A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2023. május 11.*

„Fellebbezés – A Bíróság eljárási szabályzata – 169. cikk – A Törvényszék határozatának rendelkező része ellen irányuló fellebbezés – Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések – Közbeszerzési eljárás – 2018/1046 (EU, Euratom) rendelet – A 170. cikk (3) bekezdése – Az I. melléklet 23. pontja – A nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegére vonatkozó valószínűsítő körülményeket az Európai Bizottság tudomására hozó elutasított ajánlattevő – Az ajánlatkérőt terhelő indokolási kötelezettség terjedelme”

A C-101/22. P. sz.ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. André, M. Ilkova és O. Verheecke, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2022. február 10-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a többi fél az eljárásban:

a **Sopra Steria Benelux** (székhelye: Brüsszel [Belgium]),

az **Unisys Belgium** (székhelye: Brüsszel)

(képviselik őket: L. Masson és G. Tilman avocats)

felperesek az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: M. Safjan tanácselnök, N. Piçarra és M. Gavalec (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

* Az eljárás nyelve: francia.

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

meghozta a következő

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2021. december 1-jei Sopra Steria Benelux és Unisys Belgium kontra Bizottság ítéletének (T-546/20, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2021:846) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék megsemmisítette az egyrészt az „Adóügyi és Vámuniós” Főigazgatóság informatikai platformjainak meghatározására, fejlesztésére, karbantartására és harmadik szintű támogatására irányuló szolgáltatásokra vonatkozó, TAXUD/2019/OP/0006. sz. közbeszerzési eljárás keretében az „A” tétel vonatkozásában a Sopra Steria Benelux és az Unisys Belgium (a továbbiakban együttesen: S2U társaságok) által benyújtott közös ajánlat elutasításáról, másrészt az e tétel vonatkozásában a szerződést egy másik ajánlattevő konzorcium részére történő odaítéléséről szóló, 2020. július 2-i határozatát (a továbbiakban: vitatott határozat).

Jogi háttér

A Bíróság eljárási szabályzata

2 Az eljárási szabályzatnak „A fellebbezésben foglalt kérelmek, jogalapok és érvek” címet viselő 169. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A fellebbezésben foglalt kérelmeknek a Törvényszék határozata rendelkező részében szereplő döntésének egészben vagy részben történő hatályon kívül helyezésére kell irányulniuk.

(2) A felhozott jogalapoknak és jogi érveknek pontosan meg kell jelölniük a Törvényszék határozatában szereplő indokolás vitatott részeit.”

3 Ezen eljárási szabályzat „Kérelmek a fellebbezésnek való helyt adás esetén” címet viselő 170. cikke az (1) bekezdésében az alábbiakat írja elő:

„A fellebbezésben foglalt kérelmeknek – a fellebbezés megalapozottnak nyilvánítása esetén – arra kell irányulniuk, hogy egészben vagy részben adjanak helyt az első fokon előterjesztett kérelmeknek; új kérelmeket nem lehet előterjeszteni. A Törvényszék előtti jogvita tárgyát a fellebbezésben nem lehet megváltoztatni.”

A költségvetési rendelet

4 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i 2018/1046

(EU, Euratom) európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.; a továbbiakban: költségvetési rendelet) „A közbeszerzésre vonatkozó melléklet és a felhatalmazás gyakorlása” címet viselő 161. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„A közbeszerzésre vonatkozó részletes szabályokat e rendelet I. melléklete tartalmazza. Annak biztosítása érdekében, hogy az uniós intézmények – amikor saját felelősségükre ítélnek oda szerződéseket – ugyanazokat az előírásokat alkalmazzák, amelyeket 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.)] és 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.)] hatálya alá tartozó ajánlatkérő szerveknek alkalmazniuk kell, a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy e rendelet I. mellékletét e rendelet 269. cikkével összhangban módosítsa annak érdekében, hogy ezt a mellékletet összhangba hozza ezen irányelvek módosításaival, és bevezesse az ehhez kapcsolódó technikai módosításokat.”

5 E rendeletnek „A szerződés odaítéléséről szóló döntés, valamint a részvételre jelentkezők, illetve az ajánlattevők tájékoztatása” címet viselő 170. cikke a (2) és (3) bekezdésében a következőket írja elő:

„(2) Az ajánlatkérő szerv minden olyan részvételre jelentkezőt, illetve ajánlattevőt, akinek vagy amelynek a részvételi jelentkezését, illetve ajánlatát elutasították, tájékoztat az elutasítás indokairól, valamint a 175. cikk (2) bekezdésében és a 178. cikk (1) bekezdésében említett várakozási időszakok időtartamáról.

[…]

(3) Az ajánlatkérő szervnek minden egyes olyan ajánlattevő számára, aki vagy amely nincs a 136. cikk 1) bekezdésében említett kizárást indokoló helyzetben, akit vagy amelyet nem utasítottak el a 141. cikknek megfelelően, és akinek vagy amelynek az ajánlata megfelel a közbeszerzési dokumentumoknak, tájékoztatást kell nyújtania a következők bármelyikéről, amennyiben az ezt írásban kéri:

a) a szerződést elnyerő ajánlattevő, illetve keretszerződés esetében az ajánlattevők neve, és – kivéve az újabb versenyeztetéssel járó keretszerződés alapján odaítélt egyedi szerződések esetében – a nyertes ajánlat jellemzői és viszonylagos előnyei, a fizetett ár vagy adott esetben a szerződés értéke

[…]

Az ajánlatkérő szerv azonban dönthet úgy, hogy eltekint egyes információk közlésétől, amennyiben az akadályozná a bűnüldözést, közérdeket sértene, sértené a gazdasági szereplők jogos üzleti érdekeit, vagy torzíthatja a tisztességes versenyt közöttük.”

6 Az említett rendelet I. mellékletének a „Kirívóan alacsony összegű ajánlatok” címet viselő 23. pontja a következőképpen szól:

„23.1. Amennyiben egy adott szerződéssel kapcsolatban az ajánlatban szereplő ár vagy költség kirívóan alacsonynak tűnik, úgy az ajánlatkérő szerv köteles írásban bekérni az ár vagy költség általa lényegesnek tartott elemeire vonatkozó részletes adatokat, és az ajánlattevő számára lehetőséget biztosítani észrevételei benyújtására.

Az ajánlatkérő szerv különösen az alábbiakra vonatkozó észrevételeket veheti figyelembe:

a) a gyártási folyamat, a nyújtott szolgáltatás vagy az építési módszer gazdaságossága;

b) a választott műszaki megoldások vagy az ajánlattevő rendelkezésére álló kivételesen előnyös feltételek;

c) az ajánlat eredetisége;

d) az ajánlattevő megfelelése az alkalmazandó környezetvédelmi, szociális és munkajogi kötelezettségeknek;

e) az alvállalkozók megfelelése az alkalmazandó környezetvédelmi, szociális és munkajogi kötelezettségeknek;

f) az ajánlattevő lehetősége, hogy állami támogatásokat szerezzen az alkalmazandó szabályoknak megfelelően.

23.2. Az ajánlatkérő szerv csak abban az esetben utasíthatja el az ajánlatot, ha a benyújtott dokumentumok nem indokolják kielégítően az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek alacsony szintjét.

Az ajánlatkérő szervnek el kell utasítania az ajánlatot, ha megállapította, hogy az ajánlat azért tartalmaz kirívóan alacsony összeget, mert nem tesz eleget az alkalmazandó környezetvédelmi, szociális és munkajogi kötelezettségeknek.

[…]”

A jogvita előzményei

7 A jogvita alapjául szolgáló tényállást a megtámadott ítélet 1–8. pontja a következőképpen írja le:

„1. 2019. december 6-án az Európai Bizottság az Európai Unió Hivatalos Lapjának Kiegészítésében (HL 2019/S 236–577462) a Bizottság »Adóügyi és Vámuniós Főigazgatósága informatikai platformjainak meghatározására, fejlesztésére, karbantartására és harmadik szintű támogatására irányuló szolgáltatásokra vonatkozó, TAXUD/2019/OP/0006. sz. közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tett közzé. Az említett hirdetmény két tételből, nevezetesen a »Fejlesztési szolgáltatások a CCN/CSI platformhoz» címet viselő »A« tételből és a »Fejlesztési szolgáltatások a CCN2(ng), SPEED2(ng), CDCO/TSOAP és SSV platformokhoz« címet viselő »B« tételből állt, és az ajánlatok értékelésekor odaítélési szempontként a legjobb ár-érték arány, illetve a műszaki minőség és az ár 70%-ban, illetve 30%-ban került figyelembevételre. A Bizottságnak e két tétel mindegyike tekintetében 36 hónapos időtartamra kellett keretszerződést kötnie, amely időtartam három alkalommal, alkalmanként 12 hónappal meghosszabbítható a legjobb ár érték arányt kínáló ajánlattevővel, feltéve hogy ezen ajánlattevő eleget tesz bizonyos minimumkövetelményeknek az alkalmasság, a kizáró körülmények, a teljesítőképesség és az ajánlat megfelelősége tekintetében.

