



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács)

2013. október 10.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Közbeszerzés — 2004/18/EK irányelv — Az egyenlő bánásmód elve — Meghívásos eljárás — Hirdetmény — Az utolsó közzétett mérlegbeszámolóhoz az ajánlati dokumentációhoz való csatolására irányuló felhívás — E mérlegbeszámoló hiánya egyes részvételre jelentkezők dokumentációja tekintetében — Az ajánlatkérő azon lehetősége, hogy e részvételre jelentkezőket arra hívja fel, hogy az említett mérlegbeszámolót az ajánlati dokumentációk benyújtására előírt határidő lejártát követően juttassák el a részére”

A C-336/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Østre Landsret (Dánia) a Bírósághoz 2012. július 16-án érkezett, 2012. július 4-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser**

és

a **Manova A/S**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (tizedik tanács)

tagjai: Juhász E., a tizedik tanács elnöke, tanácselnökként eljáró bíró, A. Rosas és D. Šváby (előadó bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. június 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Manova A/S képviseletében J. Munk Plum advokat,
- a dán kormány képviseletében V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben, segítője: R. Holdgaard advokat,
- az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Fiorentino avvocato dello Stato,

* Az eljárás nyelve: dán.

- a holland kormány képviselőjében B. Koopman és C. Wissels, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében U. Nielsen és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az egyenlő bánásmód elvének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser (kutatási, innovációs és felsőoktatási minisztérium) és a Manova A/S (a továbbiakban: Manova) között az Undervisningsministeriet (oktatási minisztérium, a továbbiakban: minisztérium) által lefolytatott közbeszerzési eljárás szabályszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvitában nyújtották be.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 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.) (2) preambulumbekkezdése szerint:

„A tagállamokban az állam nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani [az EK-Szerződés] elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság, és az átláthatóság elve. [...]”

- 4 Ezen irányelv 2. cikke, amely a szerződések odaítélésének elveire vonatkozik, a következőképpen rendelkezik:

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

- 5 Az említett irányelv 21. cikke szerint a II B. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére kizárólag a műszaki leírásra vonatkozó 23. cikket és az odaítélési eljárás eredményéről szóló hirdetményre vonatkozó 35. cikk (4) bekezdését kell alkalmazni. E melléklet 24. kategóriája rögzíti az oktatási és szakképzési szolgáltatásokat.
- 6 A 2004/18 irányelv 51. cikke szerint „[a]z ajánlatkérő szerv felhívhatja a gazdasági szereplőket arra, hogy egészítsék ki vagy pontosítsák a 45–50. cikk szerint benyújtott igazolásokat és iratokat”.

