A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2023. december 21.*

„Előzetes döntéshozatal – Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai – 2014/24/EU irányelv – Az 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja – Közbeszerzési szerződések odaítélése a közlekedési ágazatban – 2014/25/EU irányelv – A 80. cikk (1) bekezdése – Fakultatív kizárási okok – Átültetési kötelezettség – Megállapodásoknak valamely gazdasági szereplő által a verseny torzítása céljából való megkötése – Az ajánlatkérő szerv hatásköre – Valamely versenyhatóság korábbi határozatának hatása – Az arányosság elve – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke – Hatékony jogorvoslathoz való jog – A megfelelő ügyintézés elve – Indokolási kötelezettség”

A C-66/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália) a Bírósághoz 2022. február 2-án érkezett, 2022. január 13-i határozatával terjesztett elő

az **Infraestruturas de Portugal SA**,

a **Futrifer Indústrias Ferroviárias SA**

és

a **Toscca – Equipamentos em Madeira Lda**

között,

a **Mota-Engil Railway Engineering SA**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (előadó), N. Piçarra és O. Spineanu-Matei tanácselnökök, M. Ilešič, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl és I. Ziemele bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Az eljárás nyelve: portugál.

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. március 7-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Futrifer Indústrias Ferroviárias SA képviseletében G. Guerra Tavares, A. Magalhes e Menezes és L. M. Soares Romão advogados,

– Toscca – Equipamentos em Madeira Lda képviseletében N. Cunha Rodrigues és J. M. Sardinha advogados,

– a portugál kormány képviseletében P. Barros da Costa, F. Batista, P. Moreira da Cruz és M. J. Ramos, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében L. Halajová, M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z. és Szíjjártó K., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Braga da Cruz, P. Ondrůšek és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

Ítéletet

1 A jelen 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.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése d) pontjának, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdése b) és c) pontjának értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Toscca – Equipamentos em Madeira Lda (a továbbiakban: Toscca), valamint az Infraestruturas de Portugal SA és a Futrifer Indústrias Ferroviárias SA (a továbbiakban: Futrifer) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya az Infraestruturas de Portugal azon határozata, amellyel a Futrifernek ítélt oda egy kreozottal kezelt fenyő támoszlopok és talpfák vásárlására irányuló közbeszerzési szerződést.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2014/24 irányelv

3 A 2014/24 irányelv (101) preambulumbekezdése kimondja:

„Biztosítani kell továbbá az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik megsértették a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékossággal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat és a súlyos szakmai kötelességszegés egyéb formáit, mint például a versenyszabályok vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértését. Egyértelművé kell tenni, hogy a súlyos szakmai kötelességszegés kétségessé teheti az adott gazdasági szereplő tisztességességét, és ezáltal alkalmatlanná teheti a gazdasági szereplőt arra, hogy közbeszerzési szerződést ítéljenek oda neki, függetlenül attól, hogy egyébként rendelkezne-e a szerződés teljesítéséhez szükséges technikai és gazdasági képességekkel.

[…] Az ajánlatkérő szervet arra is fel kell jogosítani, hogy kizárja azokat a részvételre jelentkezőket vagy ajánlattevőket, amelyek korábbi közbeszerzési szerződések lényeges követelményeit súlyos hiányosságokkal teljesítették, például meghiúsult a szállítás vagy a teljesítés, a szállított terméknek vagy nyújtott szolgáltatásnak jelentős hibái voltak, amelyek a tervezett felhasználásra alkalmatlanná tették, vagy a gazdasági szereplő szabálytalan magatartása súlyos kétségeket ébreszt a megbízhatóságát illetően. A nemzeti jogban rendelkezni kell az ilyen kizárások maximális időtartamáról.

A fakultatív kizárási okok alkalmazásakor az ajánlatkérő szerveknek különös figyelmet kell fordítaniuk az arányosság elvére. A kisebb szabálytalanságoknak csak kivételes esetekben szabad a gazdasági szereplő kizárásához vezetnie. A kisebb szabálytalanságok ismétlődő előfordulása ugyanakkor kétségekre adhat okot a gazdasági szereplő megbízhatóságát illetően, és így indokolttá teheti a kizárást.”

4 Ezen irányelv 26. cikke (5) bekezdésének második albekezdése előírja:

„Amennyiben a szerződés odaítélésére meghívásos eljárás vagy tárgyalásos eljárás keretében kerül sor, a tagállam e bekezdés első albekezdése ellenére úgy rendelkezhet, hogy a központi szint alatti ajánlatkérő szervek vagy azok egy konkrét kategóriája az eljárást megindító felhívást a 48. cikk (2) bekezdése szerinti előzetes tájékoztató útján is megtehetik.”

5 Az említett irányelv 32. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az ajánlatkérő szervek a (2)–(5) bekezdésben megállapított különös esetekben és körülmények között hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében is odaítélhetik a közbeszerzési szerződést.”

6 Ugyanezen irányelvnek „A részvételre jelentkezők és az ajánlattevők tájékoztatása” című 55. cikke (2) bekezdésének b) pontja a következőképpen rendelkezik:

„A részvételre jelentkező vagy az ajánlattevő kérésére az ajánlatkérő szerv a lehető leggyorsabban – de legfeljebb az írásbeli kérelem kézhezvételét követő 15 napon belül – tájékoztatást ad:

[…]

b) a sikertelen ajánlattevőnek az ajánlata elutasításának indokairól […]”

7 A 2014/24/EK irányelv 56. cikke a következőképpen szól:

„(1) A szerződéseket a 67–69. cikkel összhangban meghatározott kritériumok alapján kell odaítélni, feltéve, hogy az ajánlatkérő szerv az 59–61. cikkben foglaltaknak megfelelően megbizonyosodott arról, hogy az alábbi feltételek mindegyike teljesül:

[…]

b) az ajánlat olyan ajánlattevőtől származik, amely nincs kizárva a részvételből az 57. cikk szerint, valamint megfelel az ajánlatkérő szerv által az 58. cikkel összhangban megállapított kiválasztási szempontoknak és adott esetben a 65. cikkben említett megkülönböztetésmentességi szabályoknak és szempontoknak.

[…]

(2) […]

A tagállamok az első albekezdésben említett eljárás alkalmazását kizárhatják, vagy esetén, vagy annak alkalmazását egyes közbeszerzéstípusokra vagy egyedi körülményekre korlátozhatják.”

