A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2016. január 14.*

„Előzetes döntéshozatal — Közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — Gazdasági és pénzügyi alkalmasság — Műszaki és/vagy szakmai alkalmasság — A 47. cikk (2) bekezdése és a 48. cikk (3) bekezdése — Az ajánlattevő azon kötelezettségét tartalmazó dokumentáció, hogy együttműködési megállapodást kössön vagy közkereseti társaságot alapítson azon szervezetekkel, amelyek kapacitásaira támaszkodik”

A C-234/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Augstākās tiesa (legfelsőbb bíróság, Lettország) a Bírósághoz 2014. május 12-én érkezett, 2014. április 23-i határozatával terjesztett elő az előtte

az „**Ostas celtnieks” SIA**

és

a **Talsu novada pašvaldība**,

az **Iepirkumu uzraudzības birojs** között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano (előadó), a Bíróság elnökhelyettese, az első tanács elnökeként eljárva, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger és S. Rodin bírák,

főtanácsnok: M. Wathelet,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2015. április 16-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az „Ostas celtnieks” SIA képviseletében J. Ešenvalds advokāts,

– a lett kormány képviseletében I. Kalniņš és L. Skolmeistare, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében K. Georgiadis és S. Lekkou, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében A. Tokár és A. Sauka, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: lett.

a főtanácsnok indítványának a 2015. június 4-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 2014. L 134., 14. o.) értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az „Ostas celtnieks” SIA (a továbbiakban: Ostas celtnieks) és a Talsu novada pašvaldība (talsi megyei önkormányzat,), valamint az Iepirkumu uzraudzības birojs (közbeszerzési szerződéseket felügyelő hivatal) között egy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárására vonatkozó ajánlattételhez szükséges dokumentációban előírt követelmények tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2004/18 irányelv (32) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„A kis- és középvállalkozások közbeszerzési szerződésekben való részvételének ösztönzése érdekében helyénvaló rendelkezni az alvállalkozásról.”

4 Ezen irányelv 7. cikke megállapítja azokat az összegeket, amelyek felett az ezen irányelvben foglalt, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásait összehangoló szabályokat alkalmazni kell. Az építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződések tekintetében az említett irányelv 7. cikkének c) pontja az értékhatárt 5 186 000 euróban határozza meg.

5 Ugyanezen irányelv 44. cikke szerint:

„(1) A szerződéseket [azután] […] kell odaítélni, miután az ajánlatkérő szerv a […] ki nem zárt gazdasági szereplők alkalmasságát a 47–52. cikkben említett, gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre vagy alkalmasságra vonatkozó 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. cikkel említett adatok körének és az egy adott szerződés esetében megkövetelt minimális teljesítményszintnek a szerződés tárgyával összefüggőnek és azzal arányosnak kell lennie.

[...]”

6 A 2004/18 irányelv „Gazdasági és pénzügyi kapacitás” címet viselő 47. cikke a (2) bekezdésében előírja:

„Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szükséges erőforrások rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek erre vonatkozó kötelezettségvállalását.”

7 Ezen irányelv „Műszaki és/vagy szakmai alkalmasság” címet viselő 48. cikke a (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szerződés teljesítéséhez ezek az erőforrások a rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy a szükséges erőforrásokat a gazdasági szereplő rendelkezésére bocsátják.”

A lett jog

8 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből következik, hogy a 2004/18 irányelvet a lett jogba átültető, közbeszerzésről szóló törvény (Publisko iepirkumu likums, Latvijas Vēstnesis, 2006., 65. szám) 41. cikkének (3) bekezdése („Gazdasági és pénzügyi helyzet”), és 42. cikkének (3) bekezdése („Műszaki és szakmai alkalmasság”) úgy rendelkezik, hogy az ajánlattevő egyéb vállalkozók kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül, ha ez egy adott szerződés teljesítése érdekében szükséges. Ebben az esetben az ajánlattevőnek oly módon kell bizonyítania az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szükséges erőforrások rendelkezésére fognak állni, hogy bemutatja a vállalkozóknak az érintett szerződés teljesítésére vonatkozó igazolását vagy együttműködési megállapodását.

9 Az együttműködési szerződésre vonatkozó alapvető szabályozás a Civillikums (polgári törvénykönyv) 16. fejezetében található, míg a gazdasági szereplők közkereseti társaságának alapítására és működésére vonatkozó szabályokat a kereskedelmi törvénykönyv IX. címe tartalmazza.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

10 Amint az a Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, a talsi megyei önkormányzat 2011 novemberében a közúti infrastruktúra javítása céljából építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárást írt ki annak érdekében, hogy elősegítse Talsi város megközelíthetőségét (a továbbiakban: szóban forgó szerződés).

