LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. február 3.[1]

C-436/20. sz. ügy

Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE)
kontra
Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

(a Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana [Valencia autonóm közösség felsőbírósága, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közbeszerzési szerződések – EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk – A letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága – Gazdasági tevékenység – 2014/24/EU irányelv – Az 1. cikk (2) bekezdése, a 2. cikk (1) bekezdése és a 4. cikk d) pontja – Alkalmazhatósági feltételek – A 20. cikk (1) bekezdése és a 77. cikk – Fenntartott szerződések – A 74–76. cikk és a XIV. melléklet – Szociális szolgáltatások nyújtása – Közbeszerzés a szociális szolgáltatások terén – Egyszerűsített szabályozás – Az ilyen szolgáltatások nyújtására vonatkozó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások – Nyereségorientált szervezetek kizárása – Az átláthatóság, az egyenlőség és az arányosság elve – Pályázati feltétel – Területi korlátozás – 2006/123/EK irányelv – Tárgyi hatály – A 2. cikk (2) bekezdésének j) pontja – A szociális szolgáltatások kizárása”

Tartalomjegyzék

I. Jogi háttér 4
A. Az uniós jog 4
1. A 2014/24 irányelv 4
2. A szolgáltatási irányelv 7
B. A spanyol jog 7
II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések 8

[1] Eredeti nyelv: angol.

III. Elemzés 10

A. Előzetes észrevételek 10

B. Az első és a második kérdésről 11

1. A szóban forgó szociális szolgáltatások jellegéről 13

2. A 2014/24 irányelv alkalmazhatóságának feltételeiről 17

a) A „beszerzés” fogalmáról 17

b) A közbeszerzési szerződések jellemzőiről 19

1) A visszterhes szerződésekről 19

2) A gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződésről 21

3) Szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésről 21

c) Az értékhatárokkal kapcsolatos kritériumokról 23

3. A fenntartott szerződésekről és a 2014/24 irányelv szerinti egyszerűsített szabályozásról 24

a) A fenntartott szerződésekről 24

1) A 2014/24 irányelv 20. cikke szerinti fenntartott szerződésekről 24

2) A szerződés 2014/24 irányelv 77. cikke alapján történő fenntartásáról 26

b) A 2014/24 irányelv 75. és 76. cikkében szereplő szabályokról 27

4. A letelepedés szabadságáról 29

C. A harmadik kérdésről 32

1. A szóban forgó kiválasztási kritérium 2014/24 irányelvvel való összeegyeztethetőségéről 32

2. A kiválasztási kritérium szolgáltatási irányelvvel való összeegyeztethetőségéről 33

3. A kiválasztási kritériumnak az alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetőségéről . 34

IV. Végkövetkeztetés 36

1. Az Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (otthonápolási szolgáltatásnyújtók állami szövetsége, Spanyolország; a továbbiakban: ASADE) magánvállalkozásokat tömörítő szakmai szövetség. Ez azt kéri a kérdést előterjesztő bíróságtól, azaz a Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valencianàtól (Valencia autonóm közösség felsőbírósága, Spanyolország), hogy semmisítse meg a Comunitat Valenciana (Valencia autonóm

közösség, Spanyolország) által elfogadott 181/2017 rendeletet[2] annyiban, amennyiben e rendelet megakadályozza a nyereségorientált szervezeteket abban, hogy „összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokat” kössenek a hatóságokkal.[3]

2. E megállapodások értelmében az állami szervek bizonyos szociális szolgáltatások igazgatását szociális kezdeményezésű szervezetekre bízzák. Ennek során nem kötelesek követni az uniós közbeszerzési jogszabályokban meghatározott eljárásokat. A 181/2017 rendelet alapján azonban a szociális szolgáltatások nyújtására – köztük a gyermekeknek, serdülőknek, fiataloknak, időskorúaknak, fogyatékossággal élőknek, migránsoknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő nőknek, valamint az LGBTI[4] és roma közösségek tagjainak[5] támogatására irányuló szolgáltatásnyújtásra (a továbbiakban: szóban forgó szolgáltatások) – kizárólag nonprofit magánjogi szervezetek köthetnek ilyen megállapodást.

3. Ebben az összefüggésben a Bíróságtól lényegében annak tisztázását kérik, hogy ellentétes-e az uniós joggal, különösen az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel, a 2014/24/EU irányelv[6] 74., 76. és 77. cikkével, valamint a 2006/123/EK irányelv[7] (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) 15. cikkének (2) bekezdésével az olyan nemzeti szabályozás, amely a nyereségorientált szervezeteket kizárja a szociális szolgáltatások nyújtására vonatkozó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodás hatóságokkal történő megkötéséből, míg a nonprofit szervezetek részére lehetővé teszi ilyen megállapodás megkötését.

4. Az alkalmazandó szabályozás tárgyának különböző uniós jogi eszközökből eredő összetettsége és abból eredő technikai jellege nem fedheti el, hogy vitathatatlanul jelentős ez a kérdés, mivel a Bíróságnak a gazdasági tevékenység és a szociális ügyek, valamint az uniós jog és a nemzeti jog közötti kapcsolatot kell meghatároznia.

5. E tekintetben érdemes felidézni, hogy Tesauro főtanácsnok több mint 20 éve hangsúlyozta, hogy a szociális biztonság területe nem minősül „az [uniós] jog hatásaitól mentes sziget[nek]”.[8] Ez akkoriban is igaz volt, ma pedig még inkább így van. Habár a tagállamok továbbra is önállóak a

2 Decreto 181/2017, de 17 de noviembre, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social (a szociális kezdeményezésű szervezetek által szociális szolgáltatásoknak Valencia autonóm közösség területén történő nyújtására irányuló összehangolt fellépés végrehajtására irányadó szabályozásról szóló, 2017. november 17-i 181/2017 Valencia autonóm közösségi tanácsi rendelet [a DOGV 2017. december 23-i 8197. száma]; a továbbiakban: 181/2017 rendelet).

3 A nemzeti jog az „acuerdos de acción concertada” kifejezésre utal. Lásd e tekintetben a Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (Valencia autonóm közösség kormányzatának adóügyi intézkedéseiről, közigazgatási és pénzügyi igazgatásáról és szervezetéről szóló, 2016. december 29-i 13/2016 törvény, a BOE 2017. február 9-i 34. száma, 8694. o.) által módosított Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Valenciana (a Valencia autonóm közösség szociális szolgáltatási rendszerének szabályozásáról szóló, 1997. június 25-i 5/1997 törvény, a BOE 1997. augusztus 12-i 192. száma, 24405. o.; a továbbiakban: 5/1997 törvény) 44 bis., 53. és 56. cikkét, valamint VI. címét.

4 Leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális személyek.

5 Ez a felsorolás nem szerepelt a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemben. A Bizottság írásbeli észrevételeiben megjelöli a közzétett 181/2017 rendeletre mutató linket (lásd: https://www.dogv.gva.es/datos/2017/12/23/pdf/2017_11941.pdf) a Bíróság részére. A rendelet 6. cikkének (2) bekezdése a rendelet mellékletére utal, amely tartalmazza a szóban forgó szolgáltatások jegyzékét.

6 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.).

7 A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

8 Decker ügyre vonatkozó indítvány (C-120/95 és C-158/96, EU:C:1997:399, 17. pont).

szociális biztonsági rendszerük szervezését illetően, ez az önállóság nem akadályozza meg a Szerződésekben rögzített,[9] a közbeszerzési szabályokat is magukban foglaló[10] alapvető szabadságok alkalmazását.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2014/24 irányelv

6. A 2014/24 irányelv olyan szabályokat állapít meg, amelyek célja az egy bizonyos értékhatárt meghaladó közbeszerzési szerződések odaítélésére irányuló nemzeti eljárások koordinálása annak érdekében, hogy azok megfeleljenek az áruk szabad mozgása, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága elveinek, valamint biztosítsák az egyenlő bánásmódnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, az arányosságnak és az átláthatóságnak az elvéhez hasonló elvek alkalmazását. Az irányelv célja továbbá a tényleges verseny közbeszerzés terén történő biztosítása.

7. A 2014/24 irányelv (1) és (6) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(1) 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.

[…]

(6) Helyénvaló továbbá emlékeztetni arra, hogy ez az irányelv nem érintheti a tagállamok szociális biztonsági jogszabályait. Nem foglalkozhat továbbá sem a közjogi vagy magánjogi jogalanyok számára fenntartott általános gazdasági érdekű szolgáltatások liberalizációjával, sem pedig a szolgáltatást nyújtó közjogi jogalanyok privatizációjával.

Ugyanígy arra is emlékeztetni kell, hogy a tagállamok szabadon eldönthetik, hogy a kötelező szociális szolgáltatások és egyéb olyan szolgáltatások, mint például a postai szolgáltatások nyújtását általános gazdasági érdekű szolgáltatásokként, általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásokként vagy pedig ezek keverékeként szervezik meg. Célszerű egyértelműen meghatározni, hogy az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásoknak nem szabad ezen irányelv hatálya alá tartozniuk.”

[9] 1998. április 28-i Kohll ítélet (C-158/96, EU:C:1998:171, 21. pont); 2001. július 12-i Smits és Peerbooms ítélet (C-157/99, EU:C:2001:404, 54. pont); 2003. május 13-i Müller-Fauré és van Riet ítélet (C-385/99, EU:C:2003:270, 39. pont); 2003. október 23-i Inizan ítélet (C-56/01, EU:C:2003:578, 17. pont).

[10] 2018. február 8-i Lloyd of London ítélet (C-144/17, EU:C:2018:78, 33. pont).

8. Ezen irányelv (114) preambulumbekezdése tisztázza a személyeknek nyújtott szolgáltatások, úgymint egyes szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatások külön egyszerűsített szabályozásának indokait, míg az irányelv (118) preambulumbekezdése kifejti az ugyanezen irányelv 77. cikkének (1) bekezdésében felsorolt szolgáltatások nyújtására fenntartott szerződésekre vonatkozó szabályozást.

9. A 2014/24 irányelv „Hatály, fogalommeghatározások és általános elvek” címet viselő I. címe 1. cikkének (1)–(5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek által közbeszerzési szerződések megkötése céljából lefolytatott olyan beszerzési eljárásokra, valamint tervpályázatokra vonatkozóan, amelyek becsült értéke meghaladja a 4. cikkben rögzített értékhatárokat.

(2) Ezen irányelv értelmében beszerzés [a] […] szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv által kiválasztott gazdasági szereplőkkel az említett ajánlatkérő szervek által kötött közbeszerzési szerződés útján történő megvalósítása, illetve megszerzése, függetlenül attól, hogy [a] […] szolgáltatás közcélokat szolgál-e.

[…]

(4) Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, hogyan kell e szolgáltatásokat megszervezni és finanszírozni az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban, és milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük. Ez az irányelv ugyanígy nem érinti a közjogi hatóságok jogát annak eldöntésére, hogy az EUMSZ 14. cikke és a 26. számú jegyzőkönyv alapján saját maguk kívánják-e elvégezni a közfeladatokat, és ha igen, miként és milyen mértékben.

(5) Ez az irányelv nem érinti annak módját, hogy a tagállamok hogyan szervezik a szociális biztonsági rendszereiket.”

10. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontjában szereplő meghatározás szerint a „közbeszerzési szerződés” „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”.

11. Az ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 10. pontjában szereplő meghatározás szerint „gazdasági szereplő” „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”.

12. Ugyanezen irányelv „Az értékhatárok összege” címet viselő 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezt az irányelvet azokra a beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek hozzáadottérték-adó (héa) nélküli becsült értéke eléri vagy meghaladja a következő értékhatárokat:

[…]

d) 750 000 EUR a XIV. mellékletben felsorolt szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásra vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében.”

13. A 2014/24 irányelv „Fenntartott szerződések” címet viselő 20. cikke a következőképpen szól:

„(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.

[…]”

14. Az irányelv „Különös közbeszerzési szabályok” címet viselő III. címe a 74–77. cikket magában foglaló I. fejezetet tartalmaz. E cikkek a „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra” alkalmazandó egyszerűsített szabályozásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak.

15. A 2014/24 irányelvnek a „Szerződések odaítélése szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások esetében” címet viselő 74. cikke a következőképpen szól:

„A szociális és a XIV. mellékletben felsorolt egyéb meghatározott szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződéseket e fejezetnek megfelelően kell odaítélni, ha a szerződések értéke megegyezik a 4. cikk d) pontjában szereplő értékhatárral, illetve azt meghaladja.”

16. Ezen irányelvnek a „Tájékoztatók és hirdetmények közzététele” címet viselő 75. cikke a 74. cikkben említett, a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó tájékoztatók és hirdetmények közzétételére vonatkozó feltételeket ír elő.

17. A 2014/24 irányelvnek „A szerződések odaítélésének elvei” címet viselő 76. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A tagállamok nemzeti szabályokat vezetnek be az e fejezet hatálya alá tartozó szerződések odaítélésére vonatkozóan, annak biztosítása érdekében, hogy az ajánlatkérő szervek megfeleljenek az átláthatóság és a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvének. A tagállamok szabadon állapíthatják meg az alkalmazandó eljárási szabályokat, amennyiben e szabályok lehetővé teszik az ajánlatkérő szervek számára, hogy figyelembe vegyék a szóban forgó szolgáltatások egyedi sajátosságait.

(2) A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az ajánlatkérő szervek figyelembe vehessék a szolgáltatások magas minőségének, folyamatosságának, hozzáférhetőségének, megfizethetőségének, elérhetőségének és átfogóságának biztosításával kapcsolatos igényt, az igénybevevők különböző kategóriái – köztük a hátrányos helyzetű és veszélyeztetett csoportok – sajátos igényeit, az igénybevevők bevonását és szerephez juttatását, valamint az innovációt. A tagállamok azt is előírhatják, hogy a szolgáltatót a legjobb ár-minőség arányú pályázat szempontja alapján kell kiválasztani, figyelembe véve a szociális szolgáltatásoknál a minőségi és fenntarthatósági szempontokat.”

18. A 2014/24 irányelv „Fenntartott szerződések bizonyos szolgáltatások esetében” címet viselő 77. cikkének (1) bekezdése úgy szól, hogy a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az ajánlatkérő szervek kizárólag a 74. cikkben említett – abban felsorolt kód alá tartozó – egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások esetében fenntarthatják bizonyos szervezetek számára a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban való részvétel jogát.[11] Ezen irányelv 77. cikkének (2) bekezdése meghatározza azokat a feltételeket, amelyeknek e szervezeteknek meg kell felelniük ahhoz, hogy részt vehessenek a fenntartott szerződésekben. A 2014/24 irányelv 77. cikkének (3) bekezdése értelmében a szerződés maximális időtartama nem haladhatja meg a három évet.

19. A 2014/24 irányelv XIV. melléklete tartalmazza a 74. cikkben említett szolgáltatások listáját.

2. A szolgáltatási irányelv

20. A szolgáltatási irányelv (27) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„Nem terjed ki ez az irányelv a szociális lakhatás, gyermekgondozás, családtámogatás és a rászorulók támogatása területén nyújtott olyan szociális szolgáltatásokra sem, amelyeket nemzeti, regionális vagy helyi szinten az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonysági intézmény nyújt a családi jövedelmük elégtelen volta, illetve a teljes vagy részleges függőségük miatt tartósan vagy ideiglenesen rászorulók, és a marginalizálódás veszélyének kitett személyek támogatására. E szolgáltatások a társadalmi kohézió és szolidaritás elvének megnyilvánulásai, amelyek elengedhetetlenek az emberi méltósághoz és sérthetetlenséghez való alapvető jog biztosításához, ezért ezen irányelv ezeket nem érintheti.”

