

## A közbeszerzési eljárásban benyújtott iratok nyilvánossága az Európai Unió Bíróságának legújabb ítélkezési gyakorlatában (C-54/21. sz. Antea Polska ügy)

### Publicity of documents submitted in the public procurement procedure in the latest case law of the Court of Justice of the European Union (Case C-54/21, Antea Polska)

Dr. Szíjjártó Katalin, Európai Bírósági Főosztály, Igazságügyi Minisztérium

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.6

Címszavak: nyilvánosság, transzparencia, üzleti titok, tisztességes verseny

#### Absztrakt

A cikk annak bemutatását tűzi ki célul, hogy hogyan is áll jelenleg a közbeszerzési eljárásokban benyújtott iratok nyilvánosságának korlátozhatósága a legújabb uniós bírói gyakorlat tükrében. A C-54/21. sz. Antea Polska ügyben 2022 novemberében hozott ítélet összefoglalja az addigi esetjog lényeges elemeit, és több tekintetben pontosítja azokat. A cikk konklúziója az, hogy a Bíróság szerint minden esetben az ajánlatkérő egyedi mérlegelésére van szükség a tekintetben, hogy a dokumentum bizalmas kezelése indokolt-e, s ha igen mennyiben. A Bíróság a lehető legteljesebb nyilvánosság koncepciójából indul ki, ami ugyanakkor jogos indok alapján korlátozható. A bizalmas kezelést megalapozó indokok közül különösen jelentősek azok, amelyek a titokgazda későbbi versenypozíciójának esetleges sérelmére vonatkoznak.

#### Abstract

The aim of the article is to present how the publicity of documents submitted in public procurement procedures can be restricted in the light of the latest case law of the Court of Justice of the EU. In the judgment in case C-54/21, Antea Polska handed down in November 2022 the ECJ summarizes the essential elements of its previous case law and clarifies them in several respects. The conclusion of the article is that, according to the Court, the contracting authority must thoroughly examine in each case as to whether the claimed confidentiality of a document is justified and, if so, to what extent. The Court starts from the concept of the fullest possible publicity, which, however, can be limited for legitimate reasons. Among the reasons for confidentiality, those related to the potential damage to the subsequent competitive position of the secret owner are particularly significant.

#### Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága 2022. november 17-én hirdette ki ítéletét a C-54/21. számú Antea Polska előzetes döntéshozatali ügyben, amelyben az a fő kérdés merült fel, hogy meddig terjedhet a közbeszerzési eljárás nyilvánosságának, mint alapelvnek a hatálya, és milyen alapon lehet azt korlátozni. Nem ez az első eset a Bíróság gyakorlatában, ahol felmerült a két érdek, nevezetesen egyrészt a bizalmas információk (és így a tisztességes verseny) védelme, másrészt pedig a többi ajánlattevő védelemhez való jogának érvényesítése, illetve a közbeszerzési eljárások átláthatósága közötti egyensúly megteremtésének a kérdése.

A Bíróság a C-927/19. sz. Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (Klaipėda régió regionális hulladékkezelő központja) ügyben 2021. szeptember 7-én – nagytanácsban<sup>1</sup> – hozott ítéletében már behatóan foglalkozott ezzel a kérdéssel. Ebben az ügyben a Bíróság kifejtette, hogy az ajánlatkérő szervet nem kötheti egy gazdasági szereplő azon pusztá állítása, hogy a benyújtott információk bizalmasak, hanem ez utóbbinak igazolnia kell azon információk valóban bizalmas jellegét, amelynek felfedését ellenzi, például annak bizonyításával, hogy ezek az információk műszaki vagy kereskedelmi titkokat tartalmaznak, hogy azokat a ver-

<sup>1</sup> A jelentősebb jogkérdést érintő ügyekben a Bíróság 15 tagú nagytanácsban ülészik.

seny torzítására lehet felhasználni, illetve hogy felfedésük számára kárt okozhat.<sup>2</sup> A Klaipėdos-ügyben hozott ítéletében a Bíróság kifejtette azt is, hogy az elutasított ajánlattevő jogorvoslati jogának hatékony gyakorlása érdekében az ajánlatkérő szervnek nemcsak indokolnia kell a bizonyos adatok bizalmasként való kezelésével kapcsolatos döntését, hanem semleges módon közölnie is kell ezen adatok alapvető tartalmát az azokat kérő ajánlattevővel, mégpedig a lehető legteljesebb mértékben, feltéve, hogy e közlés során fenn tud maradni a szóban forgó adatok azon konkrét elemeinek a bizalmas jellege, amelyek tekintetében indokolt a védelem.<sup>3</sup> Ebben az ítéletben a Bíróság tehát egy egyensúlyt vázolt fel a fent említett két érdek között azáltal, hogy megkövetelte, hogy a bizalmasan kezelt információk igazoltan olyan jellegűek legyenek, amelyek felfedése káros lenne, illetve, azáltal, hogy a jogorvoslati jog tiszteletben tartása érdekében előírta, hogy a lehetőségekhez képest a legteljesebb mértékben hozzáférést kell engedni ezen adatokhoz, nem sértve a védendő adatok bizalmasságát.

