A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2025. március 13.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzések odaítélése az Európai Unióban – 2014/24/EU irányelv – 25. cikk – Olyan harmadik ország gazdasági szereplői, amely nem kötött a közbeszerzésekhez való hozzáférést kölcsönösen és egyenlő módon biztosító nemzetközi megállapodást az Unióval – E gazdasági szereplők »nem kevésbé kedvező bánásmódhoz« való jogának hiánya – Az ilyen gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból a nemzeti jogszabály alapján történő kizárása – Az Unió kizárólagos hatásköre”

A C-266/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) a Bírósághoz 2022. április 20-án érkezett, 2022. március 23-i határozatával terjesztett elő

a **CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd**,

az **Astra Vagoane Călători SA**

és

az **Autoritatea pentru Reformă Feroviară**,

az **Alstom Ferroviaria SpA**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos, a harmadik tanács elnöke, a negyedik tanács elnökeként eljárva (előadó), S. Rodin és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

* Az eljárás nyelve: román.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd és Astra Vagoane Călători SA képviseletében D. Cristea avocat,

– az Autoritatea pentru Reformă Feroviară képviseletében D. Feraru, S. A. Roşeanu és I.-D. Şohan, meghatalmazotti minőségben,

– az Alstom Ferroviaria SpA képviseletében C. Ciolan és O. Gavrilă avocates,

– az osztrák kormány képviseletében J. Schmoll, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2023. május 11-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.) 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjának, 18. cikke (1) bekezdésének, 25. cikkének és 49. cikkének, valamint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, valamint az Astra Vagoane Călători SA (a továbbiakban együtt: társulás) és az Autoritatea pentru Reformă Feroviară (vasúti felújításokért felelős hatóság, Románia; a továbbiakban: ARF), valamint az Alstom Ferroviaria SpA között az ARF azon határozata tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely e társulást azzal az indokkal zárta ki egy villamos motorvonatok értékesítésére, valamint e motorvonatok karbantartására és javítására irányuló szolgáltatások nyújtására irányuló közbeszerzési eljárásból, hogy a CRRC Qingdao Sifang, amely az említett társulás vezetője, Kínában letelepedett társaság.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2014/24 irányelv

3 A 2014/24 irányelv (1) és (17) preambulumbekezdése kimondja:

„(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.

[…]

(17) [A többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló] 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal [HL 1994. L 336., 1. o.] a Tanács jóváhagyta különösen a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzésről szóló megállapodását (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás). A közbeszerzésről szóló megállapodás célja a közbeszerzési szerződésekkel összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világkereskedelem liberalizálása és bővítése céljából. A közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete és az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függelékének, továbbá az Európai Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében az ajánlatkérőknek úgy kell teljesíteniük az említett megállapodások alapján fennálló kötelezettségeiket, hogy ezt az irányelvet alkalmazzák azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek a megállapodások aláíró felei.”

4 Ezen irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének (1) bekezdése a következőket mondja ki:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

10. »gazdasági szereplő«: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja;

[…]

13. »közbeszerzési dokumentum»: minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő szerv a beszerzés vagy az eljárás elemeinek leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, ideértve az eljárást megindító hirdetményt, az eljárást megindító felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztatót, a műszaki leírást, az ismertetőt, a javasolt szerződéses feltételeket, a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők által benyújtandó dokumentumok formátumait, az általánosan alkalmazandó kötelezettségekre vonatkozó információt és minden egyéb dokumentumot;

[…]”

5 Az említett irányelv „Szerződések a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban” című 7. cikke értelmében:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó olyan közbeszerzési szerződésekre és tervpályázatokra, amelyeket [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről

és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i] 2014/25/EU [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.)] alapján az említett irányelv 8–14. cikkében szereplő egy vagy több tevékenységet folytató ajánlatkérő szervek ítélnek oda vagy szerveznek meg, és amelyeket e tevékenységek végzésére ítélnek oda […]”

6 A 2014/24 irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

7 Az említett irányelvnek „A közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek” című 25. cikke a következőképpen szól:

„Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá vonatkoznak rájuk az Uniót kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e közbeszerzésről szóló megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

8 Ezen irányelv „Nyílt eljárás” címet viselő 27. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„A nyílt eljárásokban bármely érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet az eljárást megindító felhívás alapján.

