



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács)

2015. október 22.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — Közbeszerzési eljárásban való részvétel alóli kizárás okai — Az ezen irányelv alkalmazhatóságára vonatkozó küszöbértéket el nem érő szerződés — Az EUM-Szerződés alapvető rendelkezései —

A bűncselekményekben való részvétel elleni küzdelemre vonatkozó jogszerűségi jegyzőkönyv elfogadásáról szóló nyilatkozat — Az ilyen nyilatkozat benyújtásának elmulasztása miatti kizárás — Megengedhetőség — Arányosság”

A C-425/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (Szicília tartomány közigazgatási jogi tanácsa, Olaszország) a Bírósághoz 2014. szeptember 17-én érkezett, 2014. július 9-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Impresa Edilux Srl**, vállalkozásokból álló, ideiglenes társulás megbízottjának minőségében,

a **Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF)**

és

az **Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana – Servizio Soprintendenza Provincia di Trapani**,

az **Assessorato ai Beni Culturali e dell'Identità Siciliana**,

az **UREGA – Sezione provinciale di Trapani**,

az **Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana**

között,

az **Icogen Srl** részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (tizedik tanács),

tagjai: D. Šváby, a nyolcadik tanács elnöke, a tizedik tanács elnökeként eljárva, Juhász E. és C. Vajda (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

* Az eljárás nyelve: olasz.

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a vállalkozásokból álló, ideiglenes társulás megbízottjaként eljáró Impresa Edilux Srl és a Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (SICEF) képviselőjében F. Lattanzi és S. Iacuzzo avvocati,
- az Icogen Srl képviselőjében C. Giurdanella avvocato,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Varone avvocato dello Stato,
- az Európai Bizottság képviselőjében D. Recchia 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 a 2011. november 30-i 1251/2011/EK bizottsági rendelettel (HL L 319., 43. o.) módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL L 339., 14. o.; a továbbiakban: 2004/18 irányelv) 45. cikkének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 Ezt a kérelmet az Impresa Edilux Srl (a továbbiakban: Edilux) mint az általa és a Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl (a továbbiakban: SICEF) által létrehozott, vállalkozásokból álló ideiglenesen társulás meghatalmazottja által, valamint a Società Italiana Costruzioni e Forniture Srl által az Assessorato Beni Culturali e Identità Siciliana – Servizio Soprintendenza Provincia di Trapanival (a kulturális örökség és a szicíliai identitás hivatala, Trapani megyei bizottság), az UREGA – Sezione provinciale di Trapanival (UREGA, province de Trapani) és az Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Siciliana-val (Szicília tartomány infrastrukturális és mobilitási igazgatósága; a továbbiakban, együtt: az alapügyben szereplő ajánlatkérő szerv) szemben indított eljárás keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy ez utóbbi kizárta az Ediluxot és az SICEF-et egy közbeszerzési eljárásban való részvétel alól azért, mert ajánlatukkal együtt nem nyújtottak be egy, a jogszerűségi jegyzőkönyvben foglalt kikötések elfogadásáról szóló nyilatkozatot.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2004/18 irányelv 2. cikke így rendelkezik:

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

- 4 Ezen irányelv 7. cikkének c) pontja értelmében az irányelvet olyan építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó nélküli becsült értéke eléri az 5 000 000 eurót.
- 5 Ezen irányelvnek „A részvételre jelentkező, illetve az ajánlattevő személyes helyzete” alcímmel rendelkező 45. cikke (1) és (2) bekezdésében az alábbiakat írja elő:

„(1) Ki kell zárni a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a részvételre jelentkezőt és ajánlattevőt, akit, illetve amelyet a következőkben felsorolt egy vagy több okból jogerősen elítéltek, és erről a jogerős ítéletről az ajánlatkérő szervnek tudomása van:

- a) bünszervezetben való részvétel [...]
- b) korrupció [...]
- c) csalás [...]
- d) pénzmosás [...]

E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.

A tagállamok nyomós közérdekből az első albekezdésben említett követelményektől való eltérésről is rendelkezhetnek.