8 Ezen irányelv „Kizárási okok” című 57. cikke előírja:

„(1) Az ajánlatkérő szervnek ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan az 59., 60. és 61. cikkel összhangban megállapította, vagy más módon tudomása van arról, hogy [a jelen bekezdés a)–f) pontjaiban említett] okok valamelyike miatt jogerősen elítélték[.]

[…]

(4) Az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására a következő esetek bármelyikében:

[…]

c) ha az ajánlatkérő szerv megfelelő módon bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő súlyos szakmai kötelességszegést követett el, amely miatt tisztességessége kérdésessé vált;

d) ha az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött;

[…]

(5) […]

Az ajánlatkérő szerv köteles az eljárás során bármikor kizárhat, illetve a tagállamok kötelezhetik, hogy kizárjon egy gazdasági szereplőt a részvételből, amennyiben kiderül, hogy az adott gazdasági szereplő esetében – az eljárás előtt vagy során elkövetett cselekményei vagy mulasztásai következtében – a (4) bekezdésében említett helyzetek valamelyike áll fenn.

(6) Az (1) és a (4) bekezdésben említett helyzetek valamelyikében lévő gazdasági szereplő bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ez a bizonyíték kielégítőnek minősül, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni a közbeszerzési eljárásból.

Ennek érdekében a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell, hogy a bűncselekménnyel vagy kötelességszegéssel okozott kárt megtérítette vagy vállalta annak megtérítését, a nyomozó hatóságokkal aktívan együttműködve átfogóan tisztázta a tényeket és a körülményeket, és olyan konkrét technikai, szervezeti és személyi intézkedéseket hozott, amelyek alkalmasak a további bűncselekmények vagy kötelességszegések megelőzésére.

A gazdasági szereplő által hozott intézkedéseket a bűncselekmény vagy kötelességszegés súlyosságának és sajátos körülményeinek figyelembevételével kell értékelni. Ha az intézkedések nem minősülnek megfelelőnek, a gazdasági szereplő részére indokolást kell adnia döntésről.

Az a gazdasági szereplő, amelyet jogerős határozattal zártak ki a közbeszerzési vagy koncesszió odaítélésére irányuló eljárásokban való részvételből, a kizárásnak az említett határozatból következő időtartama alatt nem jogosult igénybe venni az ebben a bekezdésben meghatározott lehetőséget azon tagállamokban, amelyekben a határozat jogerős.

(7) A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések révén, az uniós jogot is figyelembe véve, meghatározzák e cikk végrehajtási feltételeit. Meghatározzák különösen a kizárás maximális időtartamát arra az esetre, amikor a gazdasági szereplő nem teszi meg a megbízhatóságának igazolására szolgáló, a (6) bekezdésben meghatározott intézkedéseket. Ha a kizárás időtartamát nem jogerős határozat állapította meg, akkor az nem haladhatja meg a jogerős ítélet meghozatalának időpontjától számított öt évet az (1) bekezdésben említett esetekben és az említett időponttól [helyesen: a releváns eseménytől] számított három évet a (4) bekezdésben említett esetekben.”

A 2014/25 irányelv

9 A 2017. december 18-i (EU) 2017/2364 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2017. L 337., 17. o.) módosított, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai 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 275., 68. o.; a továbbiakban: 2014/25 irányelv) 1. cikke előírja:

„(1) Ez az irányelv szabályokat állapít meg a közszolgáltató ajánlatkérők által közbeszerzési szerződések megkötése érdekében lefolytatott olyan közbeszerzési eljárások és tervpályázati eljárások vonatkozásában, amelyek tervezett értéke eléri a 15. cikkben rögzített értékhatárokat.

(2) Ezen irányelv értelmében beszerzés az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több közszolgáltató ajánlatkérő általi – árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló, a szerződés révén történő – megvásárlása az említett közszolgáltató ajánlatkérők által kiválasztott gazdasági szereplőktől, feltéve, hogy az építési beruházást, árukat vagy szolgáltatásokat a 8–14. cikkben felsorolt valamely tevékenység folytatására szánták.

[…]”

10 A 2014/25 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában »közszolgáltató ajánlatkérők« az alábbi jogalanyok:

a) ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, és a 8–14. cikkben említett tevékenységek valamelyikét folytatják”.

11 Ezen irányelv 11. cikkének szövege a következő:

„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.

A közlekedési szolgáltatások esetében akkor lehet hálózat létezéséről 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 irányelv 15. cikkének a) pontja lényegében azt írja elő, hogy az irányelvet olyan szerződésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések, valamint tervpályázatok esetében eléri vagy meghaladja a 443 000 eurós értékhatárt.

13 A 2014/25 irányelv 80. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A minősítési rendszerben minősítést kérelmező gazdasági szereplők kizárására és kiválasztására vonatkozó objektív szabályok és szempontok, valamint a nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárás, a versenypárbeszéd vagy az innovációs partnerség során a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők kizárására és kiválasztására vonatkozó objektív szabályok és szempontok tartalmazhatják a [2014/24] irányelv 57. cikke szerinti kizárási okokat, az ott előírt feltételekkel.

Ha a közszolgáltató ajánlatkérő egy ajánlatkérő szerv, ezeknek a szempontoknak és szabályoknak tartalmazniuk kell a [2014/24] irányelv 57. cikkének (1) és (2) bekezdése szerinti kizárási okokat, az abban a cikkben előírt feltételekkel.

Ha a tagállamok úgy kívánják, a szempontoknak és szabályoknak szintén tartalmazniuk kell a [2014/24] irányelv 57. cikkének (4) bekezdése szerinti kizárási okokat, az abban a cikkben előírt feltételekkel. […]”

A portugál jog

14 A Código dos Contratos Públicos (közbeszerzési törvénykönyv) alapeljárásra alkalmazandó változata (a továbbiakban: CCP) 55. cikke (1) bekezdése c) pontjának szövege a következő:

„Kizárási okok

(1) Az alábbi szervezetek nem lehetnek részvételre jelentkezők, ajánlattevők vagy csoport tagjai:

[…]

c) természetes személyek, akikre súlyos szakmai kötelességszegés miatt szankciót szabtak ki, és akiket időközben nem rehabilitáltak, illetve jogi személyek esetében, amelyeknek a feladataik ellátása céljából eljáró igazgatási, irányítási vagy ügyvezető társasági szerveivel szemben ilyen közigazgatási szankciót alkalmaztak.

[…]”

15 E törvénykönyv 55. cikke (1) bekezdésének f) pontja előírja, hogy többek között azok a jogalanyok, akikkel szemben a portugál versenyhatóság járulékos szankciót szabott ki, amely megtiltotta a közbeszerzési eljárásokban való részvételüket, nem lehetnek részvételre jelentkezők, ajánlattevők vagy társulás tagjai.