11 Az e közbeszerzési eljárásra vonatkozó ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontja előírta:

„[...] ha az ajánlattevő más vállalkozások kapacitásaira támaszkodik, meg kell jelölnie az érintett vállalkozásokat, és bizonyítania kell, hogy a szükséges erőforrások rendelkezésére fognak állni. Amennyiben ezen ajánlattevőnek ítélnék oda a szerződést, akkor az odaítélést megelőzően az ajánlattevőnek együttműködési megállapodást kell kötnie a hivatkozott vállalkozásokkal, és az említett megállapodást be kell nyújtania az ajánlatkérő szervhez. [Ezen megállapodásnak] tartalmaznia kell:

1) egy olyan rendelkezést, amelyben megállapítják, hogy valamennyi résztvevő egyénileg és egyetemlegesen is felelős a szóban forgó szerződés teljesítéséért;

2) a fővállalkozó [megjelölését], amely jogosult a közbeszerzési szerződés aláírására és e szerződés teljesítésének irányítására;

3) a munkálatok egyes résztvevők által elvégzendő részeinek leírását;

4) az egyes résztvevők által elvégzendő munka százalékban kifejezett mértékét.

Az együttműködési megállapodás megkötése kiváltható közkereseti társaság alapításával."

12 Az Ostas celtnieks különösen az ajánlattételhez szükséges dokumentáció ezen 9.5 pontjának érvényességét vitatta a közbeszerzési szerződéseket felügyelő hivatal előtt. Ez utóbbi azonban a 2012. február 13-án hozott határozatával elutasította az Ostas celtnieks által a panasza alátámasztására felhozott érveket, megállapítva, hogy az említett pont értelmében az ajánlatkérő szerv jogszerűen határozta meg, hogy az ajánlattevő milyen módon köteles igazolni, hogy rendelkezik a szóban forgó szerződés sikeres teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal.

13 Az Ostas celtnieks keresetet indított e határozattal szemben az administratīvā rajona tiesa (elsőfokú közigazgatási bíróság) előtt, amely a 2013. május 7-én hozott határozatával helyt adott e keresetnek. E bíróság a határozatában azt állapította meg különösen, hogy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontját illetően sem a közbeszerzésről szóló törvényből, sem pedig a 2004/18 irányelvből nem következik, hogy az ajánlatkérő szerv előírhatná az ajánlattevővel szemben, hogy az köteles együttműködési megállapodást kötni azon egyéb szervezetekkel, amelyek kapacitására a szóban forgó közbeszerzési szerződés teljesítése érdekében támaszkodik, valamint hogy megkövetelhetné, hogy az ajánlattevő ilyen együttműködési megállapodást kössön vagy e szervezetekkel közkereseti társaságot alapítson.

14 A talsi megyei önkormányzat és a közbeszerzési szerződéseket felügyelő hivatal felülvizsgálati kérelmet nyújtott be e határozattal szemben az Augstākā tiesahoz (legfelsőbb bíróság). A felülvizsgálati kérelmük alátámasztásaként e hatóságok különösen arra hivatkoznak, hogy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontjában előírt követelményeket annak szükségessége igazolja, hogy csökkenjen a szóban forgó szerződés nemteljesítésének kockázata.

15 A kérdést előterjesztő bíróság lényegében megállapítja, hogy az ajánlatkérő szerv számára biztosítani kell, hogy valamely közbeszerzési szerződés odaítélése érdekében ellenőrizhesse az ajánlattevőnek a szóban forgó közbeszerzési szerződés teljesítésére való alkalmasságát. E bíróság ugyanakkor arra keresi a választ, hogy a 2004/18 irányelv ennek érdekében felhatalmazza-e az ajánlatkérő szervet arra, hogy arra kötelezze az ajánlattevőket, hogy azok együttműködési megállapodást vagy társasági szerződést kössenek olyan egyéb vállalkozókkal, amelyek kapacitásaira a saját pályázata alátámasztása érdekében támaszkodik, vagy pedig ezen ajánlattevők szabadon megválaszthatják-e, hogy milyen módon vonják be ezen vállalkozókat a közbeszerzési szerződés teljesítésébe.