[…]”

9 Ugyanezen irányelvnek „A szerződésről szóló hirdetmények” címet viselő 49. cikke értelmében:

„A 26. cikk (5) bekezdése második albekezdésének és a 32. cikk sérelme nélkül minden eljárás esetében hirdetményt kell az eljárást megindító felhívásként alkalmazni. Az eljárást megindító hirdetménynek az V. melléklet C. részében meghatározott információkat kell tartalmaznia, és azt az 51. cikknek megfelelően kell közzétenni.”

A 2014/25 irányelv

10 A 2014/25 irányelv (2) és (27) preambulumbekezdése kimondja:

„(2) A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők tekintetében annak érdekében, hogy a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny, rendelkezéseket kell kidolgozni a bizonyos érték feletti szerződésekre vonatkozó közbeszerzési eljárások koordinációjára. Ez a koordináció 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 a biztosításához szükséges. […]

[…]

(27) A [94/800 határozattal] a Tanács jóváhagyta különösen [a közbeszerzésről szóló megállapodást]. A közbeszerzésről szóló megállapodás célja a közbeszerzési szerződésekkel összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világkereskedelem liberalizálása és bővítése céljából. A közbeszerzésről szóló megállapodás 3., 4. és 5. melléklete és az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá az Európai Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében a közszolgáltató ajánlatkérőknek úgy kell teljesíteniük az említett megállapodások alapján fennálló kötelezettségeiket, hogy ezt az irányelvet alkalmazzák azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek a megállapodások aláíró felei.”

11 Ezen irányelv „Közlekedési szolgáltatások” című 11. cikke a következőket írja elő:

„Ezt az irányelvet alkalmazni kell a vasúton, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységekre.

Közlekedési szolgáltatások esetében akkor lehet hálózat meglétéről beszélni, ha a szolgáltatást valamely tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például az útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik.”

12 Az említett irányelvnek „A közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek” című 43. cikke értelmében:

„Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 3., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá vonatkoznak rájuk az Európai Uniót kötelező nemzetközi megállapodások, a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett közszolgáltató ajánlatkérők az említett megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Európai Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

13 Ezen irányelv „Nyílt eljárás” címet viselő 45. cikkének (1) bekezdése ekképp rendelkezik:

„A nyílt eljárásokban bármely érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet az eljárást megindító felhívás alapján.

[…]”

A román jog

14 A 2016. május 19-i Legea nr. 98/2016 privind achiziţiile publice (a közbeszerzésekről szóló 98/2016. sz. törvény; Monitorul Oficial al României, I. rész, 2016. május 23-i 390. szám) 2020. április 3-án hatályos változata (a továbbiakban: közbeszerzési törvény) 3. cikke (1) bekezdésének jj) pontja a „gazdasági szereplő” fogalmát úgy határozta meg, mint „bármely közjogi vagy magánjogi természetes vagy jogi személy, illetve ilyen személyek csoportja vagy társulása, beleértve két vagy több szerv ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon jogszerűen kínálja építési beruházások és/vagy építmény kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását.”

15 A közbeszerzési törvény 236. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) E törvényt a hatálybalépését követően indított odaítélési eljárásokra kell alkalmazni.

(2) Az e törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő odaítélési eljárásokra az odaítélési eljárás megindításakor hatályos törvényt kell alkalmazni.

(3) E törvényt a hatálybalépése után kötött közbeszerzési szerződésekre/keretmegállapodásokra is alkalmazni kell.

(4) Az e törvény hatálybalépése előtt megkötött közbeszerzési szerződésekre/keretmegállapodásokra a megkötésük napján hatályos törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a megkötésüket, módosításukat, értelmezésüket, joghatásukat, végrehajtásukat és felmondásukat illetően.”

16 A 2021. március 31-i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor normative în domeniul achizițiilor publice (a közbeszerzések területére vonatkozó egyes normatív aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet, Monitorul Oficial al României, I. rész, 346. sz., 2021. április 5.; a továbbiakban: OUG 25/2021), amely 2021. április 5-én lépett hatályba, módosította a közbeszerzési törvény több rendelkezését.

