

Ideiglenes változat

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2024. október 22.(\*)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések odaítélése az Európai Unióban – 2014/25/EU irányelv – 43. cikk – Olyan harmadik országban letelepedett gazdasági szereplők, amelyek nem kötöttek az Unióval olyan nemzetközi megállapodást, amely kölcsönös és egyenlő módon biztosítja a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférést – E gazdasági szereplők »nem kevésbé kedvező bánásmódhoz« való jogának hiánya – Az ilyen gazdasági szereplő közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvétele – A 2014/25 irányelv alkalmazhatóságának hiánya – Az ezen irányelv rendelkezéseinek értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlansága az említett gazdasági szereplő által benyújtott kereset keretében ”

A C-652/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Visoki upravni sud (közigazgatási fellebbviteli bíróság, Horvátország) a Bírósághoz 2022. október 18-án érkezett, 2022. október 10-i határozatával terjesztett elő

a **Kolin Inšaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ**

és

a **Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave**

között,

a **HŽ Infrastruktura d.o.o.**,

a **Strabag AG**,

a **Strabag d.o.o.**,

a **Strabag Rail a.s.**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, T. von Danwitz elnökhelyettes, C. Lycourgos (előadó), I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen és M. Gavalec tanácselnökök, A. Arabadjiev, E. Regan, Csehi Z. és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: A. M. Collins,

hivatalvezető: M. Longar tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. november 21-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ képviselőjében I. Božić és Z. Tomić odvetnici,
- a Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave képviselőjében M. Kuhar, meghatalmazotti minőségben,
- a HŽ Infrastruktura d.o.o. képviselőjében I. Kršić, meghatalmazotti minőségben, valamint I. Mršo Nastić és M. Paulinović odvetnici,
- a Strabag AG, a Strabag d.o.o. és a Strabag Rail a.s. képviselőjében Ž. Potoku odvetnica,
- a horvát kormány képviselőjében G. Vidović Mesarek, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviselőjében L. Halajová, T. Müller, M. Smolek és J. Vlácil, meghatalmazotti minőségben,
- a dán kormány képviselőjében D. Elkan, meghatalmazotti minőségben,
- az észt kormány képviselőjében, N. Grünberg és M. Kriisa, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviselőjében R. Bénard, O. Duprat-Mazaré és J. Illouz, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében J. Schmoll, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Gattinara, M. Mataija és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. március 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

### **Ítéletet**

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről [helyesen: közbeszerzési eljárásairól] 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.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL L 2023/90064) 36. cikkének és 76. cikkének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a török jog alá tartozó Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (a továbbiakban: Kolin) és a Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (a közbeszerzési eljárások felügyeletével foglalkozó nemzeti bizottság), Horvátország) (a továbbiakban: felügyelő bizottság) között Horvátországban vasúti infrastruktúra építésére vonatkozó közbeszerzési szerződés odaítélése tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

### **Jogi háttér**

#### ***Az uniós jog***

*Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv*

- 3 Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodást 1963. szeptember 12-én Ankarában írták alá, és azt az Európai Gazdasági Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat (HL 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.) kötötte meg, hagyta jóvá és erősítette meg.
- 4 Az e megállapodáshoz csatolt, Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt – az Európai Gazdasági Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel (HL 1972. L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyv (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv) 41. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A Szerződő Felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozások vezessenek be a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban.”

5 A kiegészítő jegyzőkönyv 57. cikke értelmében:

„A Szerződő Felek fokozatosan úgy módosítják azon hatóságok vagy állami vállalkozások, illetve magánvállalkozások megbízásaiban való részvétel feltételeit, amelyeknek különleges és kizárólagos jogokat biztosítanak, hogy a huszonkét éves időszak végére a tagállamok állampolgárai és Törökország azon állampolgárai között, akik a Szerződő Felek területén telepedtek le, ne álljon fenn megkülönböztetés.

A Társulási Tanács megállapítja a módosítás ütemezését és szabályait, ennek során azokra a megoldásokra támaszkodik, amelyeket a Közösség e területen elfogadott.”

*A 2014/25 irányelv*

6 A 2014/25 irányelv (2) és (27) preambulumbekkezdése kimondja:

„(2) A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők tekintetében annak érdekében, hogy a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny, rendelkezéseket kell kidolgozni a bizonyos érték feletti szerződésekre vonatkozó közbeszerzési eljárások koordinációjára. Ez a koordináció 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 a biztosításához szükséges. [...]

[...]

(27) A [többoldalu 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.; magyar nyelvű különkiadás 11. kötet, 21. fejezet, 80. o.)] a Tanács jóváhagyta különösen a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzéséről 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 3., 4. és 5. melléklete és az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléke, továbbá az Európai

Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében a közszolgáltató 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.”

- 7 Ezen irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikke az (1) bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ez az irányelv szabályokat állapít meg a közszolgáltató ajánlatkérők által közbeszerzési szerződések megkötése érdekében lefolytatott olyan közbeszerzési eljárások és tervpályázati eljárások vonatkozásában, amelyek tervezett értéke eléri a 15. cikkben rögzített értékhatárokat.”

- 8 Az említett irányelv „Közlekedési szolgáltatások” című 11. cikke értelmében:

„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.”

- 9 Ugyanezen irányelv „Értékhatárok” című 15. cikke előírja:

„Ezt az irányelvet azokra a beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek [...] hozzáadottérték-adó (héta) nélküli becsült értéke eléri vagy meghaladja a következő értékhatárt:

[...]

