



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2022. szeptember 15. *

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai – 2014/24/EU irányelv – Az 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja – Fakultatív kizárási okok – Más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítása céljából kötött megállapodások – 2014/25/EU irányelv – A 36. cikk (1) bekezdése – Az arányosság és az ajánlattevők közötti egyenlő bánásmód elve – A 80. cikk (1) bekezdése – A 2014/24/EU irányelvben előírt kizárási okok és kiválasztási szempontok alkalmazása – Nem önálló és nem független elkülönült ajánlatokat benyújtó, gazdasági egységet képező ajánlattevők – Az EUMSZ 101. cikk megsértésének megállapításához szükséges, kellően megalapozott információk”

A C-416/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Bayerisches Oberstes Landesgericht (bajor regionális felsőbbíróság, Németország) a Bírósághoz 2021. július 7-én érkezett, 2021. június 24-i határozatával terjesztett elő

a **Landkreis Aichach-Friedberg**

és

a **J. Sch. Omnibusunternehmen,**

a **K. Reisen GmbH**

között,

az **E. GmbH & amp, Co. KG**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök (előadó), S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Landkreis Aichach-Friedberg képviselőjében R. Wiemann Rechtsanwalt,
- a J. Sch. Omnibusunternehmen és a K. Reisen GmbH képviselőjében J. R. Eydner és A. Kafedžić Rechtsanwälte,
- az E. GmbH & Co. KG képviselőjében H. Holz, S. Janka és U.-D. Pape Rechtsanwälte,
- a cseh kormány képviselőjében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Santini avvocato dello Stato,
- a litván kormány képviselőjében K. Dieninis, V. Kazlauskaitė-Švenčionienė és E. Kurelaitytė, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében P. Ondrůšek és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2017. december 18-i (EU) 2017/2365 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2017. L 337., 19. o.) módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.; a továbbiakban: 2014/24 irányelv) 18. cikke (1) bekezdésének és 57. cikke (4) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Landkreis Aichach-Friedberg (Aichach-Friedberg járás, Németország) és a J. Sch. Omnibusunternehmen (a továbbiakban: J), valamint a K. Reisen GmbH között az autóbusszal végzett tömegközlekedési szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződés e járás általi odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 93/37/EGK irányelv

- 3 Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv (HL 1993. L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.) 24. cikkének első bekezdése tartalmazta valamennyi vállalkozónak egy közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban való részvétele kizárása fakultatív okainak felsorolását.

A 2014/24 irányelv

- 4 A 2014/24 irányelv (101) preambulumbekzdése első bekezdésének szövege a következő:
- „Biztosítani kell továbbá az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik megsértették a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékkal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat és a súlyos szakmai köteleességszegés egyéb formáit, mint például a versenyszabályok vagy a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megsértését. [...]”
- 5 Ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 10. pontja értelmében ezen irányelv alkalmazásában „gazdasági szereplő” bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.
- 6 Az említett irányelv 4. cikkének c) pontja szerint ezt az irányelvet olyan szerződésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó (héta) nélküli becsült értéke eléri vagy meghaladja a 221 000 eurót, többek között a központi szint alatti ajánlatkérő szervek által odaítélt, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződések, valamint az említett szervek által szervezett tervpályázatok esetében.
- 7 Ugyanezen irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikke az (1) bekezdésében előírja:
- „Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.
- A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.”
- 8 A 2014/24 irányelv „Kizárási okok” című 57. cikke ekképp rendelkezik:
- „[...]”

(4) Az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására a következő esetek bármelyikében:

[...]

- c) ha az ajánlatkérő szerv megfelelő módon bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő súlyos szakmai kötelelességzegést követett el, amely miatt tisztességessége kérdésessé vált;
- d) ha az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött;
- e) ha a 24. cikk szerinti összeférhetetlenséget nem lehet más, kevésbé kényszerítő intézkedésekkel hatékonyan orvosolni;
- f) ha a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési eljárás előkészítésében való, a 41. cikkben említett előzetes bevonásából eredő versenytorzulást nem lehet más, kevésbé kényszerítő intézkedésekkel orvosolni;

[...]

(6) Az (1) és a (4) bekezdésben említett helyzetek valamelyikében lévő gazdasági szereplő bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ez a bizonyíték kielégítőnek minősül, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni a közbeszerzési eljárásból.

