2022. november 17-i Antea Polska és társai ítélet (C-54/21, EU:C:2022:888, 88–91. pont). Lásd még a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdését és 67. cikkének (4) bekezdését, valamint (90) preambulumbekezdésének első albekezdését.

71 A 2014/24 irányelv (90) preambulumbekezdésének második albekezdése kimondja, hogy „[a]nnak elősegítése érdekében, hogy a közbeszerzés során fokozottan előtérbe kerüljön a minőség, a tagállamok számára engedélyezni kell, hogy – amennyiben ezt megfelelőnek tartják – a »gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat« kiválasztása céljából megtiltsák vagy korlátozzák a kizárólag az ár vagy a költség értékelésén alapuló elbírálást”.

72 Ez a *„qui potest plus, potest minus*” vagy *„qui potest majus potest et minus*” latin maximát vagy elvet tükrözi.

73 Lásd analógia útján a 2021. október 6-i Conacee ítéletet (C-598/19, EU:C:2021:810, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amely a 2014/24 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése szerinti, a szerződések bizonyos ajánlattevői kategóriák számára történő fenntartásának jogára vonatkozott. Lásd még analógia útján a 2020. január 30-i Tim ítéletet (C-395/18, EU:C:2020:58, 45. pont), amely a 2014/24 irányelv 57. cikke szerinti „kizárási okok[ra]” vonatkozott. Lásd a 2014/24 irányelv (1) preambulumbekezdését.

48. Az olasz jogalkotó élt a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében foglalt szűkebb lehetőséggel, amikor elfogadta a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontját és 95. cikke (4) bekezdésének b) pontját, amelyek lényegében úgy rendelkeznek, hogy a munkaerő-igényes szerződéseket – amelyek esetében a munkaerőköltség a szerződés összértékének legalább 50%-a – a legjobb ár–minőség arány alapján kell odaítélni. Ez a követelmény a szabványosított szolgáltatásokra vonatkozóan is érvényes. Ilyen esetekben tehát tilos a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazása. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből úgy tűnik, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja és 4. bekezdésének b) pontja a munkavállalók védelmét szolgálja.[74]

49. A 6. részre vonatkozó szerződés a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja és 95. cikke (4) bekezdésének b) pontja alá tartozik. E rendelkezésekkel ellentétben azonban a 6. részt nem a legjobb ár-minőség arány, hanem a legalacsonyabb ár alapján ítélték oda.[75]

50. A Mara úgy véli, hogy a munkaerő-igényes, szabványosított szolgáltatások esetében a legalacsonyabb ár szempontjának az olasz jog szerinti általános és absztrakt tilalma nyilvánvalóan túlzott, aránytalan és indokolatlan intézkedés, mivel az ilyen szolgáltatások minőségi szempontjai irrelevánsak. Ezenfelül e következtetés nem kérdőjelezhető meg a munkavállalók munkabérének vagy biztonságának védelme érdekében. A jelen ügyben nyújtott árengedmény kizárólag az ajánlattevő lehetséges – a rész értékének 5%-ában meghatározott – hasznán alapult, ami kizárta a munkaerőköltségek eróziójának és/vagy a munkavállalók kárára történő túlzott árengedmények nyújtásának lehetőségét. Az ajánlati felhívás szabályai ezért teljes mértékben összhangban voltak a 2014/24 irányelv 18. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel és a munkavállalók védelmének az említett irányelv (98) preambulumbekezdésében meghatározott céljával. Az arányosság elvének megsértése a jelen ügyben szintén nyilvánvaló, mivel az illetékes nemzeti hatóságok és a nemzeti bíróság megerősítette, hogy a Mara betartotta a munkabér- és biztonsági követelményeket.

