MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. április 23.[1]

C-521/18. sz. ügy

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,
Sistemi di Sicurezza Srl,
YW
kontra
Poste Tutela SpA,
beavatkozó felek:
Poste Italiane SpA,
Services Group

(a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [tartományi közigazgatási bíróság, Lazio, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzés – 2014/25/EU irányelv – Postai szolgáltatások – Postai szolgáltatásokhoz kapcsolódó tevékenységek – Porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások – A közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény eljárás során történő visszavonása – A felperesek ezen visszavonás ellenére fennálló, eljáráshoz fűződő érdeke – A költségviselésről meghozandó határozat”

I. Bevezetés

1. 2017-ben a Poste Tutela SpA (a továbbiakban: Poste Tutela), akkoriban a Poste Italiane SpA (a továbbiakban: Poste Italiane) 100%-os tulajdonát képező leányvállalat, közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tett közzé. E közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény a Poste Italiane és annak cégcsoportjához tartozó más társaságok helyiségeiben porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások ellátására vonatkozó keretmegállapodások megkötésére irányult.

2. A Pegaso Srl Servizi Fiduciari, a Sistemi di Sicurezza Srl és YW e közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény megsemmisítését kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól. A kérdést előterjesztő bíróság ezen eljárás keretében arra kíván választ kapni, hogy a 2014/25/EU irányelv[2] (a továbbiakban: ágazati irányelv) vagy a 2014/24/EU irányelv[3] (a továbbiakban: a közszektorra vonatkozó irányelv) hatálya alá tartoznak-e a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény hatálya alá tartozó tevékenységek.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.).

3 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.).

3. A vita tárgyát képező közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt azonban visszavonták az előzetes döntéshozatalra utaló határozat meghozatalát követően. Ez azt az előzetes kérdést veti fel, hogy a Bíróság továbbra is jogszerűen eljárhat-e az ügyben. Közelebbről, az, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak mégis határoznia kell a költségviselés tárgyában, elegendő-e annak megállapításához, hogy meg kell válaszolni az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltett kérdéseket?

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A közszektorra vonatkozó irányelv

4. A közszektorra vonatkozó irányelv (10) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„Az Európai Unió Bírósága az ítélkezési gyakorlatában több alkalommal megvizsgálta az »ajánlatkérők«, valamint különösen a »közjogi intézmények« fogalmát. […] [E]gyértelművé kell tenni, hogy az olyan szerv, amely szokásos piaci feltételekkel működik, nyereségorientált, és a tevékenysége végzéséből eredő veszteségeket maga viseli, nem tekintendő »közjogi intézménynek«, mivel azok a közérdekű célok, amelyek teljesítésére létrehozták, vagy amelyek teljesítésével megbízták, gazdasági vagy üzleti jellegűnek minősülhetnek. A Bíróság hasonlóképpen megvizsgálta a kérdéses intézmény finanszírozási forrásaival kapcsolatos feltételt, és többek között kijelentette, hogy a »nagyobb részében« finanszírozott azt jelenti, hogy több mint felerészben finanszírozott, továbbá az ilyen finanszírozásnak részét képezhetik a felhasználók által fizetett, a közjogi szabályokkal összhangban kivetett, kiszámított és beszedett összegek.”

5. A közszektorra vonatkozó irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ez az irányelv szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek által közbeszerzési szerződések megkötése céljából lefolytatott olyan beszerzési eljárásokra, valamint tervpályázatokra vonatkozóan, amelyek becsült értéke meghaladja a 4. cikkben rögzített értékhatárokat.”

6. Ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint:

„1. »ajánlatkérő szerv«: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások;

[…]

4. »közjogi intézmény«: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

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

   b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és

   c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

[…]”

7. A közszektorra vonatkozó irányelv 7. cikke szerint:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó olyan közbeszerzési szerződésekre és tervpályázatokra, amelyeket a 2014/25/EU irányelv alapján az említett irányelv 8–14. cikkében szereplő egy vagy több tevékenységet folytató ajánlatkérő szervek ítélnek oda vagy szerveznek meg, és amelyeket e tevékenységek végzésére ítélnek oda […]”

2. Az ágazati irányelv

8. Az ágazati irányelv (16) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„Szerződés odaítélhető azzal a céllal […], hogy teljesüljön többféle, esetlegesen különböző szabályozás alá tartozó tevékenységre vonatkozó előírás. Egyértelművé kell tenni, hogy abban az esetben, ha az egyetlen szerződés többféle tevékenységre irányul, a szerződés fő tárgyát képező tevékenységre vonatkozó szabályok fogják meghatározni azt, hogy a szerződésre mely jogi szabályozás lesz alkalmazandó. A szerződés fő tárgyát képező tevékenységnek a meghatározása alapulhat az adott szerződés révén teljesítendő követelményeknek az elemzésén, amelyet a közszolgáltató ajánlatkérő a közbeszerzési érték becslése és a közbeszerzési dokumentumok összeállítása céljából végzett […]”

9. A (19) preambulumbekezdés a következőképpen szól:

„A piac tényleges megnyitása érdekében, valamint a beszerzési szabályoknak a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban történő alkalmazásában megvalósuló tisztességes egyensúly biztosítása érdekében a hatály alá tartozó szervezeteket nem a jogállásuk alapján, hanem más szempontok szerint kell meghatározni. Gondoskodni kell tehát arról, hogy a közszektorban, illetve a magánszektorban működő közszolgáltató ajánlatkérők egyenlő bánásmódban részesüljenek. Az EUMSZ 345. cikkével összhangban azt is biztosítani kell, hogy a tagállamok tulajdoni rendjére irányadó szabályok ne sérüljenek.”

10. Az ágazati irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

11. A 4. cikk (1) bekezdése a „közszolgáltató ajánlatkérőket” olyan jogalanyokként határozza meg, amelyek:

a) ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, és a 8–14. cikkben említett tevékenységek valamelyikét folytatják;

b) amennyiben nem ajánlatkérő szervek vagy közvállalkozások, egy vagy több olyan tevékenységet is folytatnak, amely a 8–14. cikkben említettek között szerepel, és valamely tagállam illetékes hatósága által odaítélt, különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek.”

12. Az ágazati irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„»közvállalkozás«: bármely vállalkozás, amely felett az ajánlatkérő szervek a vállalkozásban birtokolt tulajdonjoguk, pénzügyi részesedésük vagy a vállalkozásra irányadó szabályok révén közvetlen vagy közvetett módon jelentős befolyást gyakorolnak.

A jelentős befolyás vélelmezendő az ajánlatkérő szerv részéről a következő esetek bármelyikében, amikor az említett szerv közvetlenül vagy közvetve:

a) a vállalkozás jegyzett tőkéjének többségével rendelkezik;

b) a vállalkozás által kibocsátott részvények által megtestesített szavazatok többségével rendelkezik;

c) a vállalkozás által kibocsátott részvények által megtestesített szavazatok többségével rendelkezik”.

13. Az 5. cikk (4) bekezdése értelmében:

„Amennyiben a tárgy részben az ezen irányelv hatálya alá tartozó, részben pedig az irányelv hatálya alá nem tartozó beszerzés, a közszolgáltató ajánlatkérők dönthetnek úgy, hogy a különálló részekre külön-külön szerződést ítélnek oda, és úgy is, hogy egyetlen szerződést ítélnek oda. Amennyiben a közszolgáltató ajánlatkérők úgy döntenek, hogy a külön részekre külön-külön szerződést ítélnek oda, a szóban forgó rész jellemzői alapján kell eldönteni, hogy arra mely jogi keret vonatkozzon.

Amennyiben a közszolgáltató ajánlatkérők egyetlen szerződés odaítélése mellett döntenek, hacsak a 25. cikk másként nem rendelkezik, az eredő vegyes közbeszerzési eljárásra ez az irányelv alkalmazandó, függetlenül azon részek értékétől, amelyek máskülönben más jogi keret alá tartoznának, és függetlenül attól, hogy máskülönben e részek mely jogi keret alá tartoznának.

[…]”

14. Az ágazati irányelv 13. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet a következő szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekre kell alkalmazni:

a) postai szolgáltatások;

b) postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások, feltéve hogy e szolgáltatásokat olyan ajánlatkérő nyújtja, amely az e cikk (2) bekezdésének b) pontja szerinti postai szolgáltatásokat is nyújt, és feltéve, hogy a 34. cikk (1) bekezdésében megállapított feltételek az e cikk (2) bekezdésének b) pontjában szereplő szolgáltatások tekintetében nem teljesülnek.”

15. A 13. cikk (2) bekezdésének b) pontjában szereplő meghatározás szerint a „postai szolgáltatások” „olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és kézbesítését foglalják magukban. Ide tartoznak mind a 97/67/EK irányelvnek megfelelően létrehozott egyetemes szolgáltatás hatálya alá tartozó, mind az oda nem tartozó szolgáltatások”. A c) pontban szereplő meghatározás szerint „a postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások” a postaszolgálat-irányítási szolgáltatások (a feladást megelőző és az azt követő szolgáltatások, például a küldeményrendező szolgáltatások) és egyes, postai küldeményekhez, így például címzés nélküli közvetlen küldeményhez kapcsolódó szolgáltatások.