[...]

(7) A tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések révén, az uniós jogot is figyelembe véve, meghatározzák e cikk végrehajtási feltételeit. [...]"

A 2014/25/EU irányelv

- 9 A 2017. december 18-i (EU) 2017/2364 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2017. L 337., 17. o.) módosított, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 275., 68. o.; a továbbiakban: 2014/25 irányelv) 11. cikke előírja:

„Ezt az irányelvet alkalmazni kell a vasúton, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységekre.

Közlekedési szolgáltatások esetében akkor lehet hálózat meglétéről beszélni, ha a szolgáltatást valamely tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például az útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik.”

10 A 2014/25 irányelv 15. cikkének a) pontja ekképp rendelkezik:

„Ezt az irányelvet olyan beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek a 18–23. cikkben foglalt kizárások alapján vagy a 34. cikknek megfelelően az adott tevékenység folytatása tekintetében nincsenek kizárva, és amelyeknek a [h_{ea}] nélküli tervezett értéke eléri a következő értékhatárt:

a) 443 000 EUR az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra, valamint tervpályázatokra irányuló szerződések esetében.”

11 Ezen irányelv 36. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„A közszolgáltató ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

[...]”

12 A 2014/25 irányelvnek „A [2014/24] irányelv szerinti kizárási okok és kiválasztási szempontok alkalmazása” című 80. cikke az (1) bekezdésében előírja:

„A minősítési rendszerben minősítést kérelmező gazdasági szereplők kizárására és kiválasztására vonatkozó objektív szabályok és szempontok, valamint a nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárás, a versenypárbeszéd vagy az innovációs partnerség során a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők kizárására és kiválasztására vonatkozó objektív szabályok és szempontok tartalmazhatják a [2014/24] irányelv 57. cikke szerinti kizárási okokat, az ott előírt feltételekkel.

[...]

Ha a tagállamok úgy kívánják, a szempontoknak és szabályoknak szintén tartalmazniuk kell a [2014/24] irányelv 57. cikkének (4) bekezdése szerinti kizárási okokat, az abban a cikkben előírt feltételekkel.”

A német jog

13 a 2013. június 26-i Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény; BGBl. 2013. I, 1750. o.) az alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: GWB) az 1. §-ában előírja:

„Tilos minden olyan, vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulása által meghozott döntés, illetve vállalkozások közötti összehangolt magatartás, amelynek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.”

14 A GWB 124. §-ának (1) bekezdése, amely a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését ülteti át a német jogba, 4. pontjában ekképp rendelkezik:

„Az arányosság elvét szem előtt tartva, az ajánlatkérő szervek bármikor kizárhatnak egy vállalkozást a közbeszerzési eljárásban való részvételből, ha:

[...]

4. az ajánlatkérő szervnél kellően megalapozott tények állnak rendelkezésre annak megállapítására, hogy a vállalkozás megállapodást kötött más vállalkozásokkal a verseny akadályozására, korlátozására vagy torzítására irányuló célból vagy hatással;

[...]