[74] Lásd az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 7. pontját, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy az Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (az államtanács plenáris ülése) „a munkaerő-igényes szolgáltatások odaítélése tekintetében a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjának előírását […] munkavédelmi célok megvalósítása indokolja”. Ez nemzeti jogi kérdés, és a szóban forgó nemzeti rendelkezések céljainak meghatározása végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

[75] Ez vezetett a 6. résszel kapcsolatos eljárás Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) általi 2023. április 11-i megsemmisítéséhez. Lásd a jelen indítvány 17. pontját.

51. A Samir,[76] a francia[77] és az olasz[78] kormány, valamint a Bizottság[79] úgy véli, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontjában és 4. bekezdésének b) pontjában szereplő, a legalacsonyabb ár alkalmazására vonatkozó tilalom arányos, mivel a munkavállalók jogait védi és a nyújtott szolgáltatások minőségét biztosítja.

52. Az arányosság elve[80] szerint – amely az uniós jog általános alapelve – a tagállamok által a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek végrehajtása keretében elfogadott olyan szabályok, mint a 67. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének alkalmazását érintő feltételek elfogadását célzó szabályok, nem léphetik túl az említett irányelv céljainak eléréséhez szükséges mértéket.[81]

53. Elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdése nem teszi lehetővé az ár vagy a költségek kizárását a szerződés odaítélésének szempontjai közül.[82] E rendelkezés csupán azt teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy megtiltsák ezek *kizárólagos* odaítélési szempontként való alkalmazását. Az ajánlatkérő szervek a szerződés odaítélése során tehát szabadon választhatnak a releváns szempontok nem kimerítő köréből, amelyek szükségszerűen tartalmazzák az árat és költségeket is. E tekintetben a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontjában és 95. cikke (4) bekezdésének b) pontjában foglalt tilalom korlátozott hatályú, és a kérdést előterjesztő bíróság szerint a munkavállalók védelmét[83] szolgálja. Az olasz jogalkotó absztrakt módon és általános jelleggel kizárja a legalacsonyabb árat mint a munkaerő-igényes szolgáltatások odaítélésének kizárólagos szempontját, ami nem fosztja meg az ajánlatkérő szerveket attól a lehetőségtől, hogy figyelembe vegyék az ilyen szerződések árát vagy költségeit, hanem csupán arra kötelezi őket, hogy ezen túlmenően figyelembe vegyék az ilyen szerződések természetét és sajátos jellemzőit, biztosítva ezáltal, hogy a legjobb ajánlat kerüljön elfogadásra.[84]

[76] A Samir azt állítja, hogy a nyertes ajánlattevő csak a munkaerőköltségnek megfelelő összeget kapott. Ez azt eredményezte, hogy a szerződést sorshúzással ítélték oda, nem pedig más szempontok – például a szolgáltatás minősége – alapján. Azt állítja, hogy a legalacsonyabb ár szempontja negatív hatással van a szolgáltatás minőségére és a munkavállalók jogaira egyaránt. A Samir szerint a szóban forgó esetben a munkavállalóknak minimálbért fizettek, nem pedig a nemzeti ágazati kollektív szerződésben előírt magasabb munkabért.

[77] A francia kormány szerint az ár vagy a költségek lényegében minimális szempontok, amelyeket adott esetben más szempontokkal ki kell egészíteni. Megjegyzi továbbá, hogy az ár vagy a költségek nem szükségszerűen a legfontosabb szempontok. E kormány szerint a 2014/24 irányelv (2), (37), (41), (89)–(94) és (98) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy ezen irányelv célja egyrészt az, hogy költséghatékonyabb módon növelje a közkiadások hatékonyságát a közbeszerzési eljárások során, másrészt pedig az, hogy a közös társadalmi célok – mint például a környezetvédelem, a foglalkoztatás és a társadalmi befogadás előmozdítása vagy a magas színvonalú szociális szolgáltatásnyújtás lehető legjobb feltételeinek biztosítása – támogatása érdekében lehetővé tegye az ajánlatkérő számára a közbeszerzés jobb kihasználását.