- b) 5 186 000 [euró] építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknél;

[...]”

- 10 A 2014/25 irányelvnek „A beszerzés alapelvei [helyesen: A közbeszerzési eljárások alapelvei]” című 36. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A közszolgáltató ajánlatkérőknek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.”

- 11 Ezen irányelvnek „A közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek” című 43. cikke a következőket írja elő:

„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.”

- 12 Ezen irányelv „Nyílt eljárás” címet viselő 45. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„A nyílt eljárásokban bármely érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet az eljárást megindító felhívás alapján.

[...]”

- 13 Ugyanezen irányelv „Általános elvek” címet viselő 76. cikkének (4) bekezdése a következőket mondja ki:

„Amennyiben a gazdasági szereplők által benyújtott információk vagy dokumentumok nem teljes körűek, hiányosak vagy hibásak, vagy nem teljes körűek, hiányosnak vagy hibásnak tűnnek, illetve bizonyos dokumentumok hiányoznak, a közszolgáltató ajánlatkérő – hacsak az ezen irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályok másként nem rendelkeznek – felkérheti az érintett gazdasági szereplőket, hogy megfelelő határidőn belül nyújtsák be, egészítsék ki vagy pontosítsák a szóban forgó információkat vagy dokumentumokat, feltéve, hogy a felkérés teljes mértékben megfelel az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének.”

- 14 A 2014/25 irányelv „Harmadik országokkal építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések tekintetében fennálló kapcsolatok” című 86. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok tájékoztatják a[z Európai] Bizottságot minden olyan általános – akár jogi, akár gyakorlati – nehézségről, amellyel vállalkozásaik szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések elnyerése tekintetében szembesültek harmadik országokban, és amelyekről e vállalkozások beszámoltak.

(2) A Bizottság 2019. április 18-ig majd azt követően rendszeres időközönként jelentést készít a[z Európai Unió] Tanács[a] számára a harmadik országokbeli szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekhez való hozzájárásról és az ezen országokkal e tárgykörben, különösen a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében folyó tárgyalások során elért előrehaladásról.

(3) A Bizottság az érintett harmadik ország megkeresésével törekszik orvosolni a helyzetet, amennyiben – akár a (2) bekezdésben említett jelentések,

akár más információk alapján – megállapítja, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése tekintetében valamely harmadik ország:

- a) nem biztosít az uniós vállalkozások számára a piachoz való olyan tényleges hozzáférést, amely hasonló ahhoz, amelyet az Unió biztosít az adott ország vállalkozásai számára;
- b) nem biztosít az uniós vállalkozások számára nemzeti bánásmódot vagy a nemzeti vállalkozások rendelkezésére álló versenyelőségekkel azonos lehetőségeket; vagy
- c) az egyéb harmadik országokból származó vállalkozásokat kedvezőbb bánásmódban részesíti, mint az uniós vállalkozásokat.

(4) A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot minden olyan – akár jogi, akár gyakorlati – [...] nemzetközi munkajogi rendelkezések be nem tartásából következő nehézségről, amellyel vállalkozásaik akkor szembesültek, amikor megpróbáltak harmadik országban elnyerni szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést, és amelyekről e vállalkozások beszámoltak.

(5) A (3) és a (4) bekezdésben említett körülmények között a Bizottság bármikor javasolhatja a Tanácsnak, hogy fogadjon el olyan végrehajtási jogi aktust, amellyel az említett végrehajtási jogi aktusban megállapítandó időtartamra felfüggeszti vagy korlátozza a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseknek a következők részére történő odaítélését:

- a) az érintett harmadik ország joga által szabályozott vállalkozások;
- b) az a) pontban említett vállalkozásokhoz kapcsolt vállalkozásként működő, a Közösségben bejegyzett székhellyel rendelkező, de tagállam gazdaságával közvetlen és tényleges kapcsolatban nem álló vállalkozások;
- c) olyan ajánlatokat benyújtó vállalkozások, amelyek tárgya az érintett harmadik országból származó szolgáltatás.

A Tanács haladéktalanul és minősített többséggel jár el.

A Bizottság az említett intézkedéseket saját kezdeményezésére vagy egy tagállam kérésére javasolhatja.

(6) E cikk alkalmazása nem sértheti az Uniónak harmadik országokkal szemben fennálló, a közbeszerzésről szóló, különösen a WTO keretrendszerében kötött nemzetközi megállapodásokból eredő kötelezettségeit.”

*Az IPI-rendelet*

15 A harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknek 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 (HL 2022. L 173., 1. o.) (a továbbiakban: IPI-rendelet) a 15. cikkének megfelelően 2022. augusztus 29-én lépett hatályba.

16 E rendelet (3) és (10) preambulumbekzdésének szövege a következő:

„(3) Az EUMSZ 26. cikkével összhangban az Unió meghozza a belső piac létrehozásához, illetve működésének biztosításához szükséges intézkedéseket, a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződésekkel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknek és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési vagy koncessziós piacaihoz való hozzáférése a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik.

[...]

