



## Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2017. december 13.<sup>1</sup>

### C-9/17. sz. ügy

**Maria Tirkkonen**  
a **Maaseutuvirasto**  
részvételével

(a Korkein hallinto-oikeus [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2004/18/EK irányelv – Mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozó közbeszerzési eljárás – Közbeszerzési szerződés fennállása – Szolgáltatások keretmegállapodás által szabályozott szerződések útján való beszerzésére irányuló és az előzetesen megállapított feltételeket teljesítő minden gazdasági szereplő számára nyitott rendszer – A többi gazdasági szereplő számára később nem nyitott rendszer”

1. Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) finanszírozott vidékfejlesztési támogatások között található a mezőgazdasági termelők számára nyújtandó tanácsadási szolgáltatásokra szánt támogatások. A nemzeti hatóságok nyílt eljárásokban választják ki a mezőgazdasági termelőknek szakmai tanácsokat nyújtó, alapvetően olyan tanácsadókat, akik az e feladat ellátásához megfelelő feltételeknek eleget tesznek.
2. Az egyik ilyen kiválasztási eljárás keretében M. Tirkkonen az előírt űrlap kitöltésével benyújtotta a vidékfejlesztési tanácsadók listáján való részvétel iránti kérelmet. Elmulasztotta azonban kitölteni azt a pontot, amelyben jelezni kellett, hogy elfogadja-e a „keretmegállapodás-tervezetben szereplő feltételeket”, ami megalapozta, hogy az ajánlatkérő közigazgatási szerv elutasítsa a jelentkezését.
3. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből következően e mulasztás orvosolható a közigazgatási szerv és az ügyfelek közötti kapcsolatokat szabályozó nemzeti törvény alkalmazása esetén. Azonban a nemzeti közbeszerzési eljárásról szóló törvény szerinti szabályozás alapján e hiba orvosolhatatlannak tűnik. Legalábbis a finn közigazgatási szerv és a határozatának helyt adó elsőfokú bíróság is ezt állapította meg.
4. Ilyen körülmények között a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) végeredményben azt kívánja megtudni, hogy a jogvita tárgyát képező, a vidékfejlesztési tanácsadókra irányuló kiválasztási mechanizmus megfelel-e a 2004/18/EK irányelv<sup>2</sup> 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti „közbeszerzési szerződésnek”.

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: spanyol.

<sup>2</sup> Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o., helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.).

5. A kétségei megválaszolása során figyelembe kell venni a Bíróságnak a Falk Pharma ügyben<sup>3</sup> az említett fogalommal kapcsolatban kidolgozott ítélkezési gyakorlatát, amely véleményem szerint elegendő útmutatást nyújt a jogvita megoldásához.

## I. Jogi háttér

### A. Az uniós jog

#### 1. A 2004/18 irányelv

6. Az 1. cikk („Fogalommeghatározások”) szerint:

„[...]

(2)

- a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

[...]

- (5) »Keretmegállapodás«: egy vagy több ajánlatkérő szerv és egy vagy több gazdasági szereplő között létrejött megállapodás, amelynek célja az egy adott időszakban odaítélendő szerződésekre irányadó feltételek megállapítása, különösen az árra és – szükség szerint – az előirányzott mennyiségre vonatkozóan.

[...]”

7. A 32. cikk („Keretmegállapodás”) megállapítja:

„[...]

(2) A keretmegállapodás megkötése céljából az ajánlatkérő szerv az ebben az irányelvben említett eljárási szabályokat követi minden szakaszban, egészen a keretmegállapodáson alapuló szerződések odaítélésig. A keretmegállapodás feleit az 53. cikkel összhangban megállapított odaítélési szempontok alkalmazása segítségével kell kiválasztani.

A keretmegállapodáson alapuló szerződéseket a (3) és a (4) bekezdésben megállapított eljárásokkal összhangban kell odaítélni. Az említett eljárások csak olyan ajánlatkérő szervek és gazdasági szereplők között alkalmazhatók, amelyek a keretmegállapodás eredeti részes felei.

A keretmegállapodáson alapuló szerződések odaítélésekor a felek semmiképpen nem módosíthatják lényegesen a keretmegállapodásban megállapított feltételeket, különösen a (3) bekezdésben említett esetben.[...]

<sup>3</sup> 2016. június 2-i ítélet (C-410/14, EU:C:2016:399) (a továbbiakban: Falk Pharma ítélet).

