MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. április 15.[1]

C-927/19. sz. ügy

UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras;
az UAB Ecoservice Klaipėda,
az UAB Klaipėdos autobusų parkas,
az UAB Parsekas,
az UAB Klaipėdos transportas
részvételével

(a Lietuvos Aukščiausiasis Teismas [Litvánia legfelsőbb bírósága, Litvánia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatali eljárás – Közbeszerzés – 2014/24/EU irányelv – 21., 50. és 55. cikk – Bizalmas jelleg – Az ajánlatkérő szerv hatásköre – (EU) 2016/943 irányelv – Alkalmazhatóság – 89/665/EGK irányelv – 1. és 2. cikk – A bizalmas jelleg megállapításával szembeni jogorvoslati kérelem hatásai – Indokolás – Az ajánlatkérő szervvel szembeni önálló jogorvoslat – Bírósági felülvizsgálat – A bíróság hatáskörének terjedelme”

1. A közbeszerzési eljárás keretében az ajánlatkérő szervek részére biztosított dokumentáció tartalmazhat üzleti titkot és más bizalmas információkat, amelyek felfedése hátrányos lenne azok jogosultjai számára.

2. E területen két ellentétes érdek ütközik egymással:

– egyrészről az ajánlattevő érdeke, aki azzal, hogy közbeszerzési eljárásban vesz részt, nem mond le a bizalmas információk védelméről, annak megakadályozása érdekében, hogy harmadik személyek tisztességtelenül hasznot húzzanak mások üzleti ráfordításaiból;

– másrészről azon ajánlattevők érdeke, akik az ajánlatkérő szerv határozatainak megtámadásához való joguk gyakorlása során a jogorvoslati kérelmük alátámasztása érdekében hozzá kívánnak férni az ajánlattevő által benyújtott és általa bizalmas jellegűnek tekintett bizonyos információkhoz.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

3. Az ezen érdekek közötti ellentét szolgál a jelen előzetes döntéshozatalra utalás alapjául, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság a 89/665/EGK irányelv,[2] a 2014/24/EU irányelv[3] és az (EU) 2016/943 irányelv[4] értelmezését kéri.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2014/24 irányelv

4. A 18. cikk („A közbeszerzés alapelvei”) a következőképpen rendelkezik:

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

[…]”.

5. A 21. cikk („Titoktartás”) a következőképpen rendelkezik:

„(1) Hacsak ezen irányelv vagy az ajánlatkérő szervre vonatkozó nemzeti jog, különösen az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogszabályok másként nem rendelkeznek, és az odaítélt szerződések közzétételére vonatkozó kötelezettségek, valamint a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők részére az 50. és 55. cikk értelmében nyújtandó tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségek sérelme nélkül, az ajánlatkérő szerv nem hozhat nyilvánosságra olyan, a részére gazdasági szereplők által megadott adatokat, amelyeket azok bizalmasnak minősítettek, ideértve, de nem kizárólagosan a műszaki vagy üzleti titkokat és az ajánlatok bizalmas vonatkozásait.

(2) Az ajánlatkérő szervek előírhatnak a gazdasági szereplők számára olyan követelményeket, amelyek célja az ajánlatkérő szervek által a közbeszerzési eljárás során rendelkezésre bocsátott információk bizalmas jellegének a védelme.”

6. Az 50. cikk („Tájékoztató a szerződés odaítéléséről”) előírja:

„[…] A szerződés odaítélésére vagy a keretmegállapodás megkötésére vonatkozó egyes információk közlése mellőzhető, amennyiben azok közlése akadályozná a jogérvényesítést vagy más módon ellentétes volna a közérdekkel, vagy sértené egy meghatározott – magán vagy állami tulajdonú – gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sértené a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt.”

[2] Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv (HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.).

[3] 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.).

[4] A nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni védelemről szóló, 2016. június 8-i (EU) 2016/943 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 157., 1. o.).

7. Az 55. cikk („A részvételre jelentkezők és az ajánlattevők tájékoztatása”) a következőképpen rendelkezik:

„(3) Az ajánlatkérő szerv dönthet úgy is, hogy egyes, az (1) és (2) bekezdésben említett, a szerződés odaítélésére vagy a keretmegállapodás megkötésére, illetve dinamikus beszerzési rendszerbe való felvételre vonatkozó információk közlését mellőzi, amennyiben azok közlése akadályozná a jogérvényesítést vagy más módon ellentétes volna a közérdekkel, vagy sértené egy meghatározott – magán vagy állami tulajdonú – gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sértené a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt.”

2. A 89/665 irányelv

8. Az 1. cikk („A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása”) [5] értelmében:

„(1) Ez az irányelv a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. és 37. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

[…]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében az ajánlatkérő szerv által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.

[…]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.

(4) A tagállamok előírhatják, hogy a jogorvoslati eljárást igénybe venni kívánó személy előzetesen értesítse az ajánlatkérőt az állítólagos jogsértésről, és arról a szándékáról, hogy jogorvoslattal kíván élni, amennyiben ez nem érinti a 2a. cikk (2) bekezdése szerinti szerződéskötési tilalmi időszakot vagy a 2c. cikk szerinti, jogorvoslati kérelem benyújtására megállapított bármely más határidőt.

(5) A tagállamok előírhatják, hogy az érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért. Ebben az esetben a tagállamok biztosítják, hogy az ilyen kérelem benyújtása a szerződés lehetséges megkötésére azonnali felfüggesztő hatállyal bírjon.

[…]”.

[5] A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 46. cikkével megállapított szöveg.

9. A 2. cikk („A jogorvoslati eljárásokra vonatkozó előírások”) kimondja:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy az 1. cikkben meghatározott jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan hozott intézkedések hatáskört biztosítanak a következőkre:

[…]

b) a lehető legrövidebb időn belül és közbenső döntés útján ideiglenes intézkedések megtétele az állítólagos jogsértés orvoslása vagy az érintett érdekek további sérelmének elkerülése céljából, beleértve a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásának vagy az ajánlatkérő által hozott bármely döntés végrehajtásának a felfüggesztését vagy felfüggesztésének biztosítását;

[…]”.

3. A 2016/943 irányelv

10. A (18) preambulumbekezdés kimondja:

„[…] Ez az irányelv nem mentheti fel a hatóságokat különösen az üzleti titkok jogosultjai által részükre átadott információk tekintetében rájuk vonatkozó – akár az uniós, akár a nemzeti jogban meghatározott – titoktartási kötelezettségek alól. Ilyen titoktartási kötelezettségek többek között a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben az ajánlatkérő szerveknek továbbított információkra vonatkozó, például […] a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben […] foglalt kötelezettségek.”

11. Az 1. cikk („Tárgy és hatály”) a következőket rögzíti:

„(2) Ez az irányelv nem érinti:

[…]

b) azon uniós vagy nemzeti szabályok alkalmazását, amelyek előírják az üzleti titok jogosultjának, hogy közérdekből információt, ideértve az üzleti titkot is, fedjen fel a nyilvánosság számára, illetve a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok előtt ezen hatóságok feladatainak ellátása érdekében;

c) azon uniós vagy nemzeti szabályok alkalmazását, amelyek előírják vagy lehetővé teszik az uniós intézmények és szervek vagy a nemzeti hatóságok számára, hogy az uniós és nemzeti jogban foglalt kötelezettségek és kiváltságok értelmében és ezeknek megfelelve, a vállalkozások által benyújtott és az említett intézmények, szervek vagy hatóságok által birtokolt információkat felfedjék;

[…]”.

