

C-6/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. január 7.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tallinna Ringkonnakohus (Észtország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. december 19.

Fellebbező:

Sotsiaalministeerium

A fellebbezési eljárásban ellenérdekű fél:

Innove SA

Az alapeljárás tárgya

A Sotsiaalministeerium (szociális minisztérium, Észtország) fellebbezése a Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság, Észtország) 2019. május 22-i ítélete ellen, amellyel elutasították a szociális minisztériumnak az SA Innove (a továbbiakban: Innove) azon, pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozatának megsemmisítése iránti keresetét, amely határozattal a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló rendelkezések állítólagos megsértése miatt elutasították a szociális minisztérium által egy élelmiszersegély nyújtására irányuló projekt keretében előterjesztett kifizetés iránti kérelmeket

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A 2004/18 irányelv 2. és 46. cikkének értelmezése iránt az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján előterjesztett kérelem

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. és 46. cikkét, hogy azokkal ellentétesek – a Riigihangete seadus (a közbeszerzésről szóló törvény, a továbbiakban: RHS) 41. §-ának (3) bekezdésében szereplőhöz hasonló – olyan nemzeti jogszabályok, amelyek szerint – ha törvény különös követelményeket rögzít a közbeszerzési szerződés alapján elvégzendő tevékenységek tekintetében – az ajánlatkérő szervnek az ajánlati felhívásról szóló hirdetményben meg kell jelölnie, hogy milyen nyilvántartásba vétel vagy tevékenységi engedélyek szükségesek az ajánlattevő képesítésére vonatkozóan, a különös törvényi követelmények teljesítése felülvizsgálatának céljából az ajánlati felhívásról szóló hirdetményben meg kell követelnie a tevékenységi engedélyre vagy a nyilvántartásba vételre vonatkozó igazolás benyújtását, és ha az ajánlattevő nem rendelkezik a megfelelő tevékenységi engedéllyel vagy nincs nyilvántartásba véve, akkor el kell utasítania az ajánlattevőt mint képesítéssel nem rendelkezőt?

2. Úgy kell-e értelmezni az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. és 46. cikkét, hogy azokkal ellentétes, hogy az ajánlatkérő szerv a nemzetközi értékhatárt meghaladó, élelmiszersegély beszerzésére irányuló szerződés esetében olyan kiválasztási szempontot határoz meg az ajánlattevők tekintetében, amely szerint valamennyi ajánlattevőnek – az addigi tevékenységi helyétől függetlenül – már az ajánlatok benyújtásakor tevékenységi engedéllyel kell rendelkeznie vagy szerepelnie kell a nyilvántartásban az élelmiszersegély nyújtásának helye szerinti országban akkor is, ha az ajánlattevő addig nem folytatott tevékenységet ebben a tagállamban?

3. A fenti kérdésre adott igenlő válasz esetén:

3.1. Olyan rendelkezésnek minősül-e az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. és 46. cikke, amely olyan egyértelmű, hogy azzal szemben nem lehet a bizalomvédelem elvére hivatkozni?

3.2. Úgy kell-e értelmezni az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. és 46. cikkét, hogy az olyan helyzet, amelyben az ajánlatkérő szerv élelmiszersegélyre vonatkozó közbeszerzési eljárás esetében az élelmiszerekről szóló törvény alapján megköveteli az ajánlattevőktől, hogy már az ajánlat benyújtásának időpontjában tevékenységi engedéllyel rendelkezzenek, a hatályos jogszabályok nyilvánvaló megsértésének, gondatlanságnak vagy olyan

szabálytalanságnak minősülhet, amely kizárja a bizalomvédelem elvére való hivatkozást?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás, 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.), 2. és 46. cikk

Az élelmiszer-higiéniáról szóló, 2004. április 29-i 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 139., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 34. kötet, 319. o.), a 6. cikk (3) bekezdésének a), b) és c) pontja

Az állati eredetű élelmiszerek különleges higiéniai szabályainak megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 853/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2004. L 139., 55. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 14. o.)

A Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról (C(2013) 9527 final, 2013. december 19.)