2. 2020. február 27-én a[z S2U társaságok] a Sopra által vezetett konzorcium keretében közös ajánlatot nyújtott[ak] be. Az »A« tételre vonatkozóan határidőn belül benyújtott egyetlen másik ajánlat az ARHS Developments SA és az International Business Machines of Belgium SA által alkotott ARHS-IBM konzorciumtól érkezett.

3. 2020. július 2-i levelében a Bizottság tájékoztatta a[z S2U társaságokat] az »A« tételre vonatkozó ajánlatuk elutasításáról, amit azzal indokolt, hogy gazdaságilag nem az bizonyult a legelőnyösebb ajánlatnak, továbbá arról, hogy a szerződést egy másik ajánlattevőnek ítélték oda […]. A Bizottság csatolta az ajánlatuk értékeléséről szóló jelentés kivonatát, amely magyarázatokkal ellátva tartalmazta a nekik odaítélt pontszámokat, továbbá tájékoztatta őket arról, hogy írásbeli kérelemre közli velük a nyertes ajánlat jellemzőit és viszonylagos előnyeit, a szerződés értékét, valamint a nyertes ajánlattevő nevét. A[z S2U társaságokat] ugyanezen a napon erre irányulóan kérelmet nyújtottak be.

4. Az ajánlat értékeléséről szóló jelentésből kitűnik, hogy a[z S2U társaságok] ajánlata összesen 90,81 pontot kapott […]

[…]

5. 2020. július 3-i levelében a Bizottság tájékoztatta a[z S2U társaságokat] arról, hogy a szerződés az ARHS IBM konzorciumnak került odaítélésre, és megküldte a részükre az e konzorcium ajánlatának értékeléséről szóló jelentés kivonatát, amely magyarázatokkal ellátva tartalmazta a konzorciumnak odaítélt pontszámokat.

6. Ezen ajánlat értékeléséről szóló jelentésből kitűnik, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata összesen 98,53 pontot kapott […]

[…]

7. 2020. július 10-i levelükben [(a továbbiakban: 2020. július 10-i kérelem)] a[z S2U társaságok] vitatták a közbeszerzési eljárás eredményét, és a nyertes ajánlatban megjelölt árat illetően kétségeiket fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az általuk ajánlott árnál – amelyet észszerűnek és a piaci feltételeknek megfelelőnek minősítettek – jóval alacsonyabb ár »szociális dömping« veszélye nélkül is megvalósítható lenne. Így többek között annak megerősítésére hívták fel az ajánlatkérő szervet, hogy az ellenőrizte-e, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata nem rejt magában ilyen jellegű kockázatot.

8. 2020. július 20-i levelében [(a továbbiakban: 2020. július 20-i válasz)] a Bizottság többek között azt válaszolta, hogy a nyertes ajánlat pénzügyi szempontból lefolytatott részletes elemzése keretében megállapításra került, hogy az összhangban van azon országok piaci feltételeivel, ahonnét a szerződő felek és alvállalkozóik a kért szolgáltatásokat teljesítik.”

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

8 A Törvényszék Hivatalához 2020. szeptember 2-án benyújtott keresetlevelükkel az [S2U társaságok] keresetet indítottak a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

9 Keresetük alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkoztak. Az első jogalap a költségvetési rendelet I. melléklete 23. pontjának megsértésén és nyilvánvaló értékelési hibán, a második jogalap pedig a vitatott határozatnak a nyertes ajánlat esetlegesen kirívóan alacsony jellegére vonatkozó indokolása hiányán alapult.

10 A megtámadott ítéletben a Törvényszék helyt adott a második jogalapnak, amelynek elsőként való vizsgálata mellett döntött.

11 A megtámadott ítélet 38–54. pontjában a Törvényszék összefoglalta az uniós közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő szervet terhelő indokolási kötelezettségre vonatkozó szabályokat, amelyek elsősorban a költségvetési rendelet 170. cikkéből és I. mellékletének 23. pontjából, valamint az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatból következnek.

12 Ezen ítélet 47–49. pontjából közelebbről az következik, hogy az ajánlatkérő által a kirívóan alacsony összegű árajánlatok fennállása tekintetében végzett értékelésre időben két szakaszban kerül sor. Az ajánlatkérő szerv az első szakaszban *prima facie* – nem pedig az egyes ajánlatok összetételének részletes elemzése alapján – mérlegeli, hogy az ajánlatban szereplő ár vagy költség kirívóan alacsonynak „tűnik[-e]”. Amennyiben nincs arra utaló jel, amely alapján felmerül annak gyanúja, hogy az ár rendellenesen alacsony lehet, az ajánlatkérő szerv folytathatja az értékelését és az odaítélési eljárást. Ilyen jelek fennállása esetén azonban az ajánlatkérő szervnek a második szakaszban részletesebben meg kell vizsgálnia az ajánlat összetételét annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, hogy ezen ajánlat nem kirívóan alacsony összegű. Ennek érdekében az ajánlatkérő szerv először is köteles lehetőséget biztosítani a szóban forgó ajánlattevőnek arra, hogy kifejtse, mely indokok miatt véli úgy, hogy az ajánlata nem kirívóan alacsony összegű. Az ajánlatkérőnek ezt követően értékelnie kell a kapott magyarázatokat, és meg kell állapítania, hogy a kérdéses ajánlat kirívóan alacsony jelleget mutat-e, és ha igen, ebben az esetben azt el kell utasítania.

13 Az említett ítélet 51–53. pontjában a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az ajánlatkérő szervet, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a nyertes ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek, korlátozott terjedelmű indokolási kötelezettség terheli. Közelebbről, ha az ajánlatkérő nyertesként fogad el valamely ajánlatot, nem kell a költségvetési rendelet 170. cikke (3) bekezdése alapján hozzá intézett összes indokolás iránti kérelemre adott válaszában kifejezetten megjelölnie azokat az indokokat, amelyek miatt az általa nyertesként elfogadott ajánlat nem tűnik számára kirívóan alacsony összegűnek. Az ajánlat elfogadása ugyanis hallgatólagosan, de szükségszerűen azt tanúsítja, hogy nincsenek arra utaló jelek, hogy az ajánlat kirívóan alacsony összegű. Ezzel szemben kifejezett indokolással kell szolgálni azon elutasított ajánlattevő számára, aki ezt kifejezetten kérte, annak érdekében, hogy a nyertes ajánlat jellemzőinek és viszonylagos előnyeinek az e rendelet 170. cikke (3) bekezdése értelmében vett egyik fontos szempontjáról tájékoztassák. A Törvényszék e tekintetben ugyanezen ítélet 54. pontjában úgy ítélte meg, hogy nem elegendő, ha az ajánlatkérő szerv megelégszik annak megállapításával, hogy az odaítélési eljárás keretében kiválasztott ajánlat nem kirívóan alacsony összegű.

14 A megtámadott ítélet 55. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a jelen ügyben a Bizottság először is a költségvetési rendelet 170. cikkének és e rendelet I. melléklete 31. pontjának megfelelően arra szorítkozott, hogy tájékoztatta az S2U társaságokat arról, hogy ajánlatukat elutasították, és mellékelte az értékelő bizottság által az ajánlatukra vonatkozóan készített jelentés kivonatát. Másodszor, ez utóbbiak írásbeli kérelmét követően a Bizottság arra szorítkozott, hogy közölte velük a nyertes ajánlattevő nevét, a nyertes ajánlatban foglalt árat, az ajánlat pénzügyi

pontszámát és a végső pontszámban kifejezett minőség-ár arányát. A Törvényszék szerint az ebben a szakaszban közölt részletek egyáltalán nem vonatkoztak a nyertes ajánlatban foglalt árnak az esetlegesen kirívóan alacsony jellegére tekintettel történő vizsgálatára.

