

C-480/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. július 18.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgerichtshof (Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. június 23.

Felülvizsgálati kérelmet előterjesztő felek:

EVN Business Service GmbH

Elektra EOOD

Penon EOOD

Az alapeljárás tárgya

Közbeszerzési jog – „Más tagállamban” található központi beszerző szerv – Az ajánlatkérő feletti ellenőrzés betudása – Jogorvoslati eljárás – Eljárásjog – Joghatóság

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Úgy kell-e értelmezni a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról 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, 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 vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési 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 eljárásra és a jogorvoslati szerv joghatóságára vonatkozó jogszabályokra is kiterjed-e a 2014/25/EU 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/EGK 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/EU irányelv 3. cikke 4. pontjának c) alpontja, illetve 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett) jelentős befolyást az ajánlatkérő felett?

A hivatkozott közösségi jogi rendelkezések

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

A vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1992. február 25-i 92/13/EGK tanácsi irányelv

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmányos törvény, B-VG)

Niederösterreichisches Vergabe-Nachprüfungsgesetz (a közbeszerzési jogorvoslatról szóló alsó-ausztriai törvény, NÖ VNG)

Bundesvergabegesetz 2018 (a közbeszerzési eljárásokról szóló 2018. évi szövetségi törvény, BVergG 2018)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 Az alapeljárás egy olyan közbeszerzési eljáráson (villanyszerelési, valamint az azokhoz kapcsolódó építési és bontási munkák elvégzésére vonatkozó keretmegállapodás) alapul, amely 36 tételből áll bulgáriai teljesítési hellyel.
- 2 Az Elektrorazpredelenie YUG EAD (a továbbiakban: EY EAD) egy bolgár jog szerinti részvénytársaság, amely Bulgáriában rendelkezik székhellyel, és amely az említett közbeszerzési eljárásban ágazati ajánlatkérőként jár el.
- 3 Az EVN Business Service GmbH (a továbbiakban: EBS GmbH) egy osztrák jog szerinti társaság, amely Ausztriában rendelkezik székhellyel. Az EBS GmbH az ajánlatkérő központi beszerző szerveként jár el a közbeszerzési eljárásban, minek körében az EY EAD nevében és javára (és így annak képviselőjeként) kell beszereznie a szolgáltatásokat.
- 4 Az ajánlattételi felhívás a Landesverwaltungsgericht Niederösterreichot (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) jelöli meg a jogorvoslati eljárásokra joghatósággal rendelkező szervként. „[A] közbeszerzési eljárásra és az abból eredő valamennyi követelésre” alkalmazandó jogként az osztrák jogot, „a szerződés teljesítésére” alkalmazandó jogként pedig a bolgár jogot jelölték meg.
- 5 Az EY EAD és az EBS GmbH közvetve 100%-ban az EVN AG tulajdonában van, amely pedig 51%-ban Land Niederösterreich (Alsó-Ausztria tartomány, Ausztria), egy osztrák regionális hatóság tulajdonában áll.
- 6 Az Elektra EOOD és a Penon EOOD olyan bolgár vállalkozások, amelyek ajánlatokat nyújtottak be egyes tételekre vonatkozóan a közbeszerzési eljárásban. A 2020. július 28-i, illetve 2020. július 30-i határozatokkal arról tájékoztatták őket, hogy egyetlen tételt sem nyertek el. Mindkét vállalkozás e határozatok megsemmisítését kérte. 2020. szeptember 23-i végzéseivel azonban a Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (alsó-ausztriai regionális közigazgatási bíróság) joghatóságának hiánya miatt elutasította e kérelmeket.
- 7 A Landesverwaltungsgericht (regionális közigazgatási bíróság) azzal indokolta végzéseit, hogy azon kérdés eldöntése, hogy egy bolgár vállalkozás köthet-e Bulgáriában és a bolgár jog szerint teljesítendő szerződést egy Bulgáriában

székhellyel rendelkező ajánlatkérővel, súlyosan beavatkozna Bulgária szuverenitásába, ami ellentétes a nemzetközi jog szerinti területiség elvével. A közbeszerzési eljárásokról szóló szövetségi törvényből sem tűnik ki, hogy melyik eljárásjogot kell alkalmazni a jogorvoslati eljárásra, mire tekintettel a Landesverwaltungsgericht (regionális közigazgatási bíróság) nem rendelkezik joghatósággal.