[...]

(2) A közbeszerzési eljárásban való részvételből kizárható minden gazdasági szereplő, aki, illetve amely:

- a) csődeljárás vagy felszámolási eljárás alatt áll, végelszámolás alatt áll, a hitelezőkkel csődegyezséget kötött, üzleti tevékenységét felfüggesztette, vagy a nemzeti törvények és rendeletek szerinti hasonló eljárás következtében bármely hasonló helyzetben van;
- b) csődeljárás, bírósági felszámolási eljárás, végelszámolási eljárás, csődegyezés vagy bármilyen, a nemzeti törvények és rendeletek szerinti hasonló eljárás alanya;
- c) az érintett ország jogi rendelkezései szerinti jogerős ítéletben szakmai magatartásával kapcsolatosan elkövetett bűncselekmény miatt elítélték;
- d) súlyos szakmai kötelességszegést követett el, amely bármely, az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló bizonyítási eszközzel bizonyítható;
- e) a letelepedése szerinti ország, illetve az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti ország jogi rendelkezései szerint nem tett eleget a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségeinek;
- f) a letelepedése szerinti ország, illetve az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti ország jogi rendelkezései szerint nem tett eleget az adófizetési kötelezettségeinek;
- g) az e szakaszban előírt adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítése során hamis nyilatkozatot tett, vagy nem közölte a kért adatokat.

E bekezdés végrehajtási feltételeit nemzeti jogukkal összhangban és a közösségi jog figyelembevételével a tagállamok határozzák meg.”

Az olasz jog

- 6 A 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló, 2006. április 12-i 163. sz. törvényerejű rendelet (decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE; a GURI 2006. május 2-i 100. számának rendes melléklete) 46. cikkének (1a) bekezdése így rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szerv kizárja a részvételre jelentkezőket vagy pályázókat a jelen törvénykönyvben, a rendeletben vagy más hatályos jogszabályi rendelkezésekben foglalt követelmények teljesítésének elmulasztása esetén, valamint abban az esetben, ha az ajánlat tartalma vagy annak eredete az aláírás vagy más alapvető elemek hibája miatt teljességgel bizonytalan, vagy az ajánlatot vagy részvételi kérelmet tartalmazó boríték sérült, vagy a boríték lezárásával kapcsolatos más szabálytalanság áll fenn, amely a konkrét körülmények között arra enged következtetni, hogy megsértették az ajánlatok titkosságának elvét; a hirdetmények és a meghívólevelek nem tartalmazhatnak további, a kizárással kapcsolatos követelményeket. Az ilyen követelmények egyébként semmiek.”

- 7 A közigazgatásban megjelenő korrupció és jogellenes tevékenység megelőzésére és leküzdésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2012. november 6-i 190. sz. törvény (Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione; a GURI 2012. november 13-i 265. száma, a továbbiakban: 190/2012. sz. törvény) 1. cikkének (17) bekezdése értelmében:

„Az ajánlatkérő szervek az értesítésekben, hirdetményekben vagy meghívólevelekben előírhatják, hogy a jogszabályi jegyzőkönyvekben vagy integritási paktumokban foglalt rendelkezések figyelmen kívül hagyása az eljárásból történő kizárási oknak minősül.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 8 Az Edilux és a SICEF egy vállalkozásokból álló, ideiglenes társulás fő megbízója, illetve megbízottja. 2013. május 20-án az alapügyben szereplő ajánlatkérő szerv odaítélt számukra egy 2 271 735 euró értékűre becsült, építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződést, amelynek tárgya szicíliai görög templomok restaurálása volt.
- 9 Az alapügyben szereplő ajánlatkérő szerv a szerződés-odaítélési eljárás végén második helyre rangsorolt Icogen Srl társaság panaszát követően 2013. június 18-án megsemmisítette az Ediluxnak történő odaítélésről szóló határozatot, és e szerződést jogerősen az Icogen Srl-nek ítélte oda.
- 10 Az alapügyben szereplő ajánlatkérő szerv által történő, említett megsemmisítés és ezzel az Edilux és SICEF közbeszerzési eljárásból való kizárása azon alapult, hogy az utóbbi nem nyújtotta be a jogszabályi jegyzőkönyvben foglaltak elfogadására vonatkozó jognyilatkozatot, amelyet az említett pályázati kiírás 6. mellékletében foglalt séma értelmében mellékelni kellett volna. Az említett pályázati kiírás „Figyelmeztetés” rovatában szerepelt, hogy ez a nyilatkozat alapvető dokumentumnak minősül, és azt kizárás terhe mellett be kell nyújtani.

