



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. július 20.¹

C-187/16. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Osztrák Köztársaság

„Kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás – Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések – 92/50/EK irányelv, 2004/18/EK irányelv és 2009/81/EK irányelv – EUMSZ 346. cikk – Különleges biztonsági intézkedések szükségessége – Az állam alapvető biztonsági érdekeinek védelme – Igazolványok és egyéb okmányok előállítása – Az Österreichische Staatsdruckerei részére közbeszerzési eljárás előzetes lefolytatása nélkül adott megbízás”

I. Bevezetés

1. Magától értetődő, hogy különös titoktartási és biztonsági követelmények betartása mellett kell előállítani az olyan okmányokat, mint a biometrikus útlevelek, személyi igazolványok, vezetői engedélyek és tartózkodási engedélyek. Az ilyen dokumentumok kiállítása ugyanis alapvető állami feladatkörök gyakorlását jeleníti meg. Nem alábecsülendő a mindennapi alkalmazásuk és a valódiságukba és szabályosságukba vetett közbizalom jelentősége. Következésképpen az ellátás biztonsága, a hamisítás elleni védelem, valamint ezen dokumentumok és az előállításukkal összefüggésben kezelendő adatok felelős kezelése kiemelt elsőbbséget élvez, és hatékonyan meg kell tudni előzni a visszaéléseket.²

2. Azt azonban a Bíróságnak kell tisztáznia a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban, hogy ezek a megfontolások igazolják-e, hogy közbeszerzési eljárás nélkül, kizárólag egyetlen meghatározott, különösen megbízhatónak tartott vállalkozásra bízják az ilyen dokumentumok előállítását.

3. A Bizottság konkrétan azt rója fel az Osztrák Köztársaságnak, hogy figyelmen kívül hagyja a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi előírásokat, amikor kizárólag az – egykor állami, ma privatizált – Österreichische Staatsdruckerei GmbH részére tartja fenn a biztonsági szempontból jelentőséggel bíró dokumentumok előállítását.

¹ Eredeti nyelv: német.

² E tekintetben lásd például az úti okmányokkal való visszaéléssel szembeni európai reakálás megerősítésére irányuló cselekvési tervet, amelyet a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett, 2016. december 8-i közleményében (COM(2016) 790 final) vázol.

4. A jelen jogvita a szóban forgó ügyön túlmutatva azért is bír további jelentőséggel, mert a Bíróság ismételten rávilágít a tagállamokat megillető azon mozgástérre, hogy az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésében szereplő alapvető nemzeti biztonsági érdekeikre hivatkozva eltérhetnek az uniós jogtól. Aligha lehetne aktuálisabb ez az ügy ilyen időkben, amikor mindenhol a nemzetközi terrorizmus és a szervezett bűnözés által keltett fenyegetésre, és ugyanakkor a bevándorlási hullám hatékony ellenőrzésének kérdésére is összpontosít a közérdek.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

5. A jelen ügy uniós jogi hátterét egyrészt az EUMSZ 49., EUMSZ 56. cikk és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja (korábban EK 43., EK 49. cikk és az EK 296. cikk (1) bekezdésének a) pontja) szerinti elsődleges jogi rendelkezések képezik, másrészt néhány másodlagos jogi rendelkezés a 92/50/EGK irányelvből³ és 2004/18/EK irányelvből⁴, amelyek közül az elsőként említett irányelv a 2006. január 31-ig tartó időszakban, az utóbbi pedig az azt követő időszakban releváns.

A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásairól szóló irányelvek

6. A „kiadói és nyomdai szolgáltatások, eseti vagy szerződéses alapon” tárgyú szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések tekintetében a 92/50 irányelv és a 2004/18 irányelv egyaránt főszabályként írja elő az uniós jogi előírások szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását. Ez következik a 92/50 irányelv IA. mellékletének 15. pontjával összefüggésben értelmezett 3. cikkének (1) bekezdéséből, 11. cikkének (1) bekezdéséből, 8. cikkéből és 15. cikkének (2) bekezdéséből, illetve a 2004/18 irányelv IIA. mellékletének 15. pontjával összefüggésben értelmezett 20. cikkéből.

A közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alóli kivételek

7. Mindazonáltal a 92/50 irányelv és a 2004/18 irányelv is kiveszi hatálya alól a titkos szerződéseket és a különleges biztonsági intézkedéseket igénylő szerződéseket.

A 92/50 irányelv esetében ez a következőképpen megfogalmazott 4. cikkének (2) bekezdéséből fakad:

„Ez az irányelv nem alkalmazható arra a szolgáltatásra, amelyet titkosnak nyilvánítottak, vagy az érintett tagállamban hatályos törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően különleges biztonsági intézkedések mellett kell teljesíteni, vagy ha az adott állam alapvető biztonsági érdekeinek védelme ezt követeli.”

A 2004/18 irányelv 14. cikkében lényegében azonos előírás szerepel:

„Ez az irányelv nem alkalmazható olyan közbeszerzési szerződésre, amelyet titkosnak nyilvánítanak, illetve amelynek teljesítését az érintett tagállamban hatályos törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések szerint különleges biztonsági intézkedéseknek kell kísérniük, illetve amely esetében az adott tagállam alapvető érdekeinek védelme ezt igényli.”

³ A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.).

⁴ 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 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.).

8. A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések uniós jogi odaítélési eljárásai alóli ezen kivétel háttérét a 92/50 irányelv tizennegyedik preambulumbekzdése említi először:

„mivel a szolgáltatások területén ugyanazokat az eltéréseket kell alkalmazni, mint amelyeket a 71/305/EGK és a 77/62/EGK irányelv alkalmaz az állambiztonságra vagy -titkokra, valamint az egyéb közbeszerzési szabályok elsőbbségére vonatkozóan, mint pl. a nemzetközi megállapodásokból eredő, csapatok állomásoztatására vagy a nemzetközi szervezetek rendelkezéseire vonatkozó szabályokra.”

9. A 2004/18 irányelv (22) preambulumbekzdése a következőképpen tartalmazza a nemzetbiztonsági vagy államtitokkal kapcsolatos ezen kivételt:

„Rendelkezni kell azokról az esetekről, amelyekben nemzetbiztonsági vagy államtitokkal kapcsolatos okból, vagy azért, mert csapatok állomásoztatására vonatkozó nemzetközi megállapodásokból származó, vagy nemzetközi szervezetekre érvényes, különleges szerződés-odaítélési szabályok alkalmazandók, el lehet tekinteni az eljárások összehangolására vonatkozó intézkedések alkalmazásától.”

10. Kiegészítésképpen utalni kell a 2004/18 irányelv 10. cikkére, amelyet a 2009/81/EK irányelv⁵ a következőképpen módosított a „honvédelem és a biztonság területén [odaítélt szerződések]” tekintetében:

„A Szerződés 296. cikkére is figyelemmel a honvédelem és a biztonság területén odaítélt közbeszerzési szerződésekre a [...] 2009/81/EK [...] irányelv hatálya alá tartozó szerződések kivételével ezt az irányelvet kell alkalmazni.

Ez az irányelv a 2009/81/EK irányelv hatálya alá az említett irányelv 8., 12. és 13. cikke alapján nem tartozó szerződésekre nem alkalmazható.”

11. A 2009/81 irányelv „Különleges kizárások” címet viselő 13. cikkének a) pontja szerint az irányelv végül nem alkalmazandó „azokra a szerződésekre, amelyek esetében az ezen irányelv szabályainak alkalmazása olyan információk átadására kötelezné a tagállamot, amelyek felfedése ellentétes a tagállam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel”.