Ezt az ítélkezési gyakorlatot erősítette meg és fejlesztette tovább a Bíróság a jelen cikkben tárgyalt lengyel ügyben.

#### A C-54/21. számú ügy tényállása

Az alapeljárásban a lengyel vízgazdálkodási hatóság hirdetett meg közbeszerzési eljárást a víz keretirányelvben<sup>4</sup> előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kidolgozása tárgyában. Négy gazdasági szereplő adott be ajánlatot. Az egyik ajánlattevő, az Antea Polska fellebbezést nyújtott be a lengyel nemzeti fellebbezési tanácshoz, kérve a nyertes ajánlattevő kiválasztásának az érvénytelenítését és az ajánlatok újraértékelését, valamint azt is, hogy oldják fel a többi ajánlattevő által üzleti titokként visszatartott dokumentumok bizalmasságát.

E fellebbezési tanács előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult a Bírósághoz, mivel úgy ítélte meg, hogy az

ügy felvet olyan kérdéseket, amelyek az uniós jog értelmezését igénylik.

Előzetes döntéshozatali kérelmében a fellebbezési tanács előadta különösen, hogy a közbeszerzési eljárásokban bevett gyakorlatnak számít a versenytársak ajánlatainak a megismerése, és ennek alapján az ajánlatkérő részére szolgáltatott információk ellenőrzése, ami a fellebbezési tanácshoz benyújtott olyan fellebbezések formájában nyilvánul meg, amelyekben a szabálytalan ajánlatok elutasítását, illetve azon gazdasági szereplők kizárását kérik, amelyek nem megfelelően igazolták a feltételek teljesítését vagy valótlan információkat szolgáltatottak.<sup>5</sup> A fellebbezési tanács arra is kitért, hogy egyre többször jelenik meg a fentiek megakadályozását célzó azon gyakorlat is, mely szerint az ajánlattevők az eljárás során benyújtott dokumentumokat vagy azok részeit visszatartják, arra hivatkozva, hogy üzleti titkot tartalmaznak. Ez az indok általában olyan dokumentumokra vonatkozik, amelyek a gazdasági szereplők eljárásból való kizárásának jogalapjára, a részvételi feltételek tiszteletben tartására, vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció követelményeinek és az ajánlatok értékelési szempontjainak való megfelelésére vonatkoznak. A visszatartás nyilvánvalóan arra a célra irányul, hogy a többi ajánlattevő ne vitathassa a nyertes ajánlatot azon az alapon, hogy az nem felelt meg a követelményeknek.<sup>6</sup> A legfelsőbb bíróság gyakorlata szerint a megalapozatlan visszatartásnak csupán az a következménye, hogy a szóban forgó információkat közölni kell, így gyakorlatilag az indokolatlan visszatartás semmiféle negatív következménnyel nem jár az ajánlattevők számára.<sup>7</sup> Az előterjesztő bíróság kitér arra is, hogy mindez az ajánlatkérők számára is kényelmes, mint-hogy a többi gazdasági szereplő így – megfelelő információ hiányában – nincs abban a helyzetben, hogy vitassa az ajánlatkérők határozatait.<sup>8</sup>

A konkrét eljárásban kétféle dokumentum visszatartása volt vitatott: 1) a kiválasztott gazdasági szereplő tapasztalatával, illetve a szerződés teljesítéséhez felajánlott

<sup>2</sup> C-927/19. sz. ügyben hozott ítélet, 117. pont.

<sup>3</sup> C-927/19. sz. ügyben hozott ítélet, 123. pont.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

<sup>5</sup> Az előzetes döntéshozatali kérelem 29. pontja.

<sup>6</sup> Uott, 30. pont.

<sup>7</sup> Uott, 31. pont.

<sup>8</sup> Uott, 32. pont.

szervezetekkel és alkalmazottakkal kapcsolatos dokumentumok, 2) a szerződés teljesítését ismertető dokumentumok.

Ad 1): A szolgáltatások és a referenciák jegyzékének visszatartása tekintetében az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy ezen információk olyan tudást jelentenek, amely lehetővé tenné a versenytársak számára, hogy megismerjék a gazdasági szereplő tevékenységének számos vetületét (a tevékenységi profil követése adott időszakban, a teljesített szerződéstípusok, a szolgáltatások igénybevevői), illetve, hogy a szolgáltatások jegyzéke a szolgáltatások megvalósításával elért bevételt is bemutatja, ami szintén üzleti titoknak minősül. Ami a személyek jegyzékének visszatartását illeti, az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy abban olyan adatok szerepelnek, amelyek lehetővé teszik a személyek azonosítását, ami miatt a gazdasági szereplőt veszteség érheti abban az esetben, ha a versenytársak kísérletet tesznek e személyek megszerzésére („átcsábítására”).<sup>9</sup>

Ad 2): Ami a minőségi szempontok alapján értékelendő dokumentumok visszatartását illeti, az érintett ajánlattevő arra hivatkozott, hogy e dokumentumok egyes gazdasági szereplők szerzői művének és adott típusú szellemi tulajdonának – know-how-jának – minősülnek.

