



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (tizedik tanács)

2023. november 23.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – Közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárások – 2014/25/EU irányelv – Az 57. cikk (3) bekezdése – Olyan közszolgáltató ajánlatkérő, amelynek a székhelye a nevében és javára eljáró központi beszerző szerv székhelyétől eltérő tagállamban található – Jogorvoslati eljárásokhoz való hozzáférés – Alkalmazandó eljárási szabályok és a jogorvoslati szervek hatásköre”

A C-480/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2022. július 18-án érkezett, 2022. június 23-i határozatával terjesztett elő

az **EVN Business Service GmbH**,

az **Elektra EOOD**,

a **Penon EOOD**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (tizedik tanács),

tagjai: Csehi Z. tanácselnök (előadó), M. Ilešič és D. Gratsias bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az EVN Business Service GmbH képviseletében W. Schwartz Rechtsanwalt,
- az Elektra EOOD képviseletében O. Radinsky Rechtsanwalt,
- az osztrák kormány képviseletében A. Posch, J. Schmoll és M. Winkler-Unger, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

– az Európai Bizottság képviselőjében G. Gattinara 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 különösen a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási 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 (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.) 57. cikke (3) bekezdésének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az osztrák jog szerinti, Ausztriában székhellyel rendelkező EVN Business Service GmbH (a továbbiakban: EBS) által és két, Bulgáriában letelepedett társaság által a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) azon határozataival szemben indított több kereset keretében terjesztették elő, amelyekben ez utóbbi, mint a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatban eljáró jogorvoslati szerv, megállapította hatáskörének hiányát.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 92/13 irányelv

- 3 A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 181., 88. o.) módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól [helyesen: közbeszerzési eljárásairól] szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 76., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 315. o.; a továbbiakban: 92/13 irányelv) tartalmazza „A jogorvoslati eljárások alkalmazási köre és rendelkezésre állása” című 1. cikket, amelynek (1) bekezdésének első és negyedik albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv a [2014/25 irányelvben] említett szerződésekre alkalmazandó, az említett irányelv 18–24. cikkével, 27–30. cikkével, 34. vagy 55. cikkével összhangban kizárt szerződések kivételével.

[...]

A tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a 2014/25/EU irányelv vagy a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében a közszolgáltató ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben az ezen irányelv 2–2f. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslat legyen igénybe

vehető azon az alapon, hogy ezek a döntések megsértették a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jogot vagy az e jogot átültető nemzeti jogszabályokat.”

A 2014/25 irányelv

4 A 2014/25 irányelv (78) és (82) preambulumbekzdése a következőket mondja ki:

„(78) A legtöbb tagállamban egyre gyakrabban alkalmazzák a központosított beszerzési technikákat. A központi beszerző szervek feladata, hogy – díjazás ellenében vagy anélkül – beszerzéseket bonyolítsanak le, dinamikus beszerzési rendszereket kezeljenek, vagy szerződéseket/keretmegállapodásokat ítélnék oda más ajánlatkérő szervek vagy közszolgáltató ajánlatkérők nevében. Azon közszolgáltató ajánlatkérőknek, amelyek nevében keretmegállapodást kötnek, lehetőséget kell kapniuk, hogy a keretmegállapodást egyszeri vagy rendszeres vásárlások céljára használják. Tekintetbe véve a beszerzések nagy mennyiségét, e módszerek segíthetik a verseny fokozását és szakszerűbbé kell tenniük a közbeszerzést. Rendelkezni kell tehát a közszolgáltató ajánlatkérők által igénybe vehető központi beszerző szervek uniós fogalom meghatározásáról, és világossá kell tenni, hogy a központi beszerző szervek két különböző módon működnek.

Egyrészt működhetnek vásárlással, raktározással és viszonteladással foglalkozó nagykereskedőként, másrészt működhetnek közvetítőként, aminek keretében szerződéseket ítélnék oda, dinamikus beszerzési rendszereket működtetnek, vagy a közszolgáltató ajánlatkérők által használandó keretmegállapodásokat kötnek.

