PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. június 30.[1]

C-51/15. sz. ügy

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord
kontra
Region Hannover

(az Oberlandesgericht Celle [cellei tartományi ítélőtábla, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal — Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése — A tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartása, amely elválaszthatatlan része alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésüknek, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat — A tagállamok belső szervezete — Területi és települési önkormányzatok — Közfeladatok ellátása céljából új közjogi jogalanyt létrehozó, valamint felelősség- és hatáskör-átruházó jogszabály — Közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja — A »közbeszerzési szerződés« fogalma”

1. A jelen ügy, amelynek tárgya egy, az Oberlandesgericht Celle (cellei tartományi ítélőtábla, Németország) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem, lehetőséget nyújt a Bíróságnak arra, hogy a tagállamok átszervezési hatásköre és a közbeszerzést szabályozó uniós jog közrehatásának érzékeny kérdését vizsgálja. Közelebbről, a Bíróságnak tisztáznia kell, hogy közigazgatási hatóságok közötti hatáskör-átruházó jogi aktusok közbeszerzési szerződésnek minősülhetnek-e – ha igen, milyen feltételek mellett –, és az Unió vonatkozó szabályozása alá tartozhatnak-e. Figyelemre méltó gyakorlati jelentőségű, valamint különösen a németországi jogirodalomban érdeklődésre számot tartó kérdésről van szó, amelynek vizsgálatára a Bíróságnak eleddig közvetlenül nem nyílt alkalma.

2. A kérdést előterjesztő bíróság által a jelen ügyben felvetett kérdések a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (a továbbiakban: Remondis) hulladékbegyűjtési szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás és a Region Hannover (Hannover régió, Németország) közötti jogvita keretében merültek fel, melynek tárgya a hulladékkezelési feladatok Hannover régió általi átruházásának jogszerűsége egy közjogi intézményre, a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannoverre (Hannover régiói hulladékgazdálkodási társulás, a továbbiakban: a Társulás), amelyet a Landeshauptstadt Hannoverrel (Hannover tartomány fővárosa, Németország; a továbbiakban: Hannover város) közösen e célra alapított.

1 — Eredeti nyelv: francia.

3. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy egy ilyen ügylet a 2004/18/EK irányelv[2] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében közbeszerzési szerződésnek minősül-e, igenlő válasz esetén pedig kizárható-e az uniós közbeszerzési szabályozás hatálya alól a Teckal-ítélet[3] szerinti „*in house*” ügyletként vagy az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet[4] értelmében vett kivételként, amely közjogi jogalanyok közötti együttműködést létrehozó szerződésekre vonatkozik.

I – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

4. Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése így rendelkezik:

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. […]”

5. A 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint az irányelv alkalmazásában a közbeszerzési szerződés olyan, egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya a hivatkozott irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

6. A 2004/18 irányelvet hatályon kívül helyezte a 2014/24 irányelv,[5] amelyet 90. cikkének (1) bekezdése értelmében 2016. április 18-ig kellett a tagállamoknak átültetniük.

7. A 2014/24 irányelv (4) preambulumbekezdése kimondja, hogy „[a] közszféra intézkedéseinek egyre sokrétűbb formái szükségessé tették magának a közbeszerzés fogalmának a pontosabb meghatározását. Ez a pontosítás azonban nem szélesítheti ki ennek az irányelvnek a hatályát a 2004/18/EK irányelv hatályához képest. Az uniós közbeszerzési szabályoknak nem céljuk, hogy a közpénzek kifizetésének minden formáját szabályozzák; kizárólag azokra vonatkoznak, amelyek közbeszerzési szerződés alapján nyújtott, ellenérték fejében teljesített építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatásnyújtások megszerzésére irányulnak”.

8. A 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z olyan közbeszerzésről szóló megállapodások, határozatok és egyéb jogi eszközök, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatos hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérő szervek csoportjai közötti átruházását szabályozzák, és a szerződés teljesítéséért cserébe nem írják elő javadalmazás fizetését, az érintett tagállamon belüli belső szervezésű ügynek tekintendők, és ezen irányelv semmilyen módon sem érinti őket”.

2 — 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 2004. L 351., 44. o.).

3 — 1999. november 18-i ítélet (C-107/98, EU:C:1999:562).

4 — 2012. december 19-i ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817).

5 — A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.).

B – *A nemzeti jog*

9. Németországban a szövetségi jogi szabályozás a hulladékbegyűjtéssel kapcsolatos kötelezettségeket a tartományi jog[6] által erre kötelezett közjogi jogi személyekre ruházza. A hulladékokról szóló alsó-szászországi tartományi törvény hulladékkezelésre kötelezett közjogi jogi személyként az egyes járásokat és járási jogú városokat jelöli meg, valamint úgy rendelkezik, hogy ezeket helyettesíthetik általuk hulladékkezelési célra alapított társulások, amennyiben a társulási szabályzat ezt előírja.[7]

10. A társulásokról szóló alsó-szászországi törvénynek a Társulás alapítása idején hatályban lévő változata[8] szerint az önkormányzatok egyes, választható vagy kötelező feladatainak közös ellátása érdekében önkéntes társulásba tömörülhetnek vagy kötelező társulásba tömöríthetőek. A társulások önálló felelősséggel bíró és önigazgató közjogi jogalanyok. Önkormányzati feladat ellátására létrehozott társulás esetében a résztvevő önkormányzatok a feladat ellátásának jogát és kötelezettségét is átruházzák a társulásra. A társulás szabályzatának többek között rendeznie kell a feladat ellátásához szükséges fedezet kérdését, oly módon, hogy amennyiben a társulás egyéb bevételei nem bizonyulnának elégségesnek, évente meghatározandó összegű hozzájárulás befizetésére hívja fel a társulás tagjait.

11. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megküldésének időpontjában is hatályban lévő, a helyi önkormányzatok közötti együttműködésről szóló alsó-szászországi törvény[9] többek között úgy rendelkezik, hogy egy közfeladat társulásra való átruházásával az összes annak ellátásához kapcsolódó jog és kötelezettség is átszáll, továbbá a társulás saját tagjaitól hozzájárulásra tarthat igényt abban az esetben, ha egyéb bevételei nem fedezik pénzügyi szükségleteit.

II – A tényállás, a nemzeti bíróság előtti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A – *A Társulás létrehozása és szabályzata*

12. A Társulás megalapítását megelőzően a hulladékokról szóló német szövetségi és alsó-szászországi tartományi jogi szabályozás értelmében tehát a hannoveri járás és Hannover város területén Hannover régió és Hannover város feladata volt a hulladékok begyűjtése és kezelése.

13. Egyes Hannover régiót érintő jogszabály-módosítások következtében és az említett feladat újraszervezése céljából Hannover régió és Hannover város 2002. november 29-én megállapodást kötött, amelynek értelmében utóbbi Hannover régióra ruházta át azon feladatait, amelyek közjogi jogalanyként a hulladék begyűjtésével kapcsolatban terhelték.

14. Nem sokkal ezután, 2002. december 19-én Hannover régió és Hannover város közösen elfogadta a Verbandsordnung des Zweckerbandes Abfallwirtschaft Region Hannovert (Hannover régiói hulladékgazdálkodási társulás szabályzat, a továbbiakban: Társulási szabályzat).[10] Ezzel a szabályzattal létrehozták a Társulást, megszervezték működését és különböző feladatok ellátásával bízták meg.