12. A 72. cikkének (1) bekezdése szerint 2011. augusztus 21-én lejárt a 2009/81 irányelv átültetésére előírt határidő.

Az útlevelekre és a személyi igazolványokra vonatkozó különös uniós jogi előírások

13. Kifejezetten az útlevelek és a személyi igazolványok tekintetében utalni kell ezen túlmenően a 2252/2004 rendeletre.⁶ A rendelet tárgya tekintetében először érdemes annak (4) preambulumbekzdésére pillantani, amely a következő megfontolásokat tartalmazza:

„Ez a rendelet a tagállamok útlevelei és úti okmányai biztonsági jellemzőinek – beleértve a biometrikus azonosítókat is – összehangolására korlátozódik. Az okmányok tárolóelemében található adatokhoz való hozzáférésre felhatalmazott hatóságok és szervek kijelölése a nemzeti jogszabályok szerint történik, a közösségi jog, az európai uniós jog, valamint a nemzetközi megállapodások vonatkozó rendelkezéseire is tekintettel.”

⁵ A honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról szóló, 2009. július 13-i 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2009. L 216., 76. o.).

⁶ A tagállamok által kiállított útlevelek és útiokmányok biztonsági jellemzőire és biometrikus elemeire vonatkozó előírásokról szóló, 2004. december 13-i 2252/2004/EK tanácsi rendelet (HL 2004. L 385., 1. o.).

14. A 2252/2004 rendelet 3. cikke ezt követően a következőkről rendelkezik:

„(1) Az 5. cikk (2) bekezdésében említett eljárással^[7] összhangban a 2. cikkben említett előírások^[8] titkosnak nyilváníthatók, és nem hozhatók nyilvánosságra. Ebben az esetben ezek csak a tagállamok által kijelölt, a nyomtatásért felelős szervek, valamint a tagállamok vagy a Bizottság által megfelelően felhatalmazott személyek számára hozzáférhetők.

(2) Valamennyi tagállamnak ki kell jelölnie egy, az útlevelek és úti okmányok nyomtatásáért felelős szervet. E szerv nevét közölni kell a Bizottsággal és a többi tagállammal. E feladat ellátására két vagy több tagállam ugyanazt a szervet is kijelölheti. Valamennyi tagállam jogosult az általa kijelölt szerv megváltoztatására. Erről tájékoztatnia kell a Bizottságot és a többi tagállamot.”

B. A nemzeti jog

15. Az Österreichische Staatsdruckerei⁹ magánjogi jelleggel, korlátolt felelősségű társaságként (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH) szerveződött. E társaság egyedüli tagja az Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, amelynek részvényeit a tőzsdén jegyzik, és magánszemélyek a tulajdonosok.

16. A 2014. szeptember 12-én Ausztriában érvényes ténybeli és jogi helyzet¹⁰ szerint a Staatsdruckerei feladata a chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek, tartózkodási engedélyek, személyi igazolványok, kártyaformátumú vezetői engedélyek, kártyaformátumú gépjárműengedélyek és pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek előállítása.

17. A Staatsdruckereigesetz 1996 (a Staatsdruckereiről szóló 1996. évi törvény)¹¹ 1a. §-ának második mondata és 2. §-a (2) bekezdésének 1. pontja szerint a Staatsdruckerei feladata különösen „a szövetségi közigazgatási szervek számára készülő azon nyomtatványok (biztonságos nyomtatvány) előállítása, amelyek előállítása során titoktartási, illetve biztonsági előírások betartása kötelező”. A Staatsdruckereigesetz 1996 2. §-ának (3) bekezdésében szerepel továbbá, hogy a szövetségi intézmények „kizárólag a [Staatsdruckereit] bízhatják meg” a hivatkozott nyomtatványok előállításával.¹²

18. A Staatsdruckereigesetz 1996 „Biztonságos nyomtatványok felügyelete” címet viselő 6. §-ának (1) bekezdése ezen túlmenően megállapítja, hogy az adott biztonságos nyomtatványért felelős szövetségi miniszter felügyeli a biztonságos nyomtatványok előállítását, kezelését és tárolását érintő üzletviteli és munkafolyamatokat. E törvény 6. §-ának (2) bekezdése szerint a Staatsdruckerei megteszi a visszaélés megelőzéséhez szükséges valamennyi biztonsági intézkedést a biztonságos nyomtatványok előállítása, kezelése és tárolása tekintetében. Végül a hivatkozott törvény 6. §-ának (3) bekezdése szerint a Staatsdruckereinek biztosítania kell az adott biztonságos nyomtatványért felelős szövetségi miniszter számára a felügyelethez szükséges mértékben a helyiségeibe való bejárást és az érintett üzleti iratokba való betekintést.

7 A Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (HL 1999. L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.) 5. és 7. cikke szerinti „komitológiai eljárásról” van szó.

8 Itt a további biztonsági jellemzőkre és követelményekre, a biometrikus jellemzők tárolóelemére és a tárolóelem biztonságára, valamint az arckép és az ujjlenyomatok minőségére és közös műszaki előírásaira vonatkozó követelményekre vonatkozó műszaki előírásokról van szó.

9 A továbbiakban még: Staatsdruckerei.

10 2014. szeptember 12-én járt le a Bizottság EUMSZ 258. cikk első bekezdése szerinti indokolással ellátott véleményében megadott határidő.

11 BGBl I, 1/199. sz.

12 A chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek és személyi igazolványok esetében ez következik továbbá az útlevelek és útlevélpótlások kialakításáról szóló belügyminiszeri rendeletről, a tartózkodási engedélyek esetében a letelepedésről és tartózkodásról szóló törvény végrehajtásáról szóló belügyminiszeri rendeletről, a kártyaformátumú vezetői engedélyek esetében a vezetői engedélyről szóló törvény végrehajtásáról szóló tudomány- és közlekedésügyi miniszeri rendeletről, a kártyaformátumú gépjárműengedélyek esetében az engedélyezési szervek létrehozataláról szóló tudomány- és közlekedésügyi miniszeri rendeletről, a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek esetében a pirotechnikai eszközökről szóló 2010. évi törvény végrehajtásáról szóló belügyminiszeri rendeletről. Ahol e rendeletekben kifejezetten nem szerepel a Staatsdruckerei kötelező megbízása, ott e megbízás a hivatkozott okmányoknak a Staatsdruckereigesetz 1996 2. §-ának (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett hamisítás elleni védelmére irányuló kötelezettségéből ered.

III. A tényállás és a pert megelőző eljárás

19. 2011. április 6-i felszólító levelében a Bizottság felhívta Ausztria figyelmét az okmányok nyomtatására vonatkozó meghatározott szolgáltatásnyújtási szerződések közvetlen odaítélésének az EUMSZ-ben, valamint a 92/50 és a 2004/18 irányelvben szereplő rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó kétségeire. Abban az időpontban konkrétan chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek, tartózkodási engedélyek, személyi igazolványok, kártyaformátumú vezetői engedélyek, papír- és kártyaformátumú engedélyek, pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek, hajóvezetői engedélyek, biztonsági okmányok űrlapjai, kábítószercímkék, valamint robogókra vonatkozó engedélyek szerepeltek benne.