A dán jog

- 7 A 2004/18 irányelvet az alapügybeli közbeszerzési eljárás lefolytatásakor hatályos 2004. szeptember 16-i 937. sz. rendelet (a továbbiakban: 937/2004 rendelet) ültette át a dán jogba. A 937/2004 rendelet 1. §-ának (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő szervezetnek eleget kellett tenniük ezen irányelv rendelkezéseinek, amelynek szövegét e rendelet mellékletként tartalmazta.
- 8 A 2007. december 7-i 1410. sz. rendeletben közzétett, az egyes közbeszerzési vagy államilag támogatott szerződések elnyeréséről szóló törvény (lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentlig støttede kontrakter) (közbeszerzésekről szóló törvény) II. címe az árubeszerzési és szolgáltatásnyújtási szerződésekre vonatkozik. E törvény 15a. §-ának (1) bekezdése szerint e cím alkalmazandó a 2004/18 irányelv II B. mellékletében foglalt olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre, amelyek értéke meghaladja az 500 000 dán koronát (DKK), mint amilyen az alapügybeli szerződés is volt.
- 9 Az említett törvény 15d. §-ának (1) bekezdése szerint az ajánlatkérőnek az eljárás és a szerződés odaítélése során biztosítani kell, hogy „az ajánlattevők kiválasztására objektív, tényszerű és megkülönböztetésmentes feltételek alapján kerül[jön] sor, és [ne forduljon] elő hátrányos megkülönböztetés az ajánlattevők között”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 10 2008. szeptember 12-i hirdetményében a minisztérium ajánlati felhívást tett közzé hét pályaválasztási és szakképzési tanácsadó központ (a továbbiakban: pályaválasztási központ) 2009. augusztus 1-jétől kezdődő működtetése tárgyában. E szerződés értéke meghaladta a 2004/18 irányelv alkalmazására vonatkozó, annak 7. cikkében szabályozott értékhatárt.
- 11 A szóban forgó szolgáltatások, amelyek főként arra irányulnak, hogy valamely felsőfokú, illetve szakmai képzés kiválasztásában segítséget nyújtsanak a képzésben részt venni kívánó személyeknek, a 2004/18 irányelv II B. mellékletének 24. kategóriája alá tartoznak.
- 12 Mivel a minisztérium úgy ítélte meg, hogy az alapügybeli szerződés olyan összetett szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek tárgyalásokat igényelnek, az eljárás egy első – előminősítési – szakaszt is tartalmazott.
- 13 A hirdetmény „Kiválasztási szempontok” rovata a következő rendelkezést tartalmazta:

„Ahhoz, hogy az ajánlata elbírálható legyen, az ajánlattevőnek gazdasági és műszaki alkalmassága igazolására a következő adatokat kell benyújtania, és a következő minimumkövetelményeket kell teljesítenie:

[...]

- 2) az utolsó mérlegbeszámoló benyújtása, ha az ajánlattevő ilyen beszámoló készítésére köteles;
- 3) Referenciák [...]
- 4) Az ajánlattevő szakmai és műszaki alkalmasságára vonatkozó adatok. [...]

Amennyiben a [minisztérium] több mint három, a fenti követelményeknek megfelelő ajánlatot kap a hét rész közül minden egyes rész tekintetében, akkor az ajánlattételre és az azt követő tárgyalásos eljárásra meghívandó jelentkezők kiválasztására azon jelentkezők közül kerül sor, akik a leghosszabb és a jelen eljárás tárgyát képező szolgáltatások vonatkozásában legjelentősebb gyakorlatot igazolták. Ennek megfelelően a referenciák (3) nagyobb jelentőségűek, mint a szakmai és műszaki alkalmasság (4).”