A közvetítői szerep bizonyos esetekben jelentheti azt, hogy a központi beszerző szerv az érintett közszolgáltató ajánlatkérőktől kapott részletes utasítások nélkül, önállóan bonyolítja le az odaítélési eljárásokat; más esetekben pedig azt, hogy az érintett ajánlatkérőktől kapott részletes utasítások alapján, azok nevében és számlájára bonyolítja le az odaítélési eljárásokat.

Ezenkívül meg kell állapítani azokat a szabályokat, amelyek a központi beszerző szerv és a központi beszerző szerven keresztül beszerzést bonyolító közszolgáltató ajánlatkérők között az ezen irányelv szerinti kötelezettségek betartásával kapcsolatos felelősség megosztására vonatkoznak, a jogorvoslatokkal kapcsolatban is. Amennyiben a központi beszerző szerv kizárólagos felelősséggel tartozik a közbeszerzési eljárások lefolytatásáért, akkor az eljárások jogszerűségéért szintén kizárólagos és közvetlen felelősséggel kell tartoznia. Ha a közszolgáltató ajánlatkérő folytatja le az eljárás bizonyos részeit – például egy keretmegállapodás alapján újból megindítja a versenyt vagy egy dinamikus beszerzési rendszer alapján egyedi szerződéseket ítélnék oda –, akkor továbbra is felel az általa lebonyolított szakaszokért.

[...]

(82) Amikor különböző tagállambeli közszolgáltató ajánlatkérők közösen ítélnék oda közbeszerzési szerződéseket, jelenleg a nemzeti jogszabályok ütközései miatt konkrét jogi nehézségekkel kell szembenéznük. Annak ellenére, hogy [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.)] hallgatólágon megengedte a határokon átnyúló

közös közbeszerzést, a közszolgáltató ajánlatkérők számára továbbra is jelentős jogi és gyakorlati problémákat jelent, hogy más tagállamok központi beszerző szerveitől vásároljanak, vagy közösen ítélik oda a közbeszerzési szerződéseket. Annak érdekében, hogy a közszolgáltató ajánlatkérők maximálisan kihasználhassák a belső piacon rejlő lehetőségeket a méretgazdaságosság, valamint az előnyök és a kockázatok megosztása szempontjából, nem utolsósorban azon innovatív projektek esetében, amelyek az egyetlen közszolgáltató ajánlatkérő által észszerűen vállalhatónál több kockázattal járnak, a fenti nehézségeket orvosolni kell. Ezért a határokon átnyúló közös közbeszerzésre vonatkozó új szabályokat kell megállapítani, amelyek megkönnyítik a közszolgáltató ajánlatkérők közötti együttműködést, valamint a beszállítók és szolgáltatók számára szóló, határokon átnyúló üzleti lehetőségek teremtésével elősegítik a belső piac előnyeinek jobb kihasználását. Ezekben a szabályokban meg kell határozni a központi beszerző szervek határokon átnyúló igénybevételének a feltételeit, és ki kell jelölni a határokon átnyúló közös eljárások eseteiben alkalmazandó közbeszerzési jogot, beleértve a jogorvoslatra alkalmazandó jogot, kiegészítve ezáltal [a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.) szóló, 2008. június 17-i 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2008. L 177., 6. o.; helyesbítés: HL 2009. L 309., 87. o.)] kollíziós szabályait. Emellett a különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérői a nemzeti vagy uniós jog hatálya alatt közös jogi szervezeteket hozhatnak létre. Az ilyen közös közbeszerzésekre különös szabályokat kell alkotni.

A közszolgáltató ajánlatkérők nem használhatják fel a határokon átnyúló közös közbeszerzésre irányuló lehetőségeket az uniós joggal összhangban álló azon kötelező közjogi szabályok megkerülésére, amelyek az elhelyezkedésük szerinti tagállamban rájuk nézve alkalmazandók. Ilyen szabályok lehetnek például az átláthatóságra és a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezések vagy az érzékeny beszerzések nyomonkövethetőségére vonatkozó különleges előírások.”

5 A 2014/25 irányelv „Fogalm meghatározások” című 2. cikke a következőket írja elő:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

[...]

