A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2015. március 26.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — 2004/18/EK irányelv — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — Az eljárás lefolytatása — A szerződések odaítélési szempontjai — A szerződések teljesítésével megbízott személyzet szakképesítései”

A C-601/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Supremo Tribunal Administrativo (Portugália) a Bírósághoz 2013. november 25-én érkezett, 2013. október 24-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA**

és

a **Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém**,

a **Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Vajda, A. Rosas, Juhász E. (előadó) és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: M. Wathelet,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. november 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA képviseletében H. Rodrigues da Silva advogado,

– a Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém képviseletében A. Robin de Andrade és D. Melo Fernandes advogadas,

– a portugál kormány képviseletében L. Inez Fernandes és H. Fragoso, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében F. Dedousi és V. Stroumpouli, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: portugál.

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Afonso, S. Delaude, A. Tokár és G. Braga da Cruz, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2014. december 18-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL L 339., 14. o.) 44–48. cikkének, valamint 53. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (a továbbiakban: Ambisig) és a Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (a továbbiakban: Nersant) között a Nersant azon határozatának tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amely az Iberscal – Consultores Lda-nak (a továbbiakban: Iberscal), nem pedig a Ambisignak ítélte oda a továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződést.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2004/18 irányelv

3 A 2004/18 irányelv (46) preambulumbekezdése emlékeztet arra, hogy a szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód elvének a betartását, valamint garantálják, hogy az ajánlatokat a valódi verseny feltételei mellett bírálják el.

4 Az említett irányelv (46) preambulumbekezdésének harmadik albekezdése értelmében:

„Ha az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján ítéli oda a szerződést, úgy kell elbírálnia az ajánlatokat, hogy megállapítsa, melyik esetében a legkedvezőbb a szolgáltatás/ellenszolgáltatás aránya. Ennek érdekében meg kell határoznia azokat a gazdasági és minőségi szempontokat, amelyek összességükben véve lehetővé teszik annak megállapítását, hogy az ajánlatkérő szerv számára melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat. E szempontok meghatározása függ a szerződés tárgyától, mivel a szempontoknak lehetővé kell tenniük az egyes ajánlatok kínálta teljesítményszintnek a szerződés – műszaki leírásban meghatározott – tárgya ismeretében történő elbírálását és az egyes ajánlatokban szereplő szolgáltatás/ellenszolgáltatás arányának a mérését.”

5 A 2004/18 irányelv 44. cikke (1) és (2) bekezdésének a szövege a következő:

„(1) A szerződéseket az 53. és az 55. cikkben megállapított feltételek alapján – a 24. cikk figyelembevételével – kell odaítélni, miután az ajánlatkérő szerv a 45. és a 46. cikk alapján ki nem zárt gazdasági szereplők alkalmasságát a 47–52. cikkben említett, gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai

és műszaki ismeretekre vagy alkalmasságra vonatkozó szempontoknak, valamint adott esetben a (3) bekezdésben említett megkülönböztetés-mentességi [helyesen: hátrányos megkülönböztetést tiltó] szabályoknak és szempontoknak megfelelően megvizsgálta.

(2) Az ajánlatkérő szerv a 47. és a 48. cikkel összhangban megkövetelheti a részvételre jelentkezőktől és az ajánlattevőktől egy minimális teljesítményszint elérését.

A 47. és a 48. cikkben említett adatok körének és az egy adott szerződés esetében megkövetelt minimális teljesítményszintnek a szerződés tárgyával összefüggőnek és azzal arányosnak kell lennie.

A minimális teljesítményszintet közölni kell a hirdetményben."

6 A 2004/18 irányelv 48. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a gazdasági szereplő műszaki és/vagy szakmai alkalmasságát az ugyanezen cikk (2) és a (3) bekezdésével összhangban kell elbírálni és megvizsgálni. Ezen irányelv 48. cikke (2) bekezdése a) pontjának ii. alpontja, valamint e) pontja szerint a műszaki alkalmasság az érintett szolgáltatások jellegétől, mennyiségétől vagy jelentőségétől és rendeltetésétől függően bizonyítható többek között az elmúlt három évben teljesített főbb szolgáltatások listájának bemutatásával, valamint a szolgáltató, és/vagy a vállalkozás vezetőinek, és különösen a szolgáltatások teljesítéséért felelős személynek vagy személyeknek az iskolai végzettsége és szakképzettsége megjelölésével.