6 — Lásd a Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG – a hulladékok újrahasznosításáról szóló törvény) 17. cikkének (1) bekezdését és 20. cikkének (1) bekezdését, továbbá a Társulás alapításának időpontjában hatályos Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG – hulladékgazdálkodási törvény) 13. és 15. cikkét.

7 — Lásd a Niedersächsische Abfallgesetz 2003. július 14-i változatának 6. cikkét, továbbá a Társulás alapításának időpontjában hatályos 1994. október 14-i változata 6. cikkének (1) bekezdését.

8 — Niedersächsischen Zweckverbandsgesetz (1939. június 7.). Lásd különösen e törvény 1. cikkét, 2. cikkének 1. pontját, 4. cikkét és 29. cikkének 1. pontját.

9 — Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (2011. december 21.). Lásd különösen az 1., 2., 7., 8–9. és 16. cikket.

10 — ABl. für den Regierungsbezirk Hannover 2002, 766. o.

15. E szabályzat értelmében a Társulás közjogi jogalany (a 2. cikk (3) bekezdése), amely a vonatkozó jogi szabályozás értelmében (a 4. cikk (1) bekezdése) Hannover régiót mint a hulladék begyűjtésére kötelezett közjogi jogalanyt e feladatok ellátása tekintetében helyettesíti. A hulladék begyűjtésén kívül („B típusú” feladatok) a Társulás egyéb tevékenységeket is végez, amelyek közül egyesek kizárólag Hannover várost érintik („C típusú” feladatok), mások pedig mindkét alapító tag érdekkörébe tartoznak („A típusú” feladatok). [11]

16. A hivatkozott szabályzat értelmében a Társulás a hulladékgyűjtést hasznosítási céllal is végzi, ennek érdekében szerződést köthet vegyes rendszerekkel („*Duale systeme*”, a 4. cikk (4) bekezdése). Feladatainak ellátása céljából harmadik fél szolgáltatásait veheti igénybe, valamint részesedést vállalhat vállalkozásokban és más szervezetekben (a 4. cikk (5) bekezdése). A Társulás többek között a köztulajdonú infrastruktúra használatára, valamint a díjak, hozzájárulások és költségtérítések megállapítására vonatkozó rendelkezéseket fogad el (a 4. cikk (6) bekezdése).

17. A Társulási szabályzat 5. cikke értelmében Hannover régió és Hannover város ingyenesen a Társulásba apportálják azon létesítményeiket, amelyek megelőzőleg a hulladékbegyűjtéssel, a közúttisztítással és a téli munkálatokkal kapcsolatos feladatokat ellátták, valamint az Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH (Hannover régió hulladékkezelési korlátolt felelősségű társasága; a továbbiakban: ARH) társaság 94,9%-os részesedését, amely addig Hannover régió 100%-os tulajdonában állt és számára a hulladékkezelési feladatokat végezte.

18. A Társulás közgyűlése Hannover régió és Hannover város közigazgatási vezetőiből áll, akik az általuk képviselt társulási tag utasításai szerint járnak el (a 7. cikk (1) és (3) bekezdése). Az „A típusú” feladatokra vonatkozó szavazás esetén a Társulás mindkét tagjának képviselői rendelkeznek szavazati jogosultsággal a közgyűlésben. „B típusú” és „C típusú” feladatokat érintő szavazás esetében viszont vagy csak Hannover régió („B típusú” feladatok) vagy csak Hannover város („C típusú” feladatok) képviselői jogosultak szavazni (a 7. cikk (2) bekezdése). A hivatkozott szabályzat 8. cikke értelmében a közgyűlés hatáskörébe tartozik a szabályzat módosítása és a Társulás irányítását ellátó felelős (Geschäftsführerin/führer) kinevezése. [12]

19. Végül a Társulási szabályzat 16. cikkének (1) bekezdése szerint hosszú távon a Társulás bevételeinek legalább a kiadásait fedeznie kell. Ugyanezen cikk (2) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy amennyiben a bevételek nem fedeznék a feladatok ellátásának költségeit, a Társulás alapító tagjai évente meghatározandó összegű hozzájárulás befizetésére kötelesek.

20. Az iratokból kitűnik, hogy 2011-ben a Társulás és az ARH együttesen 189 020 912 eurós forgalmat bonyolított, amelyből 11 232 173 euró (vagyis megközelítőleg 6%) harmadik féllel kötött kereskedelmi ügyletekből származott, és az előrejelzések szerint ezen összegek 2013-ban várhatóan 188 670 370,92 euró és 13 085 190,85 euró körül alakulnak.

11 — Közelebbről, a Társulási szabályzat 4. cikkének (2) bekezdéséből az derül ki, hogy a „C típusú” feladatok, amelyeket a Társulás Hannover városa számára és annak területén végez, az úttisztításra, a téli munkálatokra és a járművek kezelésére vonatkoznak, valamint az, hogy az „A típusú” feladatok, amelyek mindkét tagot érintik, a hulladékbegyűjtésre és az úttisztításra egyaránt kiterjednek.

12 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Társulás közgyűlésének szintén hatáskörébe tartozik a saját elnökének megválasztása, továbbá azon kérdések, amelyeket az alsó-szászországi önkormányzati szabályozás alapján a közigazgatási tanács vagy bizottság hatáskörébe utal, valamint azok is, amelyek ugyanezen szabályzat értelmében nem az irányításért felelős személy döntési jogkörébe tartoznak.

B – *A nemzeti bíróság előtti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések*

21. A Társulásnak a két tagjától eltérő harmadik személyekkel bonyolított forgalmának jelentőségére tekintettel a Remondis a Vergabekammer előtt (közbeszerzési kamara) ellenőrzési kérelmet (Nachprüfungsantrag) terjesztett elő. Kérelmében a Remondis arra hivatkozott, hogy már nem állnak fenn a Teckal-ítéletben [13] foglalt azon feltételek, amelyek lehetővé tették a szerződés közbeszerzési eljárás mellőzésével történő, *in house* odaítélését. A Remondis azt állítja, hogy e körülmények között a Társulás létrehozása és az azzal összefüggő feladatátruházás immár „jogszerűtlen közbeszerzésnek" tekintendő, ily módon érvénytelen, így tehát ismét Hannover régió a hulladékbegyűjtésre hatáskörrel rendelkező közjogi jogalany. Ebből következően a Remondis szerint, amennyiben Hannover régió nem kívánja maga elvégezni a feladatkörébe tartozó szolgáltatásokat, közbeszerzési eljárást kell kiírnia.

22. Miután a Közbeszerzési kamara elutasította a kérelmet, [14] a Remondis a kérdést előterjesztő bírósághoz fordult az elutasító határozat megsemmisítését kérve. A bíróság előtt a Remondis arra hivatkozott, hogy a Társulás létrehozása és az azzal összefüggő feladatátruházás a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti közbeszerzési szerződésnek minősül. Hannover régió és a Társulás álláspontja szerint az alapítás és feladatátruházás nem tartoznak a közbeszerzési jog hatálya alá, mivel azok közgyűlési határozaton alapultak és nem szerződés vagy közigazgatási megállapodás alapján történtek.

23. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítása szerint az előtte folyamatban lévő per kimenetele a Remondis előző pontban ismertetett érvére adandó választól függ. E bíróság előadja, hogy a német jogirodalomban uralkodó többségi álláspont szerint a társulások létrehozása és az azokra történő feladatátruházás nem igényel közbeszerzési eljárást, mivel az ilyen műveletek nem minősülnek közbeszerzési szerződésnek, hanem pusztán hatáskörök átcsoportosítását eredményezik, vagyis egy alkotmányosan garantált, az állam belső szervezésére vonatkozó intézkedésről van szó. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kétségeket fogalmaz meg e felfogás és a Bíróság ítélkezési gyakorlatának összeegyeztethetőségét illetően, ugyanis utóbbi azt mutatja, hogy néhány pontosan körülhatárolt kivételtől eltekintve, főszabály szerint a közjogi jogalanyok által, egyes közfeladatok önkormányzati együttműködés keretében történő ellátása céljából kötött szerződések is a közbeszerzési jog hatálya alá tartoznak.

24. A jelen esetben a Társulás létrehozása és ezzel egyidejűleg arra feladatok átruházása a Társulás tagjainak közjogi szerződés keretében létrejött megállapodásán alapult. Ha megállapítást nyerne, hogy ezen alapítás és feladatátruházás a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek minősül, az irányelv alkalmazhatóságához valamennyi további előírt feltétel teljesülése volna szükséges. A kérdést előterjesztő bíróság különösen a Társulás szabályzatának 5. és 16. cikkében foglalt rendelkezésekre tekintettel úgy véli, hogy a közbeszerzés visszterhes jellege is fennállna.

25. A kérdést előterjesztő bíróság szerint, ha a vitatott ügylet a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek minősülne, meg kellene vizsgálni, hogy a Teckal-ítélet [15] szerinti „in house odaítélés" elveit vagy az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet [16] értelmében vett hatóságok közötti együttműködés elveit lehet-e alkalmazni.

13 — 1999. november 18-i ítélet (C-107/98, EU:C:1999:562). Ezen ítélet 50. pontjában foglaltak szerint a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályozás nem alkalmazható abban az esetben, ha egy közjogi jogalany egy részére beszerzést vagy szolgáltatást nyújtó szervezet felett hasonló irányítást gyakorol, mint saját szolgáltató egységei felett és ez a szervezet tevékenységének lényegi részét az irányító közjogi jogalany(ok) javára végzi.

14 — A Közbeszerzési kamara döntésében úgy ítélte meg, hogy a Társulás harmadik személyek részére végzett tevékenységéből származó forgalma nem haladta meg azt az értékhatárt, amely felett az 1999. november 18-i Teckal-ítélet (C-107/98, EU:C:1999:562) értelmében tevékenységeinek lényegi részét már nem az ajánlatkérő szerv javára végezné.

15 — 1999. november 18-i ítélet, C-107/98, EU:C:1999:562.

16 — 2012. december 19-i ítélet, C-159/11, EU:C:2012:817.

26. E körülményekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság a 2014. december 17-én hozott határozatában szükségesnek tartotta az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztését annak érdekében, hogy előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjessze a Bíróság elé:

„1) [A] 2004/18 […] irányelv […] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett »[k]özbeszerzési szerződés[nek]« tekintendő-e a két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján a területi, illetve települési önkormányzatok létesítő okiratok útján önálló jogi személyiséggel rendelkező közös társulást hoznak létre, amely ettől kezdve bizonyos, eddig a társulásban részes területi, illetve települési önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatokat lát el saját hatáskörben, ha e feladat-átruházás az említett irányelv értelmében vett szolgáltatásokra terjed ki, és arra visszterhesen kerül sor, a társulás korábban a társulásban részes önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatok ellátásán túlmutató tevékenységeket folytat, és a feladat-átruházás nem tartozik »a közbeszerzési szerződések azon két típusába«, amelyek, noha közjogi jogalanyok között jöttek létre, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint […] nem tartoznak az uniós közbeszerzési jog hatálya alá?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: annak kérdése, hogy a társulás létrehozása és ezzel összefüggésben arra feladatok átruházása nem tartozik-e kivételesen az uniós közbeszerzési jog hatálya alá, a Bíróság által egy közjogi jogalany és valamely – az utóbbitól jogilag elkülönült – személy között létrejött közbeszerzési szerződések tekintetében kialakított azon elvek alapján ítélendő-e meg, amelyek szerint kizárt az uniós közbeszerzési jog alkalmazása, ha az említett jogalany az utóbbi személy felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, és ezzel egyidejűleg az utóbbi személy tevékenységeinek lényegi részét azon jogi személy vagy személyek javára végzi, amely vagy amelyek benne részesedéssel rendelkeznek (lásd ebben az értelemben többek között: 1999. november 18-i Teckal-ítélet, C-107/98, EU:C:1999:562, 50. pont), vagy ezzel szemben azon elveket kell alkalmazni, amelyeket a Bíróság olyan megállapodások tekintetében alakított ki, amelyek a közjogi jogalanyok között olyan együttműködést hoznak létre, amelynek célja az utóbbiak közös közszolgáltatási feladata végrehajtásának biztosítása (lásd ezzel kapcsolatban: 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet, C-159/11, EU:C:2012:817, 34. és azt követő pontok)?”

III – A Bíróság előtti eljárás

27. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 2015. február 6-án érkezett a Bíróság Hivatalához. Észrevételeket a Remondis, Hannover régió, a Társulás, a francia és az osztrák kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő. A 2016. április 20-i tárgyaláson a Remondis, Hannover régió, a Társulás és a Bizottság vett részt.

IV – Jogi elemzés

A – *Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről*

28. Előzetes döntéshozatalra utalt első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett közbeszerzési szerződésnek minősül, ezáltal az irányelv hatálya alá tartozik-e két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan, az alapügybelihez hasonló megállapodás, amely alapján a területi, illetve települési önkormányzatok létesítő okiratok útján jogi személyiséggel rendelkező közös társulást hoznak létre, amely ettől kezdve bizonyos, eddig a társulásban részes területi, illetve települési önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatokat lát el saját hatáskörben.

29. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdés további részében a következő négy, a vitatott ügyletet véleménye szerint meghatározó feltételt emeli ki: elsőként azt, hogy a feladatok átruházása a 2004/18 irányelv értelmében vett szolgáltatásokra terjed ki, másodszor, hogy az említett átruházásra visszterhesen kerül sor, harmadszor, hogy a Társulás korábban a Társulásban részes önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatok ellátásán túlmutató tevékenységet folytat, negyedszer pedig azt, hogy a feladatátruházás nem tartozik a „közbeszerzési szerződések azon két típusába", amelyek, noha közjogi jogalanyok között jöttek létre, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint nem tartoznak az uniós közbeszerzési jog hatálya alá.

30. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés célja tehát az, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára lehetővé tegye annak eldöntését, hogy a Remondis által előtte vitatott ügylet, vagyis a Társulás Hannover régió és Hannover város általi létrehozása és ezzel összefüggésben az eredetileg őket terhelő feladatok Társulásra való átruházása vajon a 2004/18 irányelv értelmében közbeszerzési szerződésnek minősítendő-e.

31. E tekintetben az érdekelt felek Bírósághoz benyújtott észrevételeik alapján egymással ellentétes álláspontot képviselnek. Egyrészről Hannover régió, a Társulás, valamint a francia és az osztrák kormány azon a véleményen vannak, hogy az ilyen jellegű hatáskör-átruházás, mint amilyenre a hivatkozott ügylet keretében sor került, főszabály szerint idegen a közbeszerzési szerződések tárgyától. Másrészről a Bizottság és a Remondis ezzel ellentétes álláspontot képviselnek, mely szerint az alapügybeli jogi helyzet a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozik.