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 15 2019. december 19-én Aichach-Friedberg járás ajánlati felhívást tett közzé autóbusszal végzett tömegközlekedési szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződés nyílt eljárás útján történő odaítélése céljából, amelynek becsült értéke meghaladja a 2014/24 irányelv 4. cikkének c) pontjában előírt értékhatárt.
- 16 J saját nevében eljáró vállalkozó, a K. Reisen pedig egy autóbusz-közlekedéssel foglalkozó korlátolt felelősségű társaság, amelynek ügyvezetője és egyedüli tagja J.
- 17 202. február 20-án mind J, mind pedig a K. Reisen ajánlatot nyújtott be a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény vonatkozásában, ugyanazon személy, nevezetesen J. közvetítésével. 2019. november 1-jén J-vel szemben fizetéseképtelenségi eljárás indult, és 2019. december 1-jei határozatával a vagyonfelügyelő engedélyezte, hogy J önálló tevékenységet folytasson. Ajánlatában J úgy nyilatkozott, hogy vállalkozásával szemben nem kezdeményeztek, és nem indult fizetéseképtelenségi eljárás.
- 18 2020. április 2-án egyfelől arról tájékoztatták J-t és a K. Reisent, hogy ajánlataikat a versenyszabályok megsértése miatt elutasították, mivel az ajánlatokat ugyanaz a személy készítette, másfelől pedig arról, hogy a szóban forgó szerződést az E. GmbH & Co. KG-nak ítélik oda.
- 19 J és a K. Reisen, miután panaszt nyújtottak be, amelyet elutasítottak, jogorvoslati kérelmet nyújtottak be a Vergabekammer Südbayernhez (dél-bajorországi közbeszerzési tanács, Németország). 2021. január 12-i határozatával ez utóbbi helyt adott e jogorvoslati kérelemnek, és Aichach-Friedberg járást arra kötelezte, hogy ezen ajánlattevők ajánlatait vegye vissza a szóban forgó közbeszerzési eljárásba. E tanács szerint ezen ajánlattevők magatartása különösen a 2018. május 17-i Specializuoetas transportas ítéletre (C-531/16, EU:C:2018:324) tekintettel nem tartozik az EUMSZ 101. cikk hatálya alá, mivel azok egyetlen, egységes gazdasági egységet képeznek.
- 20 Aichach-Friedberg járás e határozatot megtámadta a Bayerisches Oberstes Landesgericht (bajor regionális felsőbb bíróság, Németország) előtt. E járás szerint annak lehetővé tétele, hogy két, gazdasági egységet képező ajánlattevő vegyen részt valamely közbeszerzési eljárásban, összeegyeztethetetlen a többi ajánlattevő érdekeivel, és sérti az egyenlő bánásmód elvét, illetve a versenyszabályokat, különösen azért, mert ezen ajánlattevők össze tudják hangolni ajánlataikat.
- 21 J és a K. Reisen azt állítja, hogy a 2018. május 17-i Specializuoetas transportas ítéletre (C-531/16, EU:C:2018:324) tekintettel valamely ajánlattevőnek a versenyszabályok megsértése miatti kizárása csak abban az esetben lehetséges, ha az érintett helyzet az EUMSZ 101. cikk hatálya alá tartozik. Ezenfelül, a 2014/24 irányelvben előírt kizárási okok felsorolásának kimerítő jellegével ellentétes az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása az ajánlattevőkkel szemben.

- 22 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy J és a K. Reisen a Bíróságnak az EUMSZ 101. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében vett gazdasági egységet alkot. E bíróságban az a kérdés merül fel, hogy úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját, hogy az az ott előírt fakultatív kizárási ok alkalmazása tekintetében megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi legyenek az EUMSZ 101. cikk megsértésére vonatkozóan. E bíróság úgy véli, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni, mivel a 2014/24 irányelv e rendelkezése alapján történő kizárás valamely kartelljogi szabály megsértését feltételezi. Márpedig az ilyen jogsértés nem képzelhető el abban az esetben, ha az érintett vállalkozások gazdasági egységet alkotnak, tehát a „csoportkedvezményre” hivatkozhatnak.
- 23 Egyébiránt a kérdést előterjesztő bíróságban az a kérdés merül fel, hogy a fakultatív kizárási okoknak a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében foglalt felsorolása kizárja-e, hogy az egyenlő bánásmód elvére két, egyetlen gazdasági egységet képező ajánlattevő által benyújtott ajánlatok figyelmen kívül hagyásának igazolása érdekében lehessen hivatkozni.
- 24 Konkrétan azt kell meghatározni, hogy a 2008. december 16-i Michaniki ítéletből (C-213/07, EU:C:2008:731, 44. és azt követő pontok) eredő ítélkezési gyakorlat átültethető-e a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésére. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a fakultatív kizárási okoknak a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében foglalt felsorolása és a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló korábbi irányelvekben előírt fakultatív kizárási okok közötti eltérések ellenére az egyenlő bánásmód elvével továbbra is ellentétes a kapcsolódó vállalkozások által benyújtott nem önálló és nem független ajánlatok figyelembevétele.
- 25 Végül azt kell meghatározni, hogy a Bíróságnak a kapcsolt ajánlattevők által benyújtott, nem önálló és nem független ajánlatokra vonatkozó ítélkezési gyakorlata (2018. május 17-i Specializuoetas transportas ítélet, C-531/16, EU:C:2018:324) alkalmazható-e a gazdasági egységet képező ajánlattevők által benyújtott ajánlatokra. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ezen ítéletre tekintettel az egyenlő bánásmód elvével *a fortiori* ellentétes az, hogy a szerződést olyan ajánlattevőknek ítéljék oda, amelyek gazdasági egységet alkotnak, és nem tudnak önálló vagy független ajánlatokat benyújtani.
- 26 E körülmények között a Bayerisches Oberstes Landesgericht (bajor regionális felsőbbíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése [első albekezdésének] d) pontját, hogy az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információkkal kell rendelkeznie annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplők megsértették az EUMSZ 101. cikket?