21. Ezen irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

[…]

j) a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások, amelyeket az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonysági intézmény nyújt;

[…]”

B. A spanyol jog

22. Valencia autonóm közösség a spanyol alkotmány által a szociális szolgáltatások területén ráruházott jogkörök révén elfogadta az 5/1997 törvényt. Az 5/1997 törvény 44 bis, 53., 56., 62., 63., 64., 66., 67. és 68. cikke bír relevanciával.

[11] A CPV a közbeszerzési szerződések osztályozásának egységes rendszerét hozza létre, amelynek célja az ajánlatkérő szervek által a közbeszerzési szerződések tárgyának leírására használt hivatkozások egységesítése. Lásd: https://simap.ted.europa.eu/cpv.

23. A 181/2017 rendelet hajtja végre az 5/1997 törvényt, és az az alapeljárás tárgyát képezi. Habár az 5/1997 törvényt a 3/2019 törvény [12] hatályon kívül helyezte, ez utóbbi törvény alapján a 181/2017 rendelet továbbra is hatályban marad. A 181/2017 rendelet 5/1997 törvényben előírt szabályokat végrehajtó 3., 6., 11., 13., 15., 17., 19. és 21–26. cikke bír relevanciával.

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

24. Az ASADE keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróságnál a 181/2017 rendelet megsemmisítése és az 5/1997 törvény egyes rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése iránt. [13] Álláspontja szerint az 181/2017 rendelet jogellenes, mivel kizárja a nyereségorientált szervezeteket a közszolgáltatások köz- és magánszféra közötti, összehangolt fellépésre irányuló megállapodás keretében történő nyújtásából, miközben lehetővé teszi a nonprofit szervezetek – nem kizárólag önkéntes szervezetek [14]– számára, hogy díjazás ellenében anélkül nyújtsanak ilyen szolgáltatásokat, hogy az egyenlő bánásmódot biztosító, átlátható versenyeztetési eljárásban kellene részt venniük.

25. Az ASADE azzal érvel, hogy a 181/2017 rendelet és az 5/1997 törvény egyes rendelkezései ellentétesek egyrészt a letelepedés EUMSZ 49. cikkben rögzített szabadságával, másrészt a 2014/24 irányelvvel – mivel e szabályok nem tartják tiszteletben a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét –, harmadrészt pedig a szolgáltatási irányelv 15. cikkének (2) bekezdésével. Ezenkívül álláspontja szerint a letelepedés szabadságának a szóban forgó nemzeti szabályozás általi korlátozását nem igazolják közérdeken alapuló okok. Az ASADE megjegyzi, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem korlátozódik az egészség és a szociális biztonság területére, hanem a szociális szolgáltatások valamennyi típusára kiterjed, és valamennyi nonprofit szervezetre, nem pusztán az önkéntes szervezetekre vonatkozik. [15] Álláspontja szerint ez azt jelenti, hogy a jelen ügyre nem alkalmazhatók az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazása alóli, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában [16] megállapított kivételek.

26. Az alperes Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana (Valencia autonóm közösség kormányzatának egyenlőségért és inkluzív politikákért felelős osztálya, Spanyolország) úgy véli, hogy mind az 5/1997 törvény, mind pedig a 181/2017 rendelet megfelel a 2014/24 irányelvnek és a szolgáltatási irányelvnek.

27. Először is az alperes azzal érvel, hogy a Bíróság már elfogadott kivételeket a szabad verseny elve alól a szociális biztonsági rendszerrel összefüggésben nonprofit szervezetekkel kötött szerződések esetében, mivel a szociális és egészségügyi szolgáltatások több olyan jellemzővel rendelkeznek, amelyek miatt azokat a közbeszerzésekre vonatkozó szabályok tekintetében eltérően kell kezelni. [17]

12 Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana (a Valencia autonóm közösségben nyújtott inkluzív szociális szolgáltatásokról szóló, 2019. február 18-i 3/2019 törvény; a BOE 2019. március 12-i 61. száma, 23249. o.).

13 Különösen az 5/1997 törvény 44 bis cikke, 53. cikke, 56. cikkének (2) bekezdése és VI. címe.

14 Úgy tűnik, hogy az e fogalomra történő hivatkozás a következő ítéletekből ered: 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440); 2016. január 28-i CASTA és társai ítélet (C-50/14, EU:C:2016:56), amelyek mindegyike a közbeszerzési szerződésekkel összefüggésben foglalkozott önkéntes szervezetekkel.

15 Uo.

16 Lásd például: 2014. június 19-i Centro Hospitalar de Setúbal és SUCH ítélet (C-574/12, EU:C:2014:2004); 2016. január 28-i CASTA és társai ítélet (C-50/14, EU:C:2016:56).

17 E tekintetben a 2014/24 irányelv (6), (7) és (114) preambulumbekezdésére, valamint annak 77. cikkére utal.

28. Másodszor, az alperes előadja, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások a költségvetési hatékonyság elvével összhangban alternatívát kínálnak az üzleti nyereséget nem eredményező, költségtérítés formájában díjazásban részesülő nonprofit szervezetek által nyújtott nem gazdasági jellegű közszolgáltatások közvetlen vagy közvetett igazgatásához képest. Ezenfelül úgy véli, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások nem sértik a szolgáltatási irányelvet, mivel az utóbbi nem alkalmazható a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra, sem a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatásokra, amelyeket az állam vagy az állam által ilyenként elismert jótékonysági intézmény nyújt.

29. Harmadszor, az alperes úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megalapozatlan, mivel az 5/1997 törvényt hatályon kívül helyezte a 3/2019 törvény.

30. A kérdést előterjesztő bíróság kétségei konkrétan a Bíróság két ítéletéből, jelesül az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce ítéletből és a Piepenbrock ítéletből[18] erednek. A Bíróság e két ítéletben úgy határozta meg a „visszterhes szerződés” fogalmát, hogy az magában foglalja azokat a szerződéseket is, amelyek tekintetében a megállapodás szerinti díjazás a megállapodás szerinti szolgáltatásnyújtás során felmerülő költségek megtérítésére korlátozódik. A kérdést előterjesztő bíróság tehát arra keresi a választ, hogy megfelel-e a 13/2016 törvénnyel módosított 5/1997 törvényben[19] szabályozott, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások alkalmazása az EUMSZ 49. cikknek és EUMSZ 56. cikknek, a 2014/24 irányelv 74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben értelmezett 76. és 77. cikkének, valamint a szolgáltatási irányelv 15. cikke (2) bekezdésének.

31. Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint a [2014/24 irányelv] 76. és 77. cikkét (74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben), hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy bármilyen típusú szociális szolgáltatások személyek részére, költségtérítés ellenében történő nyújtása céljából anélkül kössenek megállapodásokat nonprofit magánjogi – nem csak önkéntes – szervezetekkel, hogy a [2014/24 irányelvben] előírt eljárásokat alkalmaznák, a becsült értéktől függetlenül; egyszerűen úgy, hogy az említett megállapodásokat előzetesen szerződésen kívülinek minősítik?

2) Nemleges válasz esetén, tehát ha ez a helyzet lehetséges: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint a [2014/24 irányelv] 76. és 77. cikkét (74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben), hogy azok lehetővé teszik az ajánlatkérő szervek számára, hogy bármilyen típusú szociális szolgáltatásoknak személyek részére, költségtérítés ellenében történő nyújtása céljából nonprofit magánjogi szervezetekkel (nem csak önkéntes szervezetekkel) anélkül kössenek megállapodásokat, hogy az irányelvben előírt eljárásokat alkalmaznák, a becsült értéktől függetlenül, egyszerűen úgy, hogy az említett megállapodásokat szerződésen kívülinek minősítik, amikor is az említett nemzeti szabályozás ráadásul nem írja elő kifejezetten az irányelv 77. cikkében meghatározott követelményeket,

[18] 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817); 2013. június 13-i Piepenbrock ítélet (C-386/11, EU:C:2013:385).

[19] Az 5/1997 törvény 4 bis cikke (1) bekezdésének c) pontja, 53. cikke, 56. cikkének (2) bekezdése és VI. címe.

hanem egy későbbi, rendeleti úton előírt végrehajtásra utal anélkül, hogy az e rendeleti végrehajtás által követendő kritériumok között kifejezetten előírná, hogy annak egyértelműen a hivatkozott irányelv 77. cikkében foglalt követelményeket kell tartalmaznia?

3) Nemleges válasz esetén, tehát ha ez a helyzet lehetséges: úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, valamint a [2014/24] irányelv 76. és 77. cikkét (74. cikkével és XIV. mellékletével összefüggésben), illetve a [szolgáltatási irányelvet], hogy azok lehetővé teszik az ajánlatkérő szervek számára, hogy a kiválasztás tekintetében azon nonprofit szervezetekkel szemben (nem csak önkéntes szervezetek), amelyekkel – az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontjában foglalt szolgáltatásokon túl – bármilyen típusú szociális szolgáltatások személyek számára történő nyújtása céljából megállapodást kötnek, a kiválasztási szempontok között előírják a szolgáltatásnyújtás helye szerinti településen történő letelepedést?"

32. A felperes, az alperes, a spanyol, az olasz és a norvég kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Miután a Bíróság úgy határozott, hogy tárgyalás tartása nélkül hoz határozatot, írásbeli válaszadás céljából több kérdést intézett az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikke szerinti felekhez és érdekeltekhez, amelyekre a felperes, az alperes, a spanyol és a holland kormány, valamint a Bizottság válaszolt.

III. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

33. Elöljáróban arra az álláspontra helyezkedem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók annyiban, amennyiben az 5/1997 törvényre vonatkoznak. A kérdést előterjesztő bíróság egyértelműen megállapította, hogy az 181/2017 rendelet jogszerűsége kizárólag annak jogalapja, vagyis az 5/1997 törvény uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének vizsgálata révén ítélhető meg. A kérdést előterjesztő bíróságnak arra a kérdésre kell választ adnia, hogy elfogadásakor jogszerű volt-e a 181/2017 rendelet. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában megállapítja, hogy akkoriban még hatályban volt a 13/2016 törvénnyel módosított 5/1997 törvény. Az alperes által emelt elfogadhatatlansági kifogást tehát el kell utasítani.

34. Másodszor, foglalkoznom kell az olasz kormány arra vonatkozó kifogásával, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem rögzíti pontosan, mely típusú szociális szolgáltatások képezhetik tárgyát a nemzeti eljárásban szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodásoknak.

35. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimális magyarázatot adjon az általa értelmezni kért uniós jogi rendelkezések kiválasztásának okaira, valamint az e rendelkezések és az elé terjesztett ügyben alkalmazandó nemzeti szabályozás közötti kapcsolatra. [20]

[20] Lásd például: 2016. március 10-i Safe Interenvíos ítélet (C-235/14, EU:C:2016:154, 115. pont); 2016. május 12-i Security Service és társai végzés (C-692/15–C-694/15, EU:C:2016:344, 20. pont).

36. Elismerem, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem sorolja fel konkrétan a szóban forgó szociális szolgáltatásokat, és sajnálatos, hogy hiányozik ez az információ. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett jogi háttérből, valamint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szövegéből azonban kitűnik, hogy lényegében „bármely típusú szociális szolgáltatásról" szó lehet. Álláspontom szerint tehát a kérdést előterjesztő bíróság kellőképpen megmagyarázta az uniós jog értelmezése iránti kérelmének jogszabályi hátterét.

37. Harmadszor, úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket elfogadhatónak kell minősíteni annyiban, amennyiben az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkre vonatkoznak. Kétségtelen, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem tűnik ki, hogy az alapeljárás rendelkezik-e határokon átnyúló vonatkozással.

38. Mindazonáltal számomra úgy tűnik, hogy a szóban forgó előzetes döntéshozatalra utalás a Bíróság által az Ullens de Schooten ítélet 51. pontjában hivatkozott, a Libert és társai ügyben [21] fennálló helyzettel pontosan megegyező helyzetben történik. [22] A Bíróság az említett pontban megállapította, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóvá minősíthető az olyan kizárólag belső jellegű helyzetben, amelyben „a kérdést előterjesztő bíróság olyan rendelkezések megsemmisítésére irányuló eljárásban fordult a Bírósághoz, amelyek nemcsak a saját állampolgárokra, hanem a többi tagállam állampolgáraira is alkalmazandók". [23] Úgy tűnik, hogy az alapügyben ez a helyzet, mivel az ASADE a nemcsak a saját országának állampolgáraira, hanem más tagállamok állampolgáraira is alkalmazandó 181/2017 rendelet megsemmisítése iránt nyújtott be keresetet.

39. Álláspontom szerint ebből az következik, hogy e kérdéseket elfogadhatónak kell minősíteni annyiban, amennyiben a Szerződés fent említett rendelkezéseivel kapcsolatosak.

B. Az első és a második kérdésről

40. A kérdést előterjesztő bíróság az első két kérdésével – amelyeket együttesen kell vizsgálni, mivel azonos témakörre vonatkoznak – lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint a 2014/24 irányelv 74., 76. és 77. cikkét, hogy azok lehetővé teszik a hatóság számára, hogy kizárólag nonprofit magánjogi szervezetekkel az uniós jog által előírt eljárási követelmények tiszteletben tartása nélkül olyan megállapodásokat kössön, amelyek értelmében e hatóság e szervezetekre bízza bizonyos szociális szolgáltatások nyújtását az e szervezeteknél a szóban forgó szolgáltatások nyújtására tekintettel felmerülő költségek megtérítése mellett.

41. E kérdések megválaszolása a különböző jogi problémák labirintusában való barangoláshoz hasonlítható. Az egyszerűség kedvéért azt négy különböző kérdésre bontom. Először is meg kell határozni az alapügyben szóban forgó szociális szolgáltatások jellegét, hogy el lehessen dönteni, hogy azokat az uniós közbeszerzési szabályok értelmében vett „gazdasági tevékenységnek" kell-e minősíteni. Ezt követően a 2014/24 irányelv alkalmazhatóságának feltételeit elemezem. Ezután megvizsgálom az ezen irányelv 74–77. cikkében meghatározott „egyszerűsített szabályozást", végül pedig a letelepedés EUMSZ 49. cikkben rögzített szabadságának szabályait.

21 2013. május 8-i ítélet (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288).

22 2016. november 15-i ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874).

23 Lásd e tekintetben: 2013. május 8-i Libert és társai ítélet (C-197/11 és C-203/11, EU:C:2013:288, 35. pont). Lásd nemrégiben: 2021. február 11-i Katoen Natie Bulk Terminals és General Services Antwerp ítélet (C-407/19 és C-471/19, EU:C:2021:107, 53. pont).

42. E kérdések vizsgálata előtt azonban a következő két észrevételt kívánom tenni. Egyrészt, a nemzeti bíróság az EUMSZ 49. cikk előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben történő említésével úgy ítéli meg, hogy a jelen ügy nem a szolgáltatásnyújtás szabadságának, hanem a letelepedés szabadságának körébe tartozik.