B. A litván jog

1. A Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (a Litván Köztársaság közbeszerzésről szóló törvénye; a továbbiakban: közbeszerzési törvény)

12. A 20. cikk kimondja:

„(1) Az ajánlatkérő szerv, a bírálóbizottság, annak tagjai, a szakértők és más személyek nem fedhetnek fel harmadik felek előtt olyan információkat, amelyeket a beszállítók bizalmas jelleggel közöltek.

(2) A beszállító ajánlatának vagy részvételi jelentkezésének egésze nem minősíthető bizalmas jellegűnek, a beszállító azonban jelezheti, hogy az ajánlatában benyújtott bizonyos információk bizalmas jellegűek. A bizalmas információk magukban foglalhatják többek között az üzleti (gyártási) titkot, valamint az ajánlat bizalmas aspektusait. Az információk nem minősíthetők bizalmas jellegűnek:

1) amennyiben ez sértené az információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó kötelezettséget vagy az információk megszerzéséhez való jogot előíró jogi rendelkezéseket és az e jogi rendelkezéseket végrehajtó szabályozást;

2) amennyiben ez sértené a jelen törvény 33. és 58. cikkében a megkötött szerződések közzétételére, valamint a részvételre jelentkezők és ajánlattevők tájékoztatására vonatkozóan előírt kötelezettségeket, az áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ajánlatban szereplő árára vonatkozó információkat is beleértve, az ajánlat alkotóelemeinek kivételével;

3) amennyiben ezeket az információkat olyan dokumentumokban nyújtották be, amelyek azt tanúsítják, hogy a beszállítóra nem vonatkozik semmilyen kizárási ok, megfelel az alkalmassági feltételeknek, valamint a minőségirányítási és környezetvédelmi szabványoknak, azon információk kivételével, amelyek hozzáférhetővé tétele sértené a Litván Köztársaság személyes adatok védelméről szóló törvényének rendelkezéseit vagy a beszállító harmadik felekkel kötött szerződéseiből eredő kötelezettségeit;

4) amennyiben ezek az információk olyan gazdasági szereplőkre és alvállalkozókra vonatkoznak, amelyek kapacitásait a beszállító igénybe veszi, azon információk kivételével, amelyek hozzáférhetővé tétele sértené a személyes adatok védelméről szóló törvény rendelkezéseit.

(3) Amennyiben az ajánlatkérő szervnek kétségei vannak a beszállító ajánlatában szereplő információk bizalmas jellegét illetően, fel kell szólítania a beszállítót annak alátámasztására, hogy a szóban forgó információk miért bizalmas jellegűek […]

(4) Az érdekelt ajánlattevők legkésőbb a szerződés megkötésétől számított hat hónapon belül kérhetik az ajánlatkérő szervtől, hogy biztosítson számukra hozzáférést a nyertes ajánlattevő ajánlatához vagy jelentkezéséhez (a részvételre jelentkezők pedig a többi beszállító jelentkezéséhez, akiket felkértek ajánlat benyújtására vagy párbeszédben való részvételre), azonban a részvételre jelentkezők, illetve az ajánlattevők által a jelen cikk (2) bekezdésének megsértése nélkül bizalmasnak minősített információk nem tehetők hozzáférhetővé.”

13. Az 58. cikk kifejti:

„(3) Az e cikk (1) és (2) bekezdésében említett esetekben az ajánlatkérő szerv nem bocsáthat rendelkezésre olyan információkat, amelyek hozzáférhetővé tétele sértené az információk és adatok védelmére vonatkozó szabályozást vagy ellentétes lenne a közérdekkel, sértené egy meghatározott beszállító jogos üzleti érdekeit vagy befolyásolná a beszállítók közötti versenyt."

2. A Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas (a Litván Köztársaság polgári perrendtartása)

14. A $10^{1. \text{ cikk}}$ a következőket írja elő:

„(2) Amennyiben okkal feltételezhető, hogy üzleti titok felfedésére kerülhet sor, a bíróság a felek indokolt kérelmére vagy hivatalból, indokolt végzéssel kijelöli azokat a személyeket, akik:

1) betekinthetnek az ügy azon irataiba, amelyek olyan információkat tartalmaznak, amelyek üzleti titoknak minősülnek vagy minősülhetnek, azokból kivonatot, másodpéldányokat vagy másolatokat (digitális másolatokat) készíthetnek és kaphatnak;

2) részt vehetnek azokon a zárt tárgyalásokon, amelyeken felfedhetők olyan információk, amelyek üzleti titoknak minősülnek vagy minősülhetnek, és az ilyen tárgyalások jegyzőkönyvéhez hozzáférhetnek;

3) hiteles másolatot (digitális másolatot) kaphatnak azon ítéletről vagy végzésről, amely olyan információkat tartalmaz, amelyek üzleti titoknak minősülnek vagy minősülhetnek.

[…]

(4) A jelen cikk (2) bekezdésében rögzített korlátozások alkalmazása során a bíróság figyelembe veszi a bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának szükségességét, a felek és az eljárásban részt vevő más személyek jogos érdekeit, valamint azt a kárt, amely e korlátozások alkalmazásából vagy alkalmazásának mellőzéséből eredhet."

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

15. 2018. szeptember 27-én az UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (a továbbiakban: ajánlatkérő szerv) ajánlati felhívást tett közzé Neringa önkormányzata (Litvánia) települési hulladékának gyűjtésével és annak a Klaipėda megyei (Litvánia) hulladékkezelő létesítményekbe történő szállításával kapcsolatos szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése érdekében.[6]

16. 2018. november 29-én a szerződést odaítélték az UAB Klaipėdos autobusų parkas, az UAB Parsekas és az UAB Klaipėdos transportas gazdasági szereplők által alkotott csoportnak (a továbbiakban: csoport). Az UAB Ecoservice Klaipėdát (a továbbiakban: Ecoservice) a második helyre rangsorolták.

[6] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 3. pontja szerint a hirdetményből következik, hogy a szerződés ideiglenes értéke meghaladja a 750 000 eurót (héa nélkül).

17. 2018. december 4-én az Ecoservice az ajánlatkérő szervtől hozzáférést kért a csoport ajánlatában szereplő adatokhoz. 2018. december 6-án közölték vele az ajánlatban szereplő nem bizalmas adatokat.

18. 2018. december 10-én az Ecoservice kifogást nyújtott be az ajánlatkérő szervhez, amelyben azzal az indokkal vitatta az eljárás végleges eredményét, hogy a csoport nem felel meg a hirdetményben szereplő követelményeknek.[7] Az ajánlatkérő szerv 2018. december 17-én elutasította a kifogást.

19. 2018. december 27-én az Ecoservice keresetet indított az ajánlatkérő szerv határozatával szemben a Klaipėdos apygardos teismas (Klaipėda megyei bíróság, Litvánia) előtt. A keresettel egyidejűleg kérte, hogy bocsássák rendelkezésére a csoport ajánlatában szereplő valamennyi információt, valamint a csoport és az ajánlatkérő szerv közötti levelezést.

20. Az elsőfokú bíróság – miután meghallgatta az ajánlatkérő szervet, amely ellenezte az Ecoservice kérelmének teljesítését – 2019. január 15-én felszólította az ajánlatkérő szervet, hogy nyújtsa be az összes kért dokumentumot, a csoporttal folytatott levelezés kivételével.