15 Ezen ítélet 59. pontjában a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy az S2U társaságok és a nyertes ajánlattevő által ajánlott árak közötti jelentős különbség miatt nyerte el ez utóbbi a szerződést. Az S2U társaságok ebben az összefüggésben kérték a Bizottságtól, amint arra az említett ítélet 56. pontja emlékeztet, hogy erősítse meg többek között, hogy ellenőrizte-e, hogy a nyertes ajánlat az abban foglalt árra tekintettel nem járt e „szociális dömping” veszélyével, sem pedig a szerződés teljesítésével kapcsolatos kockázatokkal.

16 A megtámadott ítélet 57. és 66. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy jóllehet az S2U társaságok nem hivatkoztak kifejezetten a „kirívóan alacsony ajánlat” fogalmára, egyértelműen hivatkoztak az ilyen ajánlat benyújtásával együtt járó lehetséges következményekre, azaz a szociális dömping kockázatára és a szolgáltatásnyújtás folyamatosságát érintő kockázatra.

17 Ezen ítélet 58. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a Bizottság a 2020. július 20-i válaszában annak kimondására szorítkozott, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlatának pénzügyi szempontból lefolytatott részletes elemzése keretében megállapításra került, hogy az összhangban van azon országok piaci feltételeivel, ahonnét a szerződő felek és alvállalkozóik részéről sor kerül a kért szolgáltatások teljesítésére.

18 Az említett ítélet 60. és 61. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy az ilyen megállapítás nem elegendő, tekintettel arra, hogy az „A” tételre csak két ajánlatot nyújtottak be, és ennélfogva csak egyetlen összehasonlítási alap volt, amely alapján megállapítható volt, hogy fennállt-e arra utaló jel, hogy a nyertes ajánlat ára kirívóan alacsony összegűnek tekinthető. Mivel ugyanis az árra vonatkozó szempont meghatározó szerepet játszott az ajánlatok rangsorolása során, és mivel a nyertes ajánlatban foglalt ár volt az egyetlen viszonylagos előny, amely az ajánlatot jellemezte, a Bizottságnak információkat kellett volna közölnie legalább a szerződés azon részének megfelelő százalékos arányára vonatkozóan, amely alvállalkozókon keresztül kerül teljesítésre, valamint azon országokra vonatkozóan, ahonnét a szóban forgó szolgáltatásokat teljesítik.

19 Ha a Bizottság ezen túlmenően közölte volna ezeket az információkat, amint azt az ellenkérelmében és a Törvényszék előtt tartott tárgyaláson meg is tette, az lehetővé tette volna az S2U társaságok számára, hogy jobban megértsék a két ajánlatban foglalt árak közötti eltérés okait. Az ilyen információk azt is lehetővé tették volna számukra, hogy elegendő információ álljon a rendelkezésükre azon okok megismeréséhez, amelyek miatt a Bizottság úgy ítélte meg, hogy a nyertes ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek, és hogy ennélfogva esetlegesen vitassák ezen értékelés megalapozottságát.

20 Az említett ítélet 68. pontjában a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy nem fogadható el, hogy az ajánlatkérő szerv pusztán a költségvetési rendelet I. mellékletének 23.1. pontjára hivatkozással kivonja magát az ezen rendelet 170. cikkének (3) bekezdésében előírt, arra irányuló kötelezettség alól, hogy azon elutasított ajánlattevővel, aki azt írásban kéri, közölje a nyertes ajánlat jellemzőit és előnyeit, különösen azon indokokat, amelyek alapján ez az ajánlat nem tűnik számára kirívóan alacsony összegűnek. A Törvényszék szerint a Bizottság tehát nem szorítkozhatott volna annak megállapítására, hogy nem tekintette úgy, hogy a nyertes ajánlat kirívóan alacsony összegűnek tűnik, anélkül hogy az S2U társaságok részére, akik ezt kifejezetten kérték, pontosította volna azokat az indokokat, amelyek alapján e következtetésre jutott.

21 Végül a megtámadott ítélet 69. pontjában a Törvényszék elkésettnek ítélte a Bizottság által az eljárás során nyújtott magyarázatokat, amelyek értelmében a nyertes ajánlat szerinti szolgáltatások nagy részének nyújtására – elsősorban Görögországban és Romániában – alvállalkozók által kerül sor, így a szolgáltatás teljesítési helyéhez kapcsolódó munkabérkülönbségek magyarázatot adnak a benyújtott ajánlatok közötti jelentős árkülönbségre. A Törvényszék emlékeztetett arra, hogy csak az S2U társaságok által az előtte indított kereset benyújtása előtt kapott információk vehetők figyelembe, mivel az indokolást főszabály szerint nem elegendő első alkalommal utólagosan a bíróság előtt kifejteni.

22 A fenti megfontolásokra tekintettel a Törvényszék ezen ítélet 70. és 71. pontjában megállapította, hogy a Bizottság által a rendelkezésükre bocsátott információkra figyelemmel az S2U társaságok nem szerezhettek tudomást a nyertes ajánlat összetételére vonatkozó valamennyi olyan információról, amelyek lehetővé tették a Bizottság számára, hogy úgy tekintse, hogy ezen ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek A Törvényszék ily módon helyt adott az S2U társaságok által előterjesztett második jogalapnak, és megsemmisítette a vitatott határozatot, anélkül hogy szükségesnek tartotta volna a kereset első jogalapjának vizsgálatát.

A felek kérelmei

23 Fellebbezésében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet 52–57., 60., 61., 66., 68. és 69. pontját;

– utasítsa el a megsemmisítés iránti kérelmet, és

– az S2U társaságokat kötelezze a Bíróság előtti jelen eljárás és a Törvényszék előtti eljárás költségeinek a viselésére.

24 Válaszában a Bizottság továbbá azt kéri, hogy a Bíróság:

– teljes egészében nyilvánítsa elfogadhatónak a fellebbezést, és

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet.

25 Az S2U társaságok azt kérik, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen teljes egészében utasítsa el a fellebbezést, és a Bizottságot kötelezze az eljárás összes költségének a viselésére, és

– másodlagosan, amennyiben a Bíróság a fellebbezést megalapozottnak nyilvánítja, utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

A fellebbezésről

Az S2U társaságok által felhozott elfogadhatatlansági kifogásról

A felek érvelése

26 Az S2U társaságok azzal érvelnek, hogy a fellebbezés elfogadhatatlan, mivel a Bizottság megsértette az eljárási szabályzat 169. és 170. cikkét. A Bizottság ugyanis csak a megtámadott ítélet 52–57., 60., 61., 66., 68. és 69. pontjának hatályon kívül helyezését kéri, anélkül tehát, hogy kérelme az ezen ítélet rendelkező részében szereplő döntésnek az e szabályzat 169. cikke (1) bekezdése értelmében vett egészben vagy részben történő hatályon kívül helyezésére irányulna.

27 A Bizottság a megtámadott ítélet 70. és 71. pontját sem vitatja, ezért úgy kell tekinteni, hogy elfogadta azokat. Márpedig e pontok tartalmazzák az azon érvelésből levont következtetést, amely lényegében annak megállapítására vezette a Törvényszéket, hogy egyrészt az S2U társaságoknak nem volt tudomásuk a nyertes ajánlattevő ajánlatának összeállítására vonatkozó azon információkról, amelyekből kiindulva a Bizottság úgy ítélte meg, hogy ez az ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek, másrészt pedig, hogy a Bizottság nem fejtette ki kellőképpen az e következtetést alátámasztó indokokat, így a vitatott határozatot meg kell semmisíteni, anélkül hogy szükséges lenne az első jogalap vizsgálata.

28 Az S2U társaságok továbbá amellett foglalnak állást, hogy a Bizottság által a válaszában előterjesztett új kérelem, amely egyrészt a fellebbezés teljes egészében való elfogadhatóvá nyilvánítására, másrészt ezen ítélet hatályon kívül helyezésére irányul, elfogadhatatlan.