[Igenlő válasz esetén:]

2) A 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését fakultatív kizárási okokra vonatkozó kimerítő szabályozásként oly módon kell-e értelmezni, hogy az egyenlő bánásmód elve (ezen irányelv 18. cikkének (1) bekezdése) olyan ajánlatok benyújtása esetén, amelyek nem önállóak, és nem is függetlenek, nem képezheti akadályát a szerződés odaítélésének?

- 3) Úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdését, hogy azzal ellentétes, ha a szerződést olyan vállalkozásoknak ítélik oda, amelyek gazdasági egységet képeznek, és amelyek mindegyike ajánlatot nyújtott be?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Előzetes észrevételek

- 27 Kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság a 2014/24 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének és 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése d) pontjának egy autóbusszal végzett tömegközlekedési szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása keretében történő értelmezését kéri.
- 28 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ennek érdekében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket. A Bíróság ezenkívül kénytelen lehet olyan uniós jogi normákat figyelembe venni, amelyekre a nemzeti bíróság a kérdésében nem hivatkozott (lásd ebben az értelemben: 2020. május 14-i T-Systems Magyarország ítélet, C-263/19, EU:C:2020:373, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az autóbusszal végzett szállítás területén közszolgáltatást nyújtó kívánó hálózatok létesítésére vagy üzemeltetésére a 2014/25 irányelv 11. cikke kifejezetten utal azon területek között, amelyekre ezen irányelvet kell alkalmazni. Ennek megfelelően, amennyiben az alapügyben szóban forgó szerződés által az ajánlatkérő a hálózatok ilyen létesítését vagy üzemeltetését kívánja, és e szerződés meghaladja az ezen irányelv 15. cikkének a) pontjában meghatározott értékhatárt, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, meg kell állapítani, hogy az említett szerződés, tárgyára tekintettel, az említett irányelv hatálya alá tartozik.
- 30 E vonatkozásban a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében hivatkozott rendelkezésekre tekintettel először is meg kell állapítani, hogy a 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdését kell értelmezni, amely szerint az ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk, és amely lényegében megfelel a 2014/24 irányelv 18. cikke (1) bekezdése rendelkezéseinek.
- 31 Másodsorban, ami a fakultatív kizárási okokat illeti, a 2014/25 irányelv nem tartalmaz önálló rendelkezést, hanem e tekintetben a 2014/24 irányelvre utal.
- 32 Elsősorban a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése rendelkezik úgy, hogy ha a tagállamok úgy kívánják, a szempontoknak és szabályoknak szintén tartalmazniuk kell a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdése szerinti kizárási okokat, „az abban a cikkben előírt feltételekkel”.
- 33 Meg kell állapítani, hogy „az abban a cikkben előírt feltételekkel” kifejezés az ezen 57. cikk (4) bekezdésében említett feltételekre utal (lásd analógia útján: 2012. december 13-i Forposta és ABC Direct Contact ítélet, C-465/11, EU:C:2012:801, 33. pont).

34 Következésképpen, ha a kérdést előterjesztő bíróság által végzett vizsgálatokat követően úgy tűnik, hogy a 2014/25 irányelvet kell alkalmazni az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárásra, az szükséges, hogy a Bíróság az előterjesztett kérdések hasznos megválaszolása érdekében a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését, és különösen e rendelkezés első albekezdésének d) pontját értelmezze, amely az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben kifejezetten szerepel, mivel a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a 2014/24 irányelv említett rendelkezését az ilyen eljárásokban alkalmazzák.

Az első kérdésről

35 E körülményekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésével összefüggésben, hogy az ezen 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor kellően megalapozott információk alapján megállapítható, hogy egyes gazdasági szereplők megsértették az EUMSZ 101. cikket.

