EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. április 29.[1]

C-598/19. sz. ügy

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)
kontra
Diputación Foral de Guipúzcoa,
Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo (Feacem)

(a Tribunal Superior de Justicia del País Vasco [Baszkföld felsőbírósága, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzés – 2014/24/EU irányelv – 18. és 20. cikk – A bizonyos közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központoknak fenntartó nemzeti szabályozás – Az irányelv által elő nem írt további feltételek”

1. A Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baszkföld felsőbírósága, Spanyolország; továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem arra kéri a Bíróságot, hogy első alkalommal értelmezze a közbeszerzésről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] 20. cikkét.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegében annak pontosítására kéri a Bíróságot, hogy amennyiben a tagállamok élnek a 2014/24 irányelv 20. cikkében előírt azon lehetőséggel, hogy bizonyos gazdasági szereplők számára tartsák fenn a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát, kötelesek-e lehetővé tenni a közbeszerzési eljárásokban való részvételt minden olyan gazdasági szereplő számára, aki megfelel az e rendelkezésben szereplő feltételeknek, vagy a tagállamok, amikor e lehetőséggel élnek, tovább korlátozhatják azon gazdasági szereplők körét, akik részt vehetnek a szóban forgó közbeszerzési eljárásokban, és ajánlatot tehetnek.

3. Arra a következtetésre jutottam, hogy a tagállamok valóban meghatározhatják a részvételre jogosult gazdasági szereplők körét oly módon, hogy szigorúbb feltételeket írnak elő, mint a 2014/24 irányelv 20. cikkében előírt azon követelmények, amelyek az elemzésemben minimumkövetelmények. Mindazonáltal, ha valamely tagállam így dönt, továbbra is köteles

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L211., 22. o.

tiszteletben tartani az említett irányelv rendelkezéseit, köztük „A közbeszerzés alapelvei” című 18. cikket, valamint az uniós jognak a közbeszerzések területén általánosan alkalmazandó követelményeit.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A 2014/24 (1) preambulumbekezdése értelmében:

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

5. A 2014/24 irányelv (2) preambulumbekezdése értelmében:

„A közbeszerzés kulcsszerepet játszik az »Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája« című, 2010. március 3-i bizottsági közleményben szereplő Európa 2020 stratégiában (a továbbiakban: az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia) mint a közforrások leghatékonyabb felhasználásának biztosításához, egyúttal az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés eléréséhez alkalmazandó egyik piaci alapú eszköz. Ezért a közbeszerzési szabályokat, amelyeket a [2004/17 irányelv[3]], valamint a [2004/18 irányelv[4]] alapján fogadtak el, felül kell vizsgálni és modernizálni kell a közkiadások hatékonyságának növelése érdekében, elősegítve különösen a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) a közbeszerzésben való részvételét, valamint annak érdekében, hogy a beszerzők jobban fel tudják használni a közbeszerzést a közös társadalmi célok támogatására […]”

6. A 2014/24 irányelv (36) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„A foglalkoztatás és a munkavégzés hozzájárul a társadalomba történő beilleszkedéshez, továbbá kulcsfontosságú eleme az esélyegyenlőség biztosításának is. E tekintetben a védett műhelyek jelentős szerepet tölthetnek be. Ugyanez mondható el a többi olyan szociális vállalkozásról is, amelynek fő célja a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek – például a munkanélküliek, a hátrányos helyzetű kisebbségekhez tartozók vagy a más módon a társadalom peremére szorult személyek – szociális és szakmai beilleszkedésének vagy újrabeilleszkedésének az elősegítése. Előfordulhat azonban, hogy ezek a műhelyek vagy vállalkozások az általános versenyfeltételek mellett nem nyernének el közbeszerzést. Következésképpen indokolt előírni,

[3] A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.).

[4] Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.).

hogy a tagállamok a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló eljárásokban vagy azok egyes részeiben való részvétel jogát fenntarthatják ilyen műhelyek vagy vállalkozások számára, illetve a szerződések teljesítését a védett munkahely-teremtési programok keretébe illesztéshez köthetik."

7. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontja úgy határozza meg a „közbeszerzési szerződés" fogalmát, hogy az „egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása".

8. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 10. pontja úgy határozza meg a „gazdasági szereplő" fogalmát, hogy az „bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja".

9. A 2014/24 irányelvnek „A közbeszerzés alapelvei" című 18. cikke a következőket írja elő:

„(1) 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.

[…]"

10. A 2014/24 irányelv „Fenntartott szerződések" című 20. cikke a következőket mondja ki:

„(1) A tagállamok a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát fenntarthatják védett műhelyek és olyan gazdasági szereplők számára, akiknek fő célja a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja, vagy úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni, feltéve, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30%-a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló.

[…]"

B. A spanyol jog

11. A 2014/24 irányelv 20. cikkét a spanyol jogba a 2017. november 8-i Ley 9/2017 de contratos del sector público (a közbeszerzési szerződésekről szóló 9/2017. sz. törvény, a továbbiakban: 9/2017. sz. törvény) negyedik kiegészítő rendelkezése ültette át, amely a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Miniszterek Tanácsának vagy az autonóm közösségek és helyi hatóságok hatáskörrel rendelkező szervének határozata rögzíti […] azon szociális kezdeményezésű különleges

foglalkoztató központokat és munkaerőpiaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokat megillető, meghatározott közbeszerzési szerződések vagy szerződéses tételek odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárásokban való részvételhez fűződő jognak a fenntartott legalacsonyabb százalékát, amelyek eleget tesznek a [vonatkozó] szabályozásban rögzített, e minősítés elnyeréséhez szükséges feltételeknek, vagy e szerződéseknek a védett foglalkoztatási program keretében történő végrehajtására fenntartott legalacsonyabb százalékát, azzal a feltétellel, hogy a Különleges Foglalkoztató Központokban, a munkaerőpiaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokban vagy a védett foglalkoztatási programokban a fogyatékossággal élő vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett alkalmazottak százaléka megfelel a rájuk irányadó szabályozásnak, de legalább 30%.

A Miniszterek Tanácsának vagy az autonóm közösségek és helyi hatóságok hatáskörrel rendelkező szervének a szóban forgó határozata rögzíti az előző bekezdésben foglaltak teljesítésének biztosításához szükséges minimális feltételeket.

[…]

(2) Az ajánlati felhívásban hivatkozni kell erre a rendelkezésre.

[…]”

12. A 9/2017. sz. törvény tizennegyedik záró rendelkezése a következőket mondja ki:

„[…]

(4) Szociális kezdeményezésűnek azok a különleges foglalkoztató központok minősülnek, amelyek megfelelnek a jelen cikk (1) és (2) bekezdésében rögzített követelményeknek, és közvetlenül vagy közvetve több mint 50%-ban egy vagy több állami vagy magánjogi nonprofit szervezet támogatásával vagy részvételével működnek, az alapító okiratuk rögzíti a szociális jellegüket, függetlenül attól, hogy egyesületek, alapítványok, közjogi jogi személyek, szociális szövetkezetek vagy más szociális gazdasághoz tartozó jogalanyok, valamint az olyan központok, amelyeknek tulajdonosai olyan gazdasági társaságok, amelyek tőkéjének többsége közvetlenül vagy közvetve a fenti jogalanyok valamelyikének tulajdonában áll, […] feltéve, hogy alapító okiratuk vagy szociális paktumuk szerint minden esetben kötelező a teljes nyereségüket a fogyatékossággal élő személyek munkaerőpiaci lehetőségeinek megteremtésére, és versenyképességük folyamatos fejlesztésére, valamint szociális gazdasági tevékenységükre fordítani, minden esetben biztosítva számukra azt a jogot, hogy az elért nyereségnek ugyanezen különleges foglalkoztató központba vagy más, szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központokba történő befektetése mellett döntsenek.”