(4) Ha a keretmegállapodás megkötésére több gazdasági szereplővel kerül sor, ez utóbbiak száma legalább három kell, hogy legyen, amennyiben megfelelő számú gazdasági szereplő felel meg a kiválasztási szempontoknak és/vagy megfelelő számú elfogadható ajánlat felel meg az odaítélési szempontoknak. A több gazdasági szereplővel kötött keretmegállapodáson alapuló szerződések odaítélése a következőképpen történhet:

- a keretmegállapodásban megállapított feltételek alkalmazásával a verseny újbóli megnyitása nélkül, vagy
- amennyiben nem minden feltétel szerepel a keretmegállapodásban, ha a felek új – és ha szükséges, pontosabban megfogalmazott – feltételek mellett, továbbá adott esetben a keretmegállapodás dokumentációjában említett egyéb feltételek mellett ismét versenyben vannak, az alábbi eljárással összhangban:
  - a) az ajánlatkérő szerv minden odaítélendő szerződés esetében írásban konzultál a szerződés teljesítésére képes gazdasági szereplőkkel;
  - b) az ajánlatkérő szerv meghatároz egy határidőt, amely kellően hosszú ahhoz, hogy minden egyes szerződésre vonatkozóan megtörténhessen az ajánlatok benyújtása, figyelembe véve olyan tényezőket, mint a szerződés tárgyának összetettsége és az ajánlatok beküldéséhez szükséges idő;
  - c) az ajánlatokat írásban kell benyújtani, és tartalmuknak az ajánlattételi határidő lejártáig bizalmasnak kell maradnia;
  - d) az ajánlatkérő szerv minden egyes szerződést annak az ajánlattevőnek ítél oda, aki, illetve amely a keretmegállapodás dokumentációjában megállapított odaítélési szempontok alapján a legjobb ajánlatot nyújtotta be.”

8. Az 53. cikk („A szerződés odaítélésének szempontjai”) megállapítja:

„(1) Az egyes szolgáltatások díjazására vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti, illetve közigazgatási rendelkezések sérelme nélkül, az ajánlatkérő szerv a szerződéseket a következő szempontok valamelyike alapján ítéli oda:

- a) ha a szerződés odaítélése az ajánlatkérő szerv szempontjából gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alapján történik, a kérdéses szerződés tárgyától függően olyan különböző szempontok alapján, mint például a minőség, az ár, a műszaki érték, [környezetvédelmi jellemzők], a folyó költségek, a költséghatékonyság, a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, a szállítási határnap vagy határidő, illetve a teljesítési határidő; vagy pedig
- b) kizárólag a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontja alapján.

(2) A harmadik albekezdés rendelkezéseinek sérelme nélkül, az (1) bekezdés a) pontjában említett esetben az ajánlatkérő szerv minden egyes, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásához kiválasztott szempont tekintetében megállapítja annak relatív súlyozását a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, illetve versenypárbeszéd esetében az ismertetőben.

Ezeket a súlyozásokat – megfelelő maximális terjedelem megadása mellett – egy tartomány megjelölésével lehet kifejezni.

Amennyiben az ajánlatkérő szerv véleménye szerint a súlyozás bizonyítható okokból nem lehetséges, a szempontokat a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban, illetve versenypárbeszéd esetén az ismertetőben csökkenő fontossági sorrendben kell feltüntetnie.”

## 2. Az 1305/2013/EU rendelet<sup>4</sup>

### 9. A 15. cikk (3) bekezdése előírja:

„A tanácsadásra kijelölt hatóságoknak vagy szervezeteknek rendelkezniük kell a megfelelő erőforrásokkal, azaz rendszeres képzésben részesülő és megfelelő szakképesítéssel rendelkező személyzettel, valamint a tanácsadási tevékenység által lefedett szakterületeken tanácsadási tapasztalattal és megbízhatósággal. Ezen intézkedés kedvezményezettjeinek kiválasztása pályázati felhívások útján történik. A kiválasztási eljárásra a közbeszerzési jog alkalmazandó, és az eljárásnak mind köz-, mind pedig magánjogi szervezetek előtt nyitva kell állnia. A kiválasztási eljárásnak objektívnek kell lennie, és abból összeférhetlenség esetén ki kell zárni az érintett jelölteket.

[...]”

## 3. A 808/2014/EU végrehajtási rendelet<sup>5</sup>

### 10. Az 7. cikk előírja:

„Az 1305/2013/EU rendelet 15. cikkének (3) bekezdésében említett pályázati felhívásoknak meg kell felelniük az alkalmazandó uniós és nemzeti közbeszerzési szabályoknak. A pályázat keretében kellőn figyelembe kell venni, hogy a pályázó milyen mértékben felel meg a szóban forgó cikkben említett képesítéseknek.”