36 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy e bíróságnak az említett 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok terjedelmével kapcsolatos kérdései azon a tényen alapulnak, hogy a GWB 124. §-a (1) bekezdésének 4. pontja, amely az ugyanezen 57. § (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját ülteti át a német jogba, átveszi a GWB 1. §-ában szereplő, a versenyt korlátozó megállapodások tilalmának megfogalmazását, amely lényegében az EUMSZ 101. cikket emeli át a német jogba. Márpedig e bíróság arra emlékeztet, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából (2018. május 17-i Specializutas transportas ítélet, C-531/16, EU:C:2018:324, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) az következik, hogy ez utóbbi cikk nem alkalmazható, ha az általa tiltott megállapodásokat olyan vállalkozások hajtják végre, amelyek, mint a jelen ügyben is, gazdasági egységet alkotnak.

37 Mindenekelőtt arra kell emlékeztetni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja értelmében az ajánlatkérő szerv kizárhat gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására, ha az ajánlatkérő szervnek kellően megalapozott információi vannak annak megállapításához, hogy a gazdasági szereplő más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött.

38 Meg kell állapítani, hogy e rendelkezés általánosságban vonatkozik „más gazdasági szereplőkkel [kötött,] a verseny torzítására irányuló megállapodásokra”. Szövege nem említi az EUMSZ 101. cikket, és különösen, ez utóbbival ellentétben, nem követeli meg, hogy e megállapodások e cikk értelmében véve „vállalkozások közöttiek” legyenek, és „hatással lehe[ssenek] a tagállamok közötti kereskedelemre”.

39 Ebből következik, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja azokra az esetekre utal, amikor a gazdasági szereplők bármilyen versenyellenes megállapodást kötnek, és az nem korlátozható kizárólag az EUMSZ 101. cikkben említett, vállalkozások közötti megállapodásokra.

- 40 Továbbá, a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja mögött meghúzódó célkitűzés is megerősíti ezt az értelmezést.
- 41 A Bíróság megállapította, hogy az ajánlatkérő szerv rendelkezésére álló azon lehetőségnek, illetve azon kötelezettségének, hogy kizárjon egy ajánlatkérőt valamely közbeszerzési eljárásból, elsősorban az a célja, hogy lehetővé váljon számára minden egyes ajánlattevő tisztességének és megbízhatóságának értékelése. Közelebbről, a 2014/24 irányelv 57. cikkének az ezen irányelv (101) preambulumbekendésével együttesen értelmezett (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában hivatkozott fakultatív kizárási ok a nyertes ajánlattevő és az ajánlatkérő szerv közötti viszony egyik alapvető elemén, nevezetesen a nyertes ajánlattevő azon megbízhatóságán alapul, amelyen az ajánlatkérő szerv által belé vetett bizalom nyugszik (lásd ebben az értelemben: 2020. január 30-i Tim ítélet, C-395/18, EU:C:2020:58, 41. pont).
- 42 Ily módon a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontja arra irányul, hogy lehetővé tegye az ajánlatkérő szervek számára az egyes gazdasági szereplők tisztességének és megbízhatóságának értékelését és figyelembevételét annak érdekében, hogy kizárhassák a közbeszerzési eljárásból azokat a nem megbízható ajánlattevőket, akikkel nem tarthatnak fenn bizalmi viszonyt az érintett szolgáltatások megfelelő nyújtása tekintetében a szóban forgó közbeszerzési szerződés teljesítése során.
- 43 Márpedig ez a célkitűzés láthatóan eltér az EUMSZ 101. cikk célkitűzésétől. Ez utóbbi ugyanis arra irányul, hogy elmarasztalja a vállalkozásokat a versenyellenes magatartásaikért, és visszatartsa őket attól, hogy ilyen magatartásokat tanúsítsanak (2021. október 6-i Sumal ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, 37. pont).
- 44 A 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdése d) pontjának célkitűzése tehát e rendelkezés tág értelmezéséhez vezet, amely szerint az ajánlatkérő szerveknek az e rendelkezésben előírt fakultatív kizárási ok keretében figyelembe kell venniük – többek között – a gazdasági szereplők közötti olyan megállapodásokat, amelyek nincsenek hatással a tagállamok közötti kereskedelemre.
- 45 Végül az említett rendelkezés szövegkörnyezetét illetően meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének c) pontjában előírt fakultatív kizárási ok keretében a „szakmai kötelességzegés” fogalmát, amely minden olyan felróható magatartásra vonatkozik, amely befolyásolhatja a szóban forgó gazdasági szereplő szakmai hitelességét, tisztességét vagy megbízhatóságát, tágan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2019. június 4-i Consorzio Nazionale Servizi végzés, C-425/18, EU:C:2019:476, 29. és 30. pont).
- 46 E körülményekre figyelemmel, mivel – amint az a 2014/24 irányelv (101) preambulumbekendéséből kitűnik – a versenyszabályok megsértése – ezen irányelv 57. cikke (4) bekezdésének a jelen ítélet 39. pontjában kifejtett célkitűzésére tekintettel – súlyos szakmai kötelességzegésnek minősülhet, következetlen lenne az e rendelkezés első albekezdésének d) pontjában szereplő „megállapodások” fogalmának olyan szűk értelmezést adni, amely kizárólag vállalkozások közötti, az EUMSZ 101. cikk hatálya alá tartozó megállapodásokra korlátozódik.
- 47 Ez annál is inkább így van, mivel a „gazdasági szereplőnek” a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 10. pontjában meghatározott fogalma nem utal a „vállalkozásnak” az EUMSZ 101. cikk értelmében vett fogalmára.