- 8 Az EBS GmbH felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő mindkét említett végzéssel szemben, az Elektra EOOD és a Penon EOOD pedig az egyes rájuk vonatkozó végzésekkel szemben. A felülvizsgálati eljárásban benyújtották a Bolgár Köztársaság legfelsőbb közigazgatási bíróságának egyik határozatát, amely megerősítette a közbeszerzést ellenőrző bolgár hatóság joghatóságának hiányát.
- 9 A felülvizsgálati kérelmeket azzal indokolták, hogy a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy annak hatálya nemcsak a tényleges közbeszerzési eljárásra, hanem a jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezésekre is kiterjed. Ha a központi beszerző szervnek az osztrák anyagi jogot kell alkalmaznia, akkor a jogorvoslati eljárást is az osztrák jogorvoslati szervek előtt kell lefolytatni az osztrák eljárásjog alapján; a központi beszerző szerv székhelye az irányadó.
- 10 A PE[O]OD ezenkívül kifejti, hogy az EY EAD az osztrák Rechnungshof (számvevőszék, Ausztria) ellenőrzése alatt áll, és nemzetközi jogi szempontból nem aggályos, hogy egy osztrák regionális hatóság által ellenőrzött vállalkozás beszerzési tevékenységének jogszerűségét az osztrák jogorvoslati szervek ellenőrzik az osztrák eljárásjog alapján, még ha a vállalkozás másik tagállamban rendelkezik is székhellyel.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 11 A jelen ügyben az alkalmazandó eljárási szabályok, valamint egy osztrák jogorvoslati szerv joghatóságának kérdése merül fel egy olyan helyzetben, amelyben egy osztrák regionális hatóság által közvetve ellenőrzött, Bulgáriában székhellyel rendelkező ágazati ajánlatkérő egy Ausztriában székhellyel rendelkező központi beszerző szervén keresztül végez beszerzést. E kérdések megválaszolásához először a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdésében foglalt kollíziós szabály alkalmazási körét (első kérdés) és hatályát (második kérdés) kell értékelni. Ha a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése nem szabályozza az ismertetett helyzetet, akkor felmerül a kérdés, hogy ebben az esetben milyen paraméterek alapján kell meghatározni a joghatóságot és az alkalmazandó eljárási szabályokat (harmadik kérdés).
- 12 Az EY EAD egy Bulgáriában székhellyel rendelkező ágazati ajánlatkérő, amelynek tőkéjében közvetve egy osztrák regionális hatóságnak van többségi részesedése. Ez mind a 2014/25 irányelv értelmében vett ajánlatkérő szervek, mind az ezen irányelv értelmében vett közvállalkozások tekintetében az ellenőrzés fennállásának egyik lehetséges esete.

Az első kérdésről

- 13 A 2014/25 irányelv 57. cikke (3) bekezdése alkalmazhatóságának feltétele, hogy egy „más tagállamban” található központi beszerző szerv – mint a jelen esetben – központosított beszerzési tevékenységet nyújtson. Mivel az ajánlatkérő – az EY EAD – Bulgáriában rendelkezik székhellyel, de egy osztrák regionális hatóság pénzügyi ellenőrzése alatt áll, a jelen esetben két tagállamnak való betudhatóságra utaló támpontok állnak fenn.
- 14 A 2014/25 irányelv 57. cikkének (1) bekezdése szerinti, a közös beszerzésre vonatkozó alapvető szabályozásból, amely „különböző tagállamok” közszolgáltató ajánlatkérőiről beszél, nem tűnik ki, hogy mit kell alapul venni egy adott tagállamnak való betudást illetően. Az a körülmény azonban, hogy a (2) bekezdés a központi beszerző szerv betudását illetően e szerv székhelyét veszi alapul, amellett szól, hogy ugyanígy kell eljárni az ajánlatkérő betudását illetően is.
- 15 Ezzel szemben felhozható, hogy az ajánlatkérő (szerv) fogalmának meghatározása nem annak székhelyét, hanem a valamely regionális hatóság általi ellenőrzést veszi alapul. Ennek alapján azzal lehet érvelni, hogy akkor van szó „más tagállamban” található központi beszerző szervről, ha nem arról a tagállamról van szó, amely az ajánlatkérőt (egy regionális hatóságon keresztül) ellenőrzi.
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság számára ezért nem egyértelmű, hogy milyen kritériumok alapján kell megállapítani, hogy „más tagállamban” található központi beszerző szervről van szó.
- 17 Ha nem az ajánlatkérő székhelyét kell alapul venni, akkor nem alkalmazható a 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése. Ha azonban a székhelyet kell alapul venni, és az első kérdésre igenlő választ kell adni, akkor választ kell adni a második kérdésre.