- 11 Az említett nyilatkozatban, amelynek egy másolata a Bíróság előtt benyújtott ügyiratok részét képezi, ez áll:

„[A közbeszerzési eljárásban részt vevő személy] kifejezett kötelezettséget vállal a tekintetben, hogy a szerződés odaítélése esetén:

- a. tájékoztatja [...] az ajánlatkérő szervet [...] a munkák állásáról, az alvállalkozási és származtatott szerződések tárgyáról, összegéről és kedvezményezettjeiről, [...] valamint a szerződéses felek kiválasztásának módjairól [...];
- b. közöl az ajánlatkérő szervvel valamennyi, a közbeszerzési eljárás folyamán vagy a szerződés teljesítése során észlelt, megzavarásra, szabálytalanságra vagy torzításra irányuló, bármely alkalmazott vagy az érintett szerződés odaítélésre vonatkozó határozatot befolyásolni képes személy által megvalósított kísérletet;
- c. együttműködik a rendőri szervekkel, és bejelent minden, bűncselekmény jellegű, zsarolásra, megfélemlítésre vagy befolyásolásra irányuló kísérletet [...];
- d. ugyanezen kikötéseket belefoglalja az alvállalkozási szerződésekbe [...], és tudatában van annak, hogy ellenkező esetben az esetleges engedélyeket nem fogja megkapni;

Kifejezetten és ünnepélyesen kijelenti, hogy:

- e. nem áll felügyeleti vagy társulási viszonyban (jogilag és/vagy ténylegesen) más versenytársakkal, továbbá nem kötött és a jövőben sem fog megállapodást kötni a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel;
- f. a jövőben nem végez alvállalkozóként semmilyen feladatot közbeszerzési eljárásban részt vevő más vállalkozások számára [...] és tudatában van annak, hogy ellenkező esetben ezen alvállalkozási szerződések nem lesznek engedélyezve;
- g. ajánlata megfelel a tisztesség, a becsület, a függetlenség és a titoktartás követelményének, és vállalja, hogy tiszteletben tartja az együttműködés, az átláthatóság és a becsület elvét, továbbá hogy nem kötött és a jövőben sem fog a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel a verseny korlátozására vagy kikerülésére irányuló megállapodást kötni;
- h. a szerződés odaítélése esetén vállalja, hogy közöl az [ajánlatkérő szervvel] valamennyi, a közbeszerzési eljárás folyamán vagy a szerződés teljesítése során észlelt, megzavarásra, szabálytalanságra vagy torzításra irányuló, bármely alkalmazott vagy az érintett szerződés odaítélésre vonatkozó határozatot befolyásolni képes személy által megvalósított kísérletet;
- i. együttműködik a rendőri szervekkel, és bejelent minden, bűncselekmény jellegű, zsarolásra, megfélemlítésre vagy befolyásolásra irányuló kísérletet [...];
- j. ugyanezen kikötéseket belefoglalja az alvállalkozási szerződésekbe [...] és tudatában van annak, hogy ellenkező esetben az esetleges engedélyeket nem fogja megkapni;
- k. [...] tudatában van annak, hogy a fent említett nyilatkozatok és kötelezettségek a közbeszerzési eljárásban való részvételhez előírt feltételeknek minősülnek, következésképpen ha az [ajánlatkérő szerv] a szerződés-odaítélési eljárás során súlyos, pontos és összevágó jelek alapján megállapítja tényleges társulás fennállását, a vállalkozást kizárják.”