29 A Bizottság ezen elfogadhatatlansági kifogás elutasítását kéri.

A Bíróság álláspontja

30 Mindenekelőtt – amint arra a Bizottság a válaszában hivatkozik – meg kell állapítani, hogy az S2U társaságok nem terjesztettek elő egyetlen olyan érvet sem, amely alátámaszthatná az eljárási szabályzat 170. cikkének megsértését. Ebből következően az elfogadhatatlansági kifogást csak annak 169. cikkére tekintettel kell megvizsgálni.

31 E tekintetben azon alapvető elv, amely szerint a fellebbezésnek a Törvényszék határozata rendelkező része ellen kell irányulnia, anélkül hogy az kizárólag e határozat egyes indokainak módosítására irányulhatna, e rendelkezés (1) bekezdéséből következik (lásd ebben az értelemben: 2012. november 15-i Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa ítélet, C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711, 43–45. pont; 2020. július 16-i Inclusion Alliance for Europe kontra Bizottság ítélet, C-378/16 P, EU:C:2020:575, 57. pont). A Bíróság ugyanakkor arra is rámutatott, hogy e szabály alkalmazása során a túlzott formalizmus ellentétes lenne ezen ítélkezési gyakorlattal (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Inclusion Alliance for Europe kontra Bizottság ítélet, C-378/16 P, EU:C:2020:575, 59. és 60. pont).

32 A jelen ügyben a Bizottság a fellebbezésének „Kereseti kérelmek” címet viselő részében csupán azt kérte a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítélet 52–57., 60., 61., 66., 68. és 69. pontját, utasítsa el az S2U társaságok által a Törvényszékhez benyújtott megsemmisítés iránti keresetet, és kötelezze az S2U társaságokat az összes költség viselésére.

33 A Bizottság által benyújtott fellebbezés fedőlapjából azonban egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság formálisan a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését kéri. Ezenkívül, jóllehet a fellebbező a fellebbezésének következtetéseket tartalmazó pontjában nem kérte kifejezetten ezen ítélet hatályon kívül helyezését, a fellebbezésének alátámasztására felhozott mindhárom jogalappal kapcsolatos fejtegetések végén megjelölte az ezen ítélet téves jogalkalmazással érintett pontjait, és ebből kifejezetten azt a következtetést vonta le, hogy az említett ítélet rendelkező részének 1) pontját annyiban is hatályon kívül kell helyezni, amennyiben a szóban forgó pontok annak alátámasztására szolgáltak.

34 E körülmények között, még ha a fellebbezésben foglalt szigorú értelemben vett kérelmek nem is irányulnak kifejezetten a megtámadott ítélet rendelkező része 1) pontjának hatályon kívül helyezésére, nem tekinthetők másnak, mint olyan kérelmeknek, amelyek lényegében ugyanezen eredmény elérésére irányulnak. Az S2U társaságok által benyújtott válaszbeadványok és viszonválaszok olvasatából e tekintetben nyilvánvaló, hogy e társaságok teljes egészében megértették a Bizottság által a fellebbezésében kifejtett érvelést és annak a megtámadott ítélet rendelkező részének 1) pontjára gyakorolt következményeit.

35 Ami az arra alapított érvet illeti, hogy a Bizottság elmulasztotta ezen ítélet 70. és 71. pontjának vitatását, annak nem lehet helyt adni. Az indokolás e két pontja ugyanis csak megállapító jellegű, és a Bizottság által kifejezetten vitatott kérdések következményeinek levonására szorítkozik. Ennélfogva, még ha kívánatosabb is lett volna, hogy a Bizottság e pontokat is kétségbe vonja, a mulasztásnak nem lehet semmilyen következménye.

36 Ezért az S2U társaságok által emelt elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani.

Az ügy értelméről

37 Fellebbezésének alátámasztása érdekében a Bizottság három jogalapra hivatkozik. Első jogalapjával azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a jogot, amikor a 2020. július 10-i kérelmet arra irányuló „kifejezett kérelemnek” minősítette, hogy nyújtsanak tájékoztatást azon indokokról, amelyek alapján az ajánlatkérő szerv nem tekintette kirívóan alacsony összegűnek a nyertes ajánlatot. A második jogalap a 2020. július 20-i válasz tartalmának elferdítésén alapul. Harmadik jogalapjával a Bizottság az ajánlatkérő szervet az EUMSZ 296. cikk és a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdése alapján terhelő indokolási kötelezettség terjedelmének figyelmen kívül hagyására hivatkozik.

Az első, a Törvényszék által elkövetett téves jogalkalmazáson alapuló jogalapról, amennyiben az a 2020. július 10-i kérelmet arra irányuló „kifejezett kérelemnek” minősítette, hogy nyújtsanak tájékoztatást azon indokokról, amelyek alapján az ajánlatkérő szerv nem tekintette kirívóan alacsony összegűnek a nyertes ajánlatot.

– *A felek érvelése*

38 Első jogalapja keretében a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott ítélet 52–57. pontja olyan ellentmondást tartalmaz, amely azt eredményezte, hogy a Törvényszék ezen ítélet 66. és 68. pontjában jogilag tévesen minősítette a tényállást.

39 A 2017. július 4-i European Dynamics Luxembourg és társai kontra az Európai Unió Vasúti Ügynöksége ítéletből (T-392/15, EU:T:2017:462, 93. pont) ugyanis kitűnik, hogy az ajánlatkérőnek csak az ajánlattevő kifejezett kérelme, azaz az ajánlatkérő által nyertesnek minősített ajánlat kirívóan alacsony jellegére kifejezetten hivatkozó kérelem esetén kell megindokolnia, hogy az általa nyertes ajánlat miért nem tűnik számára kirívóan alacsony összegűnek.

40 Márpedig az ezen, kifejezett kérelemre irányuló követelmény, amelyet a megtámadott ítélet 52. és 63–65. pontja hangsúlyoz, a jelen ügyben nem teljesül, hiszen a Törvényszék ezen ítélet 57. pontjában megállapította, hogy a 2020. július 10-i kérelemben „a[z S2U társaságok] nem hivatkoztak kifejezetten a kirívóan alacsony összegű ajánlat fogalmára”.

41 A Bizottság szerint az a körülmény, hogy az ajánlattevő „a kirívóan alacsony összegű ajánlat benyújtásával járó lehetséges következmények, nevezetesen a szociális dömping veszélye […] és a szolgáltatásnyújtás folyamatosságának kockázata közül egyet” említ, nem tekinthető kifejezett kérelemnek, és nem is elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő köteles legyen megindokolni, hogy miért nem tűnik számára kirívóan alacsony összegűnek az ajánlat. A két hivatkozott kockázat ugyanis nem azonosítható a kirívóan alacsony ajánlat fogalmával, és nem is egyenértékű azzal.

42 E tekintetben a „szociális dömping” fogalma, amelyet az uniós jog nem határoz meg, nem szerepel a költségvetési rendelet I. mellékletének azon 23.1. pontjában, amely felsorolja azokat az elemeket, amelyeket az ajánlat kirívóan alacsony jellegének értékelése során figyelembe kell venni. Ezenkívül, jóllehet az S2U társaságok a 2020. július 10-i kérelmükben a szolgáltatásnyújtás folyamatosságának kockázatára hivatkoztak, e rendelkezése ezen kockázatot sem említi. Másfelől az S2U társaságok csak a szociális dömping veszélyének fennállásáról kérdezték az ajánlatkérő szervet.

43 A Törvényszék következésképpen még akkor is arra kötelezi az ajánlatkérő szervet, hogy az ajánlattevő által feltett kérdések teleologikus értelmezését fogadja el, ahelyett hogy e kérdések szó szerinti értelmezése alapján járjon el, ha nem kifejezett kérelemmel fordulnak hozzá, amint az a 2018. április 26-i European Dynamics Luxembourg és Evropaïki Dynamiki kontra Bizottság ítéletből (T-752/15, nem tették közzé, EU:T:2018:233, 78–81. pont) következik. Ez az új értelmezés ezenkívül jogbizonytalanságot teremt, mivel az ajánlatkérő szervek nem tudnák, hogy a „kirívóan alacsony összegű ajánlat lehetséges következményeire” hivatkozást tartalmazó minden kérelmet kifejezett kérelemként kell-e kezelniük, amely azon indokok megismerésére irányul, amelyek alapján az ajánlatkérő szervben nem merültek fel kétségek a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegét illetően.