A hivatkozott nemzeti jogszabályok

A Riigihangete seadus (a közbeszerzésről szóló törvény, a továbbiakban: RHS) 2017. augusztus 31-ig hatályos változata (egységes szerkezetbe foglalt szöveg: RT I., 2016.10.25., 20. o.), 3. §, a 15. § (2) bekezdése, a 39. § (1) bekezdése és a 41. § (3) bekezdése

Toiduseadus (az élelmiszerekről szóló törvény, a továbbiakban: ToiduS) (RT I 1999, 30., 415., későbbi módosításokkal), 7., 8. és 10. §

Periodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (a 2014–2020 közötti időszak strukturális támogatásairól szóló törvény, a továbbiakban: STS), 3. és 4. §

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2015-ben és 2017-ben a szociális minisztérium lefolytatta a nemzetközi értékhatárt meghaladó 157505. sz. és 189564. sz., „A leghátrányosabb helyzetű személyek számára nyújtandó élelmiszersegély” elnevezésű közbeszerzési eljárásokat (becsült érték: eljárásonként 4 millió euró). A 157505. sz. közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati felhívásról szóló hirdetmény előírta, hogy az ajánlattevőnek rendelkeznie kell a szerződés teljesítéséhez szükséges, a Veterinaar- ja Toiduamet (állategészségügyi és élelmiszerügyi hatóság,

Észtország, a továbbiakban: VTA) által kiadott engedéllyel, és be kell nyújtania az erre vonatkozó igazolást, valamint az engedélyszámot. A 157505. sz. közbeszerzési szerződéssel kapcsolatos dokumentumokat a közbeszerzési eljárás során módosították. E módosítást követően az ajánlattevő nem volt köteles a VTA által kiadott engedélyről szóló igazolás és az engedélyszám benyújtására, hanem elegendő volt a bejelentési, illetve engedélykötelezettség betartására vonatkozó nyilatkozat. Ugyanez a követelmény vonatkozott a 189564. sz. közbeszerzési szerződésre is. Mindkét közbeszerzési szerződés esetében keretszerződést kötöttek három eredményes ajánlattevővel.

- 2 Az Innove pénzügyi korrekcióra vonatkozó, 2018. október 30-i határozatával megtagadták azon kifizetés iránti kérelmek elfogadását, amelyeket a szociális minisztérium „A leghátrányosabb helyzetű személyek részére nyújtandó élelmiszersegély beszerzésére és elosztására vonatkozó feltételek” keretében az „Élelmiszerek beszerzése és a tárolási helyre történő szállítás” projekt támogatása céljából nyújtott be 463 291,55 euró összegre vonatkozóan, mivel a szociális minisztérium nem teljesítette a Periodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (a 2014–2020 közötti időszak strukturális támogatásairól szóló törvény, a továbbiakban: STS) szerinti, a 2017. augusztus 31-ig hatályos Riigihangete seadus (a közbeszerzésről szóló törvény, a továbbiakban: RHS) betartására vonatkozó kötelezettségét.
- 3 Az Innove azt az álláspontot képviselte, hogy a két közbeszerzési szerződés olyan kiválasztási szempontokat írt elő, amelyek aránytalanul korlátozták az ajánlattevők – különösen a külföldi ajánlattevők – körét. Az aránytalan korlátozás abban rejlett, hogy az észti hatóság engedélyét, illetve a bejelentési és engedélykötelezettség Észtországban történő teljesítését követelték meg az ajánlattevőktől. Ha az ajánlattevő teljesíteni is tudta volna az előírt feltételt azáltal, hogy egy másik személy eszközeire támaszkodik, vagy valamely, a feltételeket teljesítő személlyel közös ajánlatot tesz, ez nem jelenti azt, hogy ezáltal az előírt feltétel jogszerűvé válik, azaz nem korlátozza túlzottan az ajánlattevők körét. Azok az ajánlattevők, akik nem voltak képesek egy másik személy eszközeire támaszkodni vagy közös ajánlatot benyújtani, esetlegesen lemondtak a közbeszerzési eljárásban való részvételről, mivel nem tudták betartani az ajánlat benyújtására előírt határidőt. A szociális minisztérium megsértette az RHS 3. §-át és 39. §-ának (1) bekezdését. A határozat egy a Rahandusministeerium (pénzügyminisztérium, Finnország) által lefolytatott vizsgálaton alapul, amelynek keretében megvizsgálták a vitatott közbeszerzési eljárásokat. A végleges vizsgálati jelentésből megállapítható, hogy a 157505. sz. és a 189564. sz. közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati felhívásról szóló hirdetményben meghatározott kiválasztási szempontok a külföldi ajánlattevők tekintetében aránytalanul korlátozóak.
- 4 Az Innove a 2019. január 25-i határozatával elutasította a szociális minisztérium panaszát, és azt az álláspontot képviselte, hogy az ajánlati felhívásról szóló hirdetményekben előírt, a bejelentési kötelezettséggel és a tevékenységi engedélyre vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatos követelmény a letelepedés

helyén alapuló hátrányos megkülönböztetést alkalmaz az ajánlattevőkkel szemben, és olyan aránytalan korlátozásnak minősül, amely lehetővé tette az ajánlattevőkkel szemben alkalmazott eltérő bánásmódot.