20. 2011. június 7-i válaszában Ausztria az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelmére hivatkozott. A titkos információk bizalmas kezelése, az érintett dokumentumok valódiságának és szabályosságának biztosítása, az ellátás biztonsága és az érzékeny adatok védelmének biztosítása igazolja, hogy kizárólag a Staatsdruckerei bízta meg a nyomdai megrendelésekkel. Ugyanis csak a Staatsdruckerei alkalmas az e szerződések teljesítéséhez szükséges megfelelő szervezeti, műszaki és épületekre vonatkozó biztonsági előírások betartására. 2012. július 17-i és 2013. március 28-i leveleiben Ausztria kiegészítette erre vonatkozó észrevételeit.

21. A Bizottság 2014. július 10-én küldte meg indokolással ellátott véleményét. A Bizottság ebben hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési ajánlatkérés mindenképpen kialakítható oly módon, hogy csak olyan vállalkozások jöhessenek szóba, amelyek a különleges biztonsági követelményeknek eleget tevő okmányok előállítására szakosodtak, és megfelelően felügyelhetők.

22. Ausztria 2014. szeptember 10-én válaszolt az indokolással ellátott véleményre. A tagállam lényegében ismételten nemzeti biztonsági érdekeire hivatkozott, és hangsúlyozta, hogy a nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések teljesítése szorosan kapcsolódik a közrendhez és az állam intézményi működéséhez. A Staatsdruckerei részére történő közvetlen odaítélésüket az igazolja, hogy biztosítani kell az ellátást, és a különös titoktartási és biztonsági előírásokat tiszteletben tartó gyártási feltételeket. A Staatsdruckereitől eltérő vállalkozásokkal szemben csupán magánjogi eszközökkel lehet elérni a biztonsági követelmények tiszteletben tartását, míg a Staatsdruckerei tekintetében Ausztria hatóságait a jog erejénél fogva különös ellenőrzési hatáskör illeti meg.

23. Az előzetes eljárás során a Bizottság sorra vetette el kifogásait a robogókra vonatkozó engedélyek, a papírformátumú engedélyek, a hajóvezetői engedélyek, a biztonsági okmányok űrlapjai és a kábítószercímkék tekintetében, mivel ezeket az okmányokat részben megszüntették, részben pedig ezen okmányok előállítására ajánlati felhívást tettek közzé.¹³ Egyebekben azonban fenntartotta kifogásait, és rámutatott, hogy Ausztria feladata bizonyítani a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések Staatsdruckerei részére történő közvetlen odaítélésének szükségességét.

IV. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

24. 2016. április 4-i levelével a Bizottság a Bíróság elé terjesztette a jelen keresetet az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy:

1) az Osztrák Köztársaság, mivel

¹³ Ahogyan az az ügyiratokból kiderül, Ausztria 2012. július 17-én kilátásba helyezte, hogy megszünteti a robogókra vonatkozó engedélyeket, valamint általánosan hozzáférhető közbeszerzési eljárást folytat le a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek, a papírformátumú engedélyek, a hajóvezetői engedélyek, a biztonsági okmányok űrlapjai és a kábítószercímkék tekintetében. 2013. március 28-án Ausztria végül biztosította a Bizottságot, hogy valóban megszüntette a robogókra vonatkozó engedélyeket, és a biztonsági okmányok űrlapjai és a kábítószercímkék tekintetében hirdetményt tett közzé. A hajóvezetői engedélyek tekintetében is okafogyottá váltak a Bizottság kifogásai, ahogyan ez a keresetben kifejezetten szerepel.

- bizonyos olyan dokumentumok, mint a chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek, tartózkodási engedélyek, személyi igazolványok, pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek, kártyaformátumú vezetői engedélyek és kártyaformátumú gépjárműengedélyek előállítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket a 2004/18 irányelv átültetése előtti és utáni időben az a 92/50 és a 2004/18 irányelv alapján alkalmazandó értékhatárok alatt és felett közvetlenül az Österreichische Staatsdruckerei GmbH-nak ítélte oda, és
- fenntart olyan nemzeti rendelkezéseket, mint különösen az Österreichische Staatsdruckerei jogviszonyainak az átszervezéséről szóló szövetségi törvény 2. cikkének (3) bekezdése, amely arra kötelezi az ajánlatkérő szervezetet, hogy e közbeszerzési szerződéseket kizárólag az Österreichische Staatsdruckereinek ítéljék oda,

nem teljesítette az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkből, illetve a 92/50/EGK irányelv 11–37. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikkből, valamint a 2004/18/EK irányelv 14., 20. és 23–55. cikkből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság az Osztrák Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

25. Az Osztrák Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság

- utasítsa el a Bizottságnak a jelen ügy tárgyát képező keresetét, és
- a felperest kötelezze a költségek viselésére.

26. A Bíróság a Bizottság keresetét írásbeli eljárás keretében vizsgálta, és 2017. június 7-én tárgyalást tartott.

V. Értékelés

27. Jelenleg e kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tárgya a chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek, személyi igazolványok, tartózkodási engedélyek, kártyaformátumú vezetői engedélyek, kártyaformátumú gépjárműengedélyek és pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek előállítására korlátozódik. A Bizottság azonban már a pert megelőző eljárás során visszavonta kifogásait a papír formátumú engedélyek, a hajóvezetői engedélyek, a kábítószercímkek, a biztonsági okmányok űrlapjai, valamint a robogókra vonatkozó engedélyek előállítása tekintetében.

28. A Bizottság kérelme megalapozott, ha és amennyiben a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések odaítélése tekintetében az uniós jog alapján fennálltak olyan meghatározott előírások (lásd az A. pontot), amelyeket Ausztria nem tartott be, és amelyektől nem tekinthetett el alapvető nemzeti biztonsági érdekeire hivatkozva (lásd e tekintetben később a B. pontot).

29. Csak a teljesség kedvéért jegyzem meg, hogy a jelen ügyben nem jönnek szóba az „in house” ügyletek,¹⁴ mivel az Osztrák Köztársaság már nem saját szerveként felügyeli a Staatsdruckereit. Sokkal inkább olyan, tisztán magánjogi alapokon szerveződött vállalkozásról van szó, amely teljes mértékben magánszemélyek tulajdonát képezi.

¹⁴ E tekintetben többek között lásd: 1999. november 18-i Teckal ítélet (C-107/98, EU:C:1999:562, 50. pont); 2008. április 8-i Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-337/05, EU:C:2008:203, 36. pont); 2016. december 8-i Undis Servizi ítélet (C-553/15, EU:C:2016:935, 31. pont). Az „in house” ügyletekre vonatkozó kivétel azokban az esetekben is érvényes, amelyekre vonatkoznak a közbeszerzési irányelvek, és azokban az esetekben is, amelyeket egyedül az európai belső piac alapvető szabadságai tekintetében kell értékelni: 2005. október 13-i Parking Brixen ítélet (C-458/03, EU:C:2005:605, 60–62. pont); 2012. november 29-i Econord ítélet (C-182/11 és C-183/11, EU:C:2012:758, 26. pont); 2016. december 8-i Undis Servizi ítélet (C-553/15, EU:C:2016:935, 24. pont).