17 Az OUG 25/2021 V. cikke értelmében:

„Azokra az odaítélési eljárásokra, amelyek keretében a gazdasági szereplők e [sürgősségi] kormányrendelet hatálybalépésekor már benyújtották ajánlatukat, az ezen eljárások megindításának időpontjában hatályos jogszabályok vonatkoznak.”

18 Az OUG 25/2021 által módosított közbeszerzési törvény 3. cikke (1) bekezdésének jj) pontja a „gazdasági szereplő” fogalmát úgy határozza meg, mint „bármely közjogi vagy magánjogi természetes vagy jogi személy, illetve ilyen személyek csoportja vagy társulása, beleértve két vagy több szerv ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon jogszerűen kínálja építési beruházások kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását, és:

i. az [Unió] valamely tagállamában;

ii. az Európai Gazdasági Térség (EGT) valamely tagállamában;

iii. amennyiben a [közbeszerzésről szóló megállapodás] I. függeléke 1., 2., 4. 5., 6. és 7. mellékletének hatálya alá tartozik, az e megállapodást aláíró harmadik országokban;

iv. az [Unióhoz] való csatlakozásra váró harmadik országokban;

v. olyan harmadik országokban telepedett le, amelyek nem tartoznak az iii. pont hatálya alá, de amelyek olyan más nemzetközi megállapodásokat kötöttek, amelyek arra kötelezik az [Uniót], hogy biztosítsa a közbeszerzési szerződések piacához való szabad hozzáférést;”

19 A 25/2021 OUG által módosított közbeszerzési törvény 49. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) Az ajánlatkérő szerveknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

(2) Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás I. függelékének 1., 2., 4. 5., 6. és 7. melléklete […], valamint az [Uniót] kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az [Unió] építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

20 Az OUG 25/2021 által módosított közbeszerzési törvény 53. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Az ajánlatkérő szerv kizár a közbeszerzési eljárásból minden, egyéni ajánlattevőnek/társult ajánlattevőnek/részvényesnek/szerződő félnek/alvállalkozónak minősülő olyan természetes vagy jogi személyt, aki vagy amely nem tartozik a 3. cikk (1) bekezdésének jj) pontjában szereplő fogalommeghatározás alá. […]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21 2020. április 3-án az ARF nyílt ajánlati felhívás útján közbeszerzési eljárást indított „20 új, RE-IR elnevezésű interregionális villamos motorvonat, valamint a szóban forgó vonatok üzemeltetéséhez szükséges karbantartási és javítási szolgáltatások beszerzése” tárgyában.

22 2021. április 19-én két gazdasági szereplő, a társulás és az Alstom Ferroviaria nyújtott be ajánlatot.

23 2021. november 2-án az ARF közzétette a szóban forgó közbeszerzési eljárásra vonatkozó végleges odaítélési jegyzőkönyvet, amelyben kizárta a társulást, és a szerződést az Alstom Ferroviaria részére ítélte oda. A kizárási indoka azon alapult, hogy a társulás vezetője, a CRRC Qingdao Sifang nem tartozik az OUG 25/2021 által módosított közbeszerzési törvény 3. cikke (1) bekezdésének jj) pontja értelmében vett „gazdasági szereplő” fogalma alá, tekintettel arra a körülményre, hogy létesítő okirat szerinti székhelye Kínában található.

24 2021. november 11-én a társulás kizárását vitatva kifogást nyújtott be a Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilorhoz (jogviták elbírálásával foglalkozó nemzeti tanács, Románia; a továbbiakban: CNSC). E kifogás keretében a társulás arra hivatkozott, hogy ez a kizárás az OUG 25/2021 visszamenőleges hatályán alapul, amely ellentétes a román alkotmánnyal és az uniós joggal.

25 A CNSC 2022. január 31-i határozatával az alábbi indokok alapján utasította el e kifogást.

26 Először is, e szerv megállapította, hogy a Kínai Népköztársaság nem felel meg az OUG 25/2021 által módosított, a közbeszerzési törvény 3. cikke (1) bekezdése jj) pontjának i–v. alpontjában előírt egyik feltételnek sem.