- 5 A szociális minisztérium keresetet indított a Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) előtt, és kérte az Innove által elfogadott, pénzügyi korrekcióra vonatkozó, 2018. október 30-i határozat megsemmisítését. A felperes arra hivatkozott, hogy a közbeszerzési eljárásokat szabályszerűen folytatta le, és hogy nem rendelkezik mérlegelési jogkörrel annak eldöntése során, hogy az eljárás mely szakaszában kell előírni a tevékenységi engedélyre vonatkozó követelményt. A 157505. sz. és a 189564. sz. közbeszerzési szerződések esetében a Toiduseadus (az élelmiszerekről szóló törvény, a továbbiakban: ToiduS) 7. és 8. §-ban és a 852/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 6. cikkének (3) bekezdésében előírt, a bejelentési és engedélykötelezettségre vonatkozó követelmények minősülnek a közbeszerzési szerződések odaítélése tekintetében a törvény által a végzendő tevékenységekre vonatkozóan előírt különös követelményeknek. A megtámadott határozatban jogellenesen képviselik azt az álláspontot, hogy – mivel élelmiszerekre (árubeszerzésre) irányuló közbeszerzési szerződésről van szó – az ajánlatkérő szerv nem követelheti a 2004/18 irányelv szerinti tevékenységi engedélyt. Az élelmiszerek Észtországban történő fizikai kezelése esetében a szerződő félnek vagy az általa szerződések vagy alvállalkozói szerződések keretében használt raktárnak rendelkeznie kell a VTA által kiadott tevékenységi engedéllyel, és az élelmiszerek kezelésére vonatkozó tevékenységi engedélyeket a tagállamok nem ismerik el kölcsönösen. Az ajánlatkérő számára nem volt lehetséges, hogy az ajánlattevőket a letelepedés helye szerinti ország által kiadott tevékenységi engedély alapján minősítse. Továbbá a nemzetközi közbeszerzésre vonatkozó ajánlatok benyújtásának határidejére (legalább 40 nap) és a ToiduS által az engedélyezési eljárásra előírt határidőre (30 nap) tekintettel elegendő idő állt az ajánlattevő rendelkezésére az engedélyezési eljárásra. A felperes véleménye szerint kár fennállását nem bizonyították. Ezenkívül a 157505. sz. közbeszerzési szerződést korábban kétszer megvizsgálták a pénzügyminisztérium ellenőrei, és a vizsgálat eredménye az volt, hogy a feltételek (beleértve a tevékenységi engedélyre vonatkozó feltételeket) összhangban állnak az RHS-sel. Az értelmezés visszamenőleges hatályú módosítása nem áll összhangban a megfelelő ügyintézés elvével.
- 6 Az Innove a kereset elutasítását kérte. Megerősítette, hogy az ajánlatkérő szerv az RHS 41. §-a (3) bekezdésének szó szerinti értelmezése esetén nyilvánvalóan megkövetelheti ugyan az ajánlattevőtől, hogy a különös követelmények betartásának igazolása céljából benyújtsa az észt jog szerint szükséges tevékenységi engedélyt vagy a nyilvántartásba vételről szóló igazolást vagy más alkalmas tanúsítványt, ezt a követelményt azonban az Unió releváns jogi aktusai (különösen a 2014/18 irányelv) alapján és az ítélkezési gyakorlattal összhangban kell értelmezni. Ezenkívül az a feltétel, amely szerint az ajánlatkérő szerv már az ajánlat benyújtásakor megkövetelte az ajánlattevőktől az észt jog szerinti különös követelmények teljesítését, nem áll összhangban az egyenlő bánásmódnak az RHS 3. §-ának 3. pontjában rögzített elvével. Az Innove azt az álláspontot képviselte

továbbá, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlata szerint ellentétes az ajánlattevőkkel szemben alkalmazandó egyenlő bánásmód elvével a közbeszerzési eljárásban való részvételre vonatkozó olyan feltételek bevezetése, amelyek az ajánlatkérő szerv illetősége szerinti állam gyakorlatára vonatkozó ismereteket követelnek meg (2016. december 14-i Connexion Taxi Services ítélet, C-171/15, EU:C:2016:948, 42. pont; 2016. június 2-i Pizzo ítélet, C-27/15, EU:C:2016:404, 45., 46. és 51. pont).