21. 2019. január 25-én az ajánlatkérő szerv rendelkezésre bocsátotta a csoport ajánlatában szereplő bizalmas és nem bizalmas információkat. Az ajánlatkérő szerv kérte, hogy az Ecoservice számára ne biztosítsanak hozzáférést a bizalmas információkhoz, amely kérelemnek az elsőfokú bíróság helyt adott.

22. Később benyújtott két kérelmével az Ecoservice azt kérte e bíróságtól, hogy biztosítson számára hozzáférést: a) az ajánlatban szereplő, bizalmasnak minősített információkhoz; és b) a csoporthoz tartozó egyik szervezet által kötött hulladékkezelési szerződések adataihoz. Az elsőfokú bíróság e két kérelmet két külön – jogorvoslattal meg nem támadható – határozattal elutasította.

23. 2019. március 15-i ítéletében az elsőfokú bíróság úgy határozott, hogy a csoport teljesítette a beszállítókra vonatkozó minősítési követelményeket, és elutasította az Ecoservice keresetét.

24. Az Ecoservice az elsőfokú bíróság ítélete ellen a Lietuvos apeliacinis teismashoz (fellebbviteli bíróság, Litvánia) fellebbezett, amely 2019. május 30-án hatályon kívül helyezte a fenti ítéletet, és megsemmisítette az ajánlatkérő szerv határozatát, továbbá az ajánlatok újbóli értékelésére kötelezte az ajánlatkérő szervet.

25. Az ajánlatkérő szerv felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litvánia legfelsőbb bírósága, Litvánia) előtt, amely kérelemben csak a fellebbviteli bíróságnak a csoport műszaki alkalmasságára (vagyis annak hiányára) vonatkozó értékelését vitatja.[8]

[7] Az ajánlattevő konkrétan arra hivatkozott, hogy i. a csoport által a gazdasági és pénzügyi alkalmasság alátámasztása érdekében hivatkozott, vegyes települési hulladék gyűjtésére és szállítására vonatkozó szerződéseket az említett csoporthoz tartozó szervezetek nem közvetlenül teljesítették; és ii. a csoport által benyújtott dokumentumokban megjelölt járművek nem felelnek meg az ajánlattételhez szükséges dokumentációban szereplő műszaki követelményeknek.

[8] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat (a 36. és 37. pontban) hangsúlyozza, hogy nem az Ecoservice terjesztette elő a felülvizsgálati kérelmet, hanem az ajánlatkérő szerv, így a Lietuvos Aukščiausiasis Teismasnak (Litvánia legfelsőbb bírósága) főszabály szerint csak arról kell határoznia, hogy az ajánlattevő megfelel-e a műszaki alkalmasságra vonatkozó feltételeknek, ami a felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél által felhozott egyetlen kérdés. Ugyanakkor az eljáró bíróság hivatalból úgy határozott, hogy túlterjeszkedik a felülvizsgálati kérelem keretein, és a jogvita más aspektusait is elbírálja.

26. 2019. július 26-án az Ecoservice – mielőtt benyújtotta volna a felülvizsgálati kérelemre vonatkozó válaszbeadványát – hozzáférést kért a csoport által az elsőfokú bírósághoz benyújtott bizalmas jellegű iratokhoz, „a kereskedelmi szempontból ténylegesen érzékeny információ kitakarása mellett”.

27. Ebben az összefüggésben a Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litvánia legfelsőbb bírósága) előzetes döntéshozatal céljából többek között a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„4) Úgy kell-e értelmezni a 89/665 irányelv 1. cikk[e] (1) bekezdésének a jogorvoslati eljárások hatékonyságának elvét rögzítő harmadik albekezdését, 1. cikkének (3) és (5) bekezdését, a 2014/24 irányelv 21. cikkét és a 2016/943 irányelvet, közelebbről az utóbbi (18) preambulumbekezdését és 9. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését (együttesen vagy külön-külön, de korlátozás nélkül), hogy a bírósági eljárást megelőzően kötelezően igénybe veendő vitarendezési eljárásnak a közbeszerzésre irányadó nemzeti jogszabályok általi előírása esetén:

a) az ajánlatkérő szerv a másik beszállító ajánlatára vonatkozó valamennyi adatot (tekintet nélkül azok bizalmas jellegére) köteles a jogorvoslati eljárást kezdeményező beszállító rendelkezésére bocsátani, ha a jogorvoslati eljárás tárgyát konkrétan a másik beszállító ajánlata értékelésének jogszerűsége képezi, és az eljárást kezdeményező beszállító korábban már kifejezetten kérte az ajánlatkérő szervtől ezen adatok rendelkezésre bocsátását;

b) az előző kérdésre adott választól függetlenül, ha az ajánlatkérő szervnek abban az esetben, ha elutasítja a beszállítónak a versenytársa ajánlata értékelésének jogszerűségére vonatkozó kifogását, minden esetben egyértelmű, átfogó és konkrét választ kell adnia, tekintet nélkül arra, hogy fennáll-e annak a kockázata, hogy rábízott bizalmas ajánlati információt közöl az ajánlattal kapcsolatban?

5) Úgy kell-e értelmezni a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését, 1. cikkének (3) és (5) bekezdését, valamint 2. cikke (1) bekezdésének b) pontját, a 2014/24 irányelv 21. cikkét és a 2016/943 irányelvet, különösen az utóbbi (18) preambulumbekezdését (együttesen vagy külön-külön, de korlátozás nélkül), hogy bíróság előtt önállóan megtámadható az ajánlatkérő szerv olyan határozata, amelyben nem engedélyezi, hogy valamely beszállító hozzáférjen a másik résztvevő ajánlatában szereplő bizalmas információhoz?

6) Amennyiben az előző kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni a 89/665 irányelv 1. cikkének (5) bekezdését, hogy a beszállítónak az említett határozat ellen kifogást kell terjesztenie az ajánlatkérő szerv elé, és szükség esetén keresetet kell indítania a bíróság előtt?

7) Amennyiben az előző kérdésre igenlő választ kell adni, úgy kell-e értelmezni a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését és 2. cikke (1) bekezdésének b) pontját, hogy a beszállító a másik beszállító ajánlatának tartalmával kapcsolatban rendelkezésére álló információ terjedelmétől függően – anélkül, hogy az ajánlatkérő szerv egyéb határozatainak jogszerűségét külön megkérdőjelezné – bíróság előtt keresetet indíthat kizárólag az információ vele való közlésének elutasítása miatt?

8) Az előző kérdésekre adott válaszoktól függetlenül úgy kell-e értelmezni a 2016/943 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését, hogy a bíróság a felperes arra vonatkozó kérelmének kézhezvételét követően, hogy a bíróság a másik felet bizonyítékok bemutatására kötelezze, és a bizonyítékokat bocsássa a felperes rendelkezésére, az ajánlatkérő szerv által a közbeszerzési és a jogorvoslati eljárás során megtett intézkedésekre tekintet nélkül köteles helyt adni a felperes e kérelmének?

9) Úgy kell-e értelmezni a 2016/943 irányelv 9. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdését, hogy a bíróságnak – azt követően, hogy elutasította a felperesnek a jogvitában részt vevő másik fél bizalmas információjának közlésére vonatkozó kérelmét – hivatalból értékelnie kell azon adatok jelentőségét, amelyek bizalmas jellegének megszüntetését kérik, és hogy ezek az adatok hogyan érintik a közbeszerzési eljárás jogszerűségét?"