A. A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok általi odaítélésére vonatkozó uniós jogi kötelezettségek

30. A szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések esetében vitán felül állóan a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló, az irányadó időszakban alkalmazandó uniós jogi rendelkezések szerinti szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekről van szó. A 2006. január 31-ig tartó időszakban ez a 92/50 irányelv IA. mellékletének 15. pontjából, és az azt követő időszakban a 2004/18 irányelv IIA. mellékletének 15. pontjából következett, amelyekben a „kiadói és nyomdai szolgáltatások, eseti vagy szerződéses alapon” az elsődleges szolgáltatások területének részét képezi. Az ilyen szolgáltatások tekintetében mindkét irányelv részletes előírásokat tartalmaz az ajánlatkérő szervek részére a lefolytatandó közbeszerzési eljárással kapcsolatban.

1. A pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek kivételével valamennyi dokumentum nyomtatásával kapcsolatos közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló, a másodlagos jogból következő kötelezettség

31. A felek egyetértenek abban, hogy a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek előállításának kivételével valamennyi szóban forgó nyomdai megrendelésre vonatkozó szerződés értéke meghaladja a 92/50 irányelvben és a 2004/18 irányelvben a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre megállapított értékhatárokat.

32. Így – az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelme tekintetében a továbbiakban még megvizsgálandó kérdés függvényében¹⁵ – valamennyi szóban forgó szerződésre főszabály szerint kötelezően le kellett folytatni az uniós másodlagos jog előírásai szerinti közbeszerzési eljárást. Ez következik a 92/50 irányelv IA. mellékletének 15. pontjával összefüggésben értelmezett 3. cikkének (1) bekezdéséből, 11. cikkének (1) bekezdéséből, 8. cikkéből és 15. cikkének (2) bekezdéséből, illetve a 2004/18 irányelv IIA. mellékletének 15. pontjával összefüggésben értelmezett 20. cikkéből.

2. A pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződés minimális nyilvánosságának biztosítására irányuló, az elsődleges jogból következő kötelezettség hiánya

33. Ami azonban a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződést illeti, amelynek becsült értéke csupán 56 000 euró volt, és ezzel jelentős mértékben elmaradt a 92/50 irányelvben, illetve a 2004/18 irányelvben a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre meghatározott értékhatártól, a másodlagos jog nem írt elő közbeszerzési eljárás lefolytatására irányuló kötelezettséget.

34. Igaz ugyan, hogy ez nem jelenti azt, hogy az ilyen közbeszerzési szerződésekre semmilyen mértékben nem vonatkozik az uniós jog. Az állandó ítélkezési gyakorlat¹⁶ szerint sokkal inkább az európai belső piac alapvető szabadságai – a jelen ügyben a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága (vagyis a 2009. december 1-jét megelőző időszakban az EK 43. és EK 49. cikk, valamint a 2009. december 1-jét követő időszakban az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk) –, és különösen az ezen alapvető szabadságokból eredő átláthatósági kötelezettség szerint az értékhatárt el nem érő szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében is biztosítani kell a nyilvánosság megfelelő mértékét, amennyiben az adott szerződéshez egyértelműen határokon átnyúló érdek fűződik.

¹⁵ Lásd ezzel kapcsolatban a jelen indítvány lenti 38–67. pontját.

¹⁶ 2000. december 7-i Telaustria és Telefonadress ítélet (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62. pont); 2002. június 18-i HI-ítélet (C-92/00, EU:C:2002:379, 42., 45. és 46. pont); 2007. november 13-i Bizottság kontra Ír Köztársaság ítélet (C-507/03, EU:C:2007:676, 29–31. pont); 2015. december 17-i UNIS és Beaudout Père et Fils ítélet (C-25/14 és C-26/14, EU:C:2015:821, 27., 38. és 39. pont); 2016. október 6-i Tecnoedi Costruzioni ítélet (C-318/15, EU:C:2016:747, 19. pont).

35. A szóban forgó ügyben a Bizottság és Ausztria között arról folyik a vita, hogy ténylegesen fennállt-e ilyen egyértelműen határokon átnyúló érdek a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződés esetében.

36. Ahogyan azt Ausztria helyesen kiemeli, a szerződések csekély értéke utalhat az egyértelműen határokon átnyúló érdek hiányára. Igaza lehet ugyan a Bizottságnak abban, hogy az ilyen határokon átnyúló érdek fennállása vagy hiánya nem állapítható meg kizárólag a szerződés értékéből; sokkal inkább szükséges az adott egyedi ügy valamennyi releváns körülményének átfogó értékelése.¹⁷ Álláspontom szerint azonban a jelen ügyben az ilyen átfogó értékelés sem utal egyértelműen határokon átnyúló érdekre.

37. Bizonyos, hogy a hamisítás ellen védett dokumentumok előállításának piacát összességében nagymértékű specializáció és a nemzetközi összefonódás jellemzi. Ilyen körülmények között nem zárható ki, hogy az egyetlen tagállamból származó kisebb szerződésekhez is fokozott mértékben fűződhet határokon átnyúló érdek az Európai Unió vagy az Európai Gazdasági Térség (EGT) más területein. A Bizottság azonban a jelen ügyben nem világított rá kellőképpen arra, hogy mennyiben jelenhet meg egyértelműen határokon átnyúló érdek különösen azon osztrák pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek tekintetében, amelyeket Ausztria nem vitatott adatai szerint évente körülbelül 400 db-os mennyiségben, és 35 eurós darabár mellett állítanak elő.

38. Ezzel összefüggésben aligha tanulságos a Bizottság által előadott körülmény, miszerint magát a Staatsdruckereit is több külföldi állam megbízta vízumok és útlevelek előállításával. A vízumokat és útleveleket ugyanis a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyektől eltérően érezhetően nagyobb mennyiségben és egységes uniós jogi előírások mellett nyomtatják. A vízumok és útlevelek nyomdai megrendelésére vonatkozó szerződések így egyértelműen nagyobb határokon átnyúló érdekeket képviselnek, és ez nem hasonlítható össze a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomdai megrendelése tekintetében fennálló érdekekkel.

39. Összességében tehát a Bizottság által hivatkozott körülmények nem szólnak egyértelműen amellett, hogy határokon átnyúló érdekek érintettek a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződések esetében. A Bizottság ennyiben nem tett eleget az őt terhelő bizonyítási kötelezettségnek.¹⁸ Következésképpen itt nem indulhatunk ki abból, hogy Ausztria az uniós jog alapján köteles volt a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződések odaítélése előtt biztosítani a minimális nyilvánosságot. Következésképpen uniós jogi szempontból Ausztria közvetlenül a Staatsdruckereinek ítéltette a hivatkozott szerződést, anélkül hogy más vállalkozásokat bevont volna ajánlattevőként.

B. Az uniós jogi kötelezettségek alóli kivételek

40. A Bizottság keresetének *nem* pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyekkel foglalkozó része tekintetében így azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések kétségtelenül érzékeny jellege azt eredményezheti-e, és ha igen, mennyiben, hogy Ausztria a már bemutatott uniós jogi kötelezettségektől eltérve közvetlenül odaítélhette ezeket a szerződéseket a Staatsdruckereinek, anélkül hogy más vállalkozásokat bármely módon bevont volna ajánlattevőként.

¹⁷ Ebben az értelemben a 2016. október 6-i Tecnoedi Costruzioni ítélet (C-318/15, EU:C:2016:747, 20. pont).

¹⁸ A Bizottság bizonyítási kötelezettsége tekintetében lásd például: 2007. november 13-i Bizottság kontra Ír Köztársaság ítélet (C-507/03, EU:C:2007:676, 32. pont).