- 7 Az Innove álláspontja szerint a közbeszerzési eljárások keretében vizsgálni kellett volna, hogy azok az ajánlattevők, akik korábban egy másik tagállamban nyújtottak szolgáltatást, és azok az ajánlattevők, akik korábban Észtországban végeztek élelmiszerekkel kapcsolatos tevékenységet, a vitatott feltétel előírásával ugyanolyan helyzetben voltak-e, és következésképpen teljesítették-e az észt jog szerinti követelményeket. Az Innove hangsúlyozta, hogy nem sérült a bizalomvédelem elve. A kedvezményezettnek a támogatás fenntartása tekintetében fennálló jogos bizalmát harmadik személyek azon jogával kell összevetni, hogy jogellenes korlátozó feltételek nélkül vehessenek részt versenytárgyalásokon és közbeszerzési eljárásokban, valamint a közérdekkel, többek között az Uniónak a belső piac megfelelő működésének – versenyeztetési közbeszerzési eljárások és az uniós források átlátható felhasználása révén történő – biztosításához fűződő érdekével. A jelen ügyben a harmadik személyek jogai és a Közösség érdekei összességében olyan nyomós közérdeknek minősülnek, amely nagyobb súllyal esik latba, mint a támogatás kedvezményezettjének esetleges jogos bizalma a tekintetben, hogy a vitatott határozatot nem fogadják el.
- 8 A pénzügyminisztérium a kereset elutasítását kérte. Arra hivatkozik, hogy a felperes nem rendelkezik kereshetőségi joggal, és hogy a közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel e kereset elbírálására, mivel a nemzeti jog egy másik eljárást ír elő e jogvita eldöntésére. A pénzügyminisztérium véleménye szerint az ajánlati felhívásról szóló hirdetményben szereplő kiválasztási szempontok aránytalanul korlátozóak voltak. E minisztérium úgy érvelt, hogy azon külföldi ajánlattevőknek, akiknek a tevékenységi helye nem Észtországban található, azon állam követelményeit kell teljesíteniük, amelyben a tevékenységüket végzik, és a székhelyük szerinti állam illetékes hatóságainak felügyelete alatt állnak. Észtország nem képes megítélni a külföldi ajánlattevők élelmiszerek kezelésére vonatkozó tevékenységi engedélyét, mivel Észtországnak nincs lehetősége arra, hogy a külföldi vállalkozás tevékenységeit ellenőrizze. A bejelentési és engedélykötelezettségre vonatkozó követelmény az Unió egész területén érvényes uniós jogi követelmény. Abból a célból, hogy a külföldi ajánlattevőkkel szemben előírt korlátozás arányos legyen, és egyúttal az ajánlatkérő szerv biztos lehessen abban, hogy nem jogellenesen működő piaci szereplőről van szó, az ajánlatkérő szervnek a képesítés tekintetében engedélyeznie kellett volna a külföldi ajánlattevő székhelye szerinti állam vagy más, hatáskörrel rendelkező hatóság által kiállított egyenértékű engedély vagy igazolás benyújtását, és csak a közbeszerzési szerződés végrehajtása során követelhetette volna meg a külföldi ajánlattevőtől az észt jogból eredő, a szerződés végrehajtásához szükséges

követelmények teljesítését. A pénzügyminisztérium úgy vélte, hogy a bizalomvédelem elve nem terjed ki a végrehajtó hatalomra. A Bíróság ítéleteiben is rögzítették azt a megállapítást, hogy a támogatás kedvezményezettje nem hivatkozhat jogos bizalomra, ha jelentős mértékben nem teljesítette a kötelezettségét.

