

Mernyei Ákos Péter

Geopolitika az Európai Bíróság előtt

Jelentős piacvédelmi hatású döntést hozott az Európai Bíróság egy horvát közbeszerzési jogvitában. Az elmúlt héten hozott ítéletében (C-652/22)¹ az Európai Bíróság kimondta, hogy az uniós közbeszerzéseken elinduló a rájuk irányadó szabályok szempontjából két csoportra oszthatók: EU-n belüli és azzal egyenértékű, valamint az unión kívüli honossággal bíró ajánlattevőkre. A Bíróság rögzítette, hogy utóbbiaknak, azaz a harmadik országbeli pályázóknak az uniós jog alapján nincsen jogosultságuk arra, hogy az uniós közbeszerzési pályázatokon elinduljanak, vagy egyenlő versenyfeltételeket követeljenek maguknak. Rögzítette továbbá az EuB, hogy a tárgykör szabályozása kizárólagos uniós hatáskörbe tartozik, ott a tagállamoknak nincsen keresnivalójuk.

Az ügyben a horvát közigazgatási fellebbviteli bíróság (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*) fordult előzetes döntéshozatali kérelemmel az Európai Bírósághoz 2022-ben. Az ügy tárgya egy építési közbeszerzési pályázathoz kapcsolódott, amelyet a horvát vasúti infrastruktúra fejlesztéséért felelős társaság (*HŽ Infrastruktura d.o.o.*) írt ki, s amelyen elindult ajánlattevőként a török Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (Kolin) nevű vállalat is. A jogvita abból adódott, hogy a közbeszerzés alapján a szerződést a Strabag-csoportnak (Strabag) ítélték oda, amely döntést azonban a Kolin megtámadta, azt állítva, hogy a Strabag a közbeszerzési kiírás szerint megkívánt műszaki alkalmasságát nem igazolta kellőképpen. A horvát hatóságok a Kolin kérelmének helyt adtak, s hatályon kívül helyezték a közbeszerzés odaítéléséről szóló határozatot. Az ajánlatkérő erre tekintettel kérte a Strabagot, hogy az pótlólagosan nyújtson be megfelelő igazolást a pályázatában megjelölt referenciamunkái tekintetében. A Strabag ennek akként tett eleget, hogy új referenciamunkát (csak érdekességként: a Steyr-völgyi autópályán végzett munkálatairól) is megjelölt. A horvát ajánlatkérő a kiegészített ajánlat alapján ismét a Strabagnak ítélte a vasúti pálya felújításáról szóló közbeszerzési szerződést, amellyel szemben a Kolin újfent jogorvoslati eljárást kezdeményezett. Ez alkalommal azt sérelmezte, hogy véleménye szerint a vonatkozó európai uniós irányelv (2014/25)

¹ Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

alapján az ajánlatkérő nem volt jogosult a Strabagtól újabb referenciamunkát kérni, illetve elfogadni, így az eljárás ellentétes volt az uniós joggal, s a Strabag pályázatát ki kell volna zárni az elbírálásból. Az ügyben másodfokon eljáró horvát bíróság – többek között – azzal az előzetes döntéshozatali kérdéssel fordult az EuB-hoz, hogy az uniós jog lehetőséget ad-e a tényállásban foglaltak szerinti esetben az ajánlati dokumentáció kiegészítésének figyelembevételére az elbírálás során.

Bár az ügy – különösen a közbeszerzési jog iránt érdeklődők nem elhanyagolható létszámú tábora számára – már ezek alapján sem lenne érdektelen, azonban a jogvita Michael Collins főtanácsnok indítványával² a napi jogalkalmazási nehézségeken messze túlmutató, geopolitikai jelentőségű fordulatot vett. Collins főtanácsnok ugyanis úgy vélte, hogy mielőtt az EuB megválaszolná a horvát fellebbviteli bíróság kérdését, két további kérdéssel is foglalkoznia kell: egyrészt előkérdésnek látta, hogy olyan harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplők, amelyekkel a EU nem kötött a közbeszerzésekről szóló nemzetközi megállapodást, jogosultak-e részt venni az unióban közbeszerzési eljárásokban, valamint amennyiben erre a kérdésre igenlő a válasz, úgy a tagállamok hatáskörébe tartozik-e, hogy meghatározzák a közbeszerzési eljárásaikban való részvétel szabályait, vagy ez az EU jogosultságát képezi.

A főtanácsnoki indítvány érvelése szerint ugyanis bár a vonatkozó irányelv (Irányelv) alapelvei között mondja ki, hogy a közszolgáltató ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, a valódi kérdés az, hogy az Irányelv mennyiben alkalmazandó harmadik országbeli ajánlattevőkre. E tekintetben az Irányelv – leegyszerűsítve – úgy rendelkezik, hogy amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás, vagy az unióra kötelező erejű egyéb megállapodások úgy rendelkeznek, akkor az uniós ajánlatkérők a harmadik államokbeli ajánlattevőket nem részesíthetik kevésbé előnyös elbánásban, mint az EU-s ajánlattevőket. Következésképpen a két csoport tagjai egyenlő és azonos feltételek mellett kell hogy versenyezzenek egy-egy EU-s nyílt közbeszerzési eljárásban.