16. Az ágazati irányelv 19. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó olyan beszerzésekre, amelyeket a közszolgáltató ajánlatkérő a 8–14. cikkben leírt tevékenységei folytatásától eltérő célra […]”

III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. A Poste Italiane részvénytársaság. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alaptőkéjének 29,26%-a a Ministero dell'Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország), 35%-a a Cassa Depositi e Prestiti, fennmaradó része pedig magánbefektetők tulajdonát képezi. A Poste Italiane az egyetemes postai szolgáltatás koncessziójogosultja. Ezenfelül a pénzügyi, biztosítási ágazatban és a mobiltelefon-ágazatban is végez tevékenységet.

18. A Poste Tutela a vita tárgyát képező közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény közzétételének időpontjában a Poste Italiane 100%-os tulajdonát képező leányvállalat volt. A Poste Tutela 2018. március 1-jei hatállyal összeolvadt a Poste Italianéval.

19. 2017 júliusában a Poste Tutela a Poste Italiane és annak cégcsoportjához tartozó más társaságok helyiségeiben porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások ellátására vonatkozó keretmegállapodások 24 hónapos időtartamra (szerződésmegújítás esetén további 12 hónapra) történő létrehozására vonatkozó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tett közzé; a szerződés tervezett összértéke 25 253 242 euró összegnek felelt meg.

20. A szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben jogalapként az ágazati irányelvet jelölték meg. A közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt közzétették a *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italianában* (az Olasz Köztársaság hivatalos lapja, a továbbiakban: GURI)[4] és az Európai Unió Hivatalos Lapjában.[5]

21. 2017. szeptember 28-án a Pegaso Srl Servizi Fiduciari, a Sistemi di Sicurezza Srl és YW (a továbbiakban: felperesek) megtámadták a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Az olasz közbeszerzési törvénykönyv többszöri megsértésére hivatkoztak.

22. 2017. október 20-án a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy a szóban forgó közbeszerzési eljárást közbenső végzés révén felfüggeszti amiatt, hogy első látásra megalapozottak a felperesek állításai.

23. A Poste Tutela és a Poste Italiane (a továbbiakban: alperesek) előzetes kifogást emeltek a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörét illetően. Azzal érveltek, hogy a közigazgatási bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel azokban az ügyekben, amelyekben közvállalkozás a postai ágazathoz hasonló különleges ágazatokba tartozó szolgáltatásokhoz nem kapcsolódó szolgáltatások nyújtására indít közbeszerzési eljárást.

24. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a hatáskör kérdése miatt meg kell határoznia, hogy a Poste Tutela (és jelenleg a Poste Italiane) köteles volt-e a szóban forgó szolgáltatások odaítélése céljából közbeszerzési eljárást indítani. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a Poste Tutela/Poste Italiane megfelel a 2014/23/EU irányelv[6] (a továbbiakban: koncessziókról szóló irányelv), a közszektorra vonatkozó irányelv és az ágazati irányelv értelmében vett „közjogi szervnek" minősüléshez szükséges feltételeknek.

4 N°87 del 31 luglio 2017, 5a serie speciale contratti pubblici (2017. július 31-i 87. szám, 5. különsorozat: közbeszerzési szerződések).

5 2017. július 29-i HL S 144. (297868. sz. szerződési hirdetmény).

6 A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.).

25. Ilyen körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A Poste Italiane s.p.a. társaság a korábban ismertetett jellemzők alapján a 2016. évi 50. sz. d.lgs. 3. cikke (1) bekezdésének d) pontja, valamint a vonatkozó (2014/23/EU, 2014/24/EU és 2014/25/EU) közösségi irányelv értelmében vett közjogi intézménynek minősül-e?

2) A fenti minősítés a 100%-os tulajdonban lévő Poste Tutela s.p.a. társaságra is vonatkozik-e, amely ugyanakkor a Poste Italiane s.p.a. társaságba való beolvadás alatt áll, figyelemmel a 2014/23/EU irányelvnek a kontrollált jogi személyekre vonatkozó (46) preambulumbekezdésére (lásd még ebben az értelemben: az Európai Unió Bírósága negyedik tanácsának 2017. október 5-i határozata, C-567/15: az állam által ellenőrzött társaságokra vonatkozó versenyeztetési kötelezettség; Cons. Stato, sez. VI [államtanács, VI. tanács] 2011. november 24-i 6211. sz. ítélete)?

3) E társaságok csak olyan közbeszerzési szerződések odaítélése esetén kötelesek-e a közbeszerzési eljárás lefolytatására, amelyek a közszolgáltató ajánlatkérő által a különös ágazatokban folytatott tevékenységekkel kapcsolatosak a 2014/25/EU irányelv alapján mint olyan ajánlatkérők, amelyek közjogi intézmény jellegét úgy kell tekinteni, hogy azt a közbeszerzési törvénykönyv II. részében foglalt szabályok tartalmazzák, bár teljes szerződéskötési autonómiával rendelkeznek – és amelyekre kizárólagosan magánjogi szabályok vonatkoznak – a nem az ezen ágazatokhoz tartozó szerződéses tevékenységek tekintetében, figyelemmel a 2014/23/EU irányelv (21) preambulumbekezdésében és 16. cikkében foglalt elvekre?

4) E társaságok a különös ágazatokra jellemző területen kívülinek tekintendő szerződések esetében – amennyiben megfelelnek a közjogi intézmény kritériumainak – továbbra is az általános 2014/24/EU irányelv (és így a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályok) hatálya alatt maradnak-e, még akkor is, ha azok az alapításuk óta bekövetkezett változások okán elsődlegesen vállalkozási jellegű tevékenységet folytatnak, versenykörülmények között?

5) Egyebekben olyan hivatalok esetén, ahol vegyesen folytatnak az egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó tevékenységet és e szolgáltatáson kívül álló tevékenységet, a különös közérdekű szolgáltatáshoz viszonyított funkcionalitás kizárható-e mind a rendes, mind a rendkívüli karbantartás tekintetében, a takarításhoz, a berendezéshez, valamint a portai és felügyeleti tevékenységhez kapcsolódó szerződések esetén?

6) Végezetül amennyiben elfogadható a Poste Italiane s.p.a. álláspontja, ellentétes-e az ajánlattevők bizalma védelmének megszilárdult elvével az, hogy a közbeszerzési eljárás meghirdetése – az átláthatóságnak és az egyenlő bánásmódnak a közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyv által szabályozott valamennyi biztosítékának körébe nem tartozó – saját döntésre vezethető vissza, amelyet további erre vonatkozó értesítés nélkül megfelelően tettek közzé az Olasz Köztársaság és az Európai Unió Hivatalos Lapjában?”

26. 2018. október 11-én a Poste Italiane levélben mind a kérdést előterjesztő bíróságot, mind pedig a Bíróságot arról tájékoztatta, hogy visszavonta a megtámadott közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt. A Poste Italiane kifejezetten kérte a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy ebből következően minősítse a felperesek keresetét elfogadhatatlannak. 2018. október 20-án a kérdést előterjesztő bíróság elutasította ezt a kérelmet.

27. 2018. október 16-án a Bíróság – a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény megsemmisítéséről az alperestől kapott tájékoztatást követően – azzal a kérdéssel fordult a kérdést előterjesztő bírósághoz, hogy az vissza kívánja-e vonni az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét. 2018. október 26-án a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének fenntartására vonatkozó óhaját fejezte ki.

28. 2019. január 9-án a Bíróság – azon kérésére válaszul, hogy a kérdést előterjesztő bíróság indokolja meg, miért ítéli meg úgy, hogy a szóban forgó ügy továbbra is folyamatban van előtte – kiegészítő tájékoztatást kapott a kérdést előterjesztő bíróságtól. A kérdést előterjesztő bíróság előadta, hogy álláspontja szerint a jogvita miért van előtte továbbra is folyamatban, ennélfogva pedig miért kell a Bíróságnak megválaszolnia a feltett kérdéseket.

29. 2019. április 3-án a kérdést előterjesztő bíróság arról is tájékoztatta a Bíróságot, hogy azonos szolgáltatásokra vonatkozóan a Poste Italiane által közzétett másik közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény megsemmisítése iránti kérelmet terjesztettek elé. A kérdést előterjesztő bíróság állítása szerint ez a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény megegyezik a jelen ügy tárgyát képező szerződési hirdetménnyel. A kérdést előterjesztő bíróság ezt az új ügyet felfüggesztette egészen addig, amíg a Bíróság a jelen ügyben határozatot nem hoz.

30. Írásbeli észrevételeket a Pegaso Srl Servizi Fiduciari és a Sistemi di Sicurezza Srl, a Poste Italiane SpA, az olasz kormány és az Európai Bizottság nyújtott be. Mindegyikük részt vett a 2020. január 22-én tartott tárgyaláson.

IV. Értékelés

31. A jelen indítvány a következő struktúrát követi. Először kifejtem, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését követően bekövetkezett fejleményekre tekintettel miért nem szükséges megválaszolni a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit (A). Arra az esetre, ha a Bíróság nem osztaná ezt az álláspontomat, röviden felvázolom, hogy a fő kérdéseket hogyan kellene érdemben megválaszolni. Azzal érvelek, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló tevékenységek (a Poste Italiane helyiségeihez kapcsolódó porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások) az uniós közbeszerzési szabályok, jelesül az ágazati irányelvben a különleges ágazatok tekintetében rögzített uniós közbeszerzési szabályok hatálya alá tartoznak (B).