32. A Bíróságnak még nem nyílt alkalma kifejezetten azon kérdés vizsgálatára, hogy hatóságok közötti hatáskör-átruházás minősülhet-e közbeszerzési szerződésnek, és amennyiben igen, milyen feltételek mellett. Mindazonáltal volt már szó hatáskör-átruházásról néhány ítéletben, nevezetesen a Bizottság kontra Franciaország ítéletben[17] és a Piepenbrock-ítéletben,[18] amelyek az elemzés szempontjából hasznos elemekkel szolgálnak. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolásához érdemes lenne ezek iránymutatásaira támaszkodni.

1. A közbeszerzési szerződés és a hatóságok közötti hatáskör-átruházás közötti kapcsolatról

33. A 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő meghatározás szerint a közbeszerzési szerződés olyan egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya a hivatkozott irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

34. A közbeszerzési szerződés fogalmával kapcsolatban a Bíróság által kidolgozott különböző elvek közül először is arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján egy ügylet közbeszerzési szerződéssé minősítése az uniós jog területére tartozik, így e tekintetben nem a nemzeti jogszabályok a döntőek.[19] Ebből következően, a jelen esetben, ha a vitatott ügylet a német jog alapján nem minősülne közbeszerzési szerződésnek, ez a körülmény nem akadálya annak, hogy az uniós jog alapján annak minősüljön.

17 — 2005. október 20-i ítélet, C-264/03, EU:C:2005:620. Lásd különösen: 54. pont.

18 — 2013. június 13-i ítélet, C-386/11, EU:C:2013:385.

19 — 2009. október 29-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-536/07, EU:C:2009:664, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

35. Az ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy ha több ügyletből álló jogi konstrukció keretében kerül sor közbeszerzési szerződés odaítélésére, a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós rendelkezések hatékony érvényesülésének megőrzése érdekében az odaítélés vizsgálatánál e szakaszok mindegyikét figyelembe kell venni, akárcsak azok célját.[20] Ebből következően, az alapügyben szereplőhöz hasonló, több lépésben megvalósuló, többek között jogi személy létesítését is magában foglaló ügyletet a maga teljességében kell értékelni annak eldöntéséhez, hogy közbeszerzési szerződés odaítélése valósul-e meg, ami az uniós szabályozás alá tartozna.

36. Ezenkívül a közbeszerzési szerződés fogalmának a fent említett, 2004/18 irányelvben foglalt meghatározásából következően, amely „visszterhes szerződésről” szól, e fogalom lényegi eleme a jogi kötőerővel rendelkező kétoldalú kötelezettségek keletkeztetése. Egy közbeszerzési szerződést az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti kölcsönös szolgáltatás jellemez, ahol az ajánlatkérő díjat fizet, az ajánlattevő pedig e díj ellenében kötelezettséget vállal munkálatok, építési beruházások elvégzésére vagy szolgáltatások nyújtására.[21] A közbeszerzési szerződés fogalma tehát azt feltételezi, illetve arra irányul, hogy az ajánlatkérő ellenérték fejében építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat szerezzen meg.[22]

37. Ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság is helyesen kifejti, kifejezetten a visszterhes jelleget illetően, az ítélkezési gyakorlat alapján egy szerződés nem kerülhet ki a közbeszerzés fogalma alól csupán annak következtében, hogy az ott kikötött díjazás a szerződésben foglalt szolgáltatás nyújtása során felmerülő költségek megtérítésére korlátozódik.[23]

38. Az ítélkezési gyakorlatból azonban világosan kitűnik, hogy az állam belső szervezeti felépítése nem tartozik az uniós jog hatálya alá. A Bíróság több ízben is elismerte, hogy minden tagállam szabadon határoz a szerinte megfelelő belső hatáskörmegosztásáról,[24] és kizárólag az egyes államok alkotmányos rendszerének körébe tartozik az a kérdés, hogy belső rendszerükben hogyan szervezik a hatáskörök gyakorlását.[25]

39. Ezen ítélkezési gyakorlat egyébiránt összhangban áll egyrészt az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondatával, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, amelyek körébe kétségtelenül beletartozik az állam belső önszervezéseként meghatározható funkció is. Másrészt összhangban áll az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésében szereplő hatáskör-átruházás elvével is, ugyanis nincs olyan rendelkezés, amely az Unióra a tagállamainak belső szervezetébe való beavatkozás hatáskörét ruházná át.

20 — Lásd ebben az értelemben: 2005. november 10-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-29/04, EU:C:2005:670, 41. pont és az azt követő pontok).

21 — Lásd: 2010. március 25-i Helmut Müller-ítélet (C-451/08, EU:C:2010:168, 62. pont), valamint ugyanezen ügyre vonatkozó indítványom 77. pontja (EU:C:2009:710). Lásd továbbá: Jääskinen főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványa (C-306/08, EU:C:2010:528, 84. és 87. pont); Trstenjak főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-536/07, EU:C:2009:340, 47. pont).

22 — Lásd e tekintetben kifejezetten a 2014/24 irányelv (4) preaumbulumbekezdését. Ennek a jelen ügyben való relevanciájáról lásd a jelen indítvány 45. és 46. pontját.

23 — Lásd: 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817, 29. pont); 2013. június 13-i Piepenbrock-ítélet (C-386/11, EU:C:2013:385, 31. pont); 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 37. pont).

24 — Lásd: 2014. április 3-i Cascina Tre Pini ítélet (C-301/12, EU:C:2014:214, 42. pont); 2012. október 4-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-391/11, EU:C:2012:611, 31. pont); 2009. július 16-i Horvath-ítélet (C-428/07, EU:C:2009:458, 50. pont).

25 — Lásd ebben az értelemben: 2009. július 16-i Horvath-ítélet (C-428/07, EU:C:2009:458, 49. pont), valamint különösen a Németországi Szövetségi Köztársasággal kapcsolatban: 2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet (C-156/13, EU:C:2014:1756, 33. pont).

40. E tekintetben a jelen ügyhöz hasonlóan a Németországi Szövetségi Köztársaságot érintő egyik esetben a Bíróság leszögezte, hogy az uniós jog nem kérdőjelezheti meg a területi vagy települési önkormányzatok közötti hatáskörmegosztást, mivel e szervezetek az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelem alatt állnak, amelynek értelmében az Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. [26]

41. Tekintettel arra, hogy a másodlagos jogi aktusoknak, ahogy jelen esetben a 2004/18 irányelvnek, összhangban kell állniuk az elsődleges joggal, meg kell állapítanunk, hogy ezen aktusok nem értelmezhetőek oly módon, hogy a tagállamok belső intézményi szervezetrendszerébe beavatkozást engedjenek. Ebből következően az állam hatásköreinek belső átszervezésére vonatkozó szabályok kívül maradnak az uniós jog, azon belül a közbeszerzési szerződésekre irányadó uniós szabályozás alkalmazásának körén.