Törökországgal ugyanakkor az unió nem kötött egyelőre olyan tárgyú megállapodást, amely a fentieket biztosítaná. A főtanácsnok ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a török ajánlattevők nem tartoznak a közbeszerzési irányelv hatálya alá, s következésképpen nem is jogosultak annak

² Anthony Michael Collins főtanácsnok indítványa a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

szabályait felhívni a maguk védelme érdekében. Sőt, a főtanácsnok kifejezetten akként vélekedett (Indítvány 33. pont), hogy a török honosságú ajánlattevő nem jogosult részvételre sem az Irányelv által szabályozott közbeszerzési eljárásokban.

A főtanácsnok előadta továbbá, hogy az EUMSz értelmében az unió kizárólagos hatáskörébe tartozik a közbeszerzési szerződések odaítélésének külső dimenziója, vagyis annak szabályozása, hogy harmadik országok honosai egyáltalán részt vehetnek-e uniós közbeszerzési eljárásban, és ha igen, milyen feltételekkel. Ebbe a kérdésbe a tagállamoknak még akkor sincsen beleszólásuk (szabályozási lehetőségük), ha az unió történetesen nem gyakorolta ez irányú hatáskörét, lévén a közös kereskedelempolitika területére tartozik, s mint ilyen, kizárólagos uniós hatáskört jelent.

Az EuB múlt heti ítéletében³ részben másképp látta a jogi helyzetet. Akként érvelt ugyanis, hogy az uniós joggal nem ellentétes (az EU-val ilyen irányú nemzetközi szerződést nem kötött) harmadik államok honosainak részvétele az uniós közbeszerzési eljárásokban, az azonban már ellentétes, ha az ajánlattevő ilyen gazdasági szereplők az uniós jogra (azaz a közbeszerzési irányelvekre s az azokban foglalt, az ajánlattevők azonos kezelését előíró normákra) hivatkoznak. A Bíróság szerint továbbá az Irányelv személyi hatályának kiterjesztése ilyen ajánlattevőkre is azt eredményezné, hogy az EU közbeszerzési piaca egyenlő feltételek mellett hozzáférhetővé válna harmadik országok gazdasági szereplői számára is. Az uniós jogpolitikai cél egyértelmű: csak az unióval megfelelő nemzetközi megállapodást kötött harmadik állambeli ajánlattevők versenyezzenek az Irányelv által felállított szabályok szerint!

Önkéntelenül is adódik azonban a kérdés: meghatározhatnak-e a tagállamok az ilyen ajánlatkérőkre vonatkozó szabályokat? E tekintetben a luxemburgi Bíróság a főtanácsnokkal összhangban rögzítette, hogy a vonatkozó szabályozási kérdés közös kereskedelempolitikai tárgykörbe tartozik, s mint ilyen, az EU kizárólagos jogalkotási hatáskörét képezi. Következésképpen ennek alapján egyedül az EU jogosult arról dönteni, hogy megnyitja-e közbeszerzési piacát valamely harmadik állam ajánlattevői számára, s ha igen, milyen feltételek mellett. A kérdés geopolitikai relevanciája mellett uniós jogi szempontból azért jelentős, mert ha a Bíróság a belső piac területére tartozónak ítélte volna a kérdést, az megosztott hatáskörbe tartozna, amelyben a megelőzés (valamint

³ Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben 2024.

a szubszidiaritás és az arányosság) elve az irányadó hatáskörgyakorlásra, azaz legalább ideiglenesen szabályozási szerepkört kaphattak volna a tagállamok is.

Mindemellett különös jelentősége van a fenti ítéletnek a magyar gazdaságpolitika és gazdasági semlegesség doktrínáját illetően is. Az ismertetettek ugyanis azt jelentik, hogy a magyar jogalkotónak az EuB-ítélet alapján nincsen szabályozási szabadsága harmadik államok honosai kapcsán az uniós rezsim alá tartozó közbeszerzési eljárásokban. Az EuB döntése alapján ugyanakkor a magyar közbeszerzési ajánlatkérő szabadon eldöntheti, hogy lehetővé teszi-e a közbeszerzési ajánlattételt egy-egy kiírás esetén valamely ilyen ajánlattevő előtt, s vele szemben milyen, az ajánlattevők között fennálló „objektív különbségek tükrözésére irányuló” (értsd: az ilyen harmadik államokban honos ajánlatkérőket az EU-sokkal, illetve az azokkal egyenértékűekkel szemben hátrányosabb helyzetbe hozó) szabályokat alkalmaz. Az ilyen harmadik országbeli honosnak azonban az EU-jog nem biztosít, a tagállami jog pedig az uniós közbeszerzések tekintetében nem biztosíthat az ajánlat-tételhez, illetve az egyenlő versenyfeltételekhez jogosultságot.

2024. október 31.

Felhasznált irodalom

Anthony Michael Collins főtanácsnok indítványa a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben, 2024. március 7.

Az Európai Bíróság ítélete a C-652/22. sz., Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ kontra Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave ügyben, 2024. október 22.