## **B. A nemzeti jog**

11. A 2004/18 irányelvet a közbeszerzési eljárásról szóló (348/2007. sz.) törvény ültette át Finnországban.

12. A mezőgazdasági támogatások végrehajtásáról szóló törvény (az 501/2014. sz. törvénnyel módosított 192/2013. sz. törvény) 45. cikkének (1) bekezdése értelmében a tanácsadókat a közbeszerzési eljárásról szóló törvény rendelkezéseinek tiszteletben tartásával és olyan időszakra választják ki, amely a Finnország szárazföldi része Vidékfejlesztési program 2014–2020 kifizetésével ér véget.

13. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint a kiválasztás és jóváhagyás feltétele, hogy a tanácsadó megfelelő szakértelemmel rendelkezzen a tanácsadási feladat minősége és keretei tekintetében. A tanácsadónak ezen túlmenően teljesítenie kell az előírt alkalmassági feltételeket.

## **II. A tényállás**

14. 2014. szeptember 16-án a Maaseutuvirasto (finn vidékfejlesztési hivatal, a továbbiakban: Hivatal) nyílt eljárás útján keretmegállapodásként megvalósítandó szerződésre pályázatot hirdetett a 2015 és 2020 közötti időszakban nyújtandó mezőgazdasági tanácsadási szolgáltatások ellátására.

<sup>4</sup> Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 487. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 1. o.).

<sup>5</sup> Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 808/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 227., 18. o.).

15. A hirdetmény szerint az eljárás közjogi és magánjogi tanácsadók előtt is nyitva állt, és célja azt volt, hogy olyan szolgáltatók álljanak rendelkezésre, akik megfelelnek az 1305/2013 rendelet 15. cikkének (3) bekezdése és az 1306/2013/EU rendelet<sup>6</sup> 13. cikkének (1) bekezdése szerinti feltételeknek, azonfelül, hogy tanácsadási tapasztalattal is rendelkeznek.

16. A kiválasztási rendszer a közbeszerzési eljárásról szóló törvény szerinti keretmegállapodáson alapul, így a szolgáltatót az említett törvény 65. cikke szerinti nyílt eljárásban veszik fel a keretmegállapodásba.

17. A keretszerződésben szerepeltek a szolgáltatásnyújtás lényeges feltételei. A további szerződéseket külön közbeszerzési eljárás nélkül, úgy ítélik oda, hogy a tanácsadást kérő mezőgazdasági termelő/gazdálkodó attól a tanácsadótól kapjon tanácsot, akiről feltételezi, hogy a legjobban eleget tehet az igényeinek. Főszabály szerint a közeli tanácsadó szolgálatokat veszik igénybe, indokolt esetben azonban más tanácsadót is igénybe lehet venni.

18. A tanácsadók díjazását óradíj szerint állapítják meg, és azt Hivatal viseli (kivéve a héát, amelyet a tanácsadást igénybe vevő mezőgazdasági termelőnek kell megfizetnie).

19. A már meglévő tanácsadó szolgálatokra irányuló keresletet figyelembe véve valamennyi olyan tanácsadót felvesznek, aki teljesíti az alkalmassági feltételeket és a keretmegállapodás mellékleteiben előírt minimumkövetelményeket. A részvételre jelentkezőknek ezenkívül meg kell felelniük a kiválasztási eljárás részét képező sajátos vizsgán.

20. A Hivatal a 2014. december 18-i határozatával kizárta M. Tirkkonen kérelmét, mert nem töltötte ki „Az ajánlat formai követelményeinek és a hirdetményi feltételeknek való megfelelés” című űrlap (hirdetmény 2. sz. melléklet) 7. pontját. A hivatkozott pontban „igen” vagy a „nem” szó mellett x-szel kellett volna jeleznie azt, hogy „elfogadja-e a hirdetményhez csatolt keretmegállapodás-tervezetben szereplő feltételeket”.

21. M. Tirkkonen a Markkinaoikeus (versenybíróság) előtt megtámadta a Hivatal határozatát, azt állítva, hogy nem közbeszerzési szerződés odaítéléséről volt szó. Tehát nem a közbeszerzési eljárásról szóló törvény, hanem a közigazgatási törvény alkalmazandó, amely szerint a Hivatalnak fel kellett volna őt szólítania ajánlati dokumentációjának kiegészítésére.

22. Miután keresetét a Markkinaoikeus (versenybíróság) 2015. szeptember 7-én elutasította, M. Tirkkonen fellebbezést terjesztett a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) elé, amely az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést felveti.

23. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint azt kell tisztázni, hogy „a [Hivatal] tanácsadó szolgáltatást érintő rendszere olyan közbeszerzés tárgya-e, amely a 2004/18/EK irányelv és ezzel a nemzeti közbeszerzési eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozik”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 549. o.; helyesbítés: HL 2016. L 347., 7. o.).

