ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. május 11 [1].

**C-266/22. sz. ügy**

**CRRC Qingdao Sifang CO LTD,**
**Astra Vagoane Călători SA**
**kontra**
**Autoritatea pentru Reformă Feroviară,**
**Alstom Ferroviaria SpA**

(a Curtea de Apel București [bukaresti ítélőtábla, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Jogszabályok közelítése – Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásai – 2014/24/EU irányelv – 25. cikk – Az eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően hatályba lépő nemzeti jogszabály – A »gazdasági szereplő« fogalmának módosítása – A Kínai Népköztársaságban letelepedett gazdasági szereplő által benyújtott ajánlat kizárása – A 25. cikkben említett egyezményben nem részes harmadik országok”

## I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2019. október 30-i (EU) 2019/1828 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel [2] módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv [3] (a továbbiakban: 2014/24 irányelv) 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjának, 18. cikke (1) bekezdésének, 25. cikkének és 49. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésével a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) lényegében annak vizsgálatára kéri a Bíróságot, hogy az uniós jog közbeszerzési szerződésekre vonatkozó rendelkezéseivel ellentétes-e az, ha egy, a Kínai Népköztársaságban letelepedett gazdasági szereplőt kizárnak egy tagállami ajánlatkérő szerv által indított odaítélési eljárásból, amennyiben e kizárás olyan nemzeti jogszabályból ered, amellyel a „gazdasági szereplő” fogalmát a 2014/24 irányelv 25. cikkének átültetése céljából módosították, és e nemzeti jogszabály a hirdetmény közzétételét követően lépett hatályba.

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] HL 2019. L 279, 25. o.

[3] HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.;

3. E kérelmet az egyrészről a CRRC Qingdao Sifangból és az Astra Vagoane Călători SA-ból álló társulás (a továbbiakban együttesen: társulás), másrészről pedig egy romániai közszolgáltató ajánlatkérő, az Autoritatea pentru Reformă Feroviară (a vasúti felújításokért felelős hatóság, Románia, a továbbiakban: ARF) és az ARF támogatása érdekében beavatkozó Alstom Ferroviaria között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő. Közelebbről, e jogvita e szervezet azon döntésére vonatkozik, amellyel kizárta a társulás által a 20 új interregionális villamos motorvonat, valamint a szóban forgó vonatok üzemeltetéséhez szükséges karbantartási és javítási szolgáltatások beszerzésére vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárás keretében benyújtott ajánlatot azzal az indokkal, hogy a CRRC Qingdao Sifang a Kínai Népköztársaságban székhellyel rendelkező társaság.

4. A feltett kérdések első alkalommal teszik lehetővé a Bíróság számára, hogy megvizsgálja a 2014/24 irányelv 25. cikkének átültetésére irányuló nemzeti szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét, valamint hogy értelmezze e rendelkezés normatív tartalmát.

## II. Jogi háttér

### *A. Az uniós jog*

#### *1. A 2014/24 irányelv*

5. A 2014/24 irányelv (1), (17) és (98) preambulumbekezdése kimondja:

„(1) A közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Ugyanakkor a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések tekintetében a nemzeti közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell megállapítani annak érdekében, hogy az említett elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek, és a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.

[…]

(17) [A többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről szóló] 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal [HL 1994. L 336., 1. o.] a Tanács jóváhagyta különösen a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzésről szóló megállapodását (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás). A közbeszerzésről szóló megállapodás célja a közbeszerzési szerződésekkel összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világkereskedelem liberalizálása és bővítése céljából. A közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete és az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függelékének, továbbá az Európai Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében az ajánlatkérőknek úgy kell teljesíteniük az említett megállapodások alapján fennálló kötelezettségeiket, hogy ezt az irányelvet alkalmazzák azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek a megállapodások aláíró felei.

[…]

(98) Alapvető fontosságú, hogy az előállítási folyamat szociális aspektusaival kapcsolatos odaítélési szempontok vagy szerződésteljesítési feltételek a szerződés alapján nyújtandó építési beruházásokra, árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozzanak. E kritériumokat és feltételeket [a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel, HL 1997. L 18., 1. o.] – annak az Európai Unió Bírósága általi értelmezésével – összhangban kell alkalmazni, továbbá nem választhatók meg és nem alkalmazhatók olyan módon, amely közvetve vagy közvetlenül hátrányosan megkülönböztetné a más tagállambeli vagy a közbeszerzésről szóló megállapodásban, illetve az Unió által is aláírt szabadkereskedelmi megállapodásokban részes harmadik országbeli gazdasági szereplőket. […]”

6. A 2014/24 irányelv „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének (1) bekezdése többek között a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

5. »közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása;

[…]

10. »gazdasági szereplő«: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja;

[…]

11. »ajánlattevő«: ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő;

[…]

13. »közbeszerzési dokumentum»: minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő szerv a beszerzés vagy az eljárás elemeinek leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, ideértve az eljárást megindító hirdetményt, az eljárást megindító felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztatót, a műszaki leírást, az ismertetőt, a javasolt szerződéses feltételeket, a részvételre jelentkezők és az ajánlattevők által benyújtandó dokumentumok formátumait, az általánosan alkalmazandó kötelezettségekre vonatkozó információt és minden egyéb dokumentumot;

[…]”

7. A 2014/24 irányelvnek a „Szerződések a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban” című 7. cikke értelmében a 2014/24 irányelv nem alkalmazandó olyan közbeszerzési szerződésekre és tervpályázatokra, amelyeket a 2019. október 30-i (EU) 2019/1829 felhatalmazáson alapuló

bizottsági rendelettel (HL 2019. L 279., 27. o.) módosított, a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak (helyesen: közbeszerzési eljárásainak] összehangolásáról 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.; a továbbiakban: 2014/25 irányelv) alapján az említett irányelv 8–14. cikkében szereplő egy vagy több tevékenységet folytató ajánlatkérő szervek ítélnek oda vagy szerveznek meg, és amelyeket e tevékenységek végzésére ítélnek oda.

8. A 2014/24 irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében leszögezi, hogy az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

9. Ezen irányelv „Gazdasági szereplők” című 19. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében a következőket írja elő:

„Azok a gazdasági szereplők, akik, illetve amelyek a letelepedésük helye szerinti tagállam joga értelmében jogosultak az adott szolgáltatás nyújtására, nem utasíthatók el kizárólag azon az alapon, hogy a szerződés odaítélésének helye szerinti tagállam joga értelmében természetes vagy jogi személynek kellene lenniük.”

