A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2022. május 12.*

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – Hulladékgazdálkodás – *In house* odaítélés – 2014/24/EK irányelv – 12. és 72. cikk – A »hasonló irányítás« feltételeinek az üzleti kombináció következtében történő elvesztése – A jogutód gazdasági szereplő arra vonatkozó lehetősége, hogy a szolgáltatásnyújtást folytassa”

A C-719/20. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2020. december 30-án érkezett, 2020. november 18-i határozatával terjesztett elő

a **Comune di Lerici**

és

a **Provincia di La Spezia**

között,

az **IREN SpA**,

az **ACAM Ambiente SpA**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: C. Lycourgos tanácselnök (előadó), S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi és O. Spineanu-Matei bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

* Az eljárás nyelve: olasz.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Comune di Lerici képviseletében A. Fantappié és M. Clarich avvocati,

– a Provincia di La Spezia képviseletében P. Piciocchi avvocato,

– az ACAM Ambiente SpA és az IREN SpA képviseletében D. Anselmi avvocatessa és A. Lolli avvocato,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. L. Vitale avvocato dello Stato,

– az osztrák kormány képviseletében J. Schmoll, meghatalmazotti minőségben,

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

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.) 12. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Comune di Lerici (Lerici település, Olaszország) és a Provincia di La Spezia (La Spezia megye, Olaszország) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy ezen utóbbi jóváhagyta azt a tervet, amely 2028-ig az ACAM Ambiente SpA-nak ítélte oda e település hulladékgazdálkodási szolgáltatásának a kezelését.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2014/24 irányelv 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

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

Az ajánlatkérő szerv az első albekezdés a) pontja értelmében akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz [helyesen: irányításhoz] hasonló kontrollt [helyesen: irányítást] egy jogi személy felett, ha döntő [helyesen: meghatározó] befolyással rendelkezik a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. Az ilyen kontroll [helyesen: irányítás] úgy is fennállhat, ha azt egy másik, az ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] jogi személy gyakorolja.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazandó abban az esetben is, amikor egy kontrollált [helyesen: irányított] jogi személy ajánlatkérő szervként közbeszerzési szerződést ítél oda az őt kontrolláló [helyesen: irányító] ajánlatkérő szervnek vagy más, ugyanezen ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] jogi személynek, feltéve hogy abban a jogi személyben, amelynek a közbeszerzési szerződést odaítélték, nincs közvetlen magántőke-részesedése, eltekintve a nemzeti jogszabályi előírások szerinti, a Szerződésekkel összhangban lévő olyan nem kontrolláló [helyesen: irányítást nem biztosító] és nem blokkoló magántőke-részesedésektől, amelyek a kontrollált [helyesen: irányított] jogi személyre nem gyakorolnak meghatározó befolyást.

(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; és

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

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

(5) Az (1) bekezdés első albekezdésének b) pontjában, a (3) bekezdés első albekezdésének b) pontjában és a (4) bekezdés c) pontjában említett tevékenységek százalékos arányának megállapításához az átlagos összárbevételt vagy más megfelelő, tevékenység alapú mérőszámot, például a releváns jogi személynél vagy az ajánlatkérő szervnél a szerződés odaítélését megelőző három évben a szolgáltatások, áruk és építési beruházások miatt felmerülő költségeket kell figyelembe venni.

Amennyiben a releváns jogi személy vagy az ajánlatkérő szerv létrehozásának vagy tevékenysége megkezdésének időpontja vagy tevékenységeinek átszervezése miatt nem áll rendelkezésre az előző három évre vonatkozó árbevételi adat vagy más tevékenység alapú mérőszám, például a költségek összege, illetve az már nem releváns, elegendő azt bizonyítani – főként üzleti előrejelzések segítségével –, hogy a tevékenységek mérése hiteles.”

4 Ezen irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetés nélküli] bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el.

A beszerzést [helyesen: közbeszerzési eljárást] nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés [helyesen: közbeszerzési eljárás] kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés [helyesen: közbeszerzési eljárás] feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.”

5 Az említett irányelv 67. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az odaítélési szempontok megválasztása nem eredményezheti azt, hogy az ajánlatkérő szerv korlátlan választási szabadsággal rendelkezzen. Az említett szempontoknak biztosítaniuk kell a tényleges verseny lehetőségét, és olyan előírásokat kell hozzájuk kapcsolni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által benyújtott információk tényleges ellenőrzését annak megállapítása érdekében, hogy az ajánlat mennyiben felel meg az odaítélési szempontoknak. Kétség esetén az ajánlatkérő szervnek érdemben meg kell győződnie az ajánlattevő által benyújtott információk és bizonyítékok helytállóságáról.”

6 Ugyanezen irányelv 72. cikke szerint:

„(1) A szerződések vagy keretmegállapodások ezen irányelvvel összhangban új közbeszerzési eljárás nélkül módosíthatók az alábbiak közül bármely esetben:

[…]

d) amennyiben új szerződő fél lép azon fél helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést, az alábbi okok valamelyikének következtében:

[…]

ii. az eredeti szerződő fél 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 kritériumoknak, feltéve, hogy ezzel nem jár együtt a szerződés egyéb lényeges módosítása, és hogy mindez nem ezen irányelv alkalmazásának a megkerülését célozza; vagy

[…]

(4) Egy szerződés vagy keretmegállapodás módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek az (1) bekezdés e) pontjának értelmében, ha a szerződés vagy keretmegállapodás jellege érdemben megváltozik az eredetileg megkötött szerződéshez vagy keretmegállapodáshoz képest. Az (1) és a (2) bekezdés sérelme nélkül, a módosítás minden esetben lényegesnek tekintendő akkor, ha az alábbi feltételek közül valamelyik vagy több teljesül:

a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok az eredeti közbeszerzési 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 közbeszerzési eljárásban való részvételre;

[…]”.

7 A 2014/24 irányelv 90. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2016. április 18-ig megfeleljenek. Ezen intézkedések szövegét haladéktalanul közlik a Bizottsággal.”

Az olasz jog

8 A 2014. december 23-i legge n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriannuale dello Stato (legge di stabilità 2015) (az állam éves és többéves költségvetésének kialakítására vonatkozó rendelkezésekről szóló 190. sz. törvény [a stabilitásról szóló 2015. évi törvény]) (a GURI 2014. december 29-i 300. száma – 99. sz. rendes melléklet, 1. o.) 1. cikkének 611. és 612. bekezdése a következőket írja elő:

„611. A módosított, 2007. december 24-i 244. sz. törvény 3. cikkének 27–29. bekezdésében, valamint a módosított, 2013. december 27-i 147. sz. törvény 1. cikkének (569) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelme nélkül, az államháztartás koordinációjának, a kiadások csökkentésének, a megfelelő ügyintézésnek és a verseny, valamint a piac védelmének a biztosítása érdekében a régiók, Trento és Bolzano autonóm megyék, a helyi önkormányzatok, a kereskedelmi, az ipari, a kézműves és a mezőgazdasági kamarák, az egyetemek és az állami felsőoktatási intézmények, valamint a kikötői hatóságok 2015. január 1-jétől a társaságoknak és a társaságban fennálló, közvetlen vagy közvetett részesedéseknek az ésszerűsítésére irányuló eljárást folytatnak le annak érdekében, hogy azok számát 2015. december 31-ét megelőzően csökkentsék, a következő kritériumok figyelembevételével:

[…]

d) a gazdasági jelentőségű helyi közszolgáltatásokat nyújtó társaságok összevonása;

[…]

612. A régiók, valamint Trento és Bolzano autonóm megyék elnökei, a megyeelnökök, a polgármesterek és a 611. bekezdésben meghatározott egyéb vezető közigazgatási szervek a hatáskörükbe tartozó területen 2015. március 31-ét megelőzően meghatározzák és jóváhagyják a társaságoknak és a társaságban fennálló, közvetlen vagy közvetett részesedéseknek az ésszerűsítésére irányuló eljárást érintő működési tervet, a részletszabályokat és a végrehajtási határidőket, valamint elkészítik és jóváhagyják az elérendő megtakarítások részletes ismertetését. E tervet konkrét műszaki jelentéssel együtt továbbítják a számvevőszék illetékes regionális felügyeleti részlegének, és közzéteszik az érintett közigazgatási szerv intézményi honlapján. Az első mondatban megjelölt szervek 2016. március 31-ig jelentést készítenek az elért eredményekről, amelyet továbbítanak a számvevőszék illetékes regionális felügyeleti részlegének, és közzétesznek az érintett közigazgatási szerv intézményi honlapján. A terv és a jelentés közzététele a 2013. március 14-i 33. sz. rendelet értelmében kötelező közzétételnek minősül.”

9 A 2011. augusztus 13-i decreto-legge n. 138 – Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziara e per lo sviluppo (a pénzügyi stabilizációra és fejlesztésre irányuló egyéb sürgős intézkedések megállapításáról szóló, 138. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet, a GURI 2011. szeptember 16-i 216. száma, 89. o.; a továbbiakban: 138/2011. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 3bis cikkének 2bis bekezdése szerint:

„Az a gazdasági szereplő, amely átlátható eljárások révén végrehajtott társasági ügyleteket, köztük egyesüléseket vagy felvásárlásokat követően egyetemes vagy részleges jogutódlás révén az eredeti koncessziós jogosult helyébe lépett, a szolgáltatások nyújtását az eredetileg meghatározott minőségi szempontok tiszteletben tartása mellett folytatja az előírt határidőig […].”

10 A 2016. augusztus 19-i decreto legislativo n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (a köztőkével működő társaságokra vonatkozó szabályozás egységes szövegéről szóló 175. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. szeptember 8-i 210. száma, 1. o.) 7. cikkének (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a létesítő okirat magánbefektetők részvételét írja elő, ezen utóbbiakat a 2016. évi 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 5. cikke (9) bekezdésének megfelelően, közbeszerzési eljárás útján kell kiválasztani.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

11 Lerici település 2005. június 15-én egy kifejezetten „*in house* odaítélésnek” minősített határozatával az ACAM-ot bízta meg azzal, hogy e településen 2028. december 31-ig végezze a települési hulladékkal való teljes körű gazdálkodást, és e gazdálkodást konkrétabban annak leányvállalatára, az ACAM Ambientére bízta. Az ACAM ezen időpontban részvénytársaság volt, amelynek kizárólag települési önkormányzatok – köztük Lerici település – voltak a részvényesei.

12 2013. július 12-én az ACAM arra kényszerült, hogy a hitelezőivel adósságátütemezési megállapodást kössön. E megállapodás keretében az ACAM az olasz piacon működő, közszolgáltatásokat nyújtó, köztulajdonban lévő más társaságok között megfelelő társaságot keresett üzleti kombináció megvalósításához. Az erre irányuló nyilvános pályázati felhívást követően az ACAM úgy határozott, hogy az Olaszország teljes területén működő, a tőzsdén jegyzett és állami irányítás alatt álló IREN Spa-val valósítja meg az üzleti kombinációt.

13 A 2017. december 29-én kötött konkrét beruházási megállapodás alapján az ACAM részvényeivel rendelkező települési önkormányzatok az ACAM-ban meglévő részvényeiket átruházták az IREN-re, és korlátozott körben történő tőkeemelés keretében megszerezték az IREN részvényeinek megfelelő részét. Az IREN az ACAM leányvállalatain keresztül, amelyek a saját leányvállalataivá váltak, folytatta az eredetileg e leányvállalatokra bízott szolgáltatások nyújtását.

14 Lerici település, miután 2017. február 21-én közölte, hogy nem kívánja jóváhagyni az ACAM és az IREN közötti üzleti kombinációt, 2018. január 19-én úgy határozott, hogy a beruházási megállapodást csak az ACAM-ban meglévő részvényeinek az IREN részére történő átruházása tekintetében fogadja el, és azokat 2018. április 11-én ténylegesen átruházta az IREN-re.

15 La Spezia megye, amely már hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a területén lévő települések – köztük Lerici település – tekintetében a hulladékkal való teljes körű gazdálkodás szolgáltatását kezelje, a 2018. augusztus 6-i határozatában jóváhagyta a megyében keletkező települési hulladékkal való teljes körű gazdálkodás területi tervének a naprakésszé tételét azt érintően, hogy az e település szolgáltatójaként *in house* odaítélés alapján az ACAM Ambientét jelölte ki.

16 Lerici település e határozattal szemben keresetet nyújtott be, mivel úgy ítélte meg, hogy az *in house* kivétel feltételei már nem teljesülnek. A Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a 847/2019. sz. ítéletével elutasította e keresetet.

17 Lerici település ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statóhoz (államtanács, Olaszország).

18 Először is hangsúlyozza, hogy bár e település hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a vitatott szerződést 2005-ben az ACAM-nak ítélje oda, e hatáskört azóta átruházták a megyékre, amelyek jelenleg a települési hulladékkal való teljes körű gazdálkodást érintő szolgáltatásért felelősek a területükön található valamennyi település vonatkozásában.

19 E bíróság másodszor megállapítja, hogy az alapügy tárgyát képező üzleti kombinációt a 2014. december 23-i 190. sz. törvény 1. cikkének 611. és 612. bekezdése alapján valósították meg, és e törvény célja az állami kiadások mérséklése az állami szervezetek társaságokban fennálló részesedéseinek korlátozása útján. Ezen ügylet továbbá indokolt volt, tekintettel arra, hogy az ACAM adósságátütemezési megállapodást kötött. Ilyen esetben a 138. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 3bis cikkének 2bis bekezdése azt írja elő, hogy azokat a szolgáltatásokat, amelyeket az eredeti nyertes ajánlattevőre bíztak, a jogutód gazdasági szereplő tovább nyújtja az előírt határidőig.

20 Harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy kétségek merülnek fel e szabályozásnak a 2014/24 irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélése keretében előírt *in house* kivételre vonatkozó 12. cikkével való összeegyeztethetőségét illetően.

21 A jelen ügyben végrehajtott üzleti kombináció ugyanis azzal a következménnyel járt, hogy Lerici településnek a települési hulladékkal való gazdálkodást érintő szolgáltatását, amelyet eredetileg versenyeztetés nélkül ítéltek oda az ACAM részére, amely felett nem vitatott, hogy e település más településekkel együtt a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében véve a saját szervezeti egységei felettihez hasonló irányítást gyakorolt, a továbbiakban az IREN-nek ítélték oda, valamint e társaságon keresztül annak leányvállalatának, anélkül hogy Lerici település részéről ilyen irányítás e társaságok bármelyike tekintetében továbbra is fennállna. Nem csupán az IREN-ben fennálló, az említett település által megszerzett részesedés volt ugyanis teljes mértékben jelentéktelen, hanem ezenfelül azóta, hogy e részesedést átruházta, e település és az IREN között mindenfajta kapcsolat megszűnt.

22 Márpedig La Spezia megye úgy határozott, hogy a Lerici települést érintő szolgáltatást közvetlenül, versenyeztetés nélkül ítéli oda. Meg kell tehát határozni, hogy e közvetlen odaítélés összeegyeztethető-e az uniós jog közbeszerzésre vonatkozó szabályaival.

23 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint konkrétabban azt kell megvizsgálni, hogy e kontextusban figyelembe kell-e venni, hogy az ACAM-nak az IREN-nel való egyesülését nyilvános ajánlati felhívás előzte meg.

24 E tekintetben e bíróság úgy véli, hogy a releváns uniós jogszabályok végső célja a verseny előmozdítása, és ez az eredmény a közszolgáltatások odaítélése keretében akkor valósul meg, ha a szóban forgó szerződés elnyerése érdekében több gazdasági szereplő versenyzik vagy versenyezhet, függetlenül az e cél elérését lehetővé tévő eszköz jogi minősítésétől. E körülmények között az említett bíróság arra az álláspontra hajlik, hogy nincs jelentősége annak, hogy egy adott szolgáltatás odaítélése pontosan e szolgáltatás odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárás útján, vagy az e szolgáltatásokat nyújtó társaság részvényeinek megszerzésére irányuló nyilvános pályázati eljárás útján történik, hiszen a versenyeztetés mindkét esetben biztosítva van.

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

„Ellentétes-e a 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv 12. cikkével az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a gazdasági jelentőségű helyi közszolgáltatást nyújtó társaságok üzleti kombinációja – amelynek következtében az a gazdasági szereplő, amely átlátható eljárások révén végrehajtott társasági ügyleteket, köztük egyesüléseket vagy felvásárlásokat követően az eredeti koncessziós jogosult helyébe lépett – folytatja a szolgáltatások nyújtását az előírt határidőig, amennyiben:

a) az eredeti koncessziós jogosult olyan, „in house” eljárásban nyertes ajánlattevő társaság, amely több önkormányzat által gyakorolt hasonló irányítás alatt áll;

b) a jogutód gazdasági szereplőt nyilvános pályázati eljárás útján választották ki;

c) a társaságok üzleti kombinációját követően a több önkormányzat által gyakorolt hasonló irányítás feltételei a szóban forgó szolgáltatást eredetileg odaítélő helyi önkormányzatok közül az egyik vonatkozásában már nem állnak fenn?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

A kérdés elfogadhatóságáról

26 A Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikke értelmében minden előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek tartalmaznia kell „a jogvita tárgyának, valamint a kérdést előterjesztő bíróság által megállapított releváns tények[nek a] rövid ismertetés[ét], vagy legalább a kérdések alapját képező tények ismertetés[ét]”, „az ügyben esetlegesen alkalmazandó nemzeti rendelkezések tartalm[át], és – adott esetben – a vonatkozó nemzeti ítélkezési gyakorlat[ot], valamint „azon okok ismertetés[ét], amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít.”

27 A jelen ügyben az osztrák kormány állításával ellentétben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza az alapeljárás ténybeli és jogszabályi hátterének olyan leírását, amely elegendő ahhoz, hogy megfeleljen a Bíróság eljárási szabályzatának 94. cikkében foglalt követelményeknek.

28 Így egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat ismerteti az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti rendelkezések tartalmát. Másrészt a 2005. június 15-i és 2018. augusztus 6-i határozatoknak, valamint az ACAM által közzétett pályázati felhívásnak a kérdést előterjesztő bíróság általi ismertetése elegendő azon indokok megértéséhez, amelyek alapján e bíróság ezen uniós jogi rendelkezések értelmezését kéri, valamint azon kapcsolat megértéséhez, amelyet e bíróság e rendelkezések és az előtte folyamatban lévő jogvitára alkalmazandó nemzeti jog között felállít.

29 Következésképpen a Bíróság elé terjesztett kérdés elfogadható.

Az ügy érdeméről

30 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy a 2014/24 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amelynek értelmében az olyan közbeszerzési szerződés teljesítését, amelyet eredetileg versenyeztetés nélkül ítéltek oda egy olyan *in house* jogalanynak, amely felett az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együttesen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló irányítást gyakorolt, automatikusan folytatja az e jogalanyt pályáztatási eljárás eredményeképpen megszerző gazdasági szereplő, ha ezen ajánlatkérő szerv e gazdasági szereplő felett nem rendelkezik ilyen irányítással.

31 Elöljáróban meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból először is kitűnik, hogy 2005-ben Lerici település 2028-ig az ACAM-nak ítélte oda a hulladékkezelési szolgáltatását, e szolgáltatás üzemeltetési igazgatását pedig a leányvállalatára, az ACAM Ambientére bízták. Ezen odaítélés időpontjában az ACAM tőkéje kizárólag bizonyos települési önkormányzatok – köztük Lerici település – tulajdonában volt.

32 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ACAM-nak ily módon odaítélt szerződés szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek minősült, és ezen odaítélésre versenyeztetés nélkül is sor kerülhetett, többek között amiatt, hogy Lerici település a többi részvényessel az ACAM felett a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében véve olyan közös irányítást gyakorolt, amely hasonló volt az ezen önkormányzatok által a saját szervezeti egységeik felett gyakorolt irányításhoz (lásd ebben az értelemben: 2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 50. pont). Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre ezen előfeltevés alapulvételével kell válaszolni.

33 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL 1992. L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.), amely a Lerici település és az ACAM között létrejött szerződés megkötésekor volt alkalmazandó, nem kötelezte az ajánlatkérő szervet közbeszerzési eljárás lefolytatására abban az esetben, ha azon jogalany felett, amelynek a szerződést odaítélte, olyan irányítást gyakorolt, amely hasonló volt a saját szervezeti egységei felett gyakorolt irányításhoz, és e jogalany a tevékenységének a lényeges részét azon ajánlatkérő szervvel vagy szervekkel végezte, amelynek vagy amelyeknek a tulajdonában állt. Az ilyen *in house* odaítélés esetén ugyanis úgy tekinthető, hogy az ajánlatkérő szerv saját eszközeit veszi igénybe, mivel még ha az a jogalany, amelynek a szerződést odaítéli, jogi értelemben el is különül tőle, az a gyakorlatban azonosítható az ajánlatkérő szerv szervezeti egységeivel (lásd ebben az értelemben: 2005. január 11-i Stadt Halle és RPL Lochau ítélet, C-26/03, EU:C:2005:5, 49. pont; 2020. június 18-i Porin kaupunki ítélet, C-328/19, EU:C:2020:483, 66. pont).

34 Ezenfelül a több hatóság közös tulajdonában lévő jogalany igénybe vétele esetére vonatkozóan a Bíróság megállapította, hogy az előző pontban meghatározott értelemben vett „hasonló irányítás” gyakorolható e hatóságok által együttesen (lásd ebben az értelemben: 2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 50. pont; 2014. május 8-i Datenlotsen Informationssysteme ítélet, C-15/13, EU:C:2014:303, 27. pont).

35 Másodszor az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az is kitűnik, hogy az ACAM, miután 2013-ban adósságátütemezési megállapodást kötött a hitelezőivel, úgy határozott, hogy nyilvános pályázati felhívást tesz közzé annak érdekében, hogy kiválassza azt a gazdasági szereplőt, amellyel üzleti kombinációt valósít meg. Ezen eljárás az IREN kiválasztásához vezetett, amely az

ACAM-nak a részvényes települési önkormányzatok által birtokolt valamennyi részvényét megszerezte. Ezen utóbbiak az IREN-nek a kizárólag ezen önkormányzatok körében történő tőkeemelése keretében megszerezték e társaság részvényeinek a megfelelő részét, Lerici település pedig a maga részéről úgy határozott, hogy a fent említett megállapodást csupán abban a részében fogadja el, amelyben az a tulajdonában álló ACAM-részvények átruházására vonatkozik.

36 Az ACAM Ambiente, amely ezentúl teljes mértékben az IREN tulajdonában állt, a 138. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alapján folytatta az ACAM korábbi részvényeseinek minősülő települési önkormányzatok – köztük Lerici település – hulladékgazdálkodási szolgáltatásának a kezelését.

37 Ezen előzetes pontosításokat követően először is meg kell állapítani, hogy amennyiben valamely közbeszerzési szerződést, mint a jelen ügyben is, a jelen ítélet 33. és 34. pontjában említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően versenyeztetés nélkül ítéltek oda egy köztőkével működő társaságnak, az, hogy e társaságot a szerződés érvényességének időtartama alatt egy másik gazdasági szereplő szerzi meg, a szerződés egyik alapvető feltételének olyan megváltozását jelentheti, amely versenyeztetést tesz szükségessé (lásd ebben az értelemben: 2006. április 6-i ANAV ítélet, C-410/04, EU:C:2006:237, 30–32. pont; 2009. szeptember 10-i Sea ítélet, C-573/07, EU:C:2009:532, 53. pont).

38 Az ilyen módosítás ugyanis azt eredményezheti, hogy a jogalany, amelynek a szerződést odaítélik, a jelen ítélet 34. pontja értelmében véve gyakorlatilag már nem azonosítható az ajánlatkérő szerv belső szervezeti egységeivel, és így e módosítás ahhoz vezethet, hogy az érintett közbeszerzési szerződés teljesítése nem folytatható versenyeztetés nélkül, mivel már nem lehet úgy tekinteni, hogy ezen ajánlatkérő szerv a saját eszközeit veszi igénybe.

39 A jelen ügyben, mivel az ACAM-nak az IREN általi megszerzésére 2017-ben került sor, azaz a 2014/24 irányelvnek a tagállamok általi átültetésére vonatkozóan az irányelv 90. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő lejártát követően, ezen utóbbi irányelv rendelkezéseire tekintettel kell megvizsgálni, hogy az ilyen módosítás szükségessé tette-e a versenyeztetést (lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 2-i Sisal és társai ítélet, C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 E tekintetben először is a 2014/24 irányelv 72. cikke (1) bekezdése d) pontjának ii. alpontja előírja, hogy a közbeszerzési szerződés az ezen irányelv követelményeinek megfelelő új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül módosítható, ha az eredeti szerződő fél helyébe új szerződő fél lép, többek között az előbbinek az utóbbi általi felvásárlását követően, feltéve, hogy ezen utóbbi megfelel az eredetileg megállapított minőségi kiválasztási kritériumoknak, és ezzel nem jár együtt a szerződés egyéb lényeges módosítása, valamint mindez nem az említett irányelv alkalmazásának a megkerülését célozza.

41 E 72. cikk (1) bekezdésének szövegéből tehát az következik, hogy annak hatálya arra az esetre korlátozódik, amikor az eredeti szerződő fél jogutódja olyan közbeszerzési szerződés teljesítését folytatja, amelynek esetében eredetileg sor került olyan közbeszerzési eljárásra, amely megfelelt a 2014/24 irányelvben előírt követelményeknek, amelyek között szerepel a gazdasági szereplők tekintetében a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, az egyenlőségnek és a hatékony versenynek a többek között az ezen irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében és 67. cikkének (4) bekezdésében felidézett és konkretizált elvének a tiszteletben tartása.

42 Ezt az értelmezést megerősíti e 72. cikk (4) bekezdése, amelynek értelmében a szerződés módosítását akkor kell lényegesnek tekinteni, ha olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok az eredeti közbeszerzési eljárás részét képezték volna –lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, vagy az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a közbeszerzési eljárásban való részvételre, valamint az említett értelmezést megerősíti a közbeszerzéseknek a nemcsak a gazdasági szereplők, hanem egyúttal az ajánlatkérő szervek javát szolgáló, lehető legszélesebb verseny előtti megnyitására irányuló, az e területre vonatkozó irányelvek által elérni kívánt célkitűzés is (2019. november 27-i Tedeschi és Consorzio Stabile Istant Service ítélet, C-402/18, EU:C:2019:1023, 39. pont).

43 Következésképpen a szerződő fél tekintetében bekövetkező, olyan módosítás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, az osztrák kormány állításával ellentétben nem tartozhat a 2014/24 irányelv 72. cikkének hatálya alá, mivel az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződést eredetileg versenyeztetés nélkül bízták egy *in house* jogalanyra.

44 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (1)–(3) bekezdése átveszi többek között a jelen ítélet 33. és 34. pontjában felidézett elveket, pontosítva azokat a feltételeket, amelyek mellett az *in house* odaítélés nem tartozik ezen irányelv hatálya alá.

45 Konkrétabban, a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés az ezen irányelvben előírt odaítélési eljárások alkalmazása nélkül ítélhető oda, amennyiben az ajánlatkérő azon jogalany felett, amelynek a szerződést oda kívánja ítélni, más ajánlatkérő szervekkel együtt olyan irányítást gyakorol, amely hasonló a saját szervezeti egységei felett gyakorolt irányításhoz, e jogalany tevékenységeinek több mint 80%-át az irányító ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv irányítása alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki, és végül e jogalanyban nincs közvetlen magántőke-részesedés, az olyan irányítást nem biztosító és nem blokkoló jellegű magántőke-részesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem biztosít meghatározó befolyást e jogalany felett.

46 Ezenkívül e 12. cikk (3) bekezdésének utolsó albekezdéséből kitűnik, hogy az e rendelkezés értelmében vett közös irányítás fennállása feltételezi többek között azt, hogy az irányított jogalany döntéshozó szerveiben minden részt vevő ajánlatkérő szerv képviseltesse magát, és képesek legyenek közösen meghatározó befolyást gyakorolni e jogalany stratégiai céljaira és jelentős döntéseire.

47 Márpedig a Bíróság elé terjesztett iratokból egyrészt az tűnik ki, hogy Lerici település a kérdést előterjesztő bíróság előtt indított kereset tárgyát képező határozat meghozatalának időpontjában nem rendelkezett részesedéssel az IREN tőkéjében, amely egyébiránt nagymértékben nyitva áll a magánrészesedések számára. Másrészt nem tűnik úgy, hogy ezen önkormányzat képviseltetné magát e társaság döntéshozatali szerveiben, vagy képes lenne – akár az ACAM-ban részesedéssel rendelkező többi önkormányzattal közösen – befolyást gyakorolni az IREN stratégiai céljaira és jelentős döntéseire.

48 Következésképpen úgy tűnik, hogy nem teljesülnek a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdésében előírt, azon feltételek, amelyek lehetővé teszik annak megállapítását, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélése nem tartozik az ezen irányelvben előírt odaítélési eljárások hatálya alá, amit azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

49 A Bíróság elé terjesztett iratokból az sem tűnik ki, hogy az IREN Lerici településsel olyan kapcsolatban állna, hogy teljesülnének az ezen irányelv 12. cikkének (1) vagy (2) bekezdésében előírt azon feltételek, amelyek alapján az ilyen szerződést „*in house* ügyletnek” lehetne minősíteni.

50 Az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződés teljesítésének az IREN általi folytatása – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok sérelme nélkül – ezért úgy tekintendő, mint amely a közbeszerzési szerződés alapvető feltételének versenyeztetést igénylő módosítását valósítja meg, így a 2014/24 irányelv csak azt követően teszi lehetővé az IREN számára e teljesítés folytatását, hogy az említett irányelv követelményeinek megfelelő odaítélési eljárást követően nyertes ajánlattevőnek minősül.

51 Az a körülmény, hogy az IREN-t az ACAM, és így az e társaságban részesedéssel rendelkező társaságok nyilvános pályázati eljárás keretében választották ki, nem változtat e következtetésen.

52 Elegendő ugyanis megállapítani, hogy – amint azt a Bíróság a jelen ítélet 47. pontjában is hangsúlyozta – a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott kereset tárgyát képező határozat meghozatalának időpontjában Lerici település nem rendelkezett az IREN-ben még közvetlen részesedéssel sem.

53 Az IREN ezért az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződés teljesítése keretében nem tekinthető olyan vegyes tőkéjű társaságnak, amely egyidejűleg – akár közvetetten – az ajánlatkérőnek, és olyan jogalanynak van a tulajdonában, amelyet az ajánlatkérő a 2009. október 15-i Acoset ítélet (C-196/08, EU:C:2009:628) értelmében véve átlátható és szabad versenyen alapuló eljárás keretében választott ki.