41. Ausztria ezzel összefüggésben a 92/50 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésére és a 2004/18 irányelv 14. cikkére hivatkozik. Ausztria itt *nem* hivatkozik a felek közötti vitában ugyancsak hangsúlyosan szereplő EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjára (korábban az EK 296. cikk (1) bekezdésének a) pontja). Ezt a tárgyaláson tisztázták.¹⁹ Magam ugyanakkor észszerűnek tartom a következőkben az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdése a) pontjának vizsgálatát, mivel végső soron valamennyi hivatkozott irányelvi rendelkezés e rendelkezésre vezethető vissza, és szoros összefüggésben áll azzal.

1. Általános észrevételek

42. Az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja az elsődleges jog szintjén egyértelműsíti, hogy egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel. A cikkhez ezt követően kapcsolódó b) ponttól eltérően az a) pont már szövege alapján sem korlátozódik a fegyverek, lőszeres és hadianyagok területére, hanem általánosságban védi a tagállamok alapvető biztonsági érdekeit, és ezért alkalmazható lehet a szóban forgó nyomdai megbízásokhoz hasonló nem katonai biztonsági célt szolgáló beszerzésekre is.²⁰ Ha valamely tagállam vonakodik ajánlati felhívás kiírásától vagy a nyilvánosság egyéb bevonásától, akkor végső soron a küszöbön álló beszerzésre vonatkozó lényeges adatokat tart vissza az érdekelt nyilvánosságtól. Ezzel tehát az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerint eltér az őt az e területen uniós jogi szempontból terhelő tájékoztatási kötelezettségtől.

43. A másodlagos jogban az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjában kifejezett, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi kötelezettségektől való eltérés lehetőségét egyrészt a 2009/81 irányelv 13. cikkének a) pontja, másrészt a 92/50 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése és a 2004/18 irányelv 14. cikke pontosítja. Utóbbi két rendelkezés lényegében azonos megfogalmazása szerint az irányelv rendelkezései nem alkalmazhatók olyan közbeszerzési szerződésre,

- amelyet titkosnak nyilvánítanak, illetve
- amelynek teljesítését az érintett tagállamban hatályos törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések szerint különleges biztonsági intézkedéseknek kell kísérniük,
- illetve amely esetében az adott tagállam alapvető érdekeinek védelme ezt igényli.

44. Ausztria e tekintetben csupán a 92/50 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének és a 2004/18 irányelv 14. cikkének két utóbbi esetére hivatkozik, vagyis arra a körülményre, hogy véleménye szerint a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződéseket különleges biztonsági intézkedéseknek kell kísérniük (második lehetőség), és azok érintik az adott tagállam alapvető érdekeinek védelmét (harmadik lehetőség). Ausztria *nem* hivatkozik azonban a nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések esetleges titkosításának (első lehetőség) szükségességére.

¹⁹ Ausztria csupán a korábban már vizsgált pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek tekintetében hivatkozik az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjára.

²⁰ Ebben az értelemben kifejezetten a Szerződés 296. cikkének a védelmi beszerzések területén történő alkalmazásáról szóló, 2006. december 7-i bizottsági értelmező közlemény (COM(2006) 779 végleges, a továbbiakban még: 2006. évi közlemény); a közlemény szerint az EK 296. cikk (1) bekezdésének a) pontja (jelenleg EUMSZ 346. cikk (1) bekezdés a) pont) „túlmutat a védelmen, és általában véve olyan információk védelmére irányul, amelyeket a tagállamok nem tehetnek közzé az alapvető biztonsági érdekeik veszélyeztetése nélkül” (a közlemény 1. része). Úgy tűnik, hasonló irányt követ Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok is a Bizottság kontra Finn Köztársaság és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 és C-239/06, EU:C:2009:67, 106. pont).

45. Lényegében ugyanazt a jogi elgondolást fejezi ki a 92/50 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése, a 2004/18 irányelv 14. cikke és az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja, méghozzá azt, hogy a tagállamok alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében eltérhetnek az őket egyébként terhelő uniós jogi kötelezettségeiktől. Ennek megfelelően érdemes a hivatkozott valamennyi kivételt egységesen értékelni, és ennek keretében az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdése – beleértve annak b) pontját is – tekintetében kialakított gazdag ítélkezési gyakorlat irányt mutathat a 92/50 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének és a 2004/18 irányelv 14. cikkének megértéséhez is.

2. A tagállamokat alapvető biztonsági érdekeik tekintetében megillető mozgástér

46. Az alapvető nemzeti biztonsági érdekek fogalma önállóan értelmezendő uniós jogi fogalom. Magában foglalja a tagállamok belső biztonságát és külső biztonságát egyaránt.²¹

47. Valóban széles mérlegelési jogkör áll a tagállamok rendelkezésére az alapvető biztonsági érdekek meghatározása tekintetében;²² ez megmutatkozik már az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének megfogalmazásában – „általuk szükségesnek tartott” – is.

48. Mindazonáltal az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelmére vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket nem lehet olyan módon értelmezni, hogy a tagállamokra olyan hatáskört ruház, amely alapján azok pusztán ezen érdekekre hivatkozva eltérhetnek az uniós jogban megállapított kötelezettségeiktől.²³ Sokkal inkább a tagállamok feladata részletesen alátámasztva bemutatni, hogy pontosan mely nemzeti biztonsági érdekek érintettek, és hogy a meghatározott uniós jogi kötelezettségek tiszteletben tartása mennyiben lenne ellentétes pontosan ezekkel a biztonsági érdekekkel.

49. Ausztria a jelen ügyben meggyőzően azzal érvel, hogy a szóban forgó okmányok kiállítása alapvető állami feladatköröket érint.²⁴ Az útlevelek és a személyi igazolványok például az emberek személyazonosságát, állampolgárságát és korát igazolják. A gyakorlatban az ilyen dokumentumok bemutatása nem utolsósorban arra szolgál, hogy birtokosukat feljogosítsa a választásokon való részvételre, biztosítja számukra az utazás szabadságát, valamint a többi uniós tagállamban, illetve EGT államban a tartózkodás és adott esetben továbbtanulás vagy munkavállalás jogát. A vezetői engedély tájékoztat a birtokosát megillető, a közúti közlekedésben való részvételhez való jogról; meghatározott körülmények között ezen túlmenően személyazonosításra is alkalmas lehet.

50. Ahogyan azt Ausztria helyesen kiemeli, ezen okmányok és hasonló dokumentumok nyomdai előállításakor figyelni kell arra, hogy először is biztosítsák valódiságukat és hamisítás elleni védelmüket, másodsorban, hogy illetéktelenek ne szerezhessenek tudomást az előállításukat megelőző biztonsági intézkedésekről, harmadszor, hogy biztosítsák a hatóságok érintett dokumentumokkal való megbízható ellátását, és negyedszer, hogy biztosítsák a dokumentumok előállításával összefüggésben kezelendő személyes adatok magas szintű védelmét.

21 1999. október 26-i Sirdar ítélet (C-273/97, EU:C:1999:523, 17. pont); 2000. január 11-i Kreil ítélet (C-285/98, EU:C:2000:2, 17. pont); ugyanebben az értelemben az 1984. július 10-i Campus Oil és társai ítélet (72/83, EU:C:1984:256, 34–36. pont); 1991. október 4-i Richardt és „Les Accessoires Scientifiques” ítélet (C-367/89, EU:C:1991:376, 22. pont); 2009. december 15-i Bizottság kontra Dán Királyság ítélet (C-461/05, EU:C:2009:783, 51. pont, első mondat).