- 12 Miután a Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Szicília tartomány közigazgatási bírósága) elutasította az Edilux és a SICEF által az alapügyben szereplő ajánlatkérő szerv 2013. június 18-i határozatával szemben benyújtott keresetet, az elsőfokú eljárás felperesei fellebbezést terjesztettek a Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Szicília tartomány közigazgatási jogi tanácsa) elé.
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a jogszerűségi jegyzőkönyvek olasz jogrendbe való bevezetése az – egyes dél-olaszországi tartományokban meggyökeresedett – szervezett bűnözésnek különösen a közbeszerzési szerződések odaítélése területére való beszivárgásának megelőzését és leküzdését célozza. E jegyzőkönyvek alapvető fontosságúak továbbá a verseny és az átláthatóság közbeszerzés területén irányadó olasz és európai uniós szabályozás mögött húzódó alapelveinek védelme szempontjából.
- 14 Az említett bíróság szerint az 190/2012. sz. törvény 1. cikkének (17) bekezdése értelmében az ajánlatkérő szervek megkövetelhetik – kizárás terhe mellett –, hogy e jegyzőkönyvek elfogadására – amely ahhoz szükséges, hogy a jegyzőkönyvek kikötései kötelező erejűek legyenek – előzetesen kerüljön sor. Ha ugyanis csupán e kikötések végrehajtási szakaszban megvalósuló nemteljesítése lehetne szankcionálható, a védelmi szint maximális megelőlegezését célzó szándékolt és kifejezett hatás nullára csökkenne. Ez a kizárásra vonatkozó kikötés továbbá jogszerű a 163. sz. törvényerejű rendelet 46. cikkének (1a) bekezdése értelmében, amely a közbeszerzési eljárás alóli, hatályban lévő jogszabályi rendelkezések, köztük az említett 190/2012. sz. törvény említett rendelkezése alapján történő kizárásról rendelkezik.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal kételyeket táplál az ilyen kizárásra vonatkozó kikötés uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi e vonatkozásban, hogy a 2004/18 irányelv 45. cikke, amely (1) bekezdésének első albekezdésében és (2) bekezdésének első albekezdésében a kizáró okok kimerítő felsorolását tartalmazza, nem tartalmaz hasonló rendelkezést. Álláspontja ezzel szemben az, hogy a 190/2012. sz. törvény 1. cikkének (17) bekezdése megfelelhet ezen irányelv 45. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének, amely – álláspontja szerint – eltérésről rendelkezik a nyomós közérdeken alapuló, köztük a közrendhez és a bűnmegelőzéshez kapcsolódó kizárási okok kimerítő jellege alól.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy noha a vitatott, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés értéke nem éri el a 2004/18 irányelv alkalmazásának küszöbértékét, az uniós jog elveit mindazonáltal alkalmazni kell. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza e tekintetben, hogy a közbeszerzés egyértelmű, határokon átnyúló érdeket képvisel, mivel az említett közbeszerzésre vonatkozó eljárások nem Olaszországban letelepedett vállalkozások részvételét érintik.
- 17 E körülmények között a Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Szicília tartomány közigazgatási jogi tanácsa) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:
- „1) Ellentétes-e az uniós joggal és különösen a 2014/18/EK irányelv 45. cikkével az olyan rendelkezés, mint a 190/2012. sz. törvény 1. cikkének (17) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely az ajánlatkérő szervek számára lehetővé teszi, hogy valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban a részt vevő vállalkozások kizárásának jogszerű okaként határozzák meg az úgynevezett »jogszerűségi jegyzőkönyvekben« és, általánosabban, az ajánlatkérő szervek és a részt vevő vállalkozások által a szervezett bűnözésnek a közbeszerzési szerződések odaítélése területére való beszivárgása megelőzése céljából kötött megállapodásokban foglalt kötelezettségvállalásoknak a fent említett vállalkozások által történő elutasítását, vagy az azok elfogadását igazoló okirati bizonyíték hiányát?