43. Álláspontom szerint e feltételezés helyes, mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a szolgáltatásnyújtás abban különbözik a letelepedéstől, hogy az utóbbi állandó és tartós tevékenységet, míg az előbbi ideiglenes jellegű tevékenységet foglal magában.[24] Számomra úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtása ilyen állandóságot igényel, e tevékenységek tehát a letelepedés szabadságának hatálya alá tartozhatnak.

44. Másrészt, mivel a kérdést előterjesztő bíróság a 2014/24 irányelvre hivatkozik, úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások nem minősülnek a 2014/23/EU irányelv által szabályozott koncessziós szerződéseknek.[25] A szolgáltatási koncesszió a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt. A szolgáltatási koncesszióból következik, hogy a hatóság e szolgáltatások igénybevétele során a koncessziós jogosultra hárítja a működési kockázatot.[26] Habár az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozással nem ellentétes az, hogy a felhasználóknak részben fizetniük kell az e megállapodások tárgyát képező szociális szolgáltatásokért,[27] úgy tűnik, e szabályozás alapján nem hárították át a működési kockázatot.[28] Ennélfogva arra az álláspontra helyezkedem, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások nem tartoznak a 2014/23/EU irányelv hatálya alá.

45. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapján tehát a 2014/24 irányelvre vagy a letelepedés szabadságára vonatkozó, az EUM-Szerződésben szereplő rendelkezésekre tekintettel fogom megvizsgálni a kérdéseket.

[24] Lásd különösen: 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 25. és azt követő pontok). A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága közötti különbségtételről lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyre vonatkozó indítványa (C-338/09, EU:C:2010:568, 15–18. pont).

[25] A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.).

[26] A 2014/23 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő meghatározás szerint a „szolgáltatási koncesszió” lényegében olyan visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy gazdasági szereplőt megbíz bizonyos szolgáltatások nyújtásával és kezelésével. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés és a szolgáltatási koncesszió közötti különbség a szóban forgó szolgáltatások működtetéséből eredő kockázatban rejlik (lásd e tekintetben: 2011. március 10-i Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler ítélet, C-274/09, EU:C:2011:130, 24., 26. és 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[27] Lásd az 5/1997 törvény 65. cikkének (3) és (4) bekezdését, amely akként rendelkezik, hogy „az előírt díjakon felül semmilyen összeg nem számítható fel a felhasználókkal szemben kiegészítő szolgáltatások nyújtása miatt”, és hogy „a felhasználóktól a kiegészítő szolgáltatások nyújtása céljából bármilyen díj beszedését és annak összegét előzetesen engedélyeztetni kell”.

[28] Lásd az 5/1997 törvény 66. cikkének (2) bekezdését és 65. cikkének (3) bekezdését. E tekintetben az ASADE a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszában előadja, hogy a szóban forgó szabályozás akként rendelkezik, hogy *a hatóságok fedezik a szóban forgó szolgáltatások költségeivel kapcsolatos valamennyi veszteséget*. Az alperes előadja, hogy a 181/2017 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szolgáltatások igénybe vevői térítésmentesen veszik igénybe e szolgáltatásokat.

1. A szóban forgó szociális szolgáltatások jellegéről

46. Elöljáróban szeretném kiemelni, hogy az uniós közbeszerzési szabályok, különösen pedig a 2014/24 irányelv elsődleges célját a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága képezi.[29] Mivel ezen irányelv célja az EUM-Szerződés e szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtása,[30] az alapügyben szóban forgó szociális szolgáltatások szükségszerűen ezen alapvető szabadságok tárgyi hatálya alá tartoznak.

47. Ebből az következik, hogy ha a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szociális szolgáltatásokat a Szerződés említett rendelkezései értelmében vett nem gazdasági jellegű tevékenységeknek kellene tekinteni, e megállapodások a 2014/24 irányelv hatálya alól is ki lennének zárva, mivel ez utóbbi nem terjesztheti ki az általa megvalósítandó alapvető szabadságok hatályát.[31]

48. Egyébiránt a 2014/24 irányelv 1. cikke (4) bekezdésének és (6) preambulumbekezdésének szövegéből kitűnik, hogy a tagállamok szabadon határozhatják meg az „általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat”, és hogy a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a 2014/24 irányelv nem határozza meg kifejezetten a „nem gazdasági jellegű szolgáltatások” és a „gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalmát.

49. Ennélfogva arra az álláspontra helyezkedem, hogy a 2014/24 irányelv alkalmazása szempontjából a „gazdasági tevékenység” és „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” irányelvben szereplő fogalmát a Bíróságnak az EUM-Szerződésben foglalt, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó ítélkezési gyakorlata tükrében kell értelmezni.[32]

50. Míg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdés csak az EUMSZ 49. cikket említi – az EUMSZ 56. cikket nem –, a „szolgáltatás” és a „gazdasági tevékenység” fogalmát a Szerződés utóbbi rendelkezése tágan határozza meg. Nem létezik a két szabadság egyszerű elhatárolását lehetővé tevő kritérium, jóllehet a különbségtétel látszólag a tevékenység ideiglenes jellegében rejlik.[33] Az első és a második kérdés elemzése keretében az e két szabadság közötti szürke zónára tekintettel, és mivel azok együttesen szolgálnak a 2014/24 irányelv alapjául, a jelen indítványban nem pusztán a letelepedés szabadságára, hanem a szolgáltatásnyújtás szabadságára is hivatkozom.

51. Ebben az összefüggésben a „gazdasági tevékenység” és a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma is meghatározza, hogy egy adott tevékenység az uniós szabályozás hatálya alá tartozik-e.[34] Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ez a meghatározás nem pontos.

29 A 2014/24 irányelv elfogadásának jogalapját többek között az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk képezi, amelyek a „Személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására” címet viselő IV. cím „Letelepedési jog” címet viselő 2. fejezetében (53. cikk) és „Szolgáltatások” címet viselő 3. fejezetében (62. cikk) szerepelnek.

30 Lásd: Stix-Hackl főtanácsnok Sintesi ügyre vonatkozó indítványa (C-247/02, EU:C:2004:399, 27. pont).

31 Lásd analógia útján: 2010. április 29-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-160/08, EU:C:2010:230, 73. és 74. pont).

32 Lásd többek között: 2005. július 21-i Coname ítélet (C-231/03, EU:C:2005:487); 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440); 2016. január 28-i CASTA és társai ítélet (C-50/14, EU:C:2016:56).

33 Lásd közelebbről: 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 25. és azt követő pontok). A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága közötti különbségtételről lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyre vonatkozó indítványa (C-338/09, EU:C:2010:568, 15–18. pont).

34 A szociális biztonságra vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog főszabály szerint nem sérti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét (lásd legutóbb: 2020. június 11-i Bizottság és Szlovák Köztársaság kontra Dôvera zdravotná poisťovňa ítélet, C-262/18 P és C-271/18 P, EU:C:2020:450, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

Mindazonáltal e fogalmak közös kiindulópontból határozhatók meg. Mivel ugyanis a „gazdasági tevékenység” fogalma meghatározza az EUM-Szerződésben rögzített alapvető szabadságok hatályát, azt nem lehet megszorítóan értelmezni.[35]

52. Mivel az uniós jogban a közbeszerzési szabályok először az alapvető szabadságokkal összefüggésben alakultak ki, és noha elismerem, hogy van bizonyos átfedés e szabadságok és más jogterületek – jelesül a versenyjog vagy az állami támogatások[36]– között, az „általános érdekű szolgáltatások” és a „gazdasági tevékenység” alapvető szabadságokkal összefüggésben használt fogalma eltér a versenyjogban kialakult fogalmaktól.[37] A letelepedés szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlat szerint tehát a visszterhes szolgáltatásnyújtást gazdasági tevékenységnek kell tekinteni.[38]

53. Ezenkívül a díjazás lényegi jellemzője az, hogy az a szóban forgó szolgáltatás gazdasági ellentételezését képezi,[39] vagyis „a tevékenység kizárólag díjazás fejében folytatható”.[40] Ennélfogva hangsúlyozom, hogy abból a szempontból, hogy valamely tevékenység az alapvető szabadságokra vonatkozó EUM-Szerződés hatálya alá tartozik-e, a meghatározó tényező annak *gazdasági jellege*, függetlenül attól, hogy a szolgáltatásért ki, az igénybe vevő vagy a tagállam fizet-e.[41] A Bíróság például megállapította, hogy az, hogy az állam részt vesz az egészségügyi ellátások finanszírozásában, nem jelenti azt, hogy az orvosi tevékenység nem minősíthető szolgáltatásnyújtásnak.[42]

54. A Bíróság – a „gazdasági tevékenység” fogalmának az alapvető szabadságok alapján történő tág meghatározására figyelemmel – még akkor sem habozott például az egészségügyi szállítással kapcsolatos szerződéses megállapodásokat a 2004/18/EK[43] irányelv értelmében vett szolgáltatásnak minősíteni, ha az ajánlatkérő e megállapodásokat önkéntes szervezetekkel kötötte, és e megállapodások a szolidaritás elvén alapultak.[44] Egyébiránt az, hogy a tevékenységet társadalmi szolidaritási intézményhez hasonló magánpartner nonprofit alapon végzi, nem akadálya annak, hogy azt gazdasági tevékenységnek lehessen minősíteni.[45]

35 2000. április 13-i Lehtonen és Castors Braine ítélet (C-176/96, EU:C:2000:201, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Sanchez-Graells, A., *State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries* (2019. október 8.). Hancher, L., és Piernas López, J.J., (szerk.), Research Handbook on European State Aid Law 2nd edn, Edward Elgar, 2020, elérhető az SSRN-n: https://ssrn.com/abstract=3466288.

37 E különbségtételt illetően lásd többek között: Poiares Maduro főtanácsnok FENIN kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-205/03 P, EU:C:2005:666, 51. pont). Lásd még: Wauters, K., Bleux, S., „A new generation of public procurement Directives: background, objectives and results”, In: Marique, Y., Wauters, K. (szerk.), „EU Directive 2014/24 on public procurement. A new turn for competition in public markets?”, Larcier, Brüsszel, 2016, 9. o.).

38 2017. február 1-jei Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-392/15, EU:C:2017:73, 100. pont). Hozzáteszem, hogy a Bíróság a munkavállalókat illetően ehhez hozzátette, hogy gazdasági tevékenységnek kell tekinteni a szolgáltatásnyújtást, „amennyiben az elvégzett munka valós és tényleges, és nem pusztán csekélynek és kiegészítő jellegűnek tekinthető” (2001. november 20-i Jany és társai ítélet, C-268/99, EU:C:2001:616, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig ez utóbbi, munkaviszonyra vonatkozó kritériumok a jelen ügyben nem tűnnek relevánsnak.

39 Lásd többek között: 2007. december 18-i Jundt ítélet (C-281/06, EU:C:2007:816, 28. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Lásd e tekintetben: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 154. pont).

41 Uo., 157. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

42 2001. július 12-i Smits és Peerbooms ítélet (C-157/99, EU:C:2001:404, 58. pont).

43 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.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.).

44 Lásd ebben az értelemben: 2007. november 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-119/06, nem tették közzé, EU:C:2007:729, 36–41. pont); 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 32–43. pont); 2016. január 28-i CASTA és társai ítélet (C-50/14, EU:C:2016:56, 26. és 33–41. pont).

45 Lásd e tekintetben: 2014. június 19-i Centro Hospitalar de Setúbal és SUCH ítélet (C-574/12, EU:C:2014:2004, 40. pont).

55. A jelen ügyben a 181/2017 rendelet melléklete felsorolja azokat a szolgáltatásokat, amelyek a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodás tárgyát képezhetik.[46] Ahogyan azt a jelen indítványban már említettem, a szóban forgó szolgáltatások magukban foglalhatnak a gyermekek, a serdülők, a fiatalok, a fogyatékossággal élők, a migránsok, a kiszolgáltatott helyzetben lévő nők és az „Egyenlőség a sokféleségben” kategóriába (LGBTI és romák) tartozó személyek számára nyújtott szolgáltatásokat.[47]

56. A szóban forgó szolgáltatások tartalmát illetően szem előtt kell tartani, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások keretében végzett tevékenységek különféle tevékenységek széles körét foglalják magukban,[48] beleértve például a lakhatási szolgáltatást, a nappali központokat, a bentlakásos gondozást és személyek befogadását, a nehéz helyzetben lévő személyek támogatását, pénzügyi támogatás nyújtását, sőt a bírósági intézkedések végrehajtására irányuló programokat is. Hogy csak néhány példát említsek, a szolgáltatások magukban foglalják például a regionális hatóságok gondozásában vagy felügyelete alatt álló kiskorúak fogadására szolgáló létesítményeknek, a kiskorúakkal kapcsolatos bírósági intézkedések végrehajtását szolgáló központoknak, a korábban felügyelet alatt álló és nagykorúvá váló fiatalok önállóvá válása és személyes autonómiája támogatásának, a kiskorúakra vonatkozó bírósági intézkedési programoknak, a családi találkozást szolgáló helyszíneknek, a kiskorúak befogadó családjába való beavatkozásnak, a veszélyeztetett helyzetben lévő kiskorúak esetében az örökbefogadásra, az örökbefogadó családokra és a nappali központokra vonatkozó intézkedéseknek, a fiataloknak szóló lakhatási és fenntartási szolgáltatásoknak, a fiatalok foglalkoztatási központjainak, az idős személyek otthoni gondozásának és nappali központjainak, az idős személyek szociális lakhatásának, valamint a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett nők központjainak és az erőszak áldozatává váló nők befogadó központjainak biztosítását.

57. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat díjazás ellenében nyújtják-e, tehát azok a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett „gazdasági tevékenységnek” minősülnek-e.

58. E tekintetben számomra úgy tűnik, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szolgáltatások igénybe vevői általában nem fizetnek e szolgáltatások nyújtásáért, az olyan kivételes esetektől eltekintve, amelyekben az ajánlatkérő szerv által előzetesen jóváhagyott díj megfizetésére kötelezhetők.[49] Mivel azonban valamely tevékenység gazdasági jellege nem függ attól, hogy a szolgáltatásért az igénybe vevők vagy az ajánlatkérő szerv fizet-e,[50] és mivel a szóban forgó nemzeti szabályozás értelmében ilyen kifizetés történik,[51] a szóban forgó szolgáltatások az EUMSZ 49. cikk értelmében vett „gazdasági tevékenységnek” tekinthetők. Ebből az is következik, hogy nem releváns a jogi jelleg és a szóban forgó szolgáltatásokat nyújtó jogalanyok által létrehozott szolidaritási mechanizmus.[52]

59. Ennél fogva abból indulok ki, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szolgáltatások legalább egy részét „gazdasági tevékenységnek” lehetne tekinteni, ha e szolgáltatásokat ténylegesen *díjazás* ellenében kellene nyújtani, még akkor is, ha e díjazást nem közvetlenül a szolgáltatás igénybe vevői, hanem az állami hatóságok fizetik.

46 Lásd a jelen indítvány 5. lábjegyzetét.

47 Lásd a jelen indítvány 2. pontját.

48 A teljes felsorolásért lásd a jelen indítvány 2. pontjában szereplő hivatkozást.

49 Lásd az 5/1997 törvény 65. cikkének (3) és (4) bekezdését, valamint a 181/2017 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének c) pontját.