22 2003. szeptember 30-i Flocchi munizioni kontra Bizottság ítélet (T-26/01, EU:T:2003:248, 58. pont); ugyanígy a (20. lábjegyzetben hivatkozott) 2006. évi közlemény, amely szerint az EK 296. cikk (ma EUMSZ 346. cikk) „széles mérlegelési jogkört” nyújt a tagállamoknak annak meghatározása során, hogy hogyan védjék meg alapvető biztonsági érdekeiket (a közlemény 4. része), és a „tagállamok előjoga meghatározni alapvető biztonsági érdekeiket” (a közlemény 5. része).

23 1999. szeptember 16-i Bizottság kontra Spanyol Királyság ítélet (C-414/97, EU:C:1999:417, 22. és 24. pont); 2009. december 15-i Bizottság kontra Finn Köztársaság ítélet (C-284/05, EU:C:2009:778, 47. pont); 2012. június 7-i Insinööritoimisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324, 35. pont); 2014. szeptember 4-i Schiebel Aircraft ítélet (C-474/12, EU:C:2014:2139, 34. pont).

24 Hasonlóképpen a Bíróság már 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítéletben (C-44/96, EU:C:1998:4, 24. pont) megfogalmazott észrevételei, a Staatsdruckerei által átvett feladatok tekintetében.

51. Még ha követjük is a Bizottság érvelését, és kétségbe vonjuk, hogy az adatvédelem utóbb említett szempontja tekinthető-e, és ha igen, mennyiben nemzetbiztonsági kérdésnek,²⁵ akkor is vitathatatlan, hogy legalább valamennyi többi említett szempont – az okmányok valódisága és hamisítás elleni védelme, az előállításukat megelőző biztonsági intézkedések védelme, és az ellátás biztosítása – érinthet alapvető nemzeti biztonsági érdekeket.

52. Főszabály szerint tehát Ausztria hivatkozhat az alapvető nemzeti biztonsági érdekeire és az azok védelméhez szükséges intézkedésekre, ahogyan az az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontjában, a 92/50 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésében és a 2004/18 irányelv 14. cikkében szerepel. A jelen ügy eldöntése során azonban az a kérdés alapvető, hogy e biztonsági érdekek és intézkedések igazolják-e a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi eljárasmódok teljes mértékű figyelmen kívül hagyását. A következőkben ezzel a kérdéssel foglalkozom.

3. Az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelmét szolgáló intézkedések kivételes jellege és az arányosság elve

53. Mivel az EUMSZ 346. cikk (1) bekezdésének a) pontja azon alapvető szabadságoktól való eltéréseket teszi lehetővé, amelyek alapvető jelentőségűek a Szerződések rendszerében, olyan kivételre vonatkozó rendelkezésről van szó, amelyet szigorúan kell értelmezni.²⁶ Ugyanez igaz a 92/50 irányelv 4. cikkének (2) bekezdésére és a 2004/18 irányelv 14. cikkére, amelyek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi rendelkezések hatálya alóli kivételt, és ezzel végső soron az alapvető szabadságoktól való eltéréseket írják elő.²⁷

54. E kivételre vonatkozó rendelkezésekre hivatkozáskor az érintett tagállam még a biztonsági kérdések tekintetében fennálló széles körű mérlegelési mozgástere mellett sem cselekedhet teljesen szabadon, hanem vonatkozik rá a Bíróság felülvizsgálata. E tagállamnak különösen feladata bizonyítani, hogy alapvető nemzeti biztonsági érdekeinek védelme miatt az általa tett intézkedések *szükségesek*.²⁸ Az érintett tagállamnak tehát végső soron arányossági vizsgálat elé kell állnia.

55. Ausztria e tekintetben lényegében három érvet hoz fel annak indokolására, hogy a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések Staatsdruckerei részére történő közvetlen odaítélése miért igazolt: először, az alapvető nemzeti biztonsági érdekek biztosításához egyetlen vállalkozás megbízásával központilag kell teljesíteni a nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződéseket, másodszor, a biztonsági szempontból jelentőséggel bíró nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések teljesítése során elengedhetetlen a hatékony hatósági ellenőrzés, és harmadszor, a megbízást elnyerő félnek e minőségében megbízhatónak kell lennie. Ahogyan azt a következőkben bemutatom, a konkrét ügyben ezen érvek egyike sem állja ki az alaposabb vizsgálat próbáját.

²⁵ A Bizottság hangsúlyozza, hogy bár az adatvédelem fontos közérdek, mégsem nemzetbiztonsági kérdés.

²⁶ 2009. december 15-i Bizottság kontra Finn Köztársaság ítélet (C-284/05, EU:C:2009:778, 48. pont); 2009. december 15-i Bizottság kontra Dán Királyság ítélet (C-461/05, EU:C:2009:783, 52. pont); 2012. június 7-i Insinöörtoimisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324, 35. pont).

²⁷ Ebben az értelemben: 2012. június 7-i Insinöörtoimisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324, 35. pont), a 2004/18 irányelv 10. cikke tekintetében.

²⁸ 1999. szeptember 16-i Bizottság kontra Spanyol Királyság ítélet (C-414/97, EU:C:1999:417, 22. és 24. pont); 2009. december 15-i Bizottság kontra Finn Köztársaság ítélet (C-284/05, EU:C:2009:778, 48. és 49. pont); 2008. április 8-i Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-337/05, EU:C:2008:203, különösen az 53. pont); 2008. október 2-i Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-157/06, EU:C:2008:530, 31. pont); 2012. június 7-i Insinöörtoimisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324, 45. pont); hasonlóképpen a (20. lábjegyzetben hivatkozott) 2006. évi közlemény (5. része), amely szerint bizonyítani kell, hogy miért *szükséges* a konkrét esetben a közbeszerzési jogi rendelkezések alkalmazását mellőzni valamely alapvető biztonsági érdek védelmében.

a) A nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések központi teljesítésének követelményéről

56. Ausztria először a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések egyetlen vállalkozás általi, központi teljesítésének szükségességére hivatkozik. Ez megkönnyíti az osztrák hatóságok számára a szerződések szükséges titoktartási és biztonsági előírások betartása melletti szabályos teljesítésének ellenőrzését. Ezen túlmenően csökken annak a veszélye, hogy e biztonsági előírások illetéktelenek tudomására jutnak, vagy hogy érzékeny adatok (például az útlevelek vagy a tartózkodási engedélyek űrlapjai) illetéktelenek számára hozzáférhetővé válnak.

57. A jelen ügghöz hasonló esetben a szerződés központi teljesítését – az Ausztria által hivatkozott okokból – valóban lehetne olyan elemnek tekinteni, amely az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelméhez – és akár az adatvédelemhez – hozzájárul. Azonban a központosításra vonatkozó érv csupán annak magyarázatára alkalmas, hogy miért kizárólag *mindig egyetlen vállalkozás* (nem pedig egyszerre több) kapja a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződést. A központosítási igényre hivatkozás azonban nem indokolja kellőképpen, hogy az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelme érdekében miért kell *mindig kizárólag ugyanazt a vállalkozást* – vagyis a Staatsdruckereit – megbízni.

