A BÍRÓSÁG VÉGZÉSE (kilencedik tanács)

2020. február 6.*

„Előzetes döntéshozatal – A Bíróság eljárási szabályzatának 99. cikke – Közbeszerzési szerződések – 2014/24/EU irányelv – A 12. cikk (3) bekezdése – A közbeszerzési szerződéseket az »in house« szerződésekkel szemben előnyben részesítő nemzeti jogszabály – A tagállamoknak a szolgáltatásnyújtás módjának megválasztására vonatkozó szabadsága – Korlátok – Az ajánlatkérő szerv azon lehetőségét kizáró nemzeti szabályozás, hogy az ajánlatkérő szervek tulajdonában lévő valamely szervezet tőkéjében olyan részesedést szerezzen, amely nem alkalmas e szervezet irányításának vagy vétójognak a biztosítására”

A C-89/19–C-91/19. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott három előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyeket a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2019. február 5-én érkezett, 2018. november 8-i határozataival terjesztett elő

a **Rieco SpA**

és

a **Comune di Lanciano**,

az **Ecolan SpA** (C-89/19),

a **Comune di Ortona**,

az **Ecolan SpA** (C-90/19),

a **Comune di San Vito Chietino**,

az **Ecolan SpA** (C-91/19)

között,

a **Comune di Ortona** (C-89/19),

a **Comune di Treglio** (C-89/19),

az **Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)**

részvételével folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (kilencedik tanács),

* Az eljárás nyelve: olasz.

tagjai: S. Rodin tanácselnök, D. Šváby (előadó) és N. Piçarra bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Rieco SpA képviseletében T. Marchese, S. Colombari és A. Ranieri avvocati,

– az Ecolan SpA képviseletében M. Zoppolato avvocato,

– a Comune di Lanciano képviseletében V. Antonucci avvocato,

– az észt kormány képviseletében N. Grünberg, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében S. Jiménez García és M. J. García-Valdecasas Dorrego, meghatalmazotti minőségben,

– a litván kormány képviseletében K. Dieninis és R. Butvydytė, meghatalmazotti minőségben,

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

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint a Bíróság az eljárási szabályzatának 99. cikke alapján, indokolt végzéssel határoz,

meghozta a következő

Végzést

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) 12. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkoznak.

2 E kérelmeket elsőként az egyrészről a Rieco SpA, másrészről a Comune di Lanciano (Lanciano önkormányzata, Olaszország) és az Ecolan SpA között, másodszor az egyrészről a Rieco SpA, másrészről a Comune di Ortona (Ortona önkormányzata, Olaszország) és az Ecolan között, harmadszor az egyrészről a Rieco SpA, másrészről a Comune di San Vito Chietino (San Vito Chietino önkormányzata, Olaszország) és az Ecolan között, az említett önkormányzatok részére nyújtott városi köztisztasági szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződésnek az Ecolan részére történő közvetlen odaítélése tárgyában folyamatban lévő három jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2014/24 irányelv

3 A 2014/24 irányelv (1), (5), (31) és (32) preambulumbekezdése kimondja:

„(1) A közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az [EUM]-Szerződés alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Ugyanakkor a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések tekintetében a nemzeti közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell megállapítani annak érdekében, hogy az említett elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek, és a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.

[…]

(5) Emlékeztetni kell arra, hogy ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi a tagállamokat arra, hogy alvállalkozásba adják vagy kiszervezzék azon szolgáltatások nyújtását, amelyeket maguk kívánnak nyújtani, illetve amelyeket az ezen irányelv szerinti közbeszerzési szerződésektől eltérő módon kívánnak megszervezni. A törvényi vagy rendeleti előírások, illetve munkaszerződések alapján történő szolgáltatásnyújtás nem tartozik ennek az irányelvnek a hatálya alá. Néhány tagállamban ilyen szolgáltatásnak minősülnek például egyes közigazgatási és kormányzati szolgáltatások, mint például a végrehajtói és törvényhozói szolgáltatások, illetve egyes közösségi szolgáltatások, mint például a külügyekkel kapcsolatos szolgáltatások, az igazságügyi szolgáltatások vagy a kötelező társadalombiztosításhoz kötődő szolgáltatások.

[…]

(31) Jelentős a jogbizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy a közszférába tartozó szervezetek közötti szerződésekre milyen mértékben vonatkozzanak a közbeszerzési szabályok. A tagállamok – sőt az ajánlatkérő szervek is – eltérően értelmezik az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Ezért szükséges annak tisztázása, hogy a közszférán belül kötött szerződésekre mely esetekben nem alkalmazandók a közbeszerzési szabályok.

E kérdés tisztázását az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatában meghatározott elveknek kell vezérelniük. Önmagában az a tény, hogy egy megállapodásban mindkét fél közjogi hatóság, nem zárja ki a közbeszerzési szabályok alkalmazását. A közbeszerzési szabályok alkalmazása ugyanakkor nem képezheti akadályát annak, hogy a hatóságok saját forrásaik felhasználásával lássák el a rájuk bízott közszolgáltatási feladatokat, amibe beletartozik a más hatóságokkal folytatott együttműködés lehetősége is.

Biztosítani kell, hogy a mentesített közszférabeli szervek közötti együttműködés ne eredményezze a verseny torzulását a magánszféra gazdasági szereplői viszonylatában, amennyiben valamely magánszolgáltatót versenyelőnyhöz juttat versenytársaihoz képest.

(32) A kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személyeknek odaítélt közbeszerzési szerződésekre nem kell alkalmazni az ebben az irányelvben előírt eljárásokat, amennyiben az ajánlatkérő szerv az érintett jogi személy fölött olyan kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorol, amely a saját részlegei fölötti kontrollhoz [helyesen: irányításhoz] hasonló, feltéve, hogy a kontrollált [helyesen: az

irányított] jogi személy a tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt [helyesen: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ezen ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] más jogi személyek által rá bízott feladatok teljesítésével összefüggésben végzi, függetlenül attól, hogy ki a szerződésteljesítés kedvezményezettje.

E mentesség nem terjedhet ki az olyan helyzetekre, amikor a magánszférához tartozó gazdasági szereplő közvetlen részesedéssel rendelkezik a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy tőkéjében, mivel ilyen esetben a közbeszerzési szerződés versenyeljárás nélküli odaítélése a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személyben tőkerészesedéssel bíró magánszférabeli gazdasági szereplőt indokolatlan előnyhöz juttatná versenytársaival szemben. Tekintettel azonban a kötelező tagságot előíró közjogi intézmények egyéni sajátosságaira – azaz például a bizonyos közszolgáltatások irányításáért vagy gyakorlásáért felelős szervezetek esetében – nem helyénvaló, hogy ez a rendelkezés alkalmazandó legyen az olyan helyzetekben, amikor valamely, a Szerződésekkel összhangban lévő nemzeti jogalkotási rendelkezés írja elő, hogy egyes magánszférabeli gazdasági szereplőknek részesedéssel kell rendelkezniük az ellenőrzött [helyesen: az irányított] jogi személy tőkéjében, feltéve, hogy az adott részesedés nem kontrolláló [helyesen: irányító] és nem blokkoló részesedés, és nem jár az ellenőrzött [helyesen: az irányított] jogi személy döntéseire nézve meghatározó befolyással. Egyértelművé kell tenni továbbá, hogy jelen összefüggésben csak a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy tőkéjében való közvetlen magánrészesedés bír meghatározó jelentőséggel. Az tehát, ha a kontrollt [helyesen: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv vagy szervek tőkéjében magánrészesedés áll fenn, nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személynek az ezen irányelv által előírt eljárások nélkül ítéljenek oda közbeszerzési szerződéseket, mivel a szóban forgó részesedések nem gátolják a magánszférához tartozó gazdasági szereplők közötti versenyt.

Szintén világossá kell tenni azt, hogy az ajánlatkérő szerveknek – így többek között közjogi intézményeknek –, amelyekben magántőke-részesedés is fennállhat, jogában kell, hogy álljon a horizontális együttműködésre vonatkozó mentesség igénybevétele. Következésképpen, amennyiben a horizontális együttműködéssel kapcsolatos összes egyéb feltétel teljesül, a horizontális együttműködésre vonatkozó mentességnek ki kell terjednie az ilyen ajánlatkérő szervekre is, feltéve, hogy a szerződés megkötésére kizárólag ajánlatkérő szervek között kerül sor.”

4 Az említett irányelvnek „A közszférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések” című 12. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az ajánlatkérő szervek által egy másik, a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó jogi személynek odaítélt közbeszerzési szerződés nem tartozik az ezen irányelv hatálya alá az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz [helyesen: az irányításhoz], amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol;

b) a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt [helyesen: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja [helyesen: irányítása] alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

c) nincs közvetlen magántőke-részesedés a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személyben az olyan nem kontrolláló [helyesen: irányítást nem biztosító] és nem blokkoló jellegű magántőke-részesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy felett.

[…]

(3) Azon ajánlatkérő szerv, amely nem gyakorol az (1) bekezdés szerinti kontrollt [helyesen: irányítást] a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó valamely jogi személy felett, ezen irányelv rendelkezéseinek az adott jogi személyre történő alkalmazása nélkül is odaítélhet közbeszerzési szerződést az említett jogi személynek az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együtt olyan kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorol az adott jogi személy felett, amely hasonló a saját szervezeti egységei felett gyakorolt kontrollhoz [helyesen: irányításhoz];

b) az érintett jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

c) nincs közvetlen magántőke-részesedés a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személyben az olyan nem kontrolláló [helyesen: irányítást nem biztosító] és nem blokkoló jellegű magántőke-részesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy felett.

Az első albekezdés a) pontja alkalmazásában az ajánlatkérő szervek akkor gyakorolnak közös kontrollt valamely jogi személy felett az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén [helyesen: együttes irányítást valamely jogi személy felett, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek]:

i. a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy döntéshozó szerveiben minden részt vevő ajánlatkérő szerv képviselteti magát. A képviseletet ellátó egyes személyek képviselhetnek több vagy minden részt vevő ajánlatkérő szervet;

ii. az említett ajánlatkérő szervek képesek közösen döntő [helyesen: meghatározó] befolyást gyakorolni a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy stratégiai céljaira és jelentős döntéseire; és

iii. a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személynek nincsenek olyan érdekeltségei, amelyek ellentétesek a kontrolláló [helyesen: az irányítást gyakorló] ajánlatkérő szervek érdekeltségeivel;

[…]”

Az olasz jog

5 A 2012. december 17-i legge n. 221 – Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (az ország növekedésére vonatkozó egyéb sürgős intézkedésekről szóló, 2012. október 18–i 179. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet módosításáról és törvényi szintre emeléséről szóló 221. sz. törvény; a GURI 2012. december 18–i 294. számának rendes melléklete, 1. o.) 34. cikkének (20) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az európai uniós jog, a gazdasági szereplők közötti egyenlőség és az ügyvezetés szabályai tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint az érintett jogalanyok megfelelő tájékoztatása céljából a szolgáltatási szerződést az e célból készített, a szerződést odaítélő szervezet honlapján közzétett jelentés alapján kell odaítélni; e jelentés ismerteti az indokokat, és kifejti, hogy az európai uniós jog által az odaítélési forma tekintetében előírt feltételek teljesülnek, továbbá meghatározza a közszolgáltatási és egyetemes szolgáltatási kötelezettségek pontos tartalmát, adott esetben a gazdasági ellentételezés megjelölése mellett.”

6 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblicinek (a közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyvről szóló felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. április 19-i 91. számának rendes melléklete, a továbbiakban: közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyv) „A koncessziók, a közbeszerzési szerződések, valamint a közjogi szervezetek és az ajánlatkérő szervek között a közszférában létrejött megállapodások kizárására vonatkozó közös elvek” című 5. cikkének (4) és (5) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(4) Az ajánlatkérő szerv vagy ajánlatkérő jogalany a jelen törvénykönyv alkalmazását mellőzve ítélhet oda valamely közbeszerzési szerződést vagy koncessziót, ha [az *in house* odaítélések általános keretét meghatározó] (1) bekezdésben előírt feltételek teljesülnek, az együttes irányítás esetét is ideértve.

(5) Az ajánlatkérő szervek vagy az ajánlatkérő jogalanyok együttes irányítást gyakorolnak valamely jogi személy felett, amennyiben valamennyi alábbi feltétel teljesül:

a) az irányított jogi személy döntéshozó szervei a részt vevő összes résztvevő ajánlatkérő szerv, illetve ajánlatkérő jogalany képviselőiből állnak. Az egyéni képviselők valamennyi ajánlatkérő szervet vagy ajánlatkérő jogalanyt, vagy többüket képviselhetik;

b) ezen ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérő jogalanyok képesek együttesen meghatározó befolyást gyakorolni ezen jogi személy stratégiai céljaira és jelentős döntéseire;

c) az irányított jogi személynek nincsenek olyan érdekei, amelyek ellentétesek a felette irányítást gyakorló ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérő jogalanyok érdekeivel.”

7 E törvénykönyvnek „Az *in house* odaítélésekre vonatkozó különös szabályozás” címet viselő 192. cikke (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervek a piacon versenyfeltételek mellett rendelkezésre álló szolgáltatásokra vonatkozó szerződés *in house* odaítélése céljából – a szolgáltatás tárgyára és értékére figyelemmel – előzetesen értékelik az *in house* jogalanyok ajánlatának gazdasági alkalmasságát, és az odaítélési határozat indokolásában közlik a piac igénybevétele mellőzésének indokait, közlik továbbá, hogy a választott eljárási forma az egyetemesség és a társadalmi kapcsolatok, a hatékonyság, a gazdaságosság és a szolgáltatás minőségének, valamint az állami források optimális felhasználásának céljára is tekintettel milyen előnyökkel jár a köz javára.”

8 A 2016. augusztus 19-i decreto legislativo n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (a köztőkével működő társaságokra vonatkozó szabályozás egységes szövegéről szóló, 175. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. szeptember 8-i 210. száma; a továbbiakban: 175/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) „Állami társaságokban fennálló részesedések megszerzése és kezelése révén követhető célok” című 4. cikkében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A hatóságok közvetlenül vagy közvetett módon nem hozhatnak létre olyan társaságokat, amelyek a hatóságok saját intézményi céljainak megvalósításához nem feltétlenül szükséges termelési és szolgáltatási tevékenységeket végeznek, továbbá ilyen társaságokban még kisebbségi részesedést sem szerezhetnek vagy tarthatnak fenn.

(2) Az (1) bekezdésben említett korlátok között a közigazgatási szervek közvetlenül vagy közvetve társaságokat alapíthatnak vagy társaságokban részesedéseket szerezhetnek, illetve tarthatnak fenn kizárólag az alábbi tevékenységek végzése céljából:

a) általános érdekű szolgáltatás nyújtása, az e szolgáltatások célját szolgáló hálózatok és berendezések kivitelezését és működtetését is beleértve;

[…]

(4) Az *in house* társaságok kizárólagos célját a (2) bekezdés a) pontjában […] szereplő egy vagy több tevékenység képezi. A 16. cikkben előírtak kivételével, e társaságok döntően az őket létrehozó, a tőkéjükben részesedéssel rendelkező vagy [az odaítélések tárgyában] határozó jogalanyokkal működnek együtt."

9 E felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet „*In house* társaságok" című 16. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az *in house* társaságok részére csak akkor ítélhetnek oda közvetlenül közbeszerzési szerződéseket a felettük hasonló irányítást gyakorló hatóságok vagy a felettük együttes hasonló irányítást gyakorló egyes hatóságok, ha e társaságokban nem áll fenn magánrészesedés, kivéve azt, amelyet jogszabály ír elő, és olyan formát ölt, amely nem biztosít irányítást vagy vétójogot, és nem gyakorol meghatározó befolyást az irányított társaságra.

[…]

(7) Az e cikkben említett társaságok kötelesek az építési beruházásokat, árukat és szolgáltatásokat a [közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyvben] előírt szabályoknak megfelelően beszerezni az [e törvénykönyv] 5. és 192. cikkében foglalt rendelkezések sérelme nélkül."

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-89/19. sz. ügy

10 Az Ecolan, amely települési hulladék ártalmatlanításával foglalkozik, olyan „in house" társaság, amelynek a tőkéje teljes egészében Chieti tartomány (Olaszország) 53 önkormányzatának tulajdonában áll, amelyek közé tartozik az e tőkében 21,69%-os részesedéssel rendelkező Lanciano település is.

11 A Rieco a Lanciano település köztisztasági szolgáltatásainak üzemeltetésére vonatkozó szerződés odaítélésében érdekelt gazdasági szereplőként a Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Abruzzo tartományi közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt azon különböző jogi aktusok – köztük Lanciano városi tanácsa 2017. május 29–i határozatának (a továbbiakban: vitatott határozat) – megsemmisítése iránti keresetet nyújtott be, amelyek közvetlenül az Ecolan részére ítélték oda a hulladékgyűjtési és –újrahasznosítási központok üzemeltetését is magában foglaló higiéniai szolgáltatásra vonatkozó szerződést.

12 A Rieco azt állította, hogy a Lanciano település köztisztasági szolgáltatásaira vonatkozó szerződés Ecolan részére történő közvetlen odaítélése sérti az „in house" odaítélés vagy az együttes hasonló irányítási rendszerben történő odaítélés feltételeit.

13 2018. január 12-i ítéletével a Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Abruzzo tartományi közigazgatási bírósága) elutasította a Rieco keresetét, amely ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország).

14 Először is, a Rieco azt kifogásolja, hogy a Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Abruzzo tartományi közigazgatási bírósága) megsértette a közbeszerzési szerződésekről szóló törvénykönyv 192. cikkének (2) bekezdését azzal, hogy a vitatott határozatban nem fűzött jogkövetkezményeket ahhoz, hogy az alapügy tárgyát képező szerződés közvetlen odaítélését megelőzően elmaradt annak tényleges értékelése, hogy közbeszerzési szerződés ajánlattételi eljárás keretében történő közvetlen odaítélése helyett „in house" odaítélésre is lehetőség van.

15 A Consiglio di Stato (államtanács) első ránézésre úgy véli, hogy a vitatott döntés sérti a közbeszerzési kódex 192. cikkének (2) bekezdését, amely a 175/2016 sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 16. cikkének (7) bekezdése értelmében az Ecolan esetében is alkalmazandó abban az esetben, ha az nem fejti ki megfelelően az „in house” odaítélését igazoló indokokat. A közbeszerzési kódex 192. cikkének (2) bekezdése ugyanis a piacon rendelkezésre álló szolgáltatások „in house” odaítélését olyan kettős feltételnek rendeli alá, amely nem követelmény az ugyanezen szolgáltatások egyéb odaítélési módjai, különösen az ajánlati felhívás és a közigazgatási szervek közötti horizontális együttműködés egyéb formái esetében. Először is az ajánlatkérő köteles igazolni azokat a körülményeket, amelyek a közbeszerzési eljárás igénybevételének kizárásához vezettek. E feltétel az „in house” odaítélés másodlagos és maradványjellegéből következik, amelyhez csak annak bizonyítása esetén lehet folyamodni, hogy egyrészről olyan releváns „piaci hiányosság” áll fenn, amely „az egyetemesség és a társadalmi kapcsolatok, a hatékonyság, a gazdaságosság és a szolgáltatás minőségének, valamint az állami források optimális felhasználásának célját” érintő, előrelátható mulasztásokhoz kapcsolódik, másrészt pedig annak, hogy az „in house” jogalany orvosolná ezt a hiányosságot. Másodszor, az ajánlatkérő szervnek meg kell jelölnie azokat az előnyöket, amelyekkel számára az „in house” odaítélés jár, jóllehet ennek bizonyítása közbeszerzési szerződés odaítélése esetén nem szükséges.

16 Ezenkívül, a közbeszerzési eljárás főszabálya alóli kivételek további korlátozása érdekében a Corte costituzionale (alkotmánybíróság, Olaszország) által 2010. november 17-én hozott ítélet lehetővé tette az olasz jogalkotó számára, hogy „a közvetlen odaítélést illetően [az uniós] jogban előírtakhoz képest szélesebb körű korlátozásokat” is előírjon. 2013. március 20–i ítéletében ugyanez a bíróság azt is kimondta, hogy a szervezetek közötti hatáskör-átruházás útján történő odaítélés „a közbeszerzési […] eljárás keretében harmadik személyek javára történő odaítélés általános szabályához képest kivételnek” minősül.

17 A Consiglio di Stato (államtanács) kételkedik abban, hogy e megszorító megközelítés, amely Olaszországban az „in house” odaítélésekkel szemben több mint tíz éve érvényesül, megfelel az uniós jognak, különösen a hatóságok igazgatási szabadságának a koncessziós szerződések odaítéléséről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.) 2. cikkében kimondott elvével. E tekintetben egyrészről a közjogi jogi személyek önrendelkezési szabadságának elve, másrészről a piaci verseny közbeszerzési eljárások és koncessziók tekintetében történő teljes körű érvényesülésének elve kerülhet összeütközésbe egymással.

18 Amennyiben elismerjük, hogy az „in house” odaítélés jellegéből eredően az internalizálás és az önellátás egyik jellemző formája, ezen odaítélés nem egy maradványjellegű kivételt, hanem alapvető választási lehetőséget jelent, amely egy tekintet alá esik a közbeszerzési eljárás keretében harmadik személyek javára történő odaítéléssel. Ebből következik, hogy valamely szerződés közbeszerzési eljárás útján történő odaítélését nem lehet eleve előnyben részesíteni.

19 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az uniós jogban az „in house” odaítélések nem játszanak alárendelt szerepet a közbeszerzési eljárásban történő odaítélésekhez képest. Ellenkezőleg, egyfajta logikai előzményét képezik a hatóság által az érdekkörébe tartozó szolgáltatások önellátás vagy kiszervezés útján történő nyújtására vonatkozóan hozott bármely döntésnek, ugyanis a hatóság az áruk vagy szolgáltatások beszerzésének kiszervezése mellett kizárólag azt követően dönthet, hogy a belső önellátás vagy internalizáció lehetősége nem bizonyul életképesnek, vagy az nem alkalmazható eredményesen.

20 A hatóságok igazgatási szabadságának elvét tehát általános értékkel kell felruházni, ami kizárja olyan rendelkezések bevezetését, amelyeknek az a célja, hogy a hatóságok közszolgáltatásaira vonatkozó valamely odaítélési módnak, például az „in house” odaítélésnek másokkal szemben jogilag alárendelt szerepet tulajdonítsanak.

21 Másodszor, a Rieco kifogásolja, hogy a Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo (Abruzzo tartományi közigazgatási bírósága) nem vette figyelembe az Ecolan alaptőkéjében fennálló, azon közjogi személyek tulajdonában álló részesedésre vonatkozóan az olasz jog által előírt feltételeket, amelyek az Ecolan felett nem a saját szervezeti egységeik felett gyakorolthoz hasonló irányítást gyakorolnak.

22 E tekintetben a Consiglio di Stato (államtanács) megállapítja, hogy az Ecolan alapító okirata a részvényesek két kategóriájáról rendelkezik: azaz egyrészt a „döntéshozó részvényesekről", akik az Ecolan felett együttes hasonló irányítást gyakorolnak, és ennek következtében a javára közvetlen odaítéléseket valósíthatnak meg, másrészt a „nem döntéshozó részvényesekről", akik az Ecolan tőkéjében arra tekintettel vesznek részt, hogy a jövőben a javára odaítéléseket teljesítsenek, anélkül hogy ezt azonnal megtehetnék, és akik jelenleg nem rendelkeznek az Ecolan belső működését érintő irányítási, illetve vétójoggal, és így nem gyakorolnak együttes hasonló ellenőrzést.

23 Márpedig az a tény, hogy az Ecolan csak a döntéshozó részvényesek irányában rendelkezik „in house" jogalanyisággal, nem ellentétes az uniós joggal. A 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése értelmében ugyanis az együttes hasonló irányítást nem lehet figyelmen kívül hagyni csupán azon az alapon, hogy azok az ajánlatkérő szervek, amelyek nem gyakorolnak irányítást vagy vétójogot, és nem végeznek közvetlen odaítéléseket, egy több tulajdonossal rendelkező társaság tőkéjében részesedéssel rendelkeznek.

24 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy egy nem döntéshozó ajánlatkérő szervnek lehetőségének kell lennie annak későbbi eldöntésére, hogy együttes hasonló irányítást szerezzen, és hogy az Ecolan javára közvetlenül szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket ítéljen oda.

25 Márpedig ezt az esetet kizárja a 175/2016. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 4. cikkének (1) bekezdése, amennyiben az együttes hasonló irányítás megszerzése és a közvetlen odaítélés nem azonnal következik be, hanem azokat csupán tervbe vették.

26 E körülmények között határozott úgy a Consiglio di Stato (államtanács), hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Ellentétes-e az uniós joggal (különösen a hatóságok igazgatási szabadságának elvével, valamint az odaítélés és a hatóságok érdekkörébe tartozó szolgáltatások irányítása különböző módszerei közötti alapvető egyenértékűség elvével) (a közbeszerzési [szerződésekről szóló törvénykönyv] 192. cikkének (2) bekezdésében szereplőhöz hasonló) olyan nemzeti szabályozás, amely az *in house* odaítéléseket a közbeszerzési eljárás keretében történő odaítélésekhez képest alárendeltté és kivételessé teszi, mivel i. az *in house* odaítéléseket csak abban az esetben teszi lehetővé, ha bizonyított érintett közbeszerzés sikertelensége, valamint ii. előírja, hogy a szervek közötti hatáskör-átruházás keretében szerződést odaítélni kívánó hatóságnak konkrétan indokolnia kell, hogy a szóban forgó odaítélési forma milyen előnyökkel jár a köz javára?

2) Ellentétes-e az uniós joggal (különösen a [2014/24] irányelv több hatóság által együttesen gyakorolt hasonló kontroll keretében történő *in house* odaítélésekre vonatkozó 12. cikkének (3) bekezdésével) (a […] [175/2016]. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 4. cikkének (1) bekezdéséhez hasonló) olyan nemzeti szabályozás, amely megakadályoz valamely hatóságot abban, hogy (egyébként irányítást vagy vétójogot nem biztosító) részesedést szerezzen valamely több hatóság részvételével működő szervezetben, amennyiben a szóban forgó hatóság a jövőben egyébként együttes irányításra kíván szert tenni, vagyis jogot kíván szerezni arra, hogy a több hatóság részvételével működő szervezet javára közvetlen odaítéléseket végezzen?"

A C-90/19. sz. ügy és a C-91/19. sz. ügy

27 A C-89/19–C-91/19. sz. ügyekben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, hogy a C-90/19. és a C-91/19. sz. ügyben az alapügyek ténybeli és jogi háttere hasonló a C-89/19. sz. ügy alapeljárásában szereplő ténybeli és jogi háttérhez, és hogy a C-90/19., valamint a 91/19. sz. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések megegyeznek a C-89/19. sz. ügyben előterjesztett kérdésekkel.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

28 A Bíróság eljárási szabályzatának 99. cikke értelmében, ha a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha az előzetes döntéshozatalra elé terjesztett kérdésre adandó válasz nem enged teret semmilyen észszerű kétségnek, a Bíróság az előadó bíró javaslatára és a főtanácsnok meghallgatását követően az eljárás során bármikor indokolt végzéssel határozhat.

29 A jelen ügyekben ezt a rendelkezést alkalmazni kell.

Az első kérdésről

30 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell–e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az „in house szerződésnek” is nevezett valamely belső ügylet megkötését a közbeszerzési szerződés odaítélésének lehetetlenségétől, és mindenesetre annak az ajánlatkérő általi bizonyításától teszi függővé, hogy a belső ügylet igénybevétele kifejezetten milyen előnyökkel jár a köz javára.

31 Amint azt a Bíróság a 2019. október 3-i Irgita ítéletben (C-285/18, a továbbiakban: Irgita ítélet, EU:C:2019:829, 41. pont) megállapította, a 2014/24 irányelv célja – amint azt annak (1) preambulumbekezdése kimondja –, hogy összehangolja a bizonyos összeget meghaladó szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárásokat.

32 Az Irgita ítélet 43. pontjából kitűnik, hogy ezen irányelv belső ügyletekre vonatkozó 12. cikkének (1) bekezdése, amely ily módon azon feltételek pontosítására szorítkozik, amelyeket az ajánlatkérő akkor köteles tiszteletben tartani, ha belső ügyletet kíván kötni, csupán arra hatalmazza fel a tagállamokat, hogy az ilyen ügyletet kizárják a 2014/24 irányelv hatálya alól.

33 Következésképpen e rendelkezés nem foszthatja meg a tagállamokat attól a szabadságtól, hogy a szolgáltatások nyújtásának, az építési beruházásoknak vagy az árubeszerzéseknek valamely módját másokkal szemben előnyben részesítsék. E szabadság ugyanis olyan döntést feltételez, amelyet a szerződés odaítélését megelőző szakaszban hoznak meg, és amely ennélfogva nem tartozhat a 2014/24 irányelv hatálya alá (Irgita ítélet, 44. pont).

34 A tagállamoknak az azon szolgáltatásnyújtások módjának megválasztására vonatkozó szabadsága, amelyekkel az ajánlatkérők kielégítik saját szükségleteiket, szintén a 2014/24 irányelv (5) preambulumbekezdéséből következik, amely kimondja, hogy „ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi a tagállamokat arra, hogy alvállalkozásba adják vagy kiszervezzék azon szolgáltatások nyújtását, amelyeket maguk kívánnak nyújtani, illetve amelyeket az ezen irányelv szerinti közbeszerzési szerződésektől eltérő módon kívánnak megszervezni”, és ezzel megfogalmazza a Bíróságnak az említett irányelvet megelőző ítélkezési gyakorlatát (Irgita ítélet, 45. pont).

35 Ily módon, ahogyan a 2014/24 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy közbeszerzési eljárást folytassanak le, nem kényszerítheti őket arra sem, hogy „in house” ügyletet kössenek abban az esetben, ha a 12. cikk (1) bekezdésében előírt feltételek teljesülnek (Irgita ítélet, 46. pont).

36 Egyébiránt, amint arra a Bíróság az Irgita ítélet 47. pontjában rámutatott, a tagállamok számára ily módon biztosított szabadság egyértelműbben kitűnik a 2014/23 irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből, amelynek értelmében:

„Ez az irányelv elismeri az állami, területi és települési hatóságok igazgatási szabadságának elvét a nemzeti és uniós jogszabályokkal összhangban. Ezek a hatóságok szabadon eldönthetik, hogy miként tudják a legmegfelelőbben biztosítani az építési munkák teljesítésének vagy a szolgáltatások nyújtásának olyan módon való irányítását, hogy magas szinten biztosított legyen különösen a minőség, a biztonság és a megfizethetőség, az egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítása a közszolgáltatások területén.

Az említett hatóságok eldönthetik, hogy közérdekű feladataikat saját erőforrásaik felhasználásával vagy más hatóságokkal együttműködésben teljesítik, vagy pedig e feladatokkal gazdasági szereplőket bíznak meg.”

37 Az építési beruházások vagy szolgáltatásnyújtások teljesítését érintő legmegfelelőbb eljárási mód kiválasztásával kapcsolatban a tagállamok rendelkezésére álló szabadság azonban nem lehet korlátlan. Annak gyakorlása során, éppen ellenkezőleg, tiszteletben kell tartani az EUM-Szerződés alapvető rendelkezéseit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve (Irgita ítélet, 48. pont).

38 Következésképpen a Bíróság az Irgita ítélet 50. pontjában rámutatott, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy olyan nemzeti rendelkezés, amelynek értelmében valamely tagállam egy „in house” ügylet megkötését többek között attól a feltételtől teszi függővé, hogy közbeszerzési szerződés odaítélése nem teszi lehetővé a teljesített szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének vagy folyamatosságának biztosítását, amennyiben a szolgáltatás nyújtásának valamely különös módja melletti döntést a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőző szakaszban hozták meg, és az megfelel az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.