- 2) A 2004/18/EK irányelv 45. cikke értelmében az előző kérdésben említett, kizárásra vonatkozó jogosultság valamely tagállam jogrendje általi esetleges előírása minősülhet-e a szervezett bűnözésnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokba történő beszivárgására tett kísérletek jelensége megelőzésének kényszerítő követelménye által igazolt, a kizáró okok taxatív felsorolásának elvétől való eltérésnek?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

- 18 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések a 2004/18 irányelv 45. cikkének értelmezésére vonatkoznak. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében megállapítja, hogy az alapügy tárgyát képező, építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés értéke az ezen irányelv alkalmazása tekintetében releváns, azaz az irányelv 7. cikkének c) pontjában meghatározott értékhatárt nem éri el.
- 19 Emlékeztetni kell arra, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló európai uniós irányelvekben előírt sajátos és szigorú eljárások kizárólag azokra a szerződésekre alkalmazandók, amelyeknek az értéke meghaladja az ezen irányelvek mindegyikében kifejezetten előírt értékhatárt (lásd: Enterprise Focused Solutions ítélet, C-278/14, EU:C:2015:228, 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen az alapeljárás keretében nem alkalmazható a 2004/18 irányelv 45. cikke.
- 20 Mindazonáltal a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az a körülmény, hogy valamely kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést csak bizonyos uniós rendelkezésekre hivatkozva fogalmazta meg, nem akadályozza meg, hogy a Bíróság megadja a bíróság számára az uniós jog értelmezésének minden olyan elemét, amely hasznos lehet az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utalás indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a per tárgyára figyelemmel szükséges (lásd különösen: Ville d’Ottignies-Louvain-la-Neuve és társai ítélet, C-225/13, EU:C:2014:245, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 21 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az értékükre tekintettel az említett irányelv hatályán kívül eső közbeszerzési szerződések odaítélésére mindazonáltal vonatkoznak az EUM-Szerződés alapvető rendelkezései és általános elvei, különösen az egyenlő bánásmód elve és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettség, amennyiben ezek a közbeszerzési szerződések meghatározott, objektív kritériumok alapján egyértelmű, határon átnyúló érdeket képviselnek (lásd ebben az értelemben: Enterprise Focused Solutions ítélet, C-278/14, EU:C:2015:228, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 22 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság elismeri, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita tekintetében alkalmazni kell az uniós jog elveit, és ezzel összefüggésben megállapítja az egyértelmű, határokon átnyúló érdek fennállását, mivel az e jogvita tárgyát képező közbeszerzési eljárás különös szabályozásának rendelkezései a nem Olaszországban letelepedett vállalkozások részvételét érintik.
- 23 Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy az első kérdés a Szerződés jelen ítélet 21. pontjában említett alapvető rendelkezései és általános elveinek értelmezésére vonatkozik.

24 Ezzel szemben a második kérdésre nem szükséges válaszolni. Ugyanis, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából kitűnik, e kérdés kifejezetten a 2004/18 irányelv 45. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésére vonatkozik, amely nyomós közérdekből eltérésről rendelkezik az ugyanezen bekezdés első albekezdésében említett azon kötelezettség alól, amelynek értelmében az ajánlatkérő szervnek ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásban való részvételtől azt a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt, akit, illetve amelyet az e rendelkezésben felsorolt egy vagy több okból jogerősen elítéltek.

Az első kérdéstről

25 Az első kérdést akként kell tehát értelmezni, mint amely lényegében arra irányul, hogy a Szerződés alapvető rendelkezéseit és általános elveit, különösen az egyenlő bánásmód elvét, valamint az ezekből eredő átláthatósági követelményt akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes egy olyan nemzeti jogi rendelkezés, amelynek értelmében az ajánlatkérő szerv a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt kizárhatja a közbeszerzési eljárásból azért, mert az alapügyben szereplőhöz hasonló, a szervezett bűnözésnek a közbeszerzési szerződések odaítélése területére való beszivárgásának megelőzését célzó jogszerveleti jegyzőkönyvekben foglalt kötelezettségvállalásoknak a fent említett vállalkozások által történő írásbeli elfogadását nem nyújtotta be ajánlatával együtt.