10. Az említett irányelvnek „A közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek” című 25. cikke a következőképpen szól:

„Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá vonatkoznak rájuk az Uniót kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e közbeszerzésről szóló megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

11. Ugyanezen irányelv „Hirdetmény” című 49. cikkének szövege a következő:

„A 26. cikk (2) bekezdése [helyesen: (5) bekezdése] második albekezdésének és a 32. cikk sérelme nélkül minden eljárás esetében hirdetményt kell az eljárást megindító felhívásként alkalmazni. Az eljárást megindító hirdetménynek az V. melléklet C. részében meghatározott információkat kell tartalmaznia, és azt az 51. cikknek megfelelően kell közzétenni.”

12. A 2014/24 irányelv „Kiválasztási szempontok” című 58. cikke a (2) bekezdésének első albekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A szakmai tevékenység végzésére való alkalmasság tekintetében az ajánlatkérő szerv előírhatja, hogy a gazdasági szereplő legyen bejegyezve a letelepedési helye szerinti tagállamának a XI. mellékletben felsoroltak szerinti valamelyik szakmai vagy cégnyilvántartásába, vagy teljesítse az említett mellékletben foglalt bármely egyéb követelményt.”

*2. A 2014/25 irányelv*

13. A 2014/25 irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv értelmében beszerzés az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több közszolgáltató ajánlatkérő általi – árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló, a szerződés révén történő – megvásárlása az említett közszolgáltató ajánlatkérők által kiválasztott gazdasági szereplőktől, feltéve, hogy az építési beruházást, árukat vagy szolgáltatásokat a 8–14. cikkben felsorolt valamely tevékenység folytatására szánták.”

14. Ezen irányelv „Közlekedési szolgáltatások” című 11. cikke a következőket írja elő:

„Ezt az irányelvet alkalmazni kell a vasúton, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó hálózatok létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységekre.

Közlekedési szolgáltatások esetében akkor lehet hálózat meglétéről beszélni, ha a szolgáltatást valamely tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például az útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik.”

15. Az említett irányelvnek „A közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek” című 43. cikke a következőképpen szól:

„Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 3., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá vonatkoznak rájuk az Európai Uniót kötelező nemzetközi megállapodások, a 4. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett közszolgáltató ajánlatkérők az említett megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Európai Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

*3. A Bizottság 2019. július 24-i közleménye*

16. Az „Iránymutatás a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről” című, 2019. július 24-i bizottsági közlemény (C(2019) 5494 final) (a továbbiakban: 2019. július 24-i bizottsági közlemény) [4] a következő vonatkozó szakaszokat tartalmazza:

„Az EU számos nemzetközi megállapodás (például a megállapodás a közbeszerzésről vagy a beszerzési fejezeteket tartalmazó kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodások) keretében vállalt kötelezettséget arra, hogy számos harmadik ország meghatározott építési beruházásai, árubeszerzései, szolgáltatásnyújtásai és gazdasági szereplői esetében hozzáférést biztosít közbeszerzési piacához.

[4] HL 2019. C 271., 43. o.

Ennek megfelelően a közbeszerzési irányelvek úgy rendelkeznek, hogy az uniós ajánlatkérő szervek az említett megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Európai Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit, amennyiben e megállapodások vonatkoznak rájuk.

Az említett kötelezettségen túlmenően nem biztosított azon harmadik országok gazdasági szereplőinek hozzáférése az uniós beszerzési eljárásokhoz, amelyek nem rendelkeznek az uniós beszerzési piac megnyitását előíró megállapodással vagy amelyek áruira, szolgáltatásaira és építési beruházásaira nem vonatkozik hasonló megállapodás, vagyis e gazdasági szereplők kizárhatók az eljárások alól.”

### *B. A román jog*

17. A 2016. május 19-i Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (a közbeszerzésről szóló 98/2016. sz. törvény, *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 390. sz., 2016. május 23.) 2020. április 3-án hatályos változata (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló törvény) a 3. cikke (1) bekezdésének jj) pontjában a „gazdasági szereplő” fogalmát a következőképpen határozza meg:

„E törvény alkalmazásában:

[…]

jj) gazdasági szereplő – bármely természetes vagy közjogi vagy magánjogi személy, illetve ilyen személyek csoportja vagy társulása, beleértve két vagy több szerv ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon jogszerűen kínálja építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását”.

18. A közbeszerzésről szóló törvény 236. cikke előírja:

„(1) E törvényt a hatálybalépését követően indított odaítélési eljárásokra kell alkalmazni.

(2) Az e törvény hatálybalépésekor folyamatban lévő odaítélési eljárásokra az odaítélési eljárás megindításakor hatályos törvényt kell alkalmazni.

(3) E törvényt a hatálybalépése után kötött közbeszerzési szerződésekre/keretmegállapodásokra is alkalmazni kell.

(4) Az e törvény hatálybalépése előtt megkötött közbeszerzési szerződésekre/keretmegállapodásokra a megkötésük napján hatályos törvény rendelkezéseit kell alkalmazni a megkötésüket, módosításukat, értelmezésüket, joghatásukat, végrehajtásukat és felmondásukat illetően.”

19. A 2021. március 31-i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor normative în domeniul achizițiilor publice (a közbeszerzések területére vonatkozó egyes normatív aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet, *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 346. sz., 2021. április 5.; a továbbiakban: 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet), amely 2021. április 5-én lépett hatályba, a 2014/24 irányelv 25. cikkének, valamint a 2014/25 irányelv 43. cikkének átültetése érdekében módosította a közbeszerzési törvény több rendelkezését.

20. A 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet V. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Azokra az odaítélési eljárásokra, amelyek keretében a gazdasági szereplők e kormányrendelet hatálybalépésekor már benyújtották ajánlatukat, az ezen eljárások megindításának időpontjában hatályos jogszabályok vonatkoznak.”

21. A közbeszerzésről szóló törvénynek a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet által módosított 3. cikke (1) bekezdése jj) pontja a következőképpen határozza meg a „gazdasági szereplő” fogalmát:

„E törvény alkalmazásában:

[…]

jj) gazdasági szereplő – bármely természetes vagy közjogi vagy magánjogi személy, illetve ilyen személyek csoportja vagy társulása, beleértve két vagy több szerv ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon jogszerűen kínálja építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását; és a következők egyikében rendelkezik székhellyel:

i. az Európai Unió valamely tagállamában;

ii. az Európai Gazdasági Térség (EGT) valamely tagállamában;

iii. amennyiben a [közbeszerzésről szóló megállapodás] I. függeléke 1., 2., 4. 5., 6. és 7. mellékletének hatálya alá tartozik, az e megállapodást aláíró harmadik országokban;

iv. az [Unióhoz] való csatlakozásra váró harmadik országokban;

v. olyan harmadik országokban telepedett le, amelyek nem tartoznak az iii. pont hatálya alá, de amelyek olyan más nemzetközi megállapodásokat kötöttek, amelyek arra kötelezik az [Uniót], hogy biztosítsa a közbeszerzési szerződések piacához való szabad hozzáférést;”

22. A közbeszerzésről szóló törvénynek a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet által módosított 49. cikke kimondja:

„(1) Az ajánlatkérő szerveknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

(2) Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás I. függelékének 1., 2., 4. 5., 6. és 7. melléklete, valamint az [Uniót] kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e megállapodások aláíróinak építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit.”