44 Másfelől a Bizottság – amint az a megtámadott ítélet 66. és 68. pontjából kitűnik – nem fogadta el a 2020. július 10-i kérelemnek az ajánlat kirívóan alacsony jellegére vonatkozó kifejezett kérelemnek való minősítését.

45 Az S2U társaságok előadják, hogy az első fellebbezési jogalap elfogadhatatlan, mivel az a „kifejezett kérelem” fogalmának ténybeli értékelésére kéri a Bíróságot. Másodlagosan e jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

– *A Bíróság álláspontja*

46 Első jogalapjával, amely a megtámadott ítélet 52–57., 66. és 68. pontja ellen irányul, a Bizottság lényegében azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a jogot, amikor a 2020. július 10-i kérelmet olyan kérelemként értékelte, amely kifejezetten arra irányult, hogy az ajánlatkérő szerv ismertesse azokat az indokokat, amelyek alapján a nyertes ajánlat nem tűnt számára kirívóan alacsony jellegűnek.

47 E tekintetben, amennyiben az S2U társaságok azt állítják, hogy az első jogalap elfogadhatatlan, mivel az a „kifejezett kérelem” fogalmának ténybeli értékelésére kéri a Bíróságot, emlékeztetni kell arra, hogy valamely tény vagy aktus Törvényszék általi jogi minősítése olyan jogkérdés, amely előterjeszthető a fellebbezési eljárásban (1995. október 19-i Rendo és társai kontra Bizottság ítélet, C-19/93 P, EU:C:1995:339, 26. pont; 2022. május 12-i Klein kontra Bizottság ítélet, C-430/20 P, EU:C:2022:377, 41. pont). Ebből az következik, hogy annak megállapítása, hogy a 2020. július 10-i kérelem „kifejezett” kérelemnek minősül-e, vagyis olyan kérelemnek, amely azon indokok tisztázására irányul, amelyek alapján az ajánlatkérő szerv nem tekintette a nyertes ajánlatot a költségvetési rendelet 170. cikke (3) bekezdésének az e rendelet I. melléklete 23. pontjával összefüggésben értelmezett a) pontja értelmében vett kirívóan alacsony összegű ajánlatnak, olyan jogkérdés, amely vizsgálható a fellebbezés szakaszában. Ennélfogva e jogalap elfogadható.

48 Az ügy érdemét illetően meg kell állapítani, hogy a költségvetési rendelet 170. cikke (3) bekezdésének a) pontja minden egyes olyan ajánlattevő számára, aki vagy amely nincs valamely kizárást indokoló helyzetben, és akinek vagy amelynek az ajánlata megfelel a közbeszerzési dokumentumoknak, lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérőtől írásban olyan információkat kérjen, mint a szerződést elnyerő ajánlattevő neve, valamint a nyertes ajánlat jellemzői és viszonylagos előnyei, a fizetett ár vagy adott esetben a szerződés értéke.

49 Az elutasított ajánlattevő így élhet az e rendelkezésben biztosított azon lehetőséggel, hogy felhívja az ajánlatkérő szervet azon döntésének indokolására, amellyel a nyertes ajánlatot nem tekinti az e rendelet I. mellékletének 23. pontja értelmében vett kirívóan alacsony összegű ajánlatnak. Az ilyen kérdés hasznosnak bizonyulhat, mivel az ajánlat elfogadásával úgy kell tekinteni, hogy az ajánlatkérő szerv – legalábbis hallgatólagosan – úgy ítélte meg, hogy nincsenek arra utaló jelek, hogy az kirívóan alacsony összegű.

50 A költségvetési rendelet 170. cikke (3) bekezdésének az e rendelet I. melléklete 23. pontjával összefüggésben értelmezett a) pontjában ily módon biztosított lehetőség arra irányul, hogy védje a közbeszerzési eljárás utolsó szakaszában elutasított valamennyi ajánlattevőt az ajánlatkérő szerv önkényességével szemben, és biztosítsa az ajánlattevők közötti egészséges versenyt (lásd analógia útján: 2001. november 27-i Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 44. és 57. pont).

51 A Törvényszék tehát helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 52. pontjában, hogy az ajánlatkérő szerv csak akkor köteles kifejezetten megjelölni azokat az indokokat, amelyek alapján az általa nyertesként elfogadott ajánlat nem tűnt számára kirívóan alacsony összegűnek, ha azt valamely elutasított ajánlattevő kifejezetten kérte.

52 E tekintetben, bár célravezetőbb, ha az ilyen ajánlattevő szó szerint hivatkozik a költségvetési rendelet I. mellékletének 23. pontja értelmében vett „kirívóan alacsony összegű ajánlat” fogalmára, amikor e kérdéssel kapcsolatban az ajánlatkérő szervhez kíván fordulni, az e

fogalomra való kifejezett hivatkozás nem tűnik elengedhetetlennek. Egyrészt ugyanis az e rendelet 170. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „kifejezett kérelem” nem tévesztendő össze a „kirívóan alacsony összegű ajánlat” kifejezésre történő kifejezett hivatkozással. Másrészt, mivel az említett rendelet 170. cikke (3) bekezdésének a) pontja nem használja közvetlenül ezt a kifejezést, hanem a „nyertes ajánlat jellemzői és viszonylagos előnyei” általános kifejezésekre utal, elegendő, ha a kifejezett kérelem kellően pontosan és egyértelműen utal az ilyen jellemzőkre és előnyökre, anélkül hogy szükségszerűen átvenné az ugyanezen rendelet más rendelkezéseinek pontos terminológiáját.

53 Mindazonáltal alapvető fontosságú, hogy az elutasított ajánlattevő kérelme oly módon kerüljön megfogalmazásra, hogy az ne hagyjon kétséget az arra irányuló szándékát illetően, hogy az ajánlatkérő szerv indokolja meg azon döntését, hogy miért nem tekinti kirívóan alacsony összegűnek a nyertes ajánlatot. Ez az eset áll fenn akkor, ha – mint a jelen ügyben is – az elutasított ajánlattevő a kirívóan alacsony összegű ajánlat kiválasztásának két jól ismert lehetséges következményére, így a szociális dömping veszélyére és a szolgáltatásnyújtás folyamatossága veszélyeztetésének kockázatára hívja fel az ajánlatkérő szerv figyelmét.

54 Az ilyen kockázatok és a „kirívóan alacsony összegű ajánlat” fogalma közötti kapcsolat egyértelműen kitűnik a költségvetési rendelet I. melléklete 23.1. pontjának a), b), d) és e) alpontjából, amely pont e tekintetben előírja, hogy az ajánlatkérő szerv annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat nem kirívóan alacsony összegű-e, figyelembe veheti különösen a gyártási folyamat, a nyújtott szolgáltatás vagy az építési módszer gazdaságosságát, a választott műszaki megoldásokat vagy az ajánlattevő rendelkezésére álló kivételesen előnyös feltételeket, valamint az ajánlattevőnek, illetve az alvállalkozónak az alkalmazandó környezetvédelmi, szociális és munkajogi kötelezettségeknek való megfelelését.

55 Ennélfogva a Törvényszék helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 56. és 57. pontjában, hogy az S2U társaságok egyértelműen hivatkoztak a kirívóan alacsony összegű ajánlat benyújtásával járó lehetséges következményekre. A Törvényszék annak megállapításával jutott erre a következtetésre, hogy az S2U társaságok a saját ajánlatukban foglalt, a piaci feltételekre figyelemmel reális és versenyképes árra, a Bizottság szerződéses partnereként szerzett tapasztalatukra, és a szerződés teljesítésével kapcsolatos azon kockázatokra hivatkoztak, amelyeket valamely olyan ajánlat jelent, amelynek ára jelentősen alacsonyabb a saját ajánlatukban foglalt árnál.

56 Ezenkívül a Törvényszék hangsúlyozta, hogy az S2U társaságok annak megerősítésére hívták fel a Bizottságot, hogy az ellenőrizte-e, hogy a nyertes ajánlattevő ajánlata az abban foglalt árra tekintettel nem rejt magában ilyen jellegű kockázatot. Ezáltal a Törvényszék helyesen állapította meg, hogy az S2U társaságok hangsúlyozni kívánták, hogy a nyertes ajánlat alkalmas volt arra, hogy ne feleljen meg azon országok jogi szabályozásának, ahol a szolgáltatásokat nyújtani kell, a személyzet díjazása és a társadalombiztosítási járulékfizetés terén, valamint a munkahelyi biztonság és egészségvédelem tekintetében, ily módon ezen ajánlat a szolgáltatásnyújtás folyamatosságára nézve is kockázatot jelenthetett.