II. A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés

13. Az alapeljárás egy 2018. május 15-i határozatból (a továbbiakban: 2018. május 15-i határozat) ered, amellyel a Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa (a guipúzcoai tartományi tanács kormányzótanácsa, Spanyolország) jóváhagyta az ezen intézmény ajánlatkérőinek címzett útmutatót. Ez az útmutató a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogának a 2014/24 irányelvet átültető spanyol jogszabályban előírt fenntartására vonatkozik.

14. Az alapügyben a keresetet a Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Különleges Foglalkoztató Központok Országos Szövetsége, a továbbiakban: CONACEE) indította, amely Spanyolországban a különleges foglalkoztató központokat képviselő egyesület. Más kategóriák mellett tagjai közé tartoznak többek között a „vállalkozás jellegű” különleges foglalkoztató központok is.

15. Amint a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, a korábbi spanyol szabályozás lehetővé tette a spanyolországi különleges foglalkoztató központok számára, hogy „fenntartott szerződésekre” irányuló közbeszerzési eljárásokban vegyenek részt, függetlenül a nonprofit vagy vállalkozás jellegtől.[5] Ez a helyzet a 9/2017. sz. törvény bevezetése óta megváltozott.

16. A 9/2017. sz. törvény bevezette a „szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok” új kategóriáját, és e központoknak tartotta fenn a 20. cikk szerint fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban[6] való részvételt.

17. Azon követelményeken kívül, amelyeket a különleges foglalkoztató központoknak ahhoz kellett teljesíteniük, hogy a korábbi jog alapján ilyennek minősüljenek, a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központokat nonprofit szervezetként kell megszervezni, vagy meg kell felelniük bizonyos tulajdonosi körre vonatkozó feltételeknek, továbbá nyereségüket újra be kell fektetniük akár saját tevékenységükbe, akár szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok hasonló tevékenységeibe.

18. A CONACEE szerint e további követelmények a spanyol különleges foglalkoztató központok nagy részét kizárják a fenntartott spanyol közbeszerzési eljárásokban való részvételből, jóllehet megfelelnek a 2014/24 irányelv 20. cikkében foglalt követelményeknek.

19. Ebben a helyzetben a CONACEE a 2018. május 15-i határozattal szemben keresetet indított a Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baszkföld felsőbírósága) előtt, és lényegében arra hivatkozott, hogy az új spanyol szabályozás ellentétes az uniós joggal.

20. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az új szabályozás összeegyeztethető-e az uniós joggal, konkrétabban a 2014/24 irányelv 20. cikkével.

21. E körülmények között a Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baszkföld felsőbírósága) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv 20. cikkét, hogy az e cikk szerinti fenntartás személyi hatálya nem korlátozható olyan módon, hogy a vállalkozások vagy gazdasági szereplők alapítására, jellegére és céljaira, tevékenységeire vagy beruházásaira vonatkozó, vagy más jellegű kiegészítő követelmények előírása révén kizárják e cikk alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat vagy gazdasági szereplőket, amelyek teljesítik azt a feltételt, hogy alkalmazottaik legalább 30%-a fogyatékossággal élő személy, és céljuk ezen személyek társadalmi és szakmai integrációja?”

[5] A CONACEE a 2015. szeptember 9-i Ley estatal 31/2015 por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo ex autónomo y de la economía socialra (az önfoglalkoztatásról szóló szabályok módosításáról és naprakésszé tételéről, valamint a független munka és a szociális gazdaság előmozdítását és ösztönzését célzó intézkedések elfogadásáról szóló 31/2015. sz. nemzeti törvény) hivatkozik.

[6] Az egyszerűbb hivatkozás kedvéért a 2014/24 irányelv 20. cikke alapján fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokra a „20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásokként” fogok hivatkozni.

22. Írásbeli észrevételeket a CONACEE, a guipúzcoai tartományi hatóság, a Spanyol Királyság és a Bizottság terjesztett elő.

23. Tárgyalás tartását kérték, de arra nem került sor. A Bíróság két kérdést intézett az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikkében említett érintettekhez, amelyekre a CONACEE, a Diputación Foral de Guipúzcoa, a Spanyol Királyság és a Bizottság írásban válaszolt.

III. Elemzés

24. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy ezen irányelv vagy az uniós jog más alkalmazandó szabályainak rendelkezései megakadályozzák-e a tagállamokat abban, hogy további korlátozásokat vagy követelményeket írjanak elő azon vállalkozások vagy gazdasági szereplők számára, amelyek részt vehetnek a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásokban, az e cikkből következő korlátozásokon kívül. A kérdést előterjesztő bíróság többek között, de nem kizárólagosan „a vállalkozások vagy gazdasági szereplők alapítására, jellegére és céljaira, [valamint] tevékenységeire vagy beruházásaira” hivatkozik.

25. Arra a következtetésre jutottam, hogy helyesebb, ha úgy tekintjük, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikke olyan minimumkövetelményeket állapít meg, amelyeknek az engedélyezett résztvevők általi teljesítését biztosítaniuk kell a tagállamoknak,[7] amennyiben azok úgy döntenek, hogy élnek a szerződések e cikk alapján történő fenntartásának lehetőségével, és e rendelkezés önmagában nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy az engedélyezett résztvevőkkel szemben akár általános jelleggel, akár konkrét közbeszerzési szerződések vagy egyes tételek vonatkozásában további követelményeket vagy korlátozásokat írjanak elő. Mindazonáltal, ha a tagállamok élnek a szerződések 20. cikkben biztosított fenntartásának lehetőségével, továbbra is kötelesek tiszteletben tartani a 2014/24 irányelv szabályait és az uniós jog közbeszerzésre vonatkozó általános szabályait, a jelen ügyben különösen az említett irányelv 18. cikkét, valamint az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét.

A. Előzetes észrevételek

26. A 2014/24 irányelv 4. cikke szerint ezt az irányelvet azokra a közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni, amelyek becsült értéke eléri vagy meghaladja az e cikkben meghatározott értékhatárokat.[8] Azok a közbeszerzési eljárások, amelyek nem érik el ezeket az értékhatárokat, nem tartoznak az említett irányelv rendelkezéseinek hatálya alá; mindazonáltal tiszteletben kell tartaniuk az Európai Unió működéséről szóló szerződés elveit, különösen a szabad mozgás szabályait, valamint az e szabályokból eredő elveket, beleértve az egyenlő bánásmód, a kölcsönös elismerés, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság elvét.[9]

[7] Azokra a vállalkozásokra és azokra a gazdasági szereplőkre, amelyeknek a részvételét valamely tagállam engedélyezi a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásaiban, „engedélyezett résztvevőkként” fogok hivatkozni.

[8] Az értékhatárösszegeket a 2014/24 irányelv 6. cikkének megfelelően kétévente felül kell vizsgálni. Azon közbeszerzési szerződések, amelyeket a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérő szervek ítélnek oda, és e tevékenységek körébe tartoznak, a 2014/25/EU irányelv, és általában nem a 2014/24 irányelv hatálya alá tartoznak. A 4. cikk d) pontja jelentősen magasabb értékhatárt állapít meg egyes felsorolt „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásra” vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében. E szerződésekre a 2014/24 irányelv III. címének I. fejezete szerinti különös közbeszerzési szabályozás vonatkozik.

[9] Lásd ebben az értelemben a 2014/24 irányelv (1) preambulumbekezdését.

27. A jelen ügy csak a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzésekre vonatkozik. Hozzáteszem, hogy az alapügy tényállása láthatóan kizárólag spanyol szereplőket érint, és hogy úgy tűnik, az alapügy körülményei, amelyekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak határozatot kell hoznia, egyáltalán nem tartalmaznak határon átnyúló elemet.

28. A 2014/24 irányelv 20. cikke értelmében a tagállamok fenntarthatják a „közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát” a védett műhelyek és meghatározott „fő céllal” rendelkező gazdasági szereplők számára, vagy előírhatják, hogy a szóban forgó szerződéseket „védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni”. E lehetőség feltétele, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30%-a „fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló” legyen.