[78] Az olasz kormány szerint az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikkének második bekezdésében szereplő, az árengedményekre vonatkozó korlátozás a munkavállalók védelmére vonatkozó rendelkezések kijátszására sarkallhat, a kisebb vállalkozások kárára torzíthatja a versenyt, és – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy is bizonyítja – azonos ajánlatok benyújtására ösztönözhet, ami a Mara számára sorshúzás útján történő odaítélést eredményezett. Az említett kormány megjegyzi továbbá, hogy hosszú távon a vállalkozások a munkavállalók munkabérének rovására próbálhatják meg burkoltan kompenzálni nagyon alacsony vagy nulla hasznukat. A munkaerő-igényes szolgáltatások esetében a munkaerő védelme az ár jelentőségének korlátozása és az ajánlat minőségi szempontjainak ezzel párhuzamos értékelése révén hatékonyabban és átláthatóbban biztosítható.

[79] A Bizottság szerint a munkavállalók munkabérének védelme csak az egyik olyan ok, amely a legjobb ár-minőség arány szempontjának alkalmazását indokolja. Ezenkívül nem zárható ki, hogy a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazása a munkahelyi biztonsági feltételek vagy a szolgáltatás minőségének romlásához vezethet.

[80] Más szempontra – például a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében említett megkülönböztetésmentesség elvére – nem hivatkoztak.

[81] 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 42. pont).

[82] Lásd a 2014/24 irányelv (90) preambulumbekezdésének első albekezdését.

[83] Amely maga a 2014/24 irányelv 67. cikkének (2) bekezdése által is kifejezetten elismert, jogos cél.

[84] Lásd *a contrario*: 2004. október 7-i Sintesi ítélet (C-247/02, EU:C:2004:593, 38–42. pont).

54. A munkaerő-igényes szolgáltatások esetében – beleértve a szabványosított szolgáltatásokat is – nem nyilvánvaló [85], hogy az ár vagy a költségek kivételével minden más szempont teljesen felesleges vagy irreleváns lenne az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó szerződés odaítélése kapcsán. Az ilyen következtetés azon a feltételezésen alapul, hogy az említett szolgáltatások minősége semmilyen módon nem különböztethető meg, és hogy a munkavállalók jogai – valamint egészségük és biztonságuk – minden esetben teljes mértékben biztosíthatók a nemzeti jog és/vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikke alapján.

55. Az a tény, hogy az áron és költségeken kívüli további szempontok fontosak annak érdekében, hogy – konkrétan egy meghatározott ajánlati felhívás esetében és absztrakt módon általában a közbeszerzési szerződések odaítélése kapcsán – a munkavállalók bérszintje [86] mellett egészségük [87] és biztonságuk is garantálva legyen, nyilvánvaló minden munkaerő-igényes szolgáltatás esetében, beleértve a szabványosított szolgáltatásokat is, függetlenül azok ismétlődő jellegétől. [88] Például a legalacsonyabb áron kívüli további odaítélési szempontok jelentősége a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében különösen hangsúlyos a 6. rész esetében, amely többek között lőszerek és robbanóanyagok kezelését írja elő. Ezen túlmenően – amint azt a Samir megjegyzi – a legjobb ár-minőség arány helyett a legalacsonyabb ár szempontjának alkalmazása a képzetlen munkaerő alkalmazását ösztönözheti, ami nemcsak a nyújtott szolgáltatás minőségének, hanem a biztonságnak a rovására is megy. Emellett visszatarthatja az alkalmazotti állomány képzésébe való befektetést is. [89]

56. Bár nem úgy tűnik, hogy a nemzeti jog szóban forgó rendelkezéseit kifejezetten a nyújtott szolgáltatások minőségének védelmére tervezték volna, [90] nem zárható ki, hogy az ilyen szabványosított szolgáltatások teljesítésével megbízott alkalmazotti állomány szervezete, képzettsége és tapasztalata hatással lehet a szerződések teljesítésének színvonalára, következésképpen az ajánlatok gazdasági értékére. [91] E tekintetben a 2014/24 irányelv (93) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a]mennyiben bizonyos szolgáltatások díjazását

[85] A kérdést előterjesztő bíróságnak ezt vizsgálnia kell.