<sup>7</sup> Az alapügyben eljáró bíróság kiemeli, hogy nem képezi a jelen előzetes döntéshozatalra utalás tárgyát annak vizsgálata, hogy a Hivatal „a közbeszerzési eljárásokra előírt módon járt-e el” (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 8. pontja). Mindenesetre érdemes árnyalni, hogy ha a 2004/18 irányelv alkalmazandó, az irányelvből az következik, hogy az ajánlatkérő szerv a közbeszerzés területén elfogadhatja az olyan alaki szabálytalanságok orvoslását, amelyek nem új ajánlat benyújtását eredményezik, és az eredeti ajánlat feltételeit jelentősen nem módosítják. E helyzet szempontjából a M.A.T.I. SUD és DUEMMESGR ügyre (C-523/16 és C-536/16, EU:C:2017:868) vonatkozó indítványomra hivatkozom.

### III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

24. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövege a következő:

„Úgy kell-e értelmezni a 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját, hogy a »közbeszerzési szerződés« ezen irányelv szerinti fogalmába tartozik az olyan rendszer,

- amely szerint valamely közjogi intézmény előre korlátozott időtartamon belül szolgáltatásokat kíván igénybe venni a piacon, és ennek érdekében a hirdetmény mellékletét képező keretmegállapodás-tervezetben szereplő feltételek mellett szerződést köt valamennyi olyan gazdasági szereplővel, aki teljesíti az ajánlattevő alkalmasságával és az ajánlott szolgáltatással szemben az ajánlati dokumentációban felállított, egyesével meghatározott követelményeket, és eredményesen szerepel a hirdetményben részletesebben bemutatott vizsgán, és
- amelyhez nem lehet csatlakozni a szerződés időtartama alatt?”

### IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek álláspontja

25. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2017. január 9-én érkezett a Bírósághoz. M. Tirkkonen, a finn kormány és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. Úgy tekintették, hogy a tárgyalás megtartása mellőzhető.

26. M. Tirkkonen azt állítja, hogy az összes pályázati eljárásra jellemző három szakaszból (az ajánlattevők alkalmasságának vizsgálata; annak értékelése, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a pályázati kiírásnak; az egyik ajánlatnak a legalacsonyabb ár vagy a költség/hatékonyság viszonyának szempontja alapján történő kiválasztása) ebben az eljárásban nem végezték el a harmadikat, mivel az ajánlatokat nem hasonlították össze egymással, és a szolgáltatót a mezőgazdasági termelőnek kellett kiválasztani. Különösen kiemeli, hogy az eredetileg kiválasztott 140 tanácsadó részt vett a vizsgán, és 138 sikeresen tette le azt, anélkül hogy a vizsga lehetővé tenné az érdem szerinti osztályzásukat. A beérkezett ajánlatok közül kiválasztás hiánya kizárja a közbeszerzési szerződés fennállását.

27. A finn kormány kiemeli a Falk Pharma ítéletben lefektetett ítélkezési gyakorlat relevanciáját, rámutat azonban arra, hogy a jelen ügyben a rendszer nem áll folyamatosan nyitva az új ajánlattevők előtt. Véleménye szerint az a tény, hogy az ajánlatkérő szerv „számos olyan pontos követelményt írt elő a szolgáltatók számára, amelyek nem jogszabályon alapulnak”<sup>8</sup>, arra vezet, hogy az említett rendszer a közbeszerzési szerződés fogalmához közeledjen. A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabály alkalmazását annak szükségessége igazolja, hogy biztosítsák, a kiválasztási szempontokat ne hátrányosan megkülönböztető módon határozzák meg.

28. A finn kormány ezenfelül arra hivatkozik, hogy a beérkezett 163 ajánlat közül csak 140-et fogadtak el feltételesen és 138-at véglegesen. Ezen adat igazolja az eljárás kiválasztó jellegét és az ajánlatkérő arra irányuló szándékát, hogy kizárólag a legjobb ajánlatokat fogadja el, valamint az ajánlattevőkkel szemben elvárt feltételek visszatartó jellegét.

29. Végezetül a finn kormány szerint a rendszer hatéves érvényességi ideje következtében ezen időszak alatt nem fogadhatók el új tanácsadók, ami megkülönböztetheti a vitatott eljárást egy egyszerű engedélyezési rendszertől.

30. A Bizottság úgy véli, hogy a pályázati felhívásnak az ajánlattevő alkalmasságára és a szolgáltatásra vonatkozó különös követelményei, ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, nem odaítélési, hanem pusztán kiválasztási szempontnak minősülnek.

<sup>8</sup> Az írásbeli észrevételek 22. pontja.



31. A Bizottság szerint az eljárás nem tartalmazott odaítélési szempontokat, és a Hivatal nem zárhatta ki vagy nem utasíthatta el a mezőgazdasági termelő által kiválasztott szaktanácsadót. Végeredményben az eljárásban csak kiválasztási szempontokat alkalmaztak.