(10) Az Unió által a közbeszerzés és koncessziók területén harmadik országokkal szemben tett nemzetközi piaci hozzáférési kötelezettségvállalások előírják többek között az említett harmadik országbeli gazdasági szereplőkkel való egyenlő bánásmódot. Következésképpen az e rendelet alapján elfogadott intézkedések csak az olyan harmadik országbeli gazdasági szereplőkre, árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozhatnak, amelyek nem részes felei a WTO többoldalú, közbeszerzésről szóló megállapodásának vagy az Unióval kötött olyan két- vagy többoldalú kereskedelmi megállapodásoknak, amelyek a közbeszerzési vagy koncessziós piacokhoz való hozzáférésre vagy olyan országbeli gazdasági szereplők, áruk vagy szolgáltatások hozzáférésére vonatkozó kötelezettségvállalásokat tartalmaznak, amelyek ilyen megállapodások részes felei, azonban csak az említett megállapodások hatálya alá nem tartozó árukra, szolgáltatásokra vagy koncessziókra vonatkozóan. A [koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i] 2014/23/EU [európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.)], a [közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i] 2014/24/EU [európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2020. L 211., 22. o.; HL L 2023/90063, 2023. november 3.)] és a 2014/25 [...] irányelvvel összhangban, és amint azt az „Iránymutatás a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós

közbeszerzési piacon való részvételéről” című, 2019. július 24-i bizottsági közlemény egyértelművé teszi, azon harmadik országbeli gazdasági szereplők, amelyek nem rendelkeznek az uniós közbeszerzési piac megnyitását előíró megállapodással, vagy amelyek áruai, szolgáltatásai és építési beruházásai nem tartoznak ilyen megállapodás hatálya alá, nem rendelkeznek garantált hozzáféréssel az uniós közbeszerzési eljárásokhoz, és azokból kizárhatók.”

17 Az említett rendelet „Tárgy és hatály” című 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Ez a rendelet intézkedéseket állapít meg a kötelezettségvállalások által nem érintett beszerzések tekintetében, az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országok közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréseinek javítása céljából. Ez a rendelet eljárásokat állapít meg a Bizottság számára, hogy vizsgálja ki a harmadik országbeli, az uniós gazdasági szereplőkkel, árukkal és szolgáltatásokkal szemben fennálló állítólagos intézkedéseket vagy gyakorlatokat, és kezdjen egyeztetéseket az érintett harmadik országokkal.

Ez a rendelet lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy IPI intézkedéseket vezessen be az ilyen harmadik országbeli intézkedésekre vagy gyakorlatokra vonatkozóan a harmadik országbeli gazdasági szereplők, áruk vagy szolgáltatások uniós közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáféréseinek korlátozása céljából.

(2) Ezt a rendeletet a következő jogi aktusok hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni:

- a) a [2014/23] irányelv;
- b) a [2014/24] irányelv;
- c) a [2014/25] irányelv.

(3) Ez a rendelet nem érinti az Unió nemzetközi kötelezettségeit, illetve azokat az intézkedéseket, amelyeket a tagállamok vagy ajánlatkérő szerveik vagy közszolgáltató ajánlatkérőik a (2) bekezdésben említett jogi aktusokkal összhangban hozhatnak meg.

[...]”

18 Ugyanezen rendeletnek „Az IPI intézkedések” című 6. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ha a Bizottság az 5. cikk szerinti vizsgálatot és konzultációkat követően megállapítja, hogy fennáll a harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat,

akkor – ha úgy ítéli meg, hogy ez az Unió érdekében áll – végrehajtási jogi aktus útján IPI intézkedést fogad el. [...]

[...]

(6) Az (1) bekezdésben említett IPI intézkedés keretében a Bizottság [...] úgy határozhat, hogy korlátozza valamely harmadik országból származó gazdasági szereplők, áruk vagy szolgáltatások közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférését azáltal, hogy előírja az ajánlatkérő szervek vagy a közszolgáltató ajánlatkérők számára, hogy

- a) pontszám-kijigazítást alkalmazzanak az említett harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok esetében; vagy
- b) zárják ki az említett harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokat.

[...]”

#### ***A horvát jog***

- 19 A Zakon o javnoj nabavi (a közbeszerzésekről szóló törvény) alapügyre alkalmazandó változatának (a továbbiakban: a közbeszerzésekről szóló törvény) 262. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szerv, amennyiben a közbeszerzési eljárás megfelelő lefolytatásához szükséges, az eljárás során bármikor ellenőrizheti az egységes európai közbeszerzési dokumentumban szereplő információkat az ezen adatokról hivatalos nyilvántartást vezető hatóságnál [...] – és e célból tanúsítvány kiállítását kérheti – a már birtokában lévő igazoló dokumentumokba vagy bizonyítékokba való betekintés útján [...]

[...]”

- 20 E törvény 263. cikke a következőt mondja ki:

„(1) Nagy értékű közbeszerzési eljárás keretében az ajánlatkérő szerv a határozathozatalt megelőzően köteles felhívni, illetve a kis értékű közbeszerzési eljárás keretében felhívhatja a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevőt, hogy legalább öt napon belül nyújtsa be a naprakésszé tett igazoló dokumentumokat [...], kivéve, ha azok már a birtokában vannak.

(2) Az ajánlatkérő szerv felkérheti a gazdasági szereplőket, hogy egészítsék ki vagy ismertessék a beérkezett dokumentumokat [...]

#### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 21 2020. szeptember 7-én a horvát jog szerinti HŽ Infrastruktura d.o.o. társaság, amely Horvátországban vasúti infrastruktúra működtetésével, karbantartásával és építésével foglalkozik, 2 042 900 000 horvát kuna (HRK) (hőzzávetőleg 271 millió euró) hēa nélkőli becsőlt értékő – a gazdaságilag legelőnyősebb ajánlat szempontján alapuló – közbeszerzési eljārást indított a Hrvatski Leskovac (Horvátország) és Karlovac (Horvátország) telepőléseket összekötő vasúti infrastruktúra építésére.
- 22 A HŽ Infrastruktura által az ajánlattevőknek adott utasítások szerint az ajánlattevőknek mőszaki és szakmai alkalmasságukat egy olyan dokumentum benyőjtásával kellett igazolniuk, amely tanúsítja, hogy az említett eljārás megindítását megelőző tíz évben ezek az ajánlattevők legalább 30 000 000 HRK (hőzzávetőleg 4 millió euró) hēa nélkőli értékő, hidakat, viaduktokat vagy átjārókat is magukban foglaló vasúti vagy közőti infrastruktúra építésére irānyuló munkālatokat végeztek.
- 23 2022. januār 25-én a HŽ Infrastruktura az alapőgyben szóban forgó szerződés odaítéléséről szóló határozatot hozott, amelyben a gazdaságilag legelőnyősebb ajánlatként az osztrák jog alá tartozó Strabag AG társaság, a horvát jog szerinti Strabag d.o.o. társaság és a cseh jog szerinti Strabag Rail a.s. társaság (a továbbiakban egyőtt: Strabag-csoport) ajánlatát választotta ki.
- 24 A Kolin, amely az ajánlattevők között szerepelt, panaszt nyőjtott be e határozattal szemben a felőgyelő bizottsághoz.
- 25 2022. mārcius 10-i határozatával e bizottság megsemmisította a HŽ Infrastrukturának a jelen ítélet 23. pontjában említett határozatát azzal az indokkal, hogy nem bizonyították megfelelően, hogy a Strabag-csoport rendelkezik a szőkség mőszaki és szakmai alkalmassággal.
- 26 2022. āprilis 6-án az odaítélésről szóló határozatának megsemmisítését követő eljārás keretében a HŽ Infrastruktura a közbeszerzésekről szóló törvény 263. cikkének (2) bekezdése alapján felkérte a Strabag-csoportot, hogy adott esetben nyőjtson be az elvégzett munkákra vonatkozó kiegészített listát, amelyhez csatolja az e munkák megfelelıségét és befejezését igazoló tanúsítványt.
- 27 2022. āprilis 7-én a Strabag-csoport benyőjtott egy ilyen listát a tanúsítvánnyal egyőtt, amelyet 2016. mārcius 21-én állítottak ki. A kiegészített lista új, „A9 Pyhrn Autobahn Tunnelkette Klaus Vollausbau Baulos 1, Talőbergang Steyr und Rampenbrőcke” („a Klaus alagőtlānc teljes bővítésének 1. rėsze a pyhrni A9-es autópályán, a Steyr vőlgyét ātszelő viadukt és ívhíd”) elnevezéső hivatkozást tartalmazott.

- 28 2022. április 13-án a HŽ Infrastruktura a közbeszerzésekről szóló törvény 263. cikkének (2) bekezdése alapján arra kérte a Strabag-csoportot, hogy pontosítsa a 2016. március 21-i tanúsítványt.
- 29 2022. április 21-én a Strabag-csoport ezt a tanúsítványt kiegészítette a szóban forgó infrastruktúrával kapcsolatos munkálatok pontos értékét feltüntető dokumentumok közzétételével, valamint az elvégzett munkálatokat feltüntető, kiegészített listával.
- 30 Az ajánlatok felülvizsgálatát és újraértékelését követően a HŽ Infrastruktura 2022. április 28-án új határozatot fogadott el az alapügyben szóban forgó szerződés Strabag-csoport javára történő odaítéléséről. Úgy ítélte meg ugyanis, hogy a jelen ítélet 27. pontjában említett új hivatkozás önmagában elegendő annak megállapításához, hogy e csoport rendelkezik a megkövetelt műszaki és szakmai alkalmassággal.
- 31 A Kolin ezen új odaítélő határozattal szemben panaszt nyújtott be a felügyelő bizottsághoz, arra hivatkozva, hogy jogellenes volt a HŽ Infrastruktura arra irányuló kezdeményezése, hogy felkérje a Strabag-csoportot a munkálatok listájának kiegészítésére.
- 32 2022. június 15-i határozatával a felügyelő bizottság azzal az indokkal utasította el e panaszt, hogy egyetlen nemzeti rendelkezéssel sem ellentétes az, hogy a Strabag-csoport a munkák listáját kiegészítse az abban eredetileg szereplő munkálatoktól eltérő munkák elvégzésének feltüntetésével, mivel a közbeszerzésekről szóló törvény 263. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi ugyanis az ajánlatkérő számára, hogy felkérje az ajánlattevőt a benyújtott bizonyítékok kiegészítésére vagy magyarázatára.
- 33 A Kolin e határozattal szemben megsemmisítés iránti keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, a Visoki upravni sud (közigazgatási fellebbviteli bíróság, Horvátország) előtt, arra hivatkozva, hogy nemcsak a Strabag-csoportnak – a HŽ Infrastruktura által – az ajánlatához eredetileg csatolt, a munkákat tartalmazó lista kiegészítésére való felhívása jogellenes, hanem a munkák kiegészített listájának figyelembevétele is, mivel a jelen ítélet 27. pontjában említett hivatkozás elfogadása lényegesen módosítja e csoport ajánlatát, és sérti többek között az egyenlő bánásmód elvét.
- 34 A 2014/25 irányelv 36. és 76. cikkére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a HŽ Infrastruktúrához hasonló ajánlatkérő azon lehetőségét illetően, hogy az érintett szerződés odaítéléséről szóló első határozatának a felügyelő bizottság általi megsemmisítését követően figyelembe vegye a Strabag-csoport műszaki és szakmai alkalmasságára vonatkozó olyan kiegészítő dokumentumokat, amelyek nem szerepeltek az e

csoport által benyújtott eredeti ajánlatban, és amelyeket ez utóbbi az ajánlatkérő kérelmére nyújtott be.