16 Az említett törvénykönyv 55A. cikke az e törvénykönyv 55. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kizárási okok ajánlatkérő szerv általi mellőzésére vonatkozik, és pontosítja, hogy az nem alkalmazandó az ugyanezen törvénykönyv 55. cikke (1) bekezdésének f) pontjában említett helyzetekre.

17 A CCP 70. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatok elemzése

[…]

(2) Ki kell zárni azokat az ajánlatokat, amelyek elemzése kimutatja, hogy:

[…]

g) olyan komoly valószínűsítő körülmények állnak fenn, amelyek a versenyszabályok torzítására alkalmas cselekményekre, megállapodásokra, gyakorlatokra vagy információkra utalnak.

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18 A Toscca keresetet indított a Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (viseui közigazgatási és adóügyi bíróság, Portugália) előtt az Infraestruturas de Portugal 2019. július 25-i azon határozatának hatályon kívül helyezése iránt, amely 2 979 200 euró alapárért a Futrifernek ítélte oda a vasúti infrastruktúra ágazatába szánt, kreozottal kezelt fenyő támoszlopok és talpfák vásárlására vonatkozó szerződést. E kereset keretében a Toscca azt is kérte, hogy e szerződést neki ítéljék oda.

19 E keresetnek a 2020. február 21-i ítélettel történő elutasítását követően a Toscca fellebbezést nyújtott be a Tribunal Central Administrativo Nortéhoz (északi központi közigazgatási bíróság, Portugália). E bíróság 2020. május 29-i ítéletével hatályon kívül helyezte a fent említett ítéletet, helyt adott a Toscca keresetének, és az Infraestruturas de Portugalt arra kötelezte, hogy a szerződést e társaságnak ítélje oda.

20 2021. április 22-i ítéletével a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália) az indokolás hiánya miatt hatályon kívül helyezte az előző pontban említett ítéletet, és az ügyet visszautalta a Tribunal Central Administrativo Norte (északi központi közigazgatási bíróság) elé. 2021. június 2-án ez utóbbi új ítéletet hozott, amely a 2020. május 29-i ítélettel azonos eredményre jutott. Az Infraestruturas de Portugal és a Futrifer egyaránt fellebbezést nyújtott be a 2021. június 2-i ítélettel szemben a Supremo Tribunal Administrativóhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság), amely a kérdést előterjesztő bíróság.

21 Ez utóbbi megjegyzi, hogy az Autoridade da Concorrência (versenyhatóság, Portugália) 2019. június 12-én a Futrifert a versenyjognak a nemzeti vasúthálózat részét képező készülékek és vágányok – amely infrastruktúra kezelését egy olyan közvállalkozás biztosította, amely időközben összeolvadt az Infraestruturas de Portugallal – karbantartására irányuló szolgáltatások nyújtására irányuló, 2014-ben és 2015-ben szervezett közbeszerzési eljárások keretében megsértése miatt bírság megfizetésére kötelezte.

22 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben jelzi, hogy valamely ajánlattevőnek a versenyjog közbeszerzési eljáráson kívüli megsértése miatti megbízhatatlansága okán történő kizárása csak a CCP 55. cikke (1) bekezdésének f) pontja alapján megengedett, vagyis a versenyhatóság által kifejezetten kimondott marasztalás révén, amely járulékos, a közbeszerzési eljárásban való részvételt meghatározott időre megtiltó szankciót szab ki ezen ajánlattevővel szemben. E bíróság szerint e megoldás mindazonáltal ellentétes a 2014/24 irányelvvel, és különösen annak 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjával, mivel sérti az ajánlatkérő szerv autonómiáját a valamennyi ajánlattevő megbízhatóságáról való döntés terén.

23 A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül arra keresi a választ, hogy a közbeszerzési szerződésnek egy korábbi közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló, ugyanezen ajánlatkérő szerv által szervezett közbeszerzési eljárásban a versenyjog megsértése miatt elmarasztalt ajánlattevő részére történő odaítéléséről szóló határozat kellően indokoltnak tekinthető-e többek között a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában előírt megfelelő ügyintézéshez való jogra tekintettel, amennyiben ezen ajánlatkérő szerv nem készített önálló és indokolt értékelést ezen ajánlattevő megbízhatóságáról.

24 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint az ajánlatkérő szervvel szemben nem követelmény, hogy a közbeszerzési eljárás keretében önállóan értékelje a versenyjog megsértése miatt elmarasztalt ajánlattevő

megbízhatóságát, megfelel-e az uniós jognak mind az elkövetett jogsértés súlyának és annak a szóban forgó eljárásra gyakorolt hatásának vizsgálatát, mind pedig a szóban forgó ajánlattevő által e jogsértés következményeinek orvoslása érdekében ez utóbbi eljárás keretében elfogadott intézkedések megfelelő jellegének vizsgálatát (*self-cleaning* intézkedések) illetően. Ez utóbbi tekintetben jelzi, hogy a nemzeti jog szerint az ilyen korrekciós intézkedések értékelése kizárólag a versenyhatóság feladata.

25 Márpedig e bíróság úgy véli, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata, különösen a 2019. június 19-i Meca ítélet (C-41/18, EU:C:2019:507) fényében a versenyjog valamely ajánlattevő által a közbeszerzési eljáráson kívül elkövetett megsértését az ajánlatkérőnek értékelnie kell az ilyen ajánlattevő megbízhatóságának vizsgálata keretében, és ezt megfelelően indokolnia kell.

26 Ilyen körülmények között a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A [2014/24] irányelv1 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjában foglalt kizáró ok az ajánlatkérő szerv »határozatától függő kérdésnek« (»reserva de decisão«) minősül-e?

2) Teljes egészében helyettesítheti-e a nemzeti jogalkotó azt a határozatot, amelyet az ajánlatkérő szervnek kell elfogadnia a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontja értelmében, a versenyvédelmi hatóságnak azon általános jellegű határozatával (határozatának joghatásaival), amelyet a versenyszabályok megsértése miatt kiszabott bírsággal összefüggésben hozott, és amely járulékos szankcióként a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől meghatározott időtartamra való eltiltást alkalmaz?