42. Egy olyan jogi aktus, amellyel egy közigazgatási szerv intézményi hatáskörében eljárva egyoldalúan, vagy több közigazgatási szerv közjogi szerződés keretében egyes közfeladatokra vonatkozó hatásköröket egyik közjogi hatóságról a másikra ruház át, a tagállam belső átszervezésére vonatkozó aktusnak minősül. Egy ilyen aktus tehát főszabály szerint nem tartozik az uniós jog, közelebbről pedig az uniós közbeszerzési szabályozás hatálya alá. [27]

43. Egyébiránt a közbeszerzési szerződés fogalmának korábban említett meghatározásából következően e fogalom nem vonatkozik közjogi szervek olyan aktusaira, amelyekkel – többek között közfeladatok ellátása érdekében – átszervezés keretében hatásköröket ruháznak át. Az ilyen hatáskör-átruházások ugyanis nem javak vagy szolgáltatások „visszterhes megszerzésére” irányulnak, hanem ezen jóval túlmutatva, a feladatellátás szabályozási keretének megteremtéséhez szükséges hivatali hatáskörre is kiterjedően, a szóban forgó feladatok elvégzéséhez kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket ruháznak át. Az ilyen jogi aktusokra tehát nem vonatkoztatható a közbeszerzésekre irányadó uniós szabályozásnak az az elsődleges célkitűzése, amely az építési beruházás kivitelezésével, áru szállításával és szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban valamennyi tagállam vonatkozásában torzításmentes verseny megnyitását írja elő. [28]

44. Ez az értelmezés immár kifejezett megerősítést nyer a 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdésében foglalt rendelkezéssel, amely tagállamon belüli belső szervezési ügynek tekinti, ily módon kizárja az irányelv alkalmazási köréből azokat a jogi eszközöket, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatos hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek közötti átruházását szabályozzák, és a szerződés teljesítéséért cserébe nem írják elő javadalmazás fizetését.

45. E tekintetben szükséges megjegyezni, hogy abból a körülményből, hogy a 2014/24 irányelv időbeli hatálya folytán nem terjed ki a jelen ügyre, és hasonló rendelkezést pedig a 2004/18 irányelv nem tartalmaz, semmiképp nem következtethetünk arra, hogy a 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdésében megfogalmazott elv ne lenne alkalmazható a 2004/18 irányelvben rögzített közbeszerzési szerződés fogalmával kapcsolatban.

46. Ugyanis a kifejtettek alapján a hatáskör-átruházásra irányuló belső szervezeti jogi aktusok közbeszerzésre vonatkozó uniós jogszabályok hatálya alól kivonása nem csupán összhangban áll az elsődleges joggal – amely értelmezést a Bíróság 2014/24 irányelv elfogadását megelőző ítélkezési gyakorlata is tükrözi –, hanem a 2014/24 irányelv (4) preambulumbekezdéséből következően a

26 — 2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet (C-156/13, EU:C:2014:1756, 34. pont).

27 — E tekintetben szükséges megjegyezni, hogy a Bizottság már megszüntette a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen, tekintettel arra, hogy egy közfeladat egyik közjogi jogalanyról egy másikra történő teljes átruházása annak érdekében, hogy e szolgáltatást a felhatalmazott szerv teljesen függetlenül, saját felelősségi körében eljárva biztosítsa, az érintett tagállam belső szervezési ügyének tekintendő, így nem tartozik az uniós jog hatálya alá. Lásd a 2007. március 21-i sajtóközleményt (IP/07/357).

28 — 2014. május 8-i Datenlotsen Informationssysteme ítélet (C-15/13, EU:C:2014:303, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd e tekintetben még: 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, EU:C:2009:357, 47. pont).

közbeszerzési szerződés fogalmának pontosítása nem szélesítheti ki ezen irányelv hatályát a 2004/18 irányelv hatályához képest. Ebből következik, hogy a 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdésében foglalt rendelkezés nem terjeszti ki a 2004/18 irányelvhez képest a közbeszerzési szerződés fogalmát, csupán pontosítja azt.

47. Bár az eddig kifejtettekből az is következik, hogy a tagállami belső szervezetre vonatkozó aktusok nem tartoznak az uniós közbeszerzési szabályozás alá, mindez nem jelenti azt – ahogyan az az ítélkezési gyakorlatból kitűnik –, hogy a közigazgatási szervek a közbeszerzési szabályok megkerülése céljából jogi konstrukciókhoz folyamodhatnának annak érdekében, hogy mentesüljenek az őket terhelő kötelezettségek alól.[29] Ebből következően – a jelen indítvány 34. pontjában említett ítélkezési gyakorlattal is összhangban – az olyan ügyletek, melyek lényegében javak vagy szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv általi ellenérték fejében történő megszerzésére irányulnak, az uniós közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartoznak, amennyiben az alkalmazás feltételei fennállnak, függetlenül attól, hogy formailag belső szervezési aktusnak minősítették-e őket.[30]

2. A hatáskör-átruházások alapvető vonásai

48. Jóllehet a 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdése már kifejezetten említést tesz hatáskör-átszervező jogi eszközökről, az uniós jog egyetlen szabálya sem határozza meg ezek körvonalait. Ez abból ered, hogy mivel az egyes tagállamokra tartozik belső szervezetük meghatározása, a hatáskör-átruházás feltételeit és módozatait a nemzeti jog határozza meg. Ilyen körülmények között nem vagyok abban biztos, hogy szükséges lenne a hatáskör-átszervező jogi eszközöket önálló uniós jogi fogalomként meghatározni. A hatáskör-átruházások alapvető vonásait azonban szükséges felvázolni annak érdekében, hogy azonosítható legyen, hogy egy adott jogi eszköz milyen körülmények megvalósulása esetén jár ilyen jellegű hatáskör-átruházással, ezáltal kikerülve az uniós, közelebbről a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás hatálya alól.

49. A közjogi szervek közötti hatáskör-átruházást szabályozó jogi eszközök nagyon eltérő formát ölthetnek, amely tagállami és/vagy hatósági sajátosságok szerint is változhat. Az ilyen jogi eszközök körébe tartozhatnak például törvényi vagy rendeleti jogi aktusok, hatósági határozatok vagy hatóságok közötti közjogi megállapodások. Hatáskör átruházása létrejöhet „vertikálisan”, amikor az állam egy alacsonyabb rendű területi szervezetnek ad át feladatokat. Ez „horizontálisan” is megvalósulhat, ez esetben több területi szervezet közös struktúrát hoz létre, amelyhez korábban általuk ellátott feladatokat rendelnek. Ezen kívül a horizontális feladatátruházás „önkéntesen”, vagyis az érintett szervezetek közös döntése folytán, valamint „kötelezően”, tehát egy magasabb rendű szerv utasítása nyomán is létrejöhet.[31]

50. A Bizottság kontra Franciaország ítéletben[32] a Bíróság szolgált néhány, a hatáskör-átruházás lényeges vonásainak felismeréséhez hasznos észrevétellel. Abban az ügyben a Bizottság az akkor hatályos uniós közbeszerzési szabályozásból eredő egyes kötelezettségei megszegésének megállapítása iránt indított keresetet a Francia Köztársasággal szemben a Bíróság előtt. A Bíróság ítéletében, válaszul a tagállam által a vitatott szabályozás mellett felhozott érvre, megállapította, hogy a hivatkozott szabályozás nem eredményezte közfeladatok ellátására vonatkozó hatáskör átruházását.[33]

29 — Lásd többek között: 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, EU:C:2009:357, 48. pont); 2009. szeptember 10-i Sea-ítélet (C-573/07, EU:C:2009:532, 71. pont).