29. Spanyolország élt ezzel a lehetőséggel, és a különleges foglalkoztató központjaira vonatkozó olyan jogszabályt fogadott el, amely további korlátozásokat írt elő a 20. cikk szerint fenntartott spanyol közbeszerzési eljárásokban részt venni kívánó gazdasági szereplők számára, és amelyet a CONACEE az alapeljárásban vitat. E jogszabály lényegében meghatározza, hogy az érintett szervezeteknek vagy személyeknek nonprofit jellegűeknek kell lenniük, valamint vállalniuk kell, hogy újra befektetik az esetlegesen elért nyereséget, akár magába a különleges foglalkoztató központba, akár más, hasonló különleges foglalkoztató központba.

30. Spanyolország a hátrányos helyzetű személyek tekintetében egyértelműen magasabb (70%) alkalmazási feltételt is meghatározott a különleges foglalkoztató központok számára, mint a 2014/24 irányelv 20. cikke által megkövetelt minimumkövetelmény (30%). Úgy tűnik, hogy ez a határ az alapügyben nem vitatott; talán azért, mert a CONACEE tagjai ténylegesen megfelelnek ennek a feltételnek.

31. Más tagállamok szintén elfogadtak olyan jogszabályokat, amelyekben szigorúbb korlátozásokat írnak elő a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásaikban engedélyezett résztvevők tekintetében, mint amelyek a 2014/24 irányelv szövegéből következnek. [10]

B. A tagállamok mérlegelési mozgásteréről

32. A 2014/24 irányelv 20. cikke számos teljesítendő feltételt ír elő az „engedélyezett résztvevők” tekintetében, ha egy adott tagállam úgy dönt, hogy a közbeszerzési eljárásai keretében él a 20. cikk szerint fenntartott szerződések alkalmazására vonatkozó lehetőséggel [11]. A 20. cikk (1) bekezdése azt követeli meg, hogy i. a fenntartott közbeszerzési eljárások engedélyezett résztvevői két különböző résztvevői kategória egyikébe tartozzanak: vagy a „védett műhelyek”, vagy „olyan gazdasági szereplők [közé], akiknek fő célja a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja”, vagy ii. hogy „[a] szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében [teljesítsék]”. A jelen ügy csak azon „gazdasági szereplők” kategóriájára, „akiknek fő célja a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja”, valamint a gazdasági szereplők e csoportjával szembeni, az irányelvben kifejezetten megállapított követelmények mellett további részvételi követelmények lehetséges előírására vonatkozik.

[10] A Bizottság az észrevételeinek 16. pontjában példaként megemlíti, hogy Franciaország, a Cseh Köztársaság és Horvátország is szigorúbb követelményeket érvényesít a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalók százalékos arányát illetően, és hogy e tekintetben a Cseh Köztársaság csak a fogyatékossággal élő személyeket veszi figyelembe, a többi hátrányos helyzetű személy kizárásával.

[11] Az egyszerűbb hivatkozás kedvéért a 20. cikk szerint fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárások keretében az ajánlattevők által elnyert szerződésekre a „20. cikk szerint fenntartott szerződésekként” fogok hivatkozni.

33. A 2014/24 irányelv 20. cikkének (1) bekezdése ezenkívül megköveteli, hogy az engedélyezett résztvevők munkavállalóinak legalább 30%-a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű legyen.

34. Végül a 2014/24 irányelv 20. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy amennyiben élnek a 20. cikkben biztosított lehetőséggel, az ajánlati felhívásban kifejezetten hivatkozzanak erre a cikkre. Ezt a követelményt a jelen ügy nem érinti.

35. A CONACEE lényegében azzal érvel, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikkének szövege kimerítő jelleggel írja le azokat a követelményeket, amelyeknek a gazdasági szereplőknek meg kell felelniük annak érdekében, hogy részt vehessenek az e rendelkezés alapján fenntartott közbeszerzési eljárásokban, és hogy az e feltételeknek megfelelő gazdasági szereplők tehát nem zárhatók ki a részvételből olyan további feltételek miatt, mint a nonprofit cél követelménye és a szóban forgó spanyol szabályozás által előírt, újrabefektetésre vonatkozó követelmény.

36. A Bizottság lényegében azzal érvel, hogy a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek abban a tekintetben, hogy nemzeti jogukban meghatározzák, mit kell érteni az „olyan gazdasági szereplők [kifejezés alatt], akiknek *fő célja* a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja” [12].

37. Nem értek egyet a Bizottság elemzésével. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést általában az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni. Ezen értelmezésnek nemcsak az érintett szabályozás szövegét, hanem a kontextusát és a szóban forgó szabályozás által követett célt is figyelembe kell vennie. [13]

38. Ennélfogva nem gondolom, hogy a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a 2014/24 irányelv 20. cikkében szereplő feltételek értelmének meghatározását illetően. Véleményem szerint e kifejezéseket egységesen kell értelmezni. Így az a mérlegelési mozgástér, amellyel a tagállamok a 2014/24 irányelv 20. cikkének végrehajtása során rendelkezhetnek, nem az arra vonatkozó mérlegelési mozgástérből ered, hogy ezen irányelv előírásait illetően mind saját értelmezést kövessenek.

39. Éppen ellenkezőleg, a 2014/24 irányelv 20. cikkében szereplő követelmények vagy olyan *minimumkövetelményekként* értelmezhetők, amelyeket a tagállamok kötelesek előírni az engedélyezett résztvevők számára ahhoz, hogy a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások tagállam általi alkalmazása jogszerű legyen, vagy – amint azt a CONACEE állítja – azon feltételek *kimerítő meghatározásaiként*, amelyek meghatározzák, hogy a tagállamoknak mely gazdasági szereplőket kell engedélyezett résztvevőként elfogadniuk, amennyiben úgy döntenek, hogy a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásokat alkalmazzák.

40. Amint az alábbiakban kifejtem, véleményem szerint a 2014/24 irányelv 20. cikke szerinti követelmények a leginkább olyan minimumkövetelményekként értelmezhetők, amelyek a tagállamok számára lehetővé teszik, hogy további korlátozásokat írjanak elő a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásaikban engedélyezett résztvevők körének - a 2014/24 irányelv

[12] A Bizottság észrevételeinek 14. pontja: „[…] [L]es États membres sont en droit de préciser dans leur législation ce qu'il convient d'entendre par «*opérateurs économiques dont l'**objet principal** est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées*” („[A] tagállamok jogosultak jogszabályaikban pontosítani, hogy mit kell »olyan gazdasági szereplők […], akiknek ***fő célja*** a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja« kifejezés alatt érteni”).

[13] 2020. június 4-i Remondis ítélet (C-429/19, EU:C:2020:436, 24. pont).

más rendelkezéseiben és az uniós közbeszerzési jog egyéb alkalmazandó rendelkezéseiben előírt korlátozásokra is figyelemmel - való leszűkítésével. Nem a 2014/24 irányelv 20. cikke korlátozhatja tehát a tagállamok azon lehetőségét, hogy további követelményeket írjanak elő az engedélyezett résztvevőkkel szemben, hanem ezen irányelv 18. cikke, valamint az egyenlő bánásmód és az arányosság elve, valamint a verseny mesterséges korlátozásának tilalma.

41. Egyrészt a 2014/24 irányelv 20. cikkének szövegében semmi nem írja elő, hogy minden olyan gazdasági szereplő részvételét el kell fogadni a tagállam által a 20. cikk szerint fenntartott szerződések vonatkozásában lebonyolított bármely közbeszerzési eljárásban, amely megfelel e cikk követelményeinek.

42. Éppen ellenkezőleg, a 2014/24 irányelv 20. cikke egy lehetőséget biztosít a tagállamok számára – amellyel döntésük szerint élhetnek, vagy sem –, és meghatározza azokat a feltételeket, amelyeket a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk, ha élnek az e cikk szerinti lehetőséggel. E feltételek tágan és nem konkrétan jelölik meg azon vállalkozások vagy gazdasági szereplők típusait, amelyek számára a tagállamok fenntarthatják a közbeszerzési eljárásokat, és minimális százalékos arányt határoznak meg az e vállalkozások vagy gazdasági szereplők alkalmazásában álló, fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalók tekintetében.