A fellebbezési tanács ugyanakkor kétségeit fejezte ki ezen indokok megalapozottsága tekintetében. Egyrészt a szakértők átcsábítását nem látja valós kockázatnak, minthogy az ajánlatok benyújtását követően (és azok tartalma módosításának tilalma miatt) már nem hasznos azon alkalmazottakra vagy szervezetekre vonatkozó információ, amelyekkel az adott (versenytárs) ajánlattevő együtt kíván működni. Az átcsábítás veszélye miatti titkosítás másrésztől kétségeket ébreszt azon erőforrások tényleges rendelkezésre állása tekintetében is, amelyekre az ajánlattevő támaszkodni kíván. Ami a megvalósítási koncepció, mint szellemi tulajdon, védelmét illeti, az előterjesztő bíróság itt is kétségeit fejezi ki a tekintetben, hogy ezen az alapon jogszerű-e a dokumentum visszatartása. Önmagában az a tény, hogy az ajánlat valamely gazdasági szereplő szellemi művének tekinthető, még nem jelent titkosságot, mivel a

művekre az jellemző, hogy azokat a szerző megjelölésével nyilvánosságra hozzák.<sup>10</sup> Az ajánlatkérő továbbá kifejtette, hogy e tanulmányok nem tartalmazzak az ágazatban innovatívnak minősülő megoldásokat, és így az ágazatban működő szakemberek számára hozzáférhető ismereteket jelentenek.

Felmerült az a kérdés is, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlása magában foglalja-e azt a jogot is, hogy amennyiben jogellenesen tartottak vissza valamely információt, akkor ezen információ közzétételét követően a gazdasági szereplők akkor is fellebbezést terjeszthessenek elő az ajánlatkérő döntése ellen, ha annak a nemzeti jogban előírt határideje már lejárt.

A fentiekén túlmenően az ügyben még az a kérdés is felmerült, hogy jogszerű-e az, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési szempontjai között szerepel a szóban forgó szerződés keretében megvalósítani tervezett „projektek megvalósítási koncepciója”, valamint e szerződés „teljesítési módjának leírása”, mint olyan szempontok, amelyek nem könnyen összehasonlítható és objektív (számszerűsíthető) adatokon alapulnak, hanem az adott ajánlatkérő szubjektív értékelését jelentik.

Mindezen okok miatt a fellebbezési tanács hét kérdést terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából.

Jelen összefüggésben az 1), a 2)-4) kérdésnek, illetve a 7) kérdésnek van relevanciája.

Az első kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a 2014/24 irányelv<sup>11</sup> 18. cikkének (1) bekezdésével és 21. cikkének (1) bekezdésével összhangban van-e az, hogy a gazdasági szereplők üzleti titokként bármely információt visszatarthatnak azon az alapon, hogy ezt az információt nem akarják felfedni a versenytárs gazdasági szereplők előtt?

A második, harmadik és negyedik kérdés lényegében arra vonatkozik, hogy a 2014/24 irányelv 18. cikkének (1) bekezdését, 21. cikkének (1) bekezdését és 55. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérőnek lehetővé kell-e tennie az elutasított ajánlattevő számára, hogy hozzáférjen a többi ajánlattevő által benyújtott – és bizalmasnak minősített – azon információkhoz, amelyek ez utóbbiak releváns tapasztalataira, referenciáira, ille-

<sup>9</sup> Uott, 22-23. pont.

<sup>10</sup> Uott, 45. pont.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. A továbbiakban: 2014/24 irányelv.

tőleg a szerződés teljesítésére javasolt személyek vagy alvállalkozók személyazonosságára és szakmai képzettségére vonatkoznak, valamint a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatos információkhoz.

A hetedik kérdés pedig arra vonatkozik, hogy a 89/665 irányelv<sup>12</sup> 1. cikkének (1) és (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy abban az esetben, ha a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló határozattal szembeni jogorvoslati kérelem elbírálása során megállapítják az ajánlatkérő azon kötelezettségét, hogy közöljön a felperessel olyan információkat, amelyeket tévesen bizalmasan kezeltek, e megállapításnak ahhoz is kell vezetnie, hogy ezen ajánlatkérő közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló új határozatot hoz annak érdekében, hogy lehetővé tegye a felperes számára új jogorvoslati kérelem benyújtását.

#### **Főtanácsnoki indítvány**

Az ügyben Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok terjesztett elő indítványt. Ebben az első négy kérdéssel foglalkozott. Az első kérdést illetően arra a következtetésre jutott, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikke kizárja, hogy a gazdasági szereplő bármilyen információt titkosnak minősítsen pusztán azért, mert ezen információt egyébként nem akarja felfedni a versenytársak előtt. E cikk alapján az ajánlatkérő szervet nem köti egy gazdasági szereplő azon pusztán állítása, hogy a benyújtott információk bizalmasak. Továbbá, noha e rendelkezés elvben nem zárja ki, hogy valamely tagállam a bizalmas jellegét az üzleti titkokra korlátozza, olyan információt semmiképpen sem lehet felfedni, amely sértheti más gazdasági szereplők jogos üzleti érdekeit

vagy torzíthatja a gazdasági szereplők közötti versenyt.