III. A Bíróság előtti eljárás

28. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2019. december 18-án érkezett a Bírósághoz.

29. Írásbeli észrevételeket a Klaipėdos autobusų parkas,[9] az Ecoservice, az Osztrák Köztársaság, a Litván Köztársaság és az Európai Bizottság terjesztett elő.

30. A felek a tárgyalás helyett írásban válaszoltak a Bíróság által hozzájuk intézett kérdésekre.

IV. Értékelés

A. Előzetes észrevételek

31. A Bíróság kérésére az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik kérdés elemzésére fogok szorítkozni. E kérdések a tárgyukra figyelemmel három csoportra oszthatók:

– A negyedik kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság az ajánlatkérő szerv azon kötelezettségének terjedelmére kérdez rá, amely szerint köteles megőrizni a valamely ajánlattevő által bizalmas jellegűnek minősített információk titkos jellegét, amikor egy másik – ezen információkhoz hozzáférni kívánó – ajánlattevő által előterjesztett kifogást bírál el.

– Az ötödik, hatodik és hetedik kérdésben az előterjesztő bíróság kétségei az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben bíróság előtt indított keresetre vonatkoznak, amellyel az ajánlatkérő szerv egy gazdasági szereplőtől megtagadta a más gazdasági szereplő által benyújtott bizalmas információkhoz való hozzáférést.

– Végül, a nyolcadik és a kilencedik kérdés a bíróság arra való lehetőségére vonatkozik, hogy közölje a birtokában levő bizalmas információkat, és adott esetben hivatalból vizsgálja az odaítélés jogszerűségét.

[9] A csoporthoz tartozó egyik szervezet.

32. Először a 2014/24 irányelv és a 2016/943 irányelv értelmezésével foglalkozom a bizalmas információk kezelésével összefüggésben. Ezt követően kifejtem az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válaszomat, amely a 89/665 irányelvre való hivatkozásokat tartalmaz.

B. A közbeszerzési eljárás keretében szolgáltatott bizalmas információk védelme

33. A Bíróság szerint „[a] közbeszerzésre vonatkozó közösségi szabályok elsődleges célja a tisztességes verseny megnyitása valamennyi tagállamban […]. E cél elérése érdekében fontos, hogy az ajánlatkérők ne hozzanak nyilvánosságra olyan, közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információkat, amelyek megismerése a verseny torzítására használható akár a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban, akár későbbi közbeszerzési eljárásokban” [10].

34. A 2014/24 irányelv több szabályt tartalmaz az ajánlatkérő szerv birtokában levő információk közzétételére vonatkozóan. Ezek között [11] szerepel a 21. cikk, amely főszabály szerint [12] tiltja az ajánlatkérő szerv „részére gazdasági szereplők által megadott [azon] adatok[nyilvánosságra hozatalát], amelyeket azok bizalmasnak minősítettek, ideértve, de nem kizárólagosan a műszaki vagy üzleti titkokat és az ajánlatok bizalmas vonatkozásait”.

35. A felek állításaira tekintettel meg kell határozni, hogy a 2014/24 irányelv alapján az ajánlatkérő szervnek (és a határozatait felülvizsgáló szerveknek) milyen típusú bizalmas információkat kell védelemben részesítenie. Ezt követően megvizsgálom a 2016/943 irányelv közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatását.

1. A 2014/24 irányelv értelmében vett bizalmas információk

36. A 2014/24 irányelv 21. cikkének szó szerinti, önállóan történő értelmezéséből az következne, hogy a bizalmas információk egyszerűen azok az információk, amelyeket valamely gazdasági szereplő annak minősít. Védett információk alatt tehát mindenesetre azokat az információkat kellene érteni, amelyeket a gazdasági szereplők „bizalmasnak minősítettek”.

37. Ezt a hermeneutikai kritériumot követve tartalmától függetlenül minden [13] információ, amelynek tekintetében az azt az ajánlatkérő szerv rendelkezésére bocsátó gazdasági szereplő nem adta hozzájárulását, automatikusan zárolásra kerülne, vagyis azt nem lehetne hozzáférhetővé tenni.

38. Ez a rendkívül tág értelmezés nem fogadható el. A 2014/24 irányelv 21. cikke egyébiránt a bizalmasnak minősíthető információk példájaként a „műszaki vagy üzleti titkokat és az ajánlatok bizalmas vonatkozásait” jelöli meg. Ily módon jelzi, hogy e minősítés *objektív* alapon nyugszik, és nem csupán az információkat rendelkezésre bocsátó fél *szubjektív* akaratán.

[10] 2008. február 14-i Varec ítélet, C-450/06, EU:C:2008:91 (a továbbiakban: Varec ítélet), 34. és 35. pont.

[11] A irányelvben más rendelkezések is vannak, amelyeket a későbbiekben fogok tárgyalni, amelyek a bizalmas jelleg védelmével a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztató (az 50. cikk (4) bekezdése), illetve a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők rendelkezésére bocsátott információk tekintetében (55. cikk) foglalkoznak. E két rendelkezés jelzi, hogy az információk nem kerülnek közlésre, amennyiben „azok közlése akadályozná a jogérvényesítést vagy más módon ellentétes volna a közérdekkel, vagy sértené egy meghatározott – magán vagy állami tulajdonú – gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sértené a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt.”

[12] Maga az irányelv vagy a nemzeti jog eltérő rendelkezésének fenntartásával. A közbeszerzési törvény 20. cikkéből nem tűnik ki, hogy létezne ezzel ellentétes nemzeti szabályozás.

[13] Nem ez a helyzet a litván norma esetében, mivel az tiltja, hogy az *ajánlat* egészét bizalmas jelleggel közöljék.

39. Rendszertani szempontból ezt az álláspontot a 2014/24 irányelv más rendelkezései (különösen az 50. cikk (4) bekezdése és az 55. cikk (3) bekezdése) is alátámasztják. E rendelkezéseknek megfelelően az információk hozzáférhetővé tételét megtagadják többek között abban az esetben, ha az „sértené egy meghatározott – magán vagy állami tulajdonú – gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit". Itt ismét az objektív, nem pedig a szubjektív aspektusok élveznek elsőbbséget.

40. Úgy vélem tehát, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikke ezen irányelv összefüggésében értelmezve nem *kizárólag* a gazdasági szereplőre bízza, hogy az saját belátása szerinti határozza meg, mely információkat kell bizalmasnak minősíteni. Az erre irányuló – az általa szolgáltatott adatok közzétételének korlátozásához elengedhetetlen – indokolt kérelméről ezt követően az ajánlatkérő szerv (és végül az ajánlatkérő szerv határozatait felülvizsgáló szerv) dönt.

41. A rendelkezés céljából ugyanerre a következtetésre lehet jutni. Ha e rendelkezés célja – a 2014/24 irányelv többi részéhez hasonlóan – a verseny torzulásának elkerülése,[14] logikus, hogy az ajánlatkérő szerv, ne pedig egyoldalúan az érintett gazdasági szereplő legyen jogosult annak meghatározására, hogy a versenyre nézve milyen kockázattal járna az állítólag bizalmas információk hozzáférhetővé tétele. A különböző ajánlattevőkkel szembeni pártatlanságra és objektivitásra vonatkozó kötelezettsége következtében az ajánlatkérő szerv a megfelelő szereplő ennek megítélésére.