10. »központosított beszerzési tevékenység«: az egyik alábbi formában folytatott, állandó jellegű tevékenység:

- a) közszolgáltató ajánlatkérőknek szánt áruk beszerzése és/vagy szolgáltatások megrendelése;
- b) a közszolgáltató ajánlatkérőknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése vagy keretmegállapodások megkötése;

[...]

12) »központi beszerző szerv«: az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti közszolgáltató ajánlatkérő vagy [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.; helyesbítések: HL 2020. L 211., 22. o.; HL 2015. L 275., 68. o.)] 2. cikkének (1) bekezdésének 1. pontja szerinti ajánlatkérő szerv, amely központosított és – adott esetben – járulékos beszerzési tevékenységet végez.

A központi beszerző szerv által központosított beszerzési tevékenység céljából végzett beszerzés a 8–14. cikk szerinti tevékenység folytatása céljából való beszerzésnek minősül. A 18. cikk nem alkalmazandó a központi beszerző szerv által, központosított beszerzési tevékenység teljesítése céljából végzett beszerzésre;

[...]

6 A 2014/25 irányelv „Közszolgáltató ajánlatkérők” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában »közszolgáltató ajánlatkérők« az alábbi jogalanyok:

a) ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, és a 8–14. cikkben említett tevékenységek valamelyikét folytatják;

b) amennyiben nem ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, egy vagy több olyan tevékenységet is folytatnak, amely a 8–14. cikkben említettek között szerepel, és valamely tagállam illetékes hatósága által odaítélt, különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek.

(2) »közvállalkozás«: bármely vállalkozás, amely felett az ajánlatkérő szervek a vállalkozásban birtokolt tulajdonjoguk, pénzügyi részesedésük vagy a vállalkozásra irányadó szabályok révén közvetlen vagy közvetett módon jelentős befolyást gyakorolnak.

[...]

7 Az ezen irányelv „Különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérőinek részvételével zajló beszerzések” című 57. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A 28–31. cikk sérelme nélkül, különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérői közösen is odaítélhetnek szerződéseket az ebben a cikkben meghatározott valamely módon.

A közszolgáltató ajánlatkérők nem alkalmazhatják az ebben a cikkben meghatározott eszközöket abból a célból, hogy elkerüljék az uniós joggal összhangban álló azon kötelező közjogi rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a tagállamukban a hatálya alá tartoznak.

(2) A tagállamok nem tilthatják meg a közszolgáltató ajánlatkérőik számára, hogy igénybe vegyenek más tagállamokban található központi beszerző szervek által kínált központosított beszerzési tevékenységeket.

A közszolgáltató ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban található központi beszerző szerv által kínált központosított beszerzési tevékenységek tekintetében azonban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kikötik, hogy ajánlatkérőik kizárólag a 2. cikk 10. pontjának a) vagy b) alpontjában meghatározottak szerinti központosított beszerzési tevékenységeket vehetik igénybe.

(3) Amennyiben más tagállamban található központi beszerző szerv központosított beszerzési tevékenységet nyújt, annak azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található.

Azon tagállam nemzeti rendelkezései, amelyben a központi beszerző szerv található, a következőkre is alkalmazandók:

- a) szerződés odaítélése dinamikus beszerzési rendszer keretében;
- b) eljárás újbóli megindítása keretmegállapodás esetében.”

Az osztrák jog

- 8 A 2018. augusztus 20-i Bundesvergabegesetz 2018 (a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló 2018. évi szövetségi törvény; BGBl. I, 65/2018.; a továbbiakban: 2018. évi BVergG) „Több ágazati ajánlatkérő határokon átnyúló közös közbeszerzése” című 180. §-ának (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a 2014/25/EU irányelv 2. cikkének 12. pontjában említett, egy másik uniós tagállamban vagy az EGT-megállapodás más szerződő államában székhellyel rendelkező központi beszerző szerv egy közszolgáltató ágazati ajánlatkérő részére központosított beszerzési tevékenységet végez

1. a közbeszerzési eljárás menetét

[...]