A. Van-e az alapügyben folyamatban jogvita?

32. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdéseket a nemzeti bíróságok terjesztik elő abban a ténybeli és jogi szabályozási kontextusban, amelynek meghatározása e bíróságok feladatát képezi, és amelynek helytállóságát a Bíróságnak nem feladata vizsgálni. E kérdések releváns voltát vélelmezni kell.[7]

33. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint viszont az EUMSZ 267. cikk szövegéből is és rendszeréből is az következik, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás előfeltétele a nemzeti bíróság előtt *ténylegesen folyamatban lévő* jogvita, amelynek a keretében a nemzeti bíróságnak olyan határozatot kell hoznia, amely figyelembe veheti az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben hozott ítéletet. Következésképpen a Bíróság akár hivatalból is vizsgálhatja az alapjogvita fennállását.[8] Amennyiben a jogvita tárgya a Bíróság előtti jogvita folyamatban léte alatt megszűnt, ezáltal a feltett kérdések hipotetikussá válnak, vagy a tényleges jogvitához már nem kapcsolódnak, a Bíróságnak úgy kell határoznia, hogy nincs szükség az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálására.[9]

7 Lásd például: 2018. május 29-i Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen és társai ítélet (C-426/16, EU:C:2018:335, 31. pont); 2018. december 4-i The Minister for Justice and Equality és Commissioner of the Garda Síochána ítélet (C-378/17, EU:C:2018:979, 27. pont); 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 35. pont).

8 Lásd például: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet (C-165/14, EU:C:2016:675, 24. pont); 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet (C-612/15, EU:C:2018:392, 46. pont); 2018. június 19-i Gnandi ítélet (C-181/16, EU:C:2018:465, 31. pont).

9 Lásd például: 2019. január 10-i Mahmood és társai végzés (C-169/18, EU:C:2019:5); 2019. május 2-i Faggiano végzés (C-524/16, nem tették közzé, EU:C:2019:399); 2019. október 1-jei YX végzés (Ítéletnek az elítélt személy állampolgársága szerinti tagállamhoz történő továbbítása) (C-495/18, EU:C:2019:808).

34. A jelen ügyben vita tárgyát képezi, hogy a nemzeti bíróság előtt továbbra is folyamatban van-e a jogvita. A vita kettős: először is, visszavonta-e a Poste Italiane a megtámadott közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt? Másodszor, a visszavonás ellenére fennáll-e olyan más ok, amelynek alapján a felpereseknek továbbra is érdekük fűződik a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljáráshoz?

1. A közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény visszavonása

35. A kérdést előterjesztő bíróság – a Bíróság által arra vonatkozóan feltett kérdésre, hogy előtte továbbra is folyamatban van-e jogvita – válaszul megjegyezte, hogy a Poste Italiane erre vonatkozóan hirdetményt tett közzé a GURI-ban (az Olasz Köztársaság hivatalos lapja), valamint két rövidebb hirdetményt jelentetett meg napilapokban. A GURI-ban közzétett hirdetményben a Poste Italiana rögzítette, hogy a hirdetmény megsemmisítéséről/visszavonásáról határozott a Poste Italianének a Poste Tutelával való összeolvadását követő átfogó átszervezésére tekintettel. A kérdést előterjesztő bíróság azonban azt is megjegyzi, hogy a többi, napilapokban közzétett rövidebb hirdetményben a Poste Italiane kizárólag a közbeszerzési eljárás félbeszakadásáról nyilatkozott. A kérdést előterjesztő bíróság felteszi azt a kérdést, hogy vajon a Poste Italiane ezen eljárásával a felperesek által hivatkozott jogsértéseket kívánta-e orvosolni, vagy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény tárgyát képező szükségletek kielégítése érdekében másként (közvetlen odaítélés révén) kívánt-e eljárni.

36. A Poste Italiane és az olasz kormány előadja, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt hivatalosan visszavonták. Közelebbről, a Poste Italiane azzal érvel, hogy a visszavonást szabályosan közzétette az összes szükséges fórumon (a GURI-ban, két országos és két helyi napilapban, valamint az EU Hivatalos Lapjában). A visszavonást követően a Poste Italianénak a cégcsoport szerkezetátalakítását/átszervezését, különösen a biztonsági és nyomon követési szükségletek átméreteződését követően felmerülő új szükségleteinek hatékonyabb kielégítése érdekében új közbeszerzési eljárást indítottak.

37. A felperesek nem vitatják, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt visszavonták. Mindazonáltal fenntartják, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem bár eltérő – a következő részben megtárgyalt – okokból továbbra is elfogadható. [10]

38. El kell ismernem, hogy ezen a ponton kissé tanácstalannak érzem magamat. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság kivételével mindenki más egyetért abban, hogy a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt visszavonták. A kérdést előterjesztő bíróság is megerősíti, hogy a GURI-ban közzétett teljes hirdetményben a „megsemmisít/visszavon” kifejezést használták. A kérdést előterjesztő bíróság emellett megjegyzi, hogy a Poste Italiane a hirdetmény napi sajtóban közzétett rövidebb változataiban úgy nyilatkozott, hogy az eljárás „félbeszakadt”, de hogy ez a kérdést előterjesztő bíróság által már 2017. október 20-án meghozott közbenső végzés következménye volt. [11]

39. A Bíróság elé tárt összes tény alapján ugyanis úgy tűnik, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt visszavonták. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság elhalasztotta a döntést abban a kérdésben, hogy a visszavonás megtörtént-e. A Bíróságnak adott válaszában kihangsúlyozta, hogy az említett kérdéstől függetlenül továbbra is fennáll a hatáskör kérdése: a közigazgatási bíróságok hatáskörrel rendelkeznek-e az ilyen közbeszerzési eljárást megindító hirdetményekre.

40. Teljes mértékben tisztában vagyok a feladatok előzetes döntéshozatali eljárásban való általános megosztásával. Ugyanis kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak – mind a tényállás, mind pedig annak a nemzeti jog alapján általa végzett értékelése alapján történő – megállapítása, hogy visszavonták-e a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt. Az új közbeszerzési eljárásnak azonos ajánlatkérő szerv általi megindítása is az említett visszavonásra utalhat.

10 Az alábbi 49. pont.

11 A fenti 22. ponttal összhangban.

41. Ez az ügy azonban a hagyományos feladatmegosztás határait feszegeti. A Bíróság által az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elé terjesztőkkel szemben rendszerint tanúsított nagy tisztelet ellenére végső soron a Bíróság feladata annak értékelése, hogy továbbra is jogszerűen járhat-e el. [12]

42. A közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt az összes rendelkezésre álló dokumentum szerint visszavonták. Ugyanezekre a szolgáltatásokra ugyanis új közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tettek közzé. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság továbbra is kétségeket táplál azzal kapcsolatban, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt „hivatalosan” visszavonták-e.

43. Habár nehezemre esik megérteni ezt az állítást, e nehézség csökkenne, ha a kérdést előterjesztő bíróság olyan ügyekben kívánna továbbra is választ kapni, amelyben azzal lehet érvelni, hogy bizonyos alperesek stratégiai szempontból vonnak vissza közbeszerzési eljárást megindító hirdetményeket. Elképzelhetőnek tartom az olyan helyzetet, amelyben valamely ajánlatkérő – amely nem kívánja, hogy bizonyos kérdéseket ellentmondást nem tűrő módon bíróság rendezzen – a megtámadott közbeszerzési eljárást megindító hirdetményeket sorra visszavonja, hogy rendszeresen megfossza a nemzeti bíróságo(ka)t a hatáskör(ük)től.

44. Ebben az esetben természetesen más lenne a helyzet. Ilyen esetben már akár az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságának értékelése szakaszában is [13] nagyobb rugalmasságot lehetne tanúsítani a folyamatban lévő jogvita fogalmát illetően. A visszaélés tilalma végső soron az uniós jog transzverzális elve. [14]

45. A felek és a kérdést előterjesztő bíróság sem utalt azonban arra, hogy a Poste Italiane azzal a szándékkal vonta vissza ismétlődően a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményeket, hogy elkerülje a bírósági felülvizsgálatot, vagy hogy visszatartson bizonyos ajánlattevőket a közbeszerzési eljárásban való részvételtől. [15] Épp ellenkezőleg: a Poste Italiane észszerű magyarázatot adott arra, hogy miért vonta vissza az eredeti közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt, és úgy tűnik, hogy e magyarázattal összhangban járt el. [16]

46. Ilyen körülmények között ugyanis úgy tűnik, hogy az alapjogvita tárgya megszűnt.

2. A felpereseknek a nemzeti szinten való eljáráshoz fűződő érdekéről

47. Ettől eltérően úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság, a felperesek, valamint részben a Bizottság álláspontja szerint továbbra is fennáll az eljáráshoz fűződő érdek, függetlenül a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény visszavonásától.

48. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nem vélelmezhető, hogy a felpereseknek már nem fűződik érdekük a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény megtámadásához, még ha ez utóbbit vissza is vonták. Ennélfogva a Bíróságnak a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmét – különösen a hatékony bírói jogorvoslat elvére tekintettel – el kell bírálnia.