35 E körülmények között a Visoki upravni sud (közigazgatási fellebbviteli bíróság, Horvátország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Megengedi-e a [2014/25 irányelv] 36. cikkével összefüggésben értelmezett 76. cikke, hogy az ajánlatkérő figyelembe vegye azokat a dokumentumokat, amelyeket az ajánlattevő először az ajánlattételi határidő lejártát követően nyújtott be, amely dokumentumok nem szerepeltek az eredeti ajánlatban, és amelyek olyan körülményekre hivatkoznak, amelyeket az ajánlattevő az eredeti ajánlatában nem említett meg?
- 2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2014/25 irányelv] 36. cikkével összefüggésben értelmezett 76. cikkét, hogy azzal ellentétes, ha az ajánlatkérő szerv az első eljárást lezáró döntés megsemmisítését és az ügynek az ajánlatok újbóli megvizsgálása és értékelése céljából az ajánlatkérőhöz történő visszautalását követően a közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételeinek való megfelelést igazoló további, az eredeti ajánlatban nem szereplő dokumentumokat kért a gazdasági szereplőtől, például a megvalósított építési beruházások olyan referenciával kiegészített listáját, amely nem szerepelt az építési beruházások eredeti listájában, azaz nem volt része az eredeti ajánlatnak?
- 3) Úgy kell-e értelmezni a [2014/25 irányelv] 36. cikkével összefüggésben értelmezett 76. cikkét, hogy azzal ellentétes, ha az első eljárást lezáró döntés megsemmisítését és az ügynek az ajánlatok újbóli megvizsgálása és értékelése érdekében az ajánlatkérőhöz történő visszautalását követően a gazdasági szereplő az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételeinek való megfelelést igazoló olyan dokumentumokat nyújtott be, amelyek nem szerepeltek az eredeti ajánlatban, például a megvalósított építési beruházások olyan referenciával kiegészített listáját, amely nem szerepelt az építési beruházások eredeti listájában, azaz nem volt része az eredeti ajánlatnak?”

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága**

36 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás keretében az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése, hogy – tekintettel az ügy különleges jellemzőire – ítélete meghozatalához szükségesnek tartja-e az előzetes döntéshozatalt, és ha igen, a Bíróságnak feltett kérdései relevánsak-e. Következésképpen, ha a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére

vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (2023. július 24-i Lin ítélet, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 37 Mindazonáltal a Bíróság feladata, hogy saját hatáskörének vagy a hozzá benyújtott kérelem elfogadhatóságának megállapítása céljából maga vizsgálja meg azokat a körülményeket, amelyek között a nemzeti bíróság megkereste (lásd ebben az értelemben: 2022. március 22-i Prokurator Generalny [A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsa – Kinevezés] ítélet, C-508/19, EU:C:2022:201, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 38 A Bíróságnak többek között meg kell vizsgálnia, hogy az uniós jog azon rendelkezései, amelyekre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vonatkoznak, alkalmazandók-e az alapeljárásban. Amennyiben nem ez a helyzet, e rendelkezések nem relevánsak e jogvita megoldása szempontjából, és a kért előzetes döntéshozatal nem szükséges ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság meghozhassa ítéletét, így e kérdéseket elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.
- 39 A jelen ügyben meg kell vizsgálni, hogy egy harmadik ország – a jelen esetben a Török Köztársaság – gazdasági szereplője által valamely tagállam bírósága előtt a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló, e tagállamban hozott határozat vitatása céljából indított kereset vizsgálható-e az uniós jogalkotó által a közbeszerzési szerződésekre vonatkozóan bevezetett olyan szabályokra tekintettel, mint a 2014/25 irányelv 36. és 76. cikke, amelyekre a jelen esetben a Kolin hivatkozik, és amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgyát képezik.
- 40 E célból a Bíróság felhívta az alapeljárás feleit és az Európai Unió Bírósága alapokmánya 23. cikkének első bekezdésében említett többi érdekeltet, hogy foglaljanak állást abban a kérdésben, hogy mely szabályok alkalmazandók a Kolinhoz hasonló harmadik országbeli gazdasági szereplőnek valamely közbeszerzési eljárásban való részvételére az Unióban, amit e felek és más érdekelték írásban és a Bíróság előtti tárgyaláson meg is tettek.
- 41 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy az Uniót bizonyos harmadik országok tekintetében kötik olyan nemzetközi megállapodások, többek között a közbeszerzésről szóló megállapodás, amelyek kölcsönös és egyenlő módon biztosítják az uniós gazdasági szereplők számára az e harmadik országok közbeszerzési piacaihoz való hozzáférést, valamint az említett harmadik országok gazdasági szereplőinek az Unión belüli közbeszerzési piacokhoz való hozzáférését.
- 42 A 2014/25 irányelv 43. cikke az Unió e nemzetközi kötelezettségvállalásait tükrözi, amikor úgy rendelkezik, hogy amennyiben a közbeszerzésről szóló

megállapodás vagy az Unióra kötelező egyéb nemzetközi megállapodások úgy rendelkeznek, a tagállamok ajánlatkérői nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban az ilyen megállapodásban részes harmadik országok gazdasági szereplőit, mint az uniós gazdasági szereplőket.