50 Lásd a fenti 53. pontot.

51 Lásd a 181/2017 rendelet 22. cikkét.

52 Uo.

60. A teljesség kedvéért meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó szolgáltatások az EUMSZ 51. cikk értelmében vett „közhatalom gyakorlásának” fogalmába tartoznak-e, mivel ez az EUMSZ 49. cikktől való eltérésnek minősül. Habár a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdései kifejezetten nem vonatkoznak az EUMSZ 51. cikk első bekezdésében előírt kivételre, nem zárható ki, hogy e tevékenységek némelyike az e rendelkezés értelmében vett „közhatalom gyakorlásának” fogalmába tartozhat. Úgy tűnik például, hogy a 181/2017 rendelet melléklete tartalmaz bizonyos tevékenységeket, köztük a szociális kezdeményezésű szervezetek által a bírósági határozatoknak az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások keretében történő végrehajtását.

61. A „közhatalom gyakorlásának” fogalmát megszorítóan kell értelmezni, mivel a letelepedés szabadsága alóli kivételről van szó.[53] E kivétel azokra a tevékenységekre korlátozódik, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek.[54] Ezenkívül az nem terjed ki bizonyos, a közhatalom gyakorlásához képest járulékos vagy előkészítő jellegű tevékenységekre,[55] illetve bizonyos olyan tevékenységekre, amelyek gyakorlása – jóllehet a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságokkal való rendszeres és szerves kapcsolattartást, sőt a működésük során akár kötelező együttműködést foglal magában – nem érinti e hatóságok mérlegelési mozgásterét és döntéshozatali jogköreit.[56] Nem terjed ki továbbá bizonyos olyan tevékenységekre, amelyek nem járnak döntéshozatali,[57] végrehajtási[58] vagy kényszerítő jogkörök[59] gyakorlásával.

62. Mindenesetre a Bíróság helyett a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy megvizsgálja az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások révén ilyen szervezetekre bízott tevékenységek konkrét jellegét, és meghatározza, hogy e tevékenységek némelyike a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősül-e. Ha igen, a szóban forgó tevékenységek nem gazdasági jellegűek.

63. Amennyiben a szóban forgó tevékenységek jellegére tekintettel megállapítást nyer, hogy egy adott tevékenység az EUMSZ 49. cikk és a 2014/24 irányelv értelmében vett „gazdasági tevékenységnek” minősül, a következő lépésben azt kell meghatározni, hogy a közbeszerzési szabályok *lex specialisa* – a 2014/24 irányelv – alkalmazandó-e a szóban forgó nemzeti szabályozásra.

53 Lásd e tekintetben: 2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Lásd különösen: 2011. december 1-jei Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-157/09, nem tették közzé, EU:C:2011:794, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Lásd e tekintetben: 1993. július 13-i Thijssen ítélet (C-42/92, EU:C:1993:304, 22. pont); 2006. március 30-i Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet (C-451/03, EU:C:2006:208, 47. pont); 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-438/08, EU:C:2009:651, 36. pont).

56 Lásd e tekintetben: 1974. június 21-i Reyners ítélet (C-2/74, EU:C:1974:68, 51. és 53. pont).

57 Lásd e tekintetben: 1993. július 13-i Thijssen ítélet (C-42/92, EU:C:1993:304, 21. és 22. pont); 2007. november 29-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-393/05, EU:C:2007:722, 36. és 42. pont); 2007. november 29-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-404/05, EU:C:2007:723, 38. és 44. pont); 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-438/08, EU:C:2009:651, 36. és 41. pont).

58 Lásd e tekintetben többek között: 1998. október 29-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-114/97, EU:C:1998:519, 37. pont).

59 Lásd e tekintetben: 2003. szeptember 30-i Anker és társai ítélet (C-47/02, EU:C:2003:516, 61. pont); 2009. október 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-438/08, EU:C:2009:651, 44. pont).

2. A 2014/24 irányelv alkalmazhatóságának feltételeiről

64. A 2014/24 irányelv alkalmazása több feltételtől függ. Egyrészt ugyanis a nemzeti szabályozásban meghatározott eljárásnak a 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „beszerzés” fogalmába kell tartoznia. Másrészt a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodásoknak az ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontjában meghatározott „közbeszerzési szerződés” fogalmába kell tartozniuk. Harmadrészt, e megállapodásoknak el kell érniük vagy meg kell haladniuk az ezen irányelv 4. cikkének d) pontjában előírt értékhatárt. E feltételeket egymást követően fogom megvizsgálni.

a) A „beszerzés” fogalmáról

65. A 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében ezen irányelvet a „beszerzésre” kell alkalmazni, amely többek között a szolgáltatások egy vagy több ajánlatkérő szerv által kiválasztott gazdasági szereplőkkel az említett ajánlatkérő szervek által kötött közbeszerzési szerződés útján történő megvalósítása, illetve megszerzése, függetlenül attól, hogy a szolgáltatás közcélokat szolgál-e.

66. E fogalommeghatározásból az következik, hogy a közbeszerzés többek között egy vagy több gazdasági szereplőnek egy vagy több ajánlatkérő szerv általi *kiválasztását* vonja maga után. Ezzel szemben az, hogy pusztán finanszírozzák a szociális szolgáltatásokat, vagy hogy az ajánlatkérő által korábban meghatározott feltételeknek megfelelő összes gazdasági szereplő számára engedélyt adnak, bármilyen korlátozás vagy kvóta nélkül, nem minősül az ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közbeszerzésnek.[60]

67. A kiválasztás kérdésével a Bíróság először a Falk Pharma ügyben foglalkozott.[61] Ebben a 2004/18 irányelvre vonatkozó ügyben a Bíróság megállapította, hogy az egyetlen, piaci kizárólagosságban részesített gazdasági szereplő megjelölésének hiánya azzal a következménnyel jár, hogy nem szükséges, hogy ezen ajánlatkérő szerv eljárását körülhatárolják oly módon, hogy ezen ajánlatkérő megfeleljen az irányelvben előírt részletes szabályoknak.[62] A Bíróság ezért hangsúlyozta, hogy valamely ajánlat, tehát a nyertes ajánlattevő *kiválasztása* így szervesen összefügg a közbeszerzési szerződések ezen irányelvben foglalt szabályozásával.[63]

68. Ezen ítéletet követően a Bíróság a Tirkkonen ítéletben[64] megállapította, hogy nem lehet szó az ezen irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésről, ha az ajánlatkérő egyetlen olyan odaítélési szempontra sem hivatkozott, amely az elfogadható ajánlatok összehasonlításának és osztályozásának lehetővé tételére irányult.[65] A Bíróság megállapította, hogy az olyan „mezőgazdasági tanácsadó rendszer, amelynek révén valamely közjogi jogalany minden olyan gazdasági szereplőt nyertesnek nyilvánít, amely megfelel az ajánlati felhívásban támasztott alkalmassági követelményeknek, és amely sikeresen teljesíti az említett ajánlati felhívásban

60 Lásd a 2014/24 irányelv (114) preambulumbekezdését.

61 2016. június 2-i ítélet (C-410/14, EU:C:2016:399).

62 Uo., 37. pont.

63 Uo., 38. pont.

64 2018. március 1-i Tirkkonen ítélet (C-9/17, EU:C:2018:142).

65 Ugyanott, 35. pont.

hivatkozott vizsgálatban foglaltakat, még ha egyetlen új gazdasági szereplő felvételére sem kerülhet sor e rendszer korlátozott érvényességi időtartama alatt, nem minősülhet az ezen irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek”. [66]

69. Mindemellett számomra úgy tűnik, hogy a fent hivatkozott Falk Pharma ítéletben és Tirkkonen ítéletben meghatározott kiválasztási kritérium bizonytalan helyzethez vezethet, mivel a tagállamok kizárhatnak bizonyos eljárásokat a 2014/24 irányelv alkalmazása alól azáltal, hogy mellőzik az ezen ítéletekben meghatározott „kiválasztást”. Ahogyan arra néhány kritikus rámutatott – és hajlok arra, hogy egyetértsek velük –, a Bíróság által ezen ítéletekben alkalmazott megszorító megközelítés többek között visszatarthatja a tagállamokat a 2014/24 irányelv alkalmazásától, és veszélyeztetheti az uniós közbeszerzési szabályok tényleges érvényesülését. [67] Ahhoz, hogy e szabályok tényleges érvényesülése meghiúsuljon, az ajánlatkérő szervnek elegendő például egy olyan személyre szabott kikötést belefoglalnia az ajánlati felhívásába, amelyet kizárólag néhány meghatározott gazdasági szereplő tud teljesíteni, és akként rendelkeznie, hogy az e kikötést tiszteletben tartó valamennyi gazdasági szereplőt kiválasztja.

70. Hozzá kell még tenni, hogy ezek az ítéletek elmossák egyrészt a 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett kiválasztási kritérium, másrészt pedig az ugyanezen irányelvben előírt kiválasztási és odaítélési szempontok közötti határvonalat. [68] Első ránézésre kétségbevonhatónak találom, hogy egyetlen elem egyszerre minősülhet a 2014/24 irányelv alkalmazhatósági feltételének, és olyan feltételnek, amelyet az ajánlattevőknek ezen irányelv értelmében teljesíteniük kell. [69] Ennélfogva azt javaslom, hogy a Bíróság ne kövesse ezt az ítélkezési gyakorlatot. Épp ellenkezőleg, a Bíróságnak a „közbeszerzés” fogalmának olyan tágabb meghatározást kellene tulajdonítania, amely magában foglalja a szerződések bizonyos szolgáltatók részére történő odaítélését, míg más szolgáltatók bizonyos időszakra történő kizárását.

71. Ha azonban a Bíróság úgy döntene, hogy követi ezt az ítélkezési gyakorlatot, a jelen ügyben nem világos, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás – a fent hivatkozott ítéletekben foglaltakhoz hasonlóan – rendelkezik-e olyan rendszerről, amelynek keretében az ajánlatkérők „engedélyt” adnak és az érintett szolgáltatások igénybe vevői választanak az ilyen szolgáltatásokat nyújtó jogalanyok közül, vagy a kiválasztás végső soron az ajánlatkérő szervek feladata. [70]

72. Úgy tűnik, hogy a 181/2017 rendelet olyan ajánlati felhívásról rendelkezik, amelyben az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások megkötése céljából minimum pontszámot és a szervezetek kiválasztására vonatkozó szempontokat kell meghatározni; [71] az ajánlatokat az értékelő bizottság vizsgálja meg. [72] A szociális szolgáltatások nyújtására vonatkozóan kötelező erejű megállapodás megkötésére jogosult, nyertes szociális szervezetekre vonatkozó

66 Uo., 41. pont.

67 Lásd: Turudić, M. „Article 76 Principles Of Awarding Contracts” in „European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU”, szerk.: Caranta, R., és Sanchez-Graells, A., 2021, Edward Elgar Publishing Limited, 863. oldal. Lásd még: Sanchez-Graells, A., https://www.howtocrackanut.com/blog/2018/3/5/the-end-of-procurement-as-we-knew-it-cjeu-consolidates-falk-pharma-approach-to-definition-of-procurement-c-917.

68 Lásd különösen a 2014/24 irányelv 58. és 67. cikkét.

69 Lásd analógia útján: Cosmas főtanácsnok Hernández Vidal és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-127/96, C-229/96 és C-74/97, EU:C:1998:426, 80. pont), amelyben abszurd eredményként vagy ördögi körként jellemzi azt az esetet, amelyben az irányelv alkalmazása révén elért eredmény olyan feltétellé válik, amely meghatározza, hogy alkalmazandó-e az irányelv.

70 A 2016. június 2-i Falk Pharma ítéletben (C-410/14, EU:C:2016:399) a választást a betegre, a 2018. március 1-jei Tirkkonen ügyben (C-9/17, EU:C:2018:142) pedig a szóban forgó támogatás kedvezményezettjére hárították.

71 A 181/2017 rendelet 9. cikkének (1) és (2) bekezdése.

72 A 181/2017 rendelet 17. cikke.

határozatot[73] közzéteszik a *Diari Oficial de la Generalitat Valencianában*.[74] Mindazonáltal nem világos számomra, hogy a Falk Pharma ítélet értelmében vett „engedélyben” részesülő nyertes szervezetek száma-e a korlátozott, vagy *valójában* az ajánlatkérők választanak ki korlátozott számú szervezetet. Ezenkívül úgy tűnik, hogy az 5/1997 törvény 64. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt kiválasztási szempontok a kiválasztás fogalmába tartoznak, így a 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „beszerzésnek” minősülnek. Mindenesetre a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a tényleges választást a szóban forgó szolgáltatások igénybe vevőire hárították-e át, vagy azt maguk az ajánlatkérők végezték-e el. A jelen indítványban kifejtett okokból[75] azonban úgy vélem, hogy a 2014/24 irányelv alkalmazhatóságát nem attól kell függővé tenni, hogy a tagállamok hogyan választják ki a nyertes jogalanyokat, hanem a szerződések tárgyától.

73. Mindazonáltal ismételten hangsúlyozom, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások önmagukban a 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett kiválasztás tárgyát képezik-e.

b) A közbeszerzési szerződések jellemzőiről

74. A közbeszerzési szerződés fennállása a 2014/24 irányelv alkalmazhatóságának anyagi jogi feltételét képezi. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontja értelmében a „közbeszerzési szerződés” „egy gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása”.

75. E meghatározás alapján – eltekintve azon egyértelmű követelménytől, hogy az ilyen szerződést írásba kell foglalni, ami a jelen ügyben nyilvánvalóan nem jelent problémát[76]– a közbeszerzési szerződések fő jellemzői a következők: valamely gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által megkötött olyan visszterhes szerződés fennállása, amelynek tárgya szolgáltatásnyújtás.

1) A visszterhes szerződésekről

76. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a közbeszerzési szerződés meghatározása az uniós jog hatálya alá tartozik, és hogy a 2014/24 irányelv hatályának meghatározása szempontjából a meghatározó tényező nem az, hogy a szóban forgó szerződést a nemzeti szabályozás alapján hogyan minősítik, vagy hogy mi a nemzeti jogalkotó, illetve a felek szándéka. A szóban forgó megállapodások minősítésére az ezen irányelvben rögzített szabályok az irányadók.[77] Álláspontom szerint tehát nincs jelentősége annak, hogy az 5/1997 törvény 62. cikkének (1) bekezdése és a 181/2017 rendelet 3. cikkének c) pontja „nem szerződéses jellegűnek” minősíti az összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokat.[78]

73 A 181/2017 rendelet 19. cikke.

74 A 181/2017 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése.

75 Lásd a fenti 69. és 70. pontot.

76 A 181/2017 rendelet 3. cikkének d) pontja és 21. cikkének (1) bekezdése meghatározza a „szociális megállapodások” fogalmát, amely a közigazgatás és a szociális szervezetek közötti megállapodást formába öntő „dokumentumokra” utal.

77 Lásd e tekintetben: 2007. január 18-i Auroux és társai ítélet (C-220/05, EU:C:2007:31, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

78 Lásd e tekintetben: 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-264/03, EU:C:2005:620, 36. pont); 2021. április 22-i Bizottság kontra Ausztria (Még meg nem épített épület bérbeadása) ítélet (C-537/19, EU:C:2021:319, 43. pont).