- 48 Következésképpen meg kell állapítani, hogy bár egy, az EUMSZ 101. cikk értelmében vett megállapodás fennállását úgy kell tekinteni, hogy az a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában szereplő fakultatív kizárási okok közé tartozik, ez utóbbi rendelkezésnek tágabb a terjedelme, amely kiterjed az EUMSZ 101. cikk hatálya alá nem tartozó versenyellenes megállapodások gazdasági szereplők általi megkötésére is. Az a pusztán tény tehát, hogy egy ilyen, két gazdasági szereplő közötti megállapodás nem tartozik e cikk hatálya alá, nem zárja ki, hogy arra kiterjedjen ez a fakultatív kizárási ok.
- 49 Mindazonáltal, annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróság számára, hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24 irányelv e rendelkezése arra az esetre vonatkozik, amikor elegendő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy lehetővé váljon az ajánlatkérő szerv számára, hogy megállapítsa, két vagy több gazdasági szereplő megállapodást kötött a verseny torzítása céljából, ami szükségképpen azt feltételezi, hogy legalább két különböző gazdasági szereplő akarategysége áll fenn.
- 50 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy – amint arra az Európai Bizottság is rámutat – az alapügyben szóban forgóhoz hasonló esetben nem tekinthető úgy, hogy két gazdasági szereplő, akik döntéseiket lényegében ugyanazon természetes személyen keresztül hozzák meg, egymás között „megállapodásokat” köthetnek, mivel úgy tűnik, hogy nem áll fenn két olyan eltérő akarat, amely egységet alkothatna. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a J és a K. Reisen között fennálló kapcsolatra tekintettel lehetséges-e, hogy ilyen megállapodásokat köthetnek a verseny torzítása céljából. Ha nem ez a helyzet, a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok nem alkalmazható a helyzetükre.
- 51 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésével összefüggésben, hogy az ezen 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor kellően megalapozott információk alapján megállapítható, hogy egyes gazdasági szereplők az EUMSZ 101. cikk által tiltott megállapodást kötöttek, ezen ok azonban nem korlátozódik az ezen utóbbi cikkben előírt megállapodásokra.

A második és a harmadik kérdésről

- 52 Második és harmadik kérdésével – amelyeket célszerű együttesen vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésével összefüggésben, hogy ezen 57. cikk (4) bekezdése kimerítően szabályozza a fakultatív kizárási okokat, ami kizárja, hogy az egyenlő bánásmódnak a 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdésében előírt elve akadályát képezze annak, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződést olyan gazdasági szereplőknek ítéljék oda, akik gazdasági egységet alkotnak, és akiknek az ajánlatai, jóllehet azokat külön nyújtották be, sem nem önállóak, sem nem függetlenek.
- 53 A 93/37/EGK irányelv analógiát mutató összefüggésében a Bíróság kimondta, hogy ezen irányelv 24. cikkének első bekezdését, amely a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdéséhez hasonlóan a fakultatív kizárási okok felsorolását tartalmazza, úgy kell értelmezni, hogy az taxatív jelleggel sorolja fel az ajánlattevőnek a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásából való kizárásának megalapozására alkalmas, az ajánlattevő szakmai tevékenységéhez kapcsolódó, objektív körülményeken alapuló okokat. Következésképpen e rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy a

tagállamok vagy az ajánlatkérők e felsorolást más, a szakmai tevékenységgel kapcsolatos szempontokon alapuló kizáró okokkal egészítsék ki (2008. december 16-i Michaniki ítélet, C-213/07, EU:C:2008:731, 43. pont).