a központi beszerző szerv székhelye szerinti állam szabályozása határozza meg.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 9 *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2020. május 22-én közzétett hirdetménnyel villanszerelési munkák, valamint az azokhoz kapcsolódó építési és bontási munkák elvégzése céljából keretmegállapodásra irányuló közbeszerzési eljárást indítottak. A szerződés (területileg) 36 tételre oszlott, amelyek teljesítésének helye Bulgáriában volt. A szerződés értéke meghaladta azt az értékhatárt, amely felett az uniós jog közbeszerzési eljárásra és közzétételre vonatkozó szabályai alkalmazandók.
- 10 A bolgár jog szerinti, Bulgáriában székhellyel rendelkező részvénytársaság, az Elektrorazpredelenie Yug EAD (a továbbiakban: ER Yug) e közbeszerzési eljárás keretében közszolgáltató ajánlatkérő volt.
- 11 Az osztrák jog szerinti EBS társaság, amelynek a székhelye Ausztriában található, e közbeszerzési eljárásban az ER Yug képviselőjeként központi beszerző szervként járt el.
- 12 Mind az ER Yug, mind az EBS közvetlenül 100%-ban az EVN AG tulajdonában van, amely maga 51%-ban a Land Niederösterreich (Alsó-Ausztria tartomány, Ausztria) tulajdonában van.
- 13 Az ajánlati felhívás értelmében az EBS feladata volt az ajánlati felhívás lebonyolítása és végrehajtása, míg a kért szolgáltatásokra vonatkozó szerződést az ER Yug-gal mint ágazati közszolgáltató ajánlatkérővel kellett megkötöni. Ebben az ajánlati felhívásban a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szervként a Landesverwaltungsgericht Niederösterreichet (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság) jelölték ki. Azt is előírták, hogy „a közbeszerzési eljárásra és az abból eredő valamennyi követelésre” az osztrák jogot, a „szerződés teljesítésére” pedig a bolgár jogot kell alkalmazni.

- 14 A keretszerződés szerinti különböző tételekre az Elektra EOOD és a Penon EOOD, két bolgár vállalkozás ajánlatokat nyújtott be. A 2020. július 28-i és 30-i határozatokkal arról tájékoztatták őket, hogy ajánlataikat nem fogadták el.
- 15 Az e határozatok megsemmisítése iránti kérelmeiket a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság) a 2020. szeptember 23-i végzéseivel elutasította, amely bíróság e tekintetben megállapította hatáskörének hiányát.
- 16 E bíróság úgy ítélte meg, hogy azzal a kérdéssel fordultak hozzá, hogy valamely bolgár vállalkozás köthet-e Bulgáriában letelepedett közszolgáltató ajánlatkérővel olyan szerződést, amelyet e tagállamban kell teljesíteni, és amely ugyanezen állam jogának a hatálya alá tartozik. Márpedig az említett bíróság szerint hatáskörének ilyen körülmények közötti elfogadása súlyosan sértené a Bolgár Köztársaság szuverenitását, és ütközne a nemzetközi jog által elismert területiség elvével. Az a tény, hogy Alsó-Ausztria tartomány ellenőrzést gyakorol az ER Yug felett, egyáltalán nem érinti ugyanezen bíróságnak a külföldi székhelyű vállalkozásokkal kötött szerződések odaítélése területén fennálló hatáskörét.
- 17 Ezenkívül a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdéséhez hasonlóan a 2018. évi BVergG 180. §-ának (2) bekezdése olyan szabályt ír elő, amely azon központosított beszerzési tevékenységekre vonatkozik, amelyeket egy ágazati közszolgáltató ajánlatkérő javára olyan központi beszerző szerv végez, amelynek a székhelye ezen ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban található. Ugyanakkor e szabály a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó anyagi jog előírására szorítkozik, anélkül hogy pontosítaná az esetleges jogorvoslati eljárásra alkalmazandó eljárási jogot. Kétségtelen, hogy a 2014/25 irányelv (82) preambulumbekkezdése a „jogorvoslatokra” alkalmazandó szabályozás megnevezésére utal, anélkül azonban, hogy azt ezen irányelv szövege maga is átvette volna. Egyébiránt a „központosított beszerzési tevékenységek” említett irányelv 57. cikkében szereplő fogalma nem említi a jogorvoslati eljárást.
- 18 Az Elektra, a Penon és az EBS a fent említett végzésekkel szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Verwaltungsgerichtshofhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria). Benyújtották a Bolgár Köztársaság legfelsőbb közigazgatási bírósága azon határozatának hiteles fordítását, amely helybenhagyta a bolgár közbeszerzési ellenőrző hatóság hatáskörének a szóban forgó közbeszerzési ügyben való hiányát megállapító határozatát.
- 19 E felek azzal érvelnek, hogy – tekintettel az arra irányuló célkitűzésére, hogy egységes szabályozást írjon elő a határokon átnyúló központosított beszerzésekre – a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését, és következésképpen a 2018. évi BVergG 180. §-ának (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok nem kizárólag magára a közbeszerzési eljárásra vonatkoznak, hanem arra a jogorvoslati eljárásra is, amely esetlegesen az ilyen odaítélést követheti. Mivel a központi beszerző szervnek a közbeszerzésekre vonatkozó osztrák anyagi jogot kell alkalmaznia, az osztrák eljárásjog értelmében a jogorvoslati eljárást osztrák jogorvoslati bíróság előtt kell lefolytatni. Így a központi beszerző szerv székhelye a meghatározó területi kapcsoló tényező.