7 A 2004/18 irányelv 53. cikke a következőket írja elő:

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

a) ha a szerződés odaítélése az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján történik, a kérdéses szerződés tárgyától függően olyan különböző szempontok alapján, mint például a minőség, az ár, a műszaki érték, az esztétikai és a funkcionális jellemzők, [a környezetvédelmi tulajdonságok,] a folyó költségek, a költséghatékonyság, a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, a szállítási határnap vagy határidő, illetve a teljesítési határidő; vagy pedig

b) kizárólag a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontja alapján.

(2) A harmadik albekezdés rendelkezéseinek sérelme nélkül, az (1) bekezdés a) pontjában említett esetben az ajánlatkérő szerv minden egyes, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásához kiválasztott szempont tekintetében megállapítja annak relatív súlyozását a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, illetve versenypárbeszéd esetében az ismertetőben.

Ezeket a súlyozásokat – megfelelő maximális terjedelem megadása mellett – egy skálán lehet kifejezni.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv véleménye szerint a súlyozás bizonyítható okokból nem lehetséges, a szempontokat a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, illetve versenypárbeszéd esetén az ismertetőben csökkenő fontossági sorrendben kell feltüntetnie."

A portugál jog

8 A közbeszerzési törvénykönyv (Código dos Contratos Públicos, a továbbiakban: CCP) 75. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a]zon tényezőknek és a lehetséges altényezőknek, amelyek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat odaítélési szempontját képezik, tartalmazniuk kell az ajánlattételhez szükséges

dokumentáció révén a verseny előtt megnyitott, megkötendő szerződés teljesítésének valamennyi feltételét, és kizárólag ezeket tartalmazhatják, továbbá nem vonatkozhatnak közvetlenül vagy közvetve az ajánlattevőkkel kapcsolatos helyzetekre, tulajdonságokra, jellemzőkre és más ténybeli elemekre”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

9 A 2011. november 24-én közzétett hirdetménnyel a Nersant közbeszerzési eljárást indított továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások beszerzésére vonatkozóan a „MOVE PME, minőségvédelem, környezetvédelem, munkahelyi biztonság és egészségvédelem, élelmezésbiztonság – Moyen-Tage – PME” projekt megvalósításához.

10 Az említett hirdetmény 5. cikke előírta, hogy a szerződést a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatnak ítélik oda, amelynek megállapítására a következő tényezők figyelembevételével kerül sor:

„A. A csoport értékelése – 40%

i. E tényezőt a csoport összetételének, igazolt tapasztalatának és a szakmai életrajzok elemzésének figyelembevételével kell megállapítani.

B. A kínált szolgáltatás minősége és rangsorolása – 55%

i. Az ajánlott struktúra átfogó értékelése, ideértve a munkaprogramot: 0–20%.

ii. Az alkalmazni kívánt technikák és a végrehajtási módszerek leírása: 0–15%.

iii. A munka minőségi vizsgálata és ellenőrzése módszereinek leírása a különböző működési területeken: 0–20%.

C. Teljes ár – 5%

A legmagasabb pontszámot elérő ajánlatot kell a legkedvezőbb ajánlatnak tekinteni.”

11 Az Ambisig az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás keretében ajánlatot tett. Előzetes jelentésében az e szerződés odaítéléséről döntő bizottság az Iberscalt az első helyre rangsorolta.

12 2012. január 3-án az Ambisig – vitatva azt a tényt, hogy a kérdéses hirdetmény az értékelési szempontok között szerepeltette az e hirdetmény 5. cikkének A. pontjában előírt, a szerződés teljesítésével megbízott csoport értékelésére vonatkozó tényezőt – azt kérte, hogy gyakorolhassa az előzetes meghallgatáshoz való jogát.

13 A 2012. január 4-i végleges jelentésének a 2012. február 14-i kiegészítésében az említett bírálóbizottság elutasította az Ambisig által az előzetes meghallgatás iránti kérelmének alátámasztása érdekében felhozott érveket. Ugyanezen bírálóbizottság szerint az alapügyben szóban forgó hirdetmény 5. cikkének A. pontjában előírt tényező „az ajánlattevő által az elvégzendő munkák tekintetében ajánlott konkrét műszaki csoport[...] értékel[ésére]” irányul, valamint „[a]z ajánlott műszaki csoport tapasztalata ebben az esetben az ajánlat lényegi jellemzője, és nem az ajánlattevőt jellemzi”.

14 2012. február 14-i határozatával a Nersant igazgatótanácsának elnöke a bírálóbizottság végleges jelentése alapján az alapügyben szóban forgó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést az Iberscalnak ítélte oda, és jóváhagyta a szolgáltatások nyújtására irányuló szerződés kapcsolódó tervezetét. 2012. március 19-én a Nersant és az Iberscal megkötötte ezt a szerződést.

