A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2019. szeptember 26.*

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk – Közbeszerzési szerződések odaítélése – 2014/24/EU irányelv – 71. cikk – Alvállalkozás – Az alvállalkozás igénybevételének a lehetőségét a közbeszerzési szerződésben foglalt teljes összeg 30%-ára korlátozó nemzeti szabályozás”

A C-63/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2018. február 1-jén érkezett, 2017. december 13-i határozatával terjesztett elő

a **Vitali SpA**

és

az **Autostrade per l’Italia SpA**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök (előadó), C. Lycourgos, Juhász E., M. Ilešič és I. Jarukaitis bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Colelli és de V. Nunziata avvocati dello Stato,

– a norvég kormány képviseletében K. H. Aarvik, H. Røstum és C. Anker, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Haasbeek, G. Gattinara és P. Ondrůšek, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, a 2015. november 24-i (EU) 2015/2170 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2015. L 307., 5. o.) módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.; a továbbiakban: 2014/24 irányelv) 71. cikkének, valamint az arányosság elvének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Vitali SpA és az Autostrade per l'Italia SpA között az ez utóbbi által ajánlatkérői minőségében hozott azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyben az előbbit kizárja a közbeszerzési eljárásból.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2014/24 irányelv (1), (41), (100) és (105) preambulumbekezdése a következőket írja elő:

„(1) A közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Ugyanakkor a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések tekintetében a nemzeti közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell megállapítani annak érdekében, hogy az említett elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek, és a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.

[…]

(41) Ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg azoknak az intézkedéseknek a bevezetését, illetve végrehajtását, amelyek a közrend, a közerkölcs, a közbiztonság […] védelme érdekében szükségesek, […] feltéve, hogy a szóban forgó intézkedések összhangban vannak az EUMSZ-szel.

[…]

(78) A közbeszerzésnek igazodnia kell a [kis- és középvállalkozások (kkv)] igényeihez. Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell annak a bevált gyakorlatokat tartalmazó kódexnek az alkalmazására, amelyet a Bizottság »A legjobb gyakorlatok európai kódexe a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételének megkönnyítéséről« című, 2008. június 25-i munkadokumentumában tett közzé, és amely iránymutatást nyújt az ajánlatkérő szervek számára a tekintetben, hogy hogyan használhatják fel a közbeszerzés kereteit a kkv-k részvételét megkönnyítő módon. E célból, illetve a verseny fokozása érdekében az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell mindenekelőtt a közbeszerzések részekre bontására. […]

A tagállamok részére meg kell hagyni azt a lehetőséget, hogy még jobban megkönnyítsék a kkv-k bevonását azáltal, hogy kiterjesztik azon kötelezettség hatályát, amely szerint mérlegelni kell a közbeszerzések több kisebb részre bontásának célszerűségét, az ajánlatkérő szerveket kötelezik arra, hogy indokolják a döntésüket, ha nem tagolják a közbeszerzéseket részekre, vagy bizonyos feltételek esetén kötelezővé teszik a részekre bontást. Ugyanebből a célból azt is engedélyezni kell a tagállamok számára, hogy az alvállalkozók közvetlen kifizetésére szolgáló mechanizmusokról rendelkezzenek.

[…]

(100) Közbeszerzési szerződés nem ítélhető oda olyan gazdasági szereplőnek, amely bűnszervezetben vett részt, vagy amelyet korrupció, az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, terrorcselekmény, pénzmosás, vagy a terrorizmus finanszírozása vádjával bűnösnek találtak.

[…]

(105) Fontos mindazon vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek az alvállalkozók általi betartása, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve az ezen irányelvben felsorolt nemzetközi környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő – feltéve, hogy e szabályok és azok alkalmazása összhangban van az uniós joggal, azokat az illetékes nemzeti hatóságok megfelelő intézkedésekkel, a hatáskörükön belül, például munkaügyi ellenőrző szervek [vagy] környezetvédelmi szervek által biztosítanak.

