A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2020. június 4.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – 2004/18/EK irányelv – Központi beszerző szervek – Kistelepülési önkormányzatok – A központi beszerző szerveknek csak két szervezeti modelljére történő korlátozás – Magánjogi és magánjogi jogalanyok részvételével működő központi beszerző szerv igénybevételének tilalma – A központi beszerző szervek tevékenységének területi korlátozása”

A C-3/19. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2019. január 3-án érkezett, 2018. szeptember 20-i határozatával terjesztett elő

az **Asmel Soc. cons. a r.l.**

és

az **Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)**

között,

az **Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate (Anacap)**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, K. Lenaerts, a Bíróság elnöke, a második tanács bírájaként eljárva (előadó), P. G. Xuereb, T. von Danwitz és A. Kumin bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2020. január 29-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Asmel Soc. cons. a r.l. képviseletében M. Chiti, A. Sandulli, L. Lentini és B. Cimino avvocati,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: C. Colelli és C. Pluchino avvocatesse dello Stato,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– az Európai Bizottság képviseletében G. Gattinara, P. Ondrůšek és L. Haasbeek, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2020. április 2-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

## Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2013. december 13-i 1336/2013/EU bizottsági rendelettel (HL 2013. L 335., 17. o.) módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.; a továbbiakban: 2004/18 irányelv) 1. cikke (10) bekezdésének és 11. cikkének értelmezésére vonatkozik. A 2004/18 irányelvet hatályon kívül helyezte a közbeszerzésről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.).

2 E kérelmet az Asmel Soc. cons. a r.l. (a továbbiakban: Asmel) és az Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) (nemzeti korrupcióellenes hatóság, Olaszország) között az ANAC által azon 2015. április 30-án hozott 32. sz. határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyben az ANAC megtiltotta az Asmel számára, hogy a közbeszerzések odaítélése tekintetében közvetítői tevékenységet végezzen, és az említett társaság által lefolytatott közbeszerzési eljárásokat jogellenesnek nyilvánította, mivel az a központi beszerző szervek tekintetében az olasz jog által előírt szervezeti modellek egyikét sem tartotta tiszteletben (a továbbiakban: megtámadott határozat).

## Jogi háttér

### *Az uniós jog*

3 A 2004/18 irányelvnek az alapügy tényállásának megvalósulása idején alkalmazandó (2) preambulumbekezdése értelmében:

„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve. A bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések esetében azonban tanácsos rendelkezéseket hozni az ilyen szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárások közösségi összehangolására vonatkozóan, amely rendelkezéseknek az említett elveken kell alapulniuk annak érdekében, hogy érvényesülésüket biztosítsák, valamint, hogy a közbeszerzések verseny előtti megnyitását garantálják. Ezeket az összehangoló rendelkezéseket ezért az előbb említett szabályokkal és elvekkel, valamint a Szerződés egyéb szabályaival összhangban kell értelmezni.”

4 Ezen irányelv (16) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„A tagállamokban fennálló eltérő körülmények figyelembevétele érdekében a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy eldöntsék, az ajánlatkérő szervek alkalmazhatnak-e az ezen irányelv által meghatározott és szabályozott keretmegállapodásokat, központi beszerző szerveket, dinamikus beszerzési rendszereket, elektronikus árverést, illetve versenypárbeszédet.”

5 Az említett irányelv 1. cikkének (8)–(10) bekezdése így rendelkezik:

„(8) A »vállalkozó«, a »szállító« és a »szolgáltató«: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve e személyek és/vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését és/vagy építmények építését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

A »gazdasági szereplő« fogalom magában foglalja a vállalkozó, a szállító és a szolgáltató fogalmát is. Használatára csak az egyszerűsítés érdekében kerül sor.

[…]

(9) »Ajánlatkérő szerv«: az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmény, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulás;

»Közjogi intézmény« minden olyan intézmény,

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

b) jogi személyiséggel rendelkezik, és

c) amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz, vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

[…]

(10) »Központi beszerző szerv«: olyan ajánlatkérő szerv, amely

– ajánlatkérő szerveknek szánt árukat szerez be és/vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy

– ajánlatkérő szerveknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt.”

6 Ugyanezen irányelvnek „A szerződések odaítélésének elvei” című 2. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, és átlátható módon járnak el.”

7 A 2004/18 irányelv 7. cikke b) pontja első francia bekezdésének megfelelően ezt az irányelvet többek között olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre kell alkalmazni, amelyek (hozzáadottérték-adó nélküli) értéke eléri a 207 000 eurót, és amelyeket az ezen irányelv IV. mellékletében felsorolt központi kormányzati szervektől eltérő ajánlatkérő szervek ítéltek oda. Az építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződések tekintetében az említett irányelv 7. cikkének c) pontja ezen értékhatárt 5 186 000 euróban határozza meg.

8 Az említett irányelv „Központi beszerző szervek által odaítélt közbeszerzési szerződések és keretmegállapodások” című 11. cikkének szövege a következő:

„(1) A tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérők valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelhessenek meg építési beruházást, vásárolhassanak árukat és/vagy rendelhessenek meg szolgáltatásokat.

