



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2016. október 6.*

„Előzetes döntéshozatal — Építési beruházásra irányuló közbeszerzések — 2004/18/EK irányelv — A 7. cikk c) pontja — A közbeszerzési szerződések értékhatárai — El nem ért küszöbérték — Kirívóan alacsony összegű ajánlatok — Automatikus kizárás — Az ajánlatkérő lehetősége — Az ajánlatkérőnek a letelepedés szabadságából, a szolgáltatásnyújtás szabadságából és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvéből eredő kötelezettségei — Olyan szerződések, amelyek egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselhetnek”

A C-318/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (piemonti tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) a Bírósághoz 2015. június 26-án érkezett, 2015. április 29-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Tecnoedi Costruzioni Srl**

és

a **Comune di Fossano**

között,

a **Ge.Co. Italia SpA,**

a **Niccoli Costruzioni Srl,**

a **Selva Mercurio Srl** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Lycourgos, Juhász E. (előadó), C. Vajda és K. Jürimäe bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

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

* Az eljárás nyelve: olasz.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: C. Colelli avvocato dello Stato,
 - az Európai Bizottság képviseletében G. Gattinara és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,
- meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya a letelepedés szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. cikknek, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 56. cikknek, valamint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság általános elveinek az értelmezése.
- 2 Ezt a kérelmet a Tecnoedi Costruzioni Srl és a Comune di Fossano (Fossano önkormányzata, Olaszország) között fennálló jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya egy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ezen önkormányzat által a Ge.Co. Italia SpA-nak történő végleges odaítélésének a jogszerűsége.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 Az építési beruházásra, árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.) (2) preambulumbekkezdése kimondja:

„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a[z EUM-]Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség [helyesen: a hátrányos megkülönböztetés tilalma], a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve [...]”

- 4 A 2004/18 irányelvnek „A közbeszerzési szerződések értékhatárai” című 7. cikke c) pontja értelmében, amelyet a 2011. november 30-i 1251/2011/EU bizottsági rendelet (HL 2011. L 319., 43. o.) módosított, és amely *ratione temporis* alkalmazandó az alapeljárásra, ezt az irányelvet olyan építési beruházásra irányuló közbeszerzésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó [a továbbiakban: héa] nélküli becslült értéke eléri az 5 000 000 eurót.

Az olasz jog

- 5 A 2004/18 irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló, 2006. április 12-i 163/2006 törvényerejű rendelet (a GURI 2006. május 2-i 100. rendes különszáma) „Az értékhatárnál alacsonyabb értékű építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések tekintetében alkalmazandó különös szabályozás” címet viselő 122. cikke (9) bekezdésében így rendelkezik:

„Amennyiben az odaítélés szempontja a legalacsonyabb összegű ajánlat, az 1 millió euró vagy annál alacsonyabb értékű építési beruházások esetében az ajánlatkérő szerv a hirdetményben rendelkezhet a 86. cikkben meghatározott eltérési küszöbvel megegyező vagy az azt meghaladó arányú árengedményt tartalmazó ajánlatok automatikus kizárásáról, amely esetben a 87. cikk (1) bekezdése nem alkalmazható. Az ajánlatkérő szerv mindazonáltal nem élhet ezen, automatikus kizárásra vonatkozó lehetőséggel, ha a befogadott ajánlatok száma tíznél kevesebb, amely esetben a 86. cikk (3) bekezdését kell alkalmazni.”

- 6 E törvényerejű rendelet 86. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„Az ajánlatkérő szervek minden esetben mérlegelhetik bármely olyan ajánlat megfelelő jellegét, amely bizonyos tényezők alapján, kirívóan alacsonynak tűnik.”

- 7 Az említett törvényerejű rendelet 87. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben valamely ajánlat kirívóan alacsonynak tűnik, az ajánlatkérő az ajánlattevőtől igazolásokat kér a szerződés összértékét alakító ár-alkotóelemekre vonatkozóan, és amennyiben a szerződést a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján ítélik oda, úgy, a 88. cikkel összhangban, az ajánlat értékelésének egyéb tényezőire vonatkozó igazolásokat is kér. Kizárásra vonatkozó döntés kizárólag ezen további vizsgálat alapján, kontradiktórius vitát követően hozható.”