[86] Lásd analógia útján: 2015. november 17-i RegioPost ítélet (C-115/14, EU:C:2015:760, 77. és 79. pont).

[87] Lásd a 2014/24 irányelv (99) preambulumbekezdését, amely az alkalmazottak egészségének védelmét célzó feltételekre utal.

[88] Caranta úgy véli, hogy „az árra túl nagy súlyt helyező szempontok természetesen a munkavállalók körülményeinek romlásához vezetnek, és ez különösen igaz az olyan szerződések esetében, ahol a személyzeti költségek a legjelentősebbek. A szociális dömping elleni küzdelem érdekében a közbeszerzési törvénykönyv 95. cikkének (3) bekezdése a 67. cikk (2) bekezdésének utolsó mondatát hajtja végre, amikor előírja, hogy tilos pusztán az árra vagy a költségekre hivatkozni a szerződések odaítélésekor […] bármely olyan szerződésre vonatkozóan, amelynél a személyzeti költségek a szerződés teljes költségvetésének legalább 50%-át teszik ki”. Caranta, R., „Towards socially responsible public procurement”, *ERA Forum*, 23. kötet, 2022, 158. o.; Megtekinthető a következő internetcímen:: https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5.

[89] Lásd a 2014/24 irányelv (99) preambulumbekezdését, amely a „készségekkel kapcsolatos képzés[re]” utal.

[90] Amint azt már korábban jeleztük, az olasz jogalkotó által kitűzött célok vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

[91] Lásd a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének b) pontját és (94) preambulumbekezdését. Noha e preambulumbekezdés a szellemi szolgáltatásokra – mint például a tanácsadásra vagy az építészeti szolgáltatásokra – irányuló szerződések példájára utal, véleményem szerint nem értelmezhető úgy, hogy a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének b) pontja alól kizárja a szabványosított szolgáltatásokat.

vagy egyes termékek rögzített árát nemzeti rendelkezések szabják meg, egyértelművé kell tenni, hogy az ár–érték arány értékelése során a kizárólag az áron vagy a díjazáson kívül egyéb tényezők továbbra is alapul vehetők”. [92]

57. Észrevételeiben a Mara [93] a Tedeschi és Consorzio Stabile Istant Service ítéletre [94] is hivatkozott, amely olyan nemzeti szabályozásra vonatkozott, amely korlátozza annak a lehetőségét, hogy az alvállalkozásba adott szolgáltatásokra alkalmazandó árak az odaítélő döntésből eredő árhoz viszonyított több mint 20%-kal alacsonyabbak legyenek. [95] A Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy ilyen korlátozás kevésbé vonzóvá teheti azt a lehetőséget, hogy alvállalkozókat lehessen igénybe venni a közbeszerződési szerződés végrehajtásához, mivel e szabályozás korlátozza a költségekben megjelenő azon esetleges versenyelőnyt, amelyet az alvállalkozó munkavállalók képviselnek az e lehetőséggel élni kívánó vállalkozások tekintetében. Márpedig az ilyen elrettentő hatás szembemegy a közbeszerzéseknek a lehető legszélesebb verseny előtti megnyitására, és különösen a kis- és középvállalkozásoknak a közbeszerzésekhez való hozzáférésére irányuló, az e területre vonatkozó irányelvek által elérni kívánt célkitűzésekkel. Ezenfelül a 20%-os korlátozás többek között túlmegy azon, ami ahhoz szükséges, hogy az alvállalkozó munkavállalók részére védelmet lehessen biztosítani a munkabéreket illetően, ugyanis nem hagy teret az ajánlatérő szerv általi, esetről esetre történő értékelésnek, mivel azt azon szociális védelem bármely figyelembevételétől függetlenül kell alkalmazni, amelyet az érintett munkavállalókra alkalmazandó törvények, rendeletek és kollektív szerződések garantálnak.