77. A Bíróság a „visszterhes” kifejezés jelentését illetően már megállapította, hogy az ilyen szerződésben részt vevő egyes felek a szolgáltatás teljesítésére valamely ellenszolgáltatás fejében vállalnak kötelezettséget.[79] Mivel a szolgáltatást az ellenszolgáltatás más formái, mint például a szerződés szerinti szolgáltatás nyújtása során felmerülő költségek megtérítése ellentételezheti,[80] a közbeszerzési szerződés szinallagmatikus jellege szükségszerűen a szerződésben részes felek mindegyike tekintetében jogilag kötelező kötelezettségek létrejöttét vonja maga után, amelyek teljesítésének peresíthetőnek kell lennie. A szerződés szinallagmatikus jellege ezért a közbeszerzési szerződések alapvető jellemzője.[81]

78. A jelen ügyben először is a közbeszerzési szerződés kölcsönös jellegét illetően a 181/2017 rendelet 3. cikkében és 21–26. cikkében szereplő fogalommeghatározásokból az következik, hogy a felek által elfogadható dokumentumok formális megállapodásoknak minősülhetnek. Ezenkívül az 5/1997 törvény 65. cikkének (2) bekezdéséből arra lehet következtetni, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások a szóban forgó szolgáltatást nyújtó jogalanyok számára olyan kötelezettségeket keletkeztetnek, amelyeket konkrétan az említett rendelet IV. és V. címe határoz meg. E törvény 66. cikkének (2) bekezdése és a 181/2017. rendelet 22. cikkének (1) bekezdése rögzíti e jogalanyok díjait és megtérítési mechanizmusait. A 181/2017 rendelet 26. cikke bírósági jogorvoslati rendszerről rendelkezik, a rendelet V. címe pedig tartalmazza a szolgáltatások teljesítésével kapcsolatos kötelezettségek felsorolását. Ezek alapján hajlok arra az álláspontra, hogy az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások szinallagmatikus viszonyt hoznak létre.[82]

79. Másrészt a 181/2017 rendelet 22. cikkének (2) bekezdése a „visszterhesség” fogalmát illetően akként rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szerv legfeljebb a szóban forgó szolgáltatások változó, fix és állandó, a jogalany számára üzleti nyereséget nem tartalmazó költségeit viseli. Habár a szóban forgó szolgáltatások igénybe vevői általában nem fizetnek e szolgáltatások nyújtásáért, azon kivételes esetektől eltekintve, amelyekben előzetesen jóváhagyott díj megfizetésére kötelezhetők,[83] a szóban forgó jogalanyok számára visszatérítik a szolgáltatások költségét. A Bíróság e tekintetben már megállapította, hogy valamely szerződés nem kerülhet ki e fogalom alól pusztán amiatt, hogy a díjazás a szolgáltatás teljesítése során felmerülő költségek megtérítésére korlátozódik. Másképpen megfogalmazva, a pusztán a költségeket fedező díjazás megfelel a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek értelmében vett „visszterhesség” kritériumának.[84] Ebből az következik, hogy a nemzeti bíróság szerepe pusztán az érték rendelkezésre bocsátásának biztosítására, nem pedig az ellenérték megfelelőségének vizsgálatára irányul. A szolgáltatást nyújtó jogalanyok esetében a nyereség hiánya tehát nem releváns a visszterhes jelleg fennállásának megállapítása szempontjából.

79 Lásd e tekintetben: 2018. október 18-i IBA Molecular Italy ítélet (C-606/17, EU:C:2018:843, 28. pont).

80 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint kizárólag visszterhes szerződés minősülhet a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek (lásd: 2010. március 25-i Helmut Müller ítélet [C-451/08, EU:C:2010:168, 47. pont]; 2016. december 21-i Remondis ítélet [C-51/15, EU:C:2016:985, 43. pont]). Bár a 2014/24 irányelv hatályon kívül helyezte a 2004/18 irányelvet, ezt a feltételt mindkét irányelv hasonló módon írja elő. Ez az ítélkezési gyakorlat tehát alkalmazható az új irányelvre.

81 2020. szeptember 10-i Tax-Fin-Lex ítélet (C-367/19, EU:C:2020:685, 25. és 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Lásd e tekintetben: 2010. március 25-i Helmut Müller ítélet (C-451/08, EU:C:2010:168, 60–62. pont).

83 Lásd a 181/2017 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

84 Lásd: 2001. július 12-i Ordine degli Architetti és társai ítélet (C-399/98, EU:C:2001:401, 77. pont); 2007. január 18-i Auroux és társai ítélet (C-220/05, EU:C:2007:31, 45. pont). Érdemes megjegyezni, hogy Trstenjak főtanácsnok az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-159/11, EU:C:2012:303, 32. pont) megállapítja, hogy „az az álláspont képviselhető, hogy a közbeszerzési irányelvek által kitűzött, a piacok valódi verseny előtti megnyitására irányuló célnak csak a »visszterhesség« tágan értelmezett fogalma felel meg”.

80. Ebből az következik, hogy a jelen ügyben a szóban forgó összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokban *quid pro quo* áll fenn, mivel egyrészt a jogalanyok a hatóság által meghatározott feltételek mellett szociális szolgáltatásokat nyújtanak magánszemélyeknek, másrészt pedig e jogalanyok a hatóság által fizetett költségtérítés formájában díjazásban részesülnek. Arra következtetek, hogy a jelen ügyben teljesül a visszterhes szerződés fennállására vonatkozó feltétel.

2) A gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződésről

81. Hangsúlyozandó, hogy a „gazdasági szereplő” és az „ajánlatkérő szerv” fogalma a 2014/24 irányelvben és a közbeszerzési szabályokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatban is igen tág. Álláspontom szerint ez utóbbi fogalom nyilvánvalóan nem tárgya a jelen ügynek, mivel Valencia régió hatóságai kötik az összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokat.[85]

82. Ami a „gazdasági szereplő” 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 10. pontjában meghatározott fogalmát illeti, az kiterjed minden olyan jogalanyra, függetlenül annak természetétől, amely többek között szolgáltatást nyújt a piacon. E meghatározás tükrözi azt az ítélkezési gyakorlatot, amely szerint az uniós közbeszerzési szabályok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy minek minősül a jogalany, mivel a hangsúly inkább azon van, hogy mit tesz.[86]

83. A jelen ügyben a szóban forgó nemzeti jogszabály a „szociális kezdeményezésű szervezetekre” alkalmazandó, amelyek a 181/2017 rendelet 3. cikkének e) pontjában szereplő meghatározás szerint olyan alapítványok, egyesületek, önkéntes szervezetek és egyéb nonprofit szervezetek, amelyek szociális szolgáltatási tevékenységet végeznek. E meghatározás kiterjed az arra vonatkozó különös jogszabályoknak megfelelően nonprofit szervezeteknek minősülő szövetkezetekre is.[87]Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az, hogy az ajánlatkérővel szerződő fél nonprofit egyesület, nem meghatározó.[88]

84. Ennek megfelelően arra a következtetésre jutok, hogy teljesül a valamely gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv közötti szerződésre vonatkozó feltétel.

3) Szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésről

85. A „szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés” feltétele a szerződés tárgyi hatályával kapcsolatos, és a szerződés céljának meghatározását teszi szükségessé.

86. A 181/2017 rendelet 6. cikkének (2) bekezdése meghatározza azokat a szolgáltatásokat, amelyek a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások alapján nyújthatók, és amelyeknek a felsorolását e rendelet melléklete tartalmazza. A fenti 57. pontban foglaltaknak

85 Lásd a 181/2017 rendelet 2. cikkének (1) és (2) bekezdését.

86 Lásd: 2007. november 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-119/06, nem tették közzé, EU:C:2007:729, 37–41. pont); 2009. december 23-i CoNISMa ítélet (C-305/08, EU:C:2009:807, 30. és 45. pont); 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet (C-159/11, EU:C:2012:817, 26. pont). Lásd még: Wahl főtanácsnok Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-113/13, EU:C:2014:291, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Azt, hogy a 181/2017 rendelet kizárja a nyereségorientált szervezeteket a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtásából, a jelen indítvány III.B.3. részében tárgyalom.

88 Lásd a 86. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

megfelelően a kérdést előterjesztő bíróságnak először is meg kell vizsgálnia, hogy e szolgáltatások „gazdasági tevékenységet” foglalnak-e magukban, ennélfogva az alapvető szabadságok és a 2014/24 irányelv hatálya alá tartoznak-e. [89]

87. Az alperes és a spanyol kormány kiemelten hangsúlyozta, hogy a 2014/24 irányelv 1. cikkének (5) bekezdése kifejezetten úgy szól, hogy ez az irányelv nem érinti a tagállamok szociális biztonsági rendszerei megszervezésének módját, és hogy ugyanezen irányelv (6) preambulumbekezdése kimondja, hogy „az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásoknak […] nem szabad ezen irányelv hatálya alá tartozniuk”. Ugyanakkor arra az álláspontra helyezkedem, hogy a jelen ügyben közvetlenül nem kérdőjeleződik meg, hogy a tagállamok szabadon dönthetnek az állami pénzeszközök elosztásáról. Amennyiben valamely hatóság úgy dönt, hogy a 2014/24 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett közbeszerzési eljárást folytat le, és az ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontja értelmében vett közbeszerzési szerződést köt, ez utóbbi ezen irányelv hatálya alá tartozik, így az ezen irányelvben előírt közbeszerzési szabályokat alkalmazni kell.

88. Erre az esetre a 2014/24 irányelv különös rendelkezéseket tartalmaz a szociális szolgáltatásokra és egyéb meghatározott szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyek felsorolását ezen irányelv XIV. melléklete tartalmazza. E lista több CPV-kódot is tartalmaz, amelyek a 2014/24 irányelv 74– 76. cikkében meghatározott egyszerűsített szabályozás hatálya alá tartoznak. E melléklet lábjegyzetében szerepel, hogy a 75300000-9 CPV szerinti kötelező társadalombiztosítási szolgáltatásokra „[nem terjed ki] ezen irányelv hatálya […], amennyiben azokat nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásként szervezik”. [90]

89. A Bíróság rendelkezésére álló információkból nem egyértelmű, hogy a szóban forgó szolgáltatások szerepelnek-e ezen a listán vagy az olyan kötelező társadalombiztosításhoz kötődő szolgáltatások között, amelyeket a tagállamok kizárhatnak a 2014/24 irányelv hatálya alól. A feleknek feltett írásbeli kérdések nem oldották meg ezt a talányt.

90. Ennélfogva arra az álláspontra helyezkedem, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak el kell végeznie a szükséges vizsgálatokat, és össze kell hasonlítania a 181/2017 rendelet mellékletét képező listát a 2014/24 irányelv XIV. mellékletében szereplő listával. [91] Ha a 181/2017 rendelet mellékletében felsorolt szolgáltatások az ezen irányelv XIV. mellékletében szereplő CPV-kódok hatálya alá tartoznak, a felsorolt szolgáltatások – a fent említett kötelező társadalombiztosításhoz kötődő szolgáltatások kivételével – a 2014/24 irányelv 74–76. cikkében meghatározott „egyszerűsített szabályozás” hatálya alá tartoznak. Az alábbi elemzésben feltételezem, hogy a szóban forgó szolgáltatások némelyike e szabályozás hatálya alá tartozik. Az eljárások, a felek és a tárgy meghatározását követően azt a kérdést vizsgálom meg, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások meghaladják-e a 2014/24 irányelvben rögzített értékhatárokat.

89 Lásd a jelen indítvány III.B.1. részét.

90 Az ASADE azt állítja, hogy a szóban forgó szolgáltatások nem tartoznak az irányelv hatálya alól a (6) preambulumbekezdés és a XIV. melléklet alapján kizárt szolgáltatások (75300000-9 CPV-kód) közé, és a Bíróság által feltett kérdésekre adott írásbeli válaszában látszólag arra utal, hogy a szóban forgó szolgáltatások a 85000000-9–85321000-5 CPV-kódok alá tartoznak. Ezt az érvelést a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, amely bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a szóban forgó nemzeti jogszabály értelmezésére.

91 Lásd analógia útján: 2019. március 21-i Falck Rettungsdienste és Falck ítélet (C-465/17 REC, EU:C:2019:234, 37. pont).

c) Az értékhatárokkal kapcsolatos kritériumokról

91. A 2014/24 irányelv XIV. mellékletében felsorolt szociális szolgáltatásokra és egyéb meghatározott szolgáltatásokra vonatkozó, az ugyanezen irányelv 74–76. cikkében meghatározott „egyszerűsített szabályozás” hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre vonatkozó értékhatárt ezen irányelv 4. cikkének d) pontja rögzíti. E rendelkezés úgy szól, hogy a 2014/24 irányelvet azokra a beszerzésekre kell alkalmazni, amelyek becsült értéke eléri vagy meghaladja a 750.000 EUR-t. [92]

92. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24 irányelv (114) preambulumbekezdése értelmében bizonyos szolgáltatástípusok, többek között bizonyos szociális szolgáltatások, korlátozott határokon átnyúló vonatkozással rendelkeznek, így olyan különös szabályozás hatálya alá tartoznak, amelynek értékhatára meghaladja az egyéb szolgáltatásokra vonatkozó értékhatárt. [93]

93. A 2014/24 irányelvben előírt szabályok tehát nem alkalmazandók azokra a beszerzésekre, amelyeknek az értéke nem éri el az ezen irányelv 4. cikkének d) pontjában meghatározott értékhatárt. [94] Az ilyen beszerzéseknek azonban tiszteletben kell tartaniuk a szabad mozgás szabályait, valamint az egyenlő bánásmódnak, a kölcsönös elismerésnek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az elvét. [95]

94. A jelen ügyben úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem szolgál semmilyen információval az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szolgáltatások gazdasági értékére vonatkozóan. Mivel a 2014/24 irányelv 4. cikkének d) pontjában szereplő értékhatár jelentős, nem zárható ki, hogy bizonyos esetekben az érték meghaladja ezt az értékhatárt; míg más esetekben ezen értékhatár alatt maradhat. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások teljesítik-e a 2014/24 irányelv e feltételét.

95. Amennyiben a 2014/24 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének, 2. cikke (1) bekezdése 5. pontjának és 4. cikke d) pontjának fent említett valamennyi feltétele teljesül, a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások ezen irányelv hatálya alá tartoznak. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseire válaszolva konkrétan úgy vélem, hogy pusztán az, hogy e megállapodások a szolidaritás elvén alapulnak, nem jelenti azt, hogy ez utóbbiakat ki kell zárni a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontja értelmében vett közbeszerzési szerződés fogalmából. Egyébiránt az, hogy a szóban forgó szolgáltatásokat a hatóságok megtérítik, hogy nem járnak nyereséggel az e szolgáltatásokat nyújtó jogalanyok számára, vagy hogy azokat ingyenesen nyújtják az igénybe vevőknek, nem releváns annak meghatározása szempontjából, hogy fennáll-e ilyen közbeszerzési szerződés. Mindazonáltal, ami az 1. cikk beszerzésekre vonatkozó (2) bekezdésében és a 4. cikk határértékre vonatkozóan előírt feltételekkel kapcsolatos d) pontjában szereplő feltételeket illeti, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az eljárás és a szerződések értéke megfelel-e az előírt feltételeknek.

92 A rendelkezés rögzíti, hogy a hozzáadottérték-adó (héa) nélküli értékről van szó.

93 Ugyanakkor rámutatok arra, hogy bizonyos szerződések határokon átnyúló vonatkozással rendelkezhetnek még akkor is, ha értékük a fent említett értékhatár alatt van, például ha a közbeszerzési eljárás az Unió más tagállamainak határaihoz közeli területeken folyik (lásd ebben az értelemben: 2008. május 15-i SECAP és Santorso ítélet (C-147/06 és C-148/06, EU:C:2008:277, 31. pont); 2015. november 17-i RegioPost ítélet (C-115/14, EU:C:2015:760, 51. pont). Úgy tűnik, ez a kiterjesztés a jelen ügyben nem alkalmazható.