27 Másodsorban a CNSC megállapította, hogy a társulás 2021. április 19-én, azaz az OUG 25/2021 hatálybalépését, azaz 2021. április 5-ét követően nyújtotta be ajánlatát.

28 Harmadsorban e szerv hangsúlyozta, hogy az OUG 25/2021 V. cikke értelmében azokra a közbeszerzési eljárásokra, amelyek keretében a gazdasági szereplők e sürgősségi kormányrendelet hatálybalépésének időpontjában már benyújtották ajánlataikat, vonatkoznak kizárólag az ezen eljárások megindításának időpontjában hatályos jogszabályok. Ezzel szemben azokat a közbeszerzési eljárásokat, amelyek keretében 2021. április 5-ig, vagyis az OUG 25/2021 hatálybalépésének időpontjáig nem nyújtottak be ajánlatot, ez utóbbi kormányrendelet szabályozza.

29 2022. február 14-én a társulás a CNSC határozatával szemben keresetet nyújtott be a Curtea de Apel Bucureștihez (bukaresti ítélőtábla, Románia), a kérdést előterjesztő bírósághoz.

30 Keresetében a társulás arra hivatkozott, hogy egy közbeszerzési eljárás szabályainak ezen eljárás során történő módosítása az uniós jog több elve, különösen a bizalomvédelem elve, a jogbiztonság elve, a visszaható hatály tilalma, az átláthatóság elve és az egyenlő bánásmód elve megsértésének minősül.

31 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az OUG 25/2021 módosította a közbeszerzési eljárások jogi keretét, és újrafogalmazta a közbeszerzési eljárásokban való részvétel egyes általános szabályait a 2014/24/EU irányelv 25. cikkének megfelelően, amely cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kizárólag az azon megállapodásokat aláíró harmadik államok gazdasági szereplői számára biztosítsanak a tagállamok gazdasági szereplői számára biztosítottal azonos bánásmódot, amelyekre az említett rendelkezés hivatkozik.

32 Az OUG 25/2021 preambulumában a román kormány az utóbbi években kialakult azon helyzetre utalt, hogy a közbeszerzési eljárásokban a harmadik államok ajánlattevői számának növekedése volt megfigyelhető, akik vagy amelyek kevesebb garanciát nyújtottak az olyan követelményeknek való megfelelés tekintetében, mint például a tanúsított minőségi szabványok, a környezetvédelemmel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos előírások, a munkafeltételekre és a szociális védelemre vonatkozó követelmények, valamint a versenypolitikák.

33 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a 2014/24 irányelv 25. cikke az e rendelkezésben említett gazdasági szereplőkkel szembeni bánásmódot illetően nem tesz különbséget aszerint, hogy e gazdasági szereplők mikor nyújtották be ajánlataikat azon közbeszerzési eljárásokban, amelyekben részt vesznek.

34 E bíróság arra keresi a választ, hogy egyrészt a jogbiztonságnak és a bizalomvédelemnek az uniós jogban előírt elve, illetve, másrészt, az egyenlő bánásmódnak, az átláthatóságnak és az arányosságnak a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjával és 49. cikkével összhangban értelmezett 18. cikke (1) bekezdésében előírt elvének tiszteletben tartása milyen mértékben biztosított abban az esetben, ha egy ajánlattevőt egy tagállam kormánya által elfogadott, olyan törvényerejű jogszabály alapján zárnak ki, amely a „gazdasági szereplő” nemzeti jog szerinti fogalmát a hirdetmény közzétételét követően módosítja.

35 E körülmények között a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével az a nemzeti szabályozás, amely 2021. április 5-i hatállyal átültette a [2014/24 irányelv] 25. cikkét, és amely előírta, hogy az ezen uniós rendelkezések hatálya alá nem tartozó gazdasági szereplők csak akkor vehetnek továbbra is részt a közbeszerzési eljárásokban, ha e jogszabály-módosítás hatálybalépésének időpontjáig nyújtottak be ajánlatokat?