58. Az említett ügyben kifejtett érvelés nem ültethető át a jelen ügyre. A közbeszerzési törvénykönyv 95. cikke (3) bekezdésének a) pontja és 4. bekezdésének b) pontja szerinti, a munkaerő-igényes, szabványosított szolgáltatások esetében a legjobb ár–minőség arány alkalmazására vonatkozó követelmény nem zár ki automatikusan egyetlen ajánlattevőt sem, és valójában a benyújtott ajánlatok egyedi, többek között – de nem kizárólag – az ár vagy a költségek alapján történő vizsgálatát írja elő.

59. Ezért úgy tűnik – a kérdést előterjesztő bíróságnak ezt vizsgálnia kell –, hogy a szóban forgó, a 2014/24 irányelv 67. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését átültető nemzeti szabályozás alkalmas a munkavállalók védelmére irányuló fő célja biztosítására, nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket, ezért megfelel az arányosság elvének.

[92] Az említett preambulumbekezdés azt is kimondja, hogy „[t]ekintettel arra, hogy az ár–érték arány érdemi szempontok alapján való értékelése igen sokféleképpen lehetséges, kerülni kell a szerződés odaítélésére szolgáló kizárólagos módként a sorshúzás útján való kiválasztást.” Úgy tűnik, hogy a sorshúzás szükségessége a legalacsonyabb ár kizárólagos odaítélési szempontként való alkalmazásából és az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 17. cikkében szereplő azon követelményből adódott, hogy az esetlegesen ajánlott árengedmény kizárólag az ajánlattevő lehetséges hasznán alapulhat, amelyet a ajánlati felhívásban a szerződés értékének 5%-ában határoztak meg. Tekintettel arra, hogy ezeket a merev megkötéseket maga a minisztérium írta elő, nem tűnik valószínűnek, hogy az ajánlattevőknek a 2014/24 irányelv 69. cikke alapján magyarázatot kellett volna adniuk az említett ajánlatkérőnek a nyilvánvalóan kirívóan alacsony összegű ajánlatokról és azoknak az említett irányelv 18. cikkének (2) bekezdése szerinti szociális és munkajogi megfelelőségéről. Amint arra a francia kormány rámutat, az említett irányelv 69. cikke szerinti eljárás megindítása nem automatikus. Először is, ez azt jelenti, hogy a gazdasági szereplőnek olyan ajánlatot kell benyújtania, amelynek ára nyilvánvalóan alulértékelt és alkalmas arra, hogy befolyásolja a szerződés megfelelő teljesítését. Eleve feltételezi továbbá, hogy az ajánlatkérő szervben gyanú merül fel. Végül az utóbbi feladata, hogy lehetőségeihez mérten elvégezze a szükséges ellenőrzéseket.

[93] A Mara úgy véli, hogy a legalacsonyabb ár szempontjának az olasz jogalkotó általi kizárása nem teszi lehetővé az ajánlatkérő szerv eseti alapú értékelését, és az az érintett munkavállalókra alkalmazandó törvények, rendeletek és kollektív szerződések által biztosított szociális védelem figyelembevételétől függetlenül alkalmazandó.

[94] 2019. november 27-i ítélet (C-402/18, EU:C:2019:1023, 59. és 65. pont).

[95] A 20%-os korlátozás kötelező volt.

VI. Végkövetkeztetés

60. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv 67. cikkének (2) bekezdését és az arányosság elvét

úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely megtiltja az ajánlatkérő szerveknek, hogy a munkaerő-igényes és szabványosított szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésének kizárólagos szempontjaként a legalacsonyabb árat alkalmazzák, még akkor sem, ha az ajánlattételi dokumentáció előírja, hogy a szerződés keretében foglalkoztatott személyek munkabérfizetése a vonatkozó nemzeti ágazati kollektív szerződésnek megfelelően történik, és hogy az ajánlott árengedmény kizárólag az ajánlattevő lehetséges hasznán alapulhat.