3) Úgy kell-e értelmezni az ajánlatkérő szervnek a gazdasági szereplő »megbízhatóságára« vonatkozó döntését annak fényében, hogy az tiszteletben tartotta (vagy nem) a versenyjogi szabályokat a konkrét közbeszerzési eljáráson kívül, mint egy olyan, a gazdasági szereplő relatív alkalmasságára vonatkozó megalapozott értékelés szükségességét, amely [Charta] 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerinti, a megfelelő ügyintézéshez való jog konkrét megnyilvánulásának minősül?

4) Összhangban áll-e az uniós joggal, és különösen a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjával, a portugál jogban a CCP 55. cikke 1 bekezdésének f) pontjával elfogadott azon megoldás, amely egy gazdasági szereplőnek valamely közbeszerzési eljárásból a konkrét közbeszerzési eljáráson kívül a versenyszabályok megsértésével elkövetett jogsértésre alapozott kizárását a versenyvédelmi hatóságnak a szerződéskötési tilalmat járulékos szankcióként alkalmazó határozatától teszi függővé egy olyan eljárásban, amelynek keretében maga a versenyvédelmi hatóság értékeli a gazdasági szereplő által meghozott korrekciós intézkedések relevanciáját?

5) Összhangban van-e az uniós joggal, és különösen a [2014/24] irányelv 57. cikke (4) bekezdésének d) pontjával a portugál jogban a CCP 70. cikke 2 bekezdésének g) pontja által elfogadott azon megoldás, amely a versenyszabályok torzítására alkalmas cselekményekre, megállapodásokra, gyakorlatokra vagy információkra utaló komoly ténykörülmények alapján történő kizárás lehetőségét arra a konkrét közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelyben az ilyen gyakorlatokat feltárják?”

A gyorsított eljárás iránti kérelemről

27 A kérdést előterjesztő bíróság azt kérte, hogy a Bíróság a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke alapján gyorsított eljárásban bírálja el, mivel az alapeljárás sürgős jellegű. E tekintetben hivatkozott a Código de Processo nos Tribunais Administrativos (a közigazgatási bírósági eljárásról szóló törvénykönyv) 36. cikke (1) bekezdésének c) pontjára, valamint a 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 94., 1. o.) módosított, 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.) 2. cikkére.

28 Az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérelmére vagy kivételesen hivatalból a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az előzetes döntéshozatal tekintetében gyorsított eljárást alkalmaz, ha az ügy jellege megköveteli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.

29 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy e gyorsított eljárás olyan eljárási eszköznek minősül, amely azokat a helyzeteket hivatott kezelni, amelyeket olyan rendkívüli sürgősség jellemez, amelynek fennállását olyan kivételes körülményekhez viszonyítva kell alátámasztani, amelyek kifejezetten arra az ügyre jellemzők, amellyel összefüggésben gyorsított eljárás iránti kérelmet nyújtanak be (a Bíróság elnökének 2021. február 25-i Sea Watch végzése, C-14/21 és C-15/21, EU:C:2021:149, 22. pont).

30 A jelen ügyben 2022. màrcius 23-án a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően úgy döntött, hogy elutasítja a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ítélet 27. pontjában említett kérelmét.

31 E bíróság ugyanis annak kijelentésére szorítkozott, hogy az alapeljárás sürgős jellegű, és nemzeti és uniós jogi rendelkezéseket említett, anélkül hogy megjelölte volna, hogy a jelen ügyben milyen mértékben áll fenn rendkívüli sürgősség, amely pedig szükséges a gyorsított eljárás igazolásához.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

32 A Futrifer úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel a Bíróságnak az előterjesztett kérdésekre adandó válasza nem szükséges az alapjogvita megoldásához. E tekintetben azt állítja, hogy a Portugál Köztársaság jogszerűen döntött úgy, hogy nem ülteti át a nemzeti jogba a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját, így e kérdések hipotetikusak.

33 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk alapján létrehozott együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utalásnak az ítélete meghozatala tekintetében fennálló szükségességét, mind pedig a Bíróság elé

terjesztendő kérdéseinek relevanciáját. Következésképpen, amennyiben a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni (lásd ebben az értelemben: 1981. december 16-i Foglia ítélet, 244/80, EU:C:1981:302, 15. pont; 2022. április 28-i Caruter ítélet, C-642/20, EU:C:2022:308, 28. pont).

34 A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, ha nyilvánvaló, hogy az uniós jog kért értelmezése nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdésekre hasznos választ adjon (1995. december 15-i Bosman ítélet, C-415/93, EU:C:1995:463, 61. pont; 2022. április 28-i Caruter ítélet, C-642/20, EU:C:2022:308, 29. pont).

35 A jelen ügyben a kérdések lényegében a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok értelmezésére vonatkoznak, amely arra az esetre vonatkozik, amikor az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.

36 E tekintetben először is az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapeljárás a közbeszerzési szerződést olyan ajánlattevőnek odaítélő határozat jogszerűségére vonatkozik, amelyet a nemzeti versenyhatóság a versenyjogi szabályoknak a korábbi közbeszerzési eljárások keretében való megsértése miatt bírság megfizetésére kötelezte. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második, harmadik és ötödik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy milyen terjedelmű a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja által az ajánlatkérő szerv számára biztosított mérlegelési jogkör, mivel a portugál szabályozás szerint ez utóbbit köti a versenyhatóságnak a korábbi közbeszerzési eljárás keretében ilyen jogsértést elkövető ajánlattevő megbízhatóságára vonatkozó értékelése, függetlenül attól, hogy ez az értékelés a közbeszerzési eljárásokban való részvétel ideiglenes megtiltásában álló járulékos szankcióhoz vezetett-e, vagy sem.

37 Következésképpen nem állapítható meg, hogy e kérdések semmilyen kapcsolatban nem állnak az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve az hogy hipotetikusak lennének. Ami a Futrifer által hivatkozott azon tényt illeti, hogy a Portugál Köztársaság jogszerűen döntött úgy, hogy nem ülteti át a nemzeti jogba a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját, az anyagi jogi szempontokra vonatkozik, és egyáltalán nem érinti az előterjesztett kérdések elfogadhatóságát. Ebből következik, hogy az első, a második, a harmadik és az ötödik kérdés elfogadható.

38 Másodszor, a negyedik kérdés keretében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint kizárólag a versenyhatóság rendelkezik hatáskörrel az azon gazdasági szereplő által elfogadott korrekciós intézkedések relevanciájának értékelésére, akit a versenyszabályok megsértése miatt az e hatóság által kiszabott szankcióval sújtanak, és amely bizonyos időszakra megtiltja számára a közbeszerzési eljárásokban való részvételt.