43. Másrészt, amint a 2014/24 irányelv (36) preambulumbekezdése és a 2004/18 irányelv (28) preambulumbekezdése kifejti, a 2014/24 irányelv 20. cikke és az azt megelőző rendelkezés, azaz a 2004/18 irányelv 19. cikke e két irányelvbe való beillesztésének indokát „az esélyegyenlőség biztosításának” az összefüggésében kell értelmezni, amely célkitűzésnek „központi eleme” a foglalkoztatás és a munkavégzés. A 2014/24 irányelv 20. cikke (és az azt megelőző rendelkezés, a 2004/18 irányelv 19. cikke) ily módon lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a szociál- és foglalkoztatáspolitika céljaikat közbeszerzési eszközök útján valósítsák meg.

44. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek nemcsak a szociál- és foglalkoztatáspolitika területét érintő célok,[14] hanem e kitűzött célok elérésére alkalmas intézkedések megválasztása terén is.[15] Figyelemmel a 2014/24 irányelv 20. cikkének indokára, úgy vélem, hogy az engedélyezett résztvevők meghatározása mindenekelőtt a szociál- és foglalkoztatáspolitika körébe tartozik, amelyek területén a tagállamok széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.

45. Azt is kiemelem, hogy bár a 20. cikket – mint a közbeszerzési eljárások 2014/24 irányelv szerinti általános szabályozása alóli kivételt – szigorúan kell értelmezni, ez az értelmezési elv álláspontom szerint logikusan alkalmazandó a rendes közbeszerzési eljárások hatálya alóli kizárások *terjedelmére* az érintett piacot illetően (amely a jelen ügyben nem vitatott és semmiféleképpen sem képezi a 2014/24 irányelvben olyan kifejezett korlátozások tárgyát, amelyekre a kizárások szigorú vagy szűk értelmezését alkalmazni lehetne), valamint a kizárások *mélységére* azon szabályok alkalmazási körét illetően, amelyek alól a kizárt közbeszerzési eljárások mentesülnek. Ez az elv nem alkalmazható oly módon, hogy bármely 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárás esetében előírják az engedélyezett résztvevők lehető legszélesebb körét. Miután a közbeszerzési szerződések piacának egy részét elválasztották a rendes piactól, és azt elkülönítették az olyan gazdasági szereplők számára, amelyek az általuk biztosított jelentős társadalmi előnyök miatt vélelmezetten nem versenyképesek, álláspontom szerint nem jelent semmilyen tényleges előnyt a piacgazdaság, a verseny vagy az egyenlő bánásmód elve

[14] Ez megfelel az uniós jogalkotó azon döntésének, hogy a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások alkalmazását opcionálissá teszi a tagállamok számára.

[15] 2018. szeptember 19-i Bedi ítélet (C-312/17, EU:C:2018:734, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

szempontjából az, ha ragaszkodunk ahhoz, hogy a (vélelmezetten nem versenyképes) engedélyezett résztvevők körét a lehető legszélesebb körben határozzák meg. A piacgazdaság szempontjából véleményem szerint a kizárás terjedelmét kell figyelembe venni, míg a kedvezményezettek körének körülhatárolását a tagállamok széles mérlegelési mozgásterébe tartozó szociál- és foglalkoztatáspolitikai kérdésnek – és eszköznek – kell tekinteni.

46. Ennélfogva a 2014/24 irányelv 20. cikkének szó szerinti és teleologikus értelmezése alapján véleményem szerint megállapítható, hogy a tagállamok e cikk értelmében *nem* kötelesek elfogadni bármely olyan gazdasági szereplő részvételét, amely megfelel az e cikkben a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások tekintetében meghatározott feltételeknek. Mindazonáltal minden további korlátozásnak meg kell felelnie a 2014/24 irányelv 18. cikkében foglalt követelményeknek, valamint az uniós közbeszerzési jog egyéb alkalmazandó rendelkezéseinek és elveinek.

47. E következtetést megerősíti a 2014/24 irányelv 20. cikkének és az azt megelőző rendelkezésnek, a 2004/18 irányelv 19. cikkének – amely bevezette a „fenntartott szerződések” fogalmát a közbeszerzésekről szóló irányelvbe – keletkezéstörténete is. [16]

48. A 2014/24 irányelv 20. cikke és az azt megelőző rendelkezés lehetővé teszi, illetve tette a tagállamok számára, hogy fenntartsák a jogot a közbeszerzési eljárásokban vagy azok egyes tételeiben való részvétel tekintetében, mivel az érintett műhelyek vagy szociális vállalkozások rendes versenyfeltételek mellett esetlegesen nem képesek szerződések megszerzésére, aminek mögöttes előfeltevése az, hogy a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások célzott végső kedvezményezettjei, vagyis a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek – akiknek társadalmi és szakmai integrációját a szóban forgó tagállam által engedélyezett résztvevőként elfogadott gazdasági szereplőknek elsődlegesen meg kell célozniuk – foglalkoztatása gazdaságilag olyan mértékben hátrányos vagy lehet hátrányos a szóban forgó gazdasági szereplők számára, hogy nem várható tőlük, hogy rendes piaci feltételek között képesek legyenek versenyezni. Ennélfogva a tagállamok bizonyos garanciák és korlátozások mellett létrehozhatnak egy olyan védett területet a közbeszerzési szerződések tekintetében, amelyen e gazdasági szereplők csak a hasonló körülmények között működő más gazdasági szereplőkkel versenyeznek.

49. A 2014/24 irányelv 20. cikkének elszigetelt vizsgálata alapján úgy tűnik, hogy az e szereplők közötti valós, vagy akár csak hozzávetőleges egyenlő versenyfeltételek csak úgy érhetők el, ha az ezen irányelv e rendelkezésében előírt vázlatos körvonalakat további részletekkel egészítik ki. Annak elfogadásával, hogy e gazdasági szereplők a jelentős társadalmi hozzájárulásaik miatt szokásos piaci feltételek mellett esetleg nem tudnak versenyezni, azt is el kell ismerni, hogy a „fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű” kifejezések a személyek igen különböző csoportjait fedik le, és hogy e csoportok részhalmazain belül az egyének jelentős mértékben eltérnek a képességeik és potenciális termelékenységük függvényében. Így az a gazdasági szereplő, amely például egy hosszú ideig munkanélküli személy beilleszkedését próbálja elősegíteni, nagyon eltérő kihívásokkal szembesül egy olyan gazdasági szereplőhöz képest, amely például egy vakság

[16] A 2014/24 irányelvet a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.) együtt fogadták el, amelyek 24., illetve 38. cikke szinte szó szerint megegyezik a 2014/24 irányelv 20. cikkével. A 2004/18 irányelvet a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.) együtt fogadták el, amelynek a 28. cikke szinte szó szerint megegyezik a 2004/18 irányelv 19. cikkével.

miatt tartósan fogyatékkal élő személy beilleszkedését kívánja elősegíteni. Figyelemmel erre és a 2014/24 irányelv (36) preambulumbekezdésében említett, „az esélyegyenlőség biztosítását[ra]” irányuló célkitűzésre, úgy vélem, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikkének célját leginkább az szolgálja, ha lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy részletesebb követelményeket írjanak elő a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásaikban való részvételt illetően.

50. Ez még egyértelműbbé válik, ha a 2014/24 irányelv 20. cikkét az azt megelőző rendelkezéssel, a 2004/18 irányelv 19. cikkével összefüggésben értelmezzük. A 2004/18 irányelv 19. cikke lényegesen szigorúbb követelményeket írt elő a fenntartott közbeszerzési eljárásokban engedélyezett résztvevők alkalmazottai tekintetében, megkövetelve, hogy a munkavállalók többsége olyan „fogyatékos személy [legyen], akik – fogyatékosságuk jellege vagy súlyossága miatt – szokásos körülmények között nem folytathatnak keresőtevékenységet”, ezáltal a korlátot jelentősen magasabbra téve mind a hátrányos helyzetű munkavállalók minimális aránya, mind pedig a hátrányuk súlyossága és jellege tekintetében.