(2) Azokat az ajánlatkérő szerveket, amelyek az 1. cikk (10) bekezdésében említett esetekben valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelnek meg építési beruházást, vásárolnak árut és/vagy rendelnek meg szolgáltatást, úgy kell tekinteni, mint amelyek megfelelnek ennek az irányelvnek, amennyiben a központi beszerző szerv is megfelel az irányelvnek."

## *Az olasz jog*

### *A 267/2000. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet*

9 A 2000. augusztus 18-i decreto legislativo n. 267 – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (267. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet – A helyi önkormányzatok rendszeréről szóló törvények egységes szövege; a GURI 2000. szeptember 28-i 227. száma; a továbbiakban: 267/2000. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 30. cikkének első bekezdése előírja:

„Bizonyos feladatok és tevékenységek összehangolt ellátása céljából a helyi önkormányzatok egymással megfelelő megállapodásokat köthetnek."

10 Az említett felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet „Konzorciumok *(Consorzi)*" című 31. cikkének első bekezdése értelmében:

„A helyi önkormányzatok egy vagy több szolgáltatás közös nyújtása, vagy funkciók közös gyakorlása céljából a 114. cikkben meghatározott különleges vállalkozásokra előírt szabályok szerint konzorciumot *(consorzio)* hozhatnak létre, amennyiben összeegyeztethetők e rendelkezésekkel. A konzorciumban *(consorzio)* a rájuk vonatkozó jogszabályok alapján erre felhatalmazott, más közjogi szervek is részt vehetnek."

11 Az említett felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 32. cikkének első bekezdése az „önkormányzati társulást" úgy határozza meg, mint amely „rendszerint egymással szomszédos egy vagy több önkormányzat által létrehozott, a funkciók közös gyakorlását és a szolgáltatások közös nyújtását szolgáló helyi szerv".

### *A 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet*

12 A 2006. április 12-i decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló 163. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet (a GURI 2006. május 2-i 100. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 3. cikke (25) bekezdésének fogalommeghatározása szerint „ajánlattevő" „az állami szerv, a területi vagy a települési önkormányzat, a nem gazdasági jellegű egyéb közjogi szerv, a közjogi intézmény, továbbá megnevezéstől függetlenül az e személyek által létrehozott társulás, szövetség, konzorcium".

13 A 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 3. cikkének (34) bekezdése szerint „központi beszerző szerv" alatt a következőket kell érteni:

„Olyan ajánlatkérő szerv, amely:

– ajánlatkérő szerveknek vagy más ajánlatkérőknek szánt árukat szerez be vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy

– ajánlatkérő szerveknek vagy más ajánlatkérőknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt.”

14 E felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 33. cikkének (3a) bekezdése, amelyet a 2011. december 22-i legge n. 214 (214. sz. törvény; a GURI 2011. december 27-i 300. számának rendes melléklete) által módosításokkal törvénnyé alakított 2011. december 22-i 201. sz. decreto-legge nº 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (az államháztartás növekedésére, egyensúlyára és konszolidációjára vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló 201. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2011. december 6-i 284. számának rendes melléklete) illesztett be, kimondja:

„Az egyes megyék területéhez tartozó, legfeljebb 5000 lakosnak megfelelő népességgel rendelkező önkormányzatok az építési beruházással, a szolgáltatásnyújtással és az árubeszerzéssel – a [267/2000. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 32. cikkében meghatározott, már létező önkormányzati társulások keretében vagy megfelelő konzorciumi megállapodás ugyanezen önkormányzatok általi megkötésével és a hatáskörrel rendelkező hivatalok igénybevétele révén – egyetlen központi [beszerző] szervet kötelesek megbízni.”

15 A 2014. június 23-i 89. sz. törvénnyel (a GURI 2014. június 23-i 143. száma) módosításokkal törvénnyé alakított 2014. április 24-i decreto-legge nº 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (a versenyképesség és a társadalmi igazságosság érdekében hozott sürgős intézkedésekről szóló, 66. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet; a GURI 2014. április 24-i 95. száma) 9. cikkének (4) bekezdése a következőképpen módosította az említett 33. cikk (3a) bekezdését: L’article 9, paragraphe 4, du decreto-legge nº 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (décret-loi nº 66, portant mesures urgentes pour la compétitivité et la justice sociale), du 24 avril 2014 (GURI nº 95, du 24 avril 2014), converti, avec modifications, en loi par la loi nº 89 du 23 juin 2014 (GURI nº 143, del 23 giugno 2014), a modifié ledit article 33, paragraphe 3 bis, comme suit:

