A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2024. november 7.*

„Előzetes döntéshozatal – 2014/23/EU irányelv – Koncessziós szerződések odaítélési eljárásai – 43. cikk – Fennálló koncessziónak a verseny előtti megnyitás nélküli módosítása – Autópályák koncessziója – A genovai (Olaszország) Morandi híd leomlása – Az autópálya-hálózat karbantartásával és állagmegóvásával kapcsolatos kötelezettségek súlyos megszegése miatti nemzeti eljárás – A koncessziós jogosultat terhelő új kötelezettségek – Az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy előzetesen határozzon az új odaítélési eljárás lefolytatásának szükségességéről – Az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy előzetesen vizsgálja a koncessziós jogosult megbízhatóságát”

A C-683/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország) a Bírósághoz 2022. november 4-én érkezett, 2022. október 19-i határozatával terjesztett elő

az **Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari**

és

a **Presidenza del Consiglio dei Ministri**,

a **Ministero dell’Economia e delle Finanze**,

a **Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili**,

a **DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica**,

az **Autorità di regolazione dei trasporti**,

a **Corte dei Conti**,

az **Avvocatura generale dello Stato**

között,

a **Mundys SpA**, korábban Atlantia SpA,

* Az eljárás nyelve: olasz.

az **Autostrade per l'Italia SpA**,

a **Holding Reti Autostradali SpA**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: I. Jarukaitis, a negyedik tanács elnöke, az ötödik tanács elnökeként eljárva, D. Gratsias és E. Regan (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: C. Di Bella tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2024. február 28-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari képviseletében D. Granara és D. Mazzola avvocati,

– a Mundys SpA képviseletében D. Gallo, G. Vercillo és A. Zoppini avvocati,

– az Autostrade per l'Italia SpA képviseletében F. Anglani, M. Annoni, A. Cogoni, M. Merola és L. Torchia avvocati,

– a Holding Reti Autostradali SpA képviseletében A. Parini, I. Perego, A. Police és G. M. Roberti avvocati,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: G. Caselli, S. Fiorentino és G. Galluzzo avvocati dello Stato,

– a német kormány képviseletében J. Möller és P.-L. Krüger, meghatalmazotti minőségben,

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

– az Európai Bizottság képviseletében G. Gattinara és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. április 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 38., 43. és 44. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (a banki és pénzügyi szolgáltatások felhasználóinak védelmét szolgáló egyesület) és a Presidenza del Consiglio dei ministri (a minisztertanács elnöksége, Olaszország), a Ministero dell'Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország), a Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (az infrastruktúráért és a fenntartható mobilitásért felelős minisztérium, Olaszország), a DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica (gazdaságpolitikai tervezési és koordinációs osztály, Olaszország), az Autorità di regolazione dei trasporti (közlekedési szabályozó hatóság, Olaszország), a Corte dei Conti (számvevőszék, Olaszország) és az Avvocatura generale dello Stato (főügyészi hivatal, Olaszország) között, az Autostrade per l'Italia SpA-t (a továbbiakban: ASPI) illető autópálya-koncesszióra vonatkozó, a genovai (Olaszország) Morandi híd 2018. augusztus 14-i leomlását követően történt módosítások jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2014/23 irányelv (75) és (76) preambulumbekezdése kimondja:

„(75) A koncessziós szerződések jellemzően hosszú távú, összetett technikai és pénzügyi feltételeket tartalmazó megállapodások, amelyek esetében gyakran változó körülményekkel kell számolni. Az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát figyelembe véve ezért tisztázni kell azokat a feltételeket, amelyek esetén egy koncesszió teljesítés közben történő módosítása koncesszió odaítélésére irányuló új eljárást tesz szükségessé. Akkor van szükség új koncessziós eljárásra, ha lényeges változtatásokat hajtanak végre az eredeti koncesszión, különösen annak hatályát és a felek jogait, illetve kötelezettségeit illetően, ideértve a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok megosztását is. Az ilyen változtatások a felek arra irányuló szándékát tanúsítják, hogy újratárgyalják az adott koncesszió lényeges feltételeit. […]

(76) Az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők szembesülhetnek olyan külső körülményekkel, amelyeket a koncesszió odaítélésekor nem láthattak előre, különösen amikor a koncesszió teljesítése hosszabb időszakot ölel fel. Ilyen esetben szükség van bizonyos fokú rugalmasságra, hogy a koncessziót – koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás nélkül – ezekhez a körülményekhez igazítsák. Az előre nem látható körülmények kifejezés olyan körülményekre utal, amelyeket az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő – figyelembe véve a rendelkezésére álló eszközöket, az adott projekt természetét és jellemzőit, a szóban forgó terület jó gyakorlatát, valamint a koncesszió odaítélésének előkészítése során elköltött források és a várható érték közötti megfelelő viszony biztosításának az igényét – az eredeti odaítéléskor észszerűen gondos előkészítés ellenére sem mérhetett fel előre. […]"

4 Ezen irányelvnek „Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve" című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az ajánlatkérő szerveknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek egyenlő és megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetés nélküli] bánásmódban kell részesíteniük a gazdasági szereplőket, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

[…]

(2) Az ajánlatkérő szerveknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek törekedniük kell az odaítélési eljárás átláthatóságának és a szerződés teljesítésének a biztosítására [helyesen: törekedniük kell a szerződés odaítélési eljárása és teljesítése átláthatóságának biztosítására], megfelelve a 28. cikknek.”

5 Ezen irányelv „A részvételre jelentkezők kiválasztása és minőségi értékelése” című 38. cikke előírja:

„(1) Az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők – nyilatkozatok, valamint a koncessziós hirdetményben meghatározott, megkülönböztetésmentes és a koncesszió tárgyával arányos követelményekkel összhangban bizonyítékként benyújtott referencia vagy referenciák alapján – ellenőrzik a részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők szakmai és műszaki alkalmasságához, valamint pénzügyi és gazdasági helyzetéhez kapcsolódó részvételi feltételeket. A részvételi feltételeknek kapcsolódniuk kell ahhoz az elváráshoz és arányosnak kell lenniük vele, hogy a koncesszióra jogosult képes legyen teljesíteni a koncessziós tevékenységet, figyelembe véve a koncesszió tárgyát és a tényleges verseny biztosításának célját.

[…]

(7) Az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő kizárhat valamely gazdasági szereplőt a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban való részvételből, illetve a tagállamok kötelezhetik a gazdasági szereplő kizárására, amennyiben az alábbi feltételek valamelyike teljesül:

[…]

c) az ajánlatkérő szerv megfelelő módon bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő súlyos szakmai kötelezettségszegést követett el, amely megkérdőjelezhetővé teszi a feddhetetlenségét;

[…]

f) a gazdasági szereplő részéről jelentős mértékű vagy tartós mulasztás volt tapasztalható valamely korábbi koncessziós szerződésből vagy az ajánlatkérő szervvel vagy az ezen irányelvben vagy [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2014. L 94., 243. o.)] meghatározottak szerinti közszolgáltató ajánlatkérővel kötött korábbi szerződésből eredő lényeges követelmény teljesítésében, és ez az említett korábbi szerződés lejárat előtti megszüntetéséhez, kártérítési követeléshez vagy egyéb hasonló szankciókhoz vezetett;

[…]

(9) A (4) és a (7) bekezdésben említett helyzetek bármelyikében lévő gazdasági szereplő bizonyítékkal szolgálhat a tekintetben, hogy a releváns kizárási ok megléte ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát. Amennyiben ezt a bizonyítékot kielégítőnek tekintik, a gazdasági szereplőt nem lehet kizárni az eljárásból.

[…]”

6 A 2014/23 irányelv „A szerződések módosítása azok időtartama alatt” című 43. cikkének szövege a következő:

„(1) A koncesszió ezen irányelvnek megfelelő koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírása nélkül módosítható, amennyiben az alábbi esetek valamelyike fennáll:

[…]

c) a következő feltételek együttesen teljesülnek:
   i) olyan körülmények miatt merült fel a módosítás igénye, amelyeket egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő nem láthatott előre;
   ii) a módosítás nem változtatja meg a koncesszió általános jellegét;
   iii) a II. mellékletben említetteken kívüli tevékenységek végzésére ajánlatkérő szervek által odaítélt koncessziók esetében az érték növekedése nem haladhatja meg az eredeti koncesszió értékének 50%-át. Több egymást követő módosítás esetén ez a korlátozás minden egyes módosítás értékére vonatkozik. Az ilyen egymást követő módosítások célja nem lehet ezen irányelv megkerülése;

d) azon koncessziós jogosult helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő eredetileg odaítélte a koncessziót, új jogosult lép az alábbiak valamelyikének következményeként:
   i) az a) pontnak megfelelő, egyértelmű felülvizsgálati rendelkezés vagy opciós kikötés;
   ii) az eredeti koncessziós jogosult helyébe egyetemes vagy részleges jogutódlás révén, vállalati átszervezést – többek között vállalatátvételt, egyesülést vagy felvásárlást – vagy fizetésképtelenséget követően egy másik gazdasági szereplő lép, amely megfelel az eredetileg megállapított minőségi kiválasztási szempontoknak, feltéve, hogy ezzel nem jár együtt a szerződés egyéb lényeges módosítása, és hogy mindez nem ezen irányelv alkalmazásának a megkerülését célozza; vagy
   iii) az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő maga vállalja át a fő koncessziós jogosultnak az alvállalkozóival kapcsolatos kötelezettségeit, amennyiben a nemzeti jogszabályok ezt lehetővé teszik;

e) a módosítások – függetlenül azok értékétől – a (4) bekezdés értelmében nem jelentősek [helyesen: nem lényegesek].

Az e bekezdés b) és c) pontjában meghatározott esetekben történő [helyesen: történt] koncessziómódosításról az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő hirdetményt tesz közzé *az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A hirdetménynek a XI. mellékletben meghatározott információt kell tartalmaznia, és azt a 33. cikk rendelkezéseinek megfelelően kell közzétenni.

(2) A fentieken kívül – és a (4) bekezdés a)–d) pontjában foglalt feltételek teljesülésének ellenőrzése nélkül – ezen irányelvnek megfelelő koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírása nélkül lehet módosítani a koncessziót abban az esetben, ha a módosítás értéke nem éri el az alábbi értékek egyikét sem:

i) a 8. cikkben megállapított értékhatár, és

ii) az eredeti koncesszió értékének 10%-a.

A módosítás azonban nem változtathatja meg a koncesszió általános jellegét. Több egymást követő módosítás esetén ezt az értéket az egymást követő módosítások nettó együttes értéke alapján kell megállapítani.

[…]

(4) A koncesszió módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek az (1) bekezdés e) pontjának értelmében, ha a koncesszió jellege az eredetileg megkötött koncesszió jellegéhez képest lényegesen megváltozik. Az (1) és a (2) bekezdés sérelme nélkül, a módosítás mindenképpen lényegesnek tekintendő, ha teljesül az alábbi feltételek valamelyike vagy közülük több:

a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok a koncesszió odaítélésére irányuló eredeti eljárás részét képezték volna –, lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban való részvételre;

b) a módosítás következtében a koncesszió gazdaságilag előnyösebbé válik a koncessziós jogosult számára, olyan módon, ahogyan azt az eredeti koncesszió nem tette lehetővé;

c) a módosítás jelentősen megváltoztatja a koncesszió hatályát;

d) azon koncessziós jogosult helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő eredetileg odaítélte a koncessziót, új jogosult lép, és az (1) bekezdés d) pontjában említett feltételek nem állnak fenn.

(5) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltaktól eltérő esetekben a koncesszió rendelkezéseinek a koncesszió időtartama alatti módosításához ezen irányelvnek megfelelően új koncessziós eljárást kell kiírni.”

7 Ezen irányelv „A koncesszió felmondása” című 44. cikke szerint:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy az ajánlatkérő szerveknek vagy közszolgáltató ajánlatkérőknek – az alkalmazandó nemzeti jog által meghatározott feltételek szerint – lehetőségük legyen a koncesszió felmondására annak időtartama alatt, ha a következő feltételek valamelyike vagy közülük több teljesül:

a) a koncesszió olyan módosítására került sor, amely a 43. cikk értelmében koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírását igényelte volna;

b) a koncesszió odaítélésekor a koncessziós jogosult tekintetében fennállt a 38. cikk (4) bekezdésében említett esetek valamelyike, és ezért ki kellett volna zárni a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásból;

c) az Európai Unió Bírósága az EUMSZ 258. [cikk] szerinti eljárásban megállapítja, hogy valamely tagállam elmulasztotta a Szerződések szerinti kötelezettségei teljesítését, mivel az adott tagállamhoz tartozó valamely ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő a szóban forgó koncesszió odaítélése során nem tartotta be a Szerződések és a jelen irányelv szerinti kötelezettségeit.”

8 A 2014/23 irányelv 54. cikkének második bekezdése alapján ez az irányelv nem alkalmazandó a 2014. április 17. előtt kiírt vagy odaítélt koncessziók odaítélésére.

9 Ezen irányelvnek „A koncessziónak az időtartamán belül történő, 43. cikk szerinti módosításáról szóló hirdetményben feltüntetendő információk” című XI. melléklete a következőképpen szól:

„[…]

4. A koncesszió módosítás előtti és módosítás utáni jellemzőinek leírása: az építési beruházás, illetve a szolgáltatások jellege és terjedelme.

5. Adott esetben a koncesszió értékének módosítása, többek között az ár vagy díj emelkedése a módosítás következtében.

6. Azon körülmények leírása, amelyek szükségessé tették a módosítást.

[…]”

Az olasz jog

10 A módosításokkal a 2018. november 16-i legge n. 130 (130. sz. törvény) által törvénnyé alakított 2018. szeptember 28-i decreto-legge n. 109 (109. sz. rendelettörvény) 16. cikkével módosított 2011. december 22-i legge n. 214 (214. sz. törvény) által módosított és törvénnyé alakított decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (a növekedésre, a méltányosságra és az államháztartás konszolidálására vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló 201. sz. rendelettörvény; a GURI 2011. december 6-i 284. számának 251. sz. rendes melléklete) 43. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen rendelet hatálybalépésekor hatályban lévő autópálya-megállapodásoknak a beruházási terv, illetve az államháztartás védelmét célzó szabályozási szempontok módosulásával vagy módosításával járó aktualizálását vagy felülvizsgálatát a Közlekedési Szabályozó Hatóságnak a 37. cikk (2) bekezdésének g) pontjában foglalt, a díjszabási rendszerek meghatározására vonatkozó hatásköre tekintetében történő meghallgatását követően a [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (infrastruktúráért és közlekedésért felelős minisztérium, Olaszország)] továbbítja a CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile [gazdasági tervezésért és fenntartható fejlődésért felelős tárcaközi bizottság, Olaszország]) részére, amely [a Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (a közüzemi szolgáltatások szabályozásáról szóló iránymutatások végrehajtásával foglalkozó tanácsadó testület, Olaszország)] véleményét kikérve 30 napon belül határoz, majd azokat az infrastruktúráért és közlekedésért felelős miniszternek a gazdasági és pénzügyminiszterrel egyetértésben elfogadott rendelete hagyja jóvá, amelyet a megállapodásnak a koncesszióba adó hatóság általi benyújtását követő 30 napon belül kell kihirdetni.

(2) A jelen rendelet hatálybalépésekor hatályban lévő autópálya-szerződéseknek az (1) bekezdésben említett módosulásokat vagy módosításokat nem eredményező naprakésszé tételét vagy felülvizsgálatát az infrastruktúráért és közlekedésért felelős miniszternek a gazdasági és pénzügyminiszterrel egyetértésben elfogadott rendelete hagyja jóvá, amelyet a szerződésnek a koncesszióba adó hatóság általi benyújtását követő 30 napon belül fogadtak el.

(2bis) Az (1) és (2) bekezdésben említett esetekben a koncesszióba adó a közlekedési szabályozó hatóság véleményét kikérve ellenőrzi a díjak megállapítására vonatkozó kritériumok alkalmazását, figyelembe véve a díjakban már szereplő beruházások megvalósításának tényleges előrehaladását is.

(3) Az autópálya-megállapodások olyan naprakésszé tételét vagy felülvizsgálatát, amelyek kiegészítő aktusának tervezetét a jelen rendelet hatálybalépésekor már a CIPE elé terjesztették, az infrastruktúráért és közlekedésért felelős miniszternek a gazdasági és pénzügyminiszterrel egyetértésben elfogadott rendelete hagyja jóvá, amelyet a megállapodásnak a koncesszióba adó hatóság általi benyújtását követő 30 napon belül kell elfogadni.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 2007. október 12-én az ASPI és az Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (a közúthálózatért felelős autonóm nemzeti társaság, Olaszország) megkötötte az „Egyes autópálya-szakaszokra vonatkozó egységes koncessziós megállapodás”-t, amely szakaszok több mint 2800 kilométerre terjedtek ki. E szerződés 4. cikke szerint a koncesszió 2038. december 31-én jár le. 2012. október 1-jén a közúthálózatért felelős autonóm nemzeti társaság helyébe ajánlatkérő szervként az infrastruktúráért és a fenntartható mobilitásért felelős minisztérium lépett.

12 2018. augusztus 14-én a genovai Morandi híd 43 ember halálát okozva leomlott. Ez a híd az A10-es autópálya Polcevera-völgy feletti viaduktjának része volt, amely autópálya üzemeltetését az ASPI-nak koncesszióba adták. 2018. augusztus 16-án az infrastruktúráért és a közlekedésért felelős minisztérium eljárást indított az ASPI-vel szemben az autópálya-hálózat karbantartásával és állagmegóvásával kapcsolatos kötelezettségek súlyos megsértése miatt.

13 2019. július 10-től kezdődően több találkozóra is sor került az ASPI, a minisztertanács elnöksége, a gazdasági és pénzügyminisztérium, valamint az infrastrukturáért és a fenntartható mobilitásért felelős minisztérium között azzal a céllal, hogy tárgyalásos megoldást találjanak a Morandi híd leomlásával kapcsolatban folyamatban lévő jogvitákra.

14 2020. július 11-én az ASPI tárgyalásos megoldásra vonatkozó javaslatot nyújtott be, amelyben vállalta először is 3400 millió euró kártérítés fizetését, másodszor a koncesszióba adott autópálya-hálózat biztonsági színvonalának javítását, és harmadszor az anyavállalatával, a Mundys SpA-val (korábban: Atlantia SpA) együtt az ASPI feletti irányításnak a Cassa Depositi e Prestiti SpA, valamint az ez utóbbi által elfogadhatónak ítélt befektetők részére történő átruházását.

15 2021. október 14-én e javaslat alapján az ASPI és az infrastrukturáért és a fenntartható mobilitásért felelős minisztérium egyezség útján történő vitarendezésről szóló megállapodást (a továbbiakban: egyezség) kötött. A 201/2011. sz. rendelettörvény 43. cikkében megállapított, a jelen ítélet 10. pontjában említett eljárásnak megfelelően e megállapodást a CIPE 2021. december 22-i 75. sz. határozata, valamint az infrastruktúráért és a fenntartható mobilitásért felelős miniszternek a gazdasági és pénzügyminiszterrel egyetértésben elfogadott, 2022. február 22-i 37. sz. rendelete hagyta jóvá.

16 Az egyezség anélkül zárta le az ASPI-vel szemben az autópálya-hálózat karbantartásával és állagmegóvásával kapcsolatos kötelezettségek súlyos megsértése miatt indított eljárást, hogy formálisan megállapították volna az ASPI kötelezettségszegésének fennállását.

17 Az Adusbef megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a Tribunale amministrativo regionale per il Lazióhoz (Lazio tartományi közigazgatási bíróság, Olaszország), amely a kérdést előterjesztő bíróság, a jelen ítélet 15. pontjában említett, az egyezséget jóváhagyó két jogi aktussal, valamint az egyezséggel kapcsolatos több aktussal szemben.

18 Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában e bíróság hangsúlyozta, hogy az ajánlatkérő szerv nem vizsgálta meg hivatalosan, hogy az ASPI-nek odaítélt autópálya-koncessziónak az egyezség útján történő rendezéséről szóló megállapodással történő módosítása megfelel-e a 2014/23 irányelv rendelkezéseinek.

19 Először is az ajánlatkérő szerv nem vizsgálta meg hivatalosan, hogy e koncesszió módosítása megfelel-e az ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontjában foglalt feltételeknek. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben úgy véli, hogy a koncesszió jogosultját terhelő karbantartási kötelezettségek olyan megszegése, amely hatással lehet a közúti közlekedés biztonságára, nem tekinthető az e rendelkezés értelmében vett előre nem látható körülménynek.

20 Másodszor az ajánlatkérő szerv azt sem vizsgálta meg, hogy a tervezett módosítás alkalmas-e arra, hogy az említett irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése c) pontjának ii) alpontja értelmében megváltoztassa a „koncesszió általános jellegét”.

21 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az egyezségnek megfelelően a Mundys az ASPI tőkéjének 88%-át eladta egy olyan holdingtársaságnak, amelynek 51%-os többségi részvényese a Cassa Depositi e Prestiti Equity, és amelyben két külföldi alap, a Macquarie és a Blackstone egyenként 24,5%-os részesedéssel rendelkezik. Az ajánlatkérő szerv azonban nem vizsgálta meg hivatalosan, hogy az ASPI részvényesi szerkezetének e módosulása szükségessé teszi-e a koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás lefolytatását, különösen a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontjára tekintettel.

22 Negyedszer, e bíróság a 2014/23 irányelv 38. cikke (7) bekezdésének f) pontjára és 38. cikkének (9) bekezdésére tekintettel arra keresi a választ, hogy az egyezség megkötésének, amely az alapeljárásban szóban forgó autópálya-koncesszió folytatását eredményezte, meg kellett volna-e előznie az ASPI megbízhatóságának a Morandi híd leomlását követően történő hivatalos értékelésének. E tekintetben e bíróság megjegyzi, hogy a Morandi híd újjáépítésével nem az ASPI-t bízták meg, annak ellenére, hogy az volt az e híd üzemeltetésére vonatkozó koncesszió jogosultja, hanem harmadik vállalkozásokat.

23 Ötödször, abban az esetben, ha új koncessziós eljárást kellett volna lefolytatni, és/vagy az ajánlatkérő szervnek az egyezség megkötését megelőzően értékelnie kellett volna a koncessziós jogosult megbízhatóságát, a kérdést előterjesztő bíróság azt kéri a Bíróságtól, hogy határozzon a 2014/23 irányelvnek a koncessziók ajánlatkérő szerv általi felmondását szabályozó 44. cikkének értelmezéséről. E bíróság különösen arra keresi a választ, hogy e rendelkezés megköveteli-e a fennálló koncesszió felmondását, ha a módosításra az irányelv rendelkezéseinek megsértésével került sor.

24 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartományi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„A 2014/23 irányelv 38., 43. és 44. cikkében előírt szabályozással kapcsolatban:

1) Ellentétes-e az [uniós] joggal a nemzeti szabályozás olyan értelmezése, amely szerint a koncesszióba adó hatóság anélkül indíthat eljárást valamely autópálya-koncesszió alanyainak és tárgyának a koncesszió hatályosságának ideje alatt történő módosítása vagy a koncesszió újratárgyalása céljából, hogy megvizsgálná és állást foglalna abban a kérdésben, hogy köteles-e közbeszerzési eljárást indítani?

2) Ellentétes-e az [uniós] joggal a nemzeti szabályozás olyan értelmezése, amely szerint a koncesszióba adó hatóság anélkül indíthat eljárást valamely autópálya-koncesszió alanyainak és tárgyának a koncesszió hatályosságának ideje alatt történő módosítása vagy a koncesszió újratárgyalása céljából, hogy megvizsgálná a súlyos kötelezettségszegést elkövető koncessziós jogosult megbízhatóságát?

3) Előírja-e az [uniós] szabályozás a jogviszony megszüntetésének kötelezettségét a közbeszerzés elve megsértésének és/vagy valamely autópálya-koncesszió jogosultja megbízhatatlanságának megállapítása esetére?”

A Bíróság előtti eljárás

25 Az alapügy nemzeti szintű jelentőségére hivatkozva a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság eljárási szabályzatának 105. cikke szerinti gyorsított előzetes döntéshozatali eljárás alkalmazását kérte a Bíróságtól.

26 2022. december 15-i határozatával a Bíróság elnöke az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően elutasította e kérelmet.

27 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdésében írt gyorsított eljárás célja a rendkívüli szükséghelyzetre való reagálás (2022. április 28-i Caruter ítélet, C-642/20, EU:C:2022:308, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

28 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében többek között a gyorsított eljárás iránti kérelmének alátámasztása érdekében szolgáltatott információkból nem tűnik ki, hogy a jelen ügy jellege kivételesen megkövetelné, hogy azt az eljárási szabályzat 105. cikkének (1) bekezdése alapján a lehető legrövidebb időn belül elbírálják.

29 Közelebbről az e rendelkezés szerinti, rövid időn belüli elbírálás szükségessége nem vezethető le pusztán az alapügy gazdasági vagy társadalmi szempontból érzékeny jellegéből (lásd ebben az értelemben: 2022. március 10-i Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs [Teljes körű egészségbiztosítás] ítélet, C-247/20, EU:C:2022:177, 45. pont).

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

30 A Mundys, az ASPI, a Holding Reti Autostradali SpA és az olasz kormány azt állította, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem egészében elfogadhatatlan.

31 Először is a Mundys arra hivatkozott, hogy a 2014/23 irányelv időbeli hatálya miatt nem alkalmazható az alapeljárásban szóban forgó koncesszióra, amelyet 2007. október 11-én ítéltek oda, mivel ezen irányelv 54. cikkének második bekezdése értelmében az irányelv nem alkalmazandó a 2014. április 17. előtt benyújtott vagy odaítélt koncessziók odaítélésére.

32 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a koncessziós szerződés lényeges módosítása esetén azon uniós jogszabály, amelyre tekintettel e módosítást értékelni kell, az e módosítás időpontjában hatályban lévő jogszabály, azon körülmény ellenére, hogy az eredeti koncessziós szerződés megkötésének időpontja megelőzi a releváns uniós jogi rendelkezések hatálybalépését (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Sisal és társai ítélet, C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672, 28. pont).

33 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között azt kell meghatároznia, hogy a 2021. október 14-én, azaz a 2014/23 irányelv hatálybalépését követően megkötött egyezség által bevezetett módosításokat az eredeti koncessziós szerződéshez képest lényegesnek kell-e tekinteni.

34 Ebből következik, hogy az alapeljárásban azt a kérdést, hogy az eredeti koncessziós szerződést az egyezség útján történő vitarendezésről szóló megállapodás lényegesen módosította-e, a 2014/23 irányelv rendelkezéseire tekintettel kell értékelni.

35 Másodszor a Mundys, az ASPI, a Holding Reti Autostradali és az olasz kormány lényegében azt állította, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani egyrészt az előterjesztett kérdések hipotetikus jellege, másrészt pedig az alapeljárás ténybeli hátterére, valamint az alkalmazandó nemzeti rendelkezésekre vonatkozó kellően részletes ismertetés hiánya miatt.

36 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikk alapján létrehozott együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utalásnak az ítélete meghozatala tekintetében fennálló szükségességét, mind pedig a Bíróság elé terjesztendő kérdéseinek relevanciáját. Következésképpen, ha a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (2023. március 21-i Mercedes-Benz Group [A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége] ítélet, C-100/21, EU:C:2023:229, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37 Ennélfogva az uniós jogra vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálását, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2023. március 21-i Mercedes-Benz Group [A hatástalanító berendezéssel ellátott járművek gyártóinak felelőssége] ítélet, C-100/21, EU:C:2023:229, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 E tekintetben a Bíróság több alkalommal hangsúlyozta, hogy az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén az előbbi az utóbbiak által eldöntendő jogviták megoldásához szükséges támpontokat nyújt az uniós jog értelmezése terén, és hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nem az általános vagy

hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása indokolja, hanem a jogvita tényleges megoldásának szükségessége (2024. január 9-i G. és társai [A rendes bírák kinevezése Lengyelországban] ítélet, C-181/21 és C-269/21, EU:C:2024:1, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

39 Amint az magából az EUMSZ 267. cikk szövegéből kitűnik, a kért előzetes döntésnek „szükség[esnek]” kell lennie a kérdést előterjesztő bíróság által az előtte folyamatban lévő ügyben kialakítandó „ítélete meghozatalához” (2024. január 9-i G. és társai [A rendes bíróságok bíráinak kinevezése Lengyelországban] ítélet, C-181/21 és C-269/21, EU:C:2024:1, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első és második kérdés nem tartozik a jelen ítélet 37. pontjában felsorolt azon helyzetek körébe, amelyekben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés relevanciájának vélelme megdönthető. Az uniós jog e kérdések keretében kért értelmezése ugyanis, amely annak meghatározására irányul, hogy az ASPI-nek odaítélt autópálya-koncessziónak a Morandi híd leomlását követően történő módosítása összeegyeztethető-e a 2014/23 irányelv rendelkezéseivel, közvetlenül kapcsolódik-e az alapeljárás tárgyához, mivel a kérdést előterjesztő bírósághoz az egyezség megsemmisítése iránti keresetet nyújtottak be.

41 Nem ez a helyzet azonban a kérdést előterjesztő bíróság által feltett harmadik kérdés esetében, amint azt a főtanácsnok indítványának 89. és 90. pontjában hangsúlyozta.

42 E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelv 44. cikke kötelezettséget állapít-e meg a fennálló koncesszió felmondására abban az esetben, ha e koncessziót az új odaítélési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettség vagy a koncessziós jogosult megbízhatóságának vizsgálatára vonatkozó esetleges kötelezettség megsértésével módosították.

43 Ezen irányelv 44. cikke értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérőknek lehetőségük legyen a fennálló koncessziót felmondani, ha a koncesszió módosítására az említett irányelv 43. cikke (5) bekezdésének megsértésével új odaítélési eljárás lefolytatása nélkül került sor, vagy ha a koncessziós jogosultat ugyanezen irányelv 38. cikkének (4) bekezdése alapján ki kellett volna zárni a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásból.

44 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből és a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bírósághoz az Adusbef, egy fogyasztói egyesület megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be az egyezséget jóváhagyó jogi aktusokkal, valamint az ahhoz kapcsolódó több aktussal szemben.

45 Így a Bíróság rendelkezésére álló iratokból nem tűnik ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak vizsgálnia kellene az ASPI tulajdonában lévő autópálya-koncessziónak az ajánlatkérő szerv általi, a 2014/23 irányelv 44. cikke alapján történő esetleges felmondását.

46 Egyébiránt a Bíróság megállapítja, hogy egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz semmilyen utalást a 2007. december 11-i 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2007. L 335., 31. o.) módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelvre (HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás

6. fejezet, 1. kötet, 246. o.), és másrészt a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott magyarázatok nem teszik lehetővé ezen irányelv azon rendelkezéseinek kellő pontossággal történő azonosítását, amelyek értelmezése adott esetben relevánsnak bizonyulhat a harmadik kérdés megválaszolása szempontjából.

47 Ebből következik, hogy a jelen ítélet 38. és 39. pontjában felidézett állandó ítélkezési gyakorlat alapján a harmadik kérdést elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

48 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelvet akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő új koncessziós eljárás lefolytatása nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót a koncessziós jogosult személyére és e koncesszió tárgyára vonatkozóan, azon indokok kifejtése nélkül, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy nem köteles ilyen eljárást lefolytatni.

49 Meg kell állapítani, hogy a fennálló koncessziós szerződések módosítását a 2014/23 irányelv 43. cikke szabályozza.

50 Következésképpen az első kérdést e cikk rendelkezéseinek fényében kell megválaszolni.

51 A Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy e cikk kimerítően harmonizálta azokat az eseteket, amelyekben egyrészt a koncessziók anélkül módosíthatók, hogy ehhez az említett irányelvben megállapított szabályoknak megfelelő új koncessziós odaítélési eljárás lefolytatása lenne szükséges, másrészt pedig azon eseteket, amikor a koncesszió feltételeinek módosítása esetén szükség van ilyen odaítélési eljárásra (2021. szeptember 2-i Sisal és társai ítélet, C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672, 31. pont).

52 A 2014/23 irányelv 43. cikkének (5) bekezdése alapján a fennálló koncesszió rendelkezéseinek bármilyen módosítása főszabály szerint, az e cikk (1) és (2) bekezdésében említett módosítások kivételével, új odaítélési eljárás lefolytatását teszi szükségessé.

53 A fentiekből következik, hogy ezen irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdése kimerítően felsorolja azokat a helyzeteket, amelyekben a fennálló koncesszió új odaítélési eljárás lefolytatása nélkül módosítható.

54 A jelen ügyben nem vitatott, hogy az ASPI-nek a Morandi híd 2018. augusztus 14-i leomlását követően odaítélt autópálya-koncessziót 2021. október 14-én anélkül módosította az egyezség, hogy új koncessziós eljárást folytattak volna le.

55 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikkben említett eljárás keretében, amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul, az alapügy konkrét tényállásának megállapítása és megítélése, valamint a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben: 2023. július 24-i Lin ítélet, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 76. pont).

56 Következésképpen nem a Bíróság, hanem kizárólag a nemzeti bíróság feladata, hogy valamennyi releváns körülmény fényében értékelje, hogy az ASPI-t megillető autópálya-koncesszió tekintetében az egyezség által bevezetett minden egyes módosítás a 2014/23 irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett esetek valamelyikébe tartozik-e. Ebből adott esetben az következhet, hogy e módosításokat a koncesszió odaítélésére vonatkozó új eljárás lefolytatása nélkül is el lehetett végezni.

57 Ezzel szemben, ha a nemzeti bíróság azt állapítaná meg, hogy e módosítások közül egy vagy több nem tartozik az ezen irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő egyik eset hatálya alá sem, ebből azt a következtetést kellene levonni, hogy az érintett módosításra vagy módosításokra az ezen irányelv 43. cikkének (5) bekezdésében előírt, a koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettség megsértésével került sor.

58 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság, valamint a Bíróság elé észrevételeket terjesztő felek felvetették annak lehetőségét, hogy az egyezség által bevezetett módosítások a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése c)–e) pontja rendelkezéseinek hatálya alá tartoznak. E tekintetben fontos megadni a kérdést előterjesztő bíróság részére az uniós jognak az alapügy megoldása szempontjából releváns értelmezési szempontjait.

59 Először is ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének c) pontja alapján a fennálló koncesszió új odaítélési eljárás nélkül módosítható, feltéve többek között, hogy a módosítást olyan körülmények teszik szükségessé, amelyeket a gondos ajánlatkérő szerv nem láthatott előre, és e módosítás nem változtatja meg a koncesszió általános jellegét.

60 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy alkalmazható-e ez a rendelkezés olyan körülmények között, amikor a hatályos koncesszió módosítását a koncessziós jogosult szerződésszegése, a jelen esetben az ASPI-nek átengedett autópálya-hálózat karbantartására vonatkozó kötelezettségek súlyos megszegése teszi szükségessé.

61 Kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak megítélése, hogy az alapeljárás körülményei között a koncessziós jogosult részéről fennáll-e ilyen szerződéses kötelezettségszegés, valamint adott esetben azt, hogy okozati összefüggés áll-e fenn e kötelezettségszegés és a fennálló koncesszió módosítása között.

62 Mindemellett egyrészt a 2014/23 irányelv (75) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a koncessziós szerződések általában olyan összetett és hosszú távú technikai és pénzügyi mechanizmusokat foglalnak magukban, amelyek gyakran változó körülmények között működnek, és így az uniós jogalkotó szükségesnek tartotta tisztázni azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely fennálló koncesszió módosításai új koncessziós eljárás lefolytatását teszik szükségessé, figyelembe véve a Bíróság e területre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.

63 Másrészt a 2014/23 irányelv (76) preambulumbekezdéséből következik, hogy ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése c) pontjának célja, hogy az ajánlatkérő szervek és az ajánlatkérők számára bizonyos mozgásteret biztosítson ahhoz, hogy a koncessziót olyan külső körülményekhez igazíthassák, amelyeket a koncesszió odaítélésekor nem láthattak előre.

64 Márpedig a koncessziós jogosult szerződésszegése önmagában nem tekinthető olyan körülménynek, amelyet egy gondos ajánlatkérő szerv nem láthatott előre a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének első albekezdése c) pontja értelmében. Következésképpen,

figyelemmel e rendelkezésnek az ezen irányelv (76) preambulumbekezdéséből következő céljára, a koncessziós jogosult szerződéses kötelezettségeinek megszegése nem igazolhatja a fennálló koncessziónak a verseny megnyitása nélküli módosítását.

65 Ami ezt követően a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontját illeti, e rendelkezés meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett új koncessziós jogosult anélkül léphet az eredeti koncessziós jogosult helyébe, hogy új odaítélési eljárást kellene lefolytatni.

66 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy e rendelkezés alkalmazható-e az alapeljárás körülményei között, mivel az egyezség a koncessziós jogosult, vagyis az ASPI részvényesi szerkezetének összetételében a jelen ítélet 21. pontjában ismertetett változást eredményezett, és tartósan megváltoztatta az ASPI irányítását.

67 E tekintetben nem állapítható meg, hogy önmagában a koncessziós jogosult részvényesei összetételének változását magának a koncessziónak a 2014/23 irányelv 43. cikkének (5) bekezdése értelmében vett módosításának lehetne tekinteni.

68 Konkrétabban, a koncessziós jogosult alaptőkéjében fennálló részesedés átruházása – akár új részvényesek, akár már meglévő részvényesek javára történik – nem az eredeti koncessziós jogosult új koncessziós jogosulttal való felváltását eredményezi – amely eset az ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontjában szerepel –, hanem csupán e koncessziós jogosult összetételének vagy társasági tőkéje felosztásának megváltozását.

69 Minthogy a koncessziós jogosult alaptőkéjét érintő módosítások nem módosítják a koncessziót a 2014/23 irányelv 43. cikkének (5) bekezdése értelmében, azok nem követelik meg új odaítélési eljárás lefolytatását.

70 Végül a 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezett 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének e) pontjából az következik, hogy a nem „lényeges” módosítások nem képezhetik új odaítélési eljárás tárgyát. A módosítás akkor minősül „lényegesnek”, ha a koncesszió jellemzőit lényegesen eltérővé teszi az eredetileg előírtaktól. Ezen irányelv (75) preambulumbekezdése e tekintetben pontosítja, hogy az ilyen módosítások a felek azon szándékát tanúsítják, hogy újratárgyalják a koncesszió alapvető feltételeit.

71 A jelen ítélet 55. pontjában felidézett állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy az egyezség által bevezetett, a jelen ítélet 14. pontjában összefoglalt módosítások a fent említett rendelkezések értelmében „lényeges” jellegűek-e.

72 E tekintetben pontosítani kell, hogy a koncessziós jogosult számára előírt új kötelezettségek, mint például a pénzbeli kártérítés fizetése vagy a koncesszióba adott autópálya-hálózat biztonsági színvonalának javítása, nem tartoznak az ezen irányelv 43. cikke (4) bekezdésének b) pontjában felállított vélelem hatálya alá, amelynek alapján a koncesszió gazdasági egyensúlyát a koncessziós jogosult javára megváltoztató módosításokat mindig lényegesnek kell tekinteni.

73 A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott magyarázatokból kitűnik, hogy e bíróság arra is keresi a választ, hogy az ajánlatkérőnek milyen alaki követelményeket kell teljesítenie a fennálló koncesszió módosítása – így például az alapeljárás tárgyát képező egyezségben előírt

módosítások – esetén. E tekintetben két esetet kell megkülönböztetni aszerint, hogy a szóban forgó módosításoknak a 2014/23 irányelv 43. cikke alapján új odaítélési eljárás tárgyát kell-e képezniük, vagy sem, aminek meghatározása e bíróság feladata.

74 Amennyiben a tervezett módosítás nem tartozik az ezen irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett helyzetek valamelyikébe, és így e módosításnak új odaítélési eljárás tárgyát kell képeznie, az ezen irányelv II. címében meghatározott valamennyi alaki követelményt teljesíteni kell, különösen az ugyanezen irányelv 31. cikkének megfelelő koncessziós hirdetmény közzétételét.

75 Ellenkező esetben, vagyis ha a fennálló koncesszió módosítása nem követeli meg új odaítélési eljárás lefolytatását, az említett irányelv II. címében meghatározott alaki követelmények nem alkalmazandók.

76 Ebben az esetben a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének második albekezdése azonban bizonyos esetekben előírja a módosításról szóló hirdetménynek *az Európai Unió Hivatalos Lapjában* ezen irányelv 33. cikkének megfelelően történő közzétételét; e hirdetménynek tartalmaznia kell az ezen irányelv XI. mellékletében előírt információkat.

77 A 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése második albekezdésének megfelelően a módosító hirdetmény közzétételére vonatkozó e kötelezettség nem vonatkozik minden olyan módosításra, amely új odaítélési eljárás lefolytatása nélkül hajtható végre, hanem kizárólag az ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) és c) pontjában említett módosításokra.

78 Továbbá az e módosításról szóló hirdetményt a tervezett módosítást követően, nem pedig azt megelőzően kell közzétenni. Ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése második albekezdésének szövege ugyanis egyértelműen azokra az esetekre vonatkozik, amikor módosítás „történt” a fennálló koncesszióban.

79 Ennek pontosítását követően emlékeztetni kell arra is, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ajánlatkérő szervnek meg kell felelnie az uniós jog megfelelő ügyintézésre vonatkozó általános elvének, amelyet a tagállamoknak az uniós jog végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk. Az ezen elvből eredő követelmények között különös jelentőséggel bír a nemzeti hatóságok által elfogadott határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség, mivel lehetővé teszi e határozatok címzettjeinek, hogy megvédjék jogaikat, és az ügy teljes ismeretében döntsenek arról, hogy e határozatokkal szemben éljenek-e bírósági jogorvoslattal (lásd ebben az értelemben: 2023. december 21-i Infraestruturas de Portugal és Futrifer Indústrias Ferroviárias ítélet, C-66/22, EU:C:2023:1016, 87. pont).

80 Ezen indokolási kötelezettség, amely az ajánlatkérő szerveket terheli, azon kötelezettségükből is következik, hogy a 2014/23 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének megfelelően biztosítsák mind a koncessziós szerződés odaítélési eljárásának, mind pedig teljesítésének átláthatóságát.

81 Ezen irányelv 43. cikke (1) és (2) bekezdésének rendelkezéseivel összefüggésben ezen indokolási kötelezettségnek lehetővé kell tennie különösen a koncessziós jogosulttól eltérő személyek számára, hogy megismerjék azon indokokat, amelyek alapján az ajánlatkérő úgy ítélte meg, hogy a fennálló koncesszió új odaítélési eljárás lefolytatása nélkül módosítható.

82 A gyakorlatban ezen indokolásnak lehetővé kell tennie minden érdekelt számára, hogy nehézség nélkül azonosítsa azokat az okokat, amelyek miatt az ajánlatkérő úgy ítélte meg, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) és (2) bekezdésének releváns rendelkezései és/vagy az e rendelkezéseket átültető nemzeti intézkedések alapján nem köteles új koncessziós eljárást lefolytatni.

83 Ilyen indokolás hiányában ugyanis azok a személyek, akiknek érdekük fűződhet az ilyen határozat vitatásához, különösen azok, akiknek e határozat esetleg sérelmet okozott, nem tudnák az ügy teljes ismeretében megítélni, hogy célszerű-e keresetet indítani e határozattal szemben.

84 Az alapeljárás körülményei között a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy az ASPI-nek odaítélt autópálya-koncessziót módosító határozatok megfelelnek-e ezen indokolási kötelezettségnek.

85 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikkét a megfelelő ügyintézés általános elvével összefüggésben akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő új koncessziós eljárás lefolytatása nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót a koncessziós jogosult személyére és e koncesszió tárgyára vonatkozóan, amennyiben e módosítás nem tartozik ezen irányelv 43. cikke (5) bekezdésének hatálya alá, és az ajánlatkérő szerv kifejtette azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy nem köteles ilyen eljárást lefolytatni.

A második kérdésről

86 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelvet akként kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő – olyan körülmények között, amikor a koncessziós jogosult súlyos szerződéses kötelezettségszegést követett el, vagy ennek gyanúja merül fel – a koncessziós jogosult megbízhatóságának értékelése nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót.

87 Előzetesen, ami az ASPI, a Mundys és az olasz kormány azon nyilatkozatait illeti, amelyek szerint a jelen ügyben hivatalosan nem állapították meg a koncessziós jogosult szerződésszegését, emlékeztetni kell arra, hogy kizárólag a nemzeti bíróság rendelkezik hatáskörrel az alapügy tényállásának megállapítására és megítélésére.

88 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdés kifejezetten a „súlyos szerződésszegést elkövető koncessziós jogosult” megbízhatóságának értékelésére vonatkozik. Következésképpen a Bíróság ezt a kérdést e ténybeli előfeltevés alapján vizsgálja meg.

89 A jelen ítélet 73. pontjában kifejtetteknek megfelelően két esetet kell megkülönböztetni aszerint, hogy a fennálló koncesszió módosításainak a 2014/23 irányelv 43. cikke alapján új odaítélési eljárás tárgyát kell-e képezniük, aminek meghatározása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

90 Először is, ha a tervezett módosítás nem tartozik a 2014/23 irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett helyzetek egyikébe sem, és így e módosításnak ezen irányelv 43. cikke (5) bekezdésének megfelelően új odaítélési eljárás tárgyát kell képeznie, akkor az ugyanezen irányelv II. címében meghatározott valamennyi követelménynek teljesülnie kell.

91 E követelmények között szerepelnek többek között a pályázó kiválasztására és minőségi értékelésére vonatkozó, a 2014/23 irányelv 38. cikkében felsorolt követelmények.

92 Ezen irányelv 38. cikkének (1) bekezdése értelmében a részvételi feltételeknek, amelyek többek között a szakmai és műszaki alkalmasságra vonatkoznak, kapcsolódniuk kell ahhoz az elváráshoz és arányosnak kell lenniük vele, hogy a koncesszióra jogosult képes legyen teljesíteni a koncessziós tevékenységet, figyelembe véve a koncesszió tárgyát és a tényleges verseny biztosítását mint célkitűzést.

93 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.; HL L, 2023/90063) 57. cikke (4) bekezdésének első albekezdéséhez hasonlóan, amelynek rendelkezései lényegében megfelelnek a 2014/23 irányelv 38. cikke (7) bekezdése rendelkezéseinek, az ajánlatkérő szerv azon lehetősége, sőt kötelezettsége, hogy az ezen utóbbi rendelkezésben foglalt kizárási okokat alkalmazza, különösen arra szolgál, hogy lehetővé tegye számára a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban részt vevő egyes gazdasági szereplők feddhetetlenségének és megbízhatóságának értékelését (lásd analógia útján: 2023. december 21-i Infraestruturas de Portugal és Futrifer Indústrias Ferroviárias ítélet, C-66/22, EU:C:2023:1016, 56. pont).