[…]

[…] Kifejezetten le kell továbbá szögezni, hogy a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy e tekintetben tovább is lépjenek, például azáltal, ha kiterjesztik az átláthatósági kötelezettségeket, lehetővé teszik az alvállalkozóknak való közvetlen fizetésteljesítést, vagy az ajánlatkérő szervek számára lehetővé teszik vagy előírják annak ellenőrzését, hogy az alvállalkozó nincs olyan helyzetben, amely a gazdasági szereplők kizárását vonja maga után. […]

Egyértelműen rendelkezni kell arról is, hogy a tagállamoknak nemzeti joguk keretében továbbra is jogában áll szigorúbb felelősségi szabályokat megállapítani, vagy az alvállalkozóknak való közvetlen fizetésteljesítésekre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseikben további szabályokat megállapítani.”

4 A 2014/24 irányelv 4. cikkének a) pontja szerint ezen irányelvet azokra a szerződésekre kell alkalmazni, amelyeknek a hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében eléri vagy meghaladja az 5 225 000 eurós értékhatárt.

5 Ezen irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében a következőképpen rendelkezik:

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

6 Az említett irányelv „Kizárási okok” című 57. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az ajánlatkérő szervnek ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan az 59–61. cikkel összhangban megállapította, vagy más módon tudomása van arról, hogy az e rendelkezésben felsorolt okok valamelyike miatt jogerősen elítélték.

7 Ugyanezen irányelvnek a „Más szervezetek kapacitásainak igénybevétele” című 63. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az 58. cikk (3) bekezdése szerint meghatározott, a gazdasági és pénzügyi helyzetre vonatkozó kritériumok, valamint az 58. cikk (4) bekezdése szerint meghatározott, a technikai és szakmai alkalmasságra vonatkozó kritériumok tekintetében, a gazdasági szereplő adott esetben és egy adott szerződés vonatkozásában egyéb szervezetek kapacitásait is igénybe veheti, a velük fennálló kapcsolatának jogi természetétől függetlenül. Mindazonáltal a XII. melléklet II. részének f) pontjában foglalt iskolai végzettségekkel és szakképzettségekkel, valamint a releváns szakmai tapasztalattal kapcsolatos kritériumokat illetően a gazdasági szereplők csak akkor vehetik igénybe más szervezet kapacitásait, ha az adott szervezet valósítja meg azokat az építési beruházásokat vagy szolgáltatásokat, amelyekhez e kapacitásokra szükség van. Amennyiben a gazdasági szereplő más szervezetek kapacitásaira kíván támaszkodni, bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv felé, hogy a szükséges erőforrások a rendelkezésére fognak állni; a bizonyítás történhet például oly módon, hogy bemutatja az említett szervezetek erre vonatkozó kötelezettségvállalását.”

8 A 2014/24 irányelv „Alvállalkozás” című 71. cikke a következőket írja elő:

„(1) A 18. cikk (2) bekezdésében említett kötelezettségeknek az alvállalkozók általi betartását a feladat- és hatáskörükön belül eljáró illetékes nemzeti hatóságok megfelelő intézkedései biztosítják.

(2) A közbeszerzési dokumentumokban az ajánlatkérő szerv kérheti az ajánlattevőtől, illetve a tagállam kötelezheti az ajánlatkérő szervet arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy ajánlatában jelölje meg, ha van a szerződésnek olyan része, amelyre vonatkozóan harmadik személlyel alvállalkozói szerződést kíván kötni, és jelölje meg a javasolt alvállalkozókat.

(3) A tagállamok úgy rendelkezhetnek, hogy az alvállalkozó kérésére – és ha a szerződés jellege azt megengedi – az ajánlatkérő szerv az esedékes kifizetéseket köteles közvetlenül az alvállalkozónak átutalni az annak a gazdasági szereplőnek a részére teljesített szolgáltatásokért, árukért vagy építési beruházásokért, amelynek a közbeszerzési szerződést odaítélték (a fővállalkozó). Ezen intézkedések magukban foglalhatnak olyan megfelelő mechanizmusokat, amelyek révén a fővállalkozó kifogást emelhet a jogosulatlan kifizetések ellen. A szóban forgó fizetési módra vonatkozó rendelkezéseket a közbeszerzési dokumentumokban kell meghatározni.

(4) Az (1)–(3) bekezdés nem érinti a fővállalkozó felelősségének kérdését.