58. Nem enged más értékelést a 2252/2004 rendelet Ausztria által hivatkozott 3. cikkének (2) bekezdése sem. Tény, hogy a hivatkozott rendelkezésben a tagállamokat kötelezik arra, hogy kijelöljenek egy, az útlevelek és úti okmányok nyomtatásáért *felelős szervet*. A rendelkezés azonban hallgat e felelős szerv tagállamok általi kiválasztásának módjáról. Különösen nem ellentétes a közbeszerzési eljárás uniós jogi rendelkezések betartása melletti előzetes lefolytatásával. Ezt támasztja alá a hivatkozott rendelkezés tágabb rendszertani összefüggésének figyelembevétele. A 2252/2004 rendelet ugyanis (4) preambulumbekkezdése szerint az útlevelek és úti okmányok biztonsági jellemzőinek összehangolására korlátozódik, de a felelős hatóságok és szervek tagállamok általi kijelölése például az uniós jog vonatkozó rendelkezéseire tekintettel történik. Pontosan ezekhez a 2252/2004 rendelet által nem érintett, tiszteletben tartandó uniós jogi rendelkezésekhez tartozik nem utolsósorban az alapvető szabadságokból és a 92/50 irányelvből és a 2004/18 irányelvből következő közbeszerzési jog.

b) A hatékony hatósági ellenőrzés követelményéről

59. Ausztria másodszor a szóban forgó okmányok előállításával összefüggésben a hatékony hatósági ellenőrzés jelentőségét hangsúlyozza. Ezért is igazolt a Staatsdruckerei megbízása a szóban forgó nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződésekkel.

60. E tekintetben megjegyzendő, hogy e nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések érzékeny jellege kétségtelenül szigorúbb, akár bejelentés nélküli ellenőrzéseket tehet szükségessé a megbízott vállalkozás tekintetében. Ausztria azonban ezzel összefüggésben csak olyan intézkedéseket tehet, amelyek valóban szükségesek ezeknek az ellenőrzéseknek a hatékony biztosításához. A Staatsdruckereitől eltérő valamennyi lehetséges ajánlattevőt az odaítélésből eleve kizáró eljárás túlmegy azon, ami a hatékony ellenőrzés jogszerű céljának megvalósításához szükséges.

61. Ausztria azzal érvel, hogy a hatályos jogszabályok – pontosabban a Staatsdruckereigesetz 1996 6. §-ának (3) bekezdése – szerint csak a Staatsdruckerei esetében rendelkeznek hatóságai *közjogi* ellenőrzési hatáskörökkel, más vállalkozásokkal szemben nem. Különösen a külföldi vállalkozásokkal szemben probléma esetén nem közjogi, hanem csupán magánjogi alapon lehetne eljárni.

62. Ez a kifogás azonban nem meggyőző. Igaz ugyan, hogy nem vitatott, hogy éppen a közjogi ellenőrzési hatáskörök szükségesek lehetnek az alapvető nemzeti biztonsági érdekek védelméhez, mivel hatékonyabbak a tisztán magánjogi alapon szerződésben kikötött ellenőrzési jogoknál. Ez a körülmény azonban önmagában nem igazolja, hogy teljesen figyelmen kívül hagyják a közbeszerzési szerződések odaítélése vonatkozásában fennálló uniós jogi előírásokat, és eleve mindig csak *egy meghatározott vállalkozás* – a Staatsdruckerei – jöjjön szóba ajánlattevőként.

63. Sokkal inkább a mindenkori tagállam – a jelen esetben Ausztria – feladata gondoskodni arról, hogy a lehető legkíméletesebb egyensúly valósuljon meg egyrészt a biztonsághoz kapcsolódó ellenőrzési igényei, másrészt pedig az uniós jogi kötelezettségei között. Ezzel összefüggésben sokkal megengedőbb intézkedések jöhettek volna szóba a közbeszerzési jog tekintetében, amelyek a Staatsdruckerei mellett más vállalkozásoknak is lehetővé tették volna a szóban forgó nyomdai megbízások megpályázását:

- a más EGT államban székhellyel rendelkező vállalkozások teljes kizárása helyett Ausztria szükség esetén feltételül szabhatta volna valamennyi érdekelt számára, hogy nyertesség esetén belföldi telephelyen teljesítse a szóban forgó nyomdai megbízást,²⁹ kizárólag belföldön kezelje az ehhez szükséges személyes adatokat, és ezeket az adatokat és a biztonsági szempontból jelentőséggel bíró információt ne irányítsa külföldi adattovábbítási rendszerre vagy szerverre, vagy ne adja tovább vállalkozása külföldi részének vagy akár külföldi hatóságoknak;
- a Staatsdruckereigesetz 1996 6. §-ának (3) bekezdésében szereplő közjogi ellenőrzési hatáskörök kizárólag Staatsdruckerei esetében való alkalmazása helyett pedig az osztrák jogalkotó általános felhatalmazást adhatna az illetékes hatóságoknak arra, hogy valamennyi belföldi telephellyel rendelkező vállalkozás esetében elvégezhesse az ilyen ellenőrzéseket, ha biztonsági szempontból jelentőséggel bíró nyomdai megbízásokat teljesítenek.

c) Az ajánlattevő megbízhatóságára vonatkozó követelményről

64. Ausztria végül harmadszor azzal érvel, hogy kifejezetten azért a Staatsdruckereit bízta meg a szóban forgó nyomdai megrendelésekkel, mert különös bizalmi kapcsolat áll fenn e vállalkozás és az illetékes hatóságok között.

65. A tagállamok alapvető biztonsági érdekeinek védelméhez valóban szükséges lehet az, hogy a különösen megbízhatónak és hitelesnek besorolt vállalkozásokra korlátozzák a közbeszerzési szerződések odaítélése tekintetében figyelembe vehető jelöltek körét.

66. Mindazonáltal általában az európai belső piac alapgondolatának és különösen a közbeszerzési jognak rendkívül ellentmondana,³⁰ ha valamely tagállam szinte önkényesen, az „ismert és bevált” mottó alapján egyetlen vállalkozást – egy adott területen tevékenykedő, korábban állami, és jelenleg privatizált „hagyományos” szolgáltatót – tekint különösen megbízhatónak és hitelesnek, miközben minden más vállalkozástól eleve elvitatja a megbízhatóságot és hitelességet, vagy legalábbis megkérdőjelezi azt.

²⁹ Igaz ugyan, hogy a belföldi telephelyre vonatkozó ilyen követelmény *de facto* a szolgáltatásnyújtás szabadságának megvonását jelenti, ugyanakkor a tagállamok nagyon kivételesen támaszthatnak ilyen követelményt, ha bizonyítják, hogy ez elengedhetetlen a szükséges hatósági ellenőrzésekhez (lásd: 1986. december 4-i Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ítélet, 205/84, EU:C:1986:463, az 54. pont utolsó mondatával összefüggésben értelmezett 52. pont).

³⁰ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi szabályok elsődleges célja a letelepedés szabadságának és az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának megvalósítása, valamint a tisztességes verseny megnyitása valamennyi tagállamban; e tekintetben többek között lásd: 2008. december 16-i Michaniki ítélet (C-213/07, EU:C:2008:731, 39. és 53. pont); 2016. december 8-i Undis Servizi ítélet (C-553/15, EU:C:2016:935, 28. pont).

67. Ez nem utolsósorban hasonlóságot mutat a katonai és biztonságpolitikai közbeszerzésekkel, amelyek ugyancsak nagyon érzékeny kérdésekkel foglalkoznak, és ugyanakkor főszabály szerint a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi előírások szerint kell kezelni azokat.³¹ A Bíróság különösen kimondta már, hogy a titoktartási kötelezettség előírásának szükségessége egyáltalán nem zárja ki valamely versenyeztetési eljárás alkalmazását a szerződés odaítélése vonatkozásában.³² A közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós jogi szabályok elegendő mozgásteret biztosítanak az ajánlatkérő szervnek az érzékeny területek különös biztonsági és titoktartási előírásai tekintetében, a legalkalmasabb ajánlattevő kiválasztásáig tartó eljárásban és a szerződés teljesítésének későbbi szakaszában egyaránt.