- 14 A részvételi jelentkezésre előírt határidő lejártáig, vagyis 2008. október 14-ig tíz vállalkozás, illetve intézmény nyújtott be előminősítési dokumentációt, köztük a Syddansk Universitet (Dél-dániai Egyetem, a továbbiakban: UDS), a Københavns Universitet (Koppenhágai Egyetem, a továbbiakban: UC) és a Manova.
- 15 Az UDS, valamint az UC ajánlati dokumentációjából hiányzott a mérlegbeszámolójuk. Az UC e tekintetben az internetes honlapjára hivatkozott.
- 16 2008. október 29-én a minisztérium elektronikus levelet intézett mindkét egyetemhez, és arra kérte őket, hogy juttassák el számára a mérlegbeszámolójukat, ezt az UC még aznap, az UDS pedig másnap megküldte.
- 17 2008. november 4-én kilenc részvételre jelentkező, köztük a Manova, az UDS és az UC esetében került sor az előminősítésre, és minden egyes pályaválasztási központ tekintetében három részvételre jelentkezőt hívtak fel ajánlattételre. A Manova e központok közül kettő tekintetében az UDS, illetve az UC versenytársa lett.
- 18 2009. május 1-jén e két pályaválasztási központ esetében az ajánlatok értékelésére vonatkozó eljárásban a minisztérium úgy vélte, hogy az UDS és az UC ajánlatai pénzügyi szempontból előnyösebbek, mint a Manova ajánlatai – aki a többi részvételre jelentkező közül egyedülként nyújtott be végül versengő ajánlatot az említett központok tekintetében –, így a minisztérium e két egyetemmel kötötte meg az e központokra vonatkozó szerződéseket, amelyek még mindig hatályban vannak.
- 19 Miután a Manova a Klagenævnet for Udbud (közbeszerzési panaszbizottság) elé jogorvoslati kérelmet terjesztett azon döntéssel szemben, hogy e szerződéseket az említett egyetemek részére ítélték oda, e bizottság 2010. március 10-i határozatában megállapította, hogy a minisztérium – mivel nem utasította el az UDS és az UC ajánlati dokumentációját azon okból, hogy az utolsó mérlegbeszámolójukat nem akkor nyújtották be, amikor az előminősítés iránti kérelmüket – megsértette az egyenlő bánásmód elvét, és ezért e bizottság megsemmisítette az említett szerződéseket.
- 20 A minisztérium 2010. április 29-én keresetet indított e határozattal szemben. Az ügyet áttették az Østre Landsret-hez (keleti regionális bíróság).
- 21 E bíróság kifejti, hogy a Klagenævnet for Udbud határozathozatali gyakorlata állandó abban az értelemben, hogy a 2004/18 irányelv 51. cikkével, még általánosabban, az egyenlő bánásmód elvével ellentétes az, ha az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőt vagy az ajánlattevőt olyan információk közlésére hívja fel, amelyeket az elutasítás terhe mellett a részvételi jelentkezés vagy az ajánlatok benyújtási feltételeként követelt meg, de ez utóbbi elmulasztotta azokat benyújtani.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság azt is megemlíti, hogy a 937/2004 rendeletet 2011. július 1-jétől felváltó, 2011. június 15-i 712. sz. rendeletnek van egy 12. cikke, amely főszabály szerint megengedi, hogy az az ajánlatkérő, amelyhez olyan ajánlatok vagy részvételi jelentkezések érkeztek be, amelyek – például hiányzó iratok vagy adatok miatt – nem felelnek meg a közbeszerzési eljárási dokumentumokban megfogalmazott alaki követelményeknek, azokat ne utasítsa el, feltéve hogy tiszteletben tartja az egyenlő bánásmód elvét.
- 23 E bíróság úgy ítéli meg, hogy kétség merült fel azzal kapcsolatban, hogy hogyan járhat el az ajánlatkérő, ha az általa „történetinek” minősített dokumentumokat valamely részvételre jelentkező nem csatolta az általa benyújtott dokumentációhoz, és hogy milyen szerepe van az egyenlő bánásmód elvének az ilyen helyzetben.