30 — Ez a helyzet állt fenn a Piepenbrock-ügyben (2013. június 13-i ítélet, C-386/11, EU:C:2013:385). Lásd a jelen indítvány 64. pontját és 44. lábjegyzetét.

31 — Így például a jelen indítvány 10. pontjában említett társulásokról szóló alsó-szászországi törvény értelmében egy társulás alapítása „önkéntes” vagy „kötelező” lehet.

32 — 2005. október 20-i ítélet, C-264/03, EU:C:2005:620.

33 — 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-264/03, EU:C:2005:620). Lásd különösen ezen ítélet 54. pontját, valamint Poiares Maduro főtanácsnok ugyanezen ügyre vonatkozó indítványának 41. pontját (C-264/03,EU:C:2004:747).

51. A Bíróság három megfontolásra alapozta e következtetését.[34] Először is, az eredetileg hatáskörrel rendelkező közjogi hatóság nem válhatott meg hatáskörétől, mivel a vonatkozó nemzeti szabályozás erre nem adott lehetőséget. Másodszor, a jogkörrel felruházott szerv csak az eredetileg hatáskörrel bíró hatóság jóváhagyásával cselekedhetett, tehát nem rendelkezett önállósággal az e jogkörhöz kapcsolódó feladatok ellátása tekintetében. Harmadszor, a feladatok végrehajtását az eredetileg hatáskörrel rendelkező hatóság finanszírozta, oly módon, hogy a jogkörrel felruházott szervnek e tekintetben semmilyen mozgástere nem maradt.

52. A Bíróság ezen ítéletében kifejtett megállapításainak elemzésével azonosítható néhány olyan tényező, amely a jelen esetben esetlegesen releváns horizontális hatáskör-átruházásokat jellemzi.

53. Először is, a Bíróság által kiemelt azon követelményből, amely szerint ahhoz, hogy a hatáskör-átruházás valós legyen, a hatáskört átruházó hatóságnak meg kell válnia a jogkörétől, kitűnik, hogy a hatáskör-átruházásnak *általános jellegűnek*[35] kell lennie. A hatáskörrel felruházott szervnek rendelkeznie kell tehát azon közfeladat maradéktalan és önálló ellátásához szükséges összes jogosultsággal és felelősségi körrel, amelynek ellátásához jogkörrel ruházták fel. Különösen rendelkeznie kell azzal a jogosultsággal, hogy az adott feladat végrehajtásának módját és szabályozási keretét meghatározza. Az átadással az átruházó hatóságnak ezzel szemben teljes mértékben meg kell válnia a szóban forgó közfeladattal kapcsolatos hatásköröktől.

54. E tekintetben viszont nem gondolom úgy, hogy a valós hatáskör-átruházás létrejöttének annak visszafordíthatatlansága is feltétele lenne. A feladatok elégtelen teljesítése esetén a hatásköröknek az átruházó hatóságra való visszaszármaztatása ugyanakkor nem függhet annak egyoldalú döntésétől. Az ilyen lehetőség ugyanis a szerződéses jogviszonyok logikáját követné, amely véleményem szerint idegen a hatáskör-átruházásoktól. Az adott közfeladatok újbóli átcsoportosítása azonban eredményezheti a hatáskörök visszaadását.

55. Másodszor, a Bíróság által kiemelt azon követelményből, amely szerint a hatáskörrel felruházott szerv kizárólag az eredetileg hatáskörrel rendelkező hatóság jóváhagyását követően járhat el, kitűnik, hogy valós átruházás létrejöttéhez az érintett szervnek *teljes önállósággal* kell rendelkeznie az általa ellátandó feladatok végrehajtása tekintetében. Mivel az átruházó hatóság immár egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel az adott területen, nem is állhat módjában, hogy beavatkozzon a feladat végrehajtásába, hiszen az már az általa hatáskörrel felruházott szervezet teljes hatáskörébe tartozik.

56. Mindazonáltal egy közfeladat ellátásával összefüggő hatáskör-átruházás esetében e követelmény nem jelenti szükségszerűen azt, hogy az ilyen hatáskört egy új szervre átruházó területi szervezet semmilyen kapcsolatban nem állhat ezen szervvel. Mivel a területi önkormányzat a polgárai felé politikai felelősséggel tartozik közfeladatainak saját területén történő ellátása tekintetében, így véleményem szerint elfogadható, hogy maradjon bizonyos fokú – „politikai jellegűnek”[36] minősíthető – ellenőrzése az új szervvel kapcsolatban. Azonban ahhoz, hogy valós hatáskör-átruházás jöjjön létre, a közfeladat konkrét ellátásához kapcsolódó jogosultságokat az átruházó hatóság nem tarthatja magánál.

34 — Az ajánlatkérő hatóságok közötti kapcsolatokra vonatkozó („hatóság-hatóság együttműködés”) európai uniós közbeszerzési szabályozás alkalmazását érintő 2011. október 4-i munkadokumentumban (SEC(2011)1169 végleges) a Bizottság értelmezi ezt az ítéletet (lásd 4.1. pont, 19. o.).

35 — Lásd továbbá az előző lábjegyzetben hivatkozott bizottsági dokumentum 20. oldalát.

36 — A 34. lábjegyzetben említett dokumentumban a Bizottság ugyanezt az értelmezést alátámasztva úgy véli, hogy ez a befolyás például oly módon is megvalósulhat, hogy a hatáskört átruházó hatóság képviselői lesznek a hatáskörrel felruházott szerv irányítását ellátó szerv tagjai, vagy úgy, hogy az átruházó hatóság jogosult marad egyes információkhoz való hozzáférésre (lásd a 20. pontot).

57. Harmadszor a Bíróság annak szükségességét hangsúlyozta, hogy a hatáskörrel felruházott szerv *pénzügyi önállósággal* rendelkezzen azon közfeladatot illetően, amelynek ellátására hatáskört kapott. Feladatának ellátása során e szerv nem függhet pénzügyileg az átruházó hatóságtól. Ez utóbbi, illetve a közfeladatok belső újraszervezésében részt vevő valamennyi hatóság kötelezettsége, hogy rendelkezésére bocsássa az említett feladatellátáshoz szükséges forrásokat. Ez a rendelkezésre bocsátás ugyanakkor a hatáskörök átruházásának szükségszerű velejárója. E rendelkezésre bocsátás azonban nem felelte meg egy kétoldalú jogviszony keretében jellemző szerződéses teljesítés fejében járó ellenszolgáltatásnak. [37]

58. Az előzőekben kifejtettek szem előtt tartásával, az ügylet sajátosságainak átfogó értékelése alapján szükséges megvizsgálni, hogy az alapügyben vitatott ügylet valós hatáskör-átruházást valósított-e meg, vagy éppen ellenkezőleg, kétoldalú jogviszonyt létesített, amely az érintett területi önkormányzatok általi egyes szolgáltatások megszerzésére irányult.

59. E tekintetben, míg a nemzeti bíróság feladata végső soron annak eldöntése, hogy a vitatott ügylet a közbeszerzési szerződés fogalmi körébe tartozik-e, vagy valós hatáskör-átruházást valósít-e meg, lévén az alapeljárás tényállásának megítélése kizárólag rá tartozik, addig a Bíróság hatásköre arra terjed ki, hogy a nemzeti bíróság megkeresése alapján, számára hasznos válasszal szolgálva, ítéletének meghozatalát segítő iránymutatást adjon. [38] Az iratokból nyert információk alapján, ebben az összefüggésben a következő megállapításokat kívánom tenni.