57 Ennélfogva a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 66. és 68. pontjában a 2020. július 10-i kérelmet olyan kérelemnek minősítette, amely azon indokok tisztázására irányul, amelyek alapján az ajánlatkérő szerv nem tekintette a nyertes ajánlatot kirívóan alacsony összegűnek.

58 Az első jogalapot tehát – mint megalapozatlant – el kell utasítani.

A harmadik, az ajánlatkérő szervet az EUMSZ 296. cikk és a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdése alapján terhelő indokolási kötelezettség terjedelmének figyelmen kívül hagyásán alapuló jogalapról

– *A felek érvelése*

59 A Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azáltal, hogy figyelmen kívül hagyta az ajánlatkérő szervet az EUMSZ 296. cikk és a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdése alapján terhelő indokolási kötelezettség terjedelmét.

60 Először is, a Bizottság előadja, hogy a Törvényszék által egyrészt az ezen ítélet 51. és 52. pontjában, másrészt annak 53., 54., 60., 61. és 68. pontjában kifejtett érvelés ellentmondásokat tartalmaz az indokolási kötelezettség terjedelmét illetően, és a kirívóan alacsony összegűnek tűnő ajánlatok ajánlatkérő általi, a költségvetési rendelet I. melléklete 23. pontjában előírt kétlépcsős értékelésének figyelmen kívül hagyásához vezet. Ezenkívül a Törvényszék azáltal, hogy ilyen széles körű indokolási kötelezettség állapít meg, túllépi e rendelet 170. cikke (3) bekezdésének előírásait, amely rendelkezés nem az indokolás egyik elemeként említi az ajánlat kirívóan alacsony jellegét.

61 Az említett ítélet 51. pontjában a Törvényszék megerősíti, hogy az elemzés első szakaszában, vagyis amikor az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy valamely ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek, az indokolási kötelezettség terjedelme korlátozott. A vizsgálat ezen, *prima facie* értékelésen alapuló szakaszában az indokolási kötelezettség terjedelmének szélesebb körűvé tétele azt eredményezné, hogy ördögi bizonyítást követelnének meg az ajánlatkérővel szemben.

62 Az ajánlatkérő szerv tehát csak az ajánlat kirívóan alacsony jellegére vonatkozó kétség esetén köteles konzultálnia az érintett ajánlattevővel annak érdekében, hogy több adat álljon rendelkezésére az ár és a költségek összetételére vonatkozóan. A vizsgálat e második szakaszában, mivel az ajánlatkérő szerv részletesen ellenőrizheti az ajánlatot, az indokolási kötelezettség terjedelme, amint azt a Törvényszék a 2017. július 4-i European Dynamics Luxembourg és társai kontra Európai Unió Vasúti Ügynöksége ítéletében (T-392/15, EU:T:2017:462, 91. pont) megállapította, teljes körű.

63 Ugyanakkor az indokolási kötelezettségnek a megtámadott ítélet 51. pontjában hangsúlyozott korlátozott terjedelmével ellentétben a Törvényszék ezen ítélet 52. pontjának utolsó mondatában megállapítja, hogy abban az esetben, ha az ajánlat nem tűnik kirívóan alacsony összegűnek, az ezt alátámasztó indokokról akkor kell tájékoztatást adni, ha kifejezett kérelmet intéznek az ajánlatkérő szervhez, és hogy ezek az indokok, valamint az annak alapjául szolgáló érvelés a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdése értelmében vett jellemzőknek és előnyöknek minősülnek. A Törvényszék érvelése ellentmondásos, mivel abból az következik, hogy az elutasított ajánlattevőnek az ajánlat kirívóan alacsony jellegére vonatkozó egyszerű kifejezett kérelme ahhoz vezet, hogy minden különbségtétel megszűnik az indokolási kötelezettségnek a vizsgálat első szakaszában fennálló terjedelme, amely állítólagosan korlátozott, és annak a vizsgálat azon második szakaszában fennálló terjedelme között, amelyben az indokokat és az érvelést elő kell adni.

64 Ezen ellentmondás alapján a Törvényszék a megtámadott ítélet 60. és 61. pontjában tévesen jut arra a következtetésre, hogy a Bizottság indokolása elégtelen, és ennélfogva ez utóbbinak „ahhoz, hogy megfelelően eleget tegyen a felperesek kérésének, információkat kellett volna közölnie

legalább a szerződés azon részének megfelelő százalékos arányára vonatkozóan, amely alvállalkozókon keresztül kerül teljesítésre, valamint azon országokra vonatkozóan, ahonnét a szóban forgó szolgáltatásokat teljesítik”.

65 Másodszor, a Bizottság rámutat arra, hogy a megtámadott ítélet 69. pontjában a Törvényszék azt rója fel neki, hogy csak az eljárás során szolgált további magyarázattal az S2U társaságok részére az ajánlatok közötti jelentős árkülönbség tekintetében. A Törvényszék ezáltal összekeveri a közbeszerzési eljárás közigazgatási szakaszában fennálló indokolási kötelezettséget a Bizottság mint alperes azon kötelezettségével, hogy a bírósági felülvizsgálat során magyarázatokkal és információkkal szolgáljon, ami ezáltal minden jogi alapot nélkülöző módon terhesebbé teszi a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettséget.

66 A Bíróság ugyanakkor a 2020. október 14-i 7Close és Cegelec kontra Parlament ítéletben (C-447/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:826, 43. és 44. pont) már kimondta, hogy „az ajánlattevők és az ellenőrző szervek szerepére tekintettel nem követelhető meg, hogy tökéletes azonosság álljon fenn azon információk között, amelyeket az ajánlatkérő szervnek az őt terhelő indokolási kötelezettség alapján az elutasított ajánlattevővel közölnie kell, és azon információ között, amelyet ezen ajánlatkérő szervnek a bírósági szervek rendelkezésére kell bocsátania a szerződés odaítéléséről szóló határozat jogszerűségének az ez utóbbiak általi felülvizsgálata során. Másfelől az a körülmény, hogy a Törvényszéknek bizonyításfelvétel keretében átadott dokumentumokat később – adott esetben nem bizalmas változatban – a felperesnek is megküldik, a kontradiktórius eljárás elvének hatálya alá tartozik, és nem jelenti azt, hogy az ajánlatkérő szervnek e dokumentumokat már az uniós jog rendelkezései szerinti indokolás keretében is be kellett volna nyújtania”.

67 Az S2U társaságok arra hivatkoznak, hogy e harmadik jogalap nem megalapozott.

– *A Bíróság álláspontja*

68 A Bíróság úgy véli, a harmadik jogalapot célszerű a második jogalap előtt megvizsgálni.

69 Először is meg kell vizsgálni a Bizottság azon érvét, amely szerint a Törvényszék által egyrészt a megtámadott ítélet 51. és 52. pontjában, másrészt pedig annak 53., 54., 60., 61. és 68. pontjában kifejtett érvelés ellentmondásokat tartalmaz az indokolási kötelezettség terjedelmét illetően, és mind a költségvetési rendelet 170. cikke (3) bekezdésének, mind pedig e rendelet I. melléklete 23. pontjának megsértéséhez vezet.

70 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy a megtámadott ítélet 51–54. pontjában a Törvényszék összefoglalta saját ítélkezési gyakorlatát az ajánlatkérő szerv arra irányuló kötelezettségére vonatkozóan, hogy indokolja azon döntését, hogy miért nem tekinti kirívóan alacsony összegűnek a nyertes ajánlatot.

71 E pontokat ugyanakkor ezen ítélet 47–50. pontjának figyelembevételével kell értelmezni, amelyek tekintetében az előbbiek pontosítással szolgálnak, és amelyeket a Bizottság nem vitat. A Törvényszék e pontokban azt hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő által a kirívóan alacsony összegű árajánlatok fennállása tekintetében végzett értékelésre időben két szakaszban kerül sor. Az első szakaszban az ajánlatkérő szerv mérlegeli, hogy az ajánlatban szereplő ár vagy költség kirívóan alacsonynak tűnik-e. A költségvetési rendelet I. mellékletének 23.1. pontjában szereplő „tűnni” ige használata azt jelenti, hogy az ajánlatkérő az ajánlat kirívóan alacsony jellegével

összefüggésben *prima facie* értékelést végez, nem pedig azt, hogy hivatalból részletesen elemzést folytat le az egyes ajánlatok összetétele kapcsán annak megállapítása érdekében, hogy az nem minősül kirívóan alacsony összegű ajánlatnak.