2) Ellentétes-e az egyenlő bánásmódnak, az átláthatóságnak és az arányosságnak a közbeszerzésről szóló [2014/24] irányelv 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjával és 49. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikke (1) bekezdésében foglalt elvével egy ajánlattevőnek a tagállam kormánya által elfogadott, a gazdasági szereplő fogalmát módosító új rendelkezést tartalmazó törvényerejű jogszabály alapján azon odaítélési eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően történő kizárása, amelyben e gazdasági szereplő részt vesz?”

A Bíróság előtti eljárás

36 A negyedik tanács elnöke 2023. szeptember 28-i határozatával a Bíróság eljárási szabályzatának 55. cikke értelmében a C-652/22. sz. Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ügyben meghozandó ítélet kihirdetéséig felfüggesztette a jelen ügyben folytatott eljárást.

37 2024. október 23-án, a 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet (C-652/22, EU:C:2024:910) kihirdetését követően folytatták az eljárást.

A Bíróság hatásköréről

38 Az ARF és az Alstom Ferroviaria azt állítja, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az előterjesztett kérdések vizsgálatára, mivel azok valójában nem az uniós jog értelmezésére, hanem a nemzeti jog szabályainak értelmezésére és a tények értékelésére vonatkoznak, ami a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.

39 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 19. cikk (3) bekezdésének b) pontja és az EUMSZ 267. cikk első bekezdése értelmében a Bíróság elsősorban az uniós jog értelmezésére tekintettel rendelkezik hatáskörrel arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárásban határozzon.

40 A jelen ügyben nem vitatható, hogy az előterjesztett kérdések az uniós jog rendelkezéseinek és elveinek értelmezésére irányulnak.

41 Következésképpen a Bíróság hatáskörrel rendelkezik e kérdések megválaszolására.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

42 Az ARF és az Alstom Ferroviaria azt állítja, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, mivel nem relevánsak az alapjogvita megoldása szempontjából. E tekintetben az ARF megjegyzi, hogy a CRRC Qingdao Sifang, amelyet kizártak az alapügyben szóban forgó közbeszerzési

eljárásból, a Kínai Népköztársaság területén rendelkezik székhellyel, amely nem kötött az Unióval a közbeszerzési piacokhoz való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást. Ebből következik, hogy e társaság nem tartozik a 2014/24 irányelv hatálya alá.

43 Az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk által létrehozott együttműködés keretében kizárólag az ügyben eljáró és a meghozandó határozatért felelős nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni. Ennélfogva az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálását, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2025. január 16-i Banco de Santander [Az egyéni fogyasztók képviselete] ítélet, C-346/23, EU:C:2025:13, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Márpedig a jelen ügyben nem teljesülnek azok a feltételek, amelyek alapján a Bíróság megtagadhatja az előterjesztett kérdésekről való határozathozatalt.

45 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis arra keresi a választ, hogy ellentétes-e az uniós joggal a társulásnak az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárásból egy olyan nemzeti jogszabály alapján történő kizárása, amely a 2014/24 irányelv 25. cikkének átültetése érdekében módosította a „gazdasági szereplő” fogalmát. E körülmények között nem tűnikúgy, hogy az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmiféle kapcsolatban nem áll az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve hogy a felvetett probléma hipotetikus jellegű.

46 Kétségtelen, hogy a 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet (C-652/22, EU:C:2024:910) 45., 51. és 67. pontjából az tűnik ki, hogy abban a helyzetben, amelyben egy olyan harmadik ország gazdasági szereplője egy Unión belüli közbeszerzési eljárásban veszt részt, amely nem kötött az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást, e gazdasági szereplő nem hivatkozhat az uniós jogszabályokban foglalt, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó, a 2014/24 irányelv 18. cikkéhez hasonló szabályokra. Mivel az ezen irányelvekben szereplő közbeszerzési szabályok nem alkalmazhatók az ilyen harmadik országbeli gazdasági szereplő által benyújtott ajánlatra, azok értelmezése nem lehet releváns az e gazdasági szereplő által annak vitatása céljából indított jogvita megoldása szempontjából, hogy e szabályokat milyen módon alkalmazták a szóban forgó közbeszerzési eljárásban. Következésképpen az ilyen jogvita keretében elfogadhatatlan az az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság ilyen értelmezést kér.