- 9 A Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) a 2019. május 22-i ítéletével elutasította a keresetet. Az ajánlati felhívásról szóló hirdetmény szerint az ajánlattevőnek a szerződés teljesítéséhez a VTA engedélyére volt szüksége, amelyre vonatkozóan igazolást és engedélyszámot kellett benyújtania. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ez a követelmény a külföldi ajánlattevőkkel szemben alkalmazott eltérő bánásmódot eredményez, mivel azon külföldi ajánlattevő, aki korábban nem folytatott tevékenységet Észtországban, az ajánlat benyújtásának időpontjában nem tudta teljesíteni a szükséges bejelentési és engedélykötelezettséget. Azon észt ajánlattevők, akik korábban tapasztalatot szereztek valamely, Észtországban végzett tevékenységgel kapcsolatban, jobb helyzetben voltak az Unió más országaiban hasonló tapasztalattal rendelkező más gazdasági szereplőkhöz képest.
- 10 A közigazgatási bíróság utalt az Európai Bizottság által kidolgozott „Útmutató [...] az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez” elnevezésű dokumentumra, amelyben „Pénzügyi korrekcióhoz vezető gyakori hibák az ajánlati felhívás szakaszában” cím alatt a diszkriminatív kiválasztásra vonatkozó példaként annak előírását hozzák fel, hogy az ajánlattevő már az ajánlat benyújtásakor rendelkezzen az ajánlatkérő országának valamely hatósága által elismert képesítéssel/szakmai tanúsítvánnyal, amely kötelezettség hátrányos megkülönböztetésnek minősül, mivel ennek követelménynek a külföldi ajánlattevők nehezen tudnának megfelelni az ajánlat benyújtásakor.
- 11 Az ajánlati felhívásról szóló hirdetményben rögzített, az engedély- és bejelentési kötelezettségre vonatkozó követelmény nem a 2004/18 irányelv értelmében vett különös követelmény. A 2004/18 irányelv 46. cikke az ajánlattevők tekintetében alkalmazott (különös) kiválasztási szempontokra, és nem a tevékenységi engedéllyel kapcsolatban előírt követelményekre vonatkozik. A 2004/18 irányelv értelmében vett különös követelmény az lehetne, hogy az élelmiszerek kezelése például az élelmiszeripari vállalkozások megfelelő nyilvántartásába történő bejegyzéstől vagy egy olyan különös képesítési bizonyítványtól függ, amely a tevékenységi engedély iránti kérelem feltétele. Az irányelv 46. cikkének értelmét jobban tükrözi az irányelv angol nyelvi változata, amelyben a „particular authorisation” kifejezést használják. Ez a szóhasználat kifejezetten az ajánlattevőkkel szemben támasztott különös követelményekre vonatkozik. A 2004/18 irányelv nem vonatkozik a (szokásos) engedélyezett tevékenységekre, mint például az élelmiszerek kezelésére. Ezenkívül az utóbbiakra az Európai Unión belül harmonizált követelmények vonatkoznak, így nem állhatnak fenn „különös követelmények”.

- 12 Az RHS 41. §-ának (3) bekezdését az uniós joggal összhangban kell értelmezni. A bíróság véleménye szerint az ajánlatkérő szervnek nem kellett volna elfogadnia a másik tagállamból származó ajánlattevő származási országa által kiállított megfelelő tevékenységi engedélyt, azonban lehetővé kellett volna tennie ilyen engedély Észtországban történő megszerzését. Az alperesnek a Bíróság 2005. október 27-i Contse és társai ítéletére (C-234/03, EU:C:2005:644), 2000. szeptember 26-i Bizottság kontra Franciaország ítéletére (C-225/98, EU:C:2000:494) és 2016. július 7-i Ambisig ítéletére (C-46/15, EU:C:2016:530) való utalásai nem relevánsak, mivel a korlátozások a jelen ügyben egy olyan nemzeti jogi aktusból (a ToiduS-ból) következnek, amelyre a közbeszerzési eljárással kapcsolatos dokumentumokban hivatkoznak.
- 13 A Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) azt az álláspontot képviselte továbbá, hogy a bizalomvédelem elve az uniós jog olyan általános elve, amelyre a felperes hivatkozhat. Korábbi vizsgálatok nem nyújthatják azt a jogbiztonságot, hogy később nem állapítanak meg jogsértéseket. A pénzügyminisztérium vizsgálatai jogilag nem kötelező erejűek. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a bizalomvédelem elvére nem lehet hivatkozni valamely uniós jogi szöveg egyértelmű rendelkezésével szemben, és az uniós jogot alkalmazni köteles nemzeti hatóság – uniós joggal ellentétes – magatartása nem alapozhat meg a gazdasági szereplőben jogos bizalmat az uniós joggal ellentétes bánásmódban való részesülésre vonatkozóan (2019. március 5-i Eesti Pagar ítélet, C-349/17, EU:C:2019:172, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A pénzügyi korrekcióra vonatkozó intézkedésnek nincs büntetőjogi jellege. Az állam nem rendelkezik a strukturális támogatásokhoz való szubjektív joggal. A visszamenőleges hatály tilalma ennélfogva nem érvényesül.