„A megyei székhelynek nem minősülő önkormányzatok az építési beruházást, a szolgáltatásnyújtást és az árubeszerzést a [267/2000. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 32. cikkében meghatározott, már létező önkormányzati szövetségek keretében vagy megfelelő konzorciumi megállapodás ugyanezen önkormányzatok általi megkötésével és a hatáskörrel rendelkező hivatalok igénybevétele révén, illetve a 2014. április 7-i 56. sz. törvény értelmében a kiemelt közbeszerzéseket lebonyolító szervezethez vagy a megyékhez fordulhatnak. […]”

## Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16 Az Asmel korlátolt felelősségű vállalkozásokból álló, 2013. január 23-án alapított társaság, amelyben Caggiano (Olaszország) önkormányzata 51%-os, az Asmel magánjogi egyesület, amelynek tagjai közé az Associazione nazionale Piccoli comuni italiani (az olasz kistelepülések nemzeti szövetsége) is tartozik, 25%-os, a Consorzio Asmel, magánvállalkozások és önkormányzatok konzorciuma pedig 24%-os részesedéssel rendelkezik.

17 Az Asmel korábban különböző helyi önkormányzatok érdekében eljáró központi beszerző szervként végezte tevékenységét. Különösen keretmegállapodások megkötésére vonatkozó közbeszerzési eljárást szervezett annak érdekében, hogy odaítéljék az ingatlanokat terhelő helyi adó ellenőrzésére és az adótartozások behajtására irányuló szolgáltatást, valamint 152 telematikai közbeszerzési eljárást szervezett több eltérő jellegű szerződés odaítélése céljából.

18 Az Asmel működési szabályai szerint a helyi önkormányzatok a városi tanács határozatával csatlakoznak az Asmel egyesülethez, majd ezt követően a képviselőtestület határozata alapján beszerzési feladataikat az Asmelre ruházzák át. Ez utóbbi a telematikai platform útján nyújtott szolgáltatásokért a piaci érték 1,5%-ának megfelelő díjazásban részesül, amelyet a szerződést elnyerő ajánlattevőnek kell fedeznie.

19 Több panaszt követően az ANAC vizsgálatot indított, amelynek eredményeként megállapította, hogy az Asmel nem tartotta tiszteletben a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 33. cikkének (3a) bekezdésében a központi beszerző szervek vonatkozásában előírt szervezeti modelleket.

20 Az ANAC szerint az Asmel magánjogi jogalany, jóllehet az olasz jogrend a központi beszerző szervek esetében közjogi szervek vagy helyi önkormányzatok közötti társulások – mint például az önkormányzati társulás vagy a települési önkormányzatok között a 267/2000 felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 30. cikke alapján által megkötött megállapodásoknak megfelelően létrejött konzorciumok – révén közjogi formában történő működést ír elő. Azt is megállapította, hogy noha magánjogi jogalanyokat is igénybe lehet venni, azoknak mindenképpen olyan belső *(in house)* szervezeteknek kell lenniük, amelyek tevékenysége az alapító önkormányzatok területére korlátozódik, míg a jelen esetben nem teljesültek a hasonló ellenőrzésre és a végzett tevékenység területi körülhatárolására vonatkozó feltételek.

21 Az ANAC ezenkívül megállapította, hogy a helyi önkormányzatoknak a központi beszerző szervekben való részvétele csak közvetett volt, mivel először az Asmel egyesülethez csatlakoztak, majd ezt követően a képviselőtestület határozata alapján bízták meg az Asmelt a beszerzésekkel.

22 Ami az Asmel jogi jellegét illeti, mivel e társaság csak közvetve végzi tevékenységét a csatlakozó helyi önkormányzatok szükségleteinek kielégítése érdekében, és így nem közvetlenül azon közérdekű szükségleteket elégíti ki, amelyeknek ezen önkormányzatok kötelesek megfelelni, az ANAC kizárta, hogy azt „közjogi intézménynek” lehessen minősíteni.

23 Ennek következtében az ANAC elfogadta a vitatott határozatot.

24 Az Asmel keresetet nyújtott be a vitatott határozattal szemben a Tribunale amministrativo regionale del Lazióhoz (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország). Arra hivatkozik, hogy bár polgári jog szerinti jogalany, jogi személyiséggel rendelkezik, olyan általános érdekű szükségleteket elégít ki, amelyek nem ipari vagy kereskedelmi jellegűek, a csatlakozó helyi önkormányzatok finanszírozzák, és ezen önkormányzatok meghatározó befolyása alatt működik. Következésképpen közjogi intézmény, és ezért olyan ajánlatkérő szervnek minősül, amely megfelel a „központi beszerző szervnek” való minősítéshez szükséges feltételeknek.

25 A Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio tartomány tartományi közigazgatási bírósága) 2016. február 22-i ítéletével elutasította az Asmel által benyújtott keresetet. A finanszírozás módjára és az említett társaság ügyvezetése felett gyakorolt ellenőrzésre tekintettel kizárta, hogy az említett társaság „közjogi intézménynek” minősüljön, mivel nem teljesül a közjogi intézmény által gyakorolt meghatározó befolyás feltétele. Ezenkívül megállapította, hogy az Asmel nem felel meg a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben a központi beszerző szervek vonatkozásában előírt szervezeti modelleknek, és hogy tevékenységének az alapító önkormányzatok területére kell korlátozódnia.