68. Az ajánlatkérő szervet tehát semmi nem akadályozza abban, hogy a szóban forgó, okmányok előállításához kapcsolódóhoz hasonló érzékeny közbeszerzési szerződések odaítélése során különösen magas elvárásokat támasszon az ajánlattevő megbízhatóságával szemben, hogy ennek megfelelően alakítsa ki az ajánlati feltételeket és a szolgáltatásnyújtási szerződéseket, és hogy megkövetelje a pályázóktól a szükséges igazolásokat. Az ajánlatkérő szervek ezen túlmenően feltételekhez köthetik a nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések teljesítését, amelyek körébe tartozhatnak nem utolsósorban az adatvédelmi, titoktartási, és biztonsági előírások, valamint a szerződés teljesítésében érintett munkatársak biztonsági ellenőrzését is jelentő hatósági ellenőrzés tűrésének kötelezettsége. Az okmányok előállítását azonban mindez nem teszi kizárólag egy konkrét személy által teljesíthető *intuitu personae* megbízassá.

69. A tárgyaláson Ausztria ezen túlmenően felvetette, hogy a külföldi vállalkozásokat nem vonhatja ki teljes mértékben a mindenkori származási ország hatóságainak hatóköre alól, és azok részben kötelesek is együttműködni az ott működő titkosszolgálatokkal, még abban az esetben is, ha belföldi telephelyen keresztül teljesítenek közbeszerzési szerződéseket. Az ilyen vállalkozásokat ezért nem lehet figyelembe venni a szóban forgóhoz hasonló érzékeny nyomdai megrendelésekre vonatkozó szerződések esetében.

70. Ahogyan ezt másutt³³ már kifejtettem, az uniós jog által előírt közbeszerzési eljárástól való bizonyos eltéréseket valóban igazolhatja az, hogy a tagállam nem kíván biztonsági szempontból jelentőséggel bíró információkat minden további nélkül felfedni külföldi vagy külföldiek által ellenőrzött vállalkozások előtt, különösen ha harmadik államból származó vállalkozásokról vagy személyekről van szó. Valamely tagállam jogszerű módon is vigyázhat arra, hogy az érzékeny beszerzéseit illetően ne váljon függővé harmadik államoktól vagy harmadik országokból származó vállalkozásoktól.

71. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából azonban az következik, hogy valamely intézkedés csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni.³⁴ A jelen ügyben, amennyire megállapítható, Ausztria nem hozott olyan intézkedéseket, amelyek hatékonyan megakadályozhatnák, hogy a Staatsdruckerei külföldi részvényesek ellenőrzése alá kerüljön vagy valamely külföldi jogi személy leányvállalatává váljon. Az osztrák állam a Staatsdruckerei esetében nem tartott fenn biztonságpolitikai indokok alapján különleges jogokat biztosító részvény („aranyrészvény”) formájában ellenőrzési jogot,³⁵ és biztonságpolitikai alapon semmilyen korlátozást nem vezetett be a Staatsdruckerei részesedéseinek elidegenítése tekintetében.

31 E tekintetben lásd a 2004/18 irányelv 10. cikkét, valamint általában a 2009/81 irányelvet.

32 2008. április 8-i Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-337/05, EU:C:2008:203, 52. pont); 2008. október 2-i Bizottság kontra Olasz Köztársaság ítélet (C-157/06, EU:C:2008:530, 30. pont); ugyanebben az értelemben 2012. június 7-i Insinööriitoimisto InsTiimi ítélet (C-615/10, EU:C:2012:324, 45. pont vége).

33 E tekintetben lásd már az Insinööriitoimisto InsTiimi ügyre vonatkozó indítványom (C-615/10, EU:C:2012:26, 66. pont).

34 2009. március 10-i Hartlauer ítélet (C-169/07, EU:C:2009:141, 55. pont); 2009. november 17-i Presidente del Consiglio dei Ministri ítélet (C-169/08, EU:C:2009:709, 42. pont) és 2016. július 13-i Pöpperl ítélet (C-187/15, EU:C:2016:550, 33. pont). Ez az alapvető szabadságokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat a másodlagos jogi közbeszerzési eljárásra is irányadó, hiszen az egyebek mellett az alapvető szabadságok megvalósítását szolgálja (e tekintetben lásd a Persidera ügyre vonatkozó indítványom, C-112/16, EU:C:2017:250, 66. pont és 46. lábjegyzet).

35 E tekintetben lásd például: 2002. június 4-i Bizottság kontra Belga Királyság ítélet (C-503/99, EU:C:2002:328).

72. Ilyen körülmények között biztonságpolitikai indokok nem igazolják Ausztria kategorikus tartózkodását attól, hogy „hagyományos” szolgáltatója mellett más – akár ausztriai, akár más EGT-országbeli – vállalkozásokat is figyelembe vegyen ajánlattevőként.

C. Összefoglalás

73. Végeredményben tehát el kell utasítani a Bizottság keresetét abban a részében, amely a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek nyomtatására vonatkozó szerződést érinti. Keresetének azonban teljes mértékben helyt kell adni a fennmaradó részben, és meg kell állapítani, hogy Ausztria nem teljesítette a Bizottság által hivatkozott szerződéses kötelezettségeit.

VI. A költségekről

74. Az eljárási szabályzat 138. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint a felek főszabály szerint maguk viselik saját költségeiket, ha a jelen ügghöz hasonlóan mindegyik fél részlegesen pernyertes. Ugyanezen rendelkezés második mondata értelmében, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is.

75. Az általam javasolt eredmény alapján a Bizottság túlnyomó részt pernyertes, miközben Ausztria érveinek csupán a tényállás kis része – csupán a pirotechnikai eszközökre vonatkozó engedélyek – tekintetében kell helyt adni. Mindezek alapján a jelen ügyben megfelelőnek tartom, ha Ausztria a saját költségei mellett viseli a Bizottság költségeinek háromnegyedét, a Bizottság pedig saját költségeinek egynegyedét.

VII. Végkövetkeztetések

76. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint hozza meg döntését:

1) Az Osztrák Köztársaság, mivel

- egyrészt fenntart olyan nemzeti rendelkezéseket, mint a Staatsdruckereigesetz 1996 2. cikkének (3) bekezdése, amely arra kötelezi az ajánlatkérő szerveket, hogy a meghatározott okmányok nyomdai előállítására vonatkozó szerződést az Österreichische Staatsdruckerei GmbH-nak ítéljék oda, és
- másrészt közbeszerzési eljárás nélkül közvetlenül a hivatkozott Staatsdruckerei részére ítélte oda a chippel ellátott útlevelek, sürgősségi útlevelek, tartózkodási engedélyek, személyi igazolványok, kártyaformátumú vezetői engedélyek és kártyaformátumú gépjárműengedélyek előállítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló konkrét szerződéseket,

nem teljesítette a 92/50/EGK irányelvből és a 2004/18/EK irányelvből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.

3) Az Osztrák Köztársaság viseli saját költségeit, valamint az Európai Bizottság költségeinek háromnegyedét. Az Európai Bizottság viseli saját költségeinek egynegyedét.