- 8 Az eltérési küszöböt, amelyre utal a 163/2006 törvényerejű rendelet 122. cikkének (9) bekezdése, amely az ajánlatkérőknek lehetőséget biztosít egyes, kirívóan alacsonynak tartott ajánlatok kizárására, az e törvényerejű rendelet 86. cikkének (1) bekezdésében meghatározott matematikai számítás segítségével kell meghatározni.

- 9 Ugyanezen törvényerejű rendelet 253. cikkének (20a) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervek 2015. december 31-ig alkalmazhatják a 122. cikk (9) bekezdésében és a 124. cikk (8) bekezdésében foglalt rendelkezéseket a 28. cikkben rögzített [a 2004/18 irányelv 7. cikkében, ezen irányelv alkalmazásában meghatározott] értékhatároknál alacsonyabb összegű szerződésekre.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 10 Fossano önkormányzata (Cuneo tartomány, Olaszország) 2013. június 26-án közzétett hirdetményével nyílt közbeszerzési eljárást indított a „Gianni Rodari” óvoda bővítésére és energiahatékonyságának növelésére irányuló építési beruházásra vonatkozó szerződés odaítélésére, 1 158 899,97 euró összértékben. A szerződés odaítélési szempontja a legalacsonyabb ár volt. Az említett közbeszerzés ajánlattételi dokumentációja előírta, hogy tíz vagy annál több érvényes ajánlat esetén a 163/2006 törvényerejű rendelet 122. cikkének (9) bekezdése értelmében „a kirívóan alacsony értékű ajánlatok fennállását automatikusan meg kell állapítani”.