42. Ezenkívül az ajánlatkérő szerv ily módon – a közbeszerzés alapelveinek megfelelően – biztosítani tudja, hogy valamennyi gazdasági szereplő „egyenlő és megkülönböztetésmentes" bánásmódban részesüljön.

2. A 2016/943 irányelv alkalmazása

43. A kérdést előterjesztő bíróság kéri a 2016/943 irányelv (18) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 9. cikkének értelmezését, mivel a bizonyos információkhoz való hozzáférés biztosítása szempontjából az a döntő, hogy azok üzleti titoknak minősülnek-e.[15]

44. Ugyanakkor emlékeztetni kell arra, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikke értelmében a védelem nem korlátozódik az „üzleti titokra", hanem többek között az „ajánlatok bizalmas vonatkozásaira" is kiterjed. Következésképpen e rendelkezés olyan információkra is vonatkozhat, amelyek szigorúan véve nem minősülhetnek üzleti titoknak, mivel e két fogalom nem egyenértékű.

45. Mindenesetre a 2016/943 irányelv, amely a „nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, hasznosításával és felfedésével szembeni" védelmére irányul, a jelen ügyben fennállóval ellenkező esettel foglalkozik. A jelen ügyben éppen bizonyos bizalmas információk felfedésének elmaradásáról van szó, amelyeknek az azokat kérő gazdasági szereplők részére történő rendelkezésre bocsátását az ajánlatkérő szerv megtagadta.

46. E tekintetben egyetértek a Bizottsággal[16] abban, hogy a 2016/943 irányelv 9. cikke a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel e rendelkezés az üzleti titok *jogosulatlan* megszerzésével, hasznosításával, illetve felfedésével összefüggő bírósági eljárásokra vonatkozik.[17]

[14] Lásd a jelen indítvány 33. pontját.

[15] Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 64. és azt követő pontjait.

[16] Lásd írásbeli észrevételei 70–75. pontját.

[17] Ez a 2016/943 irányelv (13) és (24) preambulumbekezdéséből is következik.

47. Egyébiránt a 2014/24 irányelv az a *lex specialis*, amely a gazdasági szereplők által közbeszerzési eljárás keretében szolgáltatott információk hozzáférhetővé tételét szabályozza.

48. A 2016/943 irányelv (18) preambulumbekezdése megerősíti ezt, amikor a hatóságok azon kötelezettségeire hivatkozik, hogy a például a 2014/24 irányelvben foglaltak szerinti „közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben az ajánlatkérő szerveknek továbbított információk[…]” bizalmas jellegét fenntartsák.

49. Az e területhez tartozó bizalmas információk védelmére szolgáló szabályok kezelése tekintetében tehát maga a 2016/943 irányelv hivatkozik a 2014/24 irányelv rendszerére. Amennyiben az ajánlatkérő szerv jogkörei jogszerű gyakorlása során a 2014/24 irányelv által megengedett módon ilyen típusú információkat fed fel, ez a 2016/943 irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében és 3. cikkének (2) bekezdésében megjelölt azon esetek egyikét jelenti, amelyre a 2016/943 irányelv nem alkalmazható.

50. A bizalmas jelleg védelmét illetően a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseire adandó válasznak tehát a 2014/24 irányelv értelmezésén kell alapulnia. A 2016/943 irányelv, mivel hasonló tárgykörre vonatkozik, kiegészítő referenciaként használható, azonban nem képezheti a meghatározó jogszabályszöveget.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés

51. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság a következőkre keresi a választ:

– Először is arra (az a) részben), hogy az ajánlatkérő szerv a nyertes ajánlattevő által benyújtott ajánlatra vonatkozó *valamennyi* adatot köteles-e azon ajánlattevő rendelkezésére bocsátani, amely vitatja előtte az ajánlatok értékelését, ha a kifogást benyújtó fél ugyanezen ajánlatkérő szervtől korábban már kérte ezeket az információkat.

– Másodszor arra (a b) részben), hogy a benyújtott kifogás elutasítása esetén az ajánlatkérő szervnek „egyértelmű, átfogó és konkrét választ kell[-e] adnia”, még akkor is, ha fennáll annak a kockázata, hogy rábízott bizalmas információkat közöl az ajánlattal kapcsolatban.

52. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a nemzeti jog a „bírósági eljárást megelőzően kötelezően igénybe veendő vitarendezési eljárást” ír elő, amelyben maga az ajánlatkérő szerv határoz.

1. Az a) rész

53. Amint azt már kifejtettem, az ajánlatkérő szervnek kell meghatároznia, hogy az ajánlattevő által benyújtott információk – köztük az ajánlattevő által bizalmasként megjelölt információk – közül melyek azok az elemek, amelyek valóban bizalmas jellegűek. Ugyanerre jogosult a jogorvoslati kérelem benyújtását követően az ajánlatkérő szerv intézkedéseinek felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv.

54. A bizalmas információk, valamint az üzleti titok védelmét úgy kell alkalmazni, hogy azok összhangban legyenek „a hatékony jogvédelem követelményével és a peres felek védelemhez való jogának tiszteletben tartásával […], és oly módon kell érvényesíteni, hogy az eljárás egésze

tekintetében a tisztességes eljáráshoz való jog tiszteletben tartása biztosítva legyen”[18].

55. Ezen egyensúly fenntartása először is azt feltételezi, hogy a[z információk rendelkezésre bocsátása iránti] kérelem vagy jogorvoslati kérelem ajánlatkérő szervhez történő benyújtása nem jár azzal, hogy az utóbbinak automatikusan a jogorvoslatot kérelmező fél rendelkezésére kell bocsátania a nyertes ajánlattevő ajánlatában szereplő valamennyi információt.[19] Azt sem jelenti, hogy az ajánlatkérő szervnek ezt szisztematikusan el kell utasítania.[20] Az ajánlatkérő szervnek a kérelem – vagy adott esetben jogorvoslati kérelem – indokaira és a kért információk jellegére figyelemmel kell meghoznia döntését.

56. Amint azt már megállapítottam, az ajánlatkérő szerv a jogköreit gyakorolja, akár a bizalmas információk közlése iránti indokolt kérelemre válaszol, akár az e közlést megengedő vagy elutasító határozattal szembeni (a 89/665 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése értelmében vett),[21] vagy a szerződés ajánlatok értékelését követő odaítéléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslati kérelmet bírál el.

57. A kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésének a) része az ajánlatkérő szerv abban az esetben játszott szerepére vonatkozik, ha egy beszállító „jogorvoslati eljárást kezdeményez”. Márpedig e jogorvoslati kérelem elbírálása során ezen ajánlatkérő szerv feladata, hogy biztosítsa a bizalmas jelleg védelme és a 89/665 irányelv értelmében vett hatékony jogorvoslathoz való jog közötti egyensúlyt.

58. Következésképpen az ajánlatkérő szervnek értékelnie kell azon fél érdekét és indokait, aki (egy versenytárs által szolgáltatott) bizalmas információkat kíván megismerni, és azokat össze kell vetnie ezen adatok bizalmas jellege megőrzésének szükségességével. Adott esetben felszólíthatja az érintett gazdasági szereplőt annak kifejtésére, hogy miért kellene teljes mértékben vagy részben fenntartani bizonyos információk bizalmas minősítését.