47 Mindazonáltal, amennyiben – mint a jelen ügyben is – a jogvita arra a kérdésre vonatkozik, hogy egy olyan harmadik ország gazdasági szereplője, amely nem kötött a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást az Unióval, milyen szabályok alapján zárható ki egy Unión belüli közbeszerzési eljárásból, az uniós jog azon rendelkezéseinek vagy elveinek értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése, amelyek a kérdést előterjesztő bíróság szerint e kérdést szabályozhatják, releváns lehet az előtte folyamatban lévő jogvita megoldása szempontjából.

48 Ebből következik, hogy a jelen ügyben előterjesztett kérdések elfogadhatók.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

49 Kérdéseivel, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a bizalomvédelem és a jogbiztonság általános uniós jogi elvét, valamint a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 13. pontjával és 49. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikkének (1) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az, ha egy olyan harmadik ország gazdasági szereplőjét, amely nem kötött az Unióval az ezen irányelv 25. cikke szerinti nemzetközi megállapodást, olyan nemzeti jogszabály alapján zárják ki egy tagállamban szervezett közbeszerzési eljárásból, amely a hirdetmény közzétételét követően, de azt megelőzően lépett hatályba, hogy e gazdasági szereplő benyújtotta volna ajánlatát.

Előzetes észrevételek

50 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás tárgyára, vagyis a vasúti szállításra szolgáló motorvonatok beszerzésére, valamint a karbantartási és javítási szolgáltatásokra tekintettel lehet, hogy ez az eljárás nem a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozik, amelyre az előzetes döntéshozatal iránti kérelem vonatkozik, hanem a 2014/25 irányelv hatálya alá.

51 A 2014/24 irányelv 7. cikkének megfelelően ugyanis ezen irányelv hatálya nem terjed ki a 2014/25 irányelv 11. cikkében meghatározott közlekedési szolgáltatások ágazatában kötött közbeszerzési szerződésekre (2022. augusztus 1-jei Roma Multiservizi és Rekeep ítélet, C-332/20, EU:C:2022:610, 64. pont).

52 A 2014/25 irányelvnek a „Közlekedési szolgáltatások” című 25. cikke első bekezdése pontosítja, hogy ezt az irányelvet kell alkalmazni többek között a vasúton történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységekre. E cikk második bekezdése értelmében hálózatról akkor van szó, ha a közlekedési szolgáltatást valamely tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például az útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik.

53 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárás a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik-e ezen irányelv 11. cikke értelmében, amely esetben ez az eljárás a 2014/24 irányelv 7. cikkének megfelelően nem tartozik ez utóbbi irányelv hatálya alá.

54 Ennek pontosítását követően, a 2014/24 irányelv 25. cikkének szövege megegyezik a 2014/25 irányelv 43. cikkének szövegével.

55 Következésképpen az a körülmény, hogy lehet, hogy ez az eljárás nem a 2014/24 irányelv, hanem a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik, nem befolyásolhatja az előterjesztett kérdések vizsgálatát. E vizsgálatot ugyanis, amelyet a 2014/24 irányelv 25. cikke vonatkozásában kell elvégezni, úgy kell tekinteni, hogy arra a 2014/25 irányelv 43. cikkét érintően is sor kerül, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság úgy határoz, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárás ez utóbbi irányelv hatálya alá tartozik.

Az ügy érdeméről

56 Az Uniót bizonyos harmadik országok tekintetében olyan nemzetközi megállapodások kötik, többek között a közbeszerzésekről szóló megállapodás, amelyek kölcsönös és egyenlő módon biztosítják az uniós gazdasági szereplők számára az e harmadik országok közbeszerzési piacaihoz való hozzáférést, valamint az említett harmadik országok gazdasági szereplőinek az Unión belüli közbeszerzési piacokhoz való hozzáférését. A 2014/24 irányelv 25. cikke az Unió e nemzetközi kötelezettségvállalásait tükrözi, amikor úgy rendelkezik, hogy amennyiben a közbeszerzésről szóló megállapodás vagy az Unióra kötelező egyéb nemzetközi megállapodások úgy rendelkeznek, a tagállamok ajánlatkérői nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban az ilyen megállapodásban részes harmadik országok gazdasági szereplőit, mint az uniós gazdasági szereplőket (lásd ebben az értelemben: 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 41. és 42. pont).