32. Ilyen körülmények között a Bizottság biztos abban, hogy az ügy a Falk Pharma ítéletben elbírált ügghöz hasonló, amely ítéletben rögzített ítélkezési gyakorlatot a 2014/24/EU irányelv<sup>9</sup> is megerősítette. Véleménye szerint kevésbé számít, hogy a rendszer nincs folyamatosan nyitva az érdekeltek előtt, mivel a kiválasztás hiánya elegendő okot biztosít a közbeszerzési szerződésnek való minősítés kizárásához.

## V. Elemzés

33. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a finn közigazgatás az 1305/2013 rendelet alapján elindított egy programot, amely rendelet 15. cikkének (3) bekezdése szerint a tanácsadási szolgáltatást nyújtókra vonatkozó kiválasztási eljárásra a közbeszerzési jog alkalmazandó. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést ezért a közbeszerzésről szóló jogszabály alapján kell megválaszolni.

34. Véleményem szerint a közbeszerzési jogra való hivatkozást úgy kell értelmezni, hogy a vidékfejlesztési tanácsadókra vonatkozó kiválasztási eljárást a jogrend ezen ágára irányadó elvek (hátrányos megkülönböztetés tilalma, egyenlő bánásmód és az átláthatóság elve) szerint kell lefolytatni. Véleményem szerint nem olyan követelményről van szó, amely a közintézmények közbeszerzésére vonatkozó uniós irányelvek valamennyi és minden egyes rendelkezésének átvételét vonja maga után.

35. Az alapügyben eljáró bíróság konkrétan azt kívánja megtudni, hogy a jelen ügghöz hasonló rendszer „a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozik-e”. Emlékeztetek arra, hogy e rendszer célja, hogy a mezőgazdasági termelőknek mezőgazdasági tanácsadást nyújtó meghatározatlan számú személy álljon rendelkezésre, akiket a keretszerződésben foglalt feltételek szerinti olyan eljárással választanak ki, amelyben olyan személyek vehetnek részt, akik az ajánlati dokumentációban ismertetett feltételeknek eleget tesznek és sikerrel tesznek vizsgát. A rendszer érvényességi ideje korlátozott, amelynek időtartama alatt az új tanácsadók belépése ki van zárva.

36. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott adatokból következik, hogy, amint azt a Bizottság is megállapítja,<sup>10</sup> első látásra úgy tűnik, valamennyi olyan tényező együtt van, amely a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott szerződéseket jellemzi. Ugyanis valamely gazdasági szereplő (a tanácsadó) és az ajánlatkérő szerv (a Hivatal) között írásban megkötött, a keretszerződés által szabályozott szerződésről van szó, amelynek célja az ellenérték fejében történő szolgáltatásnyújtás. Különösen ez utóbbi, mivel a kérdést előterjesztő bíróság szerint<sup>11</sup> a tanácsadási szolgáltatásokat természetesen az azt igénybe vevő mezőgazdasági termelőknek nyújtják, de azon Hivatal számára is jelentőséggel bír, amely a tanácsadókat fizeti, és amelynek nevében a közigazgatási hatásköréhez tartozó területen a tanácsadást nyújtják.

37. Márpedig emlékezni kell arra, hogy a Bíróság szerint, „valamely ajánlat, tehát a nyertes ajánlattevő kiválasztása így szervesen összefügg a közbeszerzési szerződések [2004/18] irányelvben foglalt szabályozásával, és következésképpen a »közbeszerzési szerződés« ezen irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti fogalmával”<sup>12</sup>.

9 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.).

10 A Bizottság írásbeli észrevételeinek 27. és 28. pontja.

11 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 56. pontja: „a kérdéses szolgáltatásnyújtásra irányuló szolgáltatás a Hivatal számára közvetlen gazdasági jelentőséggel bír”.

12 Falk Pharma ítélet, 38. pont.

38. A Falk Pharma ítélet ezen megközelítése számomra nem tűnik túlzottan korlátozónak. E megközelítés azt kívánja megmutatni, hogy végeredményben a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésekben egy végső sikeres ajánlattevőnek kell szerepelnie, amelyet a többi versenytárshoz képest előnyben részesítettek az ajánlata jellemzőitől függően. E kulcstényező pedig elmondható „valamennyi szerződésről, keretmegállapodásról és dinamikus beszerzési rendszer létrehozásáról”, amelyek tekintetében az ajánlatkérő szerv „jegyzőkönyvet készít, amely tartalmazza a sikeres ajánlattevő nevét és ajánlata kiválasztásának indokát” (a 2004/18 irányelv 43. cikke első bekezdésének e) pontja, kiemelés tőlem).<sup>13</sup>

39. Véleményem szerint a vitatott rendszerben nem állapítható meg a tanácsadási szolgáltatásokra irányuló szerződések *kiosztási vagy odaítélési szempontjainak* fennállása, hanem kizárólag az e szolgáltatások nyújtására képes gazdasági szereplők *kiválasztási szempontjai* azonosíthatók.