39 Kétségtelen, hogy az Irgita ítéletben a Bíróság a 2014/24 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseit, nem pedig ezen irányelv 12. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseit értelmezte.

40 Mindazonáltal e rendelkezések szövegéből kitűnik, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése és ezen irányelv 12. cikkének (3) bekezdése közötti egyetlen különbség az, hogy e rendelkezések közül az első keretében az ajánlatkérő szerv egyedül irányítja az *in house* jogalanyt, míg a második rendelkezés keretében e jogalany több ajánlatkérő szerv együttes irányítása alatt áll.

41 E körülmények között a tagállamok arra vonatkozó szabadsága, hogy szabadon választhassák meg azt a szolgáltatásnyújtási módot, amellyel az ajánlatkérők saját szükségleteiket kielégítik, lehetővé teszi számukra, hogy valamely belső ügylet megkötését a közbeszerzési szerződések megkötésének lehetetlenségéhez kössék, és mindenesetre annak az ajánlatkérő általi bizonyításához, hogy a belső ügylet igénybevétele kifejezetten milyen előnyökkel jár a köz javára.

42 Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az „in house szerződésnek” is nevezett, belső ügylet megkötését a közbeszerzési szerződés odaítélésének lehetetlenségétől, és mindenesetre annak az ajánlatkérő általi bizonyításától teszi függővé, hogy a belső ügylet igénybevétele kifejezetten milyen előnyökkel jár a köz javára.

A második kérdésről

43 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely ajánlatkérő szervet megakadályoz abban, hogy részesedéseket szerezzen olyan jogalany tőkéjében, amelynek a részvényesei más ajánlatkérő szervek, amennyiben e részesedések nem alkalmasak arra, hogy irányítást vagy vétójogot biztosítsanak, és amennyiben az említett ajánlatkérő szerv később együttes irányítási helyzetbe kíván kerülni, és ebből következően lehetőséget kíván szerezni arra, hogy e jogalany javára, amelyek a tőkéje több ajánlatkérő szerv tulajdonában van, közvetlenül ítéljen oda szerződéseket.

44 Amint az a szövegéből kitűnik, a 2014/24 irányelv 12. cikke (3) bekezdése a)–c) pontjának célja azon feltételek pontosítása, amelyek mellett valamely, a magánjog vagy a közjog által szabályozott jogi személy felett más ajánlatkérő szervekkel együttesen irányítást gyakorló ajánlatkérő szerv az említett irányelv 12. cikkének (1) bekezdése értelemében ezen irányelv alkalmazásának mellőzésével közbeszerzési szerződést ítélhet oda e jogi személy részére.

45 A közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályok alkalmazásának a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében foglalt kizárása tehát e rendelkezés a) pontja alapján attól a feltételtől függ, hogy valamely ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együtt ahhoz hasonló irányítást gyakorol az érintett jogi személy felett, mint amilyet a saját szervezeti egységei felett gyakorol.

46 Ebből következik, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése nem ír elő azon feltételekre vonatkozó követelményt, amelyek mellett valamely közigazgatási szerv olyan társaságban szerez részesedést, amelynek részvényesei más közigazgatási szervek.

47 A második kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely ajánlatkérő szervet megakadályoz abban, hogy részesedéseket szerezzen olyan jogalany tőkéjében, amelynek a részvényesei más ajánlatkérő szervek, amennyiben e részesedések nem alkalmasak arra, hogy irányítást vagy vétójogot biztosítsanak, és amennyiben az említett ajánlatkérő szerv később együttes irányítási helyzetbe kíván kerülni, és ebből következően lehetőséget kíván szerezni arra, hogy e jogalany javára, amelyek a tőkéje több ajánlatkérő szerv tulajdonában van, közvetlenül ítéljen oda szerződéseket.

A költségekről

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (kilencedik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az „in house szerződésnek” is nevezett valamely belső ügylet megkötését a közbeszerzési szerződés odaítélésének lehetetlenségétől, és mindenesetre annak az ajánlatkérő általi bizonyításától teszi függővé, hogy a belső ügylet igénybevétele kifejezetten milyen előnyökkel jár a köz javára.**

2) **A 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely ajánlatkérő szervet megakadályoz abban, hogy részesedéseket szerezzen olyan jogalany tőkéjében, amelynek a részvényesei más ajánlatkérő szervek, amennyiben e részesedések nem alkalmasak arra, hogy irányítást vagy vétójogot biztosítsanak, és amennyiben az említett ajánlatkérő szerv később együttes irányítási helyzetbe kíván kerülni, és ebből következően lehetőséget kíván szerezni arra, hogy e jogalany javára, amelyek a tőkéje több ajánlatkérő szerv tulajdonában van, közvetlenül ítéljen oda szerződéseket.**

Aláírások