51. Amikor ugyanis a 20. cikk szerint fenntartott szerződések személyi hatályát kiterjesztette a 2014/24 irányelvben, az uniós jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem az volt, hogy „negatív versenyt” alakítson ki, amelynek során – az új, enyhített szabályok alapján – kevésbé érintett személyeket alacsonyabb arányban foglalkoztató szociális vállalkozások legyőzik az olyan szociális vállalkozásokat, amelyek megfelelnek a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások tekintetében a korábbi jogszabály által előírt szigorúbb követelményeknek. Mindazonáltal, figyelemmel a 2014/24 irányelv (36) preambulumbekezdésében és a 2004/18 irányelv (28) preambulumbekezdésében szereplő előfeltevésre, amely a szerződések fenntartásának indokát ismerteti, vagyis azt, hogy a szóban forgó gazdasági szereplők rendes piaci feltételek mellett esetlegesen nem tudnak versenyezni, az abban az esetben várt eredmény, ha minden olyan gazdasági szereplő számára, amely csak 30% kevésbé érintett személyt foglalkoztat, lehetővé tennék, hogy egyenlő feltételekkel versenyezhessen a korábbi sokkal szigorúbb követelményeknek megfelelő gazdasági szereplőkkel, pontosan a következő lenne: a szigorúbb követelményeknek megfelelő gazdasági szereplők kénytelenek lennének elbocsátani a legkevésbé termelékeny – és feltehetően a leginkább rászoruló – munkavállalóikat a 30%-os határig, vagy azzal a kilátással szembesülnének, hogy elveszítik a nekik szánt fenntartott közbeszerzési eljárásokat a csak sokkal enyhébb szociális felelősséget vállaló gazdasági szereplőkkel szemben.

52. Hangsúlyozni kell, hogy ez az elemzés nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy önkényesen kizárjanak gazdasági szereplőket a 20. cikk szerinti közbeszerzési eljárásaikból, és nem prejudikálja a „vállalkozás jellegű” különleges foglalkoztató központok összessége 20. cikk szerinti spanyol közbeszerzési eljárásokból való kizárásának jogszerűségét. Ezt a kérdést ehelyett elsősorban a 2014/24 irányelv 18. cikkében foglalt előírások és elvek alapján kell eldönteni.

C. A tagállamok mérlegelési jogkörének korlátai

1. A 2014/24 irányelv 18. cikkének alkalmazhatósága

53. A tagállamok nem írhatnak elő szabadon követelményeket a 20. cikk szerint fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásaikban részt vevő engedélyezett résztvevők számára. Éppen ellenkezőleg, a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások továbbra is a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek – beleértve a 18. cikket is – hatálya alá tartoznak, és minden további előírt követelménynek meg kell felelnie az irányelv 18. cikkének és az abban foglalt elveknek.

54. Ezt a következtetést megerősíti a 2014/24 irányelv 20. cikkének szövege, amely semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a fenntartott szerződéseket mentesíteni kellene az irányelv egyéb rendelkezései alól, és e cikknek az I. cím „Általános szabályok” című II. fejezetébe, nem pedig az I. cím I. fejezetének „Kizárások” című 3. szakaszába való elhelyezése, amely az irányelv alkalmazása alóli mentességet előíró rendelkezés természetes helyét képezi.

55. Ezenkívül a 2014/24 irányelv 20. cikkét megelőző rendelkezés, azaz a 2004/18 irányelv 19. cikkének keletkezéstörténetéből kitűnik, hogy a fenntartott közbeszerzési eljárásokat nem kívánták mentesíteni az ezen irányelv egyéb rendelkezéseinek alkalmazása alól.

56. A 2004/18 irányelv 19. cikke, amely a 2004/17 irányelv 28. cikkével együtt bevezette az uniós közbeszerzési jogba a „fenntartott szerződések” fogalmát, nem szerepelt a Bizottság eredeti irányelvre irányuló javaslatában. Ez az Európai Parlament Ipari, Kutatási, Külkereskedelmi és Energiaügyi Bizottságának az irányelvre irányuló javaslatról szóló, 2001. június 29-i véleményének 9. sz. módosításából ered, amely eredeti szövegében teljesen kizárta a 2004/18 irányelv hatálya alól a „védett munkahelyi rendszerek” részére odaítélt, „árubeszerzésre, szolgáltatásnyújtásra vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseket”. [17]

57. E módosítási javaslatot több alkalommal módosították, és különböző indokolásokat terjesztettek elő e rendelkezés különböző javasolt változatai tekintetében, mielőtt az végleges formát öltött volna, többek között a 2004/18 irányelv 19. cikkeként. A Bizottságnak a rendelkezésnek a 2002. május 6-án benyújtott „módosított javaslatban” [18] javasolt változatához fűzött megjegyzése pontosítja, hogy a „fenntartás nem vonja maga után az irányelv közbeszerzési szerződésekre vonatkozó összes többi rendelkezésének alkalmazása alóli mentességet”. Ez tükröződik a 2004/18 irányelv elfogadott szövegében is, amely nem mentesíti a szóban forgó szerződéseket a 2004/18 irányelv alkalmazása alól (ahogy azt az eredeti módosító javaslat tette), hanem annak előírására szorítkozik, hogy az e szerződésekkel kapcsolatos közbeszerzési eljárásokban való részvétel e műhelyek számára tartható fenn. A 2004/18 irányelv 19. cikkének végleges változatához vezető jogalkotási eljárás különböző szakaszai ezenkívül a jogalkotó azon nyilvánvaló szándékát tükrözik, hogy a „fenntartott szerződések” tekintetében uniós szinten továbbra is fennálljon a verseny a 2004/18 irányelv fennmaradó rendelkezéseinek és a „Szerződés vonatkozó szabályainak” megfelelően. [19]

58. Az ezen új rendelkezésnek a jogalkotási eljárás különböző szakaszaiban való bevezetésére vonatkozó különböző indokolások, valamint a végleges irányelv (28) preambulumbekezdése pontosítja, hogy a 2004/18 irányelv 18. cikkének indoka az volt, hogy előfordulhat, hogy a szóban forgó műhelyek és munkahely-teremtési programok „a szokásos versenyfeltételek mellett nem tudnak szerződéshez jutni”. E műhelyek és munkahely-teremtési programok az említett preambulumbekezdés szerint „hatékonyan járulnak hozzá a fogyatékossággal élők

[17] A Jogi és Belső Piaci Bizottság véleménye az árubeszerzésre, szolgáltatásnyújtásra és építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM (2000) 275 – C5-0367/2000 – 2000/0115(COD)), elérhető: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0378 + 0+DOC+XML+V0//EN (utolsó hozzáférés: 2021. március 23.).

[18] Az árubeszerzésre, szolgáltatásnyújtásra és építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló módosított európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat, COM(2002) 236 végleges – 2000/0115 (COD), 36. sz. módosítás.

[19] Lásd például az eredeti 9. sz. módosítást és A. P. Vallelersundi 29. sz. megegyezéses módosításának későbbi indokolását, amelyre a lenti 20. lábjegyzetben hivatkozom. A 2004/18 irányelv 19. cikke előkészítő munkálatainak jogalkotási történetével kapcsolatos összeállítás megtalálható itt: Jan. M., *European Public Procurement – Legislative History of the „Classic” Directive 2004/18/EC*, 603. és azt követő oldalak.

munkaerőpiacra történő beilleszkedéséhez vagy újrabeilleszkedéséhez”. E preambulumbekezdés ebben az összefüggésben azt is kimondja, hogy a „foglalkoztatás és a munkavégzés az egyenlő esélyek biztosításának kulcsfontosságú eleme”.