- 54 Hasonlóképpen, a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdése kimerítő jelleggel sorolja fel azokat a fakultatív kizárási okokat, amelyek igazolhatják valamely gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásban való részvételből a szakmai képességeire, az összeférhetetlenségre vagy az ezen eljárás előkészítésében való részvételéből következő versenytorzításra vonatkozó objektív tényezők alapján történő kizárását.
- 55 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott azon körülmény, hogy e rendelkezés immár több fakultatív kizárási okot tartalmaz, mint a korábbi, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó uniós irányelvek, semmilyen hatással nem lehet az említett rendelkezésben szereplő felsorolás kimerítő jellegére.
- 56 Tekintettel ugyanis a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő kizárási okok jellegére, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó ugyanazt a megközelítést alkalmazta a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos, egymást követő uniós irányelvekben szereplő különböző kizárási okok vonatkozásában, amely megközelítés lényege, amint azt a Bíróság is megállapította a 2008. december 16-i Michaniki ítéletben (C-213/07, EU:C:2008:731) 42. pontjában, hogy egyfelől csak olyan kizáró okokat határozzanak meg, amelyek az érintett ajánlattevő olyan objektíven megállapítható körülményein vagy magatartásán alapulnak, amelyek kétségessé teszik szakmai megbízhatóságát, illetve a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési beruházások megfelelő kivitelezésére vonatkozó gazdasági vagy pénzügyi alkalmasságát, másfelől pedig, a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződéseket illetően, olyan helyzetet teremthetnek, amely a szóban forgó közbeszerzési eljárás keretében összeférhetetlenséget vagy a verseny torzítását jelenti, amely esetek ezen irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének e) pontjában, illetve 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének f) pontjában szerepelnek.
- 57 Mindazonáltal az a tény, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdésében szereplő fakultatív kizárási okok, amelyekre a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése utal, kimerítő jelleggel kerültek felsorolásra, nem zárja ki, hogy az egyenlő bánásmódnak az ezen utóbbi irányelv 36. cikkének (1) bekezdésében előírt elve akadályát képezhesse annak, hogy a szóban forgó szerződést olyan gazdasági szereplőknek ítéljék oda, akik gazdasági egységet alkotnak, és akiknek az ajánlatai, bár azokat külön nyújtották be, nem önállóak és nem is függetlenek.
- 58 Egy ilyen kimerítő jellegű felsorolás ugyanis nem zárja ki a tagállamok azon lehetőségét, hogy e kizárási okok mellett olyan anyagi szabályokat tartsanak fenn vagy olyan új szabályokat állapítsanak meg, amelyek célja – többek között – a közbeszerzések területén az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elve, valamint az átláthatóság elve tiszteletben tartásának biztosítása, amely elvek a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaira vonatkozó uniós irányelvek alapját képezik, feltéve hogy az arányosság elvét tiszteletben tartják (lásd analógia útján: 2009. május 19-i Assitur ítélet, C-538/07, EU:C:2009:317, 21. pont; 2018. február 8-i Lloyd's of London ítélet, C-144/17, EU:C:2018:78, 30. pont).
- 59 Közelebbről, kapcsolt ajánlattevők esetében sérülne az egyenlő bánásmódnak a 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdésében előírt elve, ha elfogadható lenne, hogy a kapcsolt ajánlattevők összehangolt vagy megállapodáson alapuló, azaz nem önálló vagy független ajánlatokat

nyújthatnak be, amelyek ily módon jogosulatlan előnyöket biztosíthatnak számukra más ajánlattevőkkel szemben (lásd analógia útján: 2018. május 17-i Specializuotas transportas ítélet, C-531/16, EU:C:2018:324, 29. pont).