59. Az ajánlatkérő szerv e *jogorvoslati kérelemre* adott válaszának – abban az esetben is, ha e kérelemmel az „ajánlat értékelésének jogszerűségét” vitatják – tartalmaznia kell a döntését alátámasztó indokokat. Amint azt már kifejtettem, e válasznak nem kell szükségképpen abban állnia, hogy a jogorvoslati eljárást kezdeményező beszállító rendelkezésére bocsátják a másik ajánlattevő ajánlatára vonatkozó „valamennyi” adatot. Épp ellenkezőleg, e válasz attól függ, hogy az ajánlatkérő szerv teljes mértékben vagy részben indokoltnak tartja-e a rendelkezésére bocsátott információk bizalmas jellegének fenntartását.

[18] Varec ítélet, 52. pont.

[19] Ugyanott, 40. pont: „[…] a kereset előterjesztése önmagában hozzáférést jelentene olyan információkhoz, amelyek a verseny torzítására vagy a szóban forgó közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők jogos érdekeinek megsértésére használhatók. Ez a lehetőség akár arra is ösztönözhetné a gazdasági szereplőket, hogy pusztán azért indítsanak jogorvoslati eljárásokat, hogy hozzáférhessenek versenytársaik üzleti titkaihoz.”

[20] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint Litvániában az a gyakori, a „közbeszerzési gyakorlatra jellemző helyzet, amelyet a semmítőszék az általa kidolgozott ítélkezési gyakorlat révén következetesen korlátozni törekszik”, hogy elutasítják a kérelmezőknek az ajánlattevők által szolgáltatott információkhoz való hozzáférését.

[21] A 89/665 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy valamely tagállam nemzeti joga bevezesse ezt a fajta *jogorvoslatot*, amely valójában a maga az ajánlatkérő szerv által lefolytatott felülvizsgálati eljárást jelent. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint ez az eljárás Litvániában közigazgatási jellegű.

2. A b) rész

60. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az ajánlatkérő szervnek – az értékelés eredményét vitató ajánlattevő kérelmének elutasítása során – „egyértelmű, átfogó és konkrét választ kell[-e] adnia, tekintet nélkül arra, hogy fennáll-e annak a kockázata, hogy rábízott bizalmas ajánlati információt közöl az ajánlattal kapcsolatban”.

61. Az e kétségre adandó válasz levezethető az ugyanezen előzetes kérdés a) részére adott válaszból.

62. A hozzá benyújtott kifogás elutasításáról szóló határozat indokolása során az ajánlatkérő szervnek tiszteletben kell tartania mind a jogorvoslatot kérelmező, mind a másik fél (a nyertes ajánlattevő, amelynek információit a versenytársa meg kívánja ismerni) jogait. Az ajánlatkérő szervnek ki kell fejtenie döntése indokait, megkönnyítve ezzel az aktusai későbbi felülvizsgálatát.

63. Noha az ajánlatkérő szervnek határozatában „egyértelmű […] és konkrét” választ kell adnia, e válasznak nem kell szükségképpen és automatikusan tartalmaznia az ajánlatban közölt *valamennyi* bizalmas információt. Erre csak akkor kerülne sor, ha az ajánlatkérő szerv az érdekek egymással szembeni mérlegelését [22] követően, amelyet köteles elvégezni, úgy dönt, hogy bizonyos érdekeket másokkal szemben előnyben részesít.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik, hatodik és hetedik kérdés

64. E három, együtt vizsgálandó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés közül az ötödik arra a lehetőségre hivatkozik, hogy „bíróság előtt önállóan megtámadható” az ajánlatkérő szerv olyan határozata, amelyben nem engedélyezi a bizalmas információkhoz való hozzáférést. A hatodik és a hetedik kérdés ugyanebből az előfeltevésből látszik kiindulni.

65. Kétségtelen, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből [23] nem tűnik ki egyértelműen, hogy az Ecoservice e határozatot *önálló módon* (vagy külön) támadta meg, amikor az ajánlatkérő szerv úgy határozott, hogy csak a csoport ajánlatában szereplő nem bizalmas információkat továbbítja számára. [24]

66. Az e végzésben bemutatott tényállásból kitűnik, hogy az Ecoservice úgy járt el, hogy mind az ajánlatkérő szervtől, mind később az elsőfokú bíróságtól (ebben az esetben a keresetével egyidejűleg) kérte, hogy rendeljék el a csoport által szolgáltatott információk teljes körű közlését. Kétséges tehát, hogy ez a kérelem felfogható-e a fenti értelemben vett *önálló* jogorvoslati kérelemként.

67. E körülménynek nem szükségképpen kell az ötödik, hatodik és hetedik kérdés elfogadhatatlanságához vezetnie, mivel e kérdések releváns voltát vélelmezni kell, amint azt a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek esetében teszi.

[22] A 2016/943 irányelv 9. cikke is hivatkozik az információk bizalmas jellegének védelme és a bírói jogvédelem közötti egyensúlyra.

[23] A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 64. és 76. pontjában kifejti, hogy mely okokból teszi fel a negyedik, ötödik, hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik kérdést. Meg kell állapítani, hogy ezek az okok nem mindig felelnek meg pontosan a vonatkozó kérdések tartalmának.

[24] Ezt a Klaipėdos autobusų parkas írásbeli észrevételeiben, a 81. és 82. pontban hangsúlyozza.

68. E kérdések elfogadhatósága védhető, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy értelmezi, hogy az Ecoservice az ajánlatkérő szerv és az elsőfokú bíróság előtt külön megtámadta, megtámadhatta vagy köteles volt megtámadni az információk vele történő közlésének megtagadását.

69. Ezen előfeltevés alapján megállapítható, hogy:

– Az ötödik kérdés arra vonatkozik, hogy bíróság előtt önállóan megtámadható-e az ajánlatkérő szerv azon döntése, hogy nem közli a bizalmas információkat.

– A hatodik kérdés az előző kérdésre adandó igenlő válasz esetén a gazdasági szereplő azon „kötelezettségére" kérdez rá, hogy az ajánlatkérő szerv bizalmas információkhoz való hozzáférés iránti kérelmet elutasító határozata ellen „kifogást kell terjesztenie az ajánlatkérő szerv elé".

– Végül a hetedik kérdés az előző kérdésekre adandó igenlő válasz esetén arra vonatkozik, hogy a gazdasági szereplő „bíróság előtt keresetet indíthat[-e] kizárólag a[kért] információ vele való közlésének elutasítása miatt".

70. Az e kérdésekre adandó válasznak a 89/665 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének utolsó albekezdésében szereplő általános rendelkezésből kell kiindulnia. A felülvizsgálat, amelyre e rendelkezés hivatkozik, az ajánlatkérő szerv minden olyan határozatára kiterjed, amely a vonatkozó uniós jogot hajtja végre. [25]

71. Az ajánlatkérő szerv felülvizsgálható határozatai közé tartoznak logikus módon azok a határozatok, amelyek az ajánlatok egyikének kiválasztása révén szerződés odaítéléséről határoznak, azonban az érintettek jogi helyzetét befolyásoló más jellegű határozatok (például az ideiglenes intézkedéseket elfogadó vagy elutasító határozatok) is. [26]

72. Az egyik olyan döntés, amelynek során az ajánlatkérő szerv az uniós jogot (konkrétan a 2014/24 irányelv 21. cikkét) hajtja végre, és amely ennek következtében felülvizsgálhatóvá válik, arra vonatkozik, hogy bizonyos információkat bizalmas jellegűnek minősítsen-e és közlésüket megtiltsa-e, vagy közlésüket részben vagy teljes egészében engedélyezze-e.