23. A közbeszerzésről szóló törvénynek a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet által módosított 53. cikke (1) és (1a) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 3. cikk (1) bekezdésének jj) pontjában meghatározott gazdasági szereplők jogosultak arra, hogy a 68. cikkben említett odaítélési eljárásokban egyéni ajánlattevő/társult/pályázó ajánlattevő/harmadik fél támogató/alvállalkozó minőségében részt vegyenek.

(1a) Az ajánlatkérő szerv anélkül zárja ki az odaítélési eljárásból az olyan természetes vagy jogi személyeket, akik vagy amelyek egyéni ajánlattevő/társult/pályázó ajánlattevő/harmadik fél támogató/alvállalkozó minőségében járnak el, és nem felelnek meg a 3. cikk (1) bekezdésének jj) pontjában foglalt meghatározásnak, hogy a 164., 165. és 167. cikk rendelkezései szerint szükséges lenne a besorolást ellenőrizni."

## III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

24. Az ARF 2020. április 3-án nyílt közbeszerzési eljárást indított „20 új, RE-IR elnevezésű interregionális villamos motorvonat, valamint a szóban forgó vonatok üzemeltetéséhez szükséges karbantartási és javítási szolgáltatások beszerzésére" vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése céljából, és 2020. április 3-án közzétette a CN1020204. sz. hirdetményt és a vonatkozó ajánlattételi dokumentációt a Sistemul Electronic de Achiziții Publice-ben (elektronikus közbeszerzési rendszer).

25. A közbeszerzések területére vonatkozó egyes normatív aktusok módosításáról és kiegészítéséről szóló 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet 2021. április 5-én lépett hatályba.

26. A szóban forgó odaítélési eljárásban az ajánlatok benyújtására nyitva álló határidő utolsó napján, 2021. április 19-én két gazdasági szereplő, nevezetesen a CRRC Qingdao Sifang CO LTD-SC Astra Vagoane Călători SA társulás és az Alstom Ferroviaria SpA ajánlatot nyújtott be.

27. 2021. november 2-án az ARF közzétette a 22/410/28.10.2021. számú végleges odaítélési jegyzőkönyvet, amellyel kizárta az eljárásból a társulás által benyújtott ajánlatot, és az Alstom Ferroviaria SpA által benyújtott ajánlatot nyilvánította nyertesnek (a továbbiakban: kizárásról szóló jegyzőkönyv). A kizárás oka az volt, hogy a társulást vezető vállalkozás, a CRRC Qingdao Sifang nem tartozik a „gazdasági szereplő" azon fogalma alá, amelyet a közbeszerzésről szóló törvénynek a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelettel módosított és kiegészített 3. cikke (1) bekezdése jj) pontja határoz meg, tekintettel arra, hogy a székhelye a Kínai Népköztársaságban található.

28. E jegyzőkönyvvel szemben a társulás 2021. november 11-én kifogást nyújtott be a Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilorhoz (a jogviták elbírálásával foglalkozó nemzeti tanács, Románia, a továbbiakban: CNSC). E kifogásban a társulás arra hivatkozott, hogy ez a kizárás a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet visszamenőleges hatályán alapul, amely ellentétes a román alkotmánnyal és az uniós joggal.

29. 2022. január 31-i határozatával a CNSC elutasította a társulás kifogását. E szerv mindenekelőtt megállapította, hogy a Kínai Népköztársaság nem felel meg a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelettel módosított, a közbeszerzésekről szóló törvény 3. cikke (1) bekezdése jj) pontjának i–v. alpontjában előírt egyik feltételnek sem. A CNSC ezt követően megállapította, hogy a társulás 2021. április 19-én, vagyis a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet 2021. április 5-i hatálybalépését követően nyújtotta be ajánlatát. Ugyanezen szerv végül hangsúlyozta, hogy a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet V. cikke értelmében az ezen eljárások megindításának időpontjában hatályos rendelkezések csak azokra az odaítélési eljárásokra vonatkoznak, amelyek keretében a gazdasági szereplők ezen időpontban már benyújtották ajánlataikat. *A contrario*

azokat az odaítélési eljárásokat, amelyek keretében 2021. április 5-ig, vagyis a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet hatálybalépésének időpontjáig nem nyújtottak be ajánlatot, az említett sürgősségi kormányrendelet szabályozza.

30. 2022. február 14-én a társulás keresetet nyújtott be a CNSC határozatával szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Curtea de Apel Bucureștihez (bukaresti ítélőtábla), amely végső fokon határoz. E kereset keretében a társulás arra hivatkozik, hogy az odaítélési eljárás szabályainak az odaítélési eljárás megindítását követő megváltoztatása sérti az uniós jog elveit, nevezetesen a bizalomvédelem, a jogbiztonság, a visszaható hatály tilalma, az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvét.

31. 2022. március 2-án a felperesek azt kérték, hogy előzetes döntéshozatal céljából három kérdést terjesszenek a Bíróság elé.

32. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet módosította az odaítélési eljárások jogi keretét, és újrafogalmazta az odaítélési eljárásokban való részvétel egyes általános szabályait a 2014/24/EU irányelv 25. cikkének rendelkezéseivel összhangban, amely cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy az Európai Unió államaiban a gazdasági szereplők számára biztosított bánásmóddal azonos bánásmódot biztosítsanak az azon megállapodásokat aláíró államok gazdasági szereplői számára, amelyekre az említett rendelkezés hivatkozik.

33. A 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet preambulumában a román kormány az utóbbi években kialakult azon helyzetre utalt, hogy az odaítélési eljárásokban az Unión kívüli ajánlattevők számának növekedése volt megfigyelhető, akik vagy amelyek kevesebb garanciát nyújtottak az olyan követelményeknek való megfelelés tekintetében, mint például a tanúsított minőségi szabványok, a környezetvédelemmel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos előírások, a munkafeltételekre és a szociális védelemre vonatkozó követelmények, valamint a versenypolitikák.

34. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a 2014/24 irányelv 25. cikke az e rendelkezésben említett gazdasági szereplőkkel szembeni bánásmódot illetően nem tesz különbséget aszerint, hogy e gazdasági szereplők mikor nyújtották be ajánlataikat azon odaítélési eljárásokban, amelyekben részt vesznek.