26 A Bíróság már kimondta, hogy a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret kell biztosítani az ezen elvek tiszteletben tartásának biztosítását célzó intézkedések elfogadására vonatkozóan, amely elvek valamennyi közbeszerzési eljárásban irányadók az ajánlatkérőkre. A tagállamok ugyanis a rájuk jellemző sajátos történelmi, jogi, gazdasági és társadalmi szempontokat figyelembe véve megfelelőbben tudják azonosítani azokat a helyzeteket, amelyek kedveznek az ezen elvek tiszteletben tartását sértő magatartások megjelenésének (lásd ebben az értelemben: Serrantoni és Consorzio stabile edili ítélet, C-376/08, EU:C:2009:808, 31. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

27 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló jogszerveleti jegyzőkönyv célja az – egyes dél-olaszországi tartományokban meggyökeresedett – szervezett bűnözésnek különösen a közbeszerzési szerződések odaítélésének területére való beszivárgása jelenségének megelőzése és leküzdése. E jegyzőkönyv továbbá a verseny és az átláthatóság közbeszerzés területén irányadó olasz és európai uniós szabályozás mögött húzódó alapelveinek védelmére szolgál.

28 Meg kell állapítani, hogy egy olyan intézkedés, mint az ilyen típusú jogszerveleti jegyzőkönyv elfogadásáról szóló nyilatkozatra vonatkozó kötelezettség, azzal, hogy akadályozza a bűncselekményekben való részvételt és a verseny torzulását a közbeszerzések területén, alkalmasnak tűnik a szerződések odaítélése során megvalósuló egyenlő bánásmód és átláthatóság fokozására. Ezenkívül, mivel e kötelezettség megkülönböztetés nélkül hárul valamennyi részvételre jelentkezőre vagy ajánlattevőre, nem sérti a hátrányos megkülönböztetés elvét.

29 Mindazonáltal, az arányosság elvének megfelelően, amely az uniós jog általános jogelve, az ilyen intézkedés nem haladhatja meg az említett cél eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben: Serrantoni és Consorzio stabile edili ítélet, C-376/08, EU:C:2009:808, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 E tekintetben először is el kell utasítani az Edilux és a SICEF azon érvét, amely szerint az egyes kötelezettségvállalások elfogadásáról szóló nyilatkozat hatástalan eszköz a szervezett bűnözés beszivárgása elleni küzdelemben, mivel e kötelezettségvállalások teljesítése csak az érintett szerződés odaítélését követően vizsgálható.

31 A kérdést előterjesztő bíróság kifejti ugyanis, hogy a jogszerveleti jegyzőkönyvek kikötéseit, ahhoz, hogy azok kötelező erejűvé váljanak, előzetesen el kell fogadni, ami a szerződés-odaítélési eljárásban való részvétel feltétele, valamint hogy ha csupán e kikötések végrehajtási szakaszban megvalósuló

nemteljesítése lehetne szankcionálható, a védelmi szint maximális megelőlegését célzó szándékolt és kifejezett hatás nullára csökkenne. Ilyen körülmények között, tekintettel a tagállamok számára elismert, a jelen ítélet 26. pontjában hivatkozott mérlegelési mozgástérre, nem állapítható meg, hogy a jogszerűségi jegyzőkönyvben foglalt kötelezettségvállalásoknak a szerződés-odaítélési eljárásban való részvétel kezdetétől való elfogadásáról szóló nyilatkozatra vonatkozó kötelezettség meghaladja a megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket.