72 Így ezen első szakaszban az ajánlatkérőnek csak azt kell meghatároznia, hogy a benyújtott ajánlatokban van-e arra utaló jel, hogy azok kirívóan alacsony összegűek lehetnek. Ez a helyzet áll fenn nevezetesen akkor, amikor az ajánlatban kínált ár jelentősen alacsonyabb, mint a többi ajánlatban kínált ár vagy a szokásos piaci ár. Ha a benyújtott ajánlatokban nincs erre utaló jel, akkor azok nem tűnnek kirívóan alacsonynak, és az ajánlatkérő folytathatja azok értékelését és a közbeszerzési eljárást.

73 Másodszor, ha vannak arra utaló jelek, hogy az ajánlat kirívóan alacsony összegű lehet, az ajánlatkérőnek meg kell indítania az ezen ajánlat összeállítására vonatkozó vizsgálatot annak érdekében, hogy meggyőződjön arról, hogy az említett ajánlat ténylegesen nem kirívóan alacsony összegű. Ennek érdekében az ajánlatkérő szervnek lehetőséget kell biztosítania az érintett ajánlattevőnek arra, hogy kifejtse, mely indokok miatt véli úgy, hogy az ajánlata nem kirívóan alacsony összegű.

74 Az ajánlatkérőnek ezt követően értékelnie kell a kapott magyarázatokat, és meg kell állapítania, hogy a kérdéses ajánlat kirívóan alacsony jelleget mutat-e, és ha igen, ebben az esetben azt el kell utasítania. Azon körülmény megfelelő indokolásához, hogy alaposabb elemzést követően a nyertes ajánlat nem volt kirívóan alacsony összegű, az ajánlatkérőnek olyan okfejtést kell előadnia, amely alapján egyrészt arra a következtetésre jutott, hogy ezen ajánlat – főként a pénzügyi jellemzői alapján – megfelel különösen azon ország jogi szabályozásának, ahol a szolgáltatásokat nyújtani kell, a személyzet díjazása és a társadalombiztosítási járulékfizetés terén, valamint a munkahelyi biztonság és egészségvédelem szabályainak betartása tekintetében, másrészt pedig megvizsgálta, hogy az ajánlott ár magában foglal minden költséget, amely az említett ajánlat műszaki jellemzőiből következik.

75 A megtámadott ítélet 51. pontja a felülvizsgálatnak az ezen ítélet 48. pontjában hivatkozott első szakaszára vonatkozik. A Törvényszék e tekintetben pontosította, hogy mivel az ajánlatkérő részéről csak *prima facie*, vagyis a látszaton alapuló felülvizsgálatot követelnek meg, ez utóbbit csak korlátozott terjedelmű indokolási kötelezettség terheli, amelynek akár egy hallgatólagos indokolás is megfelelhet. Amint ugyanis az az említett ítélet 52. pontjából kitűnik, önmagában az a körülmény, hogy az ajánlatkérő szerv valamely ajánlatot nyertesként fogad el, a Törvényszék szerint hallgatólagosan, de szükségszerűen azt jelenti, hogy nincsenek arra utaló jelek, hogy az kirívóan alacsony összegű.

76 Kétségtelen, hogy ezen 52. pont utolsó mondata nem egyértelmű. A Törvényszék ugyanis lényegében azt állítja, hogy az ajánlatkérő szervnek azon elutasított ajánlattevőt, aki ezt kifejezetten kéri, tájékoztatnia kell azokról az indokokról, amelyek alapján a nyertes ajánlat nem tűnik számára kirívóan alacsony összegűnek. Márpedig ez a megfogalmazás nem pontosítja, hogy ezen indokok azon okokra jelölik-e, amelyek arra ösztönözték az ajánlatkérő szervet, hogy a nyertes ajánlatot *prima facie* tekintse nem kirívóan alacsony összegűnek, vagy éppen ellenkezőleg, e megállapításra részletes elemzés alapján jutott.

77 A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 60., 61. és 68. pontjában megkövetelte, hogy a Bizottság azon elutasított ajánlattevő részére, aki kifejezetten kérte tőle, a vizsgálat első szakaszától kezdve részletes indokolást nyújtson arra vonatkozóan, hogy miért nem tekintette úgy, hogy a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegű.

78 A megtámadott ítélet 52. pontja utolsó mondatának ezen értelmezését ugyanakkor el kell utasítani.

79 Igaz ugyan – amint azt a Törvényszék ezen ítélet 48. pontjában hangsúlyozta –, hogy az ajánlatkérő szerv elvégezheti az ajánlat kirívóan alacsony jellegének *prima facie* értékelését, ezen egyszerűsített vizsgálat csak belső használatra szolgál, és arra nem lehet hivatkozni azon ajánlattevővel szemben, aki kifejti az ezen értékeléssel kapcsolatos kétségeit.

80 Ebből az következik, hogy amennyiben az elutasított ajánlattevő, aki nincs valamely kizárást indokoló helyzetben, és akinek az ajánlata megfelel a kiválasztási szempontoknak, írásban és indokolással ellátva kéri az ajánlatkérőtől, hogy fejtse ki azokat az indokokat, amelyek alapján nem tekintette kirívóan alacsony összegűnek a nyertes ajánlatot, ez utóbbi köteles részletes választ adni.

81 A költségvetési rendelet I. mellékletének 23.1. pontja ugyanis úgy rendelkezik, hogy „amennyiben egy adott szerződéssel kapcsolatban az ajánlatban szereplő ár vagy költség kirívóan alacsonynak tűnik, úgy az ajánlatkérő szerv köteles írásban bekérni az ár vagy költség általa lényegesnek tartott elemeire vonatkozó részletes adatokat, és az ajánlattevő számára lehetőséget biztosítani észrevételei benyújtására”. E rendelkezés szövege nem zárja ki, hogy valamely elutasított ajánlattevőnek kétségei támadhattak a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegét illetően. Az a körülmény, hogy az ilyen ajánlattevő megfelelően alátámasztva hivatkozik a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegével kapcsolatos kétségek fennállására, így azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő által folytatott vizsgálat a második szakaszába lép.

82 Azon eseten kívül, amikor az elutasított ajánlattevő által előadott érvek nem relevánsak, vagy azok egyáltalán nem tartalmaznak indokolást, az ajánlatkérő szerv tehát köteles egyrészt arra, hogy részletesen elemezze a nyertes ajánlatot annak megállapítása érdekében, hogy az ténylegesen nem kirívóan alacsony jellegű-e, másrészt pedig arra, hogy közölje e vizsgálat főbb irányvonalait azon elutasított ajánlattevővel, aki erre vonatkozóan kifejezett kéréssel fordult hozzá.

83 Minden más értelmezés megfosztaná az elutasított ajánlattevőt az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogától. Ugyanis, ha az ajánlatkérő szerv annak kategorikus és bármiféle indokolás nélküli megállapítására szorítkozhatna, hogy úgy tűnt számára, hogy ez az ajánlat összhangban van azon országok piaci feltételeivel, ahonnét a szerződő feleknek és alvállalkozóiknak a szóban forgó szolgáltatásokat nyújtaniuk kell, vagy hogy a nyertes ajánlat ára nem kirívóan alacsony jellegű, az ajánlattevő nem tudná értékelni ezen ajánlatkérő szerv azon határozatának megalapozottságát, amely szerint a nyertes ajánlat nem kirívóan alacsony jellegű.