16 Ilyen körülmények között az Augstākā tiesa (legfelsőbb bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a 2004/18 irányelv rendelkezéseit, hogy azzal nem ellentétes, ha a szerződés nemteljesítése kockázatának csökkentése érdekében az ajánlattételhez szükséges dokumentációban olyan követelményt állapítanak meg, amely szerint, ha a szerződést más vállalkozók kapacitásaira támaszkodó ajánlattevőnek ítélik oda, az említett ajánlattevőnek a szerződés odaítélését megelőzően együttműködési megállapodást kell kötnie a megjelölt vállalkozókkal (és abba bele kell foglalnia az ajánlattételhez szükséges dokumentációban kikötött konkrét pontokat) vagy közkereseti társaságot kell velük alapítania?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Előzetes észrevételek

17 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy abból a feltételezésből kiindulva, hogy az alapügyben a 2004/18 irányelv alkalmazandó, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat egyetlen olyan elemet sem tartalmaz, amely lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződés értéke eléri-e az említett irányelv 7. cikkének c) pontjában meghatározott, az irányelv alkalmazása szempontjából irányadó értékhatárt.

18 A Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre válaszul a lett kormány ugyanakkor pontosította, hogy a szóban forgó szerződés egy körülbelül 3 millió euró értékű építési beruházásra irányuló szerződés volt, azaz annak összege alacsonyabb az említett, alkalmazáshoz szükséges értékhatárnál.

19 Ezenkívül e kormány álláspontja szerint a közbeszerzésről szóló törvény rendelkezései szintén alkalmazandók az olyan, az alapügybelihez hasonló építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekre, amelyek összege alacsonyabb a 2004/18 irányelvben megállapított értékhatárnál.

20 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy amint azt a Bíróság már kimondta, igazolt az uniós jogi aktusok rendelkezéseinek értelmezése olyan helyzetekben, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, ha e rendelkezéseket a nemzeti jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette az ilyen helyzetekre, az ilyen helyzetek és az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetek azonos módon történő kezelésének biztosítása érdekében (Generali-Providencia Biztosító ítélet, C-470/13, EU:C:2014:2469, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 A fentiekből következően a kérdést előterjesztő bíróság ez irányú vizsgálata függvényében és a kérdést előterjesztő bíróság részére az alapügybeli jogvita megoldásához történő hasznos válaszadás érdekében meg kell vizsgálni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

22 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdését és 48. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha valamely ajánlatkérő szerv valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása keretében arra irányuló kötelezettséget ír elő valamely olyan ajánlattevővel szemben, amely egyéb szervezetek kapacitására támaszkodik, hogy az említett közbeszerzési szerződés odaítélését megelőzően kössön együttműködési megállapodást e szervezetekkel vagy alapítson velük közkereseti társaságot.

23 E kérdés megválaszolása érdekében emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdése és 48. cikkének (3) bekezdése elismeri a valamennyi gazdasági szereplőre ruházott azon jogot, hogy valamely meghatározott szerződés tekintetében más szervezetek kapacitására hivatkozzanak, a köztük és e szervezetek között fennálló kapcsolat jellegétől függetlenül, amennyiben bizonyítják az ajánlatkérő szerv számára, hogy rendelkezésükre fognak állni a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások (lásd ebben az értelemben: Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet, C-94/12, EU:C:2013:646, 29. és 33. pont).

24 Amint azt a Bíróság már kimondta, az ehhez hasonló értelmezés megfelel a közbeszerzéseknek a nemcsak a gazdasági szereplők, hanem egyúttal az ajánlatkérő szervek javát szolgáló, lehető legszélesebb verseny előtti megnyitására irányuló, az e területre vonatkozó irányelvek által elérni kívánt célkitűzésnek. Ezenfelül ez az értelmezés elősegítheti a kis- és középvállalkozásoknak a

közbeszerzésekhez való hozzáférését, aminek elérésére a 2004/18 irányelv szintén törekszik, amint azt annak (32) preambulumbekezdése megállapítja (Swm Costruzioni 2 és Mannocchi Luigino ítélet, C-94/12, EU:C:2013:646, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 Márpedig amennyiben valamely társaság abból a célból, hogy jogosulttá váljon valamely közbeszerzési eljárásban való részvételre, a gazdasági és pénzügyi helyzetének, valamint a műszaki és/vagy szakmai alkalmasságának a bizonyítása érdekében olyan szervezetek vagy vállalkozások kapacitásaira hivatkozik, amelyekkel közvetlenül vagy közvetetten kapcsolatban áll, függetlenül e kapcsolatok jogi jellegétől, e társaság feladata annak bizonyítása, hogy ezen szervezetek vagy vállalkozások olyan eszközei, amelyek nem az ő tulajdonában vannak, és amelyek a szerződés teljesítéséhez szükségesek, „ténylegesen” a rendelkezésére állnak (lásd ebben az értelemben: Holst Italia ítélet, C-176/98, EU:C:1999:593, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2004/18 irányelv 44. cikke (1) bekezdésének megfelelően az ajánlatkérő szervnek kell lefolytatnia a vizsgálatot arra nézve, hogy az ajánlattevő alkalmas-e az adott szerződés teljesítésére. E vizsgálat célja különösen az, hogy az ajánlatkérő szerv meggyőződhessen arról, hogy az ajánlattevő a szerződés időtartama alatt ténylegesen rendelkezni fog az összes olyan – bármilyen jellegű – erőforrással, amelyre hivatkozik (lásd analógia útján: Holst Italia ítélet, C-176/98, EU:C:1999:593, 28. pont).