57 Más harmadik országok eddig nem kötöttek ilyen nemzetközi megállapodást az Unióval. Ezen országok között szerepel a Kínai Népköztársaság is.

58 A 2014/24 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése által „bármely érdekelt gazdasági szereplőnek” biztosított azon jog, hogy az Unióban nyílt közbeszerzési eljárás keretében ajánlatot nyújtson be valamely közbeszerzési eljárás keretében, nem terjed ki e harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek nem kötöttek ilyen nemzetközi megállapodást az Unióval. E rendelkezés eltérő értelmezése, és ily módon ezen irányelv személyi hatályának korlátlan terjedelme, amint arra a főtanácsnok is lényegében rámutatott indítványának 65–73. pontjában, egyenértékű lenne azzal, hogy e harmadik országok gazdasági szereplői számára egyenlő hozzáférést biztosítanának a közbeszerzési eljárásokhoz az Unióban. Ez azzal a hatással járna, hogy nem kevésbé kedvező bánásmódhoz való jogot biztosítana számukra, megsértve ezzel ezen irányelv 25. cikkét, amely e jog kedvezményét azon harmadik országbeli gazdasági szereplőkre korlátozza, amelyek az Unióval az e cikkben említettekhez hasonló nemzetközi megállapodást kötöttek (lásd ebben az értelemben: 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 46. és 47. pont).

59 Ebből az következik, hogy a 2014/24 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a jelen ítélet 57. pontjában említett harmadik országbeli gazdasági szereplők számára nem biztosított a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférés az Unióban. Ez azt jelenti, hogy ezeket a gazdasági szereplőket vagy ki lehet zárni ezen eljárásokból, vagy engedélyezni lehet részvételüket, de nem hivatkozhatnak erre az irányelvre, és ajánlatuk tekintetében nem követelhetnek meg azonos bánásmódot a tagállamok és az említett irányelv 25. cikkében említett harmadik országbeli ajánlattevők által benyújtott ajánlatokhoz viszonyítva (lásd ebben az értelemben: 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 45. és 47. pont).

60 Az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja alapján a közös kereskedelempolitika területén fennálló kizárólagos hatáskörébe tartozik minden olyan általános hatályú jogi aktus, amelynek kifejezett célja, hogy a harmadik országok gazdasági szereplői tekintetében meghatározza a kizárás vagy a hozzáférés e szabályait. Ez a helyzet azon jogi aktusok esetében, amelyek az Unió és valamely harmadik ország közötti megállapodás hiányában egyoldalúan meghatározzák, hogy e harmadik ország gazdasági szereplői részt vehetnek-e az Unióban a közbeszerzési eljárásokban, és ha igen, milyen feltételek mellett. A megállapodásokhoz hasonlóan ugyanis az ilyen egyoldalú jogi aktusok közvetlen és azonnali hatást gyakorolnak az említett

harmadik ország és az Unió közötti áru- és szolgáltatáskereskedelemre (lásd ebben az értelemben: 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 57. pont).

61 Ebből következik, hogy kizárólag az Unió rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást nem kötő harmadik ország gazdasági szereplőinek a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokhoz való hozzáférésére vonatkozó általános hatályú jogi aktust fogadjon el azáltal, hogy e gazdasági szereplők számára az ezen eljárásokhoz való garantált hozzáférés rendszerét vezeti be, vagy olyan rendszert hoz létre, amely kizárja őket, vagy amely előírja az ajánlataik más gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokkal való összehasonlításából eredő eredmény kiigazítását (2024. október 22-i ítélet, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 61. pont.

62 Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat, mivel a tagállamok ezt csak akkor tehetik meg maguk, ha az Unió felhatalmazza őket erre, vagy az Unió jogi aktusainak végrehajtására. Márpedig az Unió nem hatalmazta fel a tagállamokat arra, hogy kötelező erejű jogi aktusokat alkossanak vagy fogadjanak el az Unióval nemzetközi megállapodást nem kötött harmadik országbeli gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférésére vonatkozóan. Az Unió mindeddig nem fogadott el olyan jellegű jogi aktusokat, amelyeket a tagállamok végrehajthatnának (2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 62. pont).