3. Az alapügyben vitatott jogügylet közbeszerzési szerződésként vagy hatáskör-átruházásként történő minősítéséről

60. Ami a Remondis által az alapeljárásban vitatott ügylet minősítését illeti, először is meg kell állapítanunk, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból egyértelműen kiderül az, hogy jelen esetben a Társulás létrehozása valós hatáskör-átruházással járt, amelynek folyományaként Hannover régió megvált hulladékbegyűjtéssel kapcsolatos hatáskörétől és kötelezettségeitől.

61. Már az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövegezése is ezt a megközelítést támasztja alá azzal, hogy a Társulás „saját hatáskörben” való eljárását említi, amelyet előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a kérdést előterjesztő bíróság is kifejezetten megerősít. A Társulási szabályzat jelen indítvány 15. pontjában hivatkozott 4. cikke (1) bekezdésének tartalmából, valamint a jelen indítvány 10. és 11. pontjában említett nemzeti jogi rendelkezésekből szintén ez következik.

62. A Társulás tehát a hulladékbegyűjtési tevékenységet saját hatáskörében végzi, a Társulási szabályzat 4. cikkének (6) bekezdése értelmében rendelkezik az annak gyakorlásához szükséges szabályozási jogkörrel és az ugyanezen szabályzat 4. cikkének (5) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján igénybe veheti harmadik személyek szolgáltatását, ez esetben ajánlatkérő hatóság minőségében eljárva.

63. Másodsorban, ami a vitatott ügylet visszterhes jellegét illeti, a kérdést előterjesztő bíróság a jelen indítvány 37. pontjában említett ítélkezési gyakorlatra hivatkozva úgy véli, hogy a Társulási szabályzat 5. cikkében és 16. cikkének (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alapján az megállapítható. Mindazonáltal, az alább kifejtett indokok alapján véleményem szerint a hivatkozott rendelkezések nem alapozzák meg az ügylet visszterhes jellegének megállapíthatóságát, abban az értelemben, hogy az a szerződéses teljesítés díjazását feltételezné.

37 — Lásd e tekintetben a 2014/24 irányelv 1. cikkének (6) bekezdésében foglaltakat, valamint jelen indítvány 44–46. pontját.

38 — 2015. október 1-i Trijber és Harmsen ítélet (C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 54. és 55. pont).

64. Ugyanis ami a hatáskör-átruházás tárgyát képező feladatokat korábban ellátó létesítmények Társulásba történő – a már hivatkozott 5. cikkben előírtak szerinti – ingyenes apportálását illeti, meg kell állapítani, hogy egy ilyen apport összhangban áll a jelen indítvány 57. pontjában említett azon követelménnyel, hogy hatáskör-átruházás esetén a hatáskörrel felruházott új szerv rendelkezésére kell bocsátani az átruházott feladatok ellátásához szükséges anyagi és személyi forrásokat. Egy ilyen apport egyben azt is bizonyítja, hogy a két érintett területi önkormányzat teljes mértékben megválik a szóban forgó közfeladatoktól.

65. A Társulási szabályzat 16. cikkében előírt hozzájárulási kötelezettség képezi a Társulás törvényben előírt fizetőképességének pénzügyi garanciáját.[39] Olybá tűnik, hogy olyan hozzájárulásról van szó, amelyet „másodlagos jellegűként" lehet meghatározni, amelynek teljesítésére csak abban az esetben kerül sor, ha a Társulás nem képes az általa végzett közfeladatok költségét saját bevételeiből fedezni.[40] Egy ilyen jellegű hozzájárulás nem kérdőjelezi meg a Társulás pénzügyi önállóságát, amelyet az is jól mutat, hogy a szabályzata 4. cikkének (6) bekezdése értelmében jogosult az általa ellátott közfeladattal összefüggő díjakkal, hozzájárulásokkal és költségtérítéssel kapcsolatos rendelkezéseket elfogadni. Egyébiránt a Bíróság korábbi ítéletében már megállapította, hogy pusztán az a tény, hogy két hatóság között létezik egyfajta finanszírozási mechanizmus közfeladatok saját hatáskörben történő ellátására, nem jelenti azt, hogy e hatóságok egyike által teljesített szolgáltatásnyújtásra a közbeszerzési szabályok lennének alkalmazandók.[41]

66. Mindenesetre az apport és a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott két rendelkezésből (a Társulási szabályzat 5. és 16. cikke) eredő garancia véleményem szerint semmiképp nem értelmezhető a Társulás által tagjai számára nyújtott szolgáltatás nyújtásáért a Társulásnak járó ellenértékként.

67. Valójában a vitatott ügylet a Bíróság előtt bemutatott formában egyáltalán nem tűnik olyannak, mint ami a Társulás két tagja részéről szolgáltatások nyújtásának ellenérték fejében történő megszerzésére irányulna. Ahogy arra a jelen indítvány 36. pontjában kitérek, a közbeszerzési szerződés lényeges jellemzője a kétoldalúság, amely elem a jelen esetben hiányozni látszik.

68. Harmadsorban, az iratokban szereplő adatokból első ránézésre megállapítható, hogy a Társulás nem csupán pénzügyi autonómiával rendelkezik, hanem a rábízott közfeladatok ellátása, konkrétan a hulladékbegyűjtési tevékenység végzése tekintetében teljes önállósággal rendelkezik. E tekintetben helytálló a Remondis és a Bizottság által hangsúlyozott azon megállapítás, hogy a Társulási szabályzat 7. cikke értelmében Hannover régió képviselteti magát a Társulat közgyűlésében és a kizárólag a hulladékbegyűjtési tevékenységet érintő feladatokkal kapcsolatos szavazás esetén kizárólag annak képviselői rendelkeznek szavazati joggal. Ugyanakkor ugyanezen szabályzat 8. cikkéből kitűnik, hogy a közgyűlés nem rendelkezik hatáskörrel a közfeladatok konkrét végrehajtása tekintetében, hatáskörei az intézményi jellegű vagy a jogszabályok betartásával kapcsolatos kérdésekre korlátozódik. Az ilyen típusú befolyás inkább a jelen indítvány 56. pontjában említett „politikai jellegű" ellenőrzésnek felel meg, mintsem a Társulás hatáskörébe tartozó közfeladatok ellátását meghatározó stratégiai célok vagy egyéb fontos döntésekre való ráhatás gyakorlásának.[42] Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megítélése, hogy ez a helyzet áll-e fenn, és a Társulás ténylegesen teljes önállóságot élvez-e a szóban forgó közfeladatok ellátásának tekintetében.

39 — Lásd a jelen indítvány 10. pontjában említett társulásokról szóló alsó-szászországi törvény 29. cikkét, valamint a 11. pontban hivatkozott, a helyi önkormányzatok közötti együttműködésről szóló alsó-szászországi törvény 16. cikkét. A Bíróság elé terjesztett észrevételekből többek között az tűnik ki, hogy a Niedersächsisches Gesetz über die Insolvenzunfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts (közjogi jogi személyek fizetésképtelenségére vonatkozó alsó-szászországi törvény) értelmében „[s]emmilyen fizetésképtelenségi eljárás nem indítható olyan közjogi jogi személyek vagyonát érintően, amelyek felett a tartomány ellenőrzést gyakorol".

40 — E tekintetben Hannover régió észrevételében kijelentette, hogy ilyen hozzájárulás befizetésére még soha nem került sor.