20 E körülmények között a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a [2014/25] irányelv 57. cikkének (3) bekezdését, hogy akkor valósul meg »más tagállamban« található központi beszerző szerv által nyújtott központosított beszerzési tevékenység, ha az ajánlatkérő – a felette gyakorolt ellenőrzés betudásának kérdésétől függetlenül – más tagállamban rendelkezik székhellyel, mint a központi beszerző szerv?

2) Az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén:

A [92/13] irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásra és a jogorvoslati szerv joghatóságára vonatkozó jogszabályokra is kiterjed-e a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdésében foglalt azon kollíziós szabály hatálya, amely szerint amennyiben más tagállamban található központi beszerző szerv »központosított beszerzési tevékenységet« nyújt, annak azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található.

3) Az első vagy második kérdésre adandó nemleges válasz esetén:

Úgy kell-e értelmezni a 92/13 irányelvet, és különösen ezen irányelv 1. cikke (1) bekezdésének negyedik albekezdését, hogy a joghatóságnak, amellyel valamely nemzeti jogorvoslati szerv az ajánlatkérő által hozott döntésekkel szemben igénybe vett jogorvoslat tekintetében rendelkezik, a jogorvoslati szerv tagállamában székhellyel rendelkező valamennyi ajánlatkérőre ki kell terjednie, vagy a joghatóság fennállása attól függ, hogy a jogorvoslati szerv tagállamának betudandó regionális hatóság, illetve közjogi szerv gyakorol-e (a 2014/25 irányelv 3. cikke 4. pontjának c) alpontja, illetve 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett) jelentős befolyást az ajánlatkérő felett?”

Az első kérdésről

21 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérői általi közös közbeszerzés keretében a központosított beszerzési tevékenységet „más tagállamban található” központi beszerző szerv végzi, ha a közszolgáltató ajánlatkérő – a felette a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállamban található közjogi szerv által gyakorolt ellenőrzéstől függetlenül – a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel.

22 A 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése szerint amennyiben más tagállamban található központi beszerző szerv központosított beszerzési tevékenységet nyújt, annak azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található. Azon tagállam nemzeti rendelkezései, amelyben a központi beszerző szerv található, a szerződés dinamikus beszerzési rendszer keretében való odaítélésére, valamint keretmegállapodás alapján a verseny újbóli megnyitására is alkalmazandók.

23 A „központi beszerző szerv” fogalmát a 2014/25 irányelv 2. cikkének 12. pontja úgy határozza meg, mint az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett közszolgáltató ajánlatkérő, vagy a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 1. pontja szerinti ajánlatkérő szerv, amely központosított és – adott esetben – járulékos beszerzési tevékenységet végez.