39 Márpedig a Bíróság rendelkezésére álló iratokból nem tűnik ki, hogy a Futrifer bármikor hivatkozott volna a 2014/24 irányelv 57. cikkének (6) bekezdésében említett korrekciós intézkedések elfogadására.

40 Ebből következik, hogy e negyedik kérdés hipotetikus jellegű, és ezért elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

Az ügy érdeméről

Előzetes észrevételek

41 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. E tekintetben a Bíróság figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság kérdésében nem hivatkozott (lásd ebben az értelemben: 2023. június 22-i K.B. és F.S. [Büntetőügyben hivatalból való figyelembevétel] ítélet, C-660/21, EU:C:2023:498, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben az szerepel, hogy az alapügyben szóban forgó szerződés tárgya az, hogy egy közvállalkozás, nevezetesen az Infraestruturas de Portugal 2 979 200 euró alapárért a vasúti infrastruktúra ágazatába szánt, kreozottal kezelt fenyő támoszlopokat és talpfákat vásárol.

43 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2014/25 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének és 11. cikkének megfelelően az ezen irányelv értelmében vett beszerzés többek között az áruk közszolgáltató ajánlatkérő általi – árubeszerzésre irányuló szerződés révén történő – megvásárlása az említett közszolgáltató ajánlatkérő által kiválasztott gazdasági szereplőktől – különösen a vasúti – közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységek érdekében. Az említett irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja pontosítja, hogy az irányelv alkalmazásában közszolgáltató ajánlatkérők azok az ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, akik az ugyanezen irányelv 8–14. cikkében említett tevékenységek valamelyikét folytatják.

44 Ezenkívül a 2014/25 irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy ezt az irányelvet azokra a közszolgáltató ajánlatkérők által közbeszerzési szerződések megkötése érdekében lefolytatott közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni, amelyek tervezett értéke eléri a 15. cikkben rögzített értékhatárokat

45 E körülmények között és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk alapján a Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik, aminek vizsgálata mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

46 Ilyen esetben ezen irányelv 80. cikkének (1) bekezdése alkalmazandó az alapeljárásra.

47 Másodszor, mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések különösen arra vonatkoznak, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjával ellentétes-e az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás, előzetesen meg kell határozni, hogy abban az esetben, ha az alapeljárás a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozik, a tagállamok kötelesek-e átültetni a nemzeti jogukba mind ezen 57. cikk (4) bekezdésének első albekezdését, mind pedig a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését abban az esetben, ha e jogvita ez utóbbi irányelv hatálya alá tartozna.

48 Ami először is a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdését illeti, e rendelkezés előírja, hogy „[a]z ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására” az e rendelkezés a)–i) pontjában említett esetekben.

49 E tekintetben a Bíróságnak a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdését értelmező bizonyos ítéleteiből kétségtelenül az következik, hogy a tagállamok dönthetnek, hogy átültetik-e az e rendelkezésben említett fakultatív kizárási okokat, vagy sem. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) és (7) bekezdésének megfelelően a tagállamok eltekinthetnek az ott megjelölt fakultatív kizárási okok alkalmazásától, vagy azokat a nemzeti szinten figyelembe veendő jogi, gazdasági vagy társadalmi szempontoktól függően esetenként eltérő szigorral vonhatják be a nemzeti szabályozásba (lásd ebben az értelemben: 2019. június 19-i Meca ítélet, C-41/18, EU:C:2019:507, 33. pont; 2020. január 30-i Tim ítélet, C-395/18, EU:C:2020:58, 34. és 40. pont; 2021. június 3-i Rad Service és társai ítélet, C-210/20, EU:C:2021:445, 28. pont).

50 Mindazonáltal a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése szövegének, e rendelkezés összefüggéseinek és az általa ezen irányelv keretében követett célkitűzésnek az elemzéséből kitűnik, hogy ellentétben azzal, ami ezen ítéletekből következik, a tagállamok kötelesek az említett rendelkezést a nemzeti jogukba átültetni.

51 Először is, ami ezen 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének szövegét illeti, abból az következik, hogy az ajánlatkérő szerv feladata eldönteni, hogy valamely gazdasági szereplőt kizár-e valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásból az e rendelkezésben felsorolt okok valamelyikéből, hacsak a tagállamok nem döntenek úgy, hogy e kizárási lehetőséget kötelezettséggé teszik. Következésképpen a tagállamoknak át kell ültetniük az említett rendelkezést, vagy oly módon, hogy lehetővé teszik az ajánlatkérők számára az e rendelkezésben felsorolt kizárási okok alkalmazását, vagy erre kötelezik őket. Ezzel szemben, és ellentétben azzal, amit a Futrifer és a portugál kormány állít, a tagállamok nem tekinthetnek el attól, hogy ezen indokokat beépítsék a 2014/24 irányelvet átültető nemzeti jogszabályukba, és így nem foszthatják meg az ajánlatkérő szerveket attól a lehetőségtől, amelyet ugyanezen rendelkezés alapján legalább biztosítani kell számukra, hogy ezen indokokat alkalmazzák.

52 Ezt követően, ami azt a szövegkörnyezetet illeti, amelybe a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdése illeszkedik, meg kell állapítani, hogy ezen irányelv (101) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[b]iztosítani kell […] az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket”. E preambulumbekezdés így megerősíti, hogy a tagállamnak át kell ültetnie e rendelkezést annak érdekében, hogy az ajánlatkérő szerveket ne fosszák meg az előző pontban és az említett preambulumbekezdésben említett lehetőségtől.

53 A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének ezen értelmezését *a contrario* megerősíti ezen irányelv azon rendelkezéseinek szövege is, amelyek kifejezetten mérlegelési mozgásteret ismernek el a tagállamok számára e rendelkezések átültetését illetően. Ez a helyzet áll fenn különösen ezen irányelv 26. cikkének (5) bekezdése és 32. cikkének (1) bekezdése esetében, amelyek szerint „[a] tagállamok rendelkezhetnek úgy […]”, illetve az említett irányelv 56. cikke (2) bekezdésének második albekezdése esetében, amely a „[a] tagállamok […] kizárhatják” fordulatot használja.