- 24 E körülmények között az Østre Landsret úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Azt jelenti-e az egyenlő bánásmód uniós jogi elve, hogy a közbeszerzési eljárásban való részvételre jelentkezésre előírt határidő lejártát követően az ajánlatkérő szerv nem kérheti be az ajánlattevő utolsó mérlegbeszámolójára vonatkozó, az ajánlati felhívásban kért adatokat, ha a szóban forgó ajánlattevő az előminősítésre jelentkezés során nem bocsátotta rendelkezésére az ilyen mérleget?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 25 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy az egyenlő bánásmód elvét akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvételre jelentkezés benyújtására előírt határidő lejártát után arra hívja fel a részvételre jelentkezőt, hogy juttassa el a helyzetét leíró olyan dokumentumokat, mint például a közzétett mérlegbeszámolókat, amelyek benyújtását a hirdetmény követelte meg, de amelyeket utóbbi nem csatolt az általa benyújtott ajánlati dokumentációhoz.
- 26 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy bár a 2004/18 irányelv 21. cikke szerint a II B. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélésére kizárólag az ezen irányelv 23. cikkét és 35. cikkének (4) bekezdését kell alkalmazni, az ilyen szerződésekre vonatkoznak az EUM-Szerződés alapvető szabályai és az uniós jog általános elvei is, ha az ilyen szerződések egyértelmű határokon átnyúló érdeket képviselnek. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy az e mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések tekintetében az uniós jogalkotó által bevezetett rendszer nem értelmezhető úgy, hogy akadályát képezi az EK 43. cikkből és az EK 49. cikkből – jelenleg az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből – következő elvek alkalmazásának (lásd ebben az értelemben különösen a C-226/09. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-11807. o.] 29. és 31. pontját).
- 27 A Bíróság elé terjesztett észrevételekből az tűnik ki, hogy erről van szó az alapügybeli ajánlatkérő esetében is, mivel többek között azt kérték a hirdetményben, hogy a részvételre jelentkezők nemleges igazolást nyújtsanak be nemcsak a Dániában, hanem adott esetben az illetőségük szerinti tagállamban fennálló társadalombiztosítási járulék- és adófizetési kötelezettségük tekintetében. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróságra hárul az a feladat, hogy a szükséges értékelést e tekintetben elvégezze.
- 28 A közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályok elsődleges céljai között szerepel a szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása és a tisztességes verseny megnyitása valamennyi tagállamban. E kettős cél elérése érdekében az uniós jog többek között az ajánlattevőkkel vagy részvételre jelentkezőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét, és az ebből következő átláthatóság követelményét alkalmazza.
- 29 A közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása tehát nem önmagában vett cél, így azt az általa követett célok szempontjából kell értelmezni.
- 30 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ez az elv megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható (lásd a C-21/03. és C-34/03. sz. Fabricom egyesített ügyekben 2005. március 3-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-1559. o.] 27. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 31 Az egyenlő bánásmód elvével és az átláthatósági követelménnyel ellentétes valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában az ajánlatkérő és az ajánlattevő között minden tárgyalás, ami azt jelenti, hogy az ajánlat főszabály szerint nem módosítható, kezdeményezze azt akár az ajánlatkérő, akár az ajánlattevő. Ebből következik, hogy az ajánlatkérő nem kérhet felvilágosítást attól az

ajánlattevőtől, amelynek ajánlatát pontatlannak vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban foglalt műszaki követelményeknek meg nem felelőnek ítélte (lásd ebben az értelemben a C-599/10. sz., SAG ELV Slovensko és társai ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet 36. és 37. pontját).