41 — 2007. december 18-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-532/03, EU:C:2007:801, 37. pont).

42 — Ez a körülmény megkülönböztető elem a jelen ügy és a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott 2008. november 13-i Coditel Brabant ítéletben tárgyalt ügy között (C-324/07, EU:C:2008:621, lásd különösen: 34. pont). E tekintetben azt is szükséges megjegyezni, hogy a Coditel Brabant ügyben az érintett területi önkormányzatnak egyáltalán nem állt szándékában hatáskörök átruházása. Az említett ügyben klasszikus szolgáltatási koncessziós szerződés megkötéséről volt szó, így a ténybeli háttér teljesen más volt, mint a jelen ügyben.

69. A fenti megállapítások ráirányítják a figyelmet a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott Piepenbrock-ügy [43] és a jelen ügy közötti lényeges különbségekre. Abban az ügyben ugyanis a Bíróság egyértelműen kiemelte azt a tényt, hogy az a hatóság (Kreis Düren, vagyis Düren körzet), amely egyes épületek takarítását egy másik területi önkormányzatra (Stadt Düren, vagyis Düren város) bízta, fenntartotta magának azt a jogot, hogy ellenőrizze az említett feladat megfelelő teljesítését, valamint azt is, hogy egyoldalúan megszüntesse a szóban forgó közjogi szerződést nem megfelelő teljesítés esetén. Jóllehet ezt a szerződést „átruházásnak" minősítették, lényegében ez a két területi önkormányzat között fennálló szerződéses jogviszony nem járt valós hatáskör-átruházással, hanem kétoldalú jogviszonyt hozott létre, amelyben a Düren körzetnek nyújtottak szolgáltatást pénzügyi ellenszolgáltatás fejében. Így véleményem szerint hibás az az értelmezés, amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a német jogirodalom egy része, továbbá a Remondis is oszt, mely szerint a Bíróság a hatáskörök átruházását az uniós közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartozónak ítélte. [44]

70. Az előzőekben kifejtettek fényében, melyek ténybeli helytállóságát a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megítélnie, úgy tűnik, hogy jelen esetben az alapügyben vitatott ügylet során hatóságok közötti valós hatáskör-átruházás történt, amely a tagállami belső szervezeti szabályozásra vonatkozó jogi aktusként nem tartozik az uniós közbeszerzési szabályok hatálya alá.

71. E tekintetben még szükségesnek tartom, hogy említést tegyek a közbeszerzési szerződések létrejöttéhez szükséges egyes, jelen esetben hiányzó feltételekről. Először is, nem hiszem, hogy helytálló lenne a Bizottság érvét követve az írásbeli szerződés fogalmát oly módon kiterjeszteni, hogy abba a jelen ügyben végrehajtotthoz hasonló jogügylet is beletartozzon. Úgy tűnik, hogy a Bizottság azért javasolja ezt a kiterjesztést, mert az uniós közbeszerzési szabályozásban előírt versenyeztetési kötelezettség megkerülésétől tart. Még ha ilyen kétségek bizonyos körülmények között megalapozottak is lehetnek, ahogy azt jelen indítvány 47. pontjában kifejtem, fontos leszögezni, hogy a jelen esetben ezt semmi sem látszik alátámasztani. Ebből következően a jelen ügyben az írásbeli megállapodás fogalmának ezen intézmény által javasolt módon történő kiterjesztése úgy, hogy közben nincs ilyen megállapodás Hannover régió és a Társulás között, semmiképp nem tűnik indokoltnak.

72. Másodszor, igaz ugyan, hogy a kérdést előterjesztő bíróság és a Bizottság állításának megfelelően a hulladékbegyűjtési szolgáltatások nem tartoznak a közhatalmi feladatellátás körébe, így a 2004/18 irányelv IIA. mellékletének 16. pontja szerinti szolgáltatásnak minősülhetnek, meg kell állapítani, hogy a vitatott ügylet tárgya nem pusztán szolgáltatásnyújtás, hanem olyan hatáskör-átruházás, amely a hulladékbegyűjtéssel kapcsolatos közfeladat ellátására vonatkozik.

73. Harmadszor, az a körülmény, hogy a Társulás szélesebb körben fejti ki tevékenységét, mint korábban az alapító önkormányzatok, nem tűnik számomra relevánsnak a vitatott ügylet közbeszerzési szerződésnek való minősítése tekintetében.

74. Az előbbiekben kifejtettekre figyelemmel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy két területi vagy települési önkormányzat között létrejött megállapodás, amelynek alapján alapszabály lefektetésével önálló jogi személyiséggel rendelkező közjogi jogalanyt hoznak létre, amelyre korábban saját felelősségi körükbe tartozó közfeladatok ellátásának hatáskörét ruházzák anélkül, hogy ellenszolgáltatást állapítanának meg szerződésteljesítés fejében, nem a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti közbeszerzési szerződésnek, hanem az érintett tagállam belső szervezetére vonatkozó jogi aktusnak minősül, amelyre nem terjed ki a közbeszerzésekre irányadó uniós szabályozás.

43 — 2013. június 13-i ítélet (C-386/11, EU:C:2013:385).

44 — Véleményem szerint a Piepenbrock-ügy inkább abba a jelen indítvány 47. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatba illeszkedik implicit módon, amely megtiltja a hatóságoknak, hogy (jelen esetben eltérő minősítés útján) megkerüljék a közbeszerzési szabályokat annak érdekében, hogy mentesüljenek az őket terhelő kötelezettségek alól. E tekintetben lásd még a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kétségeket a szóban forgó ítélet 24. pontjában.

B – *A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről*

75. Tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság második kérdését valójában csak az elsőre adott igenlő válasz esetén tenné fel a Bíróságnak, továbbá figyelemmel az első kérdésre általam javasolt válasz tartalmára, úgy vélem, hogy nem szükséges kitérni a második kérdésre.

76. Mindenesetre tisztáznám, hogy valós hatáskör-átruházás esetén nem valósulhat meg *in house* közbeszerzés, mivel az átruházást megvalósító jogi aktus sem ellenszolgáltatást nem állapít meg a feladatok teljesítése fejében, sem pedig az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítéletben [45] lefektetettek értelmében vett hatóságok közötti együttműködést nem hoz létre, tekintettel arra, hogy az említett jogi eszköz közfeladatok átruházására, nem pedig hatóságok közötti együttműködés létrehozására irányul.

V – Végkövetkeztetések

77. Az előzőekben kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint válaszolja meg az Oberlandesgericht Celle (cellei tartományi ítélőtábla) hozzá intézett előzetes döntéshozatalra irányuló kérdéseit:

Két területi vagy települési önkormányzat között létrejött megállapodás, amelynek alapján alapszabály lefektetésével önálló jogi személyiséggel rendelkező közjogi jogalanyt hoznak létre, amelyre korábban saját felelősségű körükbe tartozó közfeladatok ellátásának hatáskörét ruházzák anélkül, hogy ellenszolgáltatást állapítanának meg szerződésteljesítés fejében, nem az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti irányelv 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti közbeszerzési szerződésnek, hanem az érintett tagállam belső szervezetére vonatkozó jogi aktusnak minősül, amelyre nem terjed ki a közbeszerzésekre irányadó uniós szabályozás.

45 — 2012. december 19-i ítélet, C-159/11, EU:C:2012:817.