54 A 2014/24 irányelv 57. cikkének (7) bekezdése nem kérdőjelezheti meg ezen értelmezést. E rendelkezés ugyanis általános jelleggel biztosítja a tagállamok számára azt a lehetőséget, hogy ezen irányelv 57. cikkének alkalmazási feltételeit akár törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés útján állapítsák meg. Ez a lehetőség e cikk végrehajtásának módjára utal. A tagállamok számára ily módon biztosított választási lehetőség tehát nem terjedhet ki arra, hogy eldöntsék, az említett irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében említett fakultatív kizárási okokat átültetik-e, vagy sem. Egyébiránt meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (7) bekezdése az ezen irányelv 57. cikkének (1) bekezdésében előírt kötelező kizárási okokra is alkalmazandó. Márpedig észszerűen nem állítható, hogy az 57. cikk (7) bekezdésében előírt lehetőséggel a tagállamok élhetnek annak érdekében, hogy ne ültessék át az ilyen kizáró okokat a belső jogukba.

55 Végül, ami a 2014/24 irányelv által a fakultatív kizárási okokat illetően követett célt illeti, a Bíróság elismerte, hogy e célkitűzés az ajánlatkérő szervek előjogaira helyezett hangsúlyban nyilvánul meg. Így az uniós jogalkotó az ajánlatkérő szervre kívánta bízni az ajánlattevők kiválasztásának szakaszában annak értékelését, hogy valamely részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt ki kell-e zárni valamely közbeszerzési eljárásból (lásd ebben az értelemben: 2019. június 19-i Meca ítélet, C-41/18, EU:C:2019:507, 34. pont; 2019. október 3-i Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 ítélet, C-267/18, EU:C:2019:826, 25. pont).

56 Az ajánlatkérő szerv azon lehetősége, sőt kötelezettsége, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében foglalt kizárási okokat alkalmazza, különösen arra irányul, hogy lehetővé tegye számára a közbeszerzési eljárásban részt vevő egyes gazdasági szereplők feddhetetlenségének és megbízhatóságának értékelését.

57 Az uniós jogalkotó így azt kívánta biztosítani, hogy az ajánlatkérő szervek valamennyi tagállamban rendelkezzenek azzal a lehetőséggel, hogy kizárják az általuk megbízhatatlannak ítélt gazdasági szereplőket.

58 A fenti megfontolásokból következik, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy az e rendelkezésben felsorolt fakultatív kizárási okokat ültessék át nemzeti jogukba. Ezen átültetési kötelezettség keretében ezen államoknak lehetőséget vagy kötelezettséget kell előírniuk az ajánlatkérők számára ezen indokok alkalmazására.

59 Másodszor, ami a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését illeti, e rendelkezés előírja, hogy amennyiben a tagállamok ezt megkövetelik, a többek között a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásban a részvételre jelentkezők és ajánlattevők kizárására és kiválasztására vonatkozó szabályok és objektív szempontok magukban foglalják a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kizárási szempontokat, az ott meghatározott feltételek szerint.

60 E 80. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének szövegéből következik, hogy a tagállamok feladata eldönteni, hogy az említett 57. cikk (4) bekezdésében előírt fakultatív kizárási okokat az ajánlatkérőknek alkalmazniuk kell-e az ajánlattevők kizárására vonatkozó szempontként. Ilyen értelmű döntés hiányában mindazonáltal az következik a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének első albekezdéséből, hogy a tagállamoknak ezen irányelv átültetése keretében legalább azt a lehetőséget kell biztosítaniuk az ajánlatkérők számára, hogy az ezen irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások során alkalmazandó szabályok és kizárási szempontok közé felvegyék a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kizárási okokat.

61 Következésképpen, ami a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kizárási okokat illeti, a tagállamoknak a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdése első albekezdésének átültetésére vonatkozó kötelezettségük alapján biztosítaniuk kell az ajánlatkérők számára annak lehetőségét, hogy e kizárási okokat felvegyék az objektív kizárási kritériumok közé az ezen utóbbi irányelv hatálya alá tartozó eljárásokban, ezen államok említett irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése alapján hozott azon esetleges döntésének sérelme nélkül, hogy e jogalanyok számára előírják az említett okok e szempontok közé való felvételét.

62 Harmadszor, ami a Futrifer azon érvét illeti, amely szerint az olyan elutasított ajánlattevő, mint a jelen ügyben a Toscca, nem hivatkozhat a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjára, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adandó válasz tekintetében elegendő rámutatni arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy azon határozatnak, amellyel az ajánlatkérő szerv akár hallgatólagosan is kizár valamely gazdasági szereplőt egy közbeszerzési eljárásból a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében előírt fakultatív kizárási okok valamelyike miatt, szükségszerűen megtámadhatónak kell lennie bármely olyan személy által, akinek érdeke fűződik vagy fűződött valamely szerződés megszerzéséhez, és akit sért vagy sérthet e rendelkezés megsértése, többek között a hatékony jogorvoslathoz való jog – amint azt a Charta 47. cikke biztosítja – tiszteletben tartásának sérelmének terhe mellett (2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, ítélet, C-927/19, EU:C:2021:700, 143. pont).

63 Azonos okok miatt ugyanezen érvelést kell elfogadni abban az esetben, ha a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében említett fakultatív kizárási okok valamelyike miatt nem zárják ki a gazdasági szereplőt valamely közbeszerzési eljárásból.

64 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre tehát a fenti előzetes észrevételek figyelembevételével kell válaszolni.

Az ötödik kérdésről

65 Ötödik kérdésével, amelyet elsőként kell megvizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely azt a lehetőséget, hogy kizárják valamely ajánlattevő ajánlatát amiatt, hogy komoly ténykörülmények utalnak ez utóbbi olyan magatartására, amely torzíthatja a versenyszabályokat, azon közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelynek keretében az ilyen típusú magatartásokra sor került.

66 Az uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2023. március 16-i Colt Technology Services és társai ítélet, C-339/21, EU:C:2023:214, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 Először is meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése d) pontjának szövege azáltal, hogy rögzíti azt a tényállást, amikor az ajánlatkérő szervnek „kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött”, e kizárási ok alkalmazását nem korlátozza olyan közbeszerzési eljárásra, amelynek keretében az ilyen típusú magatartásra sor került.

68 Másodszor, ami azt a szövegkörnyezetet illeti, amelybe e rendelkezés illeszkedik, ezt az értelmezést megerősíti ezen irányelv 57. cikke (5) bekezdésének második albekezdése, amely az eljárás során bármikor lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy kizárjanak valamely gazdasági szereplőt, vagy azt, hogy a tagállamok kötelezzék őket arra, hogy kizárjanak valamely gazdasági szereplőt, amennyiben nyilvánvaló, hogy az eljárás előtt vagy során elkövetett cselekményeire vagy mulasztásaira tekintettel az ezen 57. cikk (4) bekezdésében említett esetek valamelyikébe esik.