- 60 Ennek keretében az arányosság elvének tiszteletben tartása tehát megköveteli, hogy az ajánlatkérő hatóság annak meghatározása érdekében vizsgálja meg és értékelje a tényeket, hogy a két szervezet közötti viszony konkrétan befolyásolta-e az érintett vállalkozások által az ugyanazon közbeszerzési eljárásban benyújtott egyes ajánlatok tartalmát, az ilyen befolyás megállapítása – bármilyen formában is került arra sor – elegendő ahhoz, hogy az említett vállalkozásokat kizárják az eljárásból (lásd ebben az értelemben: 2009. május 19-i Assitur ítélet, C-538/07, EU:C:2009:317, 32. pont; 2018. február 8-i Lloyd’s of London ítélet, C-144/17, EU:C:2018:78, 38. pont).
- 61 Annak megállapítása ugyanis, hogy az ajánlattevők közötti kapcsolatok befolyásolták az ugyanazon eljárás keretében benyújtott ajánlatokat, elegendő ahhoz, hogy ezen ajánlatokat az ajánlatkérő szerv ne vehesse figyelembe, mivel azokat – abban az esetben, ha kapcsolt ajánlattevőktől származnak – teljesen önállóan és függetlenül kell benyújtani (lásd ebben az értelemben: 2018. május 17-i Specializuotas transportas ítélet, C-531/16, EU:C:2018:324, 38. pont).
- 62 E megfontolások még inkább alkalmazandók azon ajánlattevők helyzetére, amelyek nem csupán kapcsolódnak egymáshoz, hanem gazdasági egységet is alkotnak.
- 63 Ennek megfelelően, abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság a szükséges vizsgálatokat és értékeléseket követően arra a következtetésre jut, hogy az alapügyben szóban forgó ajánlatokat nem önállóan és függetlenül nyújtották be, a 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az, ha a szóban forgó szerződést az ilyen ajánlatokat benyújtó ajánlattevőknek ítélik oda.
- 64 A fenti megfontolásokra figyelemmel az első és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését a 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy ezen 57. cikk (4) bekezdése kimerítő jelleggel szabályozza a fakultatív kizárási okokat, amelyek igazolhatják valamely gazdasági szereplőnek a szakmai képességeire, az összeférhetetlenségre vagy az ezen eljárás előkészítésében való részvételéből következő versenytorzításra vonatkozó objektív tényezők alapján történő kizárását. Mindazonáltal az említett 57. cikk (4) bekezdése nem zárja ki, hogy az egyenlő bánásmódnak a 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdésében előírt elve akadályát képezze annak, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződést olyan gazdasági szereplőknek ítélik oda, akik gazdasági egységet alkotnak, és akiknek az ajánlatai, jóllehet azokat külön nyújtották be, sem nem önállóak, sem nem függetlenek.

A költségekről

- 65 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) A 2017. december 18-i (EU) 2017/2365 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 57. cikke (4) bekezdése első albekezdésének d) pontját a 2017. december 18-i (EU) 2017/2364 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

az ezen 57. cikk (4) bekezdése első albekezdésének d) pontjában előírt fakultatív kizárási ok kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor kellően megalapozott információk alapján megállapítható, hogy egyes gazdasági szereplők az EUMSZ 101. cikk által tiltott megállapodást kötöttek, ezen ok azonban nem korlátozódik az ezen utóbbi cikkben előírt megállapodásokra.

- 2) A 2017/2365 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított 2014/24 irányelv 57. cikkének (4) bekezdését a 2017/2364 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított 2014/25 irányelv 80. cikke (1) bekezdésének harmadik bekezdésével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

ezen 57. cikk (4) bekezdése kimerítő jelleggel szabályozza a fakultatív kizárási okokat, amelyek igazolhatják valamely gazdasági szereplőnek a szakmai képességeire, az összeférhetetlenségre vagy az ezen eljárás előkészítésében való részvételéből következő versenytorzításra vonatkozó objektív tényezők alapján történő kizárását. Mindazonáltal az említett 57. cikk (4) bekezdése nem zárja ki, hogy az egyenlő bánásmódnak a 2017/2364 felhatalmazáson alapuló rendelettel módosított 2014/25 irányelv 36. cikkének (1) bekezdésében előírt elve akadályát képezze annak, hogy a szóban forgó közbeszerzési szerződést olyan gazdasági szereplőknek ítéljék oda, akik gazdasági egységet alkotnak, és akiknek az ajánlatai, jöllehet azokat külön nyújtották be, sem nem önállóak, sem nem függetlenek.

Aláírások