40. Amint arra Wathelet főtanácsnok az Ambisig ügyre vonatkozó indítványában<sup>14</sup> emlékeztetett, a Bíróság két típusú szempont között tett különbséget. Egyrészt, „az ajánlattevőknek az odaítélendő szerződés teljesítésére való alkalmasságának vizsgálata”, másrészt maga „a szerződések odaítélése” elkülönülnek egymástól. „Míg az ajánlattevő kiválasztása annak személyes helyzetét és a szóban forgó szakmai tevékenység folytatására vonatkozó alkalmasságát érinti, a szerződést annak az ajánlattevőnek ítélik oda, aki az ajánlatkérő szerv szempontjából a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tette (a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja), vagy akinek az ajánlata a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást tartalmazza (ugyanezen cikk (1) bekezdésének b) pontja).”

41. Más szavakkal, ha a *kiválasztási* szempontok az *ajánlattevők* alkalmasságuk szerinti vizsgálatára irányulnak, az *odaítélési* szempontok célja a különböző ajánlattevők által benyújtott ajánlatok közül a legmegfelelőbb *ajánlat* megtalálása és kiválasztása. Mivel a „közbeszerzéseket meg kívánják nyitni verseny előtt”<sup>15</sup>, a gazdasági szereplőknek versenytársakként kell egymással versengeni a szolgáltatásnyújtás megszerzése érdekében.

42. Véleményem szerint ebből a szempontból kulcsfontosságú a kérdést előterjesztő bíróság azon megállapítása, amelynek értelmében, „[a] hirdetményben nem szerepeltek olyan odaítélési kritériumok, amelyek alapján összehasonlíthatók egymással az ajánlatokat, és a [Hivatal] nem értékelte vagy hasonlította össze az ajánlatokat pontozással”, hanem „[a] hirdetményben szereplő, többek között a képesítésre és szakmai tapasztalatra vonatkozó követelményeknek megfelelő valamennyi ajánlattevőt felvették a keretmegállapodásba, amennyiben eredményesek voltak a hirdetményben részletesebben bemutatott vizsgán”<sup>16</sup>.

43. A finn kormány azt állítja, hogy az elfogadási szempontok igazi kiválasztási jelleggel ruházták fel az eljárást. Egyfelől, azzal, hogy azt előzetesen közzétették, befolyásolhatta az érdekelteket abban, hogy akik úgy gondolták, hogy nem felelnek meg a feltételeknek, tartózkodtak az ajánlat benyújtásától. Másfelől, olyan szigorú feltételek voltak, hogy nem mindenki tudott azoknak megfelelni, ezáltal az eljárás valójában egy „kiválasztott csoportra” korlátozódott.<sup>17</sup> Így az eljárás kiválasztó jellege miatt, a finn kormány szerint elengedhetetlen, hogy az e minőséget biztosító szempontok meghatározása ne hátrányosan megkülönböztető módon történjen, ami a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás alkalmazásához vezet.

<sup>13</sup> Ugyanott, 39. pont.

<sup>14</sup> C-601/13, EU:C:2014:2474, 17. és 19. pont.

<sup>15</sup> A 2004/18 irányelv (2) preambulumbekkezdése.

<sup>16</sup> Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés, 59. pont.

<sup>17</sup> A finn kormány írásbeli észrevételeinek 38. pontja. Ebben hangsúlyozza, hogy összesen 163 ajánlat körül ideiglenesen 140-et fogadtak el, és véglegesen pedig 138-at, ami az jelentkezések 85%-át jelenti.



44. Kétségtelen, hogy a szóban forgó rendszerhez való csatlakozáshoz néhány minőségi és érdemi feltétel előírása bizonyos kiválasztási mechanizmussal jár. Márpedig a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozó szerződéseket illetően nem az ajánlattevő tanácsadási szolgáltatás nyújtására való alkalmasságának megállapítása (kiválasztási szempont), hanem alkalmasságuk megállapítását követően ezen ajánlattevők ajánlatainak összevetése a meghatározó, hogy végül kiválasszák azt a személyt vagy személyeket, akinek odaítélik az említett szolgáltatásnyújtás lehetőségét (odaítélési szempont).