A fellebbezési eljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 14 A szociális minisztérium fellebbezést nyújtott be a Tallina Ringkonnakohusnál (tallini fellebbviteli bíróság, Észtország), amelyben a Tallina Halduskohus (tallini közigazgatási bíróság) 2019. május 22-i ítéletének hatályon kívül helyezését és a keresetnek helyt adó új ítélet meghozatalát kéri.
- 15 A szociális minisztérium véleménye szerint a közigazgatási bíróság jogellenesen állapította meg, hogy kiválasztási szempont helyett a közbeszerzési szerződés végrehajtásának szakaszában teljesítendő követelményeket kellett volna előírni. Az RHS 39. §-ának (1) bekezdése és 41. §-ának (3) bekezdése szerint engedélyhez kötött szolgáltatás beszerzése során az ajánlatkérő szervnek a tevékenységi engedélyre vonatkozó követelményt kiválasztási szempontként kell előírnia. Az ajánlatkérő szerv ilyen kötelezettségének fennállását a közigazgatási gyakorlat is megerősítette (lásd: a Tallina Halduskohusnak [tallini közigazgatási bíróság] a 3–12–2349. sz. ügyben hozott, 2013. február 21-i ítélete).
- 16 Nem áll fenn ellentmondás a 2004/18/EK irányelv 46. cikke és az RHS 41. §-ának (3) bekezdése között. Az irányelvben nem rögzítették, hogy mely időpontban

szükséges az ajánlattevő tevékenységi engedélye. A közigazgatási bíróság tévesen állapította meg, hogy az RHS 41. §-ának (3) bekezdése biztosítja az ajánlatkérő szerv számára azt a jogot, hogy a törvény által előírt tevékenységi engedélyek esetében úgy értelmezze ezt a követelményt, hogy mindig megengedett, hogy az ajánlattevő a székhelye szerinti ország által kiadott tevékenységi engedély benyújtásával teljesítse a követelményt. Az élelmiszerekre vonatkozó szabályozás a közbeszerzési szerződésekről szóló különös törvényi rendelkezésekből áll, amelyek sajátosságait azonban a közigazgatási bíróság nem tisztázta.

- 17 A szociális minisztérium úgy véli továbbá, hogy a Bíróságnak a Contse és társai ügyben hozott ítéletére (C-234/03), a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletére (C-225/98) és az Ambisig ügyben hozott ítéletére (C-46/15) történő utalások nem relevánsak. Az ezen ügyekben szóban forgó követelmények (iroda megléte a szolgáltatásnyújtás helye szerinti országban, tervezőknek az ajánlatkérő szerv tagállamában működő egyesületében fennálló tagságra vonatkozó követelmény és a vevő aláírásának hitelesítésére vonatkozó követelmény) jelentős mértékben különböznek a jelen ügyben szóban forgó követelménytől. A tevékenységi engedélyre vonatkozó követelmény célja, hogy biztosítsák az egészségvédelmi követelmények betartását, valamint azt, hogy biztonságos élelmiszereket szállítsanak a segítségnyújtás kedvezményezettjei számára. A közigazgatási bíróság által hivatkozott Eesti Pagar ítélet (C-349/17) sem releváns, mivel az egy olyan állami támogatás visszakövetelését érinti, amelyre közvetlenül az uniós jog alkalmazandó. Szintén valószínűtlen, hogy egy lehetséges ajánlattevő a tevékenységi engedélyre vonatkozó követelmény alapján eltekint az ajánlat benyújtásától. A külföldi ajánlattevők igénybe vehették volna egy másik személy eszközeit, és közös ajánlatot nyújthattak volna be, ha nem kívánták volna vagy nem tudták volna teljesíteni a tevékenységi engedélyre vonatkozó követelményt.
- 18 Végül a szociális minisztérium megerősíti, hogy az alperes magatartása sérti a bizalomvédelem és a megfelelő ügyintézés elvét. Kétségtelen, hogy a bizalomvédelem elve nem érvényesül a hatályos jogszabályok nyilvánvaló megsértése, gondatlanság vagy szabálytalanság esetén (lásd: a Bíróság 2008. március 13-i Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening és társai ítélete, C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 52. és 56. pont), ezek azonban a jelen ügyben nem álltak fenn.
- 19 Az Innove a fellebbezés elutasítását kéri, fenntartja az eddigi álláspontját, és egyetért a közigazgatási bíróság ítéletének indokolásával.
- 20 A pénzügyminisztérium a fellebbezés elutasítását kéri, és szintén megerősíti az eddigi álláspontját.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 21 A jogvita fő kérdése az, hogy élelmiszersegély beszerzése esetén előírható-e a nemzetközi értékhatárt meghaladó közbeszerzési szerződésre vonatkozó ajánlati

felhívásban szereplő feltételként az a követelmény, hogy az ajánlattevőnek az ajánlat benyújtásának időpontjában rendelkeznie kell az észt hatóságoknak az élelmiszerekről szóló törvény szerinti engedélyével, illetve teljesítenie kell az észtországi bejelentési és engedélykötelezettséget, és ha az ilyen követelmény túlzottan korlátozza a külföldi ajánlattevőket, akkor – egy olyan helyzetben, amelyben az illetékes hatóságok korábban belföldön megvizsgálták a szerződést – a törvény és az irányelv módosított értelmezése alapján hozható-e pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozat.