26 Az Asmel fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország), különösen azt állítva, hogy egyrészt téves az a megállapítás, hogy a társasági formában működő magánjogi konzorcium *(consorzio)* szervezeti modellje összeegyeztethetetlen a központi

beszerző szervekről szóló 163/2006. sz. törvényerejű rendelet rendelkezéseivel, másrészt e felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet nem ír elő területi korlátozást az beszerző központok tevékenysége vonatkozásában.

27 A Consiglio di Stato (államtanács) megjegyzi, hogy bár a központi beszerző szervekről szóló 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet rendelkezései értelmében bármely ajánlatkérő szerv elláthatja a központi beszerző szerv feladatát, e felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 33. cikkének (3a) bekezdése eltér ettől a szabálytól, amennyiben előírja, hogy a kistelepülési önkormányzatok csak két pontosan meghatározott szervezeti modell, nevezetesen a 267/2000. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 32. cikke szerinti önkormányzati társulás vagy az e felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 31. cikkében említett, helyi önkormányzatok közötti konzorcium *(consorzio)* formájában kialakított központi beszerző szerveket vehetnek igénybe. A Consiglio di Stato (államtanács) álláspontja szerint úgy tűnik, hogy a kistelepülési önkormányzatok fent említett kötelezettsége ellentétes azzal a 2004/18 irányelvben előírt lehetőséggel, hogy az együttműködési formákra vonatkozó korlátozások nélkül lehessen központi beszerző szervekhez fordulni.

28 Ezenkívül a Consiglio di Stato (államtanács) kétségeit fejezi ki az önkormányzatok konzorciumait *(consorzi)* és a kistelepülési önkormányzatok számára előírt azon kötelezettséget illetően, hogy a magánjogi szervezetek részvételének kizárásával közjogi szervezeti modelleket vegyenek igénybe. Az ilyen kizárás ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a közbeszerzések verseny előtti maximális mértékben történő megnyitásának uniós jogi elvével, mivel a „gazdasági tevékenységnek” minősíthető és ebből a szempontból a belső piacon a szabad verseny rendszerében hatékonyabban végezhető szolgáltatásnyújtást kizárólag taxatíve felsorolt olasz közjogi jogalanyok körére korlátozza.

29 A Consiglio di Stato (államtanács) ezenkívül kifejti, hogy bár a nemzeti jog nem határozza meg a központi beszerző szervek tevékenységi körét, kapcsolatot hoz létre az központi beszerző szerveket igénybe vevő kistelepülések területe és a központi beszerző szervek tevékenységi köre között. E tevékenységi kör tehát az önkormányzati társulásban részt vevő vagy a konzorciumot *(consorzio)* alkotó önkormányzatok területére korlátozódik. A Consiglio di Stato (államtanács) álláspontja szerint ez a korlátozás ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a közbeszerzési eljárások verseny előtti maximális mértékben történő megnyitásának elvével, mivel a központi beszerző szervek működése tekintetében kizárólagos területeket határoz meg.

30 E körülményekre figyelemmel a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e [az uniós] joggal a [163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] 33. cikkének [3a] bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely az önkormányzatok szervezeti önállóságát a közbeszerzések odaítélését illetően a központi beszerző szervek pusztán két szervezeti modelljére, nevezetesen az önkormányzatok már létező társulására, illetve az önkormányzatok között létrehozandó konzorciumra *[(consorzio)]* korlátozza?

2) Mindenesetre, ellentétes-e [az uniós] joggal és különösen a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével a [163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet] – 3. cikke [(25)] bekezdésével összefüggésben értelmezett – 33. cikkének [(3a)] bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely az önkormányzatok konzorciumainak *[(consorzi)]* szervezeti modelljét illetően kizárja a magánjogi személyek, például magánszemélyek részvételével is működő polgári jogi konzorcium *[(consorzio)]* létrehozásának lehetőségét?

3) Végezetül, ellentétes-e [az uniós] joggal és különösen a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével a [163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet]

33. cikk[ének] [(3a)] bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely korlátozza az említett központi beszerző szervek tevékenységének területét, amennyiben azt úgy értelmezik, hogy azt teszi lehetővé a központi beszerző szerveknek minősülő önkormányzati konzorciumok számára, hogy a hozzájuk csatlakozó önkormányzatok összterületének megfelelő területen, tehát legfeljebb megyei szinten végezzenek tevékenységet?”