35. E bíróság arra keresi a választ, hogy az uniós jogban előírt jogbiztonság, bizalomvédelem, valamint a 2014/24 irányelvnek az ugyanezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjával és 49. cikkével összhangban értelmezett 18. cikke (1) bekezdésében előírt egyenlő bánásmód, átláthatóság és arányosság elvének tiszteletben tartása milyen mértékben biztosított abban az esetben, ha egy ajánlattevőt egy tagállam kormánya által elfogadott, olyan törvényerejű jogszabály alapján zárnak ki, amely a gazdasági szereplő fogalmát a hirdetmény közzétételét követően módosítja.

36. E körülmények között a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével az a nemzeti szabályozás, amely 2021. április 5-i hatállyal átültette a [2014/24 irányelv] 25. cikkét, és amely előírta, hogy az ezen uniós rendelkezések hatálya alá nem tartozó gazdasági szereplők csak akkor vehetnek továbbra is részt a közbeszerzési eljárásokban, ha e jogszabály-módosítás hatálybalépésének időpontjáig nyújtottak be ajánlatokat?

2) Ellentétes-e az egyenlő bánásmódnak, az átláthatóságnak és az arányosságnak a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv 2. cikke (1) bekezdése 13. pontjával és 49. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikke (1) bekezdésében foglalt elvével egy ajánlattevőnek a tagállam kormánya által elfogadott, a gazdasági szereplő fogalmát módosító új rendelkezést tartalmazó törvényerejű jogszabály alapján azon odaítélési eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően történő kizárása, amelyben e gazdasági szereplő részt vesz?”

37. A társulás, az ARF, az Alstom Ferroviaria, az osztrák kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be a Bírósághoz.

38. Az Alstom Ferroviaria és az ARF, mindkettő másodlagosan, valamint az osztrák kormány és a Bizottság azt javasolja, hogy a Bíróság nemleges választ adjon a feltett kérdésekre. A társulás a maga részéről azt javasolja, hogy a Bíróság igenlően válaszoljon e kérdésekre.

## IV. Elemzés

### *A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról és a Bíróságnak a kérdések megválaszolására vonatkozó hatásköréről*

39. Mind az Alstom Ferroviaria, mind az ARF az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egészének elfogadhatatlanságára hivatkozik. Az Alstom Ferroviaria pontosabban arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok, mivel nem uniós jogi rendelkezések, hanem a nemzeti jog olyan szabályainak[5] értelmezésére vonatkoznak, amelyek a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Az ARF a maga részéről azt állítja, hogy az alapeljárás alapjául szolgáló jogi helyzet nem tartozik az uniós jog személyi hatálya alá, és hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a CRRC Qingdao Sifang tekintetében elfogadhatatlan. Ezenkívül, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a CRRC Qingdao Sifang tekintetében elfogadhatatlannak nyilvánítanák, azt az Astra Vagoane Călători tekintetében is elfogadhatatlannak kellene nyilvánítani, amely bár Romániában rendelkezik székhellyel, de a CRRC Qingdao Sifang társulással közösen vett részt a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban.

40. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett, a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti együttműködés keretében kizárólag az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe

[5] Nevezetesen: a 25/2021. sz sürgősségi kormányrendelet releváns átmeneti rendelkezésének azonosítása, azok az elemek, amelyek meghatározták a társulás és az ARF közötti jogviszony létrejöttét, valamint amelyek az ajánlattevő kizárásához vezettek, továbbá az az időpont, amikor a társulás ténylegesen tudomást szerzett az állítólagosan új jellegű szabályról.

tartozik annak megítélése, hogy – az ügy sajátosságaira tekintettel – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és hogy a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e. Következésképpen, amennyiben a feltett kérdések valamely uniós jogi rendelkezés értelmezésére vagy érvényességére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni [6]. Ezenkívül a Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson [7].

41. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az a nemzeti jogszabály, amely a 2014/24 irányelv 25. cikkének átültetése céljából módosította a „gazdasági szereplő” fogalmát, ami a társulás kizárását eredményezte. E körülmények között nem állapítható meg, hogy az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, illetve hogy az hipotetikus jellegű. Ezenkívül az előzetes döntéshozatalra utaló határozat elegendő ténybeli és jogi elemet tartalmaz a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések hasznos megválaszolásához. Egyébiránt az ARF azon érveit, amelyek szerint a 2014/24 irányelv nem alkalmazható az olyan harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplőkre, amelyek nem írtak alá az uniós közbeszerzési szerződéseket számukra megnyitó megállapodásokat, az előterjesztett kérdések érdemi elemzésére, nem pedig azok elfogadhatóságára vonatkoznak.

42. A fenti megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

### *B. Az ügy érdeméről*

43. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy egyrészt a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvével, másrészt pedig a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 13. pontjával és 49. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikkének (1) bekezdésében előírt egyenlő bánásmód, átláthatóság és arányosság elvével ellentétes-e az ajánlattevőnek azzal az indokkal történő kizárása, hogy olyan harmadik országban telepedett le, amely nem részese az említett irányelv 25. cikkében említett valamely megállapodásnak, amennyiben egyfelől e kizárás a „gazdasági szereplő” fogalmát az e 25. cikk átültetése céljából módosító nemzeti jogszabályból ered, másfelől pedig e nemzeti jogszabály az érintett hirdetmény közzétételét követően és az ajánlatok benyújtását megelőzően lépett hatályba.

44. Az alapügy tényállására tekintettel néhány észrevételt kell tenni a 2014/24 irányelv tárgyi, időbeli és személyi hatályával kapcsolatban. A társulás ugyanis csak akkor hivatkozhat az uniós jog azon különböző elveire, amelyekkel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bírósághoz kérdést tett fel, ha ezen irányelv hatálya alá tartozik.

[6] 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2023. január 12-i DOBELES HES ítélet (C-702/20 és C-17/21, EU:C:2023:1, 46. pont).

[7] 2020. november 24-i Openbaar Ministerie (Okirat-hamisítás) ítélet (C-510/19, EU:C:2020:953, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2023. március 21-i Mercedes-Benz Group (A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége) ítélet (C-100/21, EU:C:2023:229, 53. pont).

45. Márpedig, amint az az alábbiakban bemutatásra kerül, bár ezen irányelv tárgyi és időbeli hatálya felvet olyan kérdéseket, amelyek végső soron a nemzeti bíróság hatáskörébe tartoznak, nem ez a helyzet a személyi hatályaa esetében, mivel az irányelv 25. cikke azzal a joghatással jár, hogy az e rendelkezésben említett egyezményt alá nem író harmadik államok gazdasági szereplőit nem illetik meg az említett irányelvben előírt jogok, és így érvényesen nem hivatkozhatnak az egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogbiztonság és a bizalomvédelem uniós jogban előírt elvének megsértésére.