94 Lásd analógia útján: 2016. július 7-i Sá Machado & Filhos végzés (C-214/15, nem tették közzé, EU:C:2016:548, 29. pont).

95 Lásd e tekintetben a 2014/24 irányelv (1) preambulumbekezdését.

96. A fentiek alapján most áttérek a kérdés lényegére: kizárhatók-e a nyereségorientált szervezetek a 2014/24 irányelv különös rendelkezései alapján a közbeszerzési szerződések megkötéséből?

3. A fenntartott szerződésekről és a 2014/24 irányelv szerinti egyszerűsített szabályozásról

97. A kérdést előterjesztő bíróság – feltételezve, hogy legalábbis az alapügyben szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások némelyike a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozik – arra keresi a választ, hogy az e megállapodásokat érintő „egyszerűsített szabályozás" lehetővé teszi-e a tagállamok számára, hogy az ilyen megállapodások megkötésének bármely lehetőségéből kizárják a nyereségorientált szervezeteket.

98. Egyrészt a 2014/24 irányelv konkrét rendelkezései nem határozzák meg, hogy a szociális szolgáltatások területén a közbeszerzési szerződéseket a nonprofit szervezetek számára kell-e fenntartani. A 2014/24 irányelv 20. cikke és 77. cikkének (1) bekezdése azonban kifejezetten lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy meghatározzák azokat a szervezettípusokat, amelyek részt vehetnek az egyes szociális szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban.[96] A szociális szolgáltatásokra vonatkozó, a 74. cikkben szereplő, a 2014/24 irányelv 20. cikkének és 77. cikke (1) bekezdésének hatálya alá nem tartozó közbeszerzési szerződések az ezen irányelv 74–76. cikkében szereplő egyszerűsített szabályozás hatálya alá tartoznak, amit álláspontom szerint másodlagosan meg kell vizsgálni.

a) A fenntartott szerződésekről

99. Mivel a 2014/24 irányelv 20. cikke és 77. cikkének (1) bekezdése az ezen irányelvben meghatározott általános szabályoktól való eltérésnek minősül, úgy vélem, hogy e rendelkezések hatályát megszorítóan kell értelmezni. Ez konkrétan azt jelenti, hogy e rendelkezések kimerítően felsorolják azokat az eseteket, amelyek a fenntartott szerződések tárgyát képezhetik.

1) A 2014/24 irányelv 20. cikke szerinti fenntartott szerződésekről

100. A 2014/24 irányelv 20. cikke két alternatív esettel foglalkozik: i. az ajánlatkérő szervek szerződéseket tarthatnak fenn védett műhelyek és olyan gazdasági szereplők számára, akiknek fő célja a fogyatékossággal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja, vagy ii. úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni.[97]

101. Habár a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy e rendelkezés alkalmazható-e a szóban forgó szolgáltatásokra, úgy vélem, hogy a jelen ügyben e rendelkezés alkalmazása nem zárható ki. A 181/2017 rendelet mellékletének IV. szakasza ugyanis magában foglalja a „funkcionális sokféleséggel" jellemzett személyeket, és e melléklet 2. pontja konkrétan e személyek társadalmi integrációjával foglalkozik. Amennyiben tehát a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások ilyen címzetteknek nyújtott szolgáltatásokra vonatkoznak, a 2014/24 irányelv 20. cikke alkalmazható.

[96] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az irányelv alkalmazásában kizárólag az irányelvben kifejezetten említett kivételek megengedettek (lásd: 2007. január 18-i Auroux és társai ítélet, C-220/05, EU:C:2007:31, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[97] Az említett 20. cikk alapján fenntartott szerződések keletkezéstörténetét illetően lásd: Tanchev főtanácsnok Conacee ügyre vonatkozó indítványa (C-598/19, EU:C:2021:349, 60. pont).

102. E cikk lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára – de nem kötelezi őket arra –, hogy a szerződéseket olyan műhelyek és gazdasági szereplők számára tartsák fenn, amelyek szociális kezdeményezéssel foglalkoznak, vagy hogy e szerződéseket védett munkahely-teremtési programok keretében teljesítsék. A Bíróság nemrégiben a Conacee ítéletben [98] vizsgálta meg azt a kérdést, hogy a tagállamok e rendelkezés értelmében előírhatnak-e olyan további korlátozásokat, amelyek szűkítik a részvételre jogosultak körét, és ily módon fenntarthatnak-e beszerzéseket.

103. A Bíróság az említett ügyben rámutatott arra, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikke (1) bekezdésének szövegéből és az általa követett célkitűzésekből kitűnik, hogy az nem sorolja fel kimerítő jelleggel azokat a feltételeket, amelyek mellett az ajánlatkérő szerv korlátozhatja az olyan gazdasági szereplők típusát, amelyekkel fenntartott szerződést köthet. Ezen irányelv inkább a tagállamokra bízza az e feltételeket meghatározó további kritériumok elfogadását, ha e további kritériumok hozzájárulnak a 2014/24 irányelv 20. cikke által követett szociál- és foglalkoztatáspolitikai célok biztosításához. A Bíróság – Tanchev főtanácsnok azon álláspontját követve, amelynek értelmében az e rendelkezés szerinti követelmények minimumkövetelményeknek minősülnek – [99] megállapította, hogy a tagállamok szabadon leszűkíthetik a részvételre jogosultak körét a 2014/24 irányelv 20. cikke szerinti fenntartott szerződések alkalmazása esetén. [100]

104. A fentiekből az következik, hogy a tagállamok annyiban alkalmazhatnak ilyen kritériumokat – mint például a nyereségorientált szervezetek kizárásának a nemzeti jogszabályokban előírt kritériuma –, amennyiben az ilyen kizárás „hozzájárul az e rendelkezés által követett szociál- és foglalkoztatáspolitikai célok biztosításához”. [101] Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a jelen ügyben a nemzeti jogalkotó semmilyen információval nem szolgált az ilyen kizárás okait illetően a Bíróság számára. Azzal lehet érvelni, hogy a nonprofit szervezetek a nyereségorientált szervezetekét meghaladó szociális dimenzióval rendelkeznek, ezért alkalmasabbak e célok elérésére. Ezzel szemben előadható, hogy a nyereségorientált szervezetek alacsony költséggel nyújthatnak magas színvonalú szolgáltatásokat, ennélfogva képesek e célok elérésére. Ennek alapján kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a szóban forgó kizárás hozzájárul-e a „szociál- és foglalkoztatáspolitikai célok […] biztosításához”.

105. Ezen a ponton hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikkének (1) bekezdésében rögzített lehetőségnek két korlátja van.

106. Egyrészt ezen irányelv 20. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy amikor élnek az említett 20. cikkben biztosított lehetőséggel, kifejezetten hivatkozzanak erre a cikkre az eljárást megindító felhívásban; ennek hiányában az ilyen szerződések nem fenntarthatók. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e követelmény teljesül-e.

107. Másrészt, a tagállamoknak, amikor e lehetőséggel élnek, tiszteletben kell tartaniuk többek között a letelepedés szabadságát, valamint az ebből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód és az arányosság elve. [102] Ami az alapügyben szóban forgó azon szociális szolgáltatásokat illeti, amelyeknek az igénybe vevői funkcionálisan sokféle személyek, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a nemzeti szabályozásban előírt feltételek szükségesek és alkalmasak-e e személyek beilleszkedésének biztosítására, amint azt a 2014/24 irányelv

98 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810).

99 Tanchev főtanácsnok Conacee ügyre vonatkozó indítványa (C-598/19, EU:C:2021:349, 40. pont).

100 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 24-28. pont).

101 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 28. pont).

102 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

20. cikkének (1) bekezdése megköveteli. Egyébiránt érdemes megjegyezni, hogy a Bíróság már megállapította, hogy az egyenlőség elve lényegében nem sérül, amikor a tagállamok az önkéntes szervezetekre korlátozzák a fenntartott szerződéseket.[103]

2) A szerződés 2014/24 irányelv 77. cikke alapján történő fenntartásáról

108. A 2014/24 irányelv 77. cikkének (1) bekezdése bizonyos meghatározott szociális szolgáltatásokra alkalmazandó. Bár lehetségesnek tűnik, hogy a 181/2017 rendelet mellékletében említett egyes szolgáltatások a 77. cikk hatálya alá tartoznak, számomra egyértelmű, hogy sem a szóban forgó szervezetek, sem pedig a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások nem felelnek meg a 2014/24 irányelv 77. cikkének (2) és (3) bekezdésében meghatározott feltételeknek.

109. Ezen irányelv 77. cikkének szövege és általános rendszere nem szolgál sok értelmezési támponttal.[104] A 2014/24 irányelv (118) preambulumbekezdése ugyanakkor részletezi az ezen irányelv 77. cikke alapján meghatározott jogalanyok számára fenntartható beszerzési eljárások célját. E preambulumbekezdés úgy szól, hogy a közszolgáltatások folyamatosságának a biztosítása érdekében ezen irányelv keretében lehetővé kell tenni, hogy a bizonyos szociális szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásokban való részvétel az olyan szervezetek számára legyen fenntartva, amelyek munkavállalói részesedésen vagy a munkavállalóknak az irányításukban való aktív részvételén alapulnak, és a szövetkezetek számára. A tagállamok tehát a résztvevők körét olyan szervezetekre szűkíthetik, amelyek részt vesznek e szolgáltatások végső felhasználók számára történő nyújtásában. E magyarázatokból az következik, hogy a 2014/24 irányelv 77. cikke szerinti közbeszerzési eljárások pusztán az egyszerűsített szabályozás hatálya alá tartozó közbeszerzések alhalmazának minősülnek, így az e rendelkezésben rögzített feltételeket megszorítóan kell értelmezni.[105]

110. Először is, ezen irányelv 77. cikkének (2) bekezdése négy kumulatív feltételt sorol fel. Az első három a szolgáltatásokat nyújtó jogalanyok irányítására vonatkozik, míg a negyedik az egymást követő ismétlődő szerződésekkel kapcsolatos korlátozással foglalkozik. A jelen ügyben a szóban forgó nemzeti szabályozást illetően e feltételek közül a harmadik és a negyedik tűnik kihívást jelentőnek. Egyrészt ugyanis úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem olyan jogalanyokra vonatkozik, amelyek gazdasági irányítása magában foglalja a munkavállalói részesedés vagy a munkavállalók irányításban való részvételének elvét.[106] Így igen valószínűtlen, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokban részt vevő jogalanyok

[103] A Bíróság a 2004/18 irányelvet illetően megállapította, hogy amennyiben az egészségügyi szállítási közbeszerzési szerződések szerepelhetnek az ezen irányelv II. B. mellékletének hatálya alá tartozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések között, és ennélfogva nem tartoznak az irányelv valamennyi rendelkezésének hatálya alá, e szerződések az egyenlő bánásmód elvének megsértése nélkül fenntarthatók az önkéntes szervezetek számára is (2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” és társai ítélet, C-113/13, EU:C:2014:2440, 59. pont).

[104] A 77. cikk jogalkotási előzményei nem sok támpontot adnak annak értelmezésére vonatkozóan, mivel e rendelkezés eredetileg nem szerepelt a Bizottság jogalkotási javaslatában (lásd „a közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat / COM/2011/0896 végleges – 2011/0438 [COD]”), és azt a jogalkotási eljárás későbbi szakaszában tették hozzá (lásd a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/…/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására tekintettel első olvasatban 2014. január 15-én elfogadott európai parlamenti álláspontot [EP-PE_TC1-COD(2011)0438]).

[105] Egyes szerzők szerint ezt a rendelkezést az Egyesült Királyság sajátos szükségleteinek figyelembevétele érdekében vezették be. Kizárólag az egyszerűsített szabályozás egy adott alhalmazára alkalmazandó (lásd: a fenti 67. pontban hivatkozott Turudić, 867. oldal és az e szerző által idézett szakirodalom). E megközelítést megerősíti a 2014/24 irányelv (118) preambulumbekezdésének utolsó két mondata, amiből az következik, hogy az egyszerűsített szabályozás hatálya alá tartozó egyes szolgáltatások az ezen irányelv 77. cikkében előírt szabályozás hatálya alá tartozhatnak.

[106] Ahogyan azt a norvég kormány kifejtette, a 2014/24 irányelv 77. cikke szerződéseknek a korábban a közszférában foglalkoztatott személyek által bizonyos újonnan alapított társaságok számára történő fenntartásának lehetőségével foglalkozik. Nem korlátozódik a nonprofit szervezetekre, hanem a kereskedelmi jogalanyokra is kiterjed.

megfeleljenek a 2014/24 irányelv 77. cikke (2) bekezdésének c) pontjában előírt feltételnek. Másrészt a szóban forgó nemzeti szabályozás vizsgálata során nem találtam a 2014/24 irányelv 77. cikke (2) bekezdésének d) pontjában szereplőhöz hasonló „ismétlési tilalomra” vonatkozó kikötést. Épp ellenkezőleg, úgy tűnik, hogy a 181/2017 rendelet 23. cikkének utolsó mondata még az e cikkben előírt tízéves meghosszabbítást követően is lehetővé teszi a szerződés meghosszabbítását. Ennélfogva úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem felel meg a 2014/24 irányelv 77. cikkének (2) bekezdésében szereplő kritériumoknak.

111. A szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások a 2014/24 irányelv 77. cikkének (3) bekezdésében előírt feltételnek sem felelnek meg, amely szerint a szerződés maximális időtartama nem haladhatja meg a három évet. A 181/2017 rendelet 23. cikke értelmében ilyen megállapodás legfeljebb 4 évre köthető, és adott esetben legfeljebb tíz évre hosszabbítható meg (azzal, hogy közvetlenül ezt követően további megállapodás köthető).

112. A fentiek tükrében arra a következtetésre jutottam, hogy a 2014/24 irányelv 77. cikke a jelen ügyre nem alkalmazható.

113. Abból az elvből indulok ki, hogy a 2014/24 irányelv hatálya alá tartozó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások esetében – az irányelv 20. cikkének hatálya alá tartozó megállapodások kivételével – e megállapodások többi részének meg kell felelnie az ezen irányelv 75. és 76. cikkében előírt egyszerűsített szabályozás kritériumainak.

b) A 2014/24 irányelv 75. és 76. cikkében szereplő szabályokról

114. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a hatóságok kizárólag nonprofit magánjogi jogalanyokkal köthetnek-e összehangolt fellépésre irányuló olyan megállapodásokat, amelyek alapján e hatóságok a szóban forgó jogalanyokra bíznak bizonyos, a 2014/24 irányelv 74. cikkében említett szociális szolgáltatásokat. E kérdés megválaszolásához rátérek az ezen irányelv 75. és 76. cikkében szereplő szabályokra, amelyek többek között a tájékoztatók és hirdetmények közzétételére vonatkozó kötelezettséggel, illetve az egyenlőség elvével foglalkoznak.