27 E vizsgálat keretében a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdése és 48. cikkének (3) bekezdése nem teszi lehetővé sem annak vélelmezését, hogy az ilyen ajánlattevő rendelkezik vagy nem rendelkezik a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal, sem pedig különösen azt, hogy *a priori* kizárjanak egyes bizonyítási módokat (lásd analógia útján: Holst Italia ítélet, C-176/98, EU:C:1999:593, 30. pont).

28 Ebből következően az ajánlattevő szabadon választhatja meg egyrészt azon kapcsolat jogi jellegét, amelyeket azon egyéb szervezetekkel kíván megkötni, amelyeknek a kapacitásaira valamely meghatározott szerződés teljesítése érdekében támaszkodik, másrészt pedig az e kapcsolatok fennállása bizonyításának módját.

29 Másrészt, amint azt a főtanácsnok az indítványának a 43. pontjában megállapította, a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdése és 48. cikkének (3) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az egyéb szervezetek arra vonatkozó kötelezettségvállalásának bemutatása, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrásokat az ajánlattevő rendelkezésére bocsátják, csak egy példája azon elfogadható bizonyítékoknak, amelyek azt tanúsítják, hogy az ajánlattevő ténylegesen rendelkezni fog ezen erőforrásokkal. Ebből következően e rendelkezések semmilyen módon nem zárják ki, hogy az ajánlattevő másképpen bizonyítsa azon kapcsolat fennállását, amely őt egyéb olyan szervezetekhez köti, amelyeknek kapacitásaira a közbeszerzés tárgyát képező szerződés megfelelő teljesítése érdekében támaszkodik.

30 A jelen ügyben a talsi megyei önkormányzat mint ajánlatkérő szerv arra kötelezett egy, a szóban forgó szerződés teljesítése érdekében más szervezetek kapacitásaira támaszkodó ajánlattevőt, tudniillik az Ostas celtniekst, hogy e szervezetekkel meghatározott jogi természetű kapcsolatot létesítsen, oly módon, hogy – az ajánlatkérő szerint – csak e sajátos kapcsolatok alkalmasak annak bizonyítására, hogy az ajánlattevő ténylegesen rendelkezni fog az e szerződés megfelelő teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal.

31 Ugyanis az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontjának megfelelően az ajánlatkérő szerv megköveteli az ajánlattevőtől, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőzően együttműködési megállapodást kössön ezen egyéb szervezetekkel vagy közkereseti társaságot alapítson velük.

32 Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontja ennélfogva csak két olyan módszert sorol fel, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevő számára annak bizonyítását, hogy rendelkezik a szóban forgó szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrásokkal, kizárva minden más, az ezen ajánlattevő és azon szervezetek között fennálló jogi kapcsolatra irányuló bizonyítási módot, amelyek kapacitására az ajánlattevő támaszkodik.

33 E körülmények között az ajánlattételhez szükséges dokumentáció 9.5 pontjában előírthoz hasonló szabály nyilvánvalóan azt eredményezi, hogy teljesen megfosztja a hatékony érvényesüléstől a 2004/18 irányelv 47. cikke (2) bekezdésének és 48. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseit.

34 A fentiekre figyelemmel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 47. cikkének (2) bekezdését és 48. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha valamely ajánlatkérő szerv egy közbeszerzési szerződés odaítélési eljárására vonatkozó dokumentáció keretében arra irányuló kötelezettséget ír elő valamely olyan ajánlattevővel szemben, amely egyéb szervezetek kapacitására támaszkodik, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőzően együttműködési megállapodást kössön e szervezetekkel, vagy közkereseti társaságot alapítson velük.

A költségekről

35 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 (első 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 47. cikkének (2) bekezdését és 48. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha valamely ajánlatkérő szerv egy közbeszerzési szerződés odaítélési eljárására vonatkozó dokumentáció keretében arra irányuló kötelezettséget ír elő valamely olyan ajánlattevővel szemben, amely egyéb szervezetek kapacitására támaszkodik, hogy az említett közbeszerzési szerződés odaítélését megelőzően együttműködési megállapodást kössön e szervezetekkel, vagy közkereseti társaságot alapítson velük.

Aláírások