MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. június 9.[1]

C-383/21. és C-384/21. sz. egyesített ügyek

Société de logement de service public (SLSP) „Sambre & Biesme”, SCRL (C-383/21)
Commune de Farciennes (C-384/21)
kontra
Société wallonne du logement

(a Conseil d’État [államtanács, Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 2014/24/EU irányelv – Közbeszerzés – Szolgáltatásnyújtás, építési beruházás és építési beruházás fejlesztése – *In house* ügylet – Több ajánlatkérő szerv által közösen irányított *in house* szervezet – Az irányelv alkalmazhatósága”

1. Belgiumban egy lakásépítéssel foglalkozó közvállalkozás és egy település úgy döntött, hogy közbeszerzési keretmegállapodást kötnek. Ennek értelmében egy lakásépítésre vonatkozó műszaki segítségnyújtásról szóló szerződést és egy azbeszt felmérésére vonatkozó szolgáltatásokról szóló szerződést közbeszerzési eljárás nélkül, közvetlenül egy harmadik – szintén közjogi – szervezettel kötnének meg.

2. A vallon kormány által a lakásépítéssel foglalkozó közvállalkozások tevékenységének felügyeletével megbízott hatóság megsemmisítette a fent említett megállapodást, mivel úgy ítélte meg, hogy a közvetlen odaítélés feltételei a jelen esetben nem álltak fenn.

3. A megállapodást aláíró mindkét fél megtámadta a megállapodás megsemmisítését, mivel álláspontjuk szerint a közvetlen odaítélés összeegyeztethető volt a 2014/24/EU irányelvvel.[2] A jogvita Belgium legfelsőbb közigazgatási bíróságához került, amely mindkét ügyben előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket terjesztett a Bíróság elé.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A 2015. november 24-i (EU) 2015/2170 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2015. L 307., 5. o.) módosított, 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.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.).

I. Jogi háttér. A 2014/24 irányelv

4. A (31) preambulumbekezdés értelmében:

„Jelentős a jogbizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy a közszférába tartozó szervezetek közötti szerződésekre milyen mértékben vonatkozzanak a közbeszerzési szabályok. A tagállamok – sőt az egyes ajánlatkérő szervek is – egymástól 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.

[…]”

5. A (33) preambulumbekezdés szerint:

„Az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni – anélkül, hogy kötelesek lennének meghatározott jogi formát választani –, hogy úgy dönthessenek, hogy együttműködés keretében, közösen biztosítják közszolgáltatásaikat. Az együttműködés kiterjedhet a részt vevő hatóságokra ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenységtípusra, így például a helyi vagy regionális hatóságok kötelező vagy önkéntes feladataira vagy a közjog által bizonyos szervekre bízott szolgáltatásokra is. A különböző részt vevő hatóságok által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük; lehetnek egymást kiegészítő jellegűek is.

A közszolgáltatások közös nyújtására vonatkozó szerződéseknek nem kell az ezen irányelvben meghatározott szabályok hatálya alá tartozniuk, feltéve, hogy megkötésükre kizárólag ajánlatkérő szervek között kerül sor, hogy az adott együttműködés végrehajtása kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások alapján történik, és hogy általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerül a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe.

Az említett feltételek teljesítése érdekében az együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni. Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen, hogy minden résztvevő hatóság köteles a főbb szerződésbeli kötelezettségek teljesítéséből részt vállalni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a szóban forgó közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához Az együttműködés végrehajtását továbbá – ideértve a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti pénzügyi transzfereket is – kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik.”

6. A 12. cikk („A közszférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések”) a következőképpen szól:

„(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: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki;

[…]

Az első albekezdés a) pontja alkalmazásában az ajánlatkérő szervek akkor gyakorolnak közös kontrollt valamely jogi személy felett az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén [helyesen: 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.

(4) Nem tartozik ezen irányelv hatálya alá a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződés az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) a szerződés a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti együttműködést hoz létre vagy valósít meg annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából;

b) az együttműködés megvalósítását kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérlik; és

c) a részt vevő ajánlatkérő szervek az együttműködés által érintett tevékenységeknek kevesebb mint 20 %-át végzik a nyílt piacon.

[…]”

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

7. A Société de logement de service public Sambre & Biesme[3] egy korlátolt felelősségű kooperációs társasági formában működő közjogi jogalany. Fő részvényesei a Commune de Farciennes (Farciennes település) és a Commune d’Aiseau-Presles (Aiseau-Presles település). A vallóniai (Belgium) lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságok hálózatához tartozik.

8. 2015-ben az SLSP Sambre et Biesme és Farciennes település úgy döntött, hogy egy körülbelül 150 lakást magában foglaló „ökonegyedet” hoznak létre Farciennes-ben. Tekintettel a projekt nagyságrendjére, a felek a – szintén korlátolt felelősségű kooperációs társaság formájában működő – Intercommunale pour la gestion et la réalisation d’études techniques et économiques[4] segítségét vették igénybe.

9. Az IGRETEC kizárólag közjogi jogi személyekből áll. 2016-ban tagjai között több mint 70 település (köztük Farciennes) és több mint 50 más jellegű „közjogi hatóság” szerepelt. A települések 5 054 351 szavazásra jogosító részesedéssel, az egyéb hatóságok pedig 17 126 hasonló részesedéssel rendelkeztek.

10. Az IGRETEC létesítő okirata a szavazati jogok többségét, valamint a különböző igazgatási szervek vezetését a településeknek tartja fenn. E szervek döntéseit a települési tagok szavazatának többségével hozzák.

11. A tényállás megvalósulásának idején az IGRETEC igazgatótanácsában részt vett Farciennes település képviselőtestületének egyik tagja, aki egyúttal az SLSP Sambre et Biesme igazgatótanácsának tagja is volt.

[3] A továbbiakban: SLSP Sambre et Biesme.

[4] Műszaki és gazdasági tanulmányok kidolgozásával és megvalósításával foglalkozó településközi szervezet; a továbbiakban: IGRETEC.

12. 2015. október 29-én az SLSP Sambre et Biesme úgy határozott, hogy – egyetlen, 6,20 euró értékű – részesedést szerez az IGRETEC-ben annak érdekében, hogy tagként igénybe vegye annak szolgáltatásait. Ily módon tagi jogállást szerzett a települési társulásban, jóllehet részesedése tisztán szimbolikus jellegű volt. [5]

13. 2017 januárjában Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme a farciennes-i ökonegyed tervezése és megvalósítása során fennálló jogaik és kötelezettségeik meghatározása érdekében keretmegállapodás-tervezetet készítettek. A megállapodás a következő pontokat tartalmazta:

– A megállapodás 1. cikke értelmében a felek szolgáltatásnyújtásra, építési beruházásra és építési beruházások fejlesztésére vonatkozó együttes beszerzésről határoztak, és Farciennes települést jelölték ki arra, hogy a nevükben ajánlatkérő szervként eljárjon, és önmaga hozzon meg bármely, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó döntést.

– Az 5. cikk [6] értelmében „a felek megállapodnak, hogy Farciennes település – az IGRETEC-ben részes valamennyi fél között fennálló *in house* viszony keretében – az említett települési társulással […] kivitelezés-segítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó megállapodást köt”.

– A keretmegállapodás melléklete a döntéshozatalnak a keretmegállapodás végrehajtása során történő összehangolása érdekében irányítóbizottságot hozott létre. [7]

– Az IGRETEC – noha a keretmegállapodást nem írta alá – képviselteti magát az irányítóbizottságban, valamint működteti annak titkárságát.

14. 2017. február 9-én az SLSP Sambre et Biesme igazgatótanácsa úgy döntött, hogy: a) „jóváhagyja együttes beszerzésről szóló keretmegállapodásnak Farciennes településsel történő megkötését”; és b) „nem folytat le versenyeztetést az azbeszt felmérésére vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés tárgyában”, amelynek az ajánlattételhez szükséges dokumentációját korábban jóváhagyta, „az [SLSP Sambre et Biesme] és az IGRETEC közötti *in house* viszonyra tekintettel”. Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció a farciennes-i ökonegyed projektje megvalósításának első szakaszaként került leírásra.

15. 2017. február 10-én az SLSP Sambre et Biesme által érintett SWL megbízottja keresetet nyújtott be az SWL-hez a fent említett két határozattal (a továbbiakban: vitatott határozatok) szemben. Az SWL a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságok felügyeletét a vallon kormány nevében ellátó felügyeleti szerv.

16. 2017. február 25-én az SWL megsemmisítette a vitatott határozatokat azzal az indokkal, hogy a műszaki segítségnyújtásról szóló szerződést (a keretmegállapodás 5. cikke) és az azbeszt felmérésére vonatkozó szolgáltatásokról szóló szerződést közbeszerzési eljárás nélkül ítélték oda az IGRETEC--nek.

[5] Ez a szavazati jogot biztosító részesedések 0,0000000197%-ának (a C-383/21. sz. ügyre vonatkozó előzetes döntéshozatalra utaló határozat 26. oldala) és a részesedések 0,0000049%-ának (a C-384/21. sz. ügyre vonatkozó előzetes döntéshozatalra utaló határozat 39. oldala) felelt meg.

[6] „A szolgáltatásnyújtásra, építési beruházásra és építési beruházás fejlesztésére irányuló beszerzések végrehajtásához, valamint a városrehabilitációs tervek megvalósításához nyújtott kivitelezés-segítés választása” címet viseli.

[7] Az irányítóbizottság Farciennes település négy, valamint az SLSP Sambre et Biesme, az IGRETEC és a Société wallonne du logement (vallon lakhatási társaság; a továbbiakban: SWL) két–-két képviselőjéből áll. A bizottság döntéseit konszenzussal hozza meg.

17. Az SWL szerint:

– Észszerűen kétségbe vonható, hogy az SLSP Sambre et Biesme az IGRETEC felett meghatározó befolyást gyakorol, mivel az IGRETEC törzstőkéjében csupán egyetlen részesedéssel rendelkezik, valamint annak létesítő okirata a településeknek biztosít túlsúlyt.

– Farciennes településnek vezető ajánlatkérő szervként történő kijelölése (a keretmegállapodás 1. cikke) nem elegendő ahhoz, hogy igazolja a szerződéseknek az IGRETEC részére a megállapodásban részes különböző felek nevében történő közvetlen odaítélését, még ha Farciennes települést az IGRETEC-kel fennálló viszonyában egyedi alapon meg is illeti az *in house* kivétel. Együttes beszerzés keretében a különböző partnerek a megrendelés kialakítása szintjén együttműködnek, azonban a szokásos közbeszerzési eljárásokat minden partnernek tiszteletben kell tartania.

18. Mivel az SWL határozataival szemben a közigazgatási bíróság előtti fellebbezésnek van helye, az SLSP Sambre et Biesme, valamint Farciennes település külön-külön megtámadták a vitatott határozatok megsemmisítését.

19. A Conseil d'État (államtanács, legfelső közigazgatási bíróságként eljárva, Belgium), amelynek határoznia kell a fellebbezésekről, előzetes döntéshozatal céljából két kérelmet terjesztett a Bíróság elé.

20. Az első kérelmet illetően (C-383/21. sz. ügy) az alábbi kérdéseket terjeszti elő:

„1) Úgy kell-e értelmezni a […] 2014/24/EU […] irányelv 12. cikkének (3) bekezdését, hogy az közvetlen hatállyal bír?

2) Az ezen első kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a fent hivatkozott 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését, hogy az ajánlatkérő szervre – a jelen esetben egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságra – vonatkozó azon feltétel, amely szerint az irányított jogi személy – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaság – döntéshozó szerveiben képviseltetnie kell magát, pusztán amiatt teljesül, hogy az ezen településközi kooperációs társaság igazgatótanácsában egy másik részt vevő ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település – képviselőtestületi tagi minőségében ülésező valamely személy – kizárólag ténybeli körülményekből adódóan és a képviseletre vonatkozó jogi biztosíték nélkül – a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak is igazgatója, miközben a település az irányított jogalanynak (településközi kooperációs társaság) és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak egyaránt (nem kizárólagos) részvényese?

3) A feltett első kérdésre adandó nemleges válasz esetén úgy kell-e tekinteni, hogy az ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság – az irányított jogi személy – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaság – döntéshozó szerveiben »részt vesz«, pusztán annak alapján, hogy az ezen településközi kooperációs társaság igazgatótanácsában egy másik részt vevő ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település – képviselőtestületi tagi minőségében ülésező valamely személy – kizárólag ténybeli körülményekből adódóan és a képviseletre vonatkozó jogi biztosíték nélkül – a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak is igazgatója, miközben a település az irányított jogalanynak (településközi kooperációs társaság) és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak egyaránt (nem kizárólagos) részvényese?"

21. A második előzetes döntéshozatal iránti kérelemben (C-384/21. sz. ügy) a kérdést előterjesztő bíróság a fentieken túlmenően a következő, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket fogalmazta meg:

„4) Úgy kell-e értelmezni a […] 2014/24/EU […] irányelv 12. cikkének (4) bekezdését, hogy az közvetlen hatállyal bír?

5) Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a fent hivatkozott 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdését, hogy az megengedné, hogy előzetes versenyeztetés nélkül valamely ajánlatkérő szervre – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaságra – bízzanak kivitelezéssegítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó feladatokat, amennyiben e feladatok két másik ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település és egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság – közötti együttműködés keretébe illeszkednek, nem vitatott, hogy a település »*in house* együttes« irányítást gyakorol a településközi kooperációs társaság felett, továbbá a település és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság a településközi kooperációs társaságnak – ez utóbbi tevékenységi körének a »tanulmányokat készítő és irányítási iroda és központi beszerző szerv« tevékenységi ágazatában – tagjai, amely ágazat pontosan azokra a feladatokra vonatkozik, amelyeket ez utóbbira rá kívánnak bízni, és e feladatok olyan tevékenységeknek felelnek meg, amelyeket projektek tervezésére, kivitelezésére és megvalósítására szakosodott tanulmányi és irányítási irodák a piacon végeznek?”

III. A Bíróság előtti eljárás

22. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket 2021. június 24-én vették nyilvántartásba a Bíróságnál. A kérelmeket az írásbeli és szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítették.

23. Írásbeli észrevételeket az SLSP Sambre et Biesme, Farciennes település, a belga kormány és a Bizottság terjesztett elő. Valamennyien részt vettek a 2022. március 30-án tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. Előzetes megjegyzés

24. A Bíróság kérésének megfelelően ezen indítvány a két ügy első kérdésével, valamint a második ügy negyedik és ötödik kérdésével foglalkozik.

B. A C-383/21. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, valamint a C-384/21. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és negyedik kérdés

25. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a jogvita tényállásának megvalósulása időpontjában a 2014/24 irányelvet átültető belga törvény még nem volt hatályban, noha az átültetésre előírt határidő már lejárt. [8]

[8] A 2014/24 irányelv átültetésének határideje 2016. április 18. volt. A belga átültető jogszabályt 2016. június 17-én fogadták el. A 2017. április 18-i végrehajtási rendelet hatálybalépését követően, 2017. június 30. óta alkalmazandó.

26. A két fellebbező azt állítja, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdése közvetlen hatállyal bír, mivel azok olyan feltétlen és kellően pontos rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek a jogalanyok számára jogokat állapítanak meg, és amelyeket e jogalanyok az állammal és annak valamennyi közigazgatási szervével szemben érvényesíthetnek. [9]

27. A belga kormány és a Bizottság [10] ezzel ellentétes álláspontot képvisel. Azt állítják, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdése nem felel meg a közvetlen hatály elismeréséhez szükséges feltételeknek, mivel, lényegében:

– A közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervek és közintézmények nem „magánszemélyek", akik az állammal szemben érvényesíthetnék jogaikat.

– Ezen rendelkezések nem írnak elő az államot terhelő, magatartás tanúsítására vagy tartózkodásra irányuló, valamely gazdasági szereplő javára szolgáló kötelezettséget.

28. Az általam az alábbiakban javasolt megoldás (a 2014/24 irányelv 12. cikke (3) és (4) bekezdésének a jelen jogvitára való alkalmazása) a gyakorlatban vagy annak elismerésével érhető el, hogy e rendelkezések esetleges közvetlen hatálya azon érintett közjogi szervezetek számára kedvező, amelyek az állammal szemben erre hivatkozhatnak, vagy pedig egyszerűen azt állítva, hogy az említett irányelv időben történő átültetésének hiányában e szervezeteket kötik az említett rendelkezések. Úgy vélem, hogy ez utóbbi álláspont a helyes.

1. A 2014/24/EK irányelv 12. cikke (3) és (4) bekezdésének közvetlen hatálya, feltétlen jellege és a hatóságok általi felhívhatósága

29. Véleményem szerint az ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapjául szolgáló megközelítés nem a legmegfelelőbb. Ha az lenne, akkor a válasznak az SWL által az alapeljárásban javasolt, és a belga kormány és a Bizottság által a jelen eljárásban támogatott irányba kellene mutatnia.

30. E válasz alátámasztása érdekében emlékeztetek arra, hogy – a Bíróság által az irányelvekkel kapcsolatban kidolgozott – úgynevezett „közvetlen hatály" elve mindenekelőtt a magánszemélyek védelmét célozza. Lehetővé teszi számukra, hogy gyakorolják az irányelvek által részükre biztosított olyan jogokat, amelyeket egyébként nem tudnának érvényesíteni, ha hiányoznak a szükséges nemzeti szintű végrehajtási intézkedések.

31. A Bíróságnak az irányelvekre és különösen a határidőben át nem ültetett vagy nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatályára vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata meghatározza, hogy ki és milyen feltételek mellett hivatkozhat ilyen közvetlen hatályra.

32. A Bíróság nemrég, a 2022. március 8-i ítéletben kimondta, hogy:

– „[m]inden esetben, amikor valamely irányelv rendelkezései tartalmukat tekintve feltétel nélküliek és kellően pontosak, azokra a magánszemélyek a nemzeti bíróságok előtt az

[9] Farciennes település észrevételeinek 33. és azt követő pontjai; valamint az SLSP Sambre et Biesme észrevételeinek 34. és azt követő pontjai.

[10] A belga kormány észrevételeinek 17. és azt követő, valamint 80. és azt követő pontjai; a Bizottság észrevételeinek 12. és azt követő pontjai. Az SWL ugyanezt az érvelést adta elő a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

államal szemben hivatkozhatnak, ha az elmulasztotta az irányelv határidőn belüli átültetését a nemzeti jogba, vagy azt helytelenül ültette át […]”. [11]

– „[…] valamely uniós jogi rendelkezés egyrészt akkor feltétlen, ha olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amely nem tartalmaz feltételt, és nem függ – a végrehajtásában vagy hatályában – az Unió intézményeinek vagy a tagállamoknak semmilyen jogi aktusától, másrészt pedig akkor kellően pontos ahhoz, hogy egy jogalany hivatkozhasson rá, és a bíróság alkalmazhassa, ha egyértelműen fogalmaz meg valamely kötelezettséget […].” [12]

– „[…] ugyan valamely irányelv bizonyos mérlegelési mozgásteret hagy a tagállamok számára a végrehajtási módozatok elfogadása során, ezen irányelv valamely rendelkezése tekinthető feltétlennek és pontosnak, ha egyértelműen megfogalmazott és pontosan meghatározott eredménykötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amely a benne foglalt szabály alkalmazása tekintetében semmilyen feltételtől nem függ […].” [13]

33. Márpedig ezen előfeltevések alapján úgy vélem, hogy a Farciennes településhez és az SLSP Sambre et Biesme-éhez hasonló, csupán tágabb értelemben vett kvázi állami szerveknek minősülő közjogi szervezetek nem hivatkozhatnak a 2014/24 irányelv 12. cikkének (feltételezett) közvetlen hatályára az állammal szemben.

34. Egyrészt, még azt elfogadva is, hogy e cikk (3) és (4) bekezdése „kellően pontos” megfogalmazást tartalmaz, aligha állítható, hogy „feltétlen” jellegű, és egyértelmű kötelezettséget ró a tagállamokra. Ezzel szemben felhatalmazza az említett államokat, hogy amennyiben azt indokoltnak tartják, kizárják a közszférába tartozó szervezetek között kötött szerződéseket a 2014/24 irányelv hatálya alól.

35. A Bíróság kifejti, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése, „amely […] azon feltételek pontosítására szorítkozik, amelyeket az ajánlatkérő akkor köteles tiszteletben tartani, ha »in house« ügyletet kíván kötni, [hogyan] *hatalmazza fel* a tagállamokat [arra], hogy az ilyen ügyletet kizárják a 2014/24 irányelv hatálya alól”. [14]

36. E gondolatmenetet követve a Bíróság megállapítja, hogy a 2014/24 irányelv „nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy közbeszerzési eljárást folytassanak le”, és „nem kényszerítheti őket arra sem, hogy »in house« ügyletet kössenek abban az esetben, ha a 12. cikk (1) bekezdésében előírt feltételek teljesülnek”. [15] Ugyanez vonatkozik az említett cikk (3) és (4) bekezdésére is.

37. Ezen állítás összhangban van a tagállamoknak az „azon szolgáltatásnyújtások módjának megválasztására vonatkozó szabadság[ával], amelyekkel az ajánlatkérők kielégítik saját szükségleteiket”. [16]

[11] Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Közvetlen hatály) ítélet (C-205/20, EU:C:2022:168, 17. pont).

[12] Uo., 18. pont.

[13] Uo., 19. pont.

[14] 2019. október 3-i Irgita ítélet (C-285/18, EU:C:2019:829; a továbbiakban: Irgita ítélet, 43. pont); kiemelés tőlem. Ezt követően a 2020. február 6-i Pia Opera Croce Verde Padova végzés (C-11/19, EU:C:2020:88, 40–46. pont).

[15] Irgita ítélet, 46. pont.

[16] Uo., 45. pont, a 2014/24 irányelv (5) preambulumbekezdésére történő hivatkozással, amely szerint „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”.

38. Másrészt, amint azt már kifejtettem, a települési szervezetek és a közintézmények (még akkor sem, ha kereskedelmi társaságok formájában működnek) nem hivatkozhatnak a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt állítólagos „közvetlen hatályra” az állammal szemben. A települési szervezetek a döntéseiket ellenőrző állami szervekkel való kapcsolataikban nem „magánszemélyek”, akik e közvetlen hatályra hivatkozhatnak.

39. Ezen okokból – bár szükségtelennek tartom, hogy e jogvitában a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdése közvetlen hatályával kapcsolatosan választ adjak, amennyiben a Bíróság úgy dönt, hogy foglalkozik ezzel, a tárgyaláson hosszasan vitatott kérdéssel –a belga kormánynak és a Bizottságnak a tárgyaláson kifejtett álláspontját osztom.

40. A 2014/24 irányelv 12. cikke egy olyan lehetőség minimális feltételeit határozza meg, amelynek gyakorlását – ismétlem – a tagállamok teljes mértékben kizárhatnak. Amennyiben nem a kizárás mellett döntenek, a 12. cikk közvetlen hatályának egyetlen elképzelhető esete (amelyre csak a sérelmet szenvedett gazdasági szereplő hivatkozhatna) az lenne, ha az említett cikkben előírt minimumfeltételek hiányában az ajánlatkérő szerv a közbeszerzési szabályok megkerülésére és *in house* ügylet vagy horizontális együttműködés létesítésére törekedne.

2. A 2014/24 irányelv 12. cikke (3) és (4) bekezdésének a hatóságokra való alkalmazása

41. A fenti megállapítások azonban nem jelentik azt, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdése nem alkalmazható a jelen ügyben.

42. A hatóságok számára az irányelv átültetését megelőzően a 12. cikk (3) és (4) bekezdésének való megfelelés kötelezettsége nem az ilyen rendelkezések esetleges közvetlen hatályából, hanem „az állami hatóságok arra irányuló kötelezettség[éből ered], hogy feleljenek meg az irányelvek rendelkezéseinek (az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése), valamint, hogy lojálisan működjenek együtt, és biztosítsák a szerződésekből és az [uniós] intézmények intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljes körű végrehajtását (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése)”. [17]

43. A két előzetes döntéshozatal iránti kérelem első kérdéseire adandó megfelelő válasznak tehát elsősorban a hatóságoknak a 2014/24 irányelvhez való azon időpontban fennálló kötöttségére (vagy ahogy a Bizottság a tárgyaláson mondta, annak *kötelező* hatályára) kell összpontosítania, amikor az irányelvet az átültetésre meghatározott határidő lejárta ellenére még nem ültették át.

44. A Bíróság megerősítette e megfelelési kötelezettséget. [18]

45. Ami az e két jogvitában érintett – közjogi jellegét tekintve nem vitatott – ajánlatkérő szerveket illeti, ez azt jelenti, hogy a 2014/24 irányelv az átültetésére megszabott határidő utolsó napjától kezdődően kötötte őket. [19]

[17] E tekintetben Wahl főtanácsnok Portgás ügyre vonatkozó indítványát (C-425/12, EU:C:2013:623, 52. pont) követem.

[18] A 2013. december 12-i Portgás ítélet (C-425/12, EU:C:2013:829), 34 pont.

[19] A (megfelelő) átültetést követően a nemzeti jogban előírt közbeszerzési szabályok és kivételek az irányadók. A tárgyaláson elhangzott, hogy a belga jogalkotó a 2016. június 17-i törvényben lényegében átvette a 2014/24 irányelv 12. cikkének tartalmát. Megtehette volna azonban, hogy nem így jár el. Ezért (elméletileg) elképzelhető az irányelvnek a 12. cikkben előírt kizárására vonatkozó lehetőség alkalmazása nélküli átültetése.

46. A nemzeti jogba történő átültetés hiányában, és függetlenül attól, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e, és így hivatkozhatnak-e arra a magánszemélyek a hatóságokkal vagy a hozzájuk tartozó szervezetekkel szemben, ez utóbbiak, amennyiben ajánlatkérő szervként járnak el, kötelesek megfelelni az említett rendelkezésben foglalt követelményeknek.

47. Amennyiben Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme a projektjei megvalósításához szükséges szolgáltatások beszerzése érdekében nem akarták igénybe venni a piacot, és el kívánták kerülni a szokásos közbeszerzési eljárásokat, a tényállás megvalósulása idején vonatkozásukban a 2014/24 irányelv 12. cikkében meghatározott feltételek voltak hatályosak.

48. Az irányelv átültetését követően a közjogi szervezetek közötti vertikális (*in house*) vagy horizontális együttműködést nem kell közbeszerzési eljárás alá vonni, ha a tagállam – szabadságát kihasználva – úgy dönt, hogy él a 2014/24 irányelv hatálya alól való kizárásnak – a Bíróság által értelmezett 12. cikkében biztosított – lehetőségével. [20]

49. Ebben az összefüggésben, amennyiben egy állam úgy döntött, hogy engedélyezi a közigazgatási szervek közötti együttműködésnek a 2014/24 irányelvben előírt alakszerű eljárások alól kizárt mechanizmusait, az ajánlatkérő szerveknek meg kell felelniük az irányelv 12. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglalt követelményeknek, ha bizonyos szolgáltatások vagy áruk beszerzések kapcsán nem kívánják a piacot igénybe venni.

C. A C-384/21. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdés

1. Az ügy tárgya

50. A C-384/21. sz. ügyben előterjesztett ötödik kérdés a 2014/24 irányelv hatálya alól történő kizárásra vonatkozik, amint azt ezen irányelv 12. cikkének (4) bekezdése előírja.

51. A 2014/24 irányelv 12. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett kizárással ellentétben, amelynek értelmében egy (vagy több) ajánlatkérő szervnek a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevője feletti irányítással kell rendelkeznie, a (4) bekezdésben foglalt kizárás olyan ajánlatkérő szervek együttműködésén alapul, amelyek között nem áll fenn ilyen irányítási viszony.

52. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azon állításokon alapul, amelyeket Farciennes település másodlagosan terjesztett elő arra az esetre, ha – az SLSP Sambre et Biesme, valamint az IGRETEC között fennálló viszonyra tekintettel – megállapítható lenne, hogy az irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében foglalt feltételek nem teljesülnek. [21]

53. Farciennes település azt állítja, hogy az említett bekezdésben előírt közös irányítás hiányában, a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében az ajánlatkérő szervek közötti horizontális együttműködés továbbra is lehetséges. A közte, az SLSP Sambre et Biesme, valamint az IGRETEC közötti együttműködés ilyen jellegű.

[20] Toposznak számít a szigorú értelmezés követelése azzal érvelve, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkében szereplő esetek az irányelv alkalmazása alóli „kivételek” vagy attól való „eltérések”. Anélkül, hogy most belemennék abba, hogy mi legyen az értelmezés iránya, megismétlem, hogy e cikk behatárolja az irányelv alkalmazási körét. Nem szoros értelemben vett kivételről van szó (lásd az Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung ügyre vonatkozó indítványom [C-796/18, EU:C:2020:47], 37. és 38. pont).

[21] A kérdés szövegéből az következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint Farciennes település az IGRETEC felett hasonló irányítást gyakorol, mint saját szervezeti egységei felett, amely irányítás azonban az SLSP Sambre et Biesme és az IGRETEC közötti viszony tekintetében nem áll fenn.

54. Észrevételeiből azt a következtetést vonom le, hogy Farciennes település kétféleképpen értelmezi az érintett közjogi szervezetek közötti viszonyokat:

– Az – általa láthatóan előnyben részesített – első értelmezés szerint olyan horizontális együttműködésről van szó, amelynek – Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme szerint – az ökonegyed létrehozására irányuló terv megvalósítását kell szolgálnia, valamint – az IGRETEC szerint – azt, hogy ellássa feladatát a tagjai javára, azaz hozzájáruljon a projektjeikhez. A felek közötti megállapodás tehát szerinte a közös célok elérésére irányul. [22]

– A második értelmezés szerint a település és az IGRETEC közötti *in house* viszony azt jelenti, hogy amennyiben az előbbi az utóbbit bizonyos szolgáltatások teljesítésével bízza meg, akkor saját szolgáltatásait veszi igénybe, amit az SLSP Sambre et Biesme-ével való együttműködése keretében kell figyelembe venni. [23]

55. A viszonyok mindkét esetben a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése alá tartoznak. Következésképpen nincs szükség versenyeztetésre.

2. A 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése szerinti együttműködés

56. A 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében a rendelkezés a), b) és c) pontjában felsorolt három feltétel [24] együttes teljesülése esetén a közbeszerzési szerződés nem tartozik a 2014/24 irányelv hatálya alá.

57. A nemzeti bíróság kétségei az említett cikk értelmében vett „együttműködés” kifejezés fogalmára vonatkoznak, amely fogalmat önállóan kell értelmezni. [25]

58. Egy másik alkalommal kifejtettem, [26] hogy a rendelkezés magában foglalja a Bíróságnak a kodifikáció előtti ítélkezési gyakorlatát, azonban túl is mutat azon: pontosítja és rugalmasabbá teszi azt azáltal, hogy követelményeit bizonyos mértékig a többi olyan képlet követelményeihez közelíti, amelyek lehetővé teszik a közszférába tartozó szervezetek bizonyos szerződéseinek a 2014/24 irányelv hatálya alóli kizárását. [27]

[22] Farciennes település észrevételeinek 115. és azt követő pontjai, különösen 143. és 145. pontja.

[23] Uo., 115. és azt követő pontok, különösen a 139. és 140. pont.

[24] E feltételeken túlmenően a közigazgatási szervek közötti együttműködésnek minden esetben tiszteletben kell tartania az EUMSZ alapvető rendelkezéseit, különösen az áruk szabad mozgására, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseket, valamint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elveit. Az ajánlatkérő szervek közötti együttműködésnek a magánvállalkozást a versenytársaival szemben előnyben részesítő tilalmát illetően lásd: 2020. május 28-i Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung ítélet (C-796/18, EU:C:2020:395, 63. és azt követő pontok és a rendelkező rész 3. pontja).

[25] 2020. június 4-i Remondis ítélet (C-429/19, EU:C:2020:436, 24. pont; a továbbiakban: Remondis II ítélet).

[26] Az Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung ügyre vonatkozó indítvány (C-796/18, EU:C:2020:47, 26–28. pont).

[27] A 2014/24 irányelvet megelőzően a Bíróság megtagadta a horizontális együttműködés elismerését a közszolgáltatások olyan kiegészítő szolgáltatásaihoz kapcsolódó szerződések közvetlen odaítélése során, mint például az építészeti vagy mérnöki tanulmányok és az irodatakarítás: lásd az előbbi tekintetében: 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és tásai ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817); az utóbbi tekintetében pedig: 2013. június 13-i Piepenbrock ítélet (C-386/11, EU:C:2013:385). Azzal lehet azonban érvelni, hogy az elutasítás oka nem a szolgáltatás kiegészítő jellegében rejlik, hanem abban, hogy a felek közti megállapodás nem a közös közszolgáltatási feladatok közös végrehajtására összpontosít: az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet 34. pontjára és a Piepenbrock ítélet 39. pontjára hivatkozom. Bárhogy is legyen, a korlátozás eltűnt a jelenleg hatályos irányelvből.

59. Ez magyarázza a 2014/24 irányelv értelmében vett, az alakszerű közbeszerzési eljárások hatálya alá nem tartozó horizontális együttműködés következő jellemzőit:

– A korábbi ítélkezési gyakorlathoz hasonlóan nem követelmény,[28] hogy az együttműködés valamennyi részt vevő ajánlatkérő szerv tekintetében közös közszolgáltatási feladatok közös végrehajtását szolgálja.[29]

– Elfogadható, hogy az együttműködés a közszolgáltatások járulékos tevékenységeire vonatkozzon (vagy azok formájában valósuljon meg), feltéve, hogy azok hozzájárulnak a közszolgáltatások hatékony végrehajtásához.[30]

– Az ajánlatkérő szervek által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük. Mindaddig, amíg tiszteletben tartják a – közérdekű – célok közös jellegére vonatkozó követelményeket, elfogadható, hogy e szolgáltatások egymást kiegészítő jellegűek legyenek.[31]

– Az együttműködés nem jelenti szükségszerűen azt, hogy minden fél egyenlő mértékben köteles az együttműködésben részt venni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához: az együttműködés alapulhat a feladatok megosztásán vagy bizonyos szakosodáson.[32]

60. Ezzel szemben elengedhetetlen, hogy a felek együttműködése *valamennyi fél tekintetében közös célkitűzés* elérésére irányuljon. Ez a horizontális együttműködés alapvető eleme, amely különbözik az ajánlatkérő szerv által irányított szervezetek részére történő közvetlen odaítéléstől.

[28] Az előző lábjegyzetben hivatkozottakon kívül lásd: 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, EU:C:2009:357, 37. pont); 2014. május 8-i Datenlotsen Informationssysteme ítélet (C-15/13, EU:C:2014:303, 35. pont).

[29] 2020. május 28-i Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung ítélet (C-796/18, EU:C:2020:395, 57. és 58. pont, valamint a rendelkező rész).

[30] Uo., 59. és 60. pont, valamint a rendelkező rész. Az említett ügyre vonatkozó indítványomban (C-796/18, EU:C:2020:47, 84. és 85. pont) azzal érveltem, hogy a kisegítő tevékenységeknek „közvetlenül és elválaszthatatlanul kötődn[iük] kell a közszolgáltatáshoz”, méghozzá „olyannyira intenzíven eszköz jellegűek[ként], hogy e tevékenységektől függ magának a szolgáltatásnak a közszolgáltatásként történő elvégzése”. Jóllehet a Bíróság megfogalmazása eltérő, számomra nem tűnik megengedőbbnek.

[31] A kiegészítő szolgáltatásokra példaként említhetők a hulladékgyűjtési és -kezelési tevékenységek, amelyekre a 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, EU:C:2009:357) hivatkozik; vagy az állami egyetemekre jellemző oktatási és kutatási tevékenységek, amint azt Mengozzi főtanácsnok a Datenlotsen Informationssysteme ügyre vonatkozó indítványában (C-15/13, EU:C:2014:23, 59. pont) megállapította. A gyakorlatban a 2014/24 irányelv által biztosított rugalmasság hatástalannak bizonyulhat, mivel az egyes ajánlatkérő szervek által nyújtott szolgáltatások lényege közötti különbség nem teszi lehetővé a valamennyi ajánlatkérő szerv tekintetében közös célok meghatározását. Ebben az esetben az együttműködés egyik nélkülözhetetlen eleme hiányozna. Az is elképzelhető, hogy egy ilyen különbség megakadályozza, hogy az adott szolgáltatásokat *együttműködve* végezzék, vagy azért, mert az egyik ajánlatkérő szerv nem érdekelt a másik által kínált szolgáltatásokban, vagy azért, mert az egymást kiegészítő jelleg egyoldalú, nem kölcsönös. Ebben az összefüggésben, ha a felek közötti viszony arra korlátozódik, hogy a másik ajánlatkérő szerv szolgáltatásában érdekelt ajánlatkérő szerv a szolgáltatást bizonyos ár ellenében vásárolja meg, akkor a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében nem áll fenn együttműködés. Valószínűleg nem is lehetne *kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolásokon alapuló* együttműködésről beszélni, amint azt ugyanezen bekezdés b) pontja előírja: a szolgáltatásért cserébe történő díj felszámítása nem minősül közérdekű célnak. Az egymást kiegészítő jellegű szolgáltatások (pontosabban a közszolgáltatási „feladatok”) említése a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló, a Tanács Főtitkárságának 2012. október 19-i 14971/12. sz. feljegyzéséhez csatolt javaslat (14) preambulumbekezdésének aa) pontjában szerepel. Az együttműködésnek az irányelvből való kizárása kifejezetten attól függött, hogy a kiegészítő szolgáltatásokat lehet-e „együttműködve” végezni. Tekintettel e követelmény kiegészítő jellegére, a végső szövegből való eltűnése nem releváns.

[32] A 2014/24 irányelv (33) preambulumbekezdésének harmadik albekezdése. E gondolat már az európai uniós közbeszerzési jog ajánlatkérő hatóságok egymás közti viszonyaira („közintézmények közötti együttműködés”) való alkalmazásáról szóló bizottsági szolgálati munkadokumentumban (SEC(2011) 1169 végleges, 2011. október 4., 3.3.2. pont) is megjelent.

61. Ezt a Bíróság a Remondis II ítéletében mondta ki, a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdés szerinti együttműködés „jellegénél fogva együttműködési dimenziójára” utalva. E dimenzió többek között az együttműködési megállapodásnak a közös szükségletek és az arra vonatkozó megoldások meghatározása révén történő előkészítésében fejeződik ki. [33]

62. Ezen túlmenően, a horizontális együttműködés kooperatív koncepción alapul, azaz a résztvevők kölcsönös kötelezettségvállalásaiban nyilvánul meg. E kötelezettségvállalások túlmutatnak egy bizonyos szolgáltatás teljesítésén, valamint annak ellentételezésén, ahogyan azt a Remondis II ítélet is egyértelművé teszi. [34]

63. A 2014/24 irányelv (33) preambulumbekezdésében kifejezetten szereplő „kooperatív koncepció” kifejezés egyenértékű a javaslatok által megkövetelt „valódi együttműködésnek” „a felek kölcsönös jogai és kötelezettségei mellett” történő létrehozásával. [35] Kizárt, hogy az egyik ajánlatkérő szerv a szóban forgó építési beruházás, szolgáltatásnyújtás vagy áruszállítás „egyszerű »megrendelője«” [36] legyen.

64. Az együttműködés *valódi* jellege alapvető fontosságú minden olyan megállapodás tekintetben, amely a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdésére kíván hivatkozni. E jellemző lehetővé teszi a horizontális együttműködés e formájának a vertikális *(in house*) együttműködéstől, valamint a közbeszerzési eljárások hatálya alá tartozó olyan szerződésektől való megkülönböztetését, amelyekben az egyik fél a másik fél által meghatározott követelményeknek megfelelően végez el egy olyan feladatot, amelyért a másik fél viszont csak fizet. [37]

3. Az alapügyben

a) Első lehetőség

65. Farciennes település ismerteti a közte, az SLSP Sambre et Biesme, valamint az IGRETEC közötti horizontális együttműködési kapcsolat fennállásának alátámasztására vonatkozó első lehetőséget.

66. Összefoglalva, emlékeztetek arra, hogy:

– Az SLSP Sambre et Biesme, valamint Farciennes település kezdeményezte, hogy lakásrehabilitációs és városmegújítási projektjeiket egy adott városrészben közösen hajtsák végre.

– Ennek érdekében közbeszerzési keretmegállapodást kötöttek, amelynek az IGRETEC nem volt részes fele.

[33] A Remondis II ítélet 32. és 33. pontja.

[34] Uo., 27. pont.

[35] A közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó, 2011. december 20-i javaslat (COM(2011) 896 végleges) 11. cikke (4) bekezdésének a) pontja.

[36] A kifejezés a Tanács Főtitkárságának 2012. április 27-i 9315/12. sz. feljegyzésében (38. o.) szerepel. A Remondis II ítéletben a 29. pontnak felel meg.

[37] A horizontális együttműködés nem zárja ki a résztvevők közötti pénzügyi transzfereket, azonban – ismétlem – kizárja azt, hogy az egyik résztvevő hozzájárulása puszta kifizetésre korlátozódjon.

– Az IGRETEC bevonása az ökonegyed projekt megvalósításához szükséges szolgáltatásokra vonatkozó megbízás eredménye. Ez a megbízás a két ajánlatkérő szerv azon döntését követi, hogy közösen valósítják meg ezt a projektet.

67. Véleményem szerint az ily módon bemutatott háromoldalú kapcsolat nem tartozik a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének hatálya alá. Ezen értékelés tekintetében egyetértek a kérdést előterjesztő bírósággal, amely szerint „pusztán az a tény, hogy [az IGRETEC] a Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme között a farciennes-i ökonegyed létrehozására irányuló közös projekt megvalósítására kötött megállapodás keretében feladatokat lát el, nem jelenti azt, hogy az IGRETEC maga is együttműködik a projektben, és azt sem, hogy az e megállapodást aláíró felekkel közös célt követ”. [38]

68. A tényállásnak a kérdést előterjesztő bíróság általi ismertetésére figyelemmel több ok is arra késztet, hogy megerősítsem e bíróság azon értékelését, amellyel a Bizottság is egyetértett. Hangsúlyozom, hogy kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata a jogvita ténybeli hátterének meghatározása, ami az érintett felek részvételének és az általuk megvalósítani kívánt céloknak az értékelését foglalja magában.

69. Először is, amint arra az alapügyben eljáró bíróság rámutat az általam imént kifejtett értelemben, nincs olyan közös célkitűzés, amely a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében igazolná a három szervezet közötti együttműködést. [39]

70. Az IGRETEC létesítő okiratának és a szóban forgó projektekben való részvételének elemzése alapján a Conseil d’État (államtanács) hangsúlyozta, hogy az IGRETEC által a jelen ügyben elvégzett feladatok a tevékenységi kör „I. ágazatába”, azaz a projektek megvalósítására szakosodott, tanulmányokat készítő és projektirányítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások által a piacon végzett tevékenységekbe tartoznak, nem pedig a régió gazdasági, társadalmi és idegenforgalmi fejlesztésére, és különösen egyes ingatlanok építésére, finanszírozására és hasznosítására vonatkozó „II. ágazatba”. [40]

71. Másodsorban hiányzik az az együttműködési dimenzió is, amely elsősorban az együttműködni kívánó felek közös igényeinek és megoldásainak meghatározásában nyilvánul meg. E szakaszban az IGRETEC szakmai közreműködése abban lehet hasznára Farciennes településnek és az SLSP Sambre et Biesme-nek, hogy azonosítsák és megértsék az általuk létrehozni kívánt ökonegyed projekt szükségleteit. Ezzel szemben az IGRETEC esetében más szükségletekről van szó.

[38] A C-384/21. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatalra utaló határozat 56. pontja.