A 2)-4) kérdés tekintetében a főtanácsnok úgy véli, hogy az ajánlatkérő szervnek, amelyhez a gazdasági szereplő bizalmas kezelés iránti kérelmet nyújtott be, azt kell indokolt döntés útján meghatároznia, hogy az adott gazdasági szereplő adatai védelméhez fűződő jogát mindenképpen előnyben kell-e részesíteni a versenytársak azon jogával szemben, hogy – adott esetben a szerződés odaítélésére vonatkozó határozat megtámadása érdekében – megismerjék ezen adatokat.

#### **A Bíróság ítélete**

A Bíróság 2022. november 17-én hirdette ki ítéletét az ügyben. Ebben először is azt a kérdést vizsgálta meg, hogy ellentétes-e a 2014/24 irányelvvel az, ha egy tagállam az üzleti titok körére<sup>13</sup> korlátozza azon információk körét, amelyek nem hozhatók nyilvánosságra. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy ugyan az irányelv 21. cikkének (1) bekezdése a bizalmas jelleg védelmét szélesebb körben határozza meg, mint az üzleti titokra vonatkozó védelem, e rendelkezés teret enged a nemzeti jogalkotó mozgásterének is.<sup>14</sup> A Bíróság megállapítja tehát, hogy „[...] minden tagállam szabadon elvégezheti a 2014/24 irányelv e rendelkezésében említett bizalmas jelleg és azon nemzeti jogszabályok közötti egyensúly megteremtését, amelyek más jogos érdekeket követnek, köztük az említett rendelkezésben kifejezetten említett, »az információkhoz való hozzáférés« biztosításának jogos érdekét, hogy biztosítsák a közbeszerzési eljárások lehető legnagyobb átláthatóságát”.<sup>15</sup> A Bíróság ugyanakkor utal arra is, hogy a 2014/24 irányelv 21. cikkének (1) bekezdése kifejezetten kimondja azt is, hogy a nemzeti szabályozás nem sért

<sup>12</sup> A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról. A továbbiakban: 89/665 irányelv.

<sup>13</sup> E tekintetben a lengyel jog az üzleti titok fogalmát a 2016/943/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 1. pontjában szereplő fogalom meghatározásával összhangban határozta meg, a következő módon: „Üzleti titoknak minősülnek a vállalkozások olyan műszaki, technológiai és szervezeti információi vagy a gazdasági értékkel bíró egyéb olyan információk, amelyek – mint egységes egész vagy mint elemeinek egy adott pontos konfigurációban összeállított összessége – általánosan nem ismert, illetve nem könnyen hozzáférhető az általában ilyen jellegű információval foglalkozó személyek számára, amennyiben az ezen információk felhasználására vagy azokkal való rendelkezésre jogosult személy kellő gondosság mellett intézkedéseket hozott ezen információk titokban tartása érdekében.” (a tisztességtelen verseny elleni küzdelemről szóló 1993. április 16-i törvény 11. cikkének (2) bekezdése).

<sup>14</sup> Lásd a 21. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatát: „Hacsak ezen irányelv vagy az ajánlatkérő szervre vonatkozó nemzeti jog, különösen az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatos jogszabályok másként nem rendelkeznek [...]”.

<sup>15</sup> 57. pont.

heti az irányelv 50. és 55. cikkében előírt követelményeket.<sup>16</sup>

Az irányelv 50. cikkének (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás végén tájékoztatót kell közzétennie a szerződés odaítéléséről, amely tájékoztató tartalmaz bizonyos információkat, többek között azon ajánlattevőre vonatkozóan, akinek a szerződést odaítélték, valamint az ezen ajánlattevő által benyújtott ajánlatra vonatkozóan. Mindemellett e cikk (4) bekezdése azt is előírja, hogy ezen információk közzététele mellőzhető, amennyiben azok nyilvánosságra hozatala akadályozná a jogérvényesítést, ellentétes lenne a közérdekkel, vagy sértené valamely gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sérthetné a tisztességes versenyt. Hasonlóképpen, bár az 55. cikk (2) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi valamennyi érvényes ajánlatot benyújtó ajánlattevő számára, hogy az ajánlatkérőtől tájékoztatást kérjen az ajánlata elutasításának indokairól, a kiválasztott ajánlat jellemzőiről és relatív előnyeiről, valamint a nyertes ajánlattevő nevééről, e cikk (3) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő dönthet úgy, hogy ezen információk közül bizonyos információkat nem közöl, amennyiben azok nyilvánosságra hozatala akadályozná a jogérvényesítést, ellentétes lenne a közérdekkel, vagy sértené valamely gazdasági szereplő jogos üzleti érdekeit, vagy sérthetné a tisztességes versenyt.

Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely csak az üzleti titok esetében enged eltérést a közzétételi kötelezettség alól, ellentétes az 50. cikk (4) bekezdésével, illetve az 55. cikk (3) bekezdésével, minthogy megakadályozhatja az ajánlatkérőt abban, hogy úgy döntsön, hogy az e rendelkezésekben említett érdekekre vagy célokra tekintettel bizonyos információkat nem hoz nyilvánosságra, mivel ezek az információk nem tartoznak az üzleti titok fogalma alá.<sup>17</sup> Ennélfogva, ugyan a 21. cikk (1) bekezdésével nem ellentétes a bizalmas információknak az üzleti titok körére korlátozása, a nemzeti jogban olyan megfelelő szabályokat kell előírni, amelyek biztosítani

tudják azt, hogy az ajánlatkérő az 50. és 55. cikk alkalmazási körében akkor is megtagadja a nyilvánosságra hozatalt, ha az adott információ nem minősül üzleti titoknak, de a fent említett érdekeket sértheti.<sup>18</sup>

A Bíróság ítéletében arra is kitért, hogy az ajánlatkérők olyan állítólagos gyakorlata, amely rendszerint minden további nélkül elfogadja az ajánlattevők azon kérelmeit, hogy üzleti titoknak minősítsék mindazokat az információkat, amelyeket nem kívánnak hozzáférhetővé tenni a versenytárs ajánlattevők számára, ellentétes az átláthatóság és a titoktartás védelme közötti egyensúllyal, valamint a hatékony bírói jogvédelem és a gondos ügyintézés elvével is. Az ilyen gyakorlat tényleges fennállásának vizsgálata ugyanakkor nem a Bíróság feladata.<sup>19</sup>

A Bíróság a Klaipėdos ügyben hozott ítéletre támaszkodva emlékeztetett arra, hogy az ajánlatkérő megkövetelheti az érintett gazdasági szereplőtől, hogy bizonyítsa azon információk bizalmas jellegét, amelyek nyilvánosságra hozatalát ellenzi. Továbbá, az ajánlatkérőnek a bizalmas kezelésre vonatkozó döntését indokolnia kell, illetőleg semleges formában, a lehető legteljesebb mértékben közölnie is kell ezen adatok alapvető tartalmát az azokat kérő ajánlattevővel, feltéve ugyanakkor, hogy e közlés nem sérti a bizalmas információkat.<sup>20</sup>

Mіндеzen megfontolások alapján a Bíróság a következő konklúzióra jutott az első kérdést illetően:

A 2014/24 irányelv 50. cikkének (4) bekezdésével és 55. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 18. cikkének (1) bekezdését és 21. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes a közbeszerzésekre vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, amely megköveteli, hogy az ajánlattevők által az ajánlatkérőknek továbbított információkat – kizárólag az üzleti titok kivételével – teljes egészében közzétegyék vagy közöljék a többi ajánlattevővel, valamint az ajánlatkérők abból álló gyakorlata, hogy következetesen elfogadják az üzleti titok címén történő bizalmas kezelés iránti kérelmeket.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> 59. pont.

<sup>17</sup> 62. pont.

<sup>18</sup> 63. pont.

<sup>19</sup> 64. pont.

<sup>20</sup> 66. pont.

<sup>21</sup> 68. pont.

A második, harmadik és negyedik kérdés azon információkhoz való hozzáférés kérdésére irányult, amelyek az ajánlattevő releváns tapasztalataira, referenciáira, illetőleg a szerződés teljesítésére javasolt személyek vagy alvállalkozók személyazonosságára és szakmai képzettségére vonatkoznak, illetőleg amelyek a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatosak.

A Bíróság e tekintetben először is leszögezte, hogy az ajánlattevők releváns tapasztalatáról és képességeiről szóló igazolásként csatolt referenciák nagyrészt megfelelnek az irányelv XII. mellékletében említett információknak, amelyek nem minősíthetők teljes egészükben bizalmasnak.<sup>22</sup> A Bíróság rámutatott, hogy „ha valamely gazdasági szereplő közbeszerzési eljárásban vesz részt, jogszerűen nem kérheti, hogy azon kapott szerződések vagy elvégzett projektek listáját, amelyek alapján megszerezte a szóban forgó közbeszerzési szerződés tekintetében releváns tapasztalatot, valamint az e tapasztalat igazolását lehetővé tevő referenciákat teljes egészében vagy nagyrészt bizalmasként kezeljék.”<sup>23</sup> Főszabály szerint ezen információk tekintetében nem lehet tehát hivatkozni az üzleti titokra, vagy jogos üzleti érdekekre, illetőleg a tisztességes verseny védelmére.<sup>24</sup> Ugyanakkor a Bíróság is elismeri, hogy kivételesen elképzelhetők olyan, „érzékeny termékekre vagy szolgáltatásokra vonatkozó szerződéseket érintő sajátos körülmények”, amelyek igazolhatják az információk az említett érdekek valamelyikének védelmére tekintettel való megtagadását.<sup>25</sup>

Másodszor, ami az azon személyekre vonatkozó információkhoz való hozzáférés kérdését illeti, amelyekre az ajánlattevő a szerződés teljesítéséhez támaszkodik, különbséget kell tenni az e személyek azonosítását lehetővé tevő adatok és azon adatok között, amelyek ilyen azonosítás elvégzésének lehetősége nélkül az említett személyek szakmai képesítésére vagy alkalmaságára vonatkoznak.<sup>26</sup> Az első esetben, tehát a személyazonosság hozzáférhetővé tétele tekintetében a Bíróság

az ajánlatkérő feladatául szabja, hogy eldöntse, hogy e személyek adatainak bizalmas kezelése megalapozott-e. E döntés során az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie az összes releváns körülményt, ideértve a szóban forgó közbeszerzési szerződés tárgyát, valamint az említett ajánlattevő és az említett szakértők vagy alvállalkozók azon érdekét, hogy ugyanazon, bizalmasan megtárgyalt kötelezettségvállalásokkal vegyenek részt későbbi közbeszerzési eljárásokban.<sup>27</sup> Ugyanakkor azon információk hozzáférhetősége nem tagadható meg, amelyek hatóköre csak az adott eljárásban releváns, és az érintett gazdasági szereplők tevékenységének szélesebb keretében semmiféle kereskedelmi értékkel nem bírnak.<sup>28</sup> Úgy tűnik tehát, hogy a Bíróság azon szempontot emelte ki az ajánlatkérő döntésének fontos, meghatározó szempontjaként, hogy a szóban forgó személyek vagy alvállalkozók kilétének felfedése befolyásolhatja-e a felek közötti jövőbeni együttműködést. Ilyen esetben, amennyiben fennállhat e személyek „átcsábításának” lehetősége, a Bíróság úgy tűnik, megengedi, hogy az ajánlatkérő ezen adatok bizalmassága mellett döntsön.

Ami azokat az adatokat illeti, amelyek – nevek nélkül – az említett személyek szakmai képesítésére vagy alkalmaságára vonatkoznak, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az átláthatóság elve és a hatékony jogorvoslathoz való jog megköveteli, hogy legalább az ilyen adatok lényeges tartalma valamennyi ajánlattevő számára hozzáférhető legyen.<sup>29</sup> E megállapítását ezen adatoknak a szerződés odaítélése tekintetében fennálló jelentőségével indokolta, ami azt jelenti, hogy a versenytárs ajánlattevőknek ezen adatok lényeges tartalmához mindenképpen hozzá kell tudniuk férni az odaítélés jogszerűségének az ellenőrzése során.

Harmadszor, a projektek megvalósítási koncepcióival és a szerződés teljesítésének módjaival kapcsolatos információk tekintetében a Bíróság alapvetően szintén az ajánlatkérő döntésére bízta annak megítélését, hogy ezen információk tartalmazzanak-e olyan elemeket, ame-

<sup>22</sup> 73. pont.

<sup>23</sup> 74. pont.

<sup>24</sup> 75. pont.

<sup>25</sup> 76. pont.

<sup>26</sup> 77. pont.

<sup>27</sup> 78. pont.

<sup>28</sup> 78. pont.

<sup>29</sup> 80. pont.

lyek szellemi tulajdonjogi, és különösen szerzői jogi védelem alatt állnak.<sup>30</sup> Ezen túlmenően, a Bíróság utalt arra is, hogy a teljesítendő projektek megvalósítási koncepciói, illetve a munkálatok vagy szolgáltatások teljesítési módjainak a leírása adott esetben bírhat olyan kereskedelmi értékkel, amely indokolatlanul sérülne, ha ezen információk hozzáférhetővé válnának. Különösen, ezek hozzáférhetővé tétele torzíthatja a versenyt azáltal, hogy korlátozza az érintett gazdasági szereplő azon képességét, hogy a jövőbeli közbeszerzési eljárásokban ugyanezen megvalósítási koncepcióval és leírással megkülönböztesse magát.<sup>31</sup> Mindazonáltal a Bíróság egyensúlyt próbált teremteni a bizalmas kezelést megalapozó érdekek és a többi ajánlattevő hatékony jogorvoslatához való joga között, azáltal, hogy kimondta, hogy e megvalósítási koncepciók, illetve teljesítési módok lényeges tartalmát semleges formában a lehető legteljesebb mértékben közzé kell tenni.

Összességében a 2)-4) kérdés tekintetében a Bíróság azt a választ adta hogy az ajánlatkérőnek a fentiekben tárgyalt információkhoz való hozzáférés engedélyezése, illetve megtagadása tárgyában hozandó döntése során értékelnie kell azt, hogy „ezen információk bírnak-e olyan kereskedelmi értékkel, amely nem korlátozódik az érintett közbeszerzési szerződésre, mivel azok nyilvánosságra hozatala sértheti a jogos üzleti érdekeket vagy a tisztességes versenyt. Az ajánlatkérő egyébiránt megtagadhatja az ezen információkhoz való hozzáférést, ha azok nyilvánosságra hozatala – még ha nem is bírnak ilyen kereskedelmi értékkel – akadályozná a jogérvényesítést, vagy közérdeket sértene. Az ajánlatkérőnek az információkhoz való teljes körű hozzáférés megtagadása esetén az említett ajánlattevő számára hozzáférést kell biztosítani ugyanezen információk lényeges tartalmához oly módon, hogy biztosítva legyen a hatékony jogorvoslatához való jog tiszteletben tartása.”<sup>32</sup>

Végezetül, jelen cikk tekintetében a hetedik kérdésnek van jelentősége, amely a jogorvoslat kérdését érinti. Itt

az a kérdés merült fel, hogy abban az esetben, ha azt állapítják meg, hogy az ajánlatkérő megalapozatlanul tartott vissza bizonyos információkat, akkor ennek azt is eredményeznie kell az érintett információk közlésén túl, hogy az ajánlatkérőnek a szerződés odaítéléséről új határozatot kell hoznia, hogy lehetővé tegye a felperes számára a jogorvoslati jog időben történő gyakorlását.<sup>33</sup> E tekintetben a Bíróság az eljáró bíróság feladatául tűzte annak vizsgálatát, hogy a vitatott információkat valóban nyilvánosságra kellett volna-e hozni, és igenlő válasz esetén annak értékelését, hogy az említett információk nyilvánosságra hozatalának elmaradása megfosztotta-e a felperest az odaítélésről szóló határozattal szembeni hatékony jogorvoslat lehetőségétől.<sup>34</sup> Másképpen fogalmazva, úgy tűnik, a Bíróság annak értékelését várja az eljáró bíróságtól, hogy a szóban forgó információk olyan jellegűek-e, amelyek érdemben kihatnak az odaítélés elleni jogorvoslat lehetőségére. Amennyiben pedig igen, akkor az eljáró bíróságnak biztosítania kell a hatékony jogorvoslatot. Ennek keretében a nemzeti bíróságnak többek között figyelembe kell vennie a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint a 89/655 irányelv 1. cikkében meghatározott, a közbeszerzési szerződés odaítélése területén alkalmazandó rendelkezések megsértése elleni hatékony jogorvoslatok biztosításának célkitűzése csak akkor érhető el, ha az e jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csupán attól az időponttól kezdődik, amikor a felperes tudomást szerzett, vagy tudomást kellett volna szereznie az említett rendelkezések állítólagos megsértéséről.<sup>35</sup> Ily módon, amennyiben bebizonyosodik, hogy a felperes hatékony jogorvoslatához való jogát egyes információk nyilvánosságra hozatalának indokolatlan megtagadása miatt megsértették, az eljáró bíróságnak vagy meg kell semmisítenie az odaítélésről szóló határozatot, vagy meg kell állapítania, hogy a felperes az odaítélésről már meghozott határozattal szemben új jogorvoslattal élhet, amelynek a megindítására nyitva álló határidő csak

<sup>30</sup> 81. pont.

<sup>31</sup> 83. pont.

<sup>32</sup> 85. pont.

<sup>33</sup> A közbeszerzésekről szóló lengyel törvény 182. cikke értelmében fellebbezés csak azon időponttól számított 10 napon belül nyújtható be, amikor az ajánlatkérő tájékoztatást adott a legelőnyösebb ajánlat kiválasztásáról. Lásd az előzetes döntéshozatali kérelem 50. pontját.

<sup>34</sup> 104. cikk.

<sup>35</sup> 106. pont.

attól az időponttól kezdődik, amikor e felperesnek hozzáférése van azon információk összességéhez, amelyeket tévesen bizalmasnak minősítettek.<sup>36</sup>

Végezetül, noha nem tartozik kifejezetten a jelen cikkben tárgyalt összefüggéshez, a teljesség kedvéért megemlíteném, hogy azon kérdést illetően, hogy jogszerű-e az, hogy az értékelési szempontok 60%-ban olyan szempontok, amelyeket nem lehet számszerűsíteni, a Bíróság azt a választ adta, hogy e szempontoknak is olyanoknak kell lenniük, amelyek lehetővé teszik az ajánlatokban kínált szolgáltatás színvonalának kellően konkrét, összehasonlítható értékelését.<sup>37</sup> A szempontokat alszempontokkal lehet pontosítani, illetve a Bíróság arra is kitért, hogy olyan esetekben, mint a jelen ügy is, amikor egy projektfejlesztési szolgáltatásról van szó, figyelembe kell venni különösen a szóban forgó szerződés teljesítéséhez javasolt csoport tagjainak képzettségét és szakmai tapasztalatát.<sup>38</sup> A 2014/24 irányelv releváns rendelkezéseivel tehát nem ellentétes az, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélési szempontjai között szerepel a „projektek megvalósítási koncepciója”, valamint e szerződés „teljesítési módjának leírása”, feltéve, hogy e szempontok olyan pontosításokat tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő számára a benyújtott ajánlatok konkrét és objektív értékelését.<sup>39</sup>

### Értékelés

A Bíróság ítéletének fenti elemzése alapján jól látható az a folyamatos törekvés, amely a bevezetőben jelzett, egymással ellentétes érdekek összebékítésére, és közöttük egy egyensúlyi helyzet megtalálására irányul. Ennek nyomán a Bíróság kiáll amellett, hogy nem csak az üzleti titok köre lehet az a kör, amely esetében a bizalmas kezelés indokolt lehet, hanem az érintett ajánlattevő versenyhelyzetét befolyásoló körülmények is ilyen indokot képezhetnek, azáltal, hogy olyan információk kerülhetnek nyilvánosságra, amelyek rontják a későbbi eljárásokban az érintett ajánlattevő pozícióját. Erre tekintettel mondta ki az igénybe vett személyek, illetve alvállalkozók kilétének bizalmas kezelése lehetőségét,

illetve a megvalósítási koncepciók vagy teljesítési módok fel nem fedésének indoka is lehet adott esetben ez.<sup>40</sup> Ugyanakkor a Bíróság az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy mérlegelje azon indokok helytállóságát, amelyekre az ajánlattevők a bizalmas kezelés iránti igényüket alapozzák, illetve amennyire lehetséges biztosítsa, hogy a többi ajánlattevő – a bizalmas információk sérelme nélkül – megismerhesse e dokumentumok lényeges tartalmát. Ez történhet például olyan összefoglaló közlés formájában, ami lehetővé teszi, hogy a bizalmas információkat ne lehessen azonosítani, illetve az ajánlatkérő kérheti az érintett ajánlattevőtől, hogy nyújtsa be a szóban forgó dokumentum nem bizalmas változatát.<sup>41</sup>

Az is megállapítható, hogy a Klaipėdos ügyben hozott ítéletben foglaltakhoz képest jelen ügyben a Bíróság sokkal konkrétabb támpontokat ad az ajánlatkérő, illetve nemzeti bíró számára annak értékeléséhez, hogy az ügyben felmerült konkrét információ típusok esetén milyen szempontokat kell vizsgálni a hozzáférés engedélyezése / megtagadása tekintetében.

A jogorvoslati jog tekintetében pedig a Bíróság továbbra is a hatékony jogorvoslat biztosításának a követelményéből indul ki, azaz abban az esetben, ha a visszatartott információk az érintett ajánlattevő jogorvoslati joga sérelmét jelentették, akkor a nemzeti bírónak biztosítani kell az odaítéléssel szembeni hatékony jogorvoslatot. Nyilvánvaló, hogy nem minden információ esetén állapítható meg, hogy azok bizalmas kezelése a jogorvoslati jog sérelmével jár, ugyanakkor a Bíróság pl. az alkalmazott személyek szakmai képesítése vagy alkalmassága tekintetében kifejezetten kimondta, hogy e szempontoknak az odaítélés tekintetében fennálló jelentőségére tekintettel, azok lényeges tartalmát mindenképpen nyilvánosságra kell hozni.<sup>42</sup> Különös jelentősége van ugyanis e szempontoknak egy olyan esetben, mint az adott ügy tárgyát képező projektfejlesztési szolgáltatás, amikor olyan minőségi szempontok is meghatározó jelentőségűek, amelyek nehezen összevethetőek, és ilyen esetben a

<sup>36</sup> 107. pont.

<sup>37</sup> 92. pont.

<sup>38</sup> 94. pont.

<sup>39</sup> 96. pont.

<sup>40</sup> Lásd e tekintetben az ítélet 78-79. és 83. pontját.

<sup>41</sup> 67. pont.

<sup>42</sup> 80. pont.

szakmai képzettség és tapasztalat döntő jelentőségű lehet.<sup>43</sup>

Amennyiben tehát az odaítélés tekintetében fontos információ marad homályban, akkor ez feltehetően érinti a többi versenytárs jogorvoslathoz való jogát, így ilyen esetben a nemzeti bírónak biztosítania kell, hogy a hozzáférést követően e versenytársak jogorvoslatot kezdeményezhessenek az odaítéléssel szemben. E tekintetben figyelembe vehető a Bíróság azon gyakorlata, mely szerint az odaítélésre vonatkozó rendelkezések állítólagos megsértése esetén a jogorvoslati kérelmek benyújtására nyitva álló határidő csak azon időponttól

kezdődik meg, amikor a felperes tudomást szerzett vagy tudomást szerezhette az említett rendelkezések állítólagos megsértéséről.<sup>44</sup> Jelen helyzetre vonatkoztatva ez a megalapozatlanul visszatartott, az odaítélés tekintetében lényeges körülményre vonatkozó információról való tudomásszerzés lehetőségét jelenti. A nemzeti bírónak tehát, amennyire lehetséges, úgy kell a saját nemzeti eljárásjogi rendelkezéseiket alkalmazniuk, hogy biztosítsák ilyen helyzetekben a hatékony jogorvoslatot, azaz az érdemi információk visszatartásának tényleges jogkövetkezményei legyenek az odaítélés tekintetében is.

---

<sup>43</sup> 94. pont.

<sup>44</sup> Lásd az ítélet 106. pontjában hivatkozott gyakorlatot.