45. A mezőgazdasági tanácsadó rendszerhez való csatlakozás műszaki alkalmassági feltételei (amelyek közé tartozik egy vizsga sikeres teljesítése) természetesen lehetővé teszik az előre meghatározott küszöbre hivatkozással a pályázók kiválasztását. A 2004/18 irányelv szerinti közbeszerzési fogalom szempontjából az a kiválasztás számít, amely a különböző pályázók ajánlatai alkalmasságának és érdemeinek összevetéséből ered. Vagyis az összehasonlításon vagy összevetésen alapuló, a legjobb ajánlat számára történő végleges *odaítélés* bír döntő jelentőséggel, nem pedig egy küszöbhez viszonyítva megállapított kezdeti *kiválasztás*, amelynek sikeres elérése nem keletkeztet semmilyen versenyhelyzetet a pályázók között.

46. A kérdést előterjesztő bíróság az Ambisig ügyre<sup>18</sup> hivatkozik, amelyben megállapították, hogy a továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződés teljesítésére alakult csoport tagjainak ismeretei és tapasztalata „meghatározó e csoport szakmai minőségének az értékelése során” és „[e] minőség az ajánlat lényegi jellemzője lehet és a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a szerződés tárgyától függhet”<sup>19</sup>, ezáltal „az említett minőség odaítélési szempontként szerepelhet az érintett hirdetményben vagy dokumentációban”<sup>20</sup>.

47. A Bíróság e megállapítását azonban olyan körülmények között tette, amelyben az ajánlatkérő szerv a versenyben részt vevő egyik ajánlattevőt választotta ki, másokat pedig kizárt, és szempontként éppen az adott csoport minőségét használta fel.

48. A jelen ügyben ezzel szemben, erősíti meg a kérdést előterjesztő bíróság, a Hivatal kezdettől fogva nem korlátozta a lehetséges szolgáltatók számát,<sup>21</sup> nem is hasonlított össze egymással az ajánlatokat, és nem történt meg egy vagy több ajánlat, tartalmuk összehasonlító értékelésén alapuló végleges kiválasztása, a többi ajánlat kizárásával egyidejűleg.<sup>22</sup>

49. Olyan esetről van tehát szó, amelyben a Falk Pharma ügyben megállapított ítélkezési gyakorlat alkalmazandó, amely szerint „amennyiben a közjogi jogalany minden olyan gazdasági szereplővel szállítási szerződést köt, amely az érintett termékeket az e szerv által megjelölt feltételek mellett kívánja szállítani, az egyetlen, piaci kizárólagosságban részesített gazdasági szereplő megjelölésének hiánya azzal a következménnyel jár, hogy nem szükséges, hogy ezen ajánlatkérő szerv eljárását a 2004/18 irányelv pontos szabályai határolják körül oly módon, hogy megakadályozzák, hogy ezen ajánlatkérő a nemzeti gazdasági szereplőket előnyben részesítve ítélje oda a szerződést”<sup>23</sup>.

18 2015. március 26-i ítélet (C-601/13, EU:C:2015:204).

19 Ugyanott, 33. pont.

20 Ugyanott, 34. pont.

21 Az alapügyben eljáró bíróság szerint, a Hivatal azt állította, hogy „az ajánlattevők lehető legnagyobb csoportja kell annak biztosításához, hogy a megrendelők igénybe tudják venni a szükséges szolgáltatást” (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 50. pontja).

22 Továbbá a szolgáltató *végleges* kiválasztása az egyes esetekben nem is a Hivatal, hanem a tanácsadási rendszerhez forduló mezőgazdasági termelők feladata. Ez utóbbiak választhatják ki azt a tanácsadót, aki legjobban megfelel az igényeiknek, és bár elsődlegesen a közeli tanácsadókat választják, indokolt esetben más tanácsadót is igénybe lehet venni. Lásd e tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 14. pontját.

23 Ahogy a Bíróság ugyanezen ítéletének 35. pontjában emlékeztetett: „a 2004/18 irányelv azon kockázat kizárására irányul, hogy a nemzeti ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők bármilyen, az ajánlatkérő által lefolytatott közbeszerzési eljárás során előnyben részesüljenek”. E kockázattal kapcsolatban a továbbiakban (36. pont) kimondta, hogy az „lényegében szorosan összefügg egyrészt azon, az elfogadható ajánlatok közüli választással, amelyet az ajánlatkérő szerv végez, másrészt pedig azzal a kizárólagossággal, amely a szóban forgó szerződés azon gazdasági szereplőnek való odaítéléséből ered, amelynek az ajánlatát elfogadták, vagy azon gazdasági szereplőknek való odaítéléséből, amelyek ajánlatát keretszerződés keretében elfogadták, ez minősül a közbeszerzési eljárás céljának”.