[39] A C-384/21. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatalra utaló határozat 56. pontja. A felek észrevételei nem tárnak fel egy valamennyiük számára közös célkitűzést, ha egyáltalán létezik ilyen; és e célkitűzés egy külső szemlélő számára nem nyilvánvaló. Véleményem szerint ezen ügyek azokat a nehézségeket szemléltetik, amelyekre a 31. lábjegyzetben hivatkoztam. Az azonos célú kiegészítő szolgáltatások nyújtására irányuló (és azon keresztül megvalósuló) együttműködésre példa a 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítéletben (C-480/06, EU:C:2009:357) elemzett szerződés: lásd annak 37. pontját. A közös cél a lehető legközelebbi létesítményben végzendő hulladékkezelés észszerűsítése volt.

[40] A C-384/21. sz. ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatalra utaló határozat 56. és 57. pontja. Meg kell azonban jegyezni, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikke szerint az egyik, ezen irányelv hatálya alóli kizáró ok az, hogy az ajánlatkérő szervnek választási lehetősége van a szolgáltatás közigazgatási szervek közötti (vertikális vagy horizontális) együttműködésen keresztül történő beszerzése vagy a piachoz fordulás között. Általánosságban elmondható, hogy a közjogi szervezetek közötti együttműködés által nyújtott szolgáltatások a piacon (is) elérhetők.

72. Harmadsorban, számomra úgy tűnik, hogy a felek erőforrásainak legjobb megosztására és felhasználására vonatkozó stratégia Farciennes településre, valamint az SLSP Sambre et Biesme-re korlátozódik, még akkor is, ha azok az IGRETEC által javasolt lehetőségek alapján működnek.[41] Ez utóbbi valójában semmilyen közszolgáltatást nem nyújt közösen az említett településsel és az SLSP Sambre et Biesme-ével.

73. Végezetül, az IGRETEC-nek a két ajánlatkérő szerv közötti viszonyba a projektirányítási segítségnyújtásra, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra irányuló megállapodás által történő bevonása[42] nem felel meg a valódi együttműködés követelményeinek. E megállapodással Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme az IGRETEC tekintetében semmi olyanra nem kötelezik magukat, ami eltérne egy versenyeztetés keretében kifejtett tevékenységüktől: olyan szolgáltatásokat kérnek, amelyeket az IGRETEC kínál, egyedüli ellenszolgáltatási kötelezettségként a fizetést vállalva.

b) Második lehetőség

74. A második lehetőség a horizontális és vertikális együttműködés kombinációját tartalmazza, amelyben a horizontális együttműködésben részt vevő két fél egyike (Farciennes település) által irányított IGRETEC a másik fél (az SLSP Sambre et Biesme) számára is nyújt mindkét fél által fizetett szolgáltatást.

75. Farciennes település úgy véli, hogy amikor az IGRETEC-et bízza meg projektek, jogi szolgáltatások és környezetvédelem irányításával kapcsolatos segítségnyújtással, akkor a település saját erőforrásait használja. E körülményt a közte és az SLSP Sambre et Biesme közötti együttműködéssel összefüggésben is figyelembe kellene venni.

76. Nem tudom elfogadni ezt az érvet, amelyet maga Farciennes település másodlagosan hoz fel (egy olyan érvelés keretében, amely maga is másodlagos a fő állásponthoz képest), és talán éppen ezért nem fejt ki részletesebben.

77. Ha helyesen értelmezem Farciennes település álláspontját, akkor arra hivatkozik, hogy a vertikális együttműködési viszonyban álló két szervezet (az IGRETEC és maga a település) e viszony alapján a harmadik féllel való horizontális együttműködés szempontjából egy és ugyanazon szervezetnek minősül.[43] Következésképpen nem szükséges, hogy mindketten aláírják az SLSP Sambre et Biesme-ével kötendő keretmegállapodást.

78. Nem értek egyet ezzel az érveléssel. A vertikális (*in house*) együttműködésben az ajánlatkérő szerv és azon segédszerv, amely felett az ajánlatkérő szerv a saját szervezeti egységei felett gyakorolt irányításhoz hasonló irányítást gyakorol, mind a közbeszerzési szerződés megkötése előtt, mind pedig azt követően formálisan független jogalanyok.

[41] Javaslatai olyan szempontokra összpontosítottak, mint a lakások száma, a meglévő lakások bontása vagy felújítása, a magántőke-beruházások felhasználása, a közbeszerzési szerződés típusa és más hasonlók.

[42] Miként arra a Bizottság is rávilágít (írásbeli észrevételeinek 33. pontja), az IGRETEC valójában nem ajánlatkérő szervként szerepel. Nem állapítható meg, hogy az IGRETEC melyik szolgáltatást „vásárolná meg”, és hogy az együttműködés hiányában melyiket kellene közbeszerzési eljárás útján odaítélnie.

[43] Farciennes település észrevételei 146. pontjának vége: „Az *in house* viszony fogalmilag lehetővé teszi, hogy [az IGRETEC-et] Farciennes településsel egy tekintet alá lehessen venni.” Jóllehet a tárgyaláson a település képviselője a két szervezet közötti „szervezeti és működési kapcsolatra” hivatkozott, fenntartotta a két szervezet közötti *in house* viszonyon alapuló érvelést.

79. A Farciennes település és az IGRETEC közötti *in house* viszony fennállása tehát nem elegendő annak megállapításához, hogy teljesülnek az SLSP Sambre et Biesme-évelvaló horizontális együttműködés követelményei.

V. Végkövetkeztetés

80. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Conseil d'État (államtanács, Belgium) számára:

„1) Azoknak az ajánlatkérő szerveknek, amelyek a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződést az irányelvben meghatározott odaítélési eljárások nélkül szándékoznak odaítélni, az irányelv nemzeti jogba való átültetésére előírt határidő lejártától kezdődően meg kell felelniük az irányelv 12. cikkében meghatározott feltételeknek, ha az átültetésre addig nem került sor.

2) A 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy:

– Az kizárja az ajánlatkérő szervek közötti együttműködés fennállását, ha az azokat összekötő olyan viszony, amelynek keretében szolgáltatásaik nyújtását vállalják, nem mindannyiuk számára közös célokat követ.

– Az nem terjed ki a független ajánlatkérő szervek közötti olyan viszonyra, amelyben az egyik szerv a másiktól kizárólag pénzbeli ellenszolgáltatás fejében kap szolgáltatást."