- 24 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság fő kétsége arra vonatkozik, hogy miként lehet különbséget tenni a közszolgáltató ajánlatkérő székhelye szerinti tagállam és a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam között. Másként fogalmazva, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének alkalmazása szempontjából milyen kapcsoló elvet kell alkalmazni a közszolgáltató ajánlatkérő és valamely tagállam között.
- 25 Az alapeljárásban részt vevő felek és az egyéb érintett felek egyetértenek abban, hogy a kapcsoló elvet azon helynek kell képeznie, ahol a közszolgáltató ajánlatkérő található, és hogy ebben az összefüggésben nincs jelentősége annak, hogy ezen ajánlatkérő egy másik tagállamban található ajánlatkérő tulajdonában van-e, és adott esetben milyen módon és milyen mértékben. Így a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdésében foglalt szabályt akkor kell alkalmazni, ha a központi beszerző szerv és a másik közszolgáltató ajánlatkérő különböző tagállamokban – mint a jelen ügyben Ausztriában és Bulgáriában – található.
- 26 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy mind a központi beszerző szerv, mind pedig a közbeszerzési eljárást lefolytató ajánlatkérő a 2014/25 irányelv értelmében vett ajánlatkérő szervek, így a tagállamhoz kapcsoló elv ezen ajánlatkérők közül egyik vagy másik esetében sem lehet eltérő.
- 27 Egyébiránt ezen irányelv 57. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a közszolgáltató ajánlatkérők nem folyamodhatnak határokon átnyúló szerződések közös odaítéléséhez annak érdekében, hogy elkerüljék az uniós joggal összhangban álló azon kötelező közjogi rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a „tagállamukban” a hatálya alá tartoznak. E cikk (2) bekezdése „a közszolgáltató ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban” található központi beszerző szerv által kínált központosított beszerzési tevékenységekre vonatkozik.
- 28 Azon körülmény ellenére, hogy a 2014/25 irányelv ily módon a közszolgáltató ajánlatkérő valamely tagállamhoz való kapcsolásának meghatározása céljából néha eltérő kifejezéseket használ, ideértve annak különböző nyelvi változatait is, e kifejezések arra engednek következtetni, hogy az uniós jogalkotó által alkalmazott kapcsoló elv területi jellegű, ami egyébként megfelel az ezen irányelv 57. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből lényegében következő azon általános szabálynak, amely szerint valamennyi közszolgáltató ajánlatkérőnek tiszteletben kell tartania a székhelye szerinti tagállamban hatályos szabályokat.
- 29 Következésképpen, amikor az alapügyben szereplőhöz hasonló esetben a központi beszerző szerv és a közszolgáltató ajánlatkérő különböző tagállamokban található, úgy kell tekinteni, hogy központi beszerző szerv közvetítésével történő, határokon átnyúló szerződés odaítéléséről van szó.
- 30 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az említett irányelvből, és különösen annak 57. cikkéből nem következik, hogy a közszolgáltató ajánlatkérő felett ellenőrzést gyakorló regionális hatóságnak vagy közjogi szervnek egy adott tagállamhoz való tartozása az ilyen ajánlatkérőre vonatkozó kapcsoló elv releváns kritériumának minősül. Márpedig, amikor az uniós jogalkotó a közszolgáltató ajánlatkérő és egy másik ajánlatkérő közötti kapcsolat fennállására vonatkozó szempontot kívánta alkalmazni, azt kifejezetten alkalmazta, amint ugyanezen irányelv 4. cikkének (2) bekezdése keretében tette.
- 31 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérői általi közös közbeszerzés keretében a központosított beszerzési tevékenységet „más

tagállamban található” központi beszerző szerv végzi, ha a közszolgáltató ajánlatkérő a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel, függetlenül adott esetben az ezen ajánlatkérők valamelyike felett ellenőrzést gyakorló harmadik ajánlatkérő székhelyétől.