*1. A tárgyi hatályról*

46. Az osztrák kormányhoz és a Bizottsághoz hasonlóan lehetségesnek tartom azt, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés, amely a vasúti szállításra szolgáló villamos motorvonatok, valamint a szóban forgó vonatok üzemeltetéséhez szükséges karbantartási és javítási szolgáltatások beszerzésére vonatkozik, nem a 2014/24 irányelv – amellyel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság kérdést tesz fel – hanem a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik.

47. A 2014/24 irányelvet az ajánlatkérő szervek által lefolytatott közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni olyan közbeszerzési szerződések esetében, amelyek becsült értéke eléri vagy meghaladja az ezen irányelv 4. cikkében megállapított értékhatárokat. Az említett irányelv 7. cikke értelmében az irányelv nem alkalmazandó többek között az olyan közbeszerzési szerződésekre, amelyeket az ugyanezen említett irányelv 8–14. cikkében szereplő egy vagy több tevékenységet folytató ajánlatkérő szervek ítélnek oda vagy szerveznek meg, és amelyeket e tevékenységek végzésére ítélnek oda. Így a 2014/24 irányelv hatálya többek között nem terjed ki a 2014/25 irányelv 11. cikkében meghatározott közlekedési szolgáltatások ágazatára vonatkozó közbeszerzési szerződésekre [8]. A „Közlekedési szolgáltatások” című 11. cikk első bekezdése ugyanis pontosítja, hogy ezt az irányelvet kell alkalmazni többek között a vasúton történő közlekedés terén közszolgáltatást nyújtó *hálózatok* létesítésével vagy üzemeltetésével kapcsolatos tevékenységekre. Ezenkívül az említett cikk második bekezdése értelmében *hálózatról* akkor van szó, ha a szolgáltatást valamely tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például az útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó közlekedési kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik.

48. A jelen ügyben azonban a Bíróság rendelkezésére álló iratok alapján nem állapítható meg meggyőzően, hogy egyrészt az alapügyben szóban forgó ajánlatkérő szerv a megnevezése ellenére maga nyújtja-e a 2014/25 irányelv 11. cikke értelmében vett közlekedési szolgáltatásokat [9], másrészt pedig hogy az alapügyben szóban forgó szerződés tárgyát képező villamos motorvonatokat az ugyanezen rendelkezés értelmében vett hálózat keretében üzemeltetik-e [10]. A tényállás értékelésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát e szempontok vizsgálata, valamint annak megállapítása, hogy az alapügyben szóban forgó közbeszerzési szerződés a 2014/24 irányelv vagy a 2014/25 irányelv hatálya alá tartozik-e.

[8] 2022. augusztus 1-jei Roma Multiservizi és Rekeep ítélet (C-332/20, EU:C:2022:610, 64. pont).

[9] Lásd e tekintetben: Sharpston főtanácsnok Hörmann Reisen ügyre vonatkozó indítványa (C-292/15, EU:C:2016:480, 21. pont).

[10] Az „üzemeltetés” fogalmáról lásd analógia útján: 2019. február 28-i SJ ítélet (C-388/17, EU:C:2019:161, 49. pont); 2020. október 28-i Pegaso és Sistemi di Sicurezza ítélet (C-521/18, EU:C:2020:867, 49. és azt követő pontok).

49. Ennek tisztázását követően meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 25. cikkét, amellyel kapcsolatban a Bírósághoz fordultak, a 2014/25 irányelv 43. cikkének szövegéhez hasonlóan fogalmazták meg, és az lényegében ugyanazon megállapodásokra vonatkozik [11]. Következésképpen az alapügyben alkalmazandó irányelv pontos meghatározásának hiánya nem akadályozhatja meg a Bíróságot abban, hogy választ adjon az előterjesztett kérdésekre, mivel a 2014/24 irányelv 25. cikke tekintetében elfogadott értelmezés közvetlenül átültethető a 2014/25 irányelv 43. cikkére [12].

*2. Az időbeli hatályról*

50. Amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, a közbeszerzési szerződésre alkalmazandó irányelv főszabály szerint az, amelyik abban az időpontban van hatályban, amikor az ajánlatkérő szerv kiválasztja az általa követendő eljárást, és véglegesen eldönti, hogy fennáll-e egy előzetes versenyeztetési kötelezettség a közbeszerzési szerződés odaítélésénél [13]

51. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a 2004/18 irányelvet a 2014/24 irányelv 2016. április 18-i hatállyal hatályon kívül helyezte. A 2014/24 irányelv 90. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak – bizonyos kivételektől eltekintve, amelyek a jelen ügyben nem relevánsak – hatályba kell léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ez utóbbi irányelvnek 2016. április 18-ig megfeleljenek [14].

52. A jelen ügyben az ajánlati felhívás közzétételére 2020. április 3-án került sor, közel négy évvel a 2004/18 irányelv hatályon kívül helyezését és a 2014/24 irányelv átültetési határidejének lejáratát követően. Következésképpen azon időpontban, amikor az ajánlatkérő szerv kiválasztotta az általa követendő eljárást, az uniós jogrendben hatályos irányelv a 2014/24 irányelv volt.

53. E következtetést nem kérdőjelezheti meg az a tény, hogy a 2014/24 irányelv 25. cikkét a román jogba átültető 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet csak 2021. április 5-én, vagyis az ajánlati felhívás 2020. április 3-i közzétételét követően és közel öt évvel a 2014/24 irányelv átültetési határidejének lejáratát követően lépett hatályba.

54. Ugyanis, először is, a Bíróságnak a 2014/24 irányelv alkalmazására vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy ezen irányelv rendelkezéseit az átültetési határidőt követő időszakra kell alkalmazni, ami akár meg is előzheti a tényleges átültetés időpontját [15]. Egyébiránt a Bíróság nemrégiben megállapította, hogy ellentétes a jogbiztonság elvével valamely ajánlatnak az odaítélési eljárásból való a releváns irányelv átültetésére előírt határidő lejárta előtt, és azt megelőzően történő kizárása, hogy azt a nemzeti jogba átültették volna, ha az állítólagosan az uniós jogba ütköző határozatot ezen időpont előtt hozták meg [16]. Az ezen ítélkezési gyakorlat *a*

[11] Míg a 2014/24 irányelv a közbeszerzésről szóló megállapodás I. függelékének 1., 2., 4. és 5. mellékletére, addig a 2014/25 irányelv a közbeszerzésről szóló megállapodás ugyanezen függelékének 3., 4. és 5. mellékletére hivatkozik. Ebben a függelékben szerepelnek a Feleknek a közbeszerzésről szóló megállapodás hatályára vonatkozó jegyzékei, amelyek annak szerves részét képezik.

[12] Lásd analógia útján: 2011. november 10-i Norma-A és Dekom ítélet (C-348/10, EU:C:2011:721, 39. pont); 2018. szeptember 20-i Rudigier ítélet (C-518/17, EU:C:2018:757, 44. pont).