- 32 Másodsorban, ami az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyvben foglaltakat illeti, az a)–d) pontban foglalt kötelezettségek, amelyeket a részvételre jelentkezőknek vagy ajánlattevőknek vállalniuk kell, lényegében a munkák állásáról, az alvállalkozási és származtatott szerződések tárgyáról, összegéről és kedvezményezettjeiről, valamint a szerződéses felek kiválasztásának módjairól szóló tájékoztatást, a közbeszerzési eljárás folyamán vagy a szerződés teljesítése során észlelt, megzavarásra, szabálytalanságra vagy torzításra irányuló kísérlet közlését, a rendőri szervekkel való együttműködést és ennek keretében minden, bűncselekmény jellegű, zsarolásra, megfélemlítésre vagy befolyásolásra irányuló kísérlet bejelentését, valamint ugyanezen kikötéseknek az alvállalkozási szerződésekbe történő belefoglalását foglalják magukban. E kötelezettségvállalások megegyeznek az e jegyzőkönyv h)–j) pontjában foglalt nyilatkozatokkal.
- 33 Ami az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyv g) pontjában szereplőhöz hasonló nyilatkozatot illeti, amelynek értelmében a résztvevő kijelenti, hogy nem kötött és a jövőben sem fog a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel a verseny korlátozására vagy kikerülésére irányuló megállapodást kötni, az a verseny és a szerződés-odaítélési eljárások átláthatósága elvének védelmére korlátozódik.
- 34 Az ilyen kötelezettségvállalások és nyilatkozatok a részvételre jelentkezőknek vagy ajánlattevőknek az alapügyben szereplő ajánlatkérő szervvel szemben tanúsítandó lojális magatartására és a rendvédelmi erőkkel való együttműködésére vonatkoznak. Nem haladják meg tehát a szervezett bűnözés közbeszerzések ágazatába való beszivárgása elleni küzdelemhez szükséges mértéket.
- 35 Ugyanakkor az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyv e) pontja tartalmaz egy olyan nyilatkozatot, amelynek értelmében a résztvevő nem áll más versenytársakkal felügyeleti vagy társulási viszonyban.
- 36 Márpedig, amint azt az Európai Bizottság megállapította írásbeli észrevételeiben, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a más részvételre jelentkezőkkel vagy ajánlattevőkkel ilyen viszonyban álló részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők automatikus kizárása meghaladja az a mértéket, amely az összejátszó magatartás megelőzéséhez és ekként az egyenlő bánásmód elve alkalmazásának és az átláthatósági követelmény tiszteletben tartásának biztosításához szükséges. Egy ilyen automatikus kizárás ugyanis a kölcsönös befolyásolás megdönthetetlen vélelmét állítja fel arra az esetre, amikor ellenőrzési vagy társulási viszonyban álló vállalkozások ugyanazon közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtanak be. E kizárás elveti a részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők azon lehetőségét, hogy bizonyítsák: ajánlataikat teljesen függetlenül nyújtották be, és ellentétes azon uniós érdekekkel, hogy a közbeszerzési eljárásokban a lehető legtöbb ajánlattevő részvételét biztosítsák (lásd ebben az értelemben: Assitur-ítélet, C-538/07, EU:C:2009:317, 28–30. pont, Serrantoni és Consorzio stabile edili ítélet, C-376/08, EU:C:2009:808, 39. és 40. pont).
- 37 Az említett e) pontban szerepel továbbá egy olyan nyilatkozat, amelynek értelmében a résztvevő nem kötött és a jövőben sem fog megállapodást kötni a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel. Az ilyen nyilatkozat azzal, hogy kizár a felek közötti bármilyen megállapodást, ideértve az olyan megállapodásokat is, amelyek nem alkalmasak a verseny korlátozására, meghaladja azt a mértéket, amely a verseny elvének a közbeszerzések területén történő védelméhez szükséges. Ennek folytán az ilyen nyilatkozat különbözik az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyv g) pontjában szereplő nyilatkozattól.