94 Az uniós jogalkotó így azt kívánta biztosítani, hogy az ajánlatkérő szervek valamennyi tagállamban rendelkezzenek azzal a lehetőséggel, hogy kizárják az általuk megbízhatatlannak ítélt gazdasági szereplőket (lásd analógia útján: 2023. december 21-i Infraestruturas de Portugal és Futrifer Indústrias Ferroviárias ítélet, C-66/22, EU:C:2023:1016, 57. pont).

95 Közelebbről, a 2014/23 irányelv 38. cikke (7) bekezdésének c) pontja előírja, hogy az ajánlatkérő szervek kizárhatnak egy gazdasági szereplőt, vagy a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a kizárásra, amennyiben bármely megfelelő eszközzel bizonyítható, hogy a gazdasági szereplő olyan súlyos szakmai kötelességszegést követett el, amely megkérdőjelezi annak integritását. A Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy a „szakmai kötelességszegés” fogalmát, amely minden olyan vétkes magatartást magában foglal, amely befolyásolja a szóban forgó gazdasági szereplő szakmai hitelességét, feddhetetlenségét vagy megbízhatóságát, tágan kell értelmezni (lásd analógia útján: 2022. szeptember 15-i J. Sch. Omnibusunternehmen és K. Reisen ítélet, C-416/21, EU:C:2022:689, 45. pont).

96 Egyébiránt, noha ezen irányelv 38. cikkének (7) bekezdése kimerítően felsorolja azokat a fakultatív kizárási okokat, amelyek igazolhatják valamely gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való, a szakmai képességeire vonatkozó objektív körülményeken alapuló kizárását (lásd analógia útján: 2022. szeptember 15-i J. Sch. Omnibusunternehmen és K. Reisen ítélet, C-416/21, EU:C:2022:689, 54. pont), semmi nem akadályozza meg az ajánlatkérőt abban, hogy különösen magas követelményeket írjon elő a koncessziós jogosultak alkalmasságára és megbízhatóságára vonatkozóan (lásd analógia útján: 2023. szeptember 7-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet, C-601/21, EU:C:2023:629, 92. pont).

97 Ebből következik, hogy az ajánlatkérő a koncessziónak az említett irányelv 43. cikkének (5) bekezdése alapján új odaítélési eljárás lefolytatását szükségessé tevő módosítását megelőzően ugyanezen irányelv 38. cikke rendelkezéseinek megfelelően köteles megvizsgálni a részvételre jelentkezők megbízhatóságát.

98 Másodszor, abban az esetben, ha a módosítás nem képezheti új odaítélési eljárás tárgyát, mivel az a 2014/23 irányelv 43. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt esetek valamelyikébe tartozik, meg kell állapítani, hogy az egyetlen rendelkezés, amely az ajánlatkérőt a koncessziós jogosult megbízhatóságának ellenőrzésére kötelezi, ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése d) pontjának ii) alpontjában található.

99 Ez utóbbi rendelkezés értelmében, ha az eredeti koncessziós jogosult helyébe egyetemes vagy részleges jogutódlás révén, vállalati átszervezést – többek között vállalatátvételt, egyesülést vagy felvásárlást – vagy fizetésképtelenséget követően egy másik gazdasági szereplő lép, akkor az új koncessziós jogosultnak meg kell felelnie az eredetileg megállapított minőségi kiválasztási feltételeknek.

100 Ugyanakkor a jelen ítélet 65–69. pontjában kifejtett indokok alapján és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő ténybeli vizsgálatokra is figyelemmel nem állapítható meg, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdésének d) pontja alkalmazható lenne az alapügyben szereplőkhöz hasonló körülmények között, amelyeket a koncessziós jogosult, vagyis az ASPI részvényesi szerkezete összetételének megváltozása jellemez.

101 Ezen irányelv 43. cikkének, amely kimerítően szabályozza azokat a helyzeteket, amelyekben a koncesszió új odaítélési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, egyetlen más rendelkezése sem írja elő az ajánlatkérő számára a koncessziós jogosult megbízhatóságának vizsgálatára vonatkozó kötelezettséget.

102 Egyébiránt, noha a 2014/23 irányelv 44. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy biztosítsák az ajánlatkérő szerv számára annak lehetőségét, hogy három esetben – többek között e cikk a) pontja alapján – felmondja a fennálló koncessziót, amennyiben a koncesszió módosításának új odaítélési eljárás tárgyát kellett volna képeznie, e cikk, és ezen irányelv egyetlen más rendelkezése sem határozza meg azokat a kötelezettségeket, amelyeket a tagállamoknak elő kell írniuk az ajánlatkérő számára abban az esetben, ha a koncessziós jogosult nem teljesíti a koncessziós szerződésből eredő kötelezettségeit.

103 Uniós szintű harmonizáció hiányában az egyes tagállamok feladata azon szabályok meghatározása, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő számára, hogy reagáljon, ha a koncesszió teljesítése során a koncessziós jogosult olyan súlyos szerződésszegést követett el, vagy vele szemben olyan súlyos szerződésszegés gyanúja merül fel, amely kétségbe vonja a megbízhatóságát.

104 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikkét akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő a koncessziós jogosult megbízhatóságának értékelése nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót, amennyiben e módosítás nem tartozik sem ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése d) pontja ii) alpontjának, sem pedig 43. cikke (5) bekezdésének hatálya alá. Az egyes tagállamok feladata azon szabályok meghatározása, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő számára, hogy reagáljon, ha a koncesszió teljesítése során a koncessziós jogosult olyan súlyos szerződésszegést követett el, vagy vele szemben olyan súlyos szerződésszegés gyanúja merül fel, amely kétségbe vonja a megbízhatóságát.

A költségekről

105 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 (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 43. cikkét a megfelelő ügyintézés általános elvével összefüggésben**

   a következőképpen kell értelmezni:

   azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő új koncessziós eljárás lefolytatása nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót a koncessziós jogosult személyére és e koncesszió tárgyára vonatkozóan, amennyiben e módosítás nem tartozik ezen irányelv 43. cikke (5) bekezdésének hatálya alá, és az ajánlatkérő szerv kifejtette azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy nem köteles ilyen eljárást lefolytatni.

2) **A 2014/23 irányelv 43. cikkét**

   a következőképpen kell értelmezni:

   azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az ajánlatkérő a koncessziós jogosult megbízhatóságának értékelése nélkül módosíthatja a fennálló koncessziót, amennyiben e módosítás nem tartozik sem ezen irányelv 43. cikke (1) bekezdése első albekezdése d) pontja ii) alpontjának, sem pedig 43. cikke (5) bekezdésének hatálya alá. Az egyes tagállamok feladata azon szabályok meghatározása, amelyek lehetővé teszik az ajánlatkérő számára, hogy reagáljon, ha a koncesszió teljesítése során a koncessziós jogosult olyan súlyos szerződésszegést követett el, vagy vele szemben olyan súlyos szerződésszegés gyanúja merül fel, amely kétségbe vonja a megbízhatóságát.

Aláírások