[13] Lásd többek között: 2014. július 10-i Impresa Pizzarotti ítélet (C-213/13, EU:C:2014:2067, 31. pont); 2019. október 3-i Irgita ítélet (C-285/18, EU:C:2019:829, 31. pont).

[14] Lásd: ugyanebben az értelemben a 2014/25 irányelv 106. cikkének (1) bekezdése.

[15] Lásd ebben az értelemben: 2014. július 10-i Impresa Pizzarotti ítélet (C-213/13, EU:C:2014:2067, 30–33. pont); 2018. szeptember 20-i Rudigier ítélet (C-518/17, EU:C:2018:757, 42. és 43. pont); 2018. december 19-i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice ítélet (C-216/17, EU:C:2018:1034, 45. és 46. pont); 2019. november 27-i Tedeschi és Consorzio Stabile Istant Service ítélet (C-402/18, EU:C:2019:1023, 29–31. pont).

[16] Lásd analógia útján: 2009. október 15-i Hochtief és Linde-Kca-Dresden ítélet (C-138/08, EU:C:2009:627, 28. és 29. pont); 2023. január 19 -i CNAE és társai ítélet (C-292/21, EU:C:2023:32, 48–50. pont).

*contrario* értelmezése lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a 2014/24 irányelv csak akkor alkalmazandó, ha azt legalábbis a kizárás időpontjában már átültették a nemzeti jogba. Márpedig a jelen ügyben éppen ez volt a helyzet. Következésképpen a 2014/24 irányelv egyértelműen alkalmazandó volt. Ugyanez érvényes a 2014/25 irányelvet átültető szabályokra is [17].

55. Másodszor meg kell említeni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kétségtelen, hogy valamely irányelv önmagában nem keletkeztet magánszemélyekre vonatkozó kötelezettséget, következésképpen arra ilyenként nem is lehet magánszemélyekkel szemben hivatkozni. Ugyanis az át nem ültetett vagy helytelenül átültetett irányelv valamely rendelkezése felhívhatóságának a magánszemélyek egymás közötti viszonyaira való kiterjesztése egyenértékű lenne az Európai Unió azon hatáskörének elismerésével, hogy azonnali hatállyal rendelhet el magánszemélyeket terhelő kötelezettségeket, noha erre csak ott van hatásköre, ahol rendeletalkotási hatáskörrel rendelkezik [18]. A jelen ügyben azonban nem ez a helyzet.

56. Egyrészt, ha a jogalanyok nem egy magánszeméllyel, hanem valamely állammal szemben hivatkozhatnak olyan irányelvre, amelyet az előírt határidőn belül nem ültettek át, akkor ezt attól függetlenül megtehetik, hogy az állam milyen minőségében jár el. El kell ugyanis kerülni, hogy az állam előnyt szerezhessen az uniós jog általa történt megsértéséből. Így valamely irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseire nem csupán közjogi jogalanyokkal szemben lehet hivatkozni, hanem jogi formájuktól függetlenül azon szervezetekkel szemben is, amelyeket hatóság döntése alapján és ellenőrzése mellett közszolgáltatás nyújtásával bíztak meg, és amelyek evégett a magánszemélyek közötti jogviszonyokban alkalmazandó szabályokhoz képest többletjogosultságokkal rendelkeznek [19].

57. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatali kérelem alapján megállapítható, hogy az ARF olyan hatóságként járt el, amely megfelel a 2014/24 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „ajánlatkérő szervként” való minősítés tekintetében az ezen irányelvben megkövetelt feltételeknek, amit azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia [20]. Ha ez megerősítést nyer, akkor az ARF-fel szemben alkalmazni lehetett volna a 2014/24 irányelv rendelkezéseit, beleértve az irányelv hatályára vonatkozó (fent elemzett) szabályokat is. Következésképpen az alapügyben szóban forgó odaítélési eljárásban részt vevő és annak hatálya alá tartozó gazdasági szereplők az irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejártát követően mindenképpen hivatkozhattak a 2014/24 irányelv alkalmazására, függetlenül attól, hogy ezen irányelvet csak megkésve ültették át a román jogba.

58. Másrészt emlékeztetni kell arra is, hogy a nemzeti bíróság köteles az át nem ültetett irányelv átültetési határidejének lejártától kezdve úgy értelmezni a nemzeti jogot, hogy a szóban forgó helyzetet azonnal összeegyeztethetővé tegye ezen irányelv rendelkezéseivel, anélkül azonban, hogy a nemzeti jogot *contra legem* értelmezné [21]. Márpedig a jelen ügyben nem állhat fenn az

[17] Lásd a 2014/25 irányelv 106. cikkének (1) bekezdését.

[18] Lásd: 2018. augusztus 7-i Smith ítélet, C-122/17, EU:C:2018:631, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. június 22-i Volvo és DAF Trucks ítélet (C-267/20, EU:C:2022:494, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2023. március 6-i Deutsche Bank (Kartell – származtatott euro-kamatügyletek) végzés (C-198/22 és C-199/22, nem tették közzé, EU:C:2023:166, 70. és 71. pont).

[19] Lásd ebben az értelemben: 2016. július 7-i Ambisig ítélet (C-46/15, EU:C:2016:530, 21. és 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[20] Lásd analógia útján: 2016. július 7-i Ambisig ítélet (C-46/15, EU:C:2016:530, 23. pont).

[21] 2023. március 6-i Deutsche Bank (Kartell – származtatott euro-kamatügyletek) végzés (C-198/22 és C-199/22, nem tették közzé, EU:C:2023:166, 71. pont); 2022. június 22-i Volvo és DAF Trucks ítélet (C-267/20, EU:C:2022:494, 77. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még ebben az értelemben: 2018. október 17-i Klohn ítélet (C-167/17, EU:C:2018:833, 45. és 65. pont).

ilyen *contra legem* értelmezés kockázata, mivel a kereset benyújtásának időpontjában, azaz 2021. november 11-én a 2014/24 irányelvet átültető 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet már hatályban volt [22].

*3. A személyi hatályról*

59. Ahhoz, hogy a társulás az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben szereplő uniós jogi elvekre hivatkozhasson, kógens módon a 2014/24 irányelv személyi hatálya alá kell tartoznia. Ellenkező esetben ugyanis ebből azt a következtetést kellene levonni, hogy a társulás az alapeljárás keretében semmilyen jogot nem alapíthat ezen irányelvre. Mivel az uniós jog nem lenne rá alkalmazandó, nem támaszkodhatna a jogbiztonság és a bizalomvédelem e jog által biztosított általános elveire sem.

60. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a CRRC Qingdao Sifang, a társulás vezető társaságának székhelye a Kínai Népköztársaságban található, amely nem írta alá a 2014/24 irányelv 25. cikkében említett megállapodásokat. Az előterjesztett kérdések megválaszolásához tehát először is meg kell határozni, hogy az ezen államban letelepedett társaság ezen irányelv személyi hatálya alá tartozik-e [23].