- 11 A bírálóbizottsághoz 101 ajánlat érkezett, és közülük 86-ot fogadott be. Az első nyilvános ülésen, 2013. július 24-én e bizottság automatikusan kizárta azokat az ajánlatokat, amelyek a 163/2006 törvényerejű rendelet 86. cikkének (1) bekezdése szerint számított eltérési küszöböt meghaladó árengedményt tartalmaztak.
- 12 A Tecnoedi Costruzionit 25,397%-os árengedménnyel ideiglenesen nyertesnek nyilvánították. Ezt követően a 2013. július 30-i második nyilvános ülésen a bírálóbizottság hivatalból ismételt megvizsgálta a tévesen kizárt két, versenyhelyzetben lévő gazdasági szereplő, a Niccoli Costruzioni s.r.l. és a Selva Mercurio s.r.l. ideiglenes vállalati társulások helyzetét, és azok befogadásáról határozott. Továbbá a szerződést ideiglenesen a Ge.Co. Italiának ítélte oda. Ezt követően 2013. szeptember 5-i határozatával a bírálóbizottság ezen utóbbi vállalkozásnak, amely 25,427%-os árengedményt tartalmazó ajánlatot nyújtott be, véglegesen odaítélte a szerződést.
- 13 Keresetével a Tecnoedi Costruzioni a szerződést a Ge.Co. Italiának véglegesen odaítélő 2013. szeptember 5-i határozat megsemmisítését, a 2013. július 30-i nyilvános ülés a Selva Mercurio és a Niccoli Costruzioni ideiglenes vállalati társulások utólagos befogadásáról szóló jegyzőkönyvének megsemmisítését és a Ge.Co. Italiának való ideiglenes szerződés-odaítélés megsemmisítését kérte. Másodlagosan az alapeljárás felperese a 163/2006 törvényerejű rendelet 122. cikke (9) bekezdésének megsértése miatt az ajánlattételhez szükséges dokumentáció megsemmisítését kérte, amennyiben e cikk értelmében a kirívóan alacsony értékű ajánlatok nem zárhatók ki automatikusan az 1 millió euró meghaladó értékű építési beruházások esetén, mint amely az alapügy tárgyát képező közbeszerzésre is vonatkozik.
- 14 A Tecnoedi Costruzioni ezen utóbbi jogalapjával kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a kérdést a Bíróság elé kell terjeszteni előzetes döntéshozatalra. A kérdést előterjesztő bíróság a 2008. május 15-i SECAP és Santorso ítéletre (C-147/06 és C-148/06, EU:C:2008:277) utalva megjegyzi, hogy a nemzeti szabályozás az ajánlatkérők korlátlan mérlegelésére bízta annak lehetőségét, hogy a közbeszerzési eljárás hirdetményében előírják a kirívóan alacsony összegű, ideértve az uniós jogszabályok által előírt értékhatárhoz közeli összegű, ajánlatok automatikus kizárásának mechanizmusát kisszámú, legalább tíz befogadott ajánlat esetében, anélkül hogy figyelembe vennék azokat a konkrét tényezőket, amelyek alátámaszthatják az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállását.
- 15 Ez a nemzeti szabályozás nem írja elő az ajánlatkérők számára, hogy valamely közbeszerzés esetében annak sajátos jellemzőire tekintettel konkrétan vizsgálják az ahhoz fűződő, egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállását. A Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően valamely közbeszerzéshez fűződő egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállása nemcsak a vonatkozó szerződés gazdasági jelentőségéből következhet, hanem az érintett munkálatok műszaki jellemzőiből, illetve kivitelezésük helyszínéből is.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy jöllehet az alapügy tárgyát képező, építési beruházásra irányuló közbeszerzés 1 158 899,97 euró becsült összegre vonatkozik, e közbeszerzés esetében az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállását nem lehet kizárni, amennyiben Fossano település kevesebb mint 200 kilométerre fekszik a francia–olasz határtól, és az ajánlattételi eljárásba befogadott versenytársak között több olyan olasz vállalkozás van, amelynek székhelye nem határ menti tartományban található, például Lazióban, amely 600 kilométerre, vagy Campaniában, amely mintegy 800 kilométerre van Fossanótól. Továbbá az egyértelműen határokon átnyúló érdek anélkül is fennállhat, hogy valamely gazdasági szereplő ténylegesen érdeklődést mutatott volna (2013. november 14-i Belgacom-ítélet, C-221/12, EU:C:2013:736, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 17 A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy a 163/2006 törvényerejű rendelet 253. cikkének (20a) bekezdése az uniós jogszabályok által előírt értékhatárnál kicsit alacsonyabb értékű közbeszerzések keretében is lehetővé teszi a kirívóan alacsony értékű ajánlatok kizárását az így meghosszabbított átmeneti szabályozás szükségességével kapcsolatos bármely elfogadható indok nélkül.
- 18 E megfontolásokra tekintettel a Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (piemonti tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, valamint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága, az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvét, hogy azokkal ellentétes a 163/2006 törvényerejű rendelet 122. cikkének (9) bekezdésében és 253. cikkének (20a) bekezdésében foglalt, Olaszországban jelenleg hatályos azon rendelkezés, amely a határokon átnyúló érdeket képviselő, [a 2004/18 irányelv 7. cikkének c) pontjában előírt] értékhatárt el nem érő építési beruházásra irányuló szerződések odaítélésére irányuló eljárásban a kirívóan alacsony értékű ajánlatok automatikus kizárását írja elő?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 19 A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében az értékükre tekintettel a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó irányelvek hatályán kívül eső közbeszerzési szerződések odaítélésére mindazonáltal vonatkoznak az EUM-Szerződés alapvető szabályai és általános elvei, különösen az egyenlő bánásmód elve és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettség, amennyiben ezek a közbeszerzési szerződések egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselnek (lásd ebben az értelemben: 2008. május 15-i SECAP és Santorso ítélet, C-147/06, C-148/06, EU:C:2008:277, 20, 21. pont; 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet, C-113/13, EU:C:2014:2440, 45. és 46. pont; 2014. december 18-i Generali-Providencia Biztosító ítélet, C-470/13, EU:C:2014:2469, 32. pont; 2015. április 16-i Enterprise Focused Solutions, C-278/14, EU:C:2015:228, 16. pont).
- 20 Az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállásának kimutatására alkalmas objektív szempontokat illetően a Bíróság már megállapította, hogy ilyen szempont lehet többek között a szóban forgó közbeszerzés bizonyos nagyságrendje, tekintettel az építési beruházások kivitelezésének helyére is, vagy akár a közbeszerzés műszaki jellemzői és az érintett termékek sajátos jellemzői. Ebben az összefüggésben az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállásának átfogó vizsgálata során figyelembe vehetők a más tagállamokban található gazdasági szereplők által benyújtott panaszok is, amennyiben bizonyosságot nyer, hogy e panaszok valódiak, és nem fiktívek (lásd ebben az értelemben: 2008. május 15-i SECAP és Santorso ítélet, C-147/06, C-148/06, EU:C:2008:277, 31. pont; 2015. április 16-i Enterprise Focused Solutions ítélet, C-278/14, EU:C:2015:228, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).
- 21 Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság az alapügy tárgyát képező közbeszerzéssel kapcsolatban úgy véli, hogy nem zárható ki az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállása, és erre mutat az a tény, hogy Fossano a francia–olasz határtól kevesebb mint 200 km-re fekszik, és az eljárásban való részvételre befogadott ajánlattevők között van több olyan olasz vállalkozás, amelyek székhelye az építési beruházások kivitelezésének helyszínétől 600 vagy akár 800 kilométerre lévő tartományokban található.
- 22 Hangsúlyozni kell e tekintetben, hogy az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállása nem vezethető le hipotetikusán néhány olyan tényezőtől, amelyek – elvontan nézve – ezt valószínűsítő tényezők lehetnek, hanem ezen érdek fennállásának pozitív módon kell a szóban forgó közbeszerzés körülményeinek konkrét értékeléséből következnie. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság nem