115. Először is, a 2014/24 irányelvnek a tájékoztatók és hirdetmények közzétételére vonatkozó 75. cikke értelmében az ajánlatkérő szerv eljárást megindító hirdetmény vagy előzetes tájékoztató révén köteles tájékoztatni az Európai Unió Kiadóhivatalát[107] a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló szándékáról. A 2014/24 irányelv 74. cikke a szociális szolgáltatásokra és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló, az irányelv 4. cikkének d) pontjában említett értékhatárnak megfelelő vagy azt meghaladó értékű közbeszerzési szerződésekre vonatkozóan különös közbeszerzési szabályozást vezet be. Ezen irányelv 75. cikke pedig arra helyezi a hangsúlyt, hogy a hatóságoknak továbbra is be kell tartaniuk az e közbeszerzési szerződésekre vonatkozó hirdetmény közzétételének szabályait. Ezáltal e követelmény – az irányelv 2. cikkében és 76. cikkének (1) bekezdésében foglaltak szerint – az átláthatóság elve kifejeződésének minősül.

116. A jelen ügyben a 181/2017 rendelet 13. cikkének (2) bekezdése szerint a eljárást megindító releváns hirdetményeket közzéteszik a *Diari Oficial de la Generalitat Valencianában* (a Valencia autonóm közösség hivatalos lapja). Álláspontom szerint azonban az eljárást megindító hirdetményeket illetően a közzétételnek a Valencia autonóm közösségre korlátozódó e formája nem elegendő ahhoz, hogy megfeleljen a 2014/24 irányelv 75. cikkének (1) bekezdésében szereplő

[107] Lásd a 2014/24 irányelv 48–51. cikkét.

követelményeknek, amely rendelkezés kifejezetten az ezen irányelv 51. cikkében előírt eljárásra utal, ha az ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy eljárást megindító hirdetményt tesz közzé. Következésképpen úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem felel meg a 2014/24 irányelv 75. cikkének (1) bekezdésében előírt átláthatósági szabályoknak.

117. Másrészt ezen irányelv 76. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak még az egyszerűsített szabályozás keretében is tiszteletben kell tartaniuk többek között a gazdasági szereplők egyenlőségének elvét. Emlékeztetni kell arra, hogy a 2014/24 irányelv célja a letelepedés szabadságának, valamint az alapvető szabadságokból eredő olyan elveknek, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének a biztosítása. [108]

118. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy összeegyeztethető-e ezekkel az elvekkel az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi, hogy a 181/2017 rendeleten alapuló, összehangolt fellépésre irányuló megállapodás alapján a nyereségorientált szervezeteket *de facto* kizárják bizonyos szociális szolgáltatások nyújtásából. [109]

119. Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód elve azt követeli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható. [110] A helyzetek hasonló jellegét főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó uniós jogi aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni. [111]

120. Ily módon a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell meghatároznia, hogy a 181/2017 rendelet 3. cikkének e) pontjában meghatározott „szociális kezdeményezésű szervezetek” a 2014/24 irányelv 74–76. cikke szerinti egyszerűsített szabályozás által követett célt illetően ugyanabban a helyzetben vannak-e, mint a nyereségorientált szervezetek. [112]

121. Ezen irányelv (114) preambulumbekezdése az említett célokat illetően részletezi, hogy a konkrétan bizonyos szociális szolgáltatásokra vonatkozó egyszerűsített szabályozást e szolgáltatások kulturális hátterére és érzékenységére tekintettel kell meghatározni. A 2014/24 irányelv 1. cikke (5) bekezdésének szövegét figyelembe véve tehát a tagállamok részére széles mérlegelési mozgásteret kell biztosítani arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatókat az általuk legmegfelelőbbnek tartott módon válasszák ki. E preambulumbekezdés ezt kiegészíti az egyszerűsítésnek, valamint az ajánlatkérő szervekre és a gazdasági szereplőkre háruló adminisztratív terhek enyhítésének céljával.

122. Álláspontom szerint ezt a preambulumbekezdést a 2014/24 irányelv 76. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni, amely a szolgáltatások magas minőségére, folyamatosságára, hozzáférhetőségére, megfizethetőségére, elérhetőségére és átfogóságára, valamint az igénybe vevők különböző kategóriái sajátos igényeire utal. Ennélfogva úgy tűnik, hogy a szóban forgó szociális szolgáltatások sajátos jellege indokolja az egyszerűsített szabályozás

[108] A 2014/24 irányelv (1) preambulumbekezdése. Lásd még: 2019. október 3-i Irgita ítélet (C-285/18, EU:C:2019:829, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[109] Lásd a fenti 83. pontot.

[110] Lásd többek között: 2004. december 14-i Swedish Match ítélet (C-210/03, EU:C:2004:802, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[111] Lásd többek között: 2011. március 1-jei Association belge des Consommateurs Test-Achats és társai ítélet (C-236/09, EU:C:2011:100, 29. pont).

[112] Lásd analógia útján: 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 38. pont).

fennállását. Ennek megfelelően számomra úgy tűnik, hogy a jogalanyok két kategóriája által nyújtott, szóban forgó szociális szolgáltatások jellegének kell a releváns kritériumnak minősülnie.[113]

123. A jelen ügyben az alperes és a spanyol kormány nem fejtette ki, hogy a nyereségorientált szervezetek miért vannak automatikusan kizárva a 181/2017 rendelet hatálya alól. Habár azzal lehet érvelni, hogy a 181/2017 rendelet 3. cikkének e) pontjában meghatározott „szociális kezdeményezésű szervezetek" és a nyereségorientált szervezetek jogi természete és működése különböző, a jogalanyok két kategóriája arra is felszólítható, hogy hasonló szociális szolgáltatásokat nyújtson, és hasonló költségek mellett azonos színvonalú szolgáltatásokat nyújtson. Ebből az következik, hogy a – kérdést előterjesztő bíróság által tett megállapításoktól függően – a szervezetek e két kategóriája a 2014/24 irányelv 74–76. cikkében előírt szabályozás céljára tekintettel összehasonlítható helyzetben lehet.

124. Egyébiránt az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ami az arányosság elvét illeti, amely az uniós jog általános jogelve, a tagállamok által a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek végrehajtása keretében elfogadott szabályok nem léphetik túl az ugyanezen irányelv céljainak eléréséhez szükséges mértéket.[114] E tekintetben számomra nyilvánvalónak tűnik, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatát nem lehet úgy értelmezni, hogy az lehetővé teszi egyes jogalanyok kizárását az egyszerűsített szabályozás alkalmazásából pusztán amiatt, hogy nyereségszerzésre törekszenek.[115]

125. Közelebbről, nem látom be, hogy a nyereségorientált szervezeteknek a nemzeti szabályozás hatálya alóli automatikus kizárása mennyiben biztosítaná a szóban forgó szolgáltatások megfelelő nyújtását, és egyszerűsítené, valamint enyhítené a 2014/24 irányelv (114) preambulumbekezdésében említett adminisztratív terhet. Egyébiránt úgy tűnik, hogy az ilyen automatikus kizárás – a 2014/24 irányelv 76. cikkének (2) bekezdésének előírásával ellentétben – nem járul hozzá az említett szolgáltatások minőségéhez, folyamatosságához, megfizethetőségéhez, elérhetőségéhez és átfogóságához. Az egyszerűsített szabályozás végrehajtása során helyénvalóbbnak tűnik inkább a költséghatékony, minőségi szociális szolgáltatások nyújtására való alkalmasságra, mintsem az e szolgáltatásokat nyújtó jogalany jellegére összpontosítani.[116]

126. Álláspontom szerint tehát elképzelhetetlen, hogy az ilyen kizárás igazolható vagy arányos legyen; az tehát ellentétes az egyenlő bánásmód elvével.

4. A letelepedés szabadságáról

127. Ha a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások nem tartoznak a 2014/24 irányelv hatálya alá,[117] aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladatát képezi, ez nem jelenti azt, hogy e megállapodások szükségszerűen ki vannak zárva az uniós jog hatálya alól. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a szóban forgó, összehangolt

113 Az alperes maga is jelentős súlyt tulajdonít ennek a szempontnak, amikor rámutat arra, hogy a 2014/24 irányelv a személyek számára nyújtott szolgáltatások sajátos jellemzőinek figyelembevételére irányul (lásd az alperes észrevételeinek 17. pontját).

114 Lásd e tekintetben: 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 42–44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd analógia útján: 2017. november 23-i Di Maura ítélet (C-246/16, EU:C:2017:887, 25. pont); 2012. április 26-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-508/10, EU:C:2012:243, 75. pont).

115 Lásd e tekintetben: 2021. október 6-i Conacee ítélet (C-598/19, EU:C:2021:810, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

116 Lásd a fenti 122. pontot.

117 Például, ha a közbeszerzés értéke nem éri el a 2014/24 irányelv 4. cikkének d) pontjában előírt értékhatárt, arra nem vonatkoznak ezen irányelv rendelkezései.

fellépésre irányuló megállapodásokra vonatkoznak az uniós jog alapvető szabályai és általános elvei, különösen az egyenlő bánásmód elve és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettség, amennyiben ezek a megállapodások egyértelmű határon átnyúló érdeket képviselnek.[118] Ezenkívül – e rendelkezésre is figyelemmel – ezeket az alapvető szabadságokat és elveket az érdekelt gazdasági szereplők közötti választás hiányában kell alkalmazni. A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy a 2014/24 irányelvtől eltérően a letelepedés szabadsága és az egyenlő bánásmód elve választási lehetőség hiányában eltérő engedélyezési rendszerekre is alkalmazandó.[119]

128. A fentieknek megfelelően a jelen ügyben – mivel a Bíróság nem rendelkezik információval a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások értékére vonatkozóan – feltételezem, hogy bizonyos esetekben e szerződések értéke meghaladja a 2014/24 irányelv 4. cikkének d) pontjában meghatározott értékhatárt, míg más esetekben alacsonyabb is lehet ezen értékhatárnál,[120] amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.[121] Emlékeztetek arra, hogy az utóbbi ügyekben a Bíróság már megállapította, hogy a „rendkívül csekély gazdasági tét" miatt észszerűen feltételezhető, hogy egy, a szerződés odaítélésének helyétől eltérő tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás ne érdeklődjön a szóban forgó szerződés iránt, így az elsődleges uniós jogban foglalt szabályok alkalmazása nem indokolt.[122]

129. Mivel tehát a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások tárgyát képező szociális szolgáltatások gazdasági tevékenységből állnak, és határokon átnyúló dimenzióval bírnak, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlati felhívás megfelelő közzétételének hiánya és a nyereségorientált szervezetek *de facto* kizárása a letelepedés EUMSZ 49. cikk értelmében vett szabadsága korlátozásának, valamint az abból eredő egyenlő bánásmód és átláthatóság elve megsértésének minősül-e.[123]

130. Először is, a Bíróság a letelepedés szabadságát és az egyenlő bánásmód elvét illetően már megállapította, hogy az a követelmény, miszerint a gazdasági tevékenységet folytatni kívánó gazdasági szereplőknek meghatározott jogi formában kell működniük, az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadsága korlátozásának minősül. Az ilyen követelmény ugyanis megakadályozza a származási tagállamban és más jogi formában működő gazdasági szereplőket abban, hogy másodlagos telephelyet létesítsenek a fogadó tagállamban.[124]

118 Lásd e tekintetben: 2008. május 15-i SECAP és Santorso ítélet (C-147/06 és C-148/06, EU:C:2008:277, 20. és 21. pont); 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" és társai ítélet (C-113/13, EU:C:2014:2440, 45. és 46. pont); 2014. december 18-i Generali-Providencia Biztosító ítélet (C-470/13, EU:C:2014:2469, 32. pont); 2015. április 16-i Enterprise Focused Solutions ítélet (C-278/14, EU:C:2015:228, 16. pont).

119 Lásd: 2012. február 16-i Costa és Cifone ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80, 70-73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

120 Lásd a fenti 94. pontot.

121 Ellentétben ugyanis azokkal az ügyekkel, amelyekben a Bíróság az ügyet elfogadhatatlannak nyilvánította, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem terjesztett elő olyan bizonyítékot, amely a Bíróság számára a határokon átnyúló vonatkozás fennállására vonatkozó információkat szolgáltatott volna (lásd többek között: 2016. október 6-i Tecnoedi Costruzioni ítélet, C-318/15, EU:C:2016:747), a jelen ügyben az alapeljárás megsemmisítés iránti keresetre vonatkozik, ami azt jelenti, hogy a 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874) 51. pontját kell alkalmazni (lásd a fenti 38. pontot). Ennélfogva vélelmezni kell az ilyen érdek fennállását.

122 Lásd e tekintetben: 2005. július 21-i Coname ítélet (C-231/03, EU:C:2005:487, 20. pont).

123 A Bíróság a 2014. december 11-i Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" és társai ítéletben (C-113/13, EU:C:2014:2440, 50. pont) megállapította, hogy az átláthatóság és az egyenlő bánásmód általános elvei az EUMSZ 49. cikkből és EUMSZ 56. cikkből következnek.

124 Lásd e tekintetben: 1984. július 12-i Klopp ítélet (107/83, EU:C:1984:270, 19. pont); 1988. július 7-i Stanton és L'Étoile 1905 ítélet (143/87, EU:C:1988:378, 11. pont); 2004. április 29-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-171/02, EU:C:2004:270, 42. pont); 2010. szeptember 9-i Engelmann ítélet (C-64/08, EU:C:2010:506, 28. pont).

131. Mivel azonban e korlátozás nem jár állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel, az uniós jog szempontjából jogszerűnek elismert bármely célkitűzést is követhet. E tekintetben úgy hiszem, hogy a jelen indítvány 122–125. pontjában a nemzeti szabályozás igazolásával és arányosságával kapcsolatban kifejtett megfontolások megfelelően alkalmazandók. Mivel a spanyol hatóságok nem igazolták a nyereségorientált szervezeteknek a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodásokból való kizárását, a nemzeti szabályozás ellentétesnek tűnik a letelepedés szabadságával és az egyenlő bánásmód elvével. Mindenesetre a nyereségorientált szervezeteknek a nemzeti szabályozás hatálya alóli automatikus kizárása nem tűnik megfelelőnek, mivel az nem a nyújtott szolgáltatások jellegére és minőségére, hanem a jogalany jogi formájára összpontosít. Mindemellett a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy a nemzeti szabályozás az uniós jog által elismert jogszerű célt követ-e, és adott esetben annak értékelése, hogy e szabályozás megfelel-e az arányosság elvének.

132. Másodszor, az EUMSZ 49. cikkből eredő átláthatósági kötelezettséget illetően meg kell jegyezni, hogy a 2014/24 irányelvből eredő sajátos követelményekkel ellentétben e kötelezettség értelmében nem kell ajánlati felhívást közzétenni az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*. Ezzel szemben e kötelezettség arra korlátozódik, hogy egyrészt a versenyeztetés előtti megnyitásnak, másrészt a közbeszerzési eljárás pártatlansága felülvizsgálatának biztosítása érdekében megfelelő mértékű nyilvánosságot követeljenek meg. [125]

133. Mivel a jelen ügyben a Valenciana autonóm közösség hivatalos lapja a *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, amely így a közbeszerzések területén az általános közzétételi mód, számomra úgy tűnik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás megfelel a fent említett közzétételi kritériumoknak.

134. Amennyiben a 2014/24 irányelv alkalmazási feltételei teljesülnek, úgy vélem, hogy ezen irányelv 74–76. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi valamely hatóság számára, hogy az uniós jog által előírt eljárási követelmények tiszteletben tartása nélkül olyan közbeszerzési szerződést kössön, amelynek értelmében e hatóság kizárólag nonprofit szervezetekre bízza bizonyos szociális szolgáltatások nyújtását az e jogalanyok részéről felmerülő költségek megtérítése mellett, feltéve hogy e jogi aktus megfelel az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia. A 2014/24 irányelv 75. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az eljárást megindító hirdetményeket csak a regionális hivatalos lapban kell közzétenni.

135. Azokat a szolgáltatásokat illetően, amelyek becsült értéke alacsonyabb a 2014/24 irányelv 4. cikkének d) pontjában előírt értékhatárnál, és azon eljárásokat illetően, amelyek nem járnak az ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdése értelmében vett választással, a letelepedésnek az EUMSZ 49. cikkben biztosított szabadságát úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az ilyen nemzeti szabályozás, amennyiben e jogszabályi intézkedés az uniós jog által elismert jogszerű célt követ, és tiszteletben tartja az egyenlő bánásmód és az arányosság elvét, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia.

[125] Lásd többek között: 2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet (C-324/07, EU:C:2008:621, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

C. A harmadik kérdésről

136. Az első két kérdésre adott nemleges válasz esetén a kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, a 2014/24 irányelv 76. cikkét és a szolgáltatási irányelv 15. cikkének (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely olyan kiválasztási kritériumot ír elő a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodás megkötéséhez, amely szerint az ajánlatkérő szervek jelentőséget tulajdoníthatnak annak, hogy a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtására potenciálisan ajánlatot tevők azon a helyen legyenek letelepedve, ahol e szolgáltatásokat nyújtják.

137. E kérdés megválaszolása céljából elemezem a szóban forgó kiválasztási kritériumnak a 2014/24 irányelvvel, a szolgáltatási irányelvvel, majd az alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetőségét.

1. A szóban forgó kiválasztási kritérium 2014/24 irányelvvel való összeegyeztethetőségéről

138. Ami a szóban forgó kiválasztási kritériumnak a 2014/24 irányelvvel való összeegyeztethetőségét illeti, a Bíróság a földrajzi kritérium kérdését már megvizsgálta a Grupo Hospitalario Quirón ügyben,[126] amely az egészségügyi szolgáltatásokra vonatkozó ajánlatokra vonatkozott.[127] A Bíróságot különösen annak vizsgálatára kérték fel, hogy összeegyeztethető-e a 2004/18 irányelvvel az olyan ajánlattételi követelmény, amely szerint az ajánlattevőnek azon település területén kell letelepedettnek lennie, ahol a szóban forgó orvosi ellátásokat nyújtani kell. A Bíróság megállapította, hogy az ilyen követelmény a „szerződésteljesítés földrajzi korlátozásának”[128] minősül. E követelmény nem biztosította az összes ajánlattevő számára a szóban forgó szerződésekhez való egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes hozzáférést, mivel az említett szerződéseket csak azon ajánlattevők számára tette hozzáférhetővé, akik a szóban forgó szolgáltatásokat az ajánlatkérő szervek által kijelölt település területén található telephelyen tudják nyújtani.[129]

139. A jelen ügyben a 181/2017 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének a) pontjából kitűnik, hogy az ajánlatkérő szervek a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtásával megbízott szociális kezdeményezésű szervezetek kiválasztása érdekében többek között jelentőséget tulajdoníthatnak annak, hogy e szervezetek azon a területen helyezkedjenek el, ahol az adott szolgáltatást nyújtják.[130] Ezért úgy hiszem, hogy a jelen ügyben szóban forgó földrajzi kritérium hasonló a Grupo Hospitalario Quirón ítélet tárgyát képező földrajzi kritériumhoz. E kritérium a „szerződésteljesítés földrajzi korlátozásának” minősül,[131] mivel azzal jár, hogy hátrányban részesíti azokat az ajánlattevőket, akik a szóban forgó szolgáltatásokat nem tudják az adott városban található intézményben nyújtani, annak ellenére, hogy adott esetben az említett közbeszerzések dokumentációjában és műszaki leírásában meghatározott többi követelménynek eleget tesznek.

126 2015. október 22-i ítélet (C-552/13, EU:C:2015:713).

127 Az ügy a 2004/18 irányelv IIB. mellékletének hatálya alá tartozó, az egészségügyi ágazatban kötött közbeszerzési szerződésekre vonatkozott.

128 2015. október 22-i Grupo Hospitalario Quirón ítélet (C-552/13, EU:C:2015:713, 28. pont).

129 Uo., 29–33. pont.

130 Hasonló feltételt ír elő az 5/1997 törvény 64. cikke (3) bekezdésének a) pontja.

131 2015. október 22-i ítélet (C-552/13, EU:C:2015:713, 29. pont).

140. Ennélfogva arra az álláspontra helyezkedem, hogy az alapügyben szóban forgó kiválasztási kritérium eltérő bánásmódot eredményez az e követelménynek megfelelő és az azt nem teljesítő szervezetek között. Hacsak a potenciális ajánlattevők e két kategóriája nincs objektíve összehasonlítható helyzetben, vagy ez az eltérő bánásmód objektíve nem igazolt, e követelmény ellentétes a 2014/24 irányelv 76. cikke értelmében az egyenlő bánásmód szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó elvével.

141. Ami azt a kérdést illeti, hogy a potenciális ajánlattevők e két csoportja objektíve összehasonlítható helyzetben van-e, számomra úgy tűnik, hogy ez a helyzet, mivel a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtására való alkalmasságuk a minőség és a költségek tekintetében azonos. Ennélfogva – azzal a fenntartással, hogy azt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia – úgy vélem, hogy az ilyen követelmény az objektíve összehasonlítható helyzeteket eltérően kezeli.

142. Az igazolást illetően meg kell állapítani, hogy sem a szóban forgó nemzeti szabályozás, sem a Bírósághoz benyújtott iratok nem igazolják a szóban forgó kiválasztási kritériumot. Mindazonáltal végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy valóban ez a helyzet áll-e fenn.

2. A kiválasztási kritérium szolgáltatási irányelvvel való összeegyeztethetőségéről

143. A Bíróságot annak megválaszolására kérik, hogy összeegyeztethető-e a szolgáltatási irányelvvel a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások megkötésére vonatkozó kiválasztási kritérium.

144. Elöljáróban meg kell határozni, hogy a szóban forgó szociális szolgáltatások ezen irányelv hatálya alá tartoznak-e.

145. E tekintetben a szolgáltatási irányelv (27) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (2) bekezdésének j) pontja kifejezetten kizárja ezen irányelv hatálya alól „a szociális lakhatás, gyermekgondozás, a családtámogatás és a tartósan vagy ideiglenesen rászoruló személyek támogatása terén nyújtott szociális szolgáltatások[at], amelyeket az állam vagy az állam által megbízott szolgáltató vagy az állam által ilyenként elismert jótékonysági intézmény nyújt”.

146. A (27) preambulumbekezdés részletezi, hogy az ilyen kizárás célja „a teljes vagy részleges függőségük miatt tartósan vagy ideiglenesen rászorulók, és a marginalizálódás veszélyének kitett személyek [támogatása].” E preambulumbekezdés hozzáteszi, hogy „e szolgáltatások a társadalmi kohézió és szolidaritás elvének megnyilvánulásai, amelyek elengedhetetlenek az emberi méltósághoz és sérthetetlenséghez való alapvető jog biztosításához, ezért [a szolgáltatási irányelv] ezeket nem érintheti”.

147. Rámutatok arra, hogy a Bíróság kétszeresen határozta meg a „szociális szolgáltatásoknak” a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontjában szereplő fogalmát. A Bíróság a Femarbel ítéletben úgy ítélte meg, hogy kizárólag a két, együttes feltételnek megfelelő szolgáltatás tartozik e rendelkezésben meghatározott kivétel hatálya alá. Az első a tevékenységek jellegére, míg a második a szolgáltatói minőségre vonatkozik. [132]

[132] 2013. július 11-i ítélet (C-57/12, EU:C:2013:517, 42. pont).

148. Az első feltétel teljesítése érdekében „olyan alapvető [tevékenységekről van szó], amelyek célja az emberi méltósághoz és integritáshoz való alapvető jog biztosítása, és amelyek a társadalmi kohézió és szolidaritás elvének megnyilvánulásai.”[133] Az említett ügyben a Bíróság megállapította, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a szóban forgó tevékenységek valóban szociális jellegűek-e abban az értelemben, hogy azok arra irányulnak, hogy az érintett személyek számára „egyedi animációs programmal kísért, „önállóságuk hiányosságaihoz mért támogatást”, illetve olyan szükséges támogatást nyújtsanak, amelyeket „hozzátartozóik nem képesek folyamatosan biztosítani számukra.”

149. A jelen ügyben – amint azt a jelen indítványban már említettem – a 181/2017 rendelet melléklete a szociális szolgáltatások széles körét sorolja fel, amely azok jellegétől és az azokat igénybe vevő személyek csoportjaitól függően változhat.[134] Ugyanakkor úgy tűnik, hogy e szolgáltatások mindegyikének közös célja a rászorulók segítése és ellátásuk biztosítása. Ennélfogva úgy vélem, hogy ezek az ellátások látszólag megfelelnek a Bíróság által a Femarbel ítéletben felhozott első feltételnek.[135]

150. A második feltételt illetően a Bíróság a Femarbel ítéletben megállapította, hogy a szociális szolgáltatásokat maga az állam, az állam által ilyenként elismert jótékonysági szervezet vagy az állam által megbízott magánszolgáltató is nyújthatja.[136] A személyi hatály Bíróság által adott ilyen tág meghatározásra tekintettel a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások keretében szolgáltatást nyújtó szervezetek, amelyek nonprofit egyesületek, a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdése j) pontjának hatálya alá tartozhatnak, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

151. Következésképpen arra az álláspontra helyezkedem, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazható a 181/2017 rendeletben előírt szociális szolgáltatásokra, mivel e szolgáltatások ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontja értelmében kifejezetten ki vannak zárva ezen irányelv hatálya alól.

3. A kiválasztási kritériumnak az alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetőségéről

152. Ami a szóban forgó kiválasztási kritériumnak az alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetőségét illeti – amint azt a jelen indítványban már kifejtettem –, egyrészt úgy tűnik, hogy a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások inkább a letelepedés EUMSZ 49. cikkben biztosított szabadságának hatálya alá tartoznak, mintsem a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben előírt szabadságának hatálya alá.[137] Tehát függetlenül attól, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett harmadik kérdés mindkét szabadságra vonatkozik, úgy vélem, hogy az adandó választ az előbbire kell korlátozni. Másfelől emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 49. cikk csak akkor alkalmazható, ha ezen összehangolt fellépésre irányuló megállapodások határokon átnyúló vonatkozással rendelkeznek.[138]

133 Uo., 43. pont, amely utal *Kézikönyv a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról*, Európai Közösségek Kiadóhivatala, 2007.

134 Lásd a fenti 56. pontot.

135 2013. július 11-i ítélet (C-57/12, EU:C:2013:517).

136 Uo., 44. pont. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell meghatároznia, hogy van-e olyan közhatalmi aktus, amely egyértelműen és átláthatóan a szóban forgó nappali fogadóközpontok és az éjszakai fogadóközpontok üzemeltetőire rója annak tényleges kötelezettségét, hogy – bizonyos különös üzemeltetési feltételek tiszteletben tartása mellett – biztosítsák az ilyen szolgáltatásokat, és hogy ez az engedély, tehát, a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontja értelmében vett megbízó aktusnak minősülhet-e (2013. július 11-i Femarbel ítélet, C-57/12, EU:C:2013:51/12, EU:C:2013:51/12, EU:C:2013:517, 52. pont).

137 Lásd a fenti 42. és 43. pontot.

138 Lásd a fenti 128. pontot.

153. Ami a letelepedés szabadságát illeti, a 181/2017 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírthoz hasonló kiválasztási kritérium akadályozhatja, vagy kevésbé vonzóvá teheti a letelepedés szabadságának gyakorlását.[139] E tekintetben rámutatok arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy korlátozásnak minősül az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja, hogy a jogalanyok a választásuk szerinti helyen folytassanak önálló gazdasági tevékenységet.[140] A jelen ügyben a Valencia autonóm közösségben való letelepedés pénzügyi következményekkel és adminisztratív terhekkel járhat az ezen alapvető szabadságot gyakorló jogalanyok számára.[141] Ez a helyzet például egy olyan, Spanyolországtól eltérő tagállamban letelepedett jogalany esetében, amely másodlagos telephelyet hozott létre ebben a tagállamban, de a Valencia autonóm közösségen kívül. Következésképpen úgy vélem, hogy a szóban forgó követelmény a letelepedés szabadságának az EUMSZ 49. cikk értelmében vett korlátozását valósítja meg.

154. Mindazonáltal az igazolható, ha az uniós jog által jogszerűként elismert célokat követ, és tiszteletben tartja az arányosság elvét.[142]

155. A jelen ügyben úgy vélem, hogy a 2014/24 irányelv 76. cikke alapján az egyenlő bánásmód elve megsértésének igazolásával kapcsolatban a jelen indítvány 142. pontjában tett megállapításaim megfelelően alkalmazandók. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a szóban forgó kritérium az uniós jog által elismert jogszerű célt követ-e, alkalmas-e e cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja-e meg az annak eléréséhez szükséges mértéket.

156. Végül a teljesség kedvéért, és ellentétben az alperes és a spanyol kormány észrevételeivel, szeretném kiemelni, hogy az EUMSZ 26. jegyzőkönyve 1. cikke második francia bekezdésének szövege semmilyen hatással nincs a 181/2017 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt kiválasztási kritériumnak a letelepedés szabadságával való összeegyeztethetőségére. Az e jegyzőkönyv által védeni kívánt értékeket ugyanis nem tükrözi a szóban forgó kiválasztási kritérium. Egy ilyen, tisztán földrajzi kritériumot nem magyarázhat annak szükségessége, hogy biztosítsák „a különböző, általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális különbségekből eredhetnek.” Ennélfogva úgy vélem, hogy az alapvető szabadságok földrajzi korlátozásának igazolása érdekében nem lehet hivatkozni az EUMSZ 26. jegyzőkönyve 1. cikkének második francia bekezdésére.

157. Következésképpen, még ha a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások határokon átnyúló vonatkozása megállapítást is nyerne, a 2014/24 irányelv 76. cikkével és az EUMSZ 49. cikkel ellentétes a szóban forgó, összehangolt fellépésre irányuló megállapodások megkötésével kapcsolatos kiválasztási kritérium, amely szerint az ajánlatkérő szervek jelentőséget tulajdoníthatnak annak, hogy a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtására potenciálisan ajánlatot tevők azon a helyen legyenek letelepedve, ahol e szolgáltatásokat nyújtják, hacsak e

139 Lásd például: 2015. február 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-317/14, EU:C:2015:63, 22. pont); 2017. december 20-i Simma Federspiel ítélet (C-419/16, EU:C:2017:997, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

140 Lásd e tekintetben: 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

141 Lásd analógia útján: 2020. február 27-i Bizottság kontra Belgium (Könyvelők) ítélet (C-384/18, EU:C:2020:124, 76. pont).

142 2005. október 27-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-158/03, nem tették közzé, EU:C:2005:642, 70. pont); 2005. október 27-i Contse és társai ítélet (C