69 Harmadszor, az említett értelmezés lehetővé teszi az ajánlatkérő szerv számára, hogy a 2014/24 irányelv által az annak 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdésében felsorolt és a jelen ítélet 56. pontjában felidézett fakultatív kizárási okokkal követett célnak megfelelően megbizonyosodjon a szóban forgó közbeszerzési eljárásban részt vevő minden egyes gazdasági szereplő feddhetetlenségéről és megbízhatóságáról (lásd ebben az értelemben: 2022. szeptember 15-i J. Sch. Omnibusunternehmen és K. Reisen ítélet, C-416/21, EU:C:2022:689, 42. pont), amely feddhetetlenség és megbízhatóság nemcsak abban az esetben vonható kétségbe, ha az ilyen gazdasági szereplő ezen eljárás keretében vesz részt versenyellenes magatartásokban, hanem e gazdasági szereplő ilyen korábbi magatartásokban való részvétele esetén is.

70 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a CCP 70. cikke (2) bekezdésének g) pontja az ajánlatkérő szerv azon lehetőségét, hogy kizárja az ajánlatot a versenyszabályok torzítására alkalmas cselekményekre, megállapodásokra, gyakorlatokra vagy információkra utaló komoly ténykörülmények fennállása miatt, kizárólag azon közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelynek keretében e versenyellenes magatartásokra sor került, így e kizárást az ajánlatkérő nem rendelheti el, ha a szóban forgó versenyellenes magatartásokra ezen eljárást megelőzően került sor.

71 E tekintetben a jelen ítélet 51., 58., 60. és 61. pontjából kitűnik, hogy függetlenül attól, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárás a 2014/24 irányelv vagy a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik-e, a tagállamoknak legalább lehetőséget kell biztosítaniuk az ajánlatkérő szervek számára arra, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kizárási okokat a közbeszerzési eljárások objektív kizárási kritériumai közé foglalják, ezen államok azon esetleges döntésének sérelme nélkül, hogy e lehetőséget kötelezettséggé tegyék. A tagállamok tehát semmi esetre sem korlátozhatják e kizárási okok terjedelmét.

72 A fenti indokokból következik, hogy az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely azt a lehetőséget, hogy kizárják valamely ajánlattevő ajánlatát amiatt, hogy komoly ténykörülmények utalnak ez utóbbi olyan magatartására, amely torzíthatja a versenyszabályokat, azon közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelynek keretében az ilyen típusú magatartásokra sor került.

Az első és a második kérdésről

73 Első és második kérdésével, amelyeket együttesen kell megválaszolni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nemzeti versenyhatóságra ruházza a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásokból a versenyszabályok megsértése miatt történő kizárására vonatkozó hatáskört.

74 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2014/24 irányelv 56. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési eljárás során köteles ellenőrizni, hogy az ajánlat olyan ajánlattevőtől származzon, akit nem zártak ki ezen irányelv 57. cikke értelmében, és e kötelezettség az ajánlatot benyújtó valamennyi gazdasági szereplőre kiterjed (lásd ebben az értelemben: 2020. január 30-i Tim ítélet, C-395/18, EU:C:2020:58, 46. pont).

75 Amint az a jelen ítélet 55. és 56. pontjában említett ítélkezési gyakorlatból kitűnik, az uniós jogalkotó az ajánlatkérő szervre kívánta bízni annak értékelését, hogy valamely részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt ki kell-e zárni valamely közbeszerzési eljárásból, megvizsgálva az ilyen eljárásban részt vevő egyes gazdasági szereplők feddhetetlenségét és megbízhatóságát.

76 Különösen, a 2014/24 irányelv 57. cikkének az ezen irányelv (101) preambulumbekezdésével együttesen értelmezett (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában hivatkozott fakultatív kizárási ok a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő szerv közötti viszony egyik alapvető elemén, nevezetesen a nyertes ajánlattevő azon megbízhatóságán alapul, amelyen az ajánlatkérő szerv által belé vetett bizalom nyugszik (2022. szeptember 15-i J. Sch. Omnibusunternehmen és K. Reisen ítélet, C-416/21, EU:C:2022:689, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

77 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a fakultatív kizárási okok alkalmazásakor az ajánlatkérőknek különös figyelmet kell fordítaniuk az arányosság elvére, amely arra kötelezi őket, hogy az érintett jogalany magatartását minden releváns tényező alapján konkrétan és egyedileg értékeljék (lásd ebben az értelemben: 2021. június 3-i Rad Service és társai ítélet, C-210/20, EU:C:2021:445, 40. pont; 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet, C-927/19, EU:C:2021:700, 156. és 157. pont).

78 Ebből következik, hogy olyan helyzetben, mint amelyről az alapügyben szó van, amelyben létezik az uniós jog vagy a nemzeti jog által szabályozott különös eljárás a versenyjogi jogsértések üldözésére, és amelyben a nemzeti versenyhatóság feladata az e célból folytatott vizsgálatok lefolytatása, az ajánlatkérőnek a szolgáltatott bizonyítékok értékelése keretében főszabály szerint az ilyen eljárás eredményére kell támaszkodnia (lásd ebben az értelemben: 2018. október 24-i Vossloh Laeis ítélet, C-124/17, EU:C:2018:855, 25. pont).

79 Ebben az összefüggésben különös jelentőséget nyerhet az ilyen hatóság azon határozata, amely ilyen jogsértést állapított meg, és emiatt pénzbírságot szabott ki az ajánlattevővel szemben, különösen akkor, ha e szankciót a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől való ideiglenes eltiltással együtt rendelték el. Noha az ilyen határozat arra késztetheti az ajánlatkérő szervet, hogy kizárja e gazdasági szereplőt a szóban forgó közbeszerzési eljárásból, az ilyen döntés hiánya nem akadályozhatja meg, és nem is mentesítheti az ajánlatkérő szervet az ilyen értékelés elvégzése alól.

80 Ezt az értékelést az arányosság elvére tekintettel és valamennyi releváns elem figyelembevételével kell elvégezni annak vizsgálata érdekében, hogy igazolt-e a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában foglalt kizárási ok alkalmazása.