63 Az Unió által elfogadott jogi aktusok hiányában az ajánlatkérő feladata annak értékelése, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vehetnek-e valamely harmadik ország olyan gazdasági szereplői, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást, és amennyiben az ajánlatkérő ilyen elfogadásról határoz, rendelkezni kell-e az e gazdasági szereplők és a más gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok összehasonlításából eredő eredmény kiigazításáról (2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 63. pont).

64 A jelen ügyben nem létezett olyan uniós jogi rendelkezés, amely előírta volna az olyan harmadik ország gazdasági szereplőinek közbeszerzési eljárásokban való részvétele engedélyezését vagy e szereplők kizárását, amely nem kötött a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást az Unióval. A jelen ítélet 60–62. pontjában hivatkozott szabályokra tekintettel, amelyek szerint az Unió általi felhatalmazás vagy végrehajtható uniós jogi aktus hiányában tilos a tagállamok számára, hogy jogszabályokat alkossanak a közös kereskedelempolitika területén, az alapügyben szóban forgó nemzeti jogszabály, amely az ajánlatkérőt e gazdasági szereplők kizárására kötelezik, nem alkalmazható. Az ajánlatkérő szerv feladata lett volna, hogy a jelen ítélet előző pontjában említett feltételek mellett eldöntse, hogy el kell-e fogadni a társulás részvételét, vagy azt ki kell-e zárni.

65 E körülmények között nincs jelentősége annak, hogy e nemzeti jogszabály az eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően, de azt megelőzően lépett hatályba, hogy a kínai gazdasági szereplő benyújtotta volna ajánlatát.

66 Egyébiránt hangsúlyozni kell, hogy tekintettel arra, hogy azon harmadik országok gazdasági szereplőit, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást, a 2014/24 irányelv 25. cikke alapján

nem illeti meg a nem kevésbé kedvező bánásmódhoz való jog, az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési dokumentumokban előírhat olyan bánásmódra vonatkozó szabályokat, amelyek egyrészt e gazdasági szereplők, másrészt pedig az Unió és az Unióval ilyen megállapodást kötő harmadik országok gazdasági szereplőinek jogi helyzete közötti, az e 25. cikk értelmében vett objektív különbség tükrözésére irányulnak. Bár elképzelhető, hogy az ilyen bánásmódra vonatkozó szabályoknak meg kell felelniük bizonyos elveknek és követelményeknek, mint például a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve, az ilyen elveknek az ajánlatkérő általi megsértése kifogásolására irányuló keresetet kizárólag a nemzeti jog, nem pedig az uniós jog alapján vizsgálható (lásd ebben az értelemben: 2024. október 22-i Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret ítélet, C-652/22, EU:C:2024:910, 64. és 66. pont).

67 A fentiek összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontját, amely a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha az olyan harmadik ország gazdasági szereplői számára a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférést lehetővé tévő vagy megtiltó uniós jogi aktus hiányában, amely nem kötött az Unióval a 2014/24 irányelv 25. cikke szerinti nemzetközi megállapodást, valamely tagállam ajánlatkérő szerve egy ilyen harmadik ország gazdasági szereplőjét valamely olyan jogalkotási aktus alapján zárja ki, amelyet e tagállam az Unió felhatalmazása nélkül fogadott el, és e tekintetben nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy e jogalkotási aktus a hirdetmény közzétételét követően lépett hatályba.

A költségekről

68 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontját, amely a közös kereskedelempolitika területén kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdésével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

azzal ellentétes, ha az olyan harmadik ország gazdasági szereplői számára a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférést lehetővé tévő vagy megtiltó uniós jogi aktus hiányában, amely nem kötött az Unióval a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 25. cikke szerinti nemzetközi megállapodást, valamely tagállam ajánlatkérő szerve egy ilyen harmadik ország gazdasági szereplőjét valamely olyan jogalkotási aktus alapján zárja ki, amelyet e tagállam az Unió felhatalmazása nélkül fogadott el, és e tekintetben nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy e jogalkotási aktus a hirdetmény közzétételét követően lépett hatályba.

Aláírások