- 22 A 2004/18 irányelv 46. cikkének (2) bekezdése előírja annak lehetőségét, hogy a szakmai tevékenység végzésére való alkalmasságuk igazolása céljából a székhelyük szerinti illetékes hatóság által kiadott engedélyköveteljenek meg az ajánlattevőktől. A jelen ügyben azonban az ajánlatkérő szerv (a felperes) az RHS 41. §-ának (3) bekezdése szerint tevékenységi engedélyt, illetve az élelmiszerekről szóló törvényben előírt bejelentési kötelezettség teljesítését követelte meg. A közbeszerzési szerződés végrehajtása ezen engedély-, illetve bejelentési kötelezettség teljesítését feltételezi, ami nem vitatott a felek között. Az élelmiszerbiztonság biztosítása céljából az élelmiszer-higiéniáról szóló 852/2004/EK rendelet szerint megengedett az ilyen engedélyre vonatkozó követelmény. Az illetékes hatóság által kiadott engedélyre (jóváhagyásra) vonatkozó feltételek azonban nincsenek teljeskörűen harmonizálva (lásd az irányelv 6. cikkének (3) bekezdését), és a gazdasági szereplőnek ahhoz, hogy egy másik tagállamban folytasson tevékenységet, be kell szereznie a tevékenység végzésének helye szerinti állam szükséges engedélyét, azaz e gazdasági szereplő nem hivatkozhat a letelepedése szerinti országban kiadott engedélyre.
- 23 Amennyiben az ajánlattevő csak azon kötelezettségvállalás alapján minősül képesítéssel rendelkezőnek, hogy kérelmet terjeszt elő az élelmiszerekről szóló törvény szerinti tevékenységi engedély vagy nyilvántartásba vétel iránt, a közbeszerzési szerződés teljesítésének lehetősége megkérdőjelezhető, ha az ajánlattevő nem teljesíti ezt a kötelezettséget, illetve az engedélyre vagy nyilvántartásba vételre vonatkozó követelményt. Ebben az esetben a közbeszerzési szerződés célkitűzései nem valósulnak meg, és az ajánlatkérő szervnek új közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia.
- 24 A közigazgatási bíróság helytállóan fejtette ki, hogy – mivel az ajánlattevőktől elvárták, hogy tapasztalattal rendelkezzenek – irreleváns annak értékelése, hogy milyen hatást gyakorolt a feltétel az élelmiszer-ágazatban végzett tevékenységet éppen csak megkezdő ajánlattevőkre, így az sem állítható, hogy a külföldi ajánlattevők ugyanolyan helyzetben voltak, mint azon észt ajánlattevők, akik éppen csak megkezdték az élelmiszerek kezelését. Azon észt ajánlattevők, akik korábban tapasztalatot szereztek valamely, Észtországban végzett tevékenységgel kapcsolatban, jobb helyzetben voltak az Unió más országaiban hasonló tapasztalatot szerző más gazdasági szereplőkhöz képest.
- 25 Ennélfogva fontos annak vizsgálata, hogy az élelmiszerbiztonság biztosítása és a közbeszerzési szerződés céljának megvalósítása igazolja-e az ajánlattevőkkel

szemben előírt azon korlátozást, amely a külföldi ajánlattevőket *de facto* nehezebb helyzetbe hozza, mivel az ajánlat benyújtása előtt kérelmet kell benyújtania a szükséges engedély vagy nyilvántartásba vétel iránt, vagy közös ajánlatot kell benyújtania egy már engedélyezett vagy nyilvántartásba vett vállalkozással, azaz egy Észtországban működő vállalkozással. A fellebbviteli bíróság álláspontja szerint az értékhatárt meghaladó nemzetközi közbeszerzési eljárás esetében aránytalan megkövetelni ezt az ajánlattevőktől.