A második kérdésről

- 18 A 2014/25 irányelv 57. cikkének (3) bekezdése szerint a „központosított beszerzési [tevékenység]” nyújtásának azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található. A kérdést előterjesztő bíróság számára ebből egyértelműen kitűnik, hogy beszerző szerv székhelye szerinti állam anyagi jogát kell alkalmazni. Kérdéses azonban, hogy ugyanez vonatkozik-e a jogorvoslati eljárásra, illetve a jogorvoslati szervek joghatóságára is.
- 19 A 2014/25/EK irányelv (82) preambulumbekkezdéséből kitűnik többek között, hogy ezen irányelvben ki kell jelölni az „alkalmazandó közbeszerzési jogot, beleértve a jogorvoslatra alkalmazandó jogot”. Ennek fényében a 2014/25 irányelv 57. cikke (3) bekezdésének értelmezése azt eredményezi, hogy e rendelkezés hatálya a jogorvoslati eljárásra vonatkozó rendelkezésekre is kiterjed.

Az a körülmény, hogy az anyagi jogi rendelkezések és a jogorvoslati szabályok összefüggnek egymással, szintén amellett szól, hogy a jogorvoslati eljárásban azon állam eljárásjogát kell alkalmazni, amelynek anyagi joga alkalmazandó. A kérdést előterjesztő bíróság számára azonban nem nyilvánvaló az e kérdésre adandó válasz.

- 20 Ha a második kérdésre igenlő választ kell adni, akkor a jelen ügyben az osztrák eljárásjogot kell alkalmazni a jogorvoslati eljárásban. Ha azonban e kérdésre nemleges választ kell adni, továbbra is fennáll a kérdés, hogy a jelen ügyben melyik eljárásjogot kell alkalmazni.

A harmadik kérdésről

- 21 A 92/13 irányelv szerint biztosítani kell az ajánlatkérők által hozott döntésekkel szembeni jogorvoslatot; az irányelv e tekintetben többek között a 2014/25 irányelv hatályára hivatkozik. Az ajánlatkérő fogalmának a 2014/25 irányelvben szereplő meghatározása nem hivatkozik kifejezetten a vállalkozás székhelyére. A Landesverwaltungsgericht (regionális közigazgatási bíróság) nemzetközi jogi megfontolásokból problematikusnak ítélte a más tagállamban székhellyel rendelkező ajánlatkérő beszerzési tevékenységének felülvizsgálatára vonatkozó joghatóságának megállapítását. Ezzel szemben azonban felhozható, hogy abban az esetben, ha az ajánlatkérő székhelye és a felette gyakorolt ellenőrzés különböző tagállamoknak tudható be, az elképzelhető megoldások mindegyike azt feltételezi, hogy a nemzeti jogorvoslati szervnek olyan ügyleteket kell értékelnie, amelyek valamely másik tagállamhoz kötődnek (vagy a felülvizsgálat tárgyát képező ajánlatkérő székhelye, vagy azon körülmény révén, hogy ezen ajánlatkérő felett valamely másik tagállam regionális hatósága gyakorol ellenőrzést).