- 43 Amint az ezen irányelv (27) preambulumbekkezdéséből következik, az e harmadik országok gazdasági szereplőit megillető, nem kevésbé kedvező bánásmódhoz való jog magában foglalja, hogy e gazdasági szereplők hivatkozhatnak az említett irányelv rendelkezéseire.
- 44 Más harmadik országok eddig nem kötöttek a jelen ítélet 41. pontjában említettekhez hasonló nemzetközi megállapodást az Unióval.
- 45 Ami e harmadik országok gazdasági szereplőit illeti, meg kell állapítani, hogy bár az uniós joggal nem ellentétes, hogy e gazdasági szereplők az Unió által elfogadott kizárási intézkedések hiányában részt vehessenek a 2014/25 irányelv által szabályozott valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban, ezzel szemben ellentétes az, ha az említett gazdasági szereplők az ilyen eljárásban való részvételük keretében hivatkozhatnak ezen irányelvre, és ily módon megkövetelhetik, hogy ajánlatukat a tagállamok és az említett irányelv 43. cikkében említett harmadik országok ajánlattevői ajánlataival azonos módon kezeljék.
- 46 A jelen ítélet 44. pontjában említett harmadik országbeli gazdasági szereplőknek a közbeszerzésekre vonatkozó azon szabályok hatálya alá vonása, amelyeket – amint az a 2014/25 irányelv (2) preambulumbekkezdéséből kitűnik – az uniós jogalkotó a torzulásmentes verseny biztosítása érdekében vezetett be, és amelyek lényege magában foglalja az egyenlő bánásmód elvét (lásd ebben az értelemben: 2002. szeptember 17-i Concordia Bus Finland ítélet, C-513/99, EU:C:2002:495, 81. pont; 2021. június 3-i Rad Service és társai ítélet, C-210/20, EU:C:2021:445, 43. pont; 2024. június 13-i BibMedia ítélet, C-737/22, EU:C:2024:495, 30. pont), azzal a hatással jár, hogy nem kevésbé kedvező bánásmódhoz való jogot biztosít számukra, megsértve ezen irányelv 43. cikkét, amely e jog gyakorlását azon harmadik országok gazdasági szereplőinek tartja fenn, amelyek az Unióval az e cikkben említett nemzetközi megállapodást kötöttek.
- 47 Következésképpen a 2014/25 irányelv 45. cikkének (1) bekezdése által „bármely érdekelt gazdasági szereplőnek” biztosított azon jog, hogy az Unióban nyílt közbeszerzési eljárás keretében ajánlatot nyújtson be valamely közbeszerzési eljárás keretében, nem terjed ki azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek nem kötöttek ilyen nemzetközi megállapodást az Unióval. Nem jelenti azt sem, hogy e gazdasági szereplők, amennyiben ilyen eljárásban részt vehetnek, jogosultak az ezen irányelv által biztosított kedvezményre hivatkozni. E rendelkezés ettől eltérő értelmezése, és így ezen

irányelv személyi hatályának korlátlan kiterjesztése azt jelentené, hogy e harmadik országok gazdasági szereplői számára egyenlő hozzáférést biztosítanak a közbeszerzési eljárásokhoz az Unióban. Márpedig a jelen ítélet 46. pontjában kifejtett okból, és amint azt immár az IPI-rendelet (10) preambulumbekzdése is kimondja, a 2014/25 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az említett harmadik országbeli gazdasági szereplők számára nem biztosított a közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférést az Unióban, és hogy e gazdasági szereplők kizárhatók abból.

- 48 A jelen ítélet 44. pontjában említett harmadik országok között szerepel a Török Köztársaság, amely nem részese sem a közbeszerzésről szóló megállapodásnak, sem más olyan megállapodásnak, amely viszonyossági alapon biztosítja a török gazdasági szereplők számára azt a jogot, hogy az Unióban az uniós gazdasági szereplőkkel azonos feltételek mellett vegyenek részt a közbeszerzési eljárásokban.
- 49 Kétségtelen, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 57. cikke előírja az Unió és Törökország közbeszerzési szerződéseiben való részvétel feltételeinek a Társulási Tanács által meghatározott ütemezés és szabályok szerinti fokozatos kiigazítását annak érdekében, hogy idővel kiküszöböljék az Unió gazdasági szereplői és a török gazdasági szereplők közötti hátrányos megkülönböztetést. Mindazonáltal, amint arra a főtanácsnok az indítványának 9. és 10. pontjában rámutatott, az ezen 57. cikkben előírt kiigazításra mindeddig nem került sor, és a közbeszerzési szerződéseknek az Unió és a Török Köztársaság közötti kölcsönös megnyitása mindeddig nem valósult meg.
- 50 Egyébiránt a Bíróság rendelkezésére álló iratok egyike sem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy az Unió vagy a Horvát Köztársaság az Unióhoz való csatlakozása óta a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett olyan új korlátozást vezetett be, amelynek célja vagy hatása – az említett jegyzőkönyv hatálybalépésének időpontjában, illetve a Horvát Köztársaság esetében a csatlakozásának időpontjában fennálló helyzethez képest – az, hogy korlátozza a török gazdasági szereplők közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréseinek lehetőségeit az Unióban, vagy konkrétan e tagállamban. E körülmények között a török gazdasági szereplők semmi esetre sem hivatkozhatnak e rendelkezésre a 2014/25 irányelv 43. cikke értelmében vett nem kevésbé kedvező bánásmódban történő részesülés érdekében, és tágabb értelemben nem hivatkozhatnak ezen irányelv rájuk történő alkalmazására.
- 51 Ennélfogva az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben, amelyet egy török gazdasági szereplőnek az ajánlatkérő által elfogadott részvétele jellemez a 2014/25 irányelv által szabályozott közbeszerzési eljárásban, e gazdasági szereplő nem hivatkozhat ezen irányelv 36. és 76. cikkére az érintett szerződés odaítéléséről szóló határozat vitatása céljából.