12 A fenti 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

13 Lásd később a Bíróság eljárási szabályzata 100. cikke (1) bekezdésének második mondatát.

14 A visszaélésszerű gyakorlatok héajog terén történő alkalmazásának tilalmát illetően lásd analógia útján: 2006. február 21-i Halifax és társai ítélet (C-255/02, EU:C:2006:121); 2017. november 22-i Cussens és társai ítélet (C-251/16, EU:C:2017:881). Természetesen azonban a visszaélés tilalmának elve nem kizárólag a héára korlátozódik; lásd: Cussens és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-251/16, EU:C:2017:648, 23–30. pont). Lásd még: 2019. február 26-i N Luxembourg I és társai ítélet (C-115/16, C-118/16, C-119/16 és C-299/16, EU:C:2019:134, 96–102. pont).

15 Megjegyzendő, hogy a Bíróság előtt folyamatban lévő másik olyan ügyben (C-419/19, Irideos, HL 2019. C 328., 5. o.), amelyben a jelen ügyben felmerülőhöz igen hasonló kérdések merülnek fel, a szóban forgó szerződési hirdetményt nem vonta vissza a Poste Italiane.

16 A fenti 35. és 36. pont.

49. A felperesek előadják, hogy az olasz jog értelmében a hatáskörrel rendelkező bíróságnak a megtámadott aktusok jogszerűsége tárgyában a visszavonás ellenére határoznia kell a kártérítés megítélése és a költségviselés kérdésében való döntés céljából. Közelebbről, az olasz jog értelmében a megsemmisítő ítélet jogerőre emelkedésétől számított 120 napon belül kártérítési kereset terjeszthető elő. E kereset elbírálása céljából először azt kell megállapítani, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kérdést előterjesztő bíróság. Ehhez azt kell meghatározni, hogy a Poste Italiane a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik-e.

50. Az Európai Bizottság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény hivatalos visszavonásának feltételezése esetén e visszavonás ténye semmi esetre nem minősül döntő elemnek. A kérdést előterjesztő bíróság hatodik kérdésére választ kell adni, amennyiben e kérdés a bizalomvédelem esetleges megsértésének következményeire, vagyis a megtámadott közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény hatályban tartásától független kérdésre vonatkozik. Ezenfelül annak meghatározása, hogy a megtámadott közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény az ágazati irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásra vonatkozik-e, döntő annak megállapítása szempontjából, hogy melyik az a hatáskörrel rendelkező bíróság, amelynél a felperesek kártérítést követelhetnek.

51. Ezzel szemben a Poste Italiane és az olasz kormány álláspontja szerint a felpereseknek már nem fűződik érdekük az eljáráshoz. Habár a Poste Italiane úgy véli, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ítélete nem lenne kedvező a felperesek számára, az olasz kormány előadja, hogy a felperesek nem indítottak kártérítési keresetet. Az ilyen kereset lehetősége ezért pusztán hipotetikus.

52. A közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény visszavonása ellenére tehát azzal lehet érvelni, hogy a) a felek a megtámadott szerződési hirdetménnyel kapcsolatban kártérítési keresetet indíthatnak, és hogy b) a költségviselés kérdésében továbbra is a kérdést előterjesztő bíróságnak kell határoznia.

a) A jövőbeni kártérítési kereset lehetőségéről

53. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az előzetes döntéshozatalra utalás indoka nem tanácsadói vélemények megfogalmazása általános vagy hipotetikus kérdésekről, hanem valamely jogvita tényleges megoldásának szükségessége.[17] A Bíróság az alapeljárásban szereplőhöz hasonló körülmények esetén már megállapította, hogy a kártérítési kereset benyújtásának mindössze esetleges és hipotetikus szándéka nem indokolhatja valamely előzetes döntéshozatal iránti kérelem fenntartását, ha az alapjogvita okafogyottá válik.[18]

54. A felperesek a tárgyaláson megerősítették, hogy még *nem nyújtottak be* kártérítési keresetet a kérdést előterjesztő bíróság vagy más nemzeti bíróság elé. Természetesen igaz, hogy kártérítési kereset esetleges benyújtása esetén jelentőséggel bírna az, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény kötelező volt-e, és hogy ennek megfelelően mely nemzeti bíróság rendelkezik hatáskörrel az ügy elbírálására. Ez azonban a jelenleg folyamatban nem lévő, későbbi potenciális kereset szempontjából bírna jelentőséggel. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jelen eljárás keretében tehát a jövőbeli potenciális kártérítési keresettel kapcsolatos kérdések teljes egészében hipotetikusak.

55. E korábbi következtetésen nem változtat az, az Európai Bizottság által kiemelt körülmény, hogy a felpereseknek jogos elvárása fűződhetett a közbeszerzési eljárás folytatásához, és hogy a hatodik kérdést mindenesetre meg kellene válaszolni.

17 Lásd például: 2016. november 10-i Private Equity Insurance Group ítélet (C-156/15, EU:C:2016:851, 56. pont); 2017. október 26-i Balgarska energiyna borsa ítélet (C-347/16, EU:C:2017:816, 31. pont).

18 2011. június 10-i Mohammad Imran végzés (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, 18 –22. pont).

56. Először is, személy szerint első látásra meglehetősen meglepne, ha a bizalomvédelem uniós jogi elve ténylegesen megakadályozná az ajánlatkérő szerveket abban, hogy bármikor is visszavonják a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményeket. Ez azt jelenti-e, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény közzétételét követően a közbeszerzési szerződést minden (megváltozott) körülmények között végig kell vinni?

57. Másodszor, amennyiben nem ez a helyzet, és a hatodik kérdés is ténylegesen felmerülne, azt a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlattevők más jogainak megsértéseként értékelnék valamely potenciális későbbi kártérítési kereset keretében.[19] E kérdések azonban ismételten csak nem képezik tárgyát a kérdést előterjesztő bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő eljárásnak.

b) A költségviselésről szóló határozatról

58. Végezetül, kérdésként merül fel a nemzeti eljárás költségeinek viselése. A kérdést előterjesztő bíróságnak akkor is határoznia kell a költségviselésről, ha visszavonták a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt. Következésképpen azzal lehet érvelni, hogy a nemzeti bíróság előtt – legalábbis a költségviselés kérdését illetően – továbbra is jogvita van folyamatban.

59. Álláspontom szerint e gondolatmenet nem fogadható el.

60. Először is, a *folyamatban lévő jogvita*[20] fogalmára vonatkozó általános megállapításokat mindig is úgy értelmeztem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett *kérdések terjedelme* és a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita között észszerű összefüggésnek (vagyis valójában nem biztos, hogy tökéletes megfelelésnek) kell lennie. A feltett kérdések tárgyának tehát valamelyest relevanciával kell rendelkeznie a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvita elbírálása szempontjából. Az e kereteken kívül eső (tehát hipotetikus) kérdések olyanok, amelyek függetlenül attól, hogy a Bíróság hogyan válaszolja meg azokat, nem hatnának ki a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogvita elbírálására.

61. A fentiek alapján nem látom be, hogy hat meglehetősen részletes olyan kérdés megválaszolása, amelyek mindegyikét folyamatban lévő közbeszerzési eljárás és az ahhoz kapcsolódó közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény felülvizsgálatára tekintettel tettek fel, miként bírna relevanciával a nemzeti bíróság előtti eljárásban felmerült költségek viselésében történő határozathozatal szempontjából az említett közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény visszavonását követően. Ez pusztán nemzeti jogi kérdés, és a Bíróságtól várt válaszok nem bírnak relevanciával a költségviselés még megválaszolatlan kérdését illetően.

62. Másodszor, általában véve – hacsak az adott ügyben felmerülő kérdések sajátos módon nem kapcsolódnak uniós jogértelmezési kérdéshez, amit ez esetben kellően ki kellene fejteni az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban – nem elegendő a Bíróság hatáskörének fenntartásához az, hogy a jogvita tárgyának megszűnését követően a költségviselésről továbbra is határozni kell.[21]

19 Lásd e tekintetben: 2017. július 26-i Persidera ítélet (C-112/16, EU:C:2017:597, 25. pont).

20 A fenti 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21 Az ezzel ellentétes érvelés meglehetősen abszurd következményekkel járna: mivel a nemzeti bíróságoknak minden esetben, még akkor is határozniuk kell a költségviselésről, ha a jogvita tárgya bármely okból megszűnik, a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyet soha nem lehet visszavonni, mivel a költségviselés kérdése minden esetben továbbra is fennáll a nemzeti bíróság előtt? A Bíróság tehát örökké érvényesen jár el függetlenül attól, hogy nemzeti szinten mi lesz az ügy sorsa?

63. A Bíróság hatásköre főszabály szerint megszűnik, ha a kérdést előterjesztő bíróság előtt már nincs folyamatban jogvita például amiatt, hogy a felperes az eljárás során elérte, amit akart, vagy a vitatott intézkedést az azt meghozó személy visszavonta, illetve ha megváltoztak a hatályos nemzeti rendelkezések.[22] Ilyen körülmények között úgy kell tekinteni, hogy a jogvitát rendezték. Nem releváns az, hogy a nemzeti bíróságnak még határoznia kell a költségviselés tárgyában.[23] Amennyiben nem a Bíróság feladata, hogy a jogvitát rendezze az uniós rendelkezések szóban forgó tényállásra történő alkalmazása révén, még kevésbé feladata az, hogy valamely megszűnt jogvitában felmerült költségek viseléséről határozzon. A költségviselésről szóló határozatot a nemzeti jog alapján tehát kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata meghozni.[24]

64. Természetesen van egy kivétel: *hacsak* a költségviselés nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő kérdése nem kapcsolódik a Bíróságtól kért uniós jogértelmezéshez. Valószínűleg két esetben ez a helyzet áll fenn.

65. Először is, a Bíróság természetesen hatáskörrel rendelkezik abban az esetben, ha az alapjogvita tárgyát történetesen a költségviselés képezi. Ilyen ténybeli háttér esetén az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság feladata minden olyan uniós jogi rendelkezés értelmezése, amely kifejezetten a bírósági eljárás költségeinek viselésével vagy általánosabban a hatékony bírói jogorvoslathoz való joggal foglalkozik.[25] Ezekben az ügyekben azonban a Bíróságnak az uniós jog olyan konkrétan megfogalmazott és összehangolt rendelkezéseit kell értelmeznie, amelyek a költségek elosztásáról vagy egyes esetekben azok felső korláthoz kötéséről rendelkeznek. Ez utóbbira példa az olyan rendelkezés, amelynek értelmében környezetvédelmi ügyekben a költségek „nem lehetnek mértéktelenül magasak”.[26]

66. Másodszor, olyan határesetek is léteznek, amelyekben a költségviselésről összehangolt uniós szabály nem rendelkezik, azonban a Bíróság elé terjesztett értelmezési vagy érvényességi kérdés egyértelműen kihat a költségviselés kérdésében történő határozathozatalra. Ekként értelmezem azt, hogy a Bíróság miért határozott úgy, hogy érdemi választ ad az Amt és társai ügyben.[27]

67. Az Amt és társai ügy tárgyát az ajánlatkérő szerv arra vonatkozó határozata képezte, hogy közbeszerzési eljárást indít Olaszország egyik tartományának területére vonatkozó helyi tömegközlekedési szolgáltatás odaítélésére. A nemzeti szabályozás nem tette lehetővé gazdasági szereplők számára, hogy jogorvoslati kérelmet terjesszenek elő az ajánlatkérő olyan közbeszerzési eljárással kapcsolatos határozataival szemben, amelyben nem vettek részt. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánta megtudni, hogy e gazdasági szereplők rendelkeznek-e kereshetőségi joggal az uniós jog alapján.

68. Az ajánlatkérő szerv az eljárás folyamatban léte alatt úgy határozott, hogy új törvény elfogadását követően nem folytatja a közbeszerzési eljárást. A kereset tárgya tehát formálisan megszűnt. A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem továbbra is elfogadható, és érdemben megválaszolta a kérdést. Ez érthető volt a szóban forgó ügy struktúrájára és a kérdést előterjesztő bíróság által feltett egyetlen kérdésre tekintettel: ellentétes-e az uniós joggal az olyan nemzeti jog, amely nem teszi lehetővé a közbeszerzési eljárásban részt nem vevő személyek számára, hogy megtámadják a közbeszerzési eljárással kapcsolatos dokumentumokat?

22 Lásd például: 2010. október 14-i Reinke végzés (C-336/08, nem tették közzé, EU:C:2010:604, 14. pont); 2013. június 27-i Di Donna ítélet (C-492/11, EU:C:2013:428, 27. pont).

23 Lásd például: 2010. október 14-i Reinke végzés (C-336/08, nem tették közzé, EU:C:2010:604, 15–16. pont).

24 2001. december 6-i Clean Car Autoservice ítélet (C-472/99, EU:C:2001:663, 27. pont).

25 Lásd még: Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok Amt Azienda Trasporti e Mobilità és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-328/17, EU:C:2018:542, 40–49. pont).

26 Újabb példákért lásd: 2018. október 17-i Klohn ítélet (C-167/17, EU:C:2018:833); 2018. március 15-i North East Pylon Pressure Campaign és Sheehy ítélet (C-470/16, EU:C:2018:185).

27 2018. november 28-i Amt Azienda Trasporti e Mobilità és társai ítélet (C-328/17, EU:C:2018:958; a továbbiakban: Amt és társai ítélet).

69. Az e kérdésre adott igenlő (vagy nemleges) válasz döntő volt annak a kérdésnek a rendezése szempontjából, hogy az alapeljárás felperesei – akik annak ellenére támadták meg a közbeszerzési dokumentációt, hogy nem vettek részt a közbeszerzési eljárásban – kötelesek-e az eljárás költségeit megtéríteni.

70. Ez az eset, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság egyetlen célzott kérdése döntő jelleggel bír a költségviselés még megválaszolatlan kérdését illetően, szembeállítható a jelen üggyel. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett, meglehetősen részletes hat kérdés tárgyát több közbeszerzési eljárási szabálynak a porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások Poste Italiane helyiségeiben történő ellátására való alkalmazhatósága képezi. Azok nem vetnek fel költségviselésre vagy általánosabban a felperesek által indított felülvizsgálati eljárás teljes költségének viselésére irányadó uniós szabályok értelmezésével kapcsolatos kérdéseket. Azok egyike sem vet fel olyan kérdést, amely közvetlenül kihatna a költségviselés tárgyában történő határozathozatalra. Közelebbről, a felperesnek a szóban forgó szerződési hirdetménnyel szembeni kereshetőségi joga nem vitatott. Ennélfogva nem látom be, hogy a fent felvázolt két esetben a Bíróság által a feltett hat részletes kérdésre adott *válasz*, *bármi is legyen annak a tartalma*, miként bírhatna relevanciával a jelen eljárás költségei viselésének kérdését illetően.

71. Következésképpen a jelen ügy körülményei között – mivel a jogvita tárgya (a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény) megszűnt, és jelenleg nincs folyamatban kártérítési kereset – az, hogy a költségviselés tárgyában még nem hoztak határozatot, nem lehet az egyedüli ok arra, hogy fenntartsák az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

72. Záró megjegyzésként készségesen elismerem, hogy a Bíróság által adandó válasznak a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő tényleges eljárás szempontjából vett relevanciája aligha kétoldalú és egyértelműen elkülönülő. Kétségtelen, hogy léteznek olyan ügyek is, amelyekben a Bíróság nagyobb fokú engedékenységet (vagy inkább nagyobb képzelőerőt) tanúsított azzal kapcsolatban, hogy az általa adott válasz pontosan miként bír majd relevanciával a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő konkrét jogvitát illetően.[28]

73. Bármi legyen is a helyzet, még annak elismerése esetén is, hogy kétoldalú egyértelműség helyett inkább a relevancia kontinuumáról van szó, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben feltett hat kérdés e kontinuum távolabb eső végén helyezkedik el. Az egyetlen fennmaradó kérdés ismételten csak az, hogy az említett kérdések miként bírnak relevanciával a nemzeti bíróság előtt *jelenleg folyamatban lévő jogvita hatályát* illetően. Azt a kellemetlen választ kell adni, hogy azok nem bírnak relevanciával.

74. Ebből az következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett egyik kérdést sem szükséges megválaszolni.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

75. A főtanácsnokoknak a Bíróság (teljes körű) segítésére irányuló küldetésükre (EUMSZ 252. cikk) tekintettel röviden foglalkozom a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek érdemével arra az esetre, ha a Bíróság nem osztaná a jelen ügy tényállása elbírálásának szükségességét (annak hiányát) illetően általam képviselt álláspontot. E kérdések érdemével azonban csak röviden, annyiban foglalkozom, amennyiben erre a jogvita tárgya megszűnésének hiányában szükség lett volna. Még ha a Bíróság el is bírálná érdemben az ügyet, nem szükséges a kérdést előterjesztő bíróság által feltett valamennyi kérdést megválaszolnia.

28 Újabb példáért lásd: 2019. október 1-jei Blaise és társai ítélet (C-616/17, EU:C:2019:800, 26–29. és 31–39. pont).

76. A kérdést előterjesztő bíróság hat kérdést tett fel. A kérdést előterjesztő bíróság valamennyi említett kérdés révén lényegében azt kívánja megtudni, hogy az uniós közbeszerzési szabályok, különösen pedig az ágazati irányelv és a közszektorra vonatkozó irányelv hatálya alá tartoznak-e a Poste Tutela által a Poste Italianéval való összeolvadása előtt közbeszerzési eljárásban kiírt szolgáltatások. [29]

77. Az első, a második és a negyedik kérdés (valamint részben a harmadik kérdés) tárgyát a Poste Italiane (és a Poste Tutela) közszektorra vonatkozó irányelv és az ágazati irányelv értelmében vett közjogi szervként történő jogi minősítése képezi. A harmadik és az ötödik kérdés tárgyát az ágazati irányelvnek az alapeljárásban szereplőhöz hasonló tevékenységekre való alkalmazhatósága képezi. A hatodik kérdés hatálya valamelyest homályos. Olyan általános kérdésként értelmezhető, amely arra vonatkozik, hogy a közbeszerzési eljárás megindítása révén az ajánlattevőknek milyen jogos elvárásai merülnek fel, és hogy ezen elvárások megakadályozzák-e a már közzétett hirdetmények visszavonását. [30] E kérdés akként is értelmezhető, hogy annak megválaszolására irányul, hogy az ajánlattevőknek felmerülnek-e jogos elvárásai abban az esetben, ha a közbeszerzési eljárás megszervezésére rendszerint nem köteles szerv saját kezdeményezésre közbeszerzési eljárást szervez.

78. A jelen ügy szempontjából – amelynek révén a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a szóban forgó tevékenységekre irányadók-e az uniós közbeszerzési szabályok, és ha igen, azok közül melyek – az ágazati irányelv alkalmazhatóságával összefüggésben teljes mértékben elegendő megválaszolni a harmadik és ötödik kérdést. Álláspontom szerint a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy tárgyát képező közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény kontextusában az ágazati irányelvet kellett volna a szóban forgó tevékenységekre alkalmazni.

1. A közszektorra vonatkozó irányelv és az ágazati irányelv hatályáról

79. A közszektorra vonatkozó irányelv és az ágazati irányelv hatályának meghatározása eltér egymástól. Ami azoknak az egyedi ügyben való alkalmazhatóságát illeti, a két eszköznek egymást kölcsönösen ki kell zárnia. [31]

80. A közszektorra vonatkozó irányelv hatálya elsősorban a személyi kör szempontjából nyert meghatározást. A közszektorra vonatkozó irányelv általánosan az ajánlatkérő szervekre, tehát közelebbről az állami, területi és települési hatóságokra és a közjogi intézményekre vonatkozik, [32] azok hivatalos jogállása és amiatt, hogy bizonyos típusú jogi személyeknek minősülnek.

81. Ezzel szemben az ágazati irányelv hatálya elsődlegesen *tárgyi szempontból*, a *tevékenységek jellegére* hivatkozással nyert meghatározást. [33] Ezeket a tevékenységeket az irányelv 8–14. cikke említi. E tevékenységek jelesül a hőenergia-, elektromosenergia- és vízellátást, a közlekedési szolgáltatásokat, a kikötőket és repülőtereket, valamint a postai szolgáltatásokat foglalják magukban.

29 A kérdést előterjesztő bíróság a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23 irányelvet is megemlíti. Nem látom be ugyanakkor, hogy ez utóbbi miként bírna relevanciával a jelen ügy szempontjából. Arra a valamelyest valószínűtlen esetre, amelyben a szóban forgó tevékenységeket történetesen koncesszió keretében végzik, az ágazati irányelv 5. cikke (4) bekezdésének utolsó albekezdése akként rendelkezik, hogy főszabály szerint „az árubeszerzést, építés-beruházási és szolgáltatási beszerzést *és koncessziót* egyaránt magában foglaló vegyes szerződések esetében a vegyes szerződéseket ezen irányelvvel összhangban kell odaítélni” (kiemelés tőlem).

30 Úgy tűnik, az Európai Bizottság így értelmezi azt a kérdést, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdései közül melyek maradnak relevánsak a szerződési hirdetmény visszavonása ellenére is (a fenti 50. pont).

31 A közszektorra vonatkozó irányelv 7. cikke. Lásd még az ágazati irányelv 5. cikkének (4) bekezdését és 6. cikkének (3) bekezdését.

32 Lásd a közszektorra vonatkozó irányelv 1. cikkének (2) bekezdését és 2. cikkének (1) bekezdését.

33 Lásd az ágazati irányelv 1. cikkének (2) bekezdését és 4. cikkének (1) bekezdését.

82. Az ágazati irányelv ugyanakkor kevésbé szigorú a személyi hatályát illetően. Az ágazati irányelv a „közszolgáltató ajánlatkérők” széles körére vonatkozik. Ez utóbbi kategória magában foglalja az ajánlatkérő szerveket, a közvállalkozásokat és a különleges vagy kizárólagos jogokat élvező vállalkozásokat.[34] Ez a tág személyi hatály az irányelv tárgyi hatályából logikusan következik. Ez utóbbi ugyanis a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazat szabályozására irányul. Ezekben a korábban állami monopóliumoknak minősülő ágazatokban jelenleg működő szervezetek azonban különböző jogi formákkal rendelkeznek, így a „hatály alá tartozó szervezeteket nem a jogállásuk alapján, hanem más szempontok szerint kell meghatározni”.[35]

83. E rendelkezésekből az következik, hogy az ágazati irányelv hatálya meglehetősen szigorúan van meghatározva. E koncepcionális eltérés fontosabb következményeinek egyike, hogy az ágazati irányelv keretében ezen okból kifolyólag nem alkalmazható a „fertőzéselméletként” ismert megközelítés.

84. A Bíróság ezt a megközelítést eredetileg a Mannesmann ítéletében[36] rögzítette. Az ügy tárgyát az Österreichische Staatsdruckerei (osztrák állami nyomda, a továbbiakban: ÖS) jogi minősítése képezte. Az ÖS az osztrák jog alapján korábban közvállalkozás volt, majd a kereskedelmi törvénykönyv értelmében vett kereskedővé vált. Az ÖS elsődlegesen a titoktartási vagy biztonsági intézkedéseket igénylő hivatalos közigazgatási dokumentumok előállításával volt megbízva. Az ÖS azonban könyv- és újságkiadáshoz hasonló más tevékenységeket is végzett. A Bíróság megállapította, hogy az ÖS az akkoriban hatályos, közszektorra vonatkozó irányelv értelmében vett közjogi szervnek minősül. Következésképpen az ÖS *valamennyi* tevékenysége az említett irányelv hatálya alá tartozott. Az ÖS kereskedelmi tevékenységei is a közszektorra vonatkozó irányelv hatálya alá tartozóknak minősültek *amiatt, hogy* az ÖS a közjogi szerv jogállásával rendelkezett.

85. Egy rövid metaforával élve, a közjogi szerv érintése Midász király érintéséhez hasonlóan valamennyi tevékenységére „rányomja bélyegét”, következésképpen e tevékenységek a közszektorra vonatkozó irányelv hatálya alá esnek (habár nem feltétlenül változnak át arannyá).

86. A Bíróság viszont ezt a gondolatmenetet nem terjesztette ki az ágazati irányelvre az Ing. Aigner ítéletben.[37] Az ügy a Fernwärme Wienre, egy olyan vállalkozásra vonatkozott, amelyet abból a célból hoztak létre, hogy ellássa fűtéssel Bécs városát. A vállalkozás egyidejűleg hűtőberendezések generáltervezését is végezte nagyobb ingatlanberuházások számára. E tevékenysége keretében más vállalkozásokkal versenyben állt. A Bíróság az ítéletében megerősítette, hogy az uniós közbeszerzési szabályokat valamennyi, az ajánlatkérő szerv által megkötött szerződésre alkalmazni kell, mivel a Fernawärme Wien történetesen „közjogi szervnek” is minősül. A Bíróság azonban különbséget tett a szóban forgó tevékenységek között: míg az ágazati irányelvben felsorolt tevékenységek ezen irányelvben rögzített szabályok hatálya alá tartoztak, a többi szerződés a közszektorra vonatkozó irányelv hatálya alá tartozik.

87. Következésképpen a közjogi szerv mint jogállás kiterjeszti az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazását a közszektorra vonatkozó irányelv hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre. Ezzel egyidejűleg azonban nem terjeszti ki a közszektorra vonatkozó irányelv potenciális alkalmazhatóságát azokra a tevékenységekre, amelyek kifejezetten az ágazati irányelv hatálya alá tartoznak. Ez utóbbi irányelv tárgyi hatálya tehát változatlan marad függetlenül attól, hogy a szóban forgó vállalkozás milyen jogállással rendelkezik. Hasonlóképpen, a fertőzéselmélet nem alkalmazandó az ágazati irányelv hatálya alá tartozó tevékenységekre és azok keretében.

88. Az ágazati irányelv tehát *lex specialis*, míg a közszektorra vonatkozó irányelv *lex generalis*. Az ágazati irányelvet *lex specialisként* szigorúbban kell alkalmazni.

34 Lásd az ágazati irányelv 4. cikkének (1) bekezdését.

35 Az ágazati irányelv (19) preambulumbekezdése.

36 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet (C-44/96, EU:C:1998:4).

37 2008. április 10-i Ing. Aigner ítélet (C-393/06, EU:C:2008:213, 28–30. pont).

2. „Postai szolgáltatások” az ágazati irányelv alapján

89. Tehát mire is terjed ki az ágazati irányelv szerinti postai szolgáltatások fogalma? A 13. cikk (1) bekezdése értelmében az ágazati irányelvet a postai szolgáltatások és a postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekre kell alkalmazni, feltéve hogy e szolgáltatásokat olyan ajánlatkérő nyújtja, amely postai szolgáltatásokat is nyújt.

90. Lefordítva, úgy tűnik, hogy e rendelkezés két kategóriát határoz meg: i. a (szűkebb értelemben vett) postai szolgáltatásokat; ii. az ágazati irányelv 13. cikke (2) bekezdésének c) pontjában felsorolt egyéb szolgáltatásokat, feltéve hogy teljesülnek a 13. cikk (1) bekezdésének b) pontjában rögzített feltételek. Az ágazati irányelv 13. cikke (1) bekezdésének beiktatása arra is egyértelműen utal, hogy nemcsak a szűkebb értelemben vett ilyen szolgáltatásokról van szó, hanem iii. a postai szolgáltatások nyújtásához *kapcsolódó tevékenységekről* vagy a 13. cikk (2) bekezdésének c) pontjában felsorolt egyéb szolgáltatásokról is.

91. Először is, a *postai szolgáltatások* jogalkotási szempontból a 13. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében pontosan olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és kézbesítését foglalják magukban, a „postai küldemények” fogalmát pedig a 13. cikk (2) bekezdésének a) pontja tartalmazza. A meghatározás mind az egyetemes szolgáltatás hatálya alá tartozó, mind pedig az annak hatályán kívül eső szolgáltatásokat magában foglalja.

92. Másodszor, a 13. cikk (2) bekezdésének c) pontjában szereplő meghatározás szerint a postai szolgáltatásoktól „eltérő szolgáltatások” „postaszolgálat-irányítási szolgáltatások (a feladást megelőző és az azt követő szolgáltatások, például a küldeményrendező szolgáltatások)”, valamint „[a 13. cikk (2) bekezdésének a) pontjában] nem szereplő postai küldeményekhez, így például címzés nélküli közvetlen küldeményhez kapcsolódó szolgáltatások”.

93. Harmadszor, mi a helyzet a postai szolgáltatások és postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások „nyújtásához kapcsolódó tevékenységek” fennmaradó vagy kiegészítő kategóriájával?

94. A Poste Italiane és az olasz kormány álláspontja szerint, mivel az ágazati irányelv kontextusában nem alkalmazható a „fertőzéselmélet”, az ágazati irányelv 13. cikkének hatályát szűken kell értelmezni. Az kizárólag az ágazati irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt két tevékenységtípusra vonatkozik.

95. Egyetértek az első állásponttal. Nem értek egyet a másodikkal.

96. A Bíróság által az Ing. Aigner ítéletben e tekintetben tett megállapítás jó szabálynak minősül. Az ágazati irányelv 13. cikkének helyes értelmezése azonban az, hogy annak hatálya nem annyira szűk, ahogyan arra a Poste Italiane és az olasz kormány hivatkozik.

97. Álláspontom szerint az ágazati irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében egyértelműen szerepel egy harmadik kategória is: a postai szolgáltatások nyújtásához *kapcsolódó tevékenységek*.

98. Először is, az ágazati irányelv 13. cikkének (1) bekezdése mellett az 1. cikkének (2) bekezdése is tartalmazza azt a megfogalmazást, hogy: „[e]zen irányelv értelmében beszerzés az építési beruházás, áruk vagy szolgáltatások egy vagy több közszolgáltató ajánlatkérő általi – árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló, a szerződés révén történő – megvásárlása az említett közszolgáltató ajánlatkérők által kiválasztott gazdasági szereplőktől, feltéve hogy az építési beruházást,

árukat vagy szolgáltatásokat a 8–14. cikkben felsorolt *valamely tevékenység folytatására szánták*”.[38] Mindkét fordulat arra utal, hogy e rendelkezés kiterjed nemcsak a szűk értelemben vett postai szolgáltatásokra, hanem a fő szolgáltatások lehetővé tételéhez szükséges más árukra vagy szolgáltatásokra is.

99. Másodszor, ugyanezt erősíti meg az ágazat logikája is. Joggal feltételezhető, hogy a szűk értelemben vett postai szolgáltatásokat (postai küldemények gyűjtése, feldolgozása, szállítása és kézbesítése) rendes esetben maguk a közszolgáltató ajánlatkérők nyújtanák. Meglehetősen meglepő lenne az a felfedezés, hogy valamely posta, különösen az egyetemes postai szolgáltató valójában nem maga kézbesíti a postai küldeményeket. Amennyiben viszont ezt követően – lényegében a Poste Italiane érvelésének megfelelően – azt kellene megállapítani, hogy a közbeszerzési eljárások igénybevételének kötelezettsége kizárólag a szűk értelemben vett postai szolgáltatásokhoz kapcsolódik, tartalmi szempontból kiüresedne a 13. cikk (1) bekezdésének a) pontja, valamint a 13. cikk (1) bekezdésének b) pontja. Ilyen esetben mire lehetne alkalmazni e rendelkezéseket?

100. Számomra tehát egyértelmű, hogy az ágazati irányelv 13. cikke a postai szolgáltatások nyújtásának *lehetővé tételét* szolgáló konkrét beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásnyújtásokra vonatkozik. Ahogyan azt a Bíróság megállapította, „ha [az ágazati irányelvben] meghatározott tevékenységek valamelyikét végző ajánlatkérő ezen tevékenység gyakorlása során árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés odaítélésére vagy tervpályázat szervezésére készül, akkor erre a szerződésre vagy tervpályázatra ezen irányelv rendelkezései irányadóak”.[39]

101. Általában véve tehát az ágazati irányelv hatálya alá tartoznak a gyakorlatban nemcsak azok a szerződések, amelyeket az irányelvben kifejezetten felsorolt tevékenységek valamelyikének a területén ítélnek oda, hanem azok a szerződések is, amelyek az ágazati irányelvben meghatározott tevékenységek gyakorlását szolgálják. Következésképpen amennyiben az ajánlatkérő által odaítélt szerződés az ajánlattevőnek az ágazati irányelvben felsorolt ágazatok keretében gyakorolt tevékenységeihez kapcsolódik, az említett irányelvben előírt eljárásokat kell alkalmazni erre a szerződésre.[40]

102. Ezt követően azonban az a kérdés kerül a középpontba, hogy meddig terjed az említett „kapcsolódó” vagy „lehetővé tétele érdekében” logika. Egyrészről, az biztosan nem annyira szűk, ahogyan azt a Poste Italiane állítja. Másrészről, az nem olyan tág, hogy az ágazati irányelven belül is valójában a fertőzéselmélet alkalmazását valósítsa meg.

103. Álláspontom szerint az ágazati irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő, „nyújtásához kapcsolódó tevékenységeket” leginkább úgy kell értelmezni, hogy azok minden olyan tevékenységet magukban foglalnak, amely *szükséges* a postai szolgáltatások nyújtásához, *vagy ahhoz rendszerint kapcsolódik*. Abban az értelemben szükségesek, hogy azok hiányában a postai szolgáltatások nem nyújthatók megfelelően. A „kapcsolódó” azonban ebben az értelemben olyan tevékenységeket is magában foglal, amelyek szigorú értelemben véve nem szükségesek, azonban rendszerint és szokás szerint az ilyen típusú szolgáltatások nyújtásához kapcsolódnak.

104. Álláspontom szerint az mindkét kategóriára kiterjed, mivel a kettő közötti határvonal néha igen elmosódott. Napjainkban természetesen a postai szolgáltatások nyújtásához igénybe vett elektromos energia, a posta kézbesítéséhez használt gépkocsi vagy motor, illetve a postásokat a közösség tagjai számára felismerhetővé tevő speciális ruházat mind a szükséges áru példáinak minősíthető.

38 Kiemelés tőlem.

39 2005. június 16-i Strabag és Kostmann ítélet (C-462/03 és C-463/03, EU:C:2005:389, 39. pont).

40 Lásd: 2005. június 16-i Strabag és Kostmann ítélet (C-462/03 és C-463/03, EU:C:2005:389, 41–42. pont); 2008. április 10-i Ing. Aigner ítélet (C-393/06, EU:C:2008:213, 56–59. pont); 2018. április 19-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-152/17, EU:C:2018:264, 26. pont).

Ugyanakkor már az utolsó példa is kétségbe vonható: tényleg szükséges-e a postai küldemények kézbesítéséhez, hogy a postások speciális egyenruhával rendelkezzenek? Azzal lehet ugyanis érvelni, hogy a csinos egyenruha szigorú értelemben véve nem szükséges a postai küldemények tényleges kézbesítéséhez. A postások természetesen farmerben és pólóban is el tudják végezni ezt a munkát.

105. Ebből az okból kifolyólag a „kapcsolódó” kifejezés nemcsak azt foglalja magában, ami szigorú értelemben véve *technikailag szükséges*, hanem azt is, *ami ahhoz rendszerint kapcsolódik*. A gépjármű-biztosításhoz, az újság- és lapárusításhoz vagy a postahivatal előterében masszázsszalon nyitásához hasonló, a postai szolgáltatások nyújtásához nem kapcsolódó tevékenységek tehát valószínűleg nem minősülnek a postai szolgáltatások formális nyújtásához kapcsolódó tevékenységeknek. [41]

106. Ezenfelül nyilvánvalóan a nemzeti bíróságok feladata annak eldöntése, hogy a konkrét ügy tényállása alapján a szóban forgó konkrét árubeszerzés vagy tevékenység rendszerint postai szolgáltatások vagy postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások nyújtásához kapcsolódik-e. A logika a manapság általában a postai szolgáltatások megfelelő nyújtását alkotónak vélt csomag megragadása.

3. A jelen ügyre történő alkalmazás

107. A jelen ügy tárgyát porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatásoknak a Poste Italiane és a cégcsoportba tartozó más társaságok helyiségeiben történő ellátása képezi. Az ágazati irányelv hatálya alá tartoznak-e ezek a tevékenységek?