- 26 A 2004/18 irányelv 46. cikke nem tekinthető kellően egyértelműnek. A Bíróság ítélezési gyakorlatában eddig nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel. A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint ellentétes az ajánlattevőkkel szemben alkalmazandó egyenlő bánásmód elvével a közbeszerzési eljárásban való részvételre vonatkozó olyan feltételek bevezetése, amelyek az ajánlatkérő szerv illetősége szerinti állam gyakorlatára vonatkozó ismereteket követelnek meg (Connexion Taxi Services ítélet, C-171/15, 42. pont; Pizzo ítélet, C-27/15, 45., 46. és 51. pont). Az észt törvények a fent említett esetekhez viszonyítva egyértelműek. Az engedély vagy nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtására vonatkozó kritériumok az élelmiszerekről szóló törvényből következnek, és a VTA a honlapján (<https://vet.agri.ee>) azt is kifejtette, hogyan kell kérni az engedélyt; egyik ajánlatkérő sem hivatkozott arra, hogy e feltételeket nem értette meg, illetve egyikük sem kérte a feltételek pontosítását. A vitatott kiválasztási szempont is egyértelmű, és nem rejti magában a többértelműség veszélyét.
- 27 A C-225/98. sz. és a C-234/03. sz. ügyben nem vizsgálták az uniós közérdek céljából felállított feltételek megengedhetőségét. Az irodának az ajánlattevő tagállamában történő megnyitására vonatkozó feltétel vagy az ajánlattevő tagállamában azonos szakmát gyakorló személyek egyesületében fennálló tagság nem a közérdeket szolgálja, amely minden tagállamban azonos módon védi a nyilvánosságot és a fogyasztókat. Az említett ügyek körülményeivel ellentétben a jelen ügyben a fellebbviteli bíróság álláspontja szerint az élelmiszerbiztonságra vonatkozó követelmények – mint a szerződés teljesítésének feltételei – igazolhatók, és csak azzal kapcsolatban állhat fenn vita, hogy mely időpontban – az ajánlat benyújtásának időpontjában vagy a szerződés végrehajtásának időpontjában – kell teljesítenie a feltételt az ajánlattevőnek. A jelen ügyben ezért az ajánlattevők közötti bizonyos egyenlőtlenség annak szükségességével is igazolható, hogy biztosítsák a közbeszerzési eljárás eredményességét (a közbeszerzési szerződés későbbi teljesítését).
- 28 A fellebbviteli bíróság számára ennél fogva nem egyértelmű, hogy a 2004/18 irányelv 2. és 46. cikkét együttesen úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes, hogy az ajánlatkérő szerv a nemzetközi értékhatárt meghaladó, élelmiszersegély beszerzésére irányuló szerződés esetében olyan kiválasztási szempontot határoz meg az ajánlattevők tekintetében, amely szerint az ajánlat benyújtásakor valamennyi ajánlattevőnek – az addigi tevékenységi helyétől függetlenül – tevékenységi engedéllyel kell rendelkeznie vagy nyilvántartásban kell szerepelnie az élelmiszersegély nyújtásának helye szerinti országban. Annak érdekében, hogy pontosító értelmezést kapjunk, figyelembe kell venni az élelmiszerek kezelésének

területén fennálló sajátosságokat is, ha a szolgáltatás nyújtása élelmiszereknek az ajánlatkérő szerv országában történő kezelését követeli meg, és az élelmiszerek kezeléséhez – a tagállamok számára a 852/2004 rendeletnek részben a 6. cikke (3) bekezdésének b) és c) pontjával, részben pedig a 6. cikke (3) bekezdésének a) pontjával biztosított mérlegelési jogkör figyelembevételével – rendelkezésre kell állnia a 8. § (1) bekezdésének 2–9. pontja szerint szükséges tevékenységi engedélynek.

- 29 Ha az előző kérdésre az a válasz, hogy az RHS 41. §-ának (3) bekezdésében szereplőhöz hasonló nemzeti rendelkezés sérti a 2004/18 irányelv fent említett rendelkezéseit, vizsgálni kell ezenkívül azt, hogy a 2004/18 irányelv 2. és 46. cikke olyan egyértelműnek tekinthető-e, hogy azzal szemben nem lehet a bizalomvédelem elvére hivatkozni (lásd: Eesti Pagar ítélet, C-349/17, 104. pont), és hogy e rendelkezéseket úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérő szervnek a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló eljárása – amely ügyben az ajánlat benyújtásának időpontjában valamennyi ajánlattevőnek rendelkeznie kellett az élelmiszerekről szóló törvény szerinti tevékenységi engedéllyel – a hatályos jogszabályok nyilvánvaló megsértésének, gondatlanságnak vagy olyan szabálytalanságnak minősül-e, amely kizárja a bizalomvédelem elvére történő hivatkozást (lásd: Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening és társai ítélet, C-383/06–385/06, 52. és 56. pont).