szorítkozhat arra, hogy olyan tényezőket terjeszt a Bíróság elé, amelyek alapján nem zárható ki az egyértelműen határokon átnyúló érdek fennállása, hanem, ellenkezőleg, olyan adatokat kell benyújtania, amelyek ilyen érdek fennállását bizonyítják.

- 23 Meg kell állapítani, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a kérdést előterjesztő bíróság nem adott elő egyetlen olyan tényezőt sem, amely által a Bíróság rendelkezhetne ilyen jellegű információkkal.
- 24 E tekintetben nem indokolt annak megállapítása, hogy egy olyan építési beruházásra irányuló közbeszerzés, mint amely az alapügy tárgyát képezi, és amely olyan összegre vonatkozik, amely az uniós jogszabályok által előírt értékhatárnak még az egynegyedét sem éri el, és amely kivitelezésének helyszíne 200 kilométerre található valamely másik tagállam határától, egyértelműen határokon átnyúló érdeket képviselhet, azon egyetlen oknál fogva, hogy bizonyos számú ajánlatot nyújtottak be olyan, az érintett tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozások, amelyek a szóban forgó építési beruházások kivitelezésének helyszínétől jelentős távolságra találhatók.
- 25 E tényező ugyanis az alapügy körülményeinek fényében egyértelműen nem elegendő, és semmiképpen nem lehet az egyetlen tekintetbe veendő tényező, mivel a más tagállami illetőségű potenciális ajánlattevők további kööttségekkel és terhekkel szembesülhetnek többek között az arra vonatkozó kötelezettség tekintetében, hogy megfeleljenek a kivitelezés helye szerinti tagállam jogi és igazgatási keretének, valamint nyelvi követelményeinek.
- 26 Ilyen körülmények között a Bíróságnak nem áll módjában a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő jogvita megoldása érdekében előterjesztett kérdésre hasznos választ adni, ami az EUMSZ 267. cikkben meghatározott együttműködés célja lenne.
- 27 Ebből következik, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

A költségekről

- 28 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:

A Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (piemonti tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) 2015. április 29-i határozatával előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

Aláírások