59. Így a 2004/18 irányelv 19. cikkének és ezen irányelv (28) preambulumbekezdésének keletkezéstörténetéből kitűnik, hogy e rendelkezés célja az volt, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokat folytassanak annak érdekében, hogy bizonyos engedélyezett résztvevők számára olyan szerződéseket biztosítsanak, amelyeket rendes piaci feltételek mellett nem szerezhettek volna meg, és hogy ezen kedvezményes bánásmód igazolása a „hatékony hozzájárulás” volt e szabályozás végső kedvezményezettjei, vagyis a 2004/18 irányelv 19. cikkére tekintettel az olyan „fogyatékos személy[ek] beilleszkedéséhez vagy újra-beilleszkedéséhez], akik – fogyatékosságuk jellege vagy súlyossága miatt – szokásos körülmények között nem folytathatnak keresőtevékenységet”. Ez a cél azon magasabb szintű célkitűzés részét képezte, hogy „egyenlő esélyeket [biztosítsanak mindenki számára]”. A fenntartott szerződéseket a 2004/18 irányelv összes többi rendelkezésének tiszteletben tartásával kellett alkalmazni, a fenntartott szerződéseket érintő, határokon átnyúló versenyt pedig kifejezetten előirányozták. [20]

60. A 2014/24 irányelv több ponton módosította a „fenntartott szerződések” rendszerét. [21] A 2014/24 irányelv 20. cikke tehát átveszi és kiterjeszti a tagállamok számára eredetileg a 2004/18 irányelv 19. cikkében elismert azon lehetőséget, hogy a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát bizonyos gazdasági szereplők számára tartsák fenn. A 2004/18 irányelv 19. cikkéhez képest a 2014/24 irányelv 20. cikke jelentős mértékben kiterjeszti azon gazdasági szereplők körét, akik a fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban engedélyezett résztvevőkként elfogadhatók. Mindazonáltal e módosításokban semmi nem utal az uniós jogalkotó azon szándékára, hogy mentesítse a 20. cikk szerinti fenntartott közbeszerzési eljárásokat a 2014/24 irányelv többi részének alkalmazása alól, vagy azon szándékára, hogy csökkentse az egyes engedélyezett résztvevők által vállalt szociális felelősség mértékét. Épp ellenkezőleg, e rendelkezés személyi hatályát egyszerűen kiterjesztik azáltal, hogy több gazdasági szereplő számára teszik lehetővé, hogy engedélyezett résztvevőnek minősüljenek, feltehetően abból a célból, hogy e szociál- és foglalkoztatáspolitikai eszköz használatát kiterjesszék annak érdekében, hogy az szélesebb körű, tágabban meghatározott és nagyobb számú végső kedvezményezettet (fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személy) érintsen.

61. Maga a 2014/24 irányelv keletkezéstörténete csak kevés támpontot ad a 20. cikk értelmezésére vonatkozóan. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a „közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatra” vonatkozó véleményében (COM(2011) 896 végleges) javasolt néhány nem elfogadott módosítást, köztük azt a követelményt, hogy „azon védett műhelyeket és gazdasági szereplőket, amelyek fő célja a fogyatékkal élő és hátrányos

[20] Lásd A. P. Vallelersundi 29. sz. megegyezéses módosításának indokolását, ahol a javasolt szövegmódosítások a védett munkahelyeknek és rendszereknek odaítélt szerződések mentesítésétől elmozdult a szerződések ezek számára való fenntartása felé: „Biztosítani kell azt is, hogy az ilyen típusú szerződéseket […] [az Unión] belül bárhol található ilyen műhelyeknek ítéljék oda, és más módon ne részesítsék előnyben a regionális vagy helyi ajánlattevőket”. Ezt az álláspontot hallgatólagosan megerősíti a Bizottságnak az árubeszerzésre, szolgáltatásnyújtásra és építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó módosított javaslat (COM(2002) 236 végleges – 2000/0115(COD), HL 2002 C 203E, 210. o) 36. sz. módosítására vonatkozó megjegyzése: „[A] módosítás elfogadható, ha módosításra kerül annak további egyértelművé tétele érdekében, hogy a fenntartás nem vonja maga után az irányelv közbeszerzési szerződésekre vonatkozó összes többi rendelkezésének alkalmazása alóli mentességet”.

[21] A 20. cikkbe beépített módosításokon kívül a szintén a „Különös közbeszerzési eljárások” című III. címben található, „Szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások” című I. fejezet (74–77. cikk) bevezette az egyes egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások céljára fenntartott szerződések külön típusát. E szabályozást különbözik a jelen ügyben szereplő rendelkezésektől, de nem kizárt, hogy a spanyol jogalkotó a 77. cikk (2) bekezdésének b) pontját tekinthette mintának a spanyol szabályozás „nyereségének újrabefektetésére” vonatkozó követelménye kapcsán.

helyzetű munkavállalók társadalmi és szakmai integrációja, »támogatni kell, és azokat többségében nonprofit szervezeteknek kell képezniük«", ami álláspontja szerint még inkább indokolná a hatóságok részéről való támogatáshoz való ilyen preferenciális hozzáférést. [22]

2. A 2014/24 irányelv 18. cikkével kapcsolatos általános észrevételek

62. A 2014/24 irányelv „A közbeszerzés alapelvei" című 18. cikke (1) bekezdésének első albekezdése előírja, hogy az ajánlatkérő szerveknek a gazdasági szereplőket egyenlő és hátrányos megkülönböztetés nélküli bánásmódban kell részesíteniük, és hogy „arányos módon" kell eljárniuk. Lényegében az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének megismétléséről van szó, amelyek még a fent említett rendelkezés hiányában is alkalmazandók lennének. [23] A 18. cikk (1) bekezdésének második albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] közbeszerzési eljárást nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy […] mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a közbeszerzési eljárás feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek". Noha úgy tűnik, hogy az alapügy tényállása kizárólag a spanyol szereplőket érinti, emlékeztetni kell arra, hogy a 2014/24 irányelv kiterjeszti az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód, az arányosság és a torzulásmentes verseny elvét a belső helyzetekre. [24]

63. Az alapügyben Spanyolország olyan szabályozást fogadott el, amely láthatóan egy adott ágazat nagy részét, azaz a vállalkozás jellegű különleges foglalkoztató központok összességét kizárja a 20. cikk szerinti spanyol közbeszerzési eljárásokból. E jogszabály továbbá e szerződéseket kizárólag a különleges foglalkoztató központok egy másik részhalmaza, az úgynevezett „szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok" számára tartja fenn, és a közbeszerzési szerződések láthatóan jelentős halmazát különíti el a 20. cikk szerinti közbeszerzési eljárások céljára.

64. Ez elég egyértelmű problémákat vet fel az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének, valamint a mesterségesen korlátozott verseny tilalmának való megfelelés tekintetében.

3. A 2014/24 irányelv 18. cikke és az egyenlő bánásmód elve

65. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód elve az uniós jog alapelvei közé tartozik, [25] és azt a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk, amennyiben eljárásuk az uniós jog hatálya alá tartozik. Ez az elv, amely azon alapvető jogok részét képezi, amelyek tiszteletben

[22] Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők közbeszerzéseiről] szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról" (COM(2011) 895 végleges – 2011/0439 (COD), „A közbeszerzési szerződésekről szóló irányuló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról" COM(2011) 896 végleges – 2011/0438 (COD), valamint „A koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról" (COM(2011) 837 végleges – 2011/0437 (COD) (HL 2012. C 191., 84. o.).

[23] E rendelkezés az azt megelőző rendelkezés, a 2004/18 irányelv 2. cikke kiterjesztésének minősül, amely csak a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő és hátrányos megkülönböztetés nélküli bánásmódot, valamint az átláthatóságot követelte meg, de nem említette az arányosságot.

[24] Lásd ebben az értelemben: Szpunar főtanácsnok Grupo Hospitalario Quirón ügyre vonatkozó indítványa (C-552/13, EU:C:2015:394, 40. és azt követő pontok) a 2004/18 irányelv 23. cikkének (2) bekezdését illetően, amely a műszaki leírással összefüggésben az ajánlattevők egyenlő hozzáféréséről és a verseny indokolatlan akadályainak hiányáról szól.

[25] 1977. október 19-i Ruckdeschel és társai ítélet (117/76 és 16/77, EU:C:1977:160, 7. pont); 2008. december 16-i Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet (C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont); 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 85. pont).

tartását a Bíróság biztosítja,[26] azt követeli meg, hogy hasonló vagy összehasonlítható helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, kivéve ha a megkülönböztetés objektíve indokolt.[27] Mint az uniós jog általános elve, az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása köti a tagállamokat, ha uniós szabályozásokat hajtanak végre. Ezért a tagállamok kötelesek lehetőleg olyan feltételekkel alkalmazni e szabályozásokat, amelyek nem sértik az uniós jogrendben elismert alapvető jogok védelméből eredő követelményeket.[28]

66. Az uniós közbeszerzési jog területén az egyenlő bánásmód elve különleges kifejeződést talált az ajánlattevőkkel szemben alkalmazott egyenlő bánásmód elvében, amely megköveteli, hogy az ajánlattevők azonos esélyekkel rendelkezzenek ajánlataik összeállításakor.[29] Amint Bot főtanácsnok a Wall ügyre vonatkozó indítványában kiemelte,[30] az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvének célja a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozások közötti egészséges és hatékony verseny kialakulásának elősegítése. Ezen elv tiszteletben tartása teszi lehetővé az ajánlatok objektív összehasonlításának biztosítását, és az az eljárás minden szakaszában kötelező. Másként fogalmazva a játékszabályokat minden potenciális ajánlattevő számára ismertté kell tenni, és azokat ugyanúgy kell alkalmazni mindegyikükre.

67. A potenciális ajánlattevők valamely csoportjának az ajánlattevők egy másik csoportjának javára történő kizárása a tagállam 20. cikk szerint fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásaiból – mint a vállalkozás jellegű különleges foglalkoztató központok spanyol kizárása a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok javára – tehát csak akkor fogadható el, ha a potenciális ajánlattevők e két csoportja nincs hasonló vagy összehasonlítható helyzetben, vagy ha az eltérő bánásmód objektíve indokolt.

68. Az alapügy tényállásának elbírálására kizárólagos hatáskörrel rendelkező kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a „vállalkozás jellegű” különleges foglalkoztató központok és a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok hasonló vagy összehasonlítható helyzetben vannak-e, és/vagy az eltérő bánásmód objektíve indokolt-e. Úgy tűnik, hogy a „vállalkozás jellegű” különleges foglalkoztató központok korábban és jelenleg ugyanazokat a szociális feladatokat látták és látják el, mint amelyeket a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok számára előírnak. Ennélfogva első ránézésre nem tűnik észszerűtlennek, ha úgy tekintjük, hogy a különleges foglalkoztató központok e két csoportja hasonló vagy összehasonlítható helyzetben van a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedését támogató funkció ellátására való alkalmasságukat illetően. Ugyanakkor vannak különbségek a „vállalkozás jellegű” különleges foglalkoztató központok és a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központok szervezetét illetően, különösen ez utóbbiak nonprofit jellegét és a nyereség újrabefektetésének feltételét illetően, amelyek vitathatatlanul arra engednek következtetni, hogy a két csoport nincs hasonló vagy összehasonlítható helyzetben, vagy hogy az eltérő bánásmód objektíve indokolt. Végeredményben olyan értékelésről van szó, amely az alkalmazandó spanyol jog értelmezését igényli, amelynek az elvgzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

[26] 2002. december 12-i Rodríguez Caballero ítélet (C-442/00, EU:C:2002:752, 32. pont); 2008. január 17-i Velasco Navarro ítélet (C-246/06, EU:C:2008:19, 32. pont).

[27] 1986. november 25-i Klensch és társai ítélet (201/85 és 202/85, EU:C:1986:439, 9. pont); 2002. december 12-i Rodríguez Caballero ítélet (C-442/00, EU:C:2002:752, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. december 17-i Centraal Israëlitisch Consistorie van België és társai ítélet (C-336/19, EU:C:2020:1031, 85. pont).

[28] 2002. december 12-i Rodríguez Caballero ítélet (C-442/00, EU:C:2002:752, 30. pont). Lásd továbbá: Bot főtanácsnok Wall ügyre vonatkozó indítványa (C-91/08, EU:C:2009:659, 35. és 36. pont).

[29] 2016. június 2-i Pizzo ítélet (C-27/15, EU:C:2016:404, 36. pont).

[30] C-91/08, EU:C:2009:659, 38. pont.

4. A 2014/24 irányelv 18. cikke és az arányosság elve

69. Amint a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában megállapította, a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó nemzeti szabályozások célja általában az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása. Ennélfogva az arányosság elvével összhangban az ilyen szabályozás nem haladhatja meg a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket.[31]

70. Amikor a tagállamok olyan nemzeti jogszabályt alkotnak, amely a 2014/24 irányelv 20. cikkét hajtja végre, és „fenntartott szerződéseket” különít el a közbeszerzési eljárásokban a védett munkahelyeket biztosítók részére, e szabályozás célja legalábbis kettős: az ajánlattevőkkel szemben alkalmazott, előző pontban említett egyenlő bánásmód és a védett munkahelyeket biztosítók részére fenntartott szerződések biztosítására irányuló szociál- és foglalkoztatáspolitika.

71. Az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartásához hasonlóan az alapügy tényállásának elbírálására kizárólagos hatáskörrel rendelkező kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a kiegészítő követelmények előírása ténylegesen alkalmas-e a tagállam által követett, a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek beilleszkedésére, illetve újrabeilleszkedésére irányuló szociális célok maximalizálásával összefüggő jogszerű célok megvalósítására, és igenlő válasz esetén annak ellenőrzése, hogy e követelmények nem haladják-e meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

72. Véleményem szerint annak követelménye, hogy a 20. cikk szerinti fenntartott közbeszerzési eljárás résztvevőit nonprofit szervezet formájában szervezzék meg vagy ilyen szervezet tulajdonában álljanak, és hogy újra befektessék a fenntartott szerződésekből származó nyereséget, megfelelő eszköznek tekinthető a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációjára irányuló jogszerű cél előmozdítása érdekében. E követelmények mindegyike kapcsolódik a 20. cikk (1) bekezdésében foglalt azon feltételhez, amely szerint (a védett műhelyeken kívüli) engedélyezett gazdasági szereplők „fő céljának” „a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációjának” kell lennie. Egy nyereségszerzési célú jogalanynak általában az a „célja”, hogy a tulajdonosai számára nyereséget érjen el. Nem eleve észszerűtlen gondolat, hogy ez eltéríti a fókuszt a szociális céltól. Ily módon az engedélyezett résztvevő nonprofit jogállására vagy a nonprofit szervezet végső tulajdonosi körére vonatkozó követelmény láthatóan jogszerű célt követ. Az a követelmény, hogy a nyereséget ugyanazon vagy hasonló, a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációját célzó szociális vállalkozásokba kell újra befektetni, még egyértelműbben megfelel e célkitűzésnek, és figyelembe véve a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások esetében előrelátható inherens közpénz-átruházásokat (a rendelkezés indoka éppen az, hogy az, hogy az engedélyezett résztvevők esetlegesen nem képesek rendes piaci áron/minőségi feltételek mellett versenyezni, azzal jár, hogy az ajánlatkérők túl magas árat fizetnek a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások keretében végzett beszerzések során), a megfelelő nyereség végső soron a releváns szociális célok javát szolgáló újrabefektetése különösen megfelelőnek tűnik.

[31] Lásd ebben az értelemben: 2018. február 8-i Lloyd’s of London ítélet (C-144/17, EU:C:2018:78, 32. pont); 2019. május 2-i Lavorgna ítélet (C-309/18, EU:C:2019:350, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. január 30-i Tim ítélet (C-395/18, EU:C:2020:58, 45. pont); 2020. május 14-i T-Systems Magyarország ítélet (C-263/19, EU:C:2020:373, 71. pont).

73. A spanyol szabályozásban szereplő 70%-os foglalkoztatási követelmény természetesen hozzájárul a 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárások által követett végső cél eléréséhez, vagyis „a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedéséhez vagy újrabeilleszkedéséhez” [32] is.

74. Ezek a követelmények tehát álláspontom szerint alkalmasnak tűnnek a kívánt cél elérésére. Mindazonáltal az a követelmény, amely szerint a különleges foglalkoztató központoknak nonprofit jogalany jogi formáját kell ölteniük, vagy meg kell felelniük a tulajdonosi körrel kapcsolatos szóban forgó követelményeknek, álláspontom szerint meghaladja az e célok eléréséhez szükséges mértéket. Nehéz ugyanis megérteni, hogy a korábban, jelenleg és a tervek szerint a jövőben is pontosan e szociális célokat és lakossági szegmenst szolgáló gazdasági szereplők jelentős részhalmazának kizárása pusztán e gazdasági szereplők jogi formája, illetve végső tulajdonosaik jogi formája miatt miként nem lép túl azon a mértéken, amely a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedésére vagy újrabeilleszkedésére irányuló jogszerű cél megvalósításának a biztosításához szükséges. Ez *a fortiori* érvényes, ha a nyereség újrabefektetésének követelménye továbbra is fennáll.

75. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat függvényében tehát azon a véleményen vagyok, hogy a 20. cikk szerint fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban engedélyezett résztvevőkként elfogadott gazdasági szereplők jogi formájára vagy tulajdonosi körére vonatkozó, az alapügyben szóban forgó spanyol követelményekhez hasonló követelmények ellentétesek az arányosság elvével.

5. A 2014/24 irányelv 18. cikke és a verseny mesterséges korlátozásának tilalmáról

76. A 2014/24 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a közbeszerzési eljárást nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a közbeszerzési eljárás feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

77. Meg kell állapítani, hogy a szóban forgó spanyol jogszabály előnyben részesíti a szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központokat, és a vállalkozás jellegű különleges foglalkoztató központok hátrányos helyzetbe kerülnek. Nyilvánvalónak tűnik az is, hogy ez szándékos. Mindazonáltal a 2014/24 irányelv 18. cikke (1) bekezdésének második albekezdése nem tilt minden szándékos előnyt vagy hátrányt. A tilalom csak akkor alkalmazandó, ha bizonyos gazdasági szereplők „méltánytalan” előnyben vagy hátrányban való részesítése a szándék.

78. A Bíróság a 2014/24 irányelv 18. cikkével összefüggésben még nem pontosította a „méltánytalan” (illetve a „mesterséges”) fogalmát. Az e fogalmak értelmezésével kapcsolatos bizonyos iránymutatás mindazonáltal levezethető az egyenlő bánásmód és az arányosság elveiből. Jóllehet az „egyenlő bánásmód” és a „mesterségesen nem korlátozott verseny” fogalma egyértelműen elkülönül, egyes gazdasági szereplő(k) „előnyben” vagy „hátrányban” részesítése mással/másokkal szemben eltérő bánásmóddal jár. Nehéz ugyanis elképzelni olyan „előnyt” vagy „hátrányt”, amely „méltánytalan”, ugyanakkor „objektíve indokolt” vagy fordítva, ezért úgy tűnik, hogy e két különböző fogalom között bizonyos átfedésnek kell fennállnia. Hasonlóképpen, ami a mesterségesen korlátozott verseny és az arányosság közötti viszonyt illeti, nehéz azt elképzelni,

[32] A 2014/24 irányelv (36) preambulumbekezdése.

hogy egy vagy több gazdasági szereplő előnyben vagy hátrányban részesítése másokkal szemben „méltányosan” haladja meg a jogszerű célok eléréséhez szükséges mértéket. Úgy tűnik tehát, hogy a mesterségesen korlátozott verseny bizonyos átfedésben áll az arányosság megsértésével is.

79. Vonzónak tűnhet, hogy a „verseny mesterséges korlátozásának” fogalmát kizárólag az előző pontban említett két elvre tekintettel próbáljuk meg meghatározni. Felesleges lenne azonban a verseny mesterséges korlátozására vonatkozó tilalomnak a 18. cikk (1) bekezdésének második albekezdésébe való beiktatása, ha az csak az egyenlő bánásmód és az arányosság elve által már tiltott magatartásokra vonatkozna. Ennélfogva véleményem szerint a verseny mesterséges korlátozására vonatkozó tilalomnak szélesebb körűnek kell lennie ennél.

80. Amint a fenti 74. pontban szereplő arányossági elemzés keretében már kifejtettem, a verseny azon korlátozása, amely abból ered, hogy a vállalkozás jellegű különleges foglalkoztató központokat kizárják a spanyol 20. cikk szerint fenntartott közbeszerzési eljárásokból, nem tűnik arányosnak valamely jogszerű célhoz képest azon követelményt illetően, hogy a szóban forgó gazdasági szereplők nonprofit szervezetek formáját öltsék, vagy végső soron vagy részben nonprofit szervezetek tulajdonában álljanak. Függetlenül a verseny mesterséges korlátozására vonatkozó tilalom pontos terjedelmétől, úgy tűnik számomra, hogy ez a követelmény ellentétes azzal. Végső soron azonban a kérdést előterjesztő bíróság feladata eldönteni, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben fennáll-e az előírt méltánytalan előnyben és/vagy hátrányban részesítésre irányuló szándék.

81. Ami a nyereség újrabefektetésének követelményét illeti, álláspontom szerint az tekinthető olyannak, mint amely mesterségesen korlátozza a versenyt, még ha a Bíróság el is fogadja azt az elemzésemet, amely szerint e követelmény megfelelhet az egyenlő bánásmód és az arányosság előírásainak. Ha e követelményt nem csupán a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedésének előmozdítására irányuló jogszerű cél szolgálata érdekében írják elő, hanem azt ezzel egyidejűleg szándékosan úgy is alakítják ki, hogy a potenciális ajánlattevők csoportja egy másikhoz képest a követett jogszerű célhoz nem kapcsolódó okok alapján előnyre tegyen szert, [33] azt véleményem szerint úgy kell tekinteni, hogy e csoportokat méltánytalanul előnyben részesítik, a megfelelő csoportok pedig hátrányt szenvednek el, továbbá mesterségesen korlátozzák a versenyt. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e helyzet fennállhat-e.

IV. Végkövetkeztetés

82. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a kérdést előterjesztő bíróságnak:

A közbeszerzésről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 20. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az e cikk alapján fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban való részvétel joga az e cikkben előírtak melletti további feltételektől függ.

Mindazonáltal az ilyen további feltételeknek meg kell felelniük az uniós jog valamennyi alkalmazandó követelményének, beleértve a 2014/24 irányelv 18. cikkét, valamint az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét, és a feltételek nem korlátozhatják a versenyt mesterségesen.

[33] Ilyen okok származhatnak például olyan ideológiai vagy politikai alapú szándékokból, hogy a vállalkozások egy csoportját vagy formáját előnyben részesítsék másokkal szemben.

E tekintetben az a feltétel, hogy csak azok a gazdasági szereplők vehetnek részt a fenntartott szerződésekre irányuló közbeszerzési eljárásokban, amelyek nonprofit szervezetek, vagy amelyek egészben vagy részben nonprofit szervezetek tulajdonában állnak, *prima facie* meghaladja a fogyatékossággal élő és hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítésére irányuló jogszerű cél eléréséhez szükséges mértéket.

Prima facie úgy tűnik, hogy a gazdasági szereplők jelentős szegmensének a fogyatékossággal élő és hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai beilleszkedésének elősegítésére irányuló jogszerű célhoz nem kapcsolódó okokból történő szándékos kizárása mesterségesen korlátozza a versenyt.