108. A felperesek álláspontja szerint, még ha maguk közvetlenül nem is nyújtanak postai szolgáltatásokat, a szóban forgó szolgáltatások szükségesek és/vagy az ágazati irányelv 13. cikkében említett tevékenységek gyakorlásához kapcsolódnak, amennyiben azok lehetővé teszik az egyetemes szolgáltatáshoz tartozó tevékenységek gyakorlását. Az egyetemes szolgáltatás nyújtásának helyéül szolgáló helyiségek hatékony üzemeltetését gondnokok és őrök is biztosítják.

109. A Poste Italiane álláspontja szerint a szóban forgó tevékenységek nem tartoznak az ágazati irányelvben felsorolt tevékenységek közé. A szóban forgó tevékenységek nem kapcsolódnak olyan szolgáltatásokhoz, amelyek a közjogi szabályok alkalmazását indokolják, mivel nem posta gyűjtését és kézbesítését magában foglaló szolgáltatásból állnak. A szóban forgó tevékenységek nem járulékosak a postai szolgáltatásokhoz képest, mivel azok nem szükségesek e szolgáltatások nyújtásához. A porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatás a Poste Italiane által nyújtott valamennyi szolgáltatástípus szempontjából kiegészítő jellegű és transzverzális tevékenység. A szóban forgó tevékenységekkel érintett helyiségeket egyidejűleg adminisztrációs irodaként és központi irodaként használják pénzügyi szolgáltatásokhoz. Hasonlóképpen, a szóban forgó szolgáltatásokat a cégcsoport egészének részét képező társaságok, ezáltal olyan társaságok részére nyújtják, amelyek nem nyújtanak postai szolgáltatásokat (például a PostePay S. A., amely pénzforgalmi szolgáltatásokra, digitális szolgáltatásokra és mobiltelefonokra szakosodott, vagy a biztosítási szolgáltatásokat nyújtó Poste Vita részére).

110. Az Európai Bizottság álláspontja szerint az ágazati irányelvet olyan szolgáltatásokra kell alkalmazni, amelyek funkcionálisan kapcsolódnak a kifejezetten ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatásokhoz. A jelen ügyben a szóban forgó szolgáltatásokhoz ugyanazokat a helyiségeket használják, mint a postai szolgáltatások nyújtása esetén. Amellett, hogy nem releváns, hogy e helyiségeket pénzügyi műveletekre is használják, az ágazati irányelv alkalmazandóságának megállapítása céljából a szóban forgó szolgáltatások és a postai szolgáltatások közötti funkcionális kapcsolat intenzitásának fokát is meg kell állapítani.

41 Habár nem kétséges, hogy ez kellemes lenne ez utóbbi tevékenységet illetően.

111. Lényegében egyetértek a felperesekkel és az Európai Bizottsággal. Kétségtelen, hogy a szóban forgó tevékenységek az ágazati irányelv hatálya alá tartoznak, amennyiben azok szükségesek a postai szolgáltatások megfelelő nyújtásához, tehát az ágazati irányelv 13. cikke értelmében vett postai szolgáltatás nyújtásához kapcsolódnak.

112. Először is, a Poste Italiane (és a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény kiadásának időpontjában a Poste Tutela is) az ágazati irányelv *személyi* hatálya alá tartozik. Habár a felek írásbeli és szóbeli észrevételeikben hosszasan vitatták a Poste Italiane jogi természetét, az ágazati irányelv alkalmazhatóságához nem szükséges annak megállapítása, hogy a Poste Italiane „közjogi szervnek" minősül-e.

113. Elegendő megjegyezni, hogy a Poste Italiane megfelel a „közvállalkozásnak" minősítés ágazati irányelv 4. cikke (2) bekezdésében rögzített feltételeinek. Mivel a Poste Italiane részvényeinek többsége az állam vagy államhoz kapcsolódó szervek tulajdonát képezi,[42] vélelmezhető, hogy az állam meghatározó befolyást gyakorol a Poste Italiane felett. Következésképpen a Poste Italiane az ágazati irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közvállalkozásnak minősül.

114. Másodszor, a szóban forgó szolgáltatások az ágazati irányelv *tárgyi* hatálya alá tartoznak. Álláspontom szerint a porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások Poste Italiane helyiségeiben történő ellátása szükséges a postai szolgáltatások megfelelő teljesítéséhez. A fenti általános megállapításokhoz hasonlóan[43] természetesen meg lehetne vitatni, hogy e konkrét szolgáltatások szűk értelemben véve szükségesek-e a postai szolgáltatások nyújtásához.[44] Azok azonban *rendszerint* bizonyosan *kapcsolódnak* az ilyen szolgáltatások nyújtásához, és ebben az értelemben azokkal *kapcsolatosak*.

115. E tekintetben nem bír jelentőséggel az, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat nemcsak postahivataloknak, hanem a nyilvánosság előtt nyitva nem álló adminisztrációs irodák részére, valamint olyan helyiségekben is nyújtják, amelyek pénzügyi vagy biztosítási szolgáltatások nyújtását szolgálják.

116. Először is, még ha az adminisztrációs irodák rendszerint nem is állnak nyitva a nyilvánosság – a postai szolgáltatások igénybe vevői – előtt, az, hogy ezekben az irodákban a postai szolgáltatásokra vonatkozó szabályzatokat fogadnak el és hajtanak végre, azt jelenti, hogy azok egyszerűen részét képezik a postai szolgáltatásoknak. Ez bizonyos szempontból kibővítése a Poste Italiane azon érvének, amely szerint a postai szolgáltatások ténylegesen a postai küldemények fizikai kezelését foglalják magukban. A postai szolgáltatások azonban szükség esetén az e szolgáltatások irányítását és tervezését is magukban kell, hogy foglalják: a postai szolgáltatásokat nem spontán nyújtják.

117. Másodszor, ami a Poste Italiane által nyújtott egyéb szolgáltatástípusokat illeti, azokat valószínűleg a postai szolgáltatásokéval egyező helyiségekben nyújtják. A szóban forgó tevékenységek és a postai szolgáltatások közötti funkcionális kapcsolat hiányának megállapításához minden esetben bizonyítani kell, hogy e tevékenységeket *kizárólag* olyan helyiségekre vették igénybe, amelyek közvetlenül vagy közvetve nem kapcsolódnak a postai szolgáltatásokhoz.

118. Harmadszor, az ágazati irányelv 5. cikkének (4) bekezdése valójában nem irányozza elő, hogy átfedés lehet olyan esetekben, amelyekben a közszolgáltató ajánlatkérők úgy döntenek, hogy egyetlen szerződést ítélnek oda (a postai és nem postai szolgáltatásokra vonatkozóan). Ezekben az esetekben azonban az ágazati irányelv az ebből következő *egyetlen vegyes szerződésre* vonatkozik.

42 A jelen indítvány fenti 17. pontja.

43 A jelen indítvány fenti 101–103. pontja.

44 Az ilyen kifogást azonban ténylegesen minden olyan tevékenységre tekintettel fel lehetne hozni, amely észszerű értelmezés esetén rendszerint a postai szolgáltatások szükséges részének tekinthető. Természetesen a postai szolgáltatásokat talán elektromos áram hiányában (a postahivatalok gyertyás kivilágításával), gépkocsik nélkül (a postások gyalogolhatnak is) vagy akár takarítási szolgáltatások nélkül (a szeméthalmok adott esetben fizikailag nem akadályozzák meg az ügyfeleket abban, hogy a postahivatalokban a pulthoz férhessenek) is lehet nyújtani.

119. Az átfedés azonban nem elkerülhetetlen. Az a közszolgáltató ajánlatkérő arra vonatkozó döntésének következménye, hogy ilyen módon jár el, és az összes ilyen szolgáltatást egy szerződésbe foglalja bele. A 6. cikk (1) bekezdése ugyanis lehetővé teszi a közszolgáltató ajánlatkérők számára, hogy külön szerződéseket ítéljenek oda annak elkerülése érdekében, hogy a Poste Italiane minden – kétségtelenül egymástól eltérő – tevékenységére az eltérés mértékétől függetlenül, differenciálatlanul alkalmazzák az ágazati irányelvet.

120. Összefoglalva, az ágazati irányelv alkalmazásának logikája bizonyos szempontból ellentétes azzal, amit a Poste Italiane láthatólag állít. Az ágazati irányelv alkalmazhatósága ugyanis kikerülhető azzal, ha a közszolgáltató ajánlattevő úgy dönt, hogy az összes tevékenységre, köztük a postai szolgáltatásokra transzverzálisan alkalmazandó egyetlen vegyes szerződésre történő ajánlattétel helyett külön szerződéseket ítél oda az egyes önálló tevékenységekre vonatkozóan. Mindazonáltal az ágazati irányelv alkalmazhatósága nem kerülhető ki a vegyes szerződésre történő ajánlattétellel, majd azt követően annak megállapításával, hogy mivel e szerződés egyes részei az irányelv hatályán kívül esnek, ezért a teljes szerződés az irányelv hatályán kívül esik.

V. Végkövetkeztetés

121. Javaslatom szerint nem szükséges megválaszolni a Tribunale Amministrative Regionale per il Lazio (tartomány közigazgatási bíróság, Lazio, Olaszország) által feltett kérdéseket.