61. E tekintetben meg kell vizsgálni a 2014/24 irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikkét, amely annak kimondására szorítkozik, hogy ez az „irányelv szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek által közbeszerzési szerződések megkötése céljából lefolytatott […] beszerzési eljárásokra” és a „beszerzés” ezen irányelv értelmében vett fogalmát akként határozza meg, mint „az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv által kiválasztott *gazdasági szereplőkkel* az említett ajánlatkérő szervek által kötött közbeszerzési szerződés útján történő megvalósítása, illetve megszerzése” [24]. Az említett irányelv hatálya tehát részben a „gazdasági szereplő” fogalmának meghatározásától függ. Márpedig ugyanezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 10. pontja értelmében e fogalom alá tartozik „bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja”.

62. E meghatározás alapján, amely formálisan nem zárja ki a „gazdasági szereplő” fogalmából a harmadik országokban letelepedett természetes vagy jogi személyeket, megállapítható, hogy főszabály szerint valamennyi harmadik országbeli gazdasági szereplő a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozik. A társulás éppen ezt az álláspontot támogatja annak érdekében, hogy az uniós jog és az eljárási jogok vele szemben történő alkalmazására hivatkozhasson.

[22] Lásd a 25/2021. sz. sürgősségi kormányrendelet V. cikkét.

[23] Úgy vélem, hogy ezen irányelv harmadik országbeli gazdasági szereplőkre való alkalmazhatóságának kérdése nemcsak az olyan harmadik országban letelepedett gazdasági szereplők esetében merül fel, amely (mint az alapeljárásban) nem írta alá a 2014/24 irányelv 25. cikkében említett megállapodások valamelyikét, hanem az olyan harmadik országban letelepedett gazdasági szereplők esetében is, amely *kétségkívül* aláírt ilyen megállapodást vagy megállapodásokat, amikor az odaítélési eljárások nem tartoznak a vonatkozó megállapodás(ok) hatálya alá. Ezt az értelmezést vette át a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) szóló, 2022. június 23-i (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendelet, a továbbiakban: IPI rendelet) (HL 2022. L 173., 1. o.) (10) preambulumbekezdése. Mindazonáltal e második eset az alapeljárás keretében nem releváns.

[24] Kiemelés tőlem.

63. Ugyanakkor nem tudok egyetérteni ezzel az álláspontal. Az ARF-hez, az osztrák kormányhoz és a Bizottsághoz hasonlóan ugyanis úgy vélem, hogy főszabály szerint a harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplők – az ezen irányelv 25. cikkében említett megállapodásokat aláíró harmadik országokban letelepedett gazdasági szereplők kivételével – nem tartoznak a 2014/24 irányelv hatálya alá. Ennélfogva értelmezni kell ezt a rendelkezést.

64. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit, illetve létrejöttének körülményeit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi [25].

*a) A szó szerinti értelmezésről*

65. Először is, ami a 2014/24 irányelv 25. cikkének *szövegét* [26] illeti, e rendelkezés előírja, hogy az Uniós közbeszerzésekhez való hozzáférésre feljogosító közbeszerzésről szóló megállapodások aláíróinak gazdasági szereplőit nem részesíthetik „kevésbé kedvező” bánásmódban, mint az Unió gazdasági szereplőit. Másként fogalmazva, csak azon harmadik országok vállalkozásai rendelkeznek kedvezőbb hozzáféréssel az uniós közbeszerzési piacokhoz, amelyekkel az Unió a közbeszerzésre is kiterjedő, kötelező erejű nemzetközi megállapodásokat vagy kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodásokat írt alá. Ebből *a contrario* azt a következtetést kell levonni, hogy a tagállamok élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy kedvezőtlenebb bánásmódban részesítsék azon harmadik országok gazdasági szereplőit, amelyek nem aláírói az ilyen egyezményeknek, és hogy ennélfogva az e területen kötött megállapodásban nem részes harmadik országok vállalkozásai nem követelhetnek kedvezőbb hozzáférést az uniós közbeszerzési szerződésekhez. Minden más értelmezés megfosztaná értelmétől az aláíró államok és a *nem részes* államok közötti különbségtételt.

66. Márpedig a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmód elve, amely szinte valamennyi rendelkezésnek alapjául szolgál, a közbeszerzési irányelvek lényegét képezi. Következésképpen, ha valamely tagállam ajánlatkérő szerve kedvezőtlenebb bánásmódban részesíthet valamely harmadik országbeli gazdasági szereplőt, például azáltal, hogy kizárja ajánlatát annak érdekében, hogy valamely nemzeti vállalkozás ajánlatát részesítse előnyben, nehéz meggyőzően amellett érvelni, hogy az ilyen gazdasági szereplők formálisan bármely módon továbbra is a 2014/24 és 2014/25 irányelv hatálya alá tartoznak. Másként fogalmazva, a tagállamok azon lehetősége, hogy bizonyos harmadik országok gazdasági szereplőit kedvezőtlenebb bánásmódban részesítsék, véleményem szerint arra utal, hogy ez utóbbiak nem tartozhatnak a közbeszerzési irányelvek hatálya alá.

67. E szó szerinti értelmezést egyébiránt megerősíti az IPI rendelet (10) preambulumbekezdése [27], amely kétségkívül későbbi, mint a 2014/24 és a 2014/25 irányelv elfogadása, és amely *ratione temporis* nem alkalmazható az alapeljárásra, azonban kifejezetten előírja, hogy „azon harmadik országbeli gazdasági szereplők, amelyek nem rendelkeznek az uniós közbeszerzési piac megnyitását előíró megállapodással, vagy amelyek árui, szolgáltatásai és építési beruházásai nem tartoznak ilyen megállapodás hatálya alá, nem rendelkeznek garantált hozzáféréssel az uniós közbeszerzési eljárásokhoz, és azokból kizárhatók”.

[25] 2018. november 15-i Verbraucherzentrale Baden-Württemberg ítélet (C-330/17, EU:C:2018:916, 23. pont).

[26] A 2014/25 irányelv 43. cikke.

[27] Lásd: a 23. lábjegyzet.

*b) A rendszertani értelmezésről*

68. Másodszor, ezt az értelmezést a releváns rendelkezések *összefüggései* is alátámasztják.

69. E tekintetben mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy a 2014/24 irányelv jogalapját az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése, valamint az EUMSZ 62. cikk és az EUMSZ 114. cikk képezi. E rendelkezések a letelepedés jogára, a szolgáltatásnyújtás szabadságára, illetve a tagállamoknak a belső piac megteremtéséről és működéséről szóló törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére irányuló intézkedések elfogadására vonatkoznak. Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a fent említett szabadságok nem alkalmazhatók a harmadik országokból származó szolgáltatásokra és társaságokra [28]. Következésképpen a 2014/24 irányelv jogalapjából arra lehet következtetni, hogy ez az irányelv – a 25. cikkében megállapított kivétellel – nem alkalmazandó harmadik országok gazdasági szereplőire.