A második kérdésről

- 32 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelkezésben foglalt azon kollíziós szabály, amelynek értelmében a központi beszerző szerv központi beszerzési tevékenységeit a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően végzik, kiterjed az e tevékenységekre vonatkozó, a 92/13 irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokra.
- 33 Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése nem határozza meg kifejezetten, hogy a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezései a 92/13 irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokat, illetve a jogorvoslati szerv hatáskörét is szabályozzák-e.
- 34 Az e rendelkezésben hivatkozott „központosított beszerzési tevékenységeket” a 2014/25 irányelv 2. cikkének 10. pontja olyan állandó jellegű tevékenységekként határozza meg, amelyek vagy az ajánlatkérőknek szánt áruk és/vagy szolgáltatások beszerzésének formáját, vagy az ilyen ajánlatkérőknek szánt, építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése vagy keretmegállapodások megkötése formáját öltik.
- 35 Igaz ugyan, hogy a szó szerinti értelmezés alapján úgy tűnik, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése kizárólag a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos anyagi jogra vonatkozik, annak szövege azonban nem zárja ki, hogy e rendelkezés kiterjed mind a 92/13 irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokra vonatkozó jogszabályokra, mind pedig a jogorvoslati szerv hatáskörére.
- 36 E körülmények között az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2023. június 29-i Interfel ítélet, C-501/22–C-504/22, EU:C:2023:531, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Egyébiránt az állandó ítélkezési gyakorlatból az is következik, hogy valamely uniós jogi rendelkezés különböző lehetséges értelmezései közül azt kell előnyben részesíteni, amely alkalmas e rendelkezés tényleges érvényesülésének biztosítására (2023. június 29-i Interfel ítélet, C-501/22–C-504/22, EU:C:2023:531, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 38 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2014/25 irányelv (78) preambulumbekzdésének megfelelően szabályokat kell megállapítani az ezen irányelv szerinti kötelezettségeknek való megfeleléssel kapcsolatos felelősségeknek – beleértve a jogorvoslat területén is – a központi beszerző szerv és a központi beszerző szervtől vagy rajta keresztül beszerzést bonyolító ajánlatkérők közötti megosztására vonatkozóan.

- 39 Ugyanezen preambulumbekzdés két esetet foglal magában, az elsőt az a körülmény jellemzi, hogy kizárólag a központi beszerző szerv felelős a közbeszerzési eljárások lefolytatásáért, a másodikat pedig az, hogy a közszolgáltató ajánlatkérő folytatja le az eljárás bizonyos részeit, például egy keretmegállapodás alapján újból megindítja a versenyt, vagy dinamikus beszerzési rendszer alapján egyedi szerződéseket ítél oda. Az első esetben egyedül a központi beszerző szervnek kell viselnie az eljárások jogszerűségéért való közvetlen felelősséget, a második esetben pedig továbbra is felelősnek kell maradnia az eljárás általa folytatott szakaszaiért.
- 40 Ezenkívül a 2014/25 irányelv (82) preambulumbekzdése kimondja, hogy új szabályokat kell meghatározni a határokon átnyúló közös közbeszerzésre vonatkozóan, és hogy ezeknek a szabályoknak meg kell határozniuk a központi beszerző szervek határokon átnyúló igénybevételének feltételeit, és ki kell jelölniük a közbeszerzésre alkalmazandó szabályokat, beleértve a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat is, amelyek a határokon átnyúló közös eljárásokra vonatkoznak.
- 41 E preambulumbekzdésekből kitűnik, hogy az uniós jogalkotó nem csupán a határokon átnyúló szerződésekre és a központi beszerző szervekre alkalmazandó anyagi jogot kívánta meghatározni, hanem azon jogorvoslati eljárásokra vonatkozó jogot is, amelyek e szerződésekből és e tevékenységekből eredhetnek.
- 42 Következésképpen előnyben kell részesíteni a 2014/25 irányelv ilyen szerződéseket és tevékenységeket szabályozó rendelkezéseinek olyan értelmezését, amely lehetővé teszi azt, hogy mind az anyagi jogot, mind pedig a jogorvoslati eljárásokra vonatkozó jogot magában foglalja.
- 43 Így meg kell állapítani, hogy a 2014/25 irányelv a tagállamok jogára nemcsak e jognak a határokon átnyúló szerződések odaítélési eljárásának lefolytatására irányadó rendelkezései tekintetében hivatkozik, hanem olyan rendelkezések tekintetében is, amelyek az olyan jogorvoslati eljárásokat szabályozzák, ideértve a bírósági jogorvoslatokat is, amelyek ilyen közbeszerzési eljárást követhetnek.
- 44 Ez az értelmezés ráadásul összhangban van a 2014/25 irányelv céljával, amely a határokon átnyúló központosított beszerzések egységes rendszerének meghatározására irányul. Amennyiben ugyanis a központi beszerző szervet felkérlik arra, hogy a központosított beszerzési tevékenységeit a székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően végezze el, logikusnak tűnik, hogy a megindítható jogorvoslati eljárást e tagállam joga szerint folytassák le, és hogy az érintett jogorvoslati szerv hatáskörét ugyanezen jog alapján határozzák meg.
- 45 Egyébiránt ezen elv, amely szerint a közszolgáltató ajánlatkérő székhelye szerinti tagállam rendelkezései szabályozzák az ezen ajánlatkérők által hozott intézkedésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokat, a 92/13 irányelv 1. cikkének negyedik bekezdésében megállapított azon szabály alapját képezi, amely szerint a tagállamok a 2014/25 irányelv vagy a 2014/23 irányelv hatálya alá tartozó szerződések tekintetében megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a közszolgáltató ajánlatkérők által hozott határozatokkal szemben hatékonyan és különösen a lehető leggyorsabban jogorvoslattal lehessen élni azon az alapon, hogy e határozatok megsértették a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogot vagy az e jogot átültető nemzeti szabályokat.
- 46 Ez nem zárja ki, amint azt az Európai Bizottság megállapította, hogy adott esetben különbséget kell tenni a közbeszerzési eljárásra alkalmazandó jog és a később megkötött szerződésekre alkalmazható jog között.