- 32 A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy a 2004/18 irányelv 2. cikkével nem ellentétes, ha az ajánlatra vonatkozó adatokat kijavíthatják vagy kiegészíthetik, különösen amennyiben azok nyilvánvalóan csak egyszerű pontosítást igényelnek, vagy nyilvánvaló tárgyi tévedések kiküszöbölése érdekében ez szükséges (a fent hivatkozott SAG ELV Slovensko és társai ügyben hozott ítélet 40. pontja).
- 33 A Bíróság ebben az ítéletben kifejtett néhány követelményt, amelyek behatárolják e lehetőséget, amely szerint az ajánlattevőktől írásban tájékoztatás kérhető az ajánlatukkal kapcsolatban.
- 34 Mindenekelőtt az ajánlatra vonatkozó tájékoztatáskérést, amelyre csak akkor kerülhet sor, ha az ajánlatkérő megismerte az összes ajánlatot, főszabály szerint valamennyi azonos helyzetben lévő vállalkozás részére ugyanúgy meg kell küldeni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott SAG ELV Slovensko és társai ügyben hozott ítélet 42. és 43. pontját).
- 35 Továbbá a felhívásnak tartalmaznia kell az ajánlat valamennyi tisztázást igénylő pontját (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott SAG ELV Slovensko és társai ügyben hozott ítélet 44. pontját).
- 36 Ezenkívül e felhívás nem eredményezheti azt, hogy az érintett ajánlattevő valójában olyan ajánlatot tesz, amely újnak minősülhet (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott SAG ELV Slovensko és társai ügyben hozott ítélet 40. pontját).
- 37 Végül általában az ajánlatkérő azon mérlegelési jogkörének gyakorlása során, amely azon lehetőség kapcsán áll a rendelkezésére, hogy a részvételre jelentkezőktől tájékoztatást kérhet az ajánlatukkal kapcsolatban, az ajánlatkérő kötelessége, hogy a különböző részvételre jelentkezőket egyenlő módon és tisztességesen kezelje, azaz úgy, hogy a tájékoztatáskérés az ajánlatok kiválasztását követően, és annak eredményére tekintettel ne tűnhesen úgy, hogy indokolatlanul előnyben részesítette vagy hátrányos helyzetbe hozta azon részvételre jelentkezőt vagy jelentkezőket, amelyhez vagy amelyekhez e kérelmet intézte (a fent hivatkozott SAG ELV Slovensko és társai ügyben hozott ítélet 41. pontja).
- 38 Ez a megállapítás, amely az ajánlattevők által benyújtott ajánlatokra vonatkozik, alkalmazható a meghívásos eljárásban részvételre jelentkezők előminősítésére vonatkozó szakaszban benyújtott ajánlati dokumentációk esetében is.
- 39 Így az ajánlatkérő kérheti, hogy az ilyen dokumentációban szereplő adatokat pontosan javítsák vagy egészítsék ki, feltéve hogy az ilyen kérés olyan iratokra vagy adatokra vonatkozik, mint például a közzétett mérlegbeszámolókra, amelyek tekintetében objektíve igazolható, hogy a részvételi jelentkezésre előírt határidő előtt keletkeztek.
- 40 Ugyanakkor le kell szögezni, hogy más a helyzet abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárási dokumentumok a kizárás terhe mellett írták elő a hiányzó iratok vagy információk közlését. Az ajánlatkérőnek ugyanis szigorúan tartania kell magát azokhoz a feltételekhez, amelyeket saját maga határozott meg (lásd ebben az értelemben a C-496/99. P. sz., Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3801. o.] 115. pontját).
- 41 A jelen esetben úgy tűnik, hogy a jelen ítélet 39–40. pontjában említett feltételeket betartották. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróságra hárul az a feladat, hogy a szükséges értékelést e tekintetben elvégezze.
- 42 A fenti megfontolások alapján a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az egyenlő bánásmód elvét akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvételre jelentkezés benyújtására előírt határidő lejárta után arra hívja fel a részvételre jelentkezőt,

hogyan juttassa el a helyzetét leíró olyan dokumentumokat, mint például a közzétett mérlegbeszámolókat, amelyek tekintetében objektíve igazolható, hogy a részvételi jelentkezésre előírt határidő előtt keletkeztek, feltéve hogy azok benyújtását az említett közbeszerzési eljárás dokumentumai nem kifejezetten a részvételi jelentkezés kizárásának terhe mellett írták elő. Az ilyen felhívás indokolatlanul nem részesítheti előnyben vagy nem hozhatja hátrányos helyzetbe azon részvételre jelentkezőt vagy jelentkezőket, amelyhez vagy amelyekhez e felhívást intézték.

A költségekről

- 43 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 (tizedik tanács) a következőképpen határozott:

Az egyenlő bánásmód elvét akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvételre jelentkezés benyújtására előírt határidő lejártá után arra hívja fel a részvételre jelentkezőt, hogy juttassa el a helyzetét leíró olyan dokumentumokat, mint például a közzétett mérlegbeszámolókat, amelyek tekintetében objektíve igazolható, hogy a részvételi jelentkezésre előírt határidő előtt keletkeztek, feltéve hogy azok benyújtását az említett közbeszerzési eljárás dokumentumai nem kifejezetten a részvételi jelentkezés kizárásának terhe mellett írták elő. Az ilyen felhívás indokolatlanul nem részesítheti előnyben vagy nem hozhatja hátrányos helyzetbe azon részvételre jelentkezőt vagy jelentkezőket, amelyhez vagy amelyekhez e felhívást intézték.

Aláírások