15 Az Ambisig keresetet terjesztett elő a Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (leiriai közigazgatási és adóügyi bíróság) előtt a Nersant igazgatótanácsának elnöke 2012. február 14-i határozatának megsemmisítése iránt, amely az alapügyben szóban forgó szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést az Iberscalnak ítélte oda. Az eljárás során az Ambisig a kereset tárgyának a 2012. március 19-én kötött, szolgáltatások nyújtására irányuló szerződés semmisségének a megállapítására történő kiterjesztését is kérte, amely kérelemnek helyt adtak.

16 Miután a Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria a keresetet teljes egészében elutasította, az Ambisig fellebbezést nyújtott be az e bíróság által hozott határozattal szemben a Tribunal Central Administrativo Sulhoz (suli központi közigazgatási bíróság).

17 Az elsőfokú bíróság által hozott határozatot helybenhagyva a fellebbviteli bíróság megállapította, hogy az alapügyben szóban forgó hirdetmény 5. cikkének A. pontjában előírt tényező megfelel a CCP 75. cikke (1) bekezdésének, mivel ez a tényező „a közbeszerzési eljárás tárgyát képező szolgáltatások nyújtására irányuló szerződés teljesítéséhez szükséges ajánlott csoportra vonatkozik, nem közvetlenül vagy közvetve az ajánlattevőkkel kapcsolatos helyzetekre, tulajdonságokra, jellemzőkre és más ténybeli elemekre”.

18 Az Ambisig a Tribunal Central Administrativo Sul ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Supremo Tribunal Administrativóhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság) lényegében arra hivatkozva, hogy az alapügyben szóban forgó hirdetmény 5. cikkének A. pontjában előírt tényező a CCP 75. cikkének (1) bekezdése tekintetében jogellenes volt.

19 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a Supremo Tribunal Administrativo megállapítja, hogy az eldöntendő jogkérdés az, hogy az alapügyben szóban forgó hirdetmény 5. cikkének A. pontjában szereplőkhöz hasonló tényezők jogszerűen képezhetik-e részét a 2004/18 irányelv 53. cikkének értelmében a szerződések odaítélési szempontjainak a továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásokban.

20 E tekintetben a Supremo Tribunal Administrativo megállapítja, hogy az Európai Bizottság előterjesztette a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatát (Bizottság (2011) 896 végleges), amely a Bíróságnak az adott tárgykörben fennálló ítélkezési gyakorlatához képest új tényezőnek minősül.

21 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Szellemi tevékenységre vonatkozó, illetve továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélése esetén összeegyeztethető-e a [...] 2004/18 irányelvvel a közbeszerzési ajánlatokkal kapcsolatos odaítélési szempontokat alkotó tényezők között egy olyan tényező meghatározása, amely lehetővé teszi az ajánlattevők által a szerződés teljesítésére ajánlott konkrét csoportok értékelését, figyelembe véve azok összetételét, igazolt tapasztalatukat és a szakmai életrajzok elemzését?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

22 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében arra a kérdésre vonatkozik, hogy a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontjával ellentétes-e, ha a szellemi tevékenységre vonatkozó szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélése esetén az ajánlatkérő szerv olyan odaítélési szempontot határoz meg, amely lehetővé teszi az ajánlattevők által az e szerződés teljesítésére ajánlott konkrét csoportok minőségének értékelését, figyelembe véve a csoport összetételét, valamint tagjainak tapasztalatát és szakmai életrajzát.

23 A kérdést előterjesztő bíróság e kérdés feltételét azon ellentmondás miatt tartotta szükségesnek, amely egyrészt a Bíróságnak a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságának ellenőrzésére, valamint a szerződések odaítélési szempontjaira vonatkozó, a Lianakis és társai ítéletből (C-532/06, EU:C:2008:40) következő ítélkezési gyakorlata, másrészt pedig a közbeszerzési eljárások szabályozásának a megreformálására vonatkozó bizottsági javaslat, és azon tény között áll fenn, hogy a minőség a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt odaítélési szempontok közül az egyik olyan szempont, amely a csoport összetételéhez, és tagjai tapasztalatához és szakmai életrajzához kapcsolódhat, akikre a megkötött szerződés teljesítését bíznák.

24 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy mivel a közbeszerzésről és a 2004/18 irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 94., 65. o.) az alapügy tényállásának a megvalósulását követően lépett hatályba, a jelen ügyben nem alkalmazandó.