- 47 Szintén a határokon átnyúló közbeszerzési eljárásból eredő jogvitában eljáró nemzeti bíróságok feladata, hogy különös figyelmet fordítsanak az ezen eljárás lefolytatásában részt vevő szereplőkre háruló felelősség megosztására és adott esetben az abból eredő hatásköreik korlátaira, figyelembe véve a 2014/25 irányelv 57. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a jelen ítélet 27. pontjában felidézett szabályt.
- 48 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését ezen irányelv (78) és (82) preambulumbekkezdésével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az e rendelkezésben foglalt azon kollíziós szabály, amelynek értelmében a központi beszerző szerv központi beszerzési tevékenységeit e központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően végzik, kiterjed az e tevékenységekre vonatkozó, a 92/13 irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokra, amennyiben az említett központi beszerző szerv felelős a közbeszerzési eljárás lefolytatásáért.

A harmadik kérdéstről

- 49 Az első és a második kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdésre – amelyet a kérdést előterjesztő bíróság csak arra az esetre tett fel, ha az első vagy a második kérdésre nemleges választ kellene adni – nem szükséges válaszolni.

A költségekről

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

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

- 1) A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási 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 57. cikkének (3) bekezdését**

a következőképpen kell értelmezni:

a különböző tagállamok közszolgáltató ajánlatkérői általi közös közbeszerzés keretében a központosított beszerzési tevékenységet „más tagállamban található” központi beszerző szerv végzi, ha a közszolgáltató ajánlatkérő a központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel, függetlenül adott esetben az ezen ajánlatkérők valamelyike felett ellenőrzést gyakorló harmadik ajánlatkérő székhelyétől.

- 2) A 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését ezen irányelv (78) és (82) preambulumbekkezdésével összefüggésben**

a következőképpen kell értelmezni:

az e rendelkezésben foglalt azon kollíziós szabály, amelynek értelmében a központi beszerző szerv központi beszerzési tevékenységeit e központi beszerző szerv székhelye szerinti tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően végzik, kiterjed az e tevékenységekre vonatkozó, a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól [helyesen: közbeszerzési eljárásairól] szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv értelmében vett jogorvoslati eljárásokra, amennyiben az említett központi beszerző szerv felelős a közbeszerzési eljárás lefolytatásáért.

Aláírások