- 52 Azt is meg kell vizsgálni, hogy a 2014/25 irányelv e cikkeinek értelmezésére vonatkozó kérdések mindazonáltal elfogadhatók-e azon, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből és a felügyelő bizottságnak a Bíróság által az előterjesztett kérdésre adott válaszából következő körülményre tekintettel, amely szerint a horvát jogszabályoknak az említett cikkeket átültető rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok különbségtétel nélkül alkalmazandók az Unió és a harmadik országok valamennyi ajánlattevőjére, és hogy azokra ennél fogva hivatkozhat a Kolin.
- 53 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy kétségtelen, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amelyek nem tartoznak ugyan az uniós jog hatálya alá, de e rendelkezéseket a nemzeti jog – a tárgyuk vagy a hatályuk módosítása nélkül – az e rendelkezések tartalmára való közvetlen és feltétlen utalással alkalmazandóvá tette. Az ilyen helyzetekben az uniós jogrend egyértelmű érdeke, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében az uniós jogból vett rendelkezéseket egységesen értelmezzék (lásd ebben az értelemben: 1990. október 18-i Dzodzi ítélet, C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 36. és 37. pont; 2022. október 13-i Baltijas Starptautiskā Akadēmija és Stockholm School of Economics in Riga ítélet, C-164/21 és C-318/21, EU:C:2022:785, 35. pont).
- 54 Ez az ítélkezési gyakorlat azonban nem alkalmazható, ha a valamely irányelvet átültető nemzeti jogi rendelkezéseket a tagállami hatóságok az Unió kizárólagos hatáskörének megsértésével teszik alkalmazhatóvá.
- 55 A jelen ügyben ez a helyzet az olyan harmadik országbeli gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokban való részvételét illetően, amelyek nem kötöttek az Unióval az e piacokhoz való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást.
- 56 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az EUMSZ 207. cikkben említett közös kereskedelempolitika, amely tekintetében az Unió az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja értelmében kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, a harmadik országokkal folytatott kereskedelmi kapcsolatokra vonatkozik, és magában foglal minden olyan uniós jogi aktust, amelynek alapvető célja e kapcsolatok előmozdítása, elősegítése vagy szabályozása, és amely arra közvetlen és azonnali hatást gyakorol (lásd különösen: 2013. július 18-i Daiichi Sankyo és Sanofi-Aventis Deutschland ítélet, C-414/11, EU:C:2013:520, 50. és 51. pont; 2017. május 16-i 2/15 [EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376, 36. pont).
- 57 Márpedig minden olyan általános hatályú jogi aktus, amelynek kifejezett célja azon részletes szabályok meghatározása, amelyek szerint valamely harmadik ország gazdasági szereplői részt vehetnek a közbeszerzési eljárásokban az

Unióban, közvetlen és azonnali hatással lehet az e harmadik ország és az Unió közötti áru- és szolgáltatáskereskedelemre, így az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2017. május 16-i 2/15 [EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376, 76. és 77. pont). Ez a helyzet azon jogi aktusok esetében, amelyek az Unió és valamely harmadik ország közötti megállapodás hiányában egyoldalúan meghatározzák, hogy e harmadik ország gazdasági szereplői részt vehetnek-e az Unióban a közbeszerzési eljárásokban, és ha igen, milyen feltételek mellett. A megállapodásokhoz hasonlóan ugyanis ezen egyoldalú jogi aktusok közvetlen és azonnali hatást gyakorolnak az említett harmadik ország és az Unió közötti áru- és szolgáltatáskereskedelemre.

- 58 E kizárólagos hatáskört szemlélteti a 2014/25 irányelv 86. cikke, amely abban az esetben, ha egy vagy több tagállam vállalkozásai olyan általános nehézségekről számolnak be, amelyekkel vállalkozásaik közbeszerzési szerződések elnyerése tekintetében szembesülnek harmadik országokban, az Unióra, nem pedig a tagállamokra ruházza azt a hatáskört, hogy felfüggeszék vagy korlátozzák e harmadik országbeli vállalkozásoknak az uniós közbeszerzési eljárásokban való részvételét.
- 59 Az Unió ezen hatáskörének kizárólagos jellegét megerősíti az IPI-rendelet is, amely az olyan harmadik országbeli gazdasági szereplőkkel szemben hozható általános hatályú intézkedésekre vonatkozik, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító, e gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáféréseinek kizárására vagy korlátozására vonatkozó általános hatályú intézkedéseket. Ezt a rendeletet, amely az alapügy tényállásának idején még nem volt alkalmazandó, az EUMSZ 207. cikk alapján fogadták el, és a (3) preambulumbekzdésében kimondja, hogy a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek az Unió közbeszerzési piacaihoz való hozzáférése a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartozik.
- 60 Bár a közös kereskedelempolitika ezzel szemben nem foglalja magában – amint az az EUMSZ 207. cikk (5) bekezdéséből kitűnik – a közlekedés területére vonatkozó nemzetközi megállapodások megtárgyalását és megkötését, és így nem terjedhet ki teljes mértékben a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek a 2014/25 irányelv szerinti ágazati közbeszerzési szerződésekhez való hozzáféréseinek kérdésére, ez nem változtat azon, hogy a valamely harmadik országbeli gazdasági szereplők ezen ágazati közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférést biztosító megállapodás megkötése szintén az Unió kizárólagos hatáskörébe, vagyis az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett hatáskörbe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2017. május 16-i 2/15 [EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376, 219–224. pont). Az olyan jogi aktusok elfogadását illetően,