- 38 Következésképpen a közbeszerzési eljárás részvevőjének azon kötelezettsége, hogy nyilatkozzon egyrészt arról, hogy nem áll felügyeleti vagy társulási viszonyban más versenytársakkal, másrészt arról, hogy nem kötött megállapodást a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel, amely nyilatkozat hiányában automatikusan kizárják ezen eljárásból, sérti az arányosság elvét.
- 39 Hasonló megfontolások alkalmazandók az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyv f) pontjában szereplő nyilatkozat tekintetében is, amelynek értelmében a résztvevő kijelenti, hogy nem végez alvállalkozóként semmilyen feladatot közbeszerzési eljárásban részt vevő más vállalkozások számára, és tudatában van annak, hogy ellenkező esetben ezen alvállalkozási szerződések nem lesznek engedélyezve. Az ilyen nyilatkozat ugyanis megdönthetetlen vélelmet állít fel a tekintetben, hogy a szerződés odaítélését követően az ajánlattevőnek az ugyanazon közbeszerzési eljárás egy másik résztvevője számára esetlegesen végzett alvállalkozói tevékenysége a két érintett vállalkozás összefonódásának a következménye, anélkül, hogy meghagyná számukra az ellenkező bizonyításának lehetőségét. Egy ilyen nyilatkozat tehát meghaladja az összefonódó magatartások megelőzéséhez szükséges mértéket.
- 40 Ezenfelül a szervezett bűnözés beszivárgása jelenségének megelőzésére és leküzdésére irányuló célra tekintettel, bármilyen olyan esetleges nyomásról, amelyet egy közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjére gyakorol valamely, a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozás annak érdekében, hogy az előbbi számára alvállalkozóként teljesítse a szerződést, tájékoztatni kell az ajánlatkérő szervet, vagy azt adott esetben be kell jelenteni a rendőrségnél az alapügy tárgyát képező jogszerűségi jegyzőkönyv b), c), g), h) és i) pontjával összhangban.
- 41 A fentiek fényében az előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Szerződés alapvető rendelkezéseit és általános elveit, különösen az egyenlő bánásmód elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint az ezekből eredő átláthatósági követelményt akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti jogi rendelkezés, amelynek értelmében az ajánlatkérő szerv a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt automatikusan kizárhatja a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásból azért, mert az alapügyben szereplőhöz hasonló, a szervezett bűnözésnek a közbeszerzési szerződések odaítélése területére való beszivárgásának megelőzését célzó jogszerűségi jegyzőkönyvekben foglalt kötelezettségvállalások írásbeli elfogadását nem nyújtotta be ajánlatával együtt. Ugyanakkor, amennyiben e jegyzőkönyv olyan nyilatkozatokat tartalmaz, amelyek értelmében a részvételre jelentkező vagy az ajánlattevő nem áll felügyeleti vagy társulási viszonyban más részvételre jelentkezőkkel vagy ajánlattevőkkel, nem kötött és a jövőben sem fog megállapodást kötni a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel, és nem végez alvállalkozóként semmilyen feladatot az ezen eljárásban részt vevő más vállalkozások számára, e nyilatkozatok hiánya nem vezethet a részvételre jelentkező vagy az ajánlattevő említett eljárásból való automatikus kizárásához.

A költségekről

- 42 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 EUM-Szerződés alapvető rendelkezéseit és általános elveit, különösen az egyenlő bánásmód elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, valamint az ezekből eredő átláthatósági követelményt akként kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes egy olyan nemzeti jogi rendelkezés, amelynek értelmében az ajánlatkérő szerv a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt automatikusan kizárhatja a közbeszerzési eljárásból azért, mert az alapügyben szereplőhöz hasonló, a szervezett bűnözésnek a közbeszerzési szerződések odaítélése területére való

beszivárgásának megelőzését célzó jogszerűségi jegyzőkönyvekben foglalt kötelezettségvállalások írásbeli elfogadását nem nyújtotta be ajánlatával együtt. Ugyanakkor, amennyiben e jegyzőkönyv olyan nyilatkozatokat tartalmaz, amelyek értelmében a részvételre jelentkező vagy az ajánlattevő nem áll felügyeleti vagy társulási viszonyban más részvételre jelentkezőkkel vagy ajánlattevőkkel, nem kötött és a jövőben sem fog megállapodást kötni a közbeszerzési eljárás más résztvevőivel, és nem végez alvállalkozóként semmilyen feladatot az ezen eljárásban részt vevő más vállalkozások számára, e nyilatkozatok hiánya nem vezethet a részvételre jelentkező vagy az ajánlattevő említett eljárásból való automatikus kizárásához.

Aláírások