84 A jelen ügyben, amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 60. pontjában rámutatott, ez annál is inkább így van, mivel csak két ajánlatot nyújtottak be az ajánlatkérő szervnek, mivel az árra vonatkozó szempont meghatározó szerepet játszott az ajánlatok rangsorolása során, és mivel a nyertes ajánlatban foglalt ár volt az egyetlen viszonylagos előny, amely az ajánlatot jellemezte. Ezenkívül, amint az ezen ítélet 56. pontjából kitűnik, az S2U társaságok által a Bizottsággal szerződő félként szerzett tapasztalatoknak szintén arra kellett volna késztetnie ez utóbbit, hogy hitelt adjon az e társaságok által kifejezett azon aggodalmaknak, hogy az ajánlat a „szociális dömping” veszélyével, valamint a szerződés teljesítésével kapcsolatos kockázatokkal jár, mivel a nyertes ajánlattevő által ajánlott ár jelentősen alacsonyabb volt a saját ajánlatukban foglalt árnál.

85 A Törvényszék tehát helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 68. pontjában, hogy a Bizottság nem szorítkozhatott volna annak megállapítására, hogy a nyertes ajánlat nem tűnt számára kirívóan alacsony összegűnek, anélkül hogy az S2U társaságok részére, akik ezt kifejezetten kérték, pontosította volna azokat az indokokat, amelyek alapján e következtetésre jutott.

86 Másodszor, a Bizottság azt kifogásolja, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 60. és 69. pontjában összekeverte az ajánlatkérő szervet terhelő indokolási kötelezettséget és az ez utóbbi mint alperes részére a Charta 47. cikke (2) bekezdésében biztosított védelemhez való jog érvényesítésére vonatkozó előjogot.

87 Ez az érvelés nyilvánvalóan nem megalapozott.

88 Ugyanis az a körülmény, hogy a Bizottság az eljárás során ismertette a vitatott határozat indokait, nem ellensúlyozhatja e határozat eredeti indokolásának elégtelenségét. Márpedig az indokolást a rendkívüli körülményektől eltekintve, nem elegendő első alkalommal utólagosan a bíróság előtt kifejteni, e rendkívüli körülmények pedig a jelen ügyben sürgősség hiányában nem állnak fenn (lásd ebben az értelemben: 1981. november 26-i Michel kontra Parlament ítélet, 195/80, EU:C:1981:284, 22. pont; 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 463. pont; 2020. június 11-i Bizottság kontra Di Bernardo ítélet, C-114/19 P, EU:C:2020:457, 51. pont).

89 Annak lehetővé tétele, hogy az eljárás alá vont intézmény később teljesítse az azon határozatára vonatkozó indokolási kötelezettségét, amelyben megállapítja, hogy a nyertes ajánlat nem kirívóan alacsony összegű, sértené az elutasított ajánlattevők hatékony bírói jogvédelemhez való jogát, mivel ezen ajánlattevőknek nemcsak jogaik lehető legjobb feltételek mellett történő védelme érdekében kell ismerniük valamely aktus indokait, hanem azért is, hogy az ügy teljes ismeretében dönthessenek arról, hogy hasznos-e számukra, hogy a hatáskörrel rendelkező bírósághoz forduljanak (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).

90 Ezenkívül a Törvényszék egyáltalán nem követelte meg a Bizottságtól, hogy törekedjen arra, hogy biztosítsa egyrészt a sikertelen ajánlattevőnek, másrészt pedig az uniós bíróságnak nyújtandó információk közötti tökéletes azonosságot. Következésképpen a 2020. október 14-i Close és Cegelec kontra Parlament ítéletre (C-447/19 P, nem tették közzé, EU:C:2020:826, 43. pont) analógia útján alapított érv nem releváns.

91 A harmadik jogalapot tehát mint megalapozatlant teljes egészében el kell utasítani.

A második, a tények elferdítésén alapuló jogalapról, amennyiben a Törvényszék tévesen értékelte a Bizottság 2020. július 20-i válaszának tartalmát

– *A felek érvelése*

92 Második jogalapjával a Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék elferdítette a 2020. július 20-i válasz tartalmát, ami alapján tévesen állapította meg, hogy a Bizottság megsértette a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdése alapján őt terhelő indokolási kötelezettséget. A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 8. pontjában helyesen állapította meg, hogy a Bizottság e válaszban azt állította, hogy „a nyertes ajánlat pénzügyi szempontból lefolytatott részletes elemzése

keretében megállapításra került, hogy az összhangban van azon országok piaci feltételeivel, ahonnét a szerződő felek és alvállalkozóik a kért szolgáltatásokat teljesítik”, ezen ítélet 61. és 68. pontjában tévesen vélte úgy, hogy a Bizottság az említett válaszban indokolásként pusztán annak megállapítására szorítkozott, hogy a nyertes ajánlat ára nem kirívóan alacsony jellegű. Ennek során a Bizottság nem pontosította a kifejezett kérelmet benyújtó S2U társaságok számára, hogy milyen indokok alapján jutott erre a következtetésre.

93 A Bizottság azzal érvel, hogy a 2020. július 20-i válaszában nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegű-e, vagy sem. A Bizottság az S2U társaságok által a szociális dömpingre vonatkozóan előterjesztett kérdés megválaszolására szorítkozott volna, kijelentve, hogy az általa elfogadott pénzügyi ajánlat részletes elemzése azt mutatta, hogy a nyertes ajánlat összhangban van azon országok piaci feltételeivel, ahonnét a szerződő felek és alvállalkozóik a kért szolgáltatásokat teljesítik.

94 A 2020. július 20-i válasz tartalmának ezen elferdítése a 2020. július 10-i kérelem minősítése során elkövetett hibával együttesen azt eredményezte, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 68. pontjában tévesen állapította meg, hogy a Bizottság nem tett eleget indokolási kötelezettségének.

95 Az S2U társaságok úgy vélik, hogy e jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

– *A Bíróság álláspontja*

96 Második jogalapjával a Bizottság lényegében azt állítja, hogy mivel az S2U társaságok nem nyújtottak be hozzá olyan kérelmet, amely kifejezetten arra irányult volna, hogy közölje velük azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy a nyertes ajánlat nem kirívóan alacsony jellegű, a Bizottság az S2U társaságok által a szociális dömping kockázatára vonatkozóan előterjesztett kérdés megválaszolására szorítkozott. Ennélfogva a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy a 2020. július 20-i válaszban az került megállapításra, hogy a nyertes ajánlat ára nem kirívóan alacsony jellegű, és így elferdítette e válasz tartalmát.

97 Márpedig, mivel az első jogalap vizsgálatából az következik, hogy az S2U társaságok ténylegesen „kifejezett kérelemmel” fordultak a Bizottsághoz a nyertes ajánlat kirívóan alacsony jellegére vonatkozóan, ezen intézménynek eleget kellett tennie a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdéséből és I. mellékletének 23. pontjából eredő különös indokolási követelményeknek. Így a Charta 47. cikkében a sikertelen ajánlattevő számára biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog biztosítása érdekében a Bizottság ajánlatkérői minőségében nem szorítkozhatott volna annak kategorikus és bármiféle indokolás nélküli megállapítására, hogy a nyertes ajánlat nem járt a szociális dömping kockázatával.

98 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az e 47. cikkben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog önmagában elegendő, és azt nem kell uniós jogi rendelkezésekkel pontosítani ahhoz, hogy önmagában hivatkozható jogot biztosítson a magánszemélyek számára (2018. április 17-i Egenberger ítélet, C-414/16, EU:C:2018:257, 78. pont; 2022. július 14-i EPIC Financial Consulting ítélet, C-274/21 és C-275/21, EU:C:2022:565, 83. pont).

99 E körülmények között, még ha feltételezzük is, hogy a Törvényszék annak megállapításával, hogy a 2020. július 20-i válaszban pusztán az került kimondásra, hogy a nyertes ajánlat ára nem kirívóan alacsony jellegű, elferdítette e válasz tartalmát, az ilyen elferdítés nem kérdőjelezheti meg a jelen ítélet 97. pontjában szereplő azon megállapítást, amely szerint a Bizottságnak tiszteletben kellett

tartania a költségvetési rendelet 170. cikkének (3) bekezdéséből és I. mellékletének 23. pontjából eredő különös indokolási követelményeket, és nem szorítkozhatott annak bármiféle indokolás nélküli megállapítására, hogy a nyertes ajánlat nem járt a szociális dömping kockázatával.

100 A második jogalapot tehát mint hatástalant el kell utasítani.

101 Mivel a Bíróság a Bizottság által a fellebbezésének alátámasztása érdekében előadott három jogalap közül egyiknek sem adott helyt, a fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

102 Az eljárási szabályzat 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.

103 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet az említett szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, az S2U társaságok kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások