A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2007. április 19.*

A C-295/05. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunal Supremo (Spanyolország) a Bírósághoz 2005. július 21-én érkezett, 2005. április 1-jei határozatával terjesztett elő az előtte

az **Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo)**

és

a **Transformación Agraria SA (Tragsa)**,

az **Administración del Estado**

* Az eljárás nyelve: spanyol.

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis (előadó) és L. Bay Larsen bírák,

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: H. von Holstein hivatalvezető-helyettes,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. június 15-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) képviseletében D. P. Thomas de Carranza y Méndez de Vigo procuradora és R. Vázquez del Rey Villanueva abogado,

– a Transformación Agraria SA (Tragsa) képviseletében S. Ortiz Vaamonde és I. Pereña Pinedo abogados,

– a spanyol kormány képviseletében F. Díez Moreno, meghatalmazotti minőségben,

– a litván kormány képviseletében D. Kriaučiūnas, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében X. Lewis és F. Castillo de la Torre, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2006. szeptember 28-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem arra vonatkozik, hogy az EK 86. cikk (1) bekezdésére tekintettel a tagállam alkalmazhat-e valamely közvállalkozásra olyan jogi szabályozást, amely az utóbbi számára lehetővé teszi különböző ügyletek

lebonyolítását anélkül, hogy azok a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.), az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelv (HL L 199., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 110. o.) és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv (HL L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.) hatálya alá tartoznának, és ellentétes-e e szabályozás ezen irányelvekkel.

2 A jelen kérelmet az Asociación Nacional de Empresas Forestales (a továbbiakban: Asemfo) és az Administración del Estado között folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amelynek tárgya az a panasz, amelyben az Asemfo azt a jogi szabályozást kifogásolja, amelynek a kedvezményezettje a Transformación Agraria SA (a továbbiakban: Tragsa).

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 A 92/50 irányelv 1. cikke kimondta:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

a) *szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés*: egy szolgáltató és egy ajánlatkérő közötti visszterhes írásbeli szerződés [...]

[...]

b) *ajánlatkérő*: az állam, a területi vagy települési önkormányzat, a közjogi intézmény, egy vagy több ilyen szervezet vagy közjogi szerv által alapított társulás;

[...]"

4 A 93/36 irányelv 1. cikke előírta:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

a) árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződés: olyan visszterhes szerződés, amely írásban jön létre az ajánlattevő (természetes vagy jogi személy) és a b) pontban meghatározott valamely ajánlatkérő között termékek megvételére, haszonbérletére, bérletére vagy lízingjére, vételi joggal vagy anélkül. Az ilyen termékek szállítása ezenfelül beállítást és üzembe helyezést is magában foglalhat;

b) ajánlatkérő: az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmények, egy vagy több ilyen szerv, illetőleg közjogi intézmény által létrehozott társulás;

[...]"

5 A 93/37 irányelv 1. cikkének szövege a következő volt:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

a) »építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan visszterhes szerződés, amely írásban jön létre az ajánlattevő és a b) pontban meghatározott valamely ajánlatkérő között, a II. mellékletben említett tevékenységek egyikéhez kapcsolódó építési beruházás, vagy alább a c) pontban meghatározott építmény kivitelezésére, vagy kivitelezésére és tervezésére együtt, vagy az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel történő kivitelezésére;

b) »ajánlatkérő«: az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmények, egy vagy több ilyen szerv, illetőleg közjogi intézmény által létrehozott társulás;

[...]"

A nemzeti szabályozás

A közbeszerzési jogszabályokról

6 A 2000. június 16-i 2/2000. sz. királyi törvényerejű rendelettel (BOE 148. sz., 2000. június 21., 21775. o.) egységes szerkezetbe foglalt, a közigazgatási szervek által odaítélt szerződésekről szóló, 1995. május 18-i 13/1995. sz. törvény (BOE 119. sz., 1995. május 19., 14601. o., a továbbiakban: 13/1995 törvény) 152. cikke kimondja:

„(1) A közigazgatási szerv építési beruházást vagy saját szervezeti egységein keresztül, saját személyi állománya és tárgyi eszközei felhasználásával, vagy magánvállalkozóval együttműködve végezhet, azzal a feltétellel, hogy ez utóbbi esetben az építési beruházás értéke nem érheti el a [...] összeget, amennyiben az alábbi körülmények valamelyike fennáll:

a) a közigazgatási szerv megfelelő üzemmel, teleppel, műhellyel, illetve műszaki vagy ipari részleggel rendelkezik a tervezett építési beruházás kivitelezéséhez, amely esetben a kivitelezés e módját kell fő szabály szerint alkalmazni.

[...]"

7 A 13/1995 törvény 194. cikke így rendelkezik:

„(1) A közigazgatási szerv ingó dolgot vagy saját szervezeti egységein belül, saját személyi állománya és tárgyi eszközei felhasználásával, vagy magánvállalkozóval együttműködve állíthat elő, azzal a feltétellel, hogy ez utóbbi esetben a munka értéke nem érheti el a 177. cikk (2) bekezdésében rögzített küszöbértéket, amennyiben az alábbi körülmények valamelyike fennáll:

a) a közigazgatási szerv megfelelő üzemmel, teleppel, műhellyel, illetve műszaki vagy ipari részleggel rendelkezik a tervezett munka megvalósításához, amely esetben a kivitelezés e módját kell fő szabály szerint alkalmazni.

[...]"

A Tragsára vonatkozó jogi szabályozás

8 A Tragsát az 1977. január 21-i 379/1977 királyi rendelet (BOE 65. sz., 1977. március 17., 6202. o.) 1. cikke hozta létre.

9 A Tragsára vonatkozó és az említett királyi rendelettel bevezetett jogi szabályozást többször módosították a 2002. december 30-i 53/2002 törvénnyel (BOE 313. sz., 2002. december 31., 46086. o.) és a 2003. december 30-i 62/2003. sz. törvénnyel (BOE 313. sz., 2003. december 31., 46874. o.) módosított, a pénzügyi, közigazgatási és szociális intézkedésekről szóló, 1997. december 30-i 66/1997. sz. törvény (BOE 313. sz., 1997. december 31., 38589. o., a továbbiakban: 66/1997 törvény) elfogadásáig.

10 A 66/1997 törvény „[j]ogi szabályozás" címet viselő 88. cikke szerint:

„(1) [A Tragsa] az állam tulajdonában álló társaság [...], amely a jelen törvényben foglaltak szerint alapvetően a vidékfejlesztés és a környezetvédelem területén végez szolgáltatási tevékenységet.

(2) Az autonóm közösségek részvények útján szerezhetnek részesedést a Tragsa társasági tőkéjében. E részvényértékesítésre a Földművelésügyi, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium és a Környezetvédelmi Minisztérium javaslatára a Pénzügyminisztérium adhat felhatalmazást.

(3) A Tragsa célja:

a) mindennemű tevékenység, építési beruházás kivitelezése és szolgáltatásnyújtás a mezőgazdasági, állattenyésztési, erdőgazdálkodási, vidékfejlesztési, halászati és

akvakultúra-ágazatban, a természet és a környezet védelme és megőrzése területén, valamint a természeti erőforrások kihasználásához és a velük való gazdálkodás javításához szükséges tevékenység, különösen a spanyol vidék történelmi örökségének megőrzését és gazdagítását célzó építési beruházások kivitelezése [...];

b) tanulmányok, tervek, projektek kidolgozása, mindenfajta műszaki és tanulmányi segítségnyújtás és tanácsadás a mezőgazdasági, erdőgazdálkodási, vidékfejlesztési, környezetvédelmi és környezetjavítási, halászati és akvakultúra-ágazatban, illetve a természet megőrzése területén, valamint a természeti erőforrások kihasználása és a velük való gazdálkodás terén;

c) mezőgazdasági, állattenyésztési, erdőgazdálkodási és akvakultúra-ágazati tevékenység és az onnan kibocsátott termékek értékesítése, gazdaságok, hegyvidéki, mezőgazdasági, erdőgazdasági, környezetvédelmi vagy természetvédelmi központok ügyvitele és irányítása, valamint területgazdálkodás és természeti erőforrásgazdálkodás;

d) a mezőgazdasági, erdőgazdasági, környezetvédelmi, halászati és akvakulturális, valamint természetvédelmi műszaki újdonságok, új berendezések és olyan rendszerek támogatása, fejlesztése, alkalmazása, amelyek a természeti erőforrások ésszerű használatát célozzák;

e) ugyanilyen célból ingó dolog előállítása és értékesítése;

f) természeti csapások, növényi és állati megbetegedések, erdőtüzek megelőzése és az ezek elleni küzdelem, valamint sürgős műszaki támogatás nyújtása és ilyen feladatok végzése;

g) mezőgazdasági, környezeti közművek megépítésének vagy használatának, valamint a vidéki lakosság közműveinek finanszírozása, továbbá olyan társaság alapítása, illetve olyan, már megalapított társaságban való részvétel, amelynek célja a Tragsa társasági céljához igazodik;

h) harmadik személyek megbízásából tevékenység folytatása, építési beruházások kivitelezése, műszaki segítségnyújtás, tanácsadás és szolgáltatásnyújtás a vidékfejlesztés, mezőgazdaság, erdőgazdaság és környezetvédelem terén a nemzet területén vagy azon kívül, közvetlenül vagy leányvállalatain keresztül.

(4) A közigazgatás segédszerveként és műszaki szolgálataként a Tragsa kizárólagos hatáskörben maga vagy leányvállalatai útján köteles elvégezni – különösen a sürgős, illetve a kihirdetett rendkívüli helyzet miatt elrendelt – feladatot, amellyel a tevékenységi körébe tartozó területen az állam általános közigazgatási szervezete, az autonóm közösségek és az általuk fenntartott közszervezetek megbízzák.

[...]

(5) Ha a Tragsa segédszervét képezi valamely közjogi hatóságnak, az e hatóság által indított közbeszerzési eljárásban sem a Tragsa, sem leányvállalatai nem vehetnek részt. Amennyiben nincs ajánlattevő, a Tragsa is megbízható azzal a tevékenységgel, amely a közbeszerzési ajánlati felhívás tárgyát képezte.

(6) A Tragsa igénybevételével végzett szerkezeti munkák, építési beruházás, projektek, tanulmányok és szolgáltatások ellenértékét az illetékes hatóság által rögzített megfelelő díjszabás szerint kell meghatározni az elvégzett munkarésznek megfelelően. A díjat úgy kell kiszámítani, hogy tükrözze a valós bekerülési költségeket, és az elvégzett munkarész tekintetében úgy kell megállapítani, hogy megfeleljen az elvégzett beruházásnak vagy szolgáltatásnak.

(7) A Tragsa és leányvállalatai által harmadik személyekkel kötött építési beruházásra, árubeszerzésre, tanácsadásra, segítségnyújtásra és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre a [13/1995. sz. törvény] rendelkezései vonatkoznak a közzététel, a pályázati eljárás és annak formája tekintetében, ha a szerződés összege eléri vagy meghaladja [az említett törvény] 135. cikkének (1) bekezdésében, 177. cikkének (2) bekezdésében és 203. cikkének (2) bekezdésében rögzített összeget."

11 A Tragsa szabályozásáról szóló, 1999. március 5-i 371/1999 királyi rendelet (BOE 64. sz., 1999. március 16., 10605. o.) tartalmazza a Tragsának mint a közigazgatási szervek segédszervének és műszaki szolgálatának, valamint a Tragsa leányvállalatainak a közigazgatási szervekhez való viszonyát szabályozó jogi, gazdasági és igazgatási előírásokat a nemzeti területen vagy azon kívül végzett közigazgatási tevékenység során.

12 A 371/1999 királyi rendelet 2. cikke szerint a Tragsa társasági tőkéje teljes egészében közjogi személyek tulajdonában van.

13 Az említett királyi rendelet „[j]ogi szabályozás" címet viselő 3. cikke így rendelkezik:

„(1) A Tragsa és leányvállalatai az Administración General del Estado és az autonóm közösségek segédszervének és műszaki szolgálatának minősülnek.

A fent hivatkozott közigazgatási autonóm közösségek különböző minisztériumai és szervei, valamint az általuk fenntartott szervezetek és a hozzájuk kapcsolódó összes jogalany készültségi terveik megvalósítása céljából a jelen királyi rendeletben előírt szabályozásnak megfelelően megbízhatják a Tragsát vagy leányvállalatait azokkal a munkákkal és tevékenységekkel, amelyek hatásköreik gyakorlásához és feladataik ellátásához szükségesek, valamint a kapcsolódó és járulékos munkákkal, illetve tevékenységekkel.

(2) A Tragsa és leányvállalatai kötelesek elvégezni a közigazgatási szerv által rájuk bízott munkát és tevékenységet. E kötelezettség kizárólag arra az utasításra vonatkozik, amelyet segédszervként és műszaki szolgálatként kapnak olyan területen, amely a Tragsa tevékenységi körébe tartozik.

(3) Bármely katasztrófahelyzetben vagy elemi csapás esetén elrendelt sürgős bevetési feladat, amellyel az illetékes hatóság a Tragsát és leányvállalatait megbízza, nemcsak kötelező jelleggel, hanem elsőbbséggel teljesítendő.

Rendkívüli helyzetben, amikor a közjogi hatóságoknak haladéktalanul fel kell lépniük, a közjogi hatóságok közvetlenül utasíthatják a Tragsát és leányvállalatait, és elrendelhetik a szükséges beavatkozást a személy- és vagyonbiztonság leghatékonyabb védelme, valamint a szolgáltatások fenntartása érdekében.

E célból a Tragsát és leányvállalatait be kell vonni a már létező veszélyhelyzet-kezelési és -elhárítási tervekbe, továbbá a Tragsa és leányvállalatai a végrehajtási szabályzat hatálya alá tartoznak. Ilyen helyzetben a Tragsa és leányvállalatai kérésre mozgósítják valamennyi rendelkezésükre álló eszközt.

(4) Más közigazgatási szervekkel vagy közjogi jogalanyokkal való kapcsolatuk és együttműködésük során a közigazgatási szervek javasolhatják a segédszervüknek minősülő Tragsa és leányvállalatai szolgáltatását abból a célból, hogy ezen egyéb közigazgatási szervek vagy közjogi jogalanyok is ekként vegyék igénybe őket [...]

(5) [...] a Tragsa és leányvállalatai tekintetében az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési feladatokat a Földművelésügyi, Halászati és Élelmezésügyi Minisztérium és a Környezetvédelmi Minisztérium látja el.

(6) A Tragsa és leányvállalatai a közjogi hatóságok segédszervének és műszaki szolgálatának minősülnek, így e jogviszony nem szerződésen, hanem jogszabályon alapul. Ennélfogva a Tragsa és leányvállalatai minden tekintetben szervezeten belüli, fenntartott és alárendelt szervnek minősülnek."

14 A 371/1999 királyi rendelet „gazdasági [s]zabályozás" címet viselő 4. cikkének szövege a következő:

„(1) A jelen királyi rendelet 3. cikkének megfelelően a rájuk bízott építési beruházás, műszaki segítségnyújtás, tanácsadás, termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás után a Tragsa és leányvállalatai olyan ellenértékre jogosultak, amely a jelen cikkben foglalt díjszabás alapján megfelel a náluk felmerült költségeknek [...].

(2) Az elvégzett munkarészre vonatkozó díjat úgy kell kiszámítani és alkalmazni, hogy tükrözze a valós bekerülési költségeket és a munkarész kivitelezésének valamnennyi közvetlen vagy közvetett költségét.

[...]

(7) Az új díjszabást, a már meglévő díjszabás módosítását, valamint a díjmódosításra vonatkozó eljárást és szabályokat minden olyan közjogi hatóság elfogadja, amelynek a Tragsa és leányvállalatai segédszervét és műszaki szolgálatát képezik.

[...]"

15 Végül a 371/1999 királyi rendelet „[a] közreműködés igazgatási szabályai" címet viselő 5. cikke előírja:

„(1) A Tragsa vagy leányvállalatai kötelező közreműködésére vonatkozó utasítást esetenként tervekben, feljegyzésekben vagy más műszaki dokumentumokban kell megadni [...]

(2) Az utasítás kiadását megelőzően az illetékes szervek jóváhagyják e dokumentumokat, és a kötelező eljárások, a műszaki, jogi, költségvetési és ellenőrzési előírások és a költségek jóváhagyására vonatkozó szabályok szerint járnak el.

(3) A közigazgatási szerv a kötelező közreműködés iránti megkeresését kérelem útján hivatalosan közli a Tragsával vagy leányvállalataival, amely kérelemnek a lényeges információk mellett tartalmaznia kell a hatóság nevét, a kivitelezés határidejét, összegét, a megfelelő költségvetési jogcímet, és adott esetben azt az éves előirányzatot, amelynek terhére a finanszírozás történik, továbbá az arra vonatkozó összeget, valamint a megvalósítandó feladat kijelölt vezetőjét. [...]

[...]"

Az alapügy és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16 A tényállás az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapján az alábbiak szerint foglalható össze.

17 Az Asemfo 1996. február 23-án panaszt nyújtott be a Tragsa ellen annak megállapítása iránt, hogy utóbbi erőfölényével visszaél a spanyol építési beruházások, szolgáltatások és erdőgazdasági projektek piacán amiatt, hogy nem tartja be a 13/1995 törvényben előírt pályázati eljárást. Az említett egyesület szerint a Tragsa különleges helyzete lehetővé teszi, hogy a közigazgatás közvetlen utasítására a közbeszerzési eljárásra és a szabad versenyre vonatkozó elvek megsértésével nagyszámú ügyletet bonyolítson le, ami teljesen megszünteti a versenyt a spanyol piacon. Mivel a Tragsa a közösségi jog értelmében közvállalkozás, arra hivatkozással,

hogy a közigazgatási szerv műszaki szolgálatáról van szó, nem részesülhet a közbeszerzési eljárási szabályokhoz képest kedvezményes elbánásban.

18 Az illetékes hatóság 1997. október 16-i határozatában azzal az indokolással utasította el az említett panaszt, hogy a Tragsa a közigazgatás saját szervezeti egysége, amely nem rendelkezik önálló döntési jogkörrel, és köteles teljesíteni azt a feladatot, amelynek elvégzésére utasítják. E társaság a piacon kívül működik, tevékenysége nem tartozik a versenyjog hatálya alá.

19 Az említett elutasító határozat ellen az Asemfo keresetet indított a Tribunal de Defensa de la Competencia előtt. E bíróság 1998. március 30-i ítéletében elutasította e keresetet, mivel úgy ítélte meg, hogy a Tragsa által végzett ügyleteket maga a közigazgatás bonyolította le, ezért nem lehet szó a versenyjog olyan megsértéséről, mintha e társaság önállóan járt volna el.

20 Az Asemfo ezen ítélet ellen jogorvoslatot kezdeményezett az Audiencia Nacional előtt, amely pedig a 2001. szeptember 26-i ítéletében megerősítette az elsőfokú ítéletet.

21 Az Asemfo felülvizsgálati eljárást indított ezen ítélet ellen a Tribunal Supremo előtt, és azzal érvelt, hogy a Tragsát közvállalkozásként nem lehet a közigazgatás saját szervezeti egységének tekinteni, ami lehetővé teszi számára a közbeszerzési eljárás szabályainak kikerülését, továbbá a társaságra vonatkozó és a 66/1997 törvény 88. cikkében előírt jogi szabályozás nem egyeztethető össze a közösségi joggal.

22 Miután megállapította, hogy a Tragsa olyan segédszerv, amely felett a közigazgatás rendelkezik, és e társaság pusztán közhatalmi utasításokat hajt végre, anélkül hogy jogosult lenne azokat visszautasítani vagy közreműködése ellenértékét meghatározni, a Tribunal Supremo előtt kétely merült fel azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető-e a Tragsára vonatkozó jogi szabályozás a közösségi joggal, figyelemmel a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely a közösségi jog közbeszerzési és szabad versennyel kapcsolatos szabályainak a közvállalkozásokra való alkalmazhatóságára vonatkozik.

23 Továbbá arra hivatkozva, hogy a Bíróság C-349/97. sz., Spanyolország kontra Bizottság 2003. május 8-án hozott ítéletében (EBHT 2003., I-3851. o.) a Tragsa kapcsán megállapította, hogy e társaság a közigazgatás közvetlenül utasítható segédszervének minősül, a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben olyan ténybeli körülmények merültek fel, amelyekre nem tért ki az említett ítélet, mint például a közpénzből való hozzájárulás magas szintje a mezőgazdasági beruházások piacán, amely annak jelentős torzulását idézi elő még akkor is, ha e társaság fellépése piacidegen annyiban, amennyiben jogi szempontból a közigazgatás jár el.

24 E körülmények között a Tribunal Supremo az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Elfogadható-e az EK-Szerződés 86. cikkének (1) bekezdése értelmében, hogy a tagállam jogszabályban biztosít olyan jogokat valamely közvállalkozásnak, amelyek úgy teszik lehetővé közberuházások kivitelezését, hogy azt rendkívüli helyzet vagy különleges közérdek fennállása nélkül vonja ki a közbeszerzési eljárás rendszere alól, és a munkák értéke meghaladja vagy alatta marad a vonatkozó európai irányelvekben előírt gazdasági küszöbértékeknek [?]

2) Összeegyeztethető-e az ilyen jogszabály a [...] 93/36 irányelvben, a [...] 93/37 irányelvben, az [...] 1997. október 13-i 97/52/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben [(HL L 328., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 3. o.)] és az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a közelmúltban [a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló,] 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel [(HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.)] módosított, a korábbi irányelvek módosításáról szóló, [2001. szeptember 13-i] 2001/78/EK bizottsági irányelvben [(HL L 285., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 4. kötet, 94. o.)] előírtakkal [?]

3) Alkalmazhatók-e a Bíróságnak a [...] Spanyol Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében szereplő megállapításai a Tagsára és leányvállalataira, figyelemmel a Bíróságnak a közbeszerzési eljárásra vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, valamint arra, hogy a közigazgatás számos olyan feladattal bízza meg a Tragsát, amelyet kivon a szabad verseny szabályozása alól, és ez a körülmény az érintett piac jelentős torzulását okozhatja [?]"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

25 A Tragsa, a spanyol kormány és az Európai Közösségek Bizottsága vitatja a Bíróság hatáskörét az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálására, és több érvre is hivatkozva megkérdőjelezi a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések elfogadhatóságát.

26 Mindenekelőtt megítélésük szerint ezek a kérdések kizárólag a nemzeti jogszabályok értékelésére irányulnak, ennélfogva nem tartoznak a Bíróság hatáskörébe.

27 Továbbá megítélésük szerint az említett kérdések annyiban hipotetikusak, amennyiben olyan jogkérdések megválaszolására irányulnak, amelyeknek az alapjogvita elbírálása szempontjából nincs jelentőségük, és amelyek lényegtelenek. Ha az Asemfo által felhozott egyetlen jelentős jogalap a közbeszerzési eljárás szabályainak megsértése, e jogsértés alapján önmagában nem lehetne megállapítani, hogy a Tragsa visszaél piaci erőfölényével. Másfelől szerintük úgy tűnik, hogy a Bíróságtól nem várható el, hogy a közbeszerzési irányelveket olyan nemzeti eljárásban értelmezze, amely azt vizsgálja, hogy e társaság visszaélt-e az állítólagos erőfölényével.

28 Végül megítélésük szerint az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz tájékoztatást az érintett piacról és a Tragsa e piacon meglévő állítólagos erőfölényéről. Állításuk szerint e határozat egyáltalán nem tartalmaz részletes okfejtést az EK 86. cikk alkalmazhatóságának kérdéséről, és egyáltalán nem tér ki ez utóbbinak az EK 82. cikkel együtt történő alkalmazására.

29 Elsősorban arra kell emlékeztetni, hogy jóllehet az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 234. cikk alapján megindított eljárásban a Bíróság nem bírálhatja el a belső jogszabályoknak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségét, tekintettel arra, hogy e jogszabályok értelmezése a nemzeti bíróság feladata, a Bíróság mégis hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot valamennyi olyan, a közösségi jog értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi számára a belső jogszabályoknak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének megítélését (a C-506/04. sz. Wilson-ügyben 2006. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-8613. o.] 34. és 35. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 Másodsorban szintén az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EK 234. cikk szerinti együttműködés keretében egyedül az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági döntésért felelős nemzeti bíróság jogosult az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélni azt, hogy egyrészt az ítélethozatala szempontjából szükséges-e az előzetes döntéshozatal, másrészt a Bíróság számára feltett kérdések jelentősek-e. Ennélfogva, ha a nemzeti bíróságok által feltett kérdés valamely közösségi jogi rendelkezés értelmezésére vonatkozik, a Bíróság fő szabály szerint köteles a kérelemről határozni (lásd különösen a C-286/02. sz., Bellio F.lli ügyben ítélet 2004. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 2004., I-3465. o.] 27. pontját és a C-217/05. sz., Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11987. o.] 16. és 17. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

31 Harmadsorban az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy a közösségi jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, és a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hasznosan megválaszolja (a C-238/05. sz., Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-11125. o.] 17. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Továbbá a Bíróság azt is megállapította, hogy a közösségi jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak (a C-205/05. sz. Nemec-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-10745. o.] 25. pontja, valamint a fent hivatkozott Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ügyben hozott ítélet 26. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért közösségi rendelkezések kiválasztásának okaira, és az e rendelkezések és a jogvitára vonatkozó nemzeti jogszabályok közötti kapcsolatra (a fent hivatkozott Nemec-ügyben hozott ítélet 26. pontja, valamint a C-94/04. és C-202/04. sz., Cipolla és társai egyesített ügyekben 2006. december 5-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11421. o.] 38. pontja).

34 Noha az alapeljárásban természetesen igaz, hogy a Bíróság e minőségében nem dönthet arról, hogy a Tragsára vonatkozó jogi szabályozás összeegyeztethető-e a közösségi joggal, semmi akadálya nincs annak, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot a közösségi jog értelmezésének azon szempontjairól, amelyek lehetővé teszik utóbbi számára, hogy maga ítélje meg a Tragsára vonatkozó jogi szabályozás összeegyeztethetőségét a közösségi joggal.

35 E feltételek mellett meg kell vizsgálni, hogy a jelen ítélet 31–33. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság ismeri-e azokat a ténybeli és jogi szempontokat, amelyek a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek.

36 A második és a harmadik kérdéssel kapcsolatban rögzíteni kell, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat röviden, de pontosan ismerteti a jogvita alapját képező tényállást és az alkalmazandó nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseit.

37 E határozatból ugyanis világosan kitűnik, hogy e jogvita az Asemfo által benyújtott panaszt követően alakult ki, amelynek tárgya a Tragsa jogállása, amely az alapügy felperese szerint lehetővé teszi, hogy a Tragsa nagy számban ügyleteket bonyolítson le a közigazgatás közvetlen utasítására, anélkül hogy betartaná a közbeszerzési irányelvekben szereplő közzétételi szabályokat. Ebben az eljárásban az Asemfo azt is előadja, hogy a Tragsa nem részesülhet a közbeszerzési eljárási szabályokhoz képest kedvezményes elbánásban arra hivatkozva, hogy – mivel közvállalkozás – a közigazgatási műszaki szolgálatáról van szó.

38 Ezenkívül a második és harmadik kérdés keretében az előzetes döntéshozatalra utaló határozat a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva egyrészről kifejti azokat az okokat, amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróság a közbeszerzési irányelvek értelmezését kéri, másrészről kifejti a vonatkozó közösségi szabályozás és az ügyben alkalmazandó nemzeti jogszabályok közötti kapcsolatot.

39 Az első kérdéssel kapcsolatban, amelynek tárgya, hogy ellentétes-e az EK 86. cikk (1) bekezdésével a Tragsára vonatkozó jogi szabályozás, emlékeztetni kell arra, hogy e cikk szerint a közvállalkozások az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az EK-Szerződéssel, különösen az EK 12. és az EK 81–89. cikkben foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket.

40 Az EK 86. cikk (1) bekezdésének egyértelmű szövegéből következik, hogy annak nincs önálló hatálya abban az értelemben, hogy azt együtt kell értelmezni a Szerződés vonatkozó szabályaival.

41 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által relevánsnak tartott rendelkezés az EK 82. cikkel együtt értelmezett EK 86. cikk (1) bekezdése.

42 Ezzel kapcsolatban meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz pontos tájoztatást arról, hogy a Tragsa erőfölénnnyel rendelkezik-e, azzal visszaél-e, és e helyzet kihat-e a tagállamok közötti kereskedelemre.

43 Továbbá úgy tűnik, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében a közbeszerzési ügyletnek minősíthető ügyletekre gondol, amely előfeltevés alapján a Bíróság a második kérdést mindenképpen elbírálni hivatott.

44 A fentiekből tehát az következik, hogy a második és a harmadik kérdéssel ellentétben az első kérdés esetében a Bíróság nem ismeri azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek az első kérdés hasznos megválaszolásához szükségesek.

45 Ebből következően meg kell állapítani, hogy – míg az első kérdést elfogadhatatlannak kell minősíteni – az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható a második és a harmadik kérdés tekintetében.

Az ügy érdeméről

A második kérdésről

46 A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésével azt kívánja megtudni a Bíróságtól, hogy a 97/52, 2001/78 és 2004/18 irányelvvel módosított 93/36 és 93/37 irányelvvel ellentétes-e az olyan jogi szabályozás, amelynek kedvezményezettje a Tragsa, és amely lehetővé teszi, hogy anélkül végezzen tevékenységet, hogy ez az említett irányelvekben előírt szabályozás alá tartozna.

47 Bevezetésképpen meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak a 97/52, 2001/78 és 2004/18 irányelvvel kapcsolatos hivatkozásai ellenére e második kérdést – tekintettel az alapügy tényállására és annak idejére, valamint a Tragsa tevékenységének jellegére, amint azt a 66/1997. sz. törvény 88. cikkének (3) bekezdése is rögzíti – a közbeszerzési irányelvekben, azaz a jelen ügyben irányadó 92/50, 93/36 és 93/37 irányelvben foglalt szabályok alapján kell megvizsgálni.

48 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az előző pontban említett irányelvek 1. cikkének a) pontjában szereplő fogalommeghatározások szerint a szolgáltatásnyújtásra, árubeszerzésre vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés olyan visszterhes szerződést feltételez, amely írásban jött létre egyrészről a szolgáltató, a szállító vagy a vállalkozó, másrészről az említett irányelvek 1. cikkének b) pontja szerinti ajánlatkérő között.

49 A jelen esetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a 66/1997 törvény 88. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint a Tragsa az állam tulajdonában álló társaság, amelynek társasági tőkéjében az autonóm közösségek is részesedést szerezhetnek. Ugyanezen cikk (4) bekezdése, valamint a 371/1999 királyi rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdése rögzíti, hogy a Tragsa az állam általános közigazgatási szervezetének és az autonóm közösségeknek a segédszerve és műszaki szolgálata.

50 Továbbá, amint a 371/1999 királyi rendelet 3. cikkének (2)–(5) bekezdéséből és 4. cikkének (1), (2) és (7) bekezdéséből következik, a Tragsa köteles teljesíteni az állam általános közigazgatási szervezete, az autonóm közösségek és az ezek által fenntartott közintézmények által a tevékenységi körébe tartozó területen adott utasításokat, és nincs lehetősége arra, hogy közreműködési díját szabadon meghatározza.

51 Végül az említett királyi rendelet 3. cikkének (6) bekezdése szerint a Tragsa és leányvállalatai az említett közjogi hatóságok segédszervének és műszaki szolgálatának minősülnek, így e jogviszony nem szerződésen alapul, ennélfogva a Tragsa és leányvállalatai minden tekintetben szervezeten belüli, fenntartott és alárendelt szervnek minősülnek.

52 Az Asemfo előadja, hogy az a jogviszony, amely a Tragsa által kapott utasításból ered, jóllehet formálisan egyoldalú, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következően mégis kétségkívül szerződéses kapcsolatot jelent a tulajdonossal. E tekintetben a C-399/98. sz., Ordine degli Architetti és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítéletre (EBHT 2001., I-5409. o.) hivatkozik. E feltételek között, még ha úgy is tűnik, hogy a Tragsa a közjogi hatóságok utasítására jár el, valójában a közigazgatás szerződéses partnere, így az Asemfo megítélése szerint a közbeszerzési szabályokat kell alkalmazni.

53 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a fent hivatkozott Spanyolország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 205. pontjában az alapügytől eltérő tényállásban úgy ítélte meg, hogy a Tragsa a spanyol közigazgatás segédszerveként és műszaki szolgálataként kizárólagos hatáskörben maga vagy leányvállalatai útján köteles elvégezni azt a feladatot, amellyel a tevékenységi körébe tartozó területen az állam általános közigazgatási szervezete, az autonóm közösségek és az általuk fenntartott közszervezetek megbízzák.

54 Meg kell jegyezni, hogy amennyiben a Tragsa nem dönthet szabadon sem arról, hogy teljesíti-e az érintett illetékes hatóság utasítását, sem arról, hogy a tevékenységére milyen díjat alkalmaz – amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie –, akkor nem teljesül az érintett irányelveknek a szerződés fennállását megkövetelő alkalmazhatósági feltétele.

55 Mindenképpen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján a közbeszerzési irányelvek szerint két feltétel teljesülése esetén az ajánlati felhívás még akkor sem kötelező, ha a szerződő fél az ajánlatkérőtől jogilag elkülönült személy. Egyrészről az ajánlatkérő közjogi hatóságnak az illető elkülönült jogalany felett hasonló ellenőrzést kell gyakorolnia, mint a saját szervei felett, másrészről e jogalanynak a tevékenysége lényeges részét az őt fenntartó közjogi hatóságok részére kell végeznie (lásd a C-107/98. sz. Teckal-ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-8121. o.] 50. pontja; a C-26/03. sz., Stadt Halle és RPL Lochau ügyben 2005. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-1. o.] 49. pontja; a C-84/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. január 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-139. o.] 38. pontja; a C-29/04. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 10-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-9705. o.] 34. pontja és a C-340/04. sz., Carbotermo és Consorzio Alisei ügyben 2006. május 11-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-4137. o.] 33. pontja).

56 Ezért meg kell vizsgálni, hogy az előző pontban említett ítélkezési gyakorlatban megkövetelt két feltétel teljesül-e a Tragsa tekintetében.

57 Ami a közjogi hatóság ellenőrzésére vonatkozó első feltételt illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az a körülmény, hogy az ajánlattevő társaság tőkéjének egésze egyedül vagy más közjogi hatóságokkal együtt az ajánlatkérő tulajdonát képezi, fő szabály szerint arra utal, hogy ez az ajánlatkérő e társaság felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervei felett (a fent hivatkozott Carbotermo és Consorzio Alisei ügyben hozott ítélet 37. pontja).

58 Azzal a fenntartással, hogy ennek ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata, az alapügy eljárási irataiból kitűnik, hogy a Tragsa társasági tőkéjének 99%-a egy

holding társaságon és egy garanciaalapon keresztül magának a spanyol államnak a tulajdonában van, míg az említett tőke 1%-a négy autonóm közösség tulajdonában van, amelyek egy-egy részvénnyel rendelkeznek.

59 E tekintetben nem lehet elfogadni azt az álláspontot, miszerint az említett feltétel csak a spanyol állam utasítására teljesített ügyletek esetén teljesül, kivéve azokat az ügyleteket, amelyekre az autonóm közösségek adnak utasítást, és amelyek esetében a Tragsa szükségképpen harmadik személynek minősül.

60 Ugyanis láthatóan az következik a 66/1997 törvény 88. cikkének (4) bekezdéséből és a 371/1999 királyi rendelet 3. cikkének (2)–(6) bekezdéséből és 4. cikkének (1) és (7) bekezdéséből, hogy a Tragsa köteles teljesíteni a közigazgatási szervek utasításait, ideértve az autonóm közösségeket is. E nemzeti szabályozásból az is nyilvánvaló, hogy a spanyol állam számára végzett tevékenységéhez hasonlóan a Tragsának nincs lehetősége az autonóm közösségek számára azok segédszerveként és műszaki szolgálataként végzett tevékenysége során sem arra, hogy szabadon határozza meg a közreműködési díját, és az említett önkormányzatokkal fennálló viszonya nem szerződéses jellegű.

61 Úgy tűnik tehát, hogy a Tragsa nem tekinthető harmadik személynek a társasági tőkéjében részesedő autonóm közösségek tekintetében.

62 A második feltételt illetően, miszerint a Tragsa tevékenységének lényeges részét az őt fenntartó közigazgatási hatóság vagy hatóságok részére kell végeznie, az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy amennyiben a vállalkozás több önkormányzat tulajdonában áll, a tevékenység lényeges részére vonatkozó feltétel akkor is

teljesülhet, ha e vállalkozás a tevékenységének lényeges részét nem szükségszerűen ezen önkormányzatok egyike számára, hanem ezen önkormányzatok összessége számára végzi (a fent hivatkozott Carbotermo és Consorzio Alisei ügyben hozott ítélet 70. pontja).

63 Amint az eljárási iratokból kitűnik, az alapügyben a Tragsa átlagban tevékenységének több mint 55%-át ezen autonóm közösségek részére és közel 35%-át az állam részére végzi. Tehát úgy tűnik, hogy e társaság tevékenységének lényeges részét az őt fenntartó tulajdonos önkormányzatok és közszervezetek számára végzi.

64 Ilyen körülmények között, és azzal a fenntartással, hogy ennek ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata, meg kell állapítani, hogy a jelen esetben teljesül az a két feltétel, amelyet a jelen ítélet 55. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat megkövetel.

65 A fenti megfontolásokból következik, hogy azt a választ kell adni a második kérdésre, hogy nem ellentétes a 92/50, 93/36 és 93/37 irányelvvel az olyan jogi szabályozás, mint amely a Tragsára vonatkozik, és lehetővé teszi, hogy ez utóbbi számos közjogi hatóság segédszerveként és műszaki szolgálataként eljáró közvállalkozásként anélkül bonyolítson le ügyleteket, hogy az említett irányelvekben előírt szabályozás alá tartozna, mivel egyrészről az érintett közjogi hatóságok e vállalkozás felett ahhoz hasonló ellenőrzést gyakorolnak, mint amilyet a saját szerveik felett, másrészről pedig e vállalkozás a tevékenysége lényeges részét ugyanezen hatóságok részére végzi.

A harmadik kérdésről

66 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdésre adott válaszra tekintettel a harmadik kérdést nem szükséges megválaszolni.

A költségekről

67 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 (második tanács) a következőképpen határozott:

Nem ellentétes a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelvvel, az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelvvel és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelvvel az olyan jogi szabályozás, mint amely a Tragsára vonatkozik, és lehetővé teszi, hogy ez utóbbi számos közjogi hatóság segédszerveként és műszaki szolgálataként eljáró közvállalkozásként anélkül bonyolítson le ügyleteket, hogy az említett irányelvekben előírt szabályozás alá tartozna, mivel egyrészről az érintett közjogi hatóságok e vállalkozás felett ahhoz hasonló ellenőrzést gyakorolnak, mint amilyet a saját szerveik felett, másrészről pedig e vállalkozás a tevékenysége lényeges részét ugyanezen hatóságok részére végzi.

Aláírások