(5) Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében, és az ajánlatkérő szerv közvetlen felügyelete mellett a létesítményeknél nyújtott szolgáltatások tekintetében, a szerződés odaítélése után, és legkésőbb a szerződés teljesítésének megkezdésekor az ajánlatkérő szervnek kérnie kell a fővállalkozótól, hogy adja meg az adott építési beruházásba vagy szolgáltatásba bevont alvállalkozóinak nevét, elérhetőségét és jogi képviselőinek nevét, amennyiben ezen adatok az adott időpontban már ismertek. Az ajánlatkérő szervnek kérnie kell a fővállalkozótól, hogy értesítse az ajánlatkérő szervet a fenti adatokban a szerződés időtartama során beállt változásokról, valamint az építési munkákba vagy szolgáltatásokba a későbbiekben bevont új alvállalkozók adatairól.

Az első albekezdéstől eltérve, a tagállamok kötelezhetik közvetlenül a fővállalkozót, hogy adja meg a szükséges információkat.

Amennyiben az e cikk (6) bekezdése b) pontjának céljához szükséges, a kért információhoz csatolni kell az alvállalkozó által tett, az 59. cikkben előírt nyilatkozatot. Az e cikk (8) bekezdése szerinti végrehajtási intézkedések előírhatják, hogy a szerződés odaítélése után bemutatott alvállalkozóknak nyilatkozat helyett tanúsítványokat vagy más kiegészítő iratokat kelljen benyújtaniuk.

Az első albekezdés nem alkalmazandó a beszállítókra.

Az ajánlatkérő szervek kibővíthetik, vagy a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szerveket arra, hogy kibővítsék az első albekezdésben előírt kötelezettségeket, például:

a) az árubeszerzésre irányuló szerződésekre, a nem az ajánlatkérő szerv közvetlen felügyelete mellett a létesítményeknél nyújtott szolgáltatásokra irányuló szerződésekre, vagy az építési beruházásokba vagy szolgáltatási szerződésekbe bevont beszállítókra;

b) a fővállalkozó alvállalkozóinak alvállalkozóira vagy az alvállalkozói láncban lejjebb elhelyezkedő alvállalkozókra.

(6) A 18. cikk (2) bekezdésében említett kötelezettségek megszegésének elkerülése érdekében megfelelő intézkedéseket lehet hozni, például:

a) Amennyiben egy tagállam nemzeti joga az alvállalkozók és a fővállalkozó közös felelősségét előíró mechanizmusról rendelkezik, a szóban forgó tagállamnak biztosítania kell, hogy a vonatkozó szabályokat a 18. cikk (2) bekezdésében említett feltételekkel összhangban alkalmazzák.

b) Az ajánlatkérő szervek az 59., 60. és 61. cikkel összhangban ellenőrizhetik, vagy a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szerveket arra, hogy ellenőrizzék, hogy az alvállalkozók esetében fennállnak-e az 57. cikk szerinti kizárási okok. Ilyen esetekben az ajánlatkérő szervnek kötelezniе kell a gazdasági szereplőt, hogy lépjen azon alvállalkozó helyébe, amelynek esetében az ellenőrzés azt derítette ki, hogy kötelező kizárási okok állnak fenn. Az ajánlatkérő szerv előírhatja, vagy a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet arra, hogy előírja a gazdasági szereplőnek, hogy lépjen azon alvállalkozó helyébe, amelynek esetében az ellenőrzés azt derítette ki, hogy nem kötelező kizárási okok állnak fenn.

(7) A tagállamok a nemzeti jogban szigorúbb felelősségi szabályokat is előírhatnak, illetve a nemzeti jogban részletesebb szabályozást is bevezethetnek az alvállalkozóknak teljesített közvetlen kifizetésekre, például azzal, hogy előírják, hogy az alvállalkozóknak az általuk benyújtandó, közvetlen kifizetés iránti kérelem nélkül is lehet közvetlen kifizetéseket teljesíteni.

(8) Azon tagállamok, amelyek úgy döntöttek, hogy előírják a (3), (5) vagy (6) bekezdés szerinti intézkedéseket, törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések útján és az uniós jogra tekintettel pontosítják az említett intézkedések végrehajtási feltételeit. Ennek során a tagállamok korlátozhatják az intézkedések alkalmazási körét, például bizonyos szerződéstípusok, az ajánlatkérő szervek vagy gazdasági szereplők egyes típusai vagy bizonyos összegek tekintetében.”

Az olasz jog

9 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (a közbeszerzési szerződésekről szóló, 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. április 19-i 91. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 50/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 105. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata a következőket írja elő:

„A (5) bekezdés rendelkezéseire is figyelemmel az esetleges alvállalkozói tevékenység nem haladhatja meg az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra vagy az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződésben foglalt teljes összeg 30%-át.”

10 Az 50/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 105. cikkének (5) bekezdése a következőket mondja ki:

„A 89. cikk (11) bekezdése szerinti építési munkálatok tekintetében és az ugyanezen bekezdésben előírt korlátozások sérelme nélkül az esetleges alvállalkozói tevékenység nem haladhatja meg a munkálatok összegének 30%-át, és objektív indokok nélkül nem osztható fel.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11 A 2016 augusztusában közzétett, közbeszerzési eljárást megindító hirdetménnyel az Autostrade per l’Italia meghívásos közbeszerzési eljárást indított az A8 autópályának a Milano Nord (Olaszország) fizetőkaputól a Lainate (Olaszország) csomópontig egy ötödik sávval történő kiszélesítésével összefüggő munkálatok héa nélkül 85 211 216,84 euró alapösszegben történő odaítélése tárgyában.

12 A Vitalit azzal az indokkal zárták ki a közbeszerzési eljárásból, hogy az 50/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 105. cikkének (2) bekezdésében az alvállalkozás igénybevételére előírt 30%-os felső határt túllépték.

13 A Vitali keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság előtt, amely többek között a közbeszerzési eljárásban való részvételének újbóli engedélyezésére irányult.

14 2018. január 5-i részítéletével a kérdést előterjesztő bíróság a Vitali által e kereset alátámasztására felhozott valamennyi jogalapot elutasított, az olasz jogban az alvállalkozás igénybevételére előírt 30%-os felső határ az uniós joggal való összeegyeztethetetlenségére alapított jogalap kivételével.

15 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy az ilyen mennyiségi felső határ összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel, a 2014/24 irányelv 71. cikkével és az arányosság elvével.

16 E bíróság megjegyzi, hogy a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) kimondta, hogy a nemzeti jogalkotónak jogában áll az alvállalkozás igénybevétele területén az uniós jog releváns rendelkezéseiben előírtaknál szigorúbb felső határokat megállapítani, amennyiben e szigorúbb felső határok egyrészt a társadalmi fenntarthatóság elvei fényében, másrészt pedig az EUMSZ 36. cikkben rögzített, a közrendet és a közbiztonságot is magában foglaló értékekre tekintettel igazolhatók. Az említett bíróság ezenkívül hangsúlyozza, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) úgy véli, hogy a Bíróságnak a közbeszerzési szerződések terén az alvállalkozás igénybevételének mennyiségi felső határaival kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, amely 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.) vonatkozik, nem alkalmazandó a 2014/24 irányelv keretében.

17 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyzi, hogy a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvhez (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.) és a 2004/18 irányelvhez hasonlóan a 2014/24 irányelv semmiféle mennyiségi felső határt nem ír elő az alvállalkozás igénybevételére vonatkozóan. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az a tény, hogy az alvállalkozói tevékenységre a szerződésben foglalt teljes összegéhez képest 30%-os általános felső határt írnak elő, nehezebbé teheti a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások számára a közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférést, és így akadályozza a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának a

gyakorlását. E felső határt elvontan, a szerződés meghatározott százalékában állapítják meg, függetlenül az esetleges alvállalkozók kapacitása vizsgálatának a lehetőségétől, és nem említve az érintett feladatok alapvető jellegét.

18 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem lépi-e túl a kitűzött célok eléréséhez szükséges mértéket.

19 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a letelepedésnek és a szolgáltatásnyújtásnak az [EUMSZ] 49. és [EUMSZ] 56. cikkben foglalt szabadságával, a [2014/24 irányelvnek] az alvállalkozások tekintetében mennyiségi korlátot nem tartalmazó 71. cikkével, valamint az arányosság uniós elvével az [50/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 105. cikke (2) bekezdésének [harmadik mondatában] foglalt olasz szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti közbeszerzési szabályozás, amely szerint az alvállalkozói tevékenység nem haladhatja meg az árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésben foglalt teljes összeg 30%-át?”

20 A Bíróság elnöke a 2018. március 8-i Vitali végzésében (C-63/18, nem tették közzé, EU:C:2018:199) elutasította a kérdést előterjesztő bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése szerinti gyorsított eljárásban való elbírálására irányuló kérelmét.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

21 Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, valamint a 2014/24 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely 30%-ra korlátozza a szerződés azon részét, amelyet az ajánlattevő harmadik személyeknek alvállalkozásba adhat.

22 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy mivel az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés héa nélküli értéke meghaladja a 2014/24 irányelv 4. cikkének a) pontjában előírt 5 225 000 eurós értékhatárt, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet ez utóbbira tekintettel kell megválaszolni.

23 Emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv célja – amint az lényegében annak (1) preambulumbekezdéséből kitűnik –, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélése során biztosítsa különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, különösen az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, az arányosság és az átláthatóság elvének a tiszteletben tartását, és hogy garantálja azt, hogy a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.

24 E célból különösen az említett irányelv a 63. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten meghatározza az ajánlattevők számára azt a lehetőséget, hogy bizonyos feltételek mellett más szervezetek kapacitásait vegyék igénybe, hogy eleget tegyenek a gazdasági szereplők kiválasztása bizonyos szempontjainak.

25 Egyébiránt ugyanezen irányelv 71. cikke, amely kifejezetten az alvállalkozás igénybevételére vonatkozik, a (2) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szerv kérheti az ajánlattevőtől, illetve a tagállam kötelezheti az ajánlatkérő szervet arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy ajánlatában jelölje meg a szerződésnek azt a részét, amelyre vonatkozóan harmadik személlyel alvállalkozói szerződést kíván kötni, valamint a javasolt alvállalkozókat.

26 Ebből következik, hogy a 2014/24 irányelv – az általa hatályon kívül helyezett 2004/18 irányelvhez hasonlóan – megállapítja az ajánlattevők számára azt a lehetőséget, hogy a szerződés teljesítése céljából alvállalkozást vegyenek igénybe, feltéve, hogy az ezen irányelvben előírt feltételek teljesülnek (lásd ebben az értelemben a 2004/18 irányelvvel kapcsolatban: 2016. július 14-i Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet, C-406/14, EU:C:2016:562, 31–33. pont).

27 Ugyanis az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, és amint a 2014/24 irányelv (78) preambulumbekezdéséből kitűnik, a közbeszerzési szerződéseket illetően az Uniónak az az érdeke, hogy a közbeszerzés a lehető legszélesebb versenynek nyíljon meg. Az alvállalkozásba adás hozzájárul e célkitűzéshez, mivel alkalmas arra, hogy elősegítse a kis- és középvállalkozásoknak a közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférését (lásd ebben az értelemben: 2017. április 5-i Borta ítélet, C-298/15, EU:C:2017:266, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 Ezenkívül a Bíróság a 2004/18 irányelv értelmezésére vonatkozó, 2016. július 14-i Wrocław – Miasto na prawach powiatu ítélet (C-406/14, EU:C:2016:562) 35. pontjában kimondta, hogy az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés dokumentációjának olyan kikötése, amely az alvállalkozók igénybevételét e szerződés egy elvontan meghatározott százalékos arányban kifejezett része tekintetében korlátozza, mégpedig függetlenül az esetleges alvállalkozók alkalmassága vizsgálatának lehetőségétől, és nem említve az érintett feladatok lényeges voltát, összeegyeztethetetlen az ezen ítélet alapjául szolgáló jogvita keretében alkalmazandó ezen irányelvvel.

29 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy bár a 2014/24 irányelv 71. cikke lényegében átveszi a 2004/18 irányelv 25. cikkének tartalmát, az az alvállalkozás terén kiegészítő szabályokat állapít meg. Különösen, e 71. cikk az ajánlatkérő szerv számára megállapítja azt a lehetőséget, hogy kérje, vagy akár a tagállam kötelezze őt arra, hogy kérje az ajánlattevőtől, hogy tájékoztassa őt az alvállalkozás igénybevételére irányuló szándékairól, valamint azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérő szerv bizonyos feltételek mellett közvetlenül az alvállalkozó részére teljesítse a fővállalkozó részére nyújtott szolgáltatásokért, árukért vagy építési beruházásokért járó kifizetéseket. Ezenkívül az említett 71. cikk úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szerv vizsgálhatja, vagy a tagállam kötelezheti őt annak vizsgálatára, hogy ezen irányelv 57. cikke alapján fennállnak-e az alvállalkozók tekintetében – többek között a bűnszervezetben való részvétel, korrupció vagy csalás miatt – kizárási okok.

30 Mindazonáltal az uniós jogalkotó azon szándékából, hogy az ilyen szabályok elfogadása révén pontosabban behatárolja azokat a helyzeteket, amelyekben az ajánlattevő alvállalkozást vesz igénybe, nem lehet azt a következtetést levonni, hogy a tagállamoknak ettől kezdve lehetőségük van arra, hogy ezen igénybevételt e szerződés egy elvontan meghatározott, százalékos arányban kifejezett részére korlátozzák az alapügyben szóban forgó szabályozás által előírt felső határhoz hasonlóan.

31 E tekintetben az olasz kormány azzal érvel, hogy a tagállamok a 2014/24 irányelvben kifejezetten felsorolt intézkedésektől eltérő intézkedéseket is megállapíthatnak, különösen a közbeszerzési eljárások során az átláthatóság elve tiszteletben tartásának a biztosítása érdekében, mivel ez az elv ezen irányelv keretében még inkább kifejezésre jut.

32 Konkrétabban e kormány azt a tényt hangsúlyozza, hogy az alvállalkozás igénybevételének alapügyben szóban forgó korlátozása igazolt az Olaszországban fennálló sajátos körülményekre tekintettel, ahol az alvállalkozás igénybevétele mindig is a bűnözési szándék megvalósításához felhasznált eszközök egyike volt. A nemzeti szabályozás azáltal, hogy korlátozza a szerződés alvállalkozásba adható részét, a bűnszervezetek számára kevésbé vonzóvá teszi a közbeszerzésekben való részvételt, ami alkalmas arra, hogy elkerülje a maffia közbeszerzésekbe való beszivárgásának a jelenségét, és hogy ezáltal védje a közrendet.

33 Igaz – amint azt az olasz kormány megjegyzi –, hogy a 2014/24 irányelv (41) és (105) preambulumbekezdése, valamint ezen irányelv egyes olyan rendelkezései, mint a 71. cikk (7) bekezdése, kifejezetten kimondják, hogy a tagállamok a nemzeti jogszabályaikban szabadon írhatnak elő az említett irányelvben az alvállalkozás igénybevétele területén előírtaktól bizonyos tekintetben szigorúbb szabályokat, feltéve, hogy az előbbi szabályok összeegyeztethetők az uniós joggal.

34 Az is kétségtelen – amint különösen a 2014/24 irányelvben előírt minőségi kiválasztási kritériumokból, különösen az 57. cikkének (1) bekezdésében szereplő kizárási okokból következik –, hogy az uniós jogalkotó ilyen rendelkezések elfogadásával el kívánta kerülni, hogy az e cikkben előírt feltételek mellett jogerősen elítélt gazdasági szereplők részt vegyenek a közbeszerzési eljárásban.

35 Hasonlóképpen, a 2014/24 irányelv (41) preambulumbekezdése előírja, hogy ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg azoknak az intézkedéseknek a bevezetését vagy végrehajtását, amelyek többek között a közrend, a közerkölcs és a közbiztonság védelme érdekében szükségesek, feltéve, hogy ezen intézkedések összhangban vannak az EUM-Szerződéssel, míg ezen irányelv (100) preambulumbekezdése pontosítja, hogy a közbeszerzési szerződéseket nem lehet többek között a bűnszervezetben részt vevő gazdasági szereplők részére odaítélni.

36 Ráadásul az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok számára bizonyos mérlegelési mozgásteret kell biztosítani az átláthatósági kötelezettség tiszteletben tartásának a biztosítását célzó intézkedések elfogadására vonatkozóan, amely kötelezettség valamennyi közbeszerzési eljárásban irányadó az ajánlatkérőkre. A tagállamok ugyanis a rájuk jellemző sajátos történelmi, jogi, gazdasági és társadalmi szempontokat figyelembe véve megfelelőbben tudják azonosítani azokat a helyzeteket, amelyek kedvezhetnek az e kötelezettség tiszteletben tartását sértő magatartások megjelenésének (lásd ebben az értelemben: 2015. október 22-i Impresa Edilux és SICEF ítélet, C-425/14, EU:C:2015:721., 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 Konkrétabban, a Bíróság már megállapította, hogy a szervezett bűnözés közbeszerzések területére való beszivárgásának jelensége elleni küzdelem olyan jogszerű célkitűzésnek minősül, amely igazolhatja az EUM-Szerződés közbeszerzési eljárások keretében alkalmazandó alapvető szabályainak és általános elveinek a korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2015. október 22-i Impresa Edilux és SICEF ítélet, C-425/14, EU:C:2015:721., 27. és 28. pont).

38 Mindazonáltal, még ha feltételezzük is, hogy az alvállalkozás igénybevételére vonatkozó mennyiségi korlátozás alkalmas is az ilyen jelenség elleni küzdelemre, az olyan korlátozás, mint amelyről az alapügyben szó van, meghaladja az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

39 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az ajánlatkérő szerveknek az egész eljárás során tiszteletben kell tartaniuk a közbeszerzési szerződések odaítélésének a 2014/24 irányelv 18. cikkében rögzített elveit, amelyek között szerepel az egyenlő bánásmód, az átláthatóság és az arányosság elve is (2018. szeptember 20-i Montte ítélet, C-546/16, EU:C:2018:752, 38. pont).

40 Márpedig, különösen – amint arra a Bíróság a jelen ítélet 30. pontjában emlékeztetett – az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás általános és elvont módon tiltja alvállalkozásnak olyan igénybevételét, amely meghaladja az érintett közbeszerzési szerződés meghatározott százalékarányát, így e tilalom a szóban forgó szerződés által érintett gazdasági ágazattól, az építési beruházások természetétől vagy az alvállalkozók kilététől függetlenül alkalmazandó. Egyébiránt az ilyen általános tilalom nem hagy teret az ajánlatkérő által elvégzendő eseti mérlegelésre (lásd analógia útján: 2017. április 5-i Borta ítélet, C-298/15, EU:C:2017:266, 54. és 55. pont).

41 Ebből következik, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás keretében valamennyi szerződés esetében az érintett építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatások jelentős részét magának az ajánlattevőnek kell megvalósítania, ellenkező esetben automatikusan

kizárják a közbeszerzési eljárásból, ideértve azt az esetet is, ha az ajánlatkérő szerv ellenőrizni tudja az érintett alvállalkozók azonosságát, és ha az ellenőrzést követően úgy véli, hogy ilyen tilalom nem szükséges a szóban forgó szerződés keretében a szervezett bűnözés elleni küzdelemhez.

42 Amint a Bizottság hangsúlyozza, a kevésbé korlátozó intézkedések – a 2014/24 irányelv 71. cikkében előírt és a jelen ítélet 29. pontjában említett intézkedésekhez hasonlóan – alkalmasak az olasz jogalkotó által kitűzött cél elérésére. Egyébként pedig, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, az olasz jog már számos, kifejezetten arra irányuló intézkedést előír, hogy megtiltsák a közbeszerzésekhez való hozzáférést az azzal gyanúsított vállalkozásoknak, hogy valamely maffiához tartoznak, vagy legalábbis az országban működő fő bűnszervezetek érdekeihez kapcsolatok fűzik.

43 Következésképpen az alvállalkozás igénybevételének olyan korlátozása, mint amelyről az alapügyben szó van, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a 2014/24 irányelvvel.

44 E következtetést nem kérdőjelezheti meg az olasz kormány által előadott azon érv sem, amely szerint a nemzeti jog értelmében az ajánlatkérő által elvégzendő ellenőrzések nem hatékonyak. Az ilyen körülmény ugyanis, amely – amint az magából az ugyanezen kormány észrevételeiből kitűnik – ezen ellenőrzések különös módozataiból következik, egyáltalán nem enyhíti az alapügyben szóban forgó nemzeti intézkedés korlátozó jellegét. Végül, az olasz kormány a jelen ügyben egyáltalán nem bizonyította, hogy a 2014/24 irányelv 71. cikkében előírt különböző szabályok, amelyekkel a tagállamok korlátozhatják az alvállalkozás igénybevételét, valamint az alvállalkozók ezen irányelv 57. cikke alapján lehetővé tett és annak 71. cikke (6) bekezdésének b) pontjában hivatkozott kizárási okai nem hajthatók végre oly módon, amely lehetővé tenné az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás által követett cél elérését.

45 A fenti megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely 30%-ra korlátozza a szerződés azon részét, amelyet az ajánlattevő harmadik személyeknek alvállalkozásba adhat.

A költségekről

46 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

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

A 2015. november 24-i (EU) 2015/2170 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, amely 30%-ra korlátozza a szerződés azon részét, amelyet az ajánlattevő harmadik személyeknek alvállalkozásba adhat.

Aláírások