50. A finn kormány<sup>24</sup> és a kérdést előterjesztő bíróság egyetértenek abban, hogy az imént általam hivatkozott ítélkezési gyakorlat releváns a jelen ügyben. Úgy tűnik, hogy az egyetlen kétség, amely a Korkein hallinto-oikeust (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztéséhez vezette,<sup>25</sup> abból ered, hogy a Falk Pharma ítéletben foglaltaktól eltérően a Hivatal által felállított rendszer az érvényességének teljes ideje alatt nem áll folyamatosan nyitva valamennyi érintett gazdasági szereplők előtt.

51. Kétségtelen, hogy szigorú értelemben véve azzal, hogy a közbeszerzési rendszert érvényességi ideje alatt a Hivatal által eredetileg elfogadott gazdasági szereplőkre korlátozzák (ami megakadályozza újabb tanácsadók későbbi belépését), mennyiségi korlátozást írnak elő. Ez azonban mindössze a tanácsadásra irányuló támogatási rendszer egyszerű és szigorú időbeli korlátozásából ered, amely a Finlandia Continental 2014–2020 vidékfejlesztési program időtartamának felel meg.

52. Ezenkívül a Bíróságnak a Falk Pharma ítéletben tett arra vonatkozó hivatkozása, amely a közbeszerzési rendszernek az új ajánlattevők előtt való folyamatos nyitva állására vonatkozott, véleményem szerint nem az ítélet *ratio decidendi*e volt, hanem egy mellékesen tett kijelentés. Abban az ügyben az volt meghatározó, hogy az ajánlatkérő szerv a szerződést nem kizárólagos jelleggel az egyik ajánlattevőnek ítélte oda.<sup>26</sup>

53. A Falk Pharma ítélethez hasonlóan a pályázatra jelentkezők között a jelen ügyben sem állt fenn semmilyen valódi versenyelem annak értékeléséhez, hogy melyik a legjobb ajánlat, és ezzel egyidejűleg a többi elvetéséhez.

54. Egyebekben, ahogy erre a Bíróság ugyanazon ítéletében emlékeztetett,<sup>27</sup> e kulcsfontosságú tényező most kifejezetten megjelenik a „beszerzés” 2014/24 irányelv szerinti fogalmában, amelynek a jelen ügyre időbeli hatálya miatt való alkalmazhatatlansága nem teszi értelmetlenné annak említését, már csak amiatt sem, hogy az a jogalkotó arra irányuló szándékát mutatja, hogy kifejezetten jelezze a közbeszerzési szerződések egyik jellegzetességét, amely – a Bíróság szerint – a természetéből adódik.<sup>28</sup>

55. E tényező relevanciáját vagy annak hiányát teszi nyilvánvalóvá a 2014/24 irányelv (4) preambulumbekzdésében annak megállapítása, hogy az olyan helyzetek, amikor a bizonyos feltételeknek megfelelő összes gazdasági szereplő kiválasztási eljárás nélkül jogosult egy adott feladat elvégzésére, „nem tekintendők közbeszerzésnek”.

## VI. Végkövetkeztetések

56. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom, a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Korkein hallinto-oikeusnak (legfelsőbb bíróság, Finnország):

„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 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy ezen irányelv értelmében nem minősül közbeszerzési szerződésnek a vidékfejlesztési tanácsadási szolgáltatást

24 A finn kormány szerint, ezen eljárást e tényező különbözteti meg egy egyszerű engedélyezési rendszertől, és azt a 2004/18 irányelv értelmében vett „közigazgatási szerződés” minőségéhez közelíti.

25 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a kétség annak megoldására irányul, hogy „abból a [...] tulajdonságából, miszerint nem áll nyitva más gazdasági szereplő előtt, következik-e, hogy a közbeszerzési irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti közbeszerzési szerződésről van szó” (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 63. pontja).

26 Falk Pharma ítélet, 38. pont.

27 Ugyanott, 40. pont.

28 A 2014/24 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének megfelelően, „beszerzés az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv által *kiválasztott* gazdasági szereplőkkel az említett ajánlatkérő szervek által kötött közbeszerzési szerződés útján történő megvalósítása, illetve megszerzése, függetlenül attól, hogy az építési beruházás, árubeszerzés vagy szolgáltatás közcélkat szolgál-e”. Kiemelés tőlem.

nyújtók olyan kiválasztási rendszere, mint amely az alapjogvita tárgyát képezi, és amely szerint a közjogi jogalany az összes olyan gazdasági szereplőt elfogadja, akik megfelelnek az alkalmassági feltételeknek és eredményesen vizsgát tesznek, anélkül hogy a szolgáltatásnyújtást egy vagy több tanácsadó számára kizárólagos jelleggel, verseny alapján odaítélné. E szempontból nincs jelentősége annak, hogy a rendszer időbeli érvényessége korlátozott, amely időtartam alatt nem lehet csatlakozni a rendszerhez.”