amelyek ilyen megállapodás hiányában meghatározzák, hogy az érintett harmadik ország gazdasági szereplői részt vehetnek-e, és adott esetben milyen módon vehetnek részt az ilyen ágazati közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban az Unióban, meg kell állapítani, hogy arra nem vonatkozik az EUMSZ 207. cikk (5) bekezdése, és hogy az tehát a közös kereskedelempolitika keretébe illeszkedik.

- 61 A jelen ítélet 55–60. pontjában kifejtett megfontolásokból következik, hogy kizárólag az Unió rendelkezik hatáskörrel arra, hogy az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást nem kötő harmadik ország gazdasági szereplőinek a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokhoz való hozzáférésére vonatkozó általános hatályú jogi aktust fogadjon el azáltal, hogy e gazdasági szereplők számára az ezen eljárásokhoz való garantált hozzáférés rendszerét vezeti be, vagy olyan rendszert hoz létre, amely kizárja őket, vagy amely előírja az ajánlataik más gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokkal való összehasonlításából eredő eredmény kiigazítását.
- 62 Az EUMSZ 2. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktusokat, mivel a tagállamok ezt csak akkor tehetik meg maguk, ha az Unió felhatalmazza őket erre, vagy az Unió jogi aktusainak végrehajtására. Márpedig az Unió nem hatalmazta fel a tagállamokat arra, hogy kötelező erejű jogi aktusokat alkossanak vagy fogadjanak el az Unióval nemzetközi megállapodást nem kötött harmadik országbeli gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférésére vonatkozóan. Amint arra a főtanácsnok az indítványának 50–52. pontjában rámutatott, az Unió mindeddig nem fogadott el olyan jellegű jogi aktusokat, amelyeket a tagállamok végrehajthatnának.
- 63 Az Unió által elfogadott jogi aktusok hiányában az ajánlatkérő feladata annak értékelése, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vehetnek-e valamely harmadik ország olyan gazdasági szereplői, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást, és amennyiben az ajánlatkérő ilyen elfogadásról határoz, rendelkezni kell-e az e gazdasági szereplők és a más gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok összehasonlításából eredő eredmény kiigazításáról.
- 64 Tekintettel arra, hogy azon harmadik országok gazdasági szereplőit, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást, a 2014/25 irányelv 43. cikke alapján nem illeti meg a nem kevésbé kedvező bánásmódhoz való jog, az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési dokumentumokban előírhat olyan bánásmódra vonatkozó szabályokat, amelyek egyrészt e gazdasági szereplők,

másrészt pedig az Unió és az Unióval ilyen megállapodást kötő harmadik országok gazdasági szereplőinek jogi helyzete közötti, az e 43. cikk értelmében vett objektív különbség tükrözésére irányulnak.

- 65 Mindenesetre a nemzeti hatóságok nem értelmezhetik úgy a 2014/25 irányelvet átültető nemzeti rendelkezéseket, hogy azok az olyan harmadik országbeli gazdasági szereplőkre is alkalmazandók, amelyek nem kötöttek ilyen megállapodást az Unióval, és akik számára az ajánlatkérő engedélyezte, hogy az érintett tagállamban részt vegyenek közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban, máskülönben sérülne az Unió e területen fennálló hatáskörének kizárólagos jellege.
- 66 Bár elképzelhető, hogy az ilyen gazdasági szereplőkkel szembeni bánásmódra vonatkozó szabályoknak meg kell felelniük bizonyos követelményeknek, mint például az átláthatóság vagy az arányosság követelményének, az egyikük által benyújtott, az ilyen követelmények ajánlatkérő általi megsértésének kifogásolására irányuló jogorvoslati kérelem kizárólag a nemzeti jog, nem pedig az uniós jog alapján vizsgálható.
- 67 A fentiek összességéből az következik, hogy a nemzeti hatóságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy a 2014/25 irányelvben foglalt szabályokat átültető nemzeti rendelkezéseket olyan harmadik országbeli gazdasági szereplőkre is alkalmazhatóvá tegyék, amelyek nem kötöttek nemzetközi megállapodást az Unióval a közbeszerzésekhez való egyenlő és kölcsönös hozzáférés biztosításáról. E körülmények között a jelen ítélet 53. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat nem vezethet a Kolin és a felügyelő bizottság közötti jogvita keretében előzetes döntéshozatalra előterjesztett, e szabályok értelmezésére vonatkozó kérdések elfogadhatónak nyilvánításához.
- 68 Következésképpen a 2014/25 irányelv 36. és 76. cikkének értelmezése semmiképpen nem lehet releváns az alapjogvita megoldása szempontjából.
- 69 Ennélfogva az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

### **A költségekről**

- 70 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

**A Visoki upravni sud (közigazgatási fellebbviteli bíróság, Horvátország)  
2022. október 10-i határozatával előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti  
kérelem elfogadhatatlan.**

Aláírások