25 Pontosítani kell egyébiránt, hogy a Lianakis és társai ítéletből (C-532/06, EU:C:2008:40) következő ítélkezési gyakorlat a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) értelmezésére vonatkozik, amely irányelvet a 2004/18 irányelv hatályon kívül helyezett, valamint hogy ez az ítélet nem zárja ki, hogy az ajánlatkérő szerv bizonyos feltételek mellett az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben szereplőhöz hasonló szempontot határozhasson meg és alkalmazhasson a szerződés odaítélésének szakaszában.

26 Valójában ugyanis ez az ítélet általános jelleggel az ajánlattevők foglalkoztatotti létszámát és tapasztalatát érinti, és nem – ahogy a jelen esetben – azon meghatározott csoportot alkotó személyek létszámát és tapasztalatát, amelynek konkrétan teljesítenie kell a szerződést.

27 A 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdése a) pontjának a kérdést előterjesztő bíróság által kétségbe vont értelmezését illetően meg kell állapítani, hogy ezen irányelv a 92/50 irányelvvel összehasonlítva új tényezőket vezetett be az uniós közbeszerzési jogszabályokba.

28 Először is, a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja előírja, hogy a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat[ot]” „az ajánlatkérő szerv szempontjából” kell meghatározni, és ezért az ezen ajánlatkérő szervnek jelentősebb mérlegelési mozgásteret biztosít.

29 Másodszor a 2004/18 irányelv (46) preambulumbekezdésének harmadik albekezdése pontosítja, hogy azokban az esetekben, amikor a szerződést annak az ajánlattevőnek kell odaítélni, amelyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot nyújtotta be, azt az ajánlatot kell kiválasztani, amelyik „esetében a legkedvezőbb a szolgáltatás/ellenszolgáltatás aránya”, ami így erősítheti a minőség súlyát a közbeszerzési szerződések odaítélési szempontjai tekintetében.

30 Azt is hozzá kell tenni, hogy a 2004/18 irányelv 53. cikkének (1) bekezdése nem sorolja fel kimerítően a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározása érdekében az ajánlatkérő szervek által figyelembe vehető szempontokat. E rendelkezés tehát meghagyja a választást az ajánlatkérő szervek számára a szerződés azon odaítélési szempontjait illetően, amelyeket figyelembe kívánnak venni. E választás azonban a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására szolgáló szempontoktól eltérő

szempontokra nem vonatkozhat (lásd ebben az értelemben: Lianakis és társai ítélet, C-532/06, EU:C:2008:40, 28. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja ezért írja elő kifejezetten, hogy az odaítélési szempontok a szerződés tárgyától függenek (lásd: Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-368/10, EU:C:2012:284, 86. pont).

31 A közbeszerzési szerződés teljesítésének a minősége meghatározó módon függhet a teljesítéséért felelős személyek szakmai értékétől, amelyet szakmai tapasztalatuk és képzettségük határoz meg.

32 Ez különösen így van akkor, amikor a szerződés tárgyát képező szolgáltatás szellemi jellegű, és az alapügyhöz hasonlóan továbbképzési és tanácsadási szolgáltatásokra vonatkozik.

33 Amikor az ilyen szerződést egy csoportnak kell teljesítenie, e csoport szakmai minőségének az értékelése során a tagjainak az ismeretei és tapasztalata a meghatározó. E minőség az ajánlat lényegi jellemzője lehet és a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a szerződés tárgyától függhet.

34 Következésképpen az említett minőség odaítélési szempontként szerepelhet az érintett hirdetményben vagy dokumentációban.

35 A fentiek összességére tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontjával nem ellentétes, ha a szellemi tevékenységre vonatkozó, illetve továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélése esetén az ajánlatkérő szerv olyan szempontot határoz meg, amely lehetővé teszi az ajánlattevők által az e szerződés teljesítésére ajánlott konkrét csoportok minőségének értékelését, figyelembe véve a csoport összetételét, valamint tagjainak tapasztalatát és szakmai életrajzát.

A költségekről

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

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

Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontjával nem ellentétes, ha a szellemi tevékenységre vonatkozó, illetve továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélése esetén az ajánlatkérő szerv olyan szempontot határoz meg, amely lehetővé teszi az ajánlattevők által az e szerződés teljesítésére ajánlott konkrét csoportok minőségének értékelését, figyelembe véve a csoport összetételét, valamint tagjainak tapasztalatát és szakmai életrajzát.

Aláírások