70. Ezt követően ezen irányelv 19. cikke (1) bekezdésének első albekezdése [29] és 58. cikke (2) bekezdésének első albekezdése [30] abból az előfeltevésből indul ki, hogy az említett irányelv értelmében vett „gazdasági szereplők” valamely tagállamban letelepedettek.

71. Végül, véleményem szerint éppen az ad magyarázatot annak szükségességére, hogy a 2014/24 irányelvbe belefoglalják az ezen irányelv 25. cikkében szereplő rendelkezést annak érdekében, hogy az uniós közbeszerzési jogot az Unió által nemzetközi megállapodások keretében vállalt nyitottsági kötelezettségekhez igazítsák, hogy az említett irányelv főszabály szerint nem alkalmazandó a harmadik országok gazdasági szereplőire.

*c) A teleologikus értelmezésről*

72. Harmadszor, úgy tűnik, hogy a kizárásra vonatkozó álláspontot a 2014/24 irányelv 25. cikkének teleologikus értelmezése is alátámasztja. Ezen irányelv (17) és (98) preambulumbekezdéséből, valamint a Bizottság 2019. július 24-i közleményéből [31] ugyanis kitűnik, hogy ez a kizárás az Unió által a közös kereskedelempolitika és különösen a Kínai Népköztársasággal fenntartott kapcsolatai keretében kialakított viszonossági stratégiát tükrözi. E közleményben ugyanis kifejezetten szerepel, hogy a 2014/24 irányelv 25. cikkében (és a 2014/25 irányelv 43. cikkében) megállapított kötelezettségen túlmenően nem biztosított a harmadik országok gazdasági szereplőinek hozzáférése az uniós beszerzési eljárásokhoz, és e gazdasági szereplők „kizárhatók” az eljárások alól.

[28] A szolgáltatásnyújtás szabadságát illetően lásd: 2006. október 3-i Fidium Finanz ítélet (C-452/04, EU:C:2006:631, 25. és 50. pont). A letelepedés szabadságát illetően lásd: 2014. április 1-jei Felixstowe Dock and Railway Company és társai ítélet (C-80/12, EU:C:2014:200, 39. pont).

[29] E rendelkezés szerint „[a]zok a gazdasági szereplők, akik, illetve amelyek a *letelepedésük helye szerinti tagállam* joga értelmében jogosultak az adott szolgáltatás nyújtására, nem utasíthatók el kizárólag azon az alapon, hogy a szerződés odaítélésének helye szerinti tagállam joga értelmében természetes vagy jogi személynek kellene lenniük” (kiemelés tőlem).

[30] E rendelkezés értelmében a „szakmai tevékenység végzésére való alkalmasság tekintetében az ajánlatkérő szerv előírhatja, hogy a gazdasági szereplő legyen bejegyezve a l*etelepedési helye szerinti tagállamának* a XI. mellékletben felsoroltak szerinti valamelyik szakmai vagy cégnyilvántartásába, vagy teljesítse az említett mellékletben foglalt bármely egyéb követelményt” (kiemelés tőlem).

[31] Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

73. Ez a viszonossági stratégia különösen abból áll, hogy tárgyalásokat kell folytatni az uniós vállalkozások harmadik országok közbeszerzési piacaihoz való hozzáféréséről, *annak fejében*, hogy ezen országok vállalkozásai hozzáférnek az uniós közbeszerzési piacokhoz[32]. Márpedig nyilvánvaló, hogy az említett stratégia végrehajtása a gyakorlatban lehetetlenné válna, ha a közbeszerzési irányelveket úgy kellene értelmezni, hogy valamennyi harmadik ország gazdasági szereplői tényleges jogosultsággal rendelkeznek az uniós odaítélési eljárásokban való részvételre.

74. A fentiek összességére tekintettel úgy vélem, hogy a Kínai Népköztársasághoz hasonló, a 2014/24 irányelv 25. cikke és a 2014/25 irányelv 43. cikke szerinti megállapodásban nem részes harmadik államok gazdasági szereplői nem tartoznak ezen irányelvek személyi hatálya alá, és nem illetik meg őket az említett irányelvben előírt jogok. Nem hivatkozhatnak tehát érvényesen az egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogbiztonság és a bizalomvédelem uniós jogi elvének megsértésére. Az ilyen gazdasági szereplő az ezen irányelvből eredő ilyen jogokra kizárólag annak állításával hivatkozhat, hogy valamely tagállam ajánlatkérő szerve hibát követett el, amikor úgy ítélte meg, hogy e harmadik állam részéről nem került sor az említett irányelv 25. cikkében említett valamely megállapodás aláírására, vagy hogy a szóban forgó odaítélési eljárásra nem terjed ki a vonatkozó megállapodás, ami a jelen ügyben nyilvánvalóan nem áll fenn. Mindenesetre, mivel megállapítást nyert, hogy a 2014/24 irányelv a jelen ügyben nem alkalmazható, nem szükséges válaszolni az alkalmazását feltételező két kérdésre.

75. Végül és a teljesség kedvéért emlékeztetni kell arra, hogy a társulás részéről az ARF-fel szemben többek között az ARF magatartása miatti bizalomvédelem és jogbiztonság elvére alapított bármely követelésnek a nemzeti jogon kell alapulnia.

## V. Végkövetkeztetés

76. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A 2019. október 30-i (EU) 2019/1828 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdése 10. pontját, 18. cikke (1) bekezdését, 25. cikkét és 49. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

az ezen irányelv 25. cikkében említett valamely megállapodásban nem részes harmadik államok gazdasági szereplőit nem illetik meg az említett irányelvben előírt jogok, és így azok nem hivatkozhatnak érvényesen az egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a jogbiztonság és a bizalomvédelem uniós jogi elvének megsértésére.

[32] A Bizottság 2019. július 24-i közleménye többek között a következőket szögezi le:
„Az EU-nak továbbra is kiegyensúlyozottabb és *kölcsönösebb* gazdasági kapcsolatokra kell törekednie. Az EU bruttó hazai termékének 14%-át kitevő közbeszerzés e tekintetben fontos alkotóelem. […]
Az Unió a harmadik országok piacainak *kölcsönös* megnyitásának szorgalmazása révén aktívan fellép a beszerzési lehetőségek európai vállalatok előtti megnyitása érdekében. A nemzetközi tárgyalások során az EU a környezetvédelmi, szociális, munkaügyi és innovációs szempontokat is magában foglaló minőségi kritériumok szélesebb körű alkalmazását, valamint a nemzetközi beszerzési piacok erőteljes megnyitását támogatta” (kiemelés tőlem).