54 Következésképpen anélkül, hogy meg kellene vizsgálni azon nyilvános pályázati eljárás jellemzőit, amelynek keretében az IREN-t kiválasztották, ezen eljárás az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződés esetében semmiképpen sem lehet egyenértékű a 2014/24 irányelvben előírt követelményeknek megfelelő odaítélési eljárással, mivel az IREN mind az ACAM-val megvalósított üzleti kombinációt megelőzően, mind pedig azt követően, hogy a többi önkormányzat részesedést szerzett a tőkéjében, Lerici településtől független jogalany volt.

55 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a 2014/24 irányelvvel ellentétes az *in house* odaítélés tárgyát képező közbeszerzési szerződés teljesítésének a versenyeztetés nélküli folytatása abban az esetben, ha az ajánlatkérő szerv abban a jogalanyban, amelynek e szerződést odaítélték, már nem rendelkezik még közvetett részesedéssel sem, és irányítást sem gyakorol felette.

56 Hozzá kell tenni továbbá, hogy abban az esetben is erre a következtetésre kell jutni, ha – amint azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat sugallja – úgy kellene tekinteni, hogy az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződést La Spezia megye újból odaítélte.

57 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy 2018. augusztus 6-án e megye, amelynek a hatáskörébe került a területéhez tartozó települési önkormányzatok hulladékszolgáltatásának kezelése, jóváhagyta a megyében keletkező települési hulladékkal való teljes körű gazdálkodás területi tervének a naprakésszé tételét azt érintően, hogy az Lerici település tekintetében a hulladékgazdálkodási szolgáltatást az ACAM Ambiente számára ítélte oda 2028-ig.

58 Márpedig még ha a 2018. augusztus 6-i határozatot úgy is kellene tekinteni, mint amely az ilyen hulladékgazdálkodási szolgáltatást az ACAM Ambientének ítélte oda, amely teljes mértékben az IREN tulajdonában állt, ez nem változtat azon, hogy az ilyen közvetlen odaítélés sem felelne meg a 2014/24 irányelv által előírt követelményeknek.

59 Egyrészt ugyanis a Bírósághoz benyújtott iratokból nem tűnik ki, hogy La Spezia megye és az ACAM Ambiente az ezen irányelv 12. cikkében felsorolt helyzetek egyikében lenne. Rá kell mutatni különösen arra, hogy úgy tűnik, hogy e megye nem rendelkezik részesedéssel az IREN tőkéjében, következésképpen az ACAM Ambiente tőkéjében sem, és e jogalanyok felett irányítási jogkörrel sem rendelkezik.

60 Ebből az következik, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül – úgy tűnik, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikke nem igazolhatja, hogy La Spezia megye versenyeztetés nélkül közbeszerzési szerződést ítélt oda az ACAM Ambiente részére.

61 Másrészt a Bíróság elé terjesztett iratok alapján úgy tűnik, hogy az ilyen odaítélés nem tekinthető a közbeszerzési szerződés vegyes gazdaságú társaság részére történő, a jelen ítélet 53. pontjában felidézett feltételek mellett történő odaítélésének sem. Elegendő például emlékeztetni arra, hogy – amint azt a Bíróság a jelen ítélet 59. pontjában hangsúlyozta – úgy tűnik, hogy La Spezia megye nem rendelkezik részesedéssel az IREN-ben, és így az ACAM Ambientében sem.

62 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a 2014/24 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amelynek értelmében az olyan közbeszerzési szerződés teljesítését, amelyet eredetileg versenyeztetés nélkül ítéltek oda egy olyan *in house* jogalanynak, amely felett az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együttesen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló irányítást gyakorolt, automatikusan folytatja az e jogalanyt pályáztatási eljárás eredményeképpen megszerző gazdasági szereplő, ellentétes ezen irányelvvel, ha ezen ajánlatkérő szerv e gazdasági szereplő felett nem rendelkezik ilyen irányítással, és a tőkéjében nem rendelkezik részesedéssel.

A költségekről

63 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet úgy kell értelmezni, hogy az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amelynek értelmében az olyan közbeszerzési szerződés teljesítését, amelyet eredetileg versenyeztetés nélkül ítéltek oda egy olyan *in house* jogalanynak, amely felett az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együttesen a saját szervezeti egységei felettihez hasonló irányítást gyakorolt, automatikusan folytatja az e jogalanyt pályáztatási eljárás eredményeképpen megszerző gazdasági szereplő, ellentétes ezen irányelvvel, ha ezen ajánlatkérő szerv e gazdasági szereplő felett nem rendelkezik ilyen irányítással, és a tőkéjében nem rendelkezik részesedéssel.

Aláírások