81 Az alapügyben a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy a CCP 55. cikke (1) bekezdésének f) pontja kizárólag a nemzeti versenyhatóságra bízza annak értékelését, hogy milyen következményekkel járhat a versenyszabályok megsértése a jövőbeli közbeszerzési eljárások során. Úgy tűnik tehát, hogy e szabályozás egyrészt arra kötelezi az ajánlatkérő szerveket, hogy tegyenek eleget e hatóság azon határozatának, amely a gazdasági szereplővel szemben olyan szankciót szab ki, amely

bizonyos ideig megtiltja számára az ilyen eljárásokban való részvételt, másrészt pedig megakadályozza ezen ajánlatkérő szerveket abban, hogy kizárják ugyanezen eljárásokból azt a gazdasági szereplőt, akivel szemben nem szabtak ki ilyen szankciót. Ebből következik, hogy valamely ajánlattevőt az említett hatóság határozatát követően ki lehet zárni a közbeszerzési eljárásból, anélkül hogy az ajánlatkérő szerv értékelhetné ezen ajánlattevő magatartását, és következésképpen ezen ajánlattevőnek a szóban forgó szerződés teljesítése érdekében fennálló feddhetetlenségét és megbízhatóságát, vagy az arányosság elvére tekintettel önállóan dönthetne arról, hogy az említett ajánlattevő kizárását a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában említett ok igazolja-e.

82 Az ilyen szabályozás, amely az ajánlattevők feddhetetlenségének és megbízhatóságának értékelését a nemzeti versenyhatóságnak többek között a közbeszerzési eljárásban való jövőbeli részvételre vonatkozó határozata megállapításaihoz köti, sérti a mérlegelési jogkört, amely az ajánlatkérő szervet a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdése keretében illeti meg.

83 Az előző pontban kifejtett megfontolások abban az esetben is érvényesek, ha az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárás a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik, mivel – amint arra a jelen ítélet 71. pontja emlékeztet – a tagállamoknak az ezen irányelv 80. cikke (1) bekezdése első albekezdésének átültetésére vonatkozó kötelezettségük alapján elő kell írniuk az ajánlatkérők számára annak lehetőségét, hogy a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozó eljárásokban felvegyék a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében felsorolt kizárási okokat az objektív kizárási kritériumok közé, ezen államok azon esetleges döntésének sérelme nélkül, hogy e lehetőséget kötelezettséggé tegyék. A tagállamok tehát semmi esetre sem korlátozhatják az ajánlatkérőt ennek keretében megillető mérlegelési jogkört.

84 A fenti indokokból következik, hogy az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nemzeti versenyhatóságra ruházza a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásokból a versenyszabályok megsértése miatt történő kizárására vonatkozó hatáskört.

A harmadik kérdésről

85 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett d) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérő szervnek a gazdasági szereplő megbízhatóságára vonatkozó, a 2014/24 irányelv e rendelkezésében előírt kizárási ok alapján hozott határozatát indokolni kell.

86 Először is meg kell állapítani, hogy a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja kizárólag „az Unió intézményeit, szerveit és hivatalait” terhelő, határozataik indokolására vonatkozó kötelezettségre vonatkozik. E rendelkezés tehát nem releváns az alapeljárás keretében.

87 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy az ajánlatkérő szervnek meg kell felelnie az uniós jog megfelelő ügyintézésre vonatkozó általános elvének, amely olyan követelményeket támaszt, amelyeket a tagállamoknak az uniós jog végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk. E követelmények körében igen különös jelentőséggel bír a nemzeti hatóságok által elfogadott határozatok indokolására irányuló kötelezettség, mivel ez teszi lehetővé a határozatok címzettjeinek jogaik védelmét, és azt, hogy az információk teljes körű ismeretében döntsenek

arról, hogy e határozatokkal szemben keresetet kell-e indítani (lásd ebben az értelemben: 1987. október 15-i Heylens és társai ítélet, 222/86, EU:C:1987:442, 15. pont; 2021. szeptember 7-i Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras ítélet, C-927/19, EU:C:2021:700, 120. pont).

88 Ebből következik, hogy a közbeszerzési eljárások keretében az ajánlatkérőt terheli ezen indokolási kötelezettség. Az említett kötelezettség többek között azokra a határozatokra vonatkozik, amelyekkel az ajánlatkérő szerv különösen a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírthoz hasonló fakultatív kizárási ok alapján zár ki valamely ajánlattevőt.

89 Amint ugyanis az a 2014/24 irányelv 55. cikke (2) bekezdésének b) pontjából kitűnik, az ajánlatkérő szerv az érintett ajánlattevő kérésére a lehető leghamarabb, de legkésőbb az írásbeli kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül közli ajánlata elutasításának indokait.

90 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy az ajánlatkérő szervnek akkor is indokolnia kell határozatát, ha megállapítja, hogy valamely ajánlattevő az ezen irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében említett esetek valamelyike alá tartozik, mégis úgy dönt, hogy nem zárja ki például azon az alapon, hogy a kizárás aránytalan intézkedésnek minősülne. A kizárást mellőző határozat ugyanis, amennyiben a fakultatív kizárási ok alkalmazhatónak tűnik, hatással van a szóban forgó közbeszerzési eljárásban részt vevő összes többi gazdasági szereplő jogi helyzetére, akiknek ennélfogva biztosítani kell a jogaik védelmét, és azt a lehetőséget, hogy adott esetben az e határozatban szereplő indokok alapján döntsenek, hogy azzal szemben keresetet indítanak. E tekintetben a kizárást mellőző határozat indokolása belefoglalható a szerződést a nyertes ajánlattevőnek odaítélő végleges határozatba.

91 A fenti indokokra tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének a megfelelő ügyintézés általános elvével összefüggésben értelmezett d) pontját úgy kell értelmezni, hogy az ajánlatkérő szervnek a gazdasági szereplő megbízhatóságára vonatkozó, az e rendelkezésben előírt kizárási ok alapján elfogadott határozatát indokolni kell.

A költségekről

92 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 (nagytanács) a következőképpen határozott:

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 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely azt a lehetőséget, hogy kizárják valamely ajánlattevő ajánlatát amiatt, hogy komoly ténykörülmények utalnak ez utóbbi

olyan magatartására, amely torzíthatja a versenyszabályokat, azon közbeszerzési eljárásra korlátozza, amelynek keretében az ilyen típusú magatartásokra sor került.

2) A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárólag a nemzeti versenyhatóságra ruházza a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárásokból a versenyszabályok megsértése miatt történő kizárására vonatkozó hatáskört.

3) A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének a megfelelő ügyintézés általános elvével összefüggésben értelmezett d) pontját

a következőképpen kell értelmezni:

az ajánlatkérő szervnek a gazdasági szereplő megbízhatóságára vonatkozó, az e rendelkezésben előírt kizárási ok alapján elfogadott határozatát indokolni kell.

Aláírások