73. A 89/665 irányelv „formálisan nem határozza meg azt az időpontot, amelytől kezdve az 1. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőség rendelkezésre áll" [27]. A Bíróság álláspontja szerint biztosítani kell, hogy az ajánlatkérő szerv döntéseivel szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe vehető.

[25] 2017. április 5-i Marina del Mediterráneo és társai ítélet, C-391/15, EU:C:2017:268, 26. pont: „az említett irányelv 1. cikkének (1) bekezdésének megfogalmazása – a »szerződések tekintetében« megfogalmazással – feltételezi, hogy az ajánlatkérők által hozott bármely olyan határozattal szemben, amely az uniós közbeszerzési jogból következő szabályok hatálya alá tartozik, és amely megsértheti azokat, ugyanezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt jogorvoslattal lehet élni".

[26] Ugyanott, 27. pont. A Bíróság így az „ajánlatkérő »döntése« fogalmának […] tág értelmezését [képviseli, amelyet] [alá]támaszt[…] az, hogy a 89/665 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése semmiféle korlátozást nem ír elő az abban említett döntések jellegére és tartalmára vonatkozóan".

[27] Ugyanott, 31. pont.

74. Az uniós jogalkotó a tagállamokra bízta, hogy határozzák meg az ajánlatkérő szervek határozataival szembeni jogorvoslati eljárások „részletes szabályait” (a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése). [28]

75. A tagállamoknak ezenkívül a 89/665 irányelv 2. cikkének korlátai között lehetősége van arra, hogy e jogorvoslati eljárásokat a szűk értelemben vett bíróságokra vagy más jellegű szervekre bízzák. [29] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből mindazonáltal kitűnik, hogy Litvániában az ajánlatkérő szerv határozataival – köztük a bírósági eljárást megelőző vitarendezési eljárásban hozott határozatokkal – szembeni jogorvoslatokat a bíróságok bírálják el.

76. A tagállamok tehát főszabály szerint szabályozhatják úgy az ajánlatkérő szerv határozataival szembeni jogorvoslati kérelmeket, hogy előírják azoknak akár (az ügy érdemében benyújtott jogorvoslati kérelemmel) együttesen, akár külön történő benyújtását. A 89/665 irányelv e két mechanizmus egyikét sem írja elő vagy zárja ki.

77. Amennyiben a tagállamok az eljárási autonómiájukkal élve az együttes jogorvoslati kérelmet választják, ezt oly módon kell tenniük, hogy ne sértsék a 89/665 irányelv célkitűzéseit a hatékonyság és a gyorsaság követelményét illetően. Ezenkívül figyelembe kell venniük:

– hogy az irányelv „nem teszi lehetővé a tagállamoknak, hogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlását azon feltételnek vessék alá, hogy az adott közbeszerzési eljárás formálisan egy meghatározott szakaszba érjen” [30];

– hogy egy olyan nemzeti szabályozás, amely jellemzői alapján „minden esetben megköveteli, hogy a másik ajánlattevő részvételének megengedésével szembeni jogorvoslat kezdeményezése előtt az ajánlattevő megvárja a szóban forgó közbeszerzési szerződést odaítélő határozatot, sérti a 89/665 irányelv rendelkezéseit” [31].

78. A gyorsaság és a hatékonyság célkitűzése könnyebben elérhető, ha a határozat „bíróság előtt önállóan megtámadható”, amely mechanizmusra a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozott. Az ilyen jogorvoslati kérelem azon kívül, hogy megfelel a gyorsaság követelményének, a hatékonyság követelményének is eleget tehet azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy az érdemi határozattal szembeni (érdemi) jogorvoslati kérelem előterjesztésére (vagyis az odaítéléssel szembeni jogorvoslati kérelemre) azt követően kerüljön sor, hogy az érintett fél jogainak hatékony védelméhez szükséges információkat rendelkezésre bocsátották. [32]

[28] Ugyanott, 32. pont: „[o]lyan uniós szabályozás hiányában, amely meghatározná, hogy mely időponttól kell lehetővé tenni a jogorvoslat lehetőségét, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti jognak kell megállapítania a bírósági eljárás azon szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsa a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét”, a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvéből eredő korlátozásokkal.

[29] A 2. cikk (9) bekezdése rendelkezik annak lehetőségéről, hogy a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervek ne bíróságok legyenek, és olyan „független szervek” létrehozását irányozza elő, amelyek tagjai bizonyos tekintetben a bírákéhoz hasonló jogállással rendelkeznek.

[30] 2017. április 5-i Marina del Mediterráneo és társai ítélet, C-391/15, EU:C:2017:268, 31. pont.

[31] Ugyanott, 34. pont.

[32] Az Ecoservice 2018. december 4-én kérte az információkhoz való hozzáférést annak érdekében, hogy előkészítse a szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni kifogását.

79. Ezzel szemben felhozható, hogy az önálló jogorvoslatok azzal a kockázattal járnak, hogy késleltetik a szerződő fél kiválasztására irányuló eljárás befejezését. A Bíróság szerint e megállapítást ellensúlyozza, hogy az „a megtámadható határozatokkal szembeni jogorvoslatra vonatkozó észszerű jogvesztő határidő igazolását, nem pedig az […] önálló jogorvoslat […] kizárását érinti” [33].

80. Mivel az önálló jogorvoslat ezért főszabály szerint megfelel a 89/665 irányelvnek, semmi nem zárja ki, hogy valamely nemzeti norma azt megengedje.

81. Ha ezzel szemben a nemzeti jog azt követelné meg, hogy a bizalmas jellegről szóló határozatot a szerződés odaítéléséről szóló határozattal együtt támadják meg, a bíróságnak értékelnie kellene, hogy ez a követelmény ugyanolyan mértékben biztosítja-e a 89/665 irányelv hatékony érvényesülését az ilyen jogorvoslati mechanizmus gyorsaságát és hatékonyságát illetően.

82. A tagállamok eljárási autonómiája az ajánlatkérő szerv előtti előzetes jogorvoslati eljárás – opcionális – bevezetésére is kiterjed. A 89/665 irányelv 1. cikkének (5) bekezdésével nem ellentétes, hogy valamely nemzeti szabályozás előírja azt, hogy „az érintett személy először az ajánlatkérőhöz forduljon jogorvoslatért”.

83. A 89/665 irányelv 2. cikke meghatározza az 1. cikkben említett jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó követelményeket, legyen szó akár az először az ajánlatkérő szerv előtt benyújtott jogorvoslatról, akár a felülvizsgálatot végző (a jelen ügyben bírósági) szervhez később intézett jogorvoslatról.

84. E megállapításokra tekintettel úgy vélem, hogy a 89/665 irányelvvel nem ellentétes az, hogy:

– bíróság előtt külön támadják meg az ajánlatkérő szerv azon döntését, hogy nem közli a közbeszerzési eljárás valamely résztvevőjének ajánlatában szereplő bizalmas információkat;

– a nemzeti jogszabályok az érintett személy számára előírják, hogy először az ajánlatkérő szervhez nyújtson be kifogást az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben, amellyel az elutasította a bizalmas információkhoz való hozzáférés iránti kérelmét;

– az érintett személy bíróság előtt keresetet indítson kizárólag a kért információk vele való közlésének elutasítása miatt.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett nyolcadik és kilencedik kérdés

85. E kérdések a 2016/943 irányelv 9. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének értelmezésére vonatkoznak. Véleményem szerint azonban, amint azt a fentiekben már kifejtettem, a 2016/943 irányelv a jelen ügyben közvetlenül nem alkalmazható.