## Az elfogadhatóságról

31 Először is az olasz kormány azt állítja, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel hipotetikus.

32 Arra hivatkozik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azon kettős előfeltevésből indul ki, amely szerint egyrészt az áruk és szolgáltatások ajánlatkérő javára történő beszerzésére irányuló tevékenység gazdasági tevékenységnek, azaz az EUMSZ 57. cikk értelmében vett szolgáltatásnak minősül, másrészt pedig az Asmelt, amely nem felel meg az uniós és az olasz jog által a „központi beszerző szervnek” való minősítéshez előírt feltételeknek, szükségképpen „gazdasági szereplőnek” kell minősíteni. Márpedig, még ha feltételezzük is, hogy a Bíróság azt a választ adja, hogy az alapügyben szóban forgó olasz jogi rendelkezések ellentétesek az uniós joggal, e válasz alapján nem lehet helyt adni a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott fellebbezésnek, mivel az alapügyben szóban forgó beszerzési szolgáltatások nyújtását az Asmelre nem az uniós jognak megfelelő közbeszerzései eljárás eredményeként bízták.

33 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, 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 és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2019. november 27-i Tedeschi et Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 Szintén az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatali eljárás indoka nem az általános vagy hipotetikus kérdésekről való véleménynyilvánítás, hanem az adott jogvita tényleges megoldásának szükségessége (2018. december 10-i Wightman és társai ítélet, C-621/18, EU:C:2018:999, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az alapeljárás, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság eljár, arra a kérdésre vonatkozik, hogy jogszerű-e az Asmelnek azon szervezetek köréből való kizárása, amelyek kistelepülési helyi önkormányzatok javára láthatják el a központi beszerző szerv feladatát. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint e kizárást a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet központi beszerző szervekre vonatkozó rendelkezései által előírt korlátozások indokolják. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság arra kéri a Bíróságot, hogy pontosan arról a kérdésről határozzon, hogy az ilyen korlátozások ellentétesek-e az uniós joggal.

36 E körülmények között nem tűnik nyilvánvalóan úgy, hogy az uniós jognak a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezése semmilyen összefüggésben nem áll az alapügy tényállásával vagy tárgyával, illetve hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések hipotetikus jellegűek.

37 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciájának vélelme a jelen ügyben nem dönthető meg az olasz kormány azon érvelésével, amely szerint a Bíróság válasza azért nem teszi lehetővé a kérdést előterjesztő bíróság számára, hogy az Asmel által benyújtott fellebbezésnek helyt adjon, mert az áruk és szolgáltatások beszerzésével kapcsolatos tevékenységgel e társaságot nem az uniós jognak megfelelő közbeszerzési eljárás eredményeként bízták meg, mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a vitatott határozat általános jelleggel, nem pedig egy konkrét szerződéssel kapcsolatban tiltja meg az Asmel számára, hogy helyi önkormányzatok javára központi beszerző szervként járjon el, amellett hogy e társaság szerint az említett tilalom sérti az uniós jogot.

38 Másodszor az Európai Bizottság írásbeli észrevételeiben kétségeit fejezte ki az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseknek az alapügy megoldása szempontjából fennálló relevanciájával kapcsolatban azzal az indokkal, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövegében említett 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 33. cikkének (3a) bekezdését az olasz jogalkotó később hatályon kívül helyezte, és ezért az alapjogvita okafogyottá válhat.

39 E tekintetben rá kell mutatni, hogy az EK 267. cikk alapján megindított eljárásban nem a Bíróság feladata az alapügyben alkalmazandó releváns nemzeti rendelkezések meghatározása. Ez kizárólag a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik, amely – megállapítva a nemzeti jogi keretet – a Bíróságra hagyja az uniós jogra vonatkozó mindazon értelmezési szempont meghatározásának a lehetőségét, amely lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára valamely nemzeti jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének megítélését (lásd ebben az értelemben: 2019. június 19-i Meca ítélet, C-41/18, EU:C:2019:507, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága nem kérdőjelezhető meg a kérdést előterjesztő bíróság által az alapeljárásban alkalmazandóként megjelölt nemzeti jogi rendelkezés későbbi hatályon kívül helyezése miatt.

41 Ráadásul az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseknek az alapügy megoldása szempontjából fennálló relevanciájára vonatkozóan a Bizottság által kifejtett állásponttal kapcsolatos kérdésre az olasz kormány a tárgyaláson pontosította, hogy a központi beszerző szervekre vonatkozó új szabályozás, amely hatályon kívül helyezi és felváltja a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 33. cikkének (3a) bekezdését, 2020. december 31. előtt nem lép hatályba, és ezért az alapjogvitára továbbra is e rendelkezés alkalmazandó, amit a tárgyaláson a Bizottság is elismert.

42 A fenti megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nem lehet elfogadhatatlanként elutasítani.

43 Az olasz kormány és a Bizottság szintén kétségeit fejezte ki az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés elfogadhatóságát illetően, azzal az indokkal, hogy a helyi önkormányzatok által létrehozott központi beszerző szervek tevékenységi körének területi korlátozása, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság kérdése vonatkozik, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk szerint előnyt jelenthet valamely központi beszerző szerv számára. Közelebbről e kormány azt állítja, hogy e határozat ellentmondást tartalmaz a tekintetben, hogy ez a területi korlátozás hátrányt vagy előnyt jelent-e ezen központi szerv számára. E tényezőket a harmadik kérdés vizsgálata keretében kell megvizsgálni.

## Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

### *Előzetes észrevételek*

44 Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseiben a kérdést előterjesztő bíróság általános jelleggel hivatkozik az uniós jogra, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak a verseny előtti maximális megnyitásának elvére. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy e bíróság kérdései konkrétabban a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló EUMSZ 56. cikkre, valamint a 2004/18 irányelv központi beszerző szervekkel kapcsolatos 1. cikkének (10) bekezdésére és 11. cikkére vonatkoznak.

45 E tekintetben az elsődleges vagy másodlagos jog azon rendelkezéseinek meghatározását illetően, amelyeket annak érdekében kell értelmezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos választ lehessen adni, rá kell mutatni először is arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések arra irányulnak, hogy lehetővé tegyék számára a 163/2006. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelését. Márpedig magából a fenti rendelet címéből kitűnik, hogy az a 2004/18 irányelvet hajtja végre.

46 Másodszor, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdésében és 11. cikkében szereplő „központi beszerző szerv” fogalma áll az alapeljárás középpontjában.

47 Végül harmadszor, elérték a 2004/18 irányelv 7. cikke alkalmazásának küszöbértékeit. Egyrészt a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az Asmel által a 2013 májusa és 2014 februárja között kiírt, a vitatott határozat értelmében jogellenesnek tekintett 152 közbeszerzési eljárás egy része tekintetében a szerződés értéke meghaladja az említett rendelkezés vonatkozó küszöbértékeit. Másrészt a vitatott határozat megtiltja az Asmel számára, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban e szerződések értékétől függetlenül bármilyen közvetítő tevékenységet gyakoroljon.

48 E körülmények között az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket kizárólag a 2004/18 irányelvnek, és különösen az utóbbi 1. cikke (10) bekezdésének, valamint 11. cikkének fényében kell megvizsgálni.

### *Az ügy érdeméről*

#### *Az első és második kérdésről*

49 Első és második kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a kistelepülési önkormányzatok központi beszerző szerv igénybevételével kapcsolatos szervezeti önállóságát csupán két, magánszemélyek vagy magánvállalkozások részvétele nélkül működő, kizárólag közjogi szervezeti modellre korlátozza.

50 E kérdések megválaszolása érdekében először is meg kell állapítani, hogy a „központi beszerző szerv” fogalmát a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdése határozza meg, és az olyan ajánlatkérő szervet jelöl, amely ajánlatkérő szerveknek szánt árukat szerez be és/vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy ajánlatkérő szerveknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt.

51 Ebből következik, hogy a „központi beszerző szerv” fogalmát a 2004/18 irányelv az „ajánlatkérő szerv” fogalmára való hivatkozással határozza meg.

52 Ez utóbbi fogalmat a 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése határozza meg, és az e rendelkezés első albekezdésének megfelelően az államot, a területi vagy a települési önkormányzatot, a közjogi intézményt, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulást jelöli.

53 A 2004/18 irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében „közjogi intézmény” alatt értendő minden olyan intézmény, amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, jogi személyiséggel rendelkezik, és amelynek vagy többségi részben az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszírozza a tevékenységét, vagy az irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll, vagy pedig olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

54 A Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy ezen irányelv 1. cikkének (9) bekezdése az „ajánlatkérő szerv” fogalmát, funkcionálisan és szélesen határozza meg az említett irányelv azon célkitűzéseinek biztosítása érdekében, amelyek azon kockázat kizárására irányulnak, hogy a nemzeti ajánlattevők vagy pályázók bármilyen, az ajánlatkérő szervek által lefolytatott közbeszerzési eljárás során előnyben részesüljenek, és egyben azon lehetőség kizárására, hogy az állam vagy a területi önkormányzatok, illetve egyéb közjogi intézmény által finanszírozott vagy felügyelt valamely közjogi intézményt gazdasági szempontoktól eltérő megfontolások vezéreljenek (lásd ebben az értelemben: 2017. október 5-i LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egyébiránt e rendelkezés semmilyen kötelezettséget nem ír elő a különleges szervezeti modellek tiszteletben tartására vonatkozóan az „ajánlatkérő” fogalmának való megfelelés érdekében.

55 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2004/18 irányelv (16) preambulumbekezdése értelmében „[a] tagállamokban fennálló eltérő körülmények figyelembevétele érdekében a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy eldöntsék, az ajánlatkérő szervek alkalmazhatnak-e az ezen irányelv által meghatározott és szabályozott […] központi beszerző szerveket […]”. Így a 2004/18 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének megfelelően a tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérők valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelhessenek meg építési beruházást, vásárolhassanak árukat és/vagy rendelhessenek meg szolgáltatásokat. E cikk (2) bekezdése értelmében azokat az ajánlatkérő szerveket, amelyek az 1. cikk (10) bekezdésében említett esetekben valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelnek meg építési beruházást, vásárolnak árut és/vagy rendelnek meg szolgáltatást, úgy kell tekinteni, mint amelyek megfelelnek a 2004/18 irányelvnek, amennyiben e központi beszerző szerv is megfelel az említett irányelvnek.