86. A 89/665 irányelv mindazonáltal lehetővé teszi, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak hasznos választ lehessen adni.

[33] 2017. április 5-i Marina del Mediterráneo és társai ítélet, C-391/15, EU:C:2017:268, 35. pont.

87. A két kérdés arra vonatkozik, hogy hogyan járjon el a bíróság, amely előtt a jogvita folyamatban van a) az ajánlatkérő szerv korábbi magatartásának figyelembevételét illetően (nyolcadik kérdés); és b) a közölni kért adatok hivatalból történő értékelését illetően (kilencedik kérdés). [34]

88. Az ajánlatkérő szervnek kell döntenie arról, hogy közölni kell-e a valamely ajánlattevő által az ajánlatában benyújtott bizalmas információkat. Ez a határozat (vagy az ezt követő határozat, amellyel a belső jogban előírt jogorvoslati kérelmet elbírálva ő maga hagyja helyben az előbbit) a 89/665 irányelv 2. cikke értelmében felülvizsgálható.

89. Ha a felülvizsgálat – mint a jelen ügyben is – bíróság hatáskörébe tartozik, e bíróságnak képesnek kell lennie arra, hogy az ajánlatkérő szerv határozatait teljeskörűen felülvizsgálja. A bíróság tehát teljes egészében vagy részlegesen megsemmisítheti őket, amennyiben úgy ítéli meg, hogy nem jogszerűek.

90. Amennyiben az ajánlatkérő szerv bírósági felülvizsgálat tárgyát képező egyik határozata az ajánlathoz kapcsolódó bizonyos információk közlésének megtagadására vonatkozik, a jogorvoslati kérelem tárgyában eljáró bíróság megállapíthatja, hogy e megtagadás megalapozott vagy megalapozatlan.

91. Bármilyen értelmű határozatának meghozatala előtt e bíróságnak – az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megfogalmazását átvéve – figyelembe kell vennie „az ajánlatkérő szerv közbeszerzési és jogorvoslati eljárás során megtett intézkedéseit”.

92. Ez logikus módon nem azt jelenti, hogy az eljáró bíróságot kötik az ajánlatkérő szerv azon intézkedései, amelyek jogszerűségét vitatják. Ha a nemzeti bíróságtól megtagadják az ajánlatkérő szerv határozatainak módosítására és adott esetben megsemmisítésére való jogosultságot, az azt jelenti, hogy ez utóbbi tisztán közigazgatási jellegű aktusai az ítélt dolog hatályával egyenértékű jogerővel rendelkeznek, ami sérti a bírói jogvédelemhez való jogot és a biztosítékoknak a 89/665 irányelvben előírt rendszerét.

93. A kért információk rendelkezésre bocsátásának azon indokkal történő megtagadása, hogy azok nem közölhetők, ugyanakkor nem zárja ki, hogy az eljáró bíróság értékelje „azon adatok jelentőségét, amelyek bizalmas jellegének megszüntetését kérik”.

94. Ezen értékelés lehetővé teszi számára az ügy valamennyi iratába való betekintést, a bizalmas információkat is beleértve. A Bíróság ebben az értelemben már megállapította, hogy „a jogorvoslati eljárásért felelős testületnek valamennyi ahhoz szükséges információval rendelkeznie kell, amely az ügynek az összes körülmény ismeretében történő elbírálásához szükséges, beleértve a bizalmas információkat és üzleti titkokat is” [35].

95. Az, hogy ez az elemzés elvégezhető-e hivatalból, vagy csak valamely fél kérelmére, ismét olyan kérdés, amely a nemzeti jogszabályok által az egyes hatáskörrel rendelkező szervek részére a bírósági felülvizsgálati eljárásokban biztosított jogköröktől függ.

[34] A kérdést előterjesztő bíróság elismeri, hogy semmítőszékként eljárva „főszabály szerint kizárólag az ajánlatkérő szerv által a felülvizsgálati kérelmében felhozott kérdéseket, azaz B. beszállító műszaki alkalmasságának megfelelőségét bírálhatja el”. Mindazonáltal „hivatalból túl kíván terjeszkedni a felülvizsgálati kérelem keretein és el kívánja bírálni a felek közötti jogvita más aspektusait is. […] Az eljáró bíróság ezen álláspontját nem csak általában véve a közérdek védelme indokolja, hanem a jelen ügyben felmerülő azon konkrét helyzet is, amelyben az A. beszállítótól a bírósági eljárást megelőző szakaszban és az eljárás keretében is lényegében megtagadtak minden általa kért információhoz való hozzáférést” (az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 36. és 37. pontja).

[35] 2008. február 14-i Varec ítélet, 53. pont.

F. Végkövetkeztetés

96. A fentiekre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Litvánia legfelsőbb bírósága) előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik, ötödik, hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik kérdésére a következő választ adja:

1) A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 21., 50. és 55. cikke nem követeli meg szükségképpen, hogy az ajánlatkérő szerv a nyertes ajánlattevő által benyújtott ajánlatra vonatkozó *valamennyi* adatot a közbeszerzési eljárás azon résztvevője rendelkezésére bocsássa, amely előtte az ajánlatok értékelését vitatja.

   Az ajánlatkérő szervnek az ajánlatok értékeléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslati kérelem elbírálása során a döntése indokainak kifejtésével meg kell indokolnia a választ annak érdekében, hogy lehetővé tegye annak a hatáskörrel rendelkező szerv előtti hatékony megtámadását. Az indokolási kötelezettség önmagában véve jelenti azt, hogy a rábízott bizalmas információkat közölnie kell, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az ilyen közlés nem megfelelő.

2) Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. és 2. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azok nem tiltják, hogy:

   – bíróság előtt külön támadják meg az ajánlatkérő szerv azon döntését, hogy nem közli a közbeszerzési eljárás valamely résztvevőjének ajánlatában szereplő bizalmas információkat;

   – a nemzeti jog az érintett személy számára előírja, hogy először az ajánlatkérő szervhez nyújtson be kifogást az ajánlatkérő szerv azon határozatával szemben, amellyel az elutasította a bizalmas információkhoz való hozzáférés iránti kérelmet;

   – az érintett személy bíróság előtt keresetet indítson kizárólag a kért információk vele való közlésének elutasítása miatt.

3) A 89/665 irányelv 1. és 2. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő szerv határozatainak felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv:

   – hatáskörrel kell, hogy rendelkezzen az ajánlatkérő szerv által a rendelkezésére bocsátott bizalmas információk közlése tárgyában hozott határozatok megsemmisítésére, és adott esetben az ajánlatkérő szerv arra való kötelezésére, hogy ezeket az információkat bocsássa a jogorvoslatot kérelmező fél rendelkezésére;

   – a rendelkezésére bocsátott bizalmas információk figyelembevételével hivatalból értékelheti az ajánlatkérő szerv aktusainak jogszerűségét, amennyiben azt a nemzeti jog megengedi.