56 A 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) és (10) bekezdésével, valamint (16) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 11. cikkéből az következik, hogy ezen irányelv a központi beszerző szerv kiválasztása tekintetében egyetlen korlátot ír elő, mégpedig azt, hogy e szervnek „ajánlatkérő szervnek” kell minősülnie. Ez a széles mérlegelési mozgástér kiterjed a központi beszerző szervek szervezeti modelljeinek meghatározására is, amennyiben a tagállamok által a 2004/18 irányelv 11. cikkének végrehajtása érdekében hozott intézkedések tiszteletben tartják az ezen irányelvben előírt korlátot, amely azon jogalany ajánlatkérői minőségére vonatkozik, amelyet az ajánlatkérő szerv központi beszerző szervként igénybe kíván venni. Az olyan jogalanyt tehát, amely nem minősül a 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése értelmében vett ajánlatkérő szervnek, a nemzeti szabályozás nem ismerhet el akként, mint amely az említett irányelv alkalmazásában „központi beszerző szerv” minőséggel rendelkezik.

57 Harmadszor, a 2004/18 irányelv ilyen értelmezése egyébiránt megfelel az alapjául szolgáló elveknek, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a torzulásmentes verseny valamennyi tagállamban történő megnyitásának, amelyeket ezen irányelv (2) preambulumbekezdése mond ki.

58 Bár a 2004/18 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése az e rendelkezésben említett esetekben mentesíti a központi beszerző szervet igénybe vevő ajánlatkérő szerveket az említett irányelvben előírt közbeszerzési eljárások alkalmazása alól, ezzel egyidejűleg az említett központi beszerző szerv részére az ajánlatkérő szerveket terhelő azon kötelezettséget is előírja, hogy tartsa tiszteletben az ugyanezen irányelvben előírt eljárásokat. Ily módon a közbeszerzésre vonatkozó uniós jogi szabályok elsődleges célja, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a tisztességes verseny valamennyi tagállamban történő megnyitása (lásd ebben az értelemben: 2016. december 8-i Undis Servizi ítélet, C-553/15, EU:C:2016:935, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) biztosított.

59 E következtetéssel nem ellentétes a 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-264/03, EU:C:2005:620), amelyben a Bíróság kimondta, hogy a delegált beruházási megbízási szerződés, amely a francia településrendezési szabályozás alá tartozik, mely utóbbi a megbízott szerepét francia jog alapján létrehozott jogi személyek zárt körének tartja fenn, a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) értelmében szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek minősül, és mivel a megbízott kiválasztására semmiféle közbeszerzési eljárást nem ír elő, az említett irányelvbe ütközik.

60 Ez az ítélet ugyanis nem a 2004/18 irányelv azon rendelkezéseire vonatkozik, amelyek kifejezetten előírják az ajánlatkérő szervek azon lehetőségét, hogy központi beszerző szerveket vegyenek igénybe. Mindenesetre a fenti ítéletből kitűnik, hogy a megbízott feladatai közé olyan szolgáltatásnyújtásnak minősülő különböző tevékenységek tartoztak, amelyeket a 92/50 irányelvben előírt közbeszerzési eljárás nélkül ítéltek oda (2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-264/03, EU:C:2005:620, 46., 51. és 55. pont).

61 Tekintettel a tagállamokat megillető, a jelen ítélet 56. pontjában említett széles mérlegelési mozgástérre, sem a 2004/18 irányelv rendelkezései, sem pedig az annak alapjául szolgáló elvek nem képezik akadályát annak, hogy a tagállamok e központi beszerző szervek szervezeti modelljeit saját szükségleteiknek és az adott tagállamban uralkodó sajátos körülményeknek megfelelően alakíthassák ki azáltal, hogy e célból magánszemélyek vagy magánvállalkozások részvétele nélkül működő, kizárólag közjogi szervezeti modelleket írnak elő.

62 Ebben az összefüggésben az olasz kormány kifejtette, hogy az olasz jogalkotó – először a helyi önkormányzatok meghatározott szervezeti modellek alapján létrehozott központi beszerző szervek igénybevételére való ösztönzésével, majd a kisebb helyi önkormányzatok arra való kötelezésével, hogy ilyen központi szerveket vegyenek igénybe – nem csupán az szervezett bűnözés beszivárgása kockázatának megelőzésére, hanem a kiadások ellenőrzésére szolgáló eszköz előírására is törekedett.

63 Mindenesetre, amint arra a főtanácsnok indítványának 70–72. pontjában lényegében rámutatott, az „ajánlatkérő szerv” fogalma és a „központi beszerző szerv” fogalma között fennálló – a jelen ítélet 51–58. pontjában kifejtett – szoros kapcsolatra tekintettel a központi beszerző szerveket nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek a magánvállalkozások versenyének kitett piacon kínálnak szolgáltatásokat.

64 A központi beszerző szerv ugyanis ajánlatkérő szervként jár el szükségleteinek kielégítése céljából, nem pedig gazdasági szereplőként, amely saját üzleti érdekeit tartja szem előtt.

65 Így az olyan nemzeti szabályozás, amely korlátozza a kistelepülési helyi önkormányzatok azon választási szabadságát, hogy központi beszerző szervhez forduljanak, azáltal, hogy e célból két, magánszemélyek vagy magánvállalkozások részvétele nélkül működő, kizárólag közjogi szervezeti modellt írnak elő, nem sérti a 2004/18 irányelv által követett, a szolgáltatásnyújtás szabadságára és a tisztességes verseny valamennyi tagállamban való megnyitására irányuló célkitűzést, mivel egyetlen magánvállalkozást sem hoz a versenytársaihoz képest kiváltságos helyzetbe.

66 Egyébiránt az említett nemzeti szabályozás a belföldi ajánlattevő vállalkozásokat semmilyen előnyben nem részesíti. Ellenkezőleg, hozzájárul az előző pontban említett célkitűzéshez, amennyiben a kistelepülési helyi önkormányzatokat megóvja a központi beszerző szerv és az ezen központi beszerző szervben részesedéssel rendelkező magánvállalkozás közötti kartell veszélyétől.

67 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a kistelepülési önkormányzatok központi beszerző szerv igénybevételével kapcsolatos szervezeti önállóságát csupán két, magánszemélyek vagy magánvállalkozások részvétele nélkül működő, kizárólag közjogi szervezeti modellre korlátozza.

*A harmadik kérdésről*

68 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a helyi önkormányzatok által létrehozott központi beszerző szervek tevékenységi körét e helyi önkormányzatok területére korlátozza.

69 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy mivel a 2004/18 irányelvben nem szerepel a valamely központi beszerző szerv tevékenységi körének területi korlátait szabályozó kifejezett rendelkezés, e kérdés az említett irányelv központi beszerző szervekre vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása körébe tartozik, amely tekintetében – amint az a jelen ítélet 56. pontjából kitűnik – a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.

70 Azt az intézkedést, amellyel valamely tagállam a központi beszerző szervek tevékenységi körét az azokat létrehozó egyes helyi önkormányzatok területére korlátozza annak biztosítása érdekében, hogy ezek a központi beszerző szervek ezen önkormányzatok közérdeke alapján, nem pedig e területeken kívül, saját üzleti érdekükben járnak el, a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdésével összhangban állónak kell tekinteni, amely előírja, hogy valamely központi beszerző szervnek ajánlatkérő szervnek kell lennie, és ennek alapján meg kell felelnie az ezen irányelv 1. cikkének (9) bekezdésében előírt feltételeknek. Ahogyan azt a Bíróság korábban már megállapította, az utóbbi rendelkezésnek megfelelően az ajánlatkérő szerv olyan jogalany, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közérdekű célra jött létre. Az ilyen intézmény nem elsődlegesen nyereségszerzésre irányuló tevékenységet folytat a piacon (lásd ebben az értelemben: 2009. december 23-i CoNISMa ítélet, C-305/08, EU:C:2009:807, 38. pont). Az olyan nemzeti jogi rendelkezést tehát, mint amelyről az alapügyben szó van, úgy kell tehát tekinteni, mint amely tiszteletben tartja azon mérlegelési mozgástér korlátait, amellyel a tagállamok a 2004/18 irányelv végrehajtása során rendelkeznek.

71 Ami másodszor a kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó kétségeit illeti, hogy az alapügyben szóban forgó területi korlátozás, amely a központi beszerző szervek részére kizárólagos tevékenységi övezeteket eredményez, összeegyeztethető-e a 2004/18 irányelv alapját képező, a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével, az első és a második kérdés vizsgálata során kifejtett indokokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az a nemzeti jogi rendelkezés, amely a helyi önkormányzatok által létrehozott központi beszerző szervek tevékenységi körét az azokat létrehozó egyes helyi önkormányzatok területére korlátozza, nem hoz e körülménynél fogva a fenti elvek megsértésével előnyös helyzetbe valamely magánvállalkozást a versenytársaihoz képest.

72 A fenti megfontolások összességére tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a helyi önkormányzatok által létrehozott beszerző központok tevékenységi körét e helyi önkormányzatok területére korlátozza.

## A költségekről

73 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 (második tanács) a következőképpen határozott:

1) **A 2013. december 13-i 1336/2013/EU bizottsági rendelettel módosított, az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a kistelepülési önkormányzatok központi beszerző szerv igénybevételével kapcsolatos szervezeti önállóságát csupán két, magánszemélyek vagy magánvállalkozások részvétele nélkül működő, kizárólag közjogi szervezeti modellre korlátozza.**

2) **Az 1336/2013/EU rendelettel módosított 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdését és 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely a helyi önkormányzatok által létrehozott központi beszerző szervek tevékenységi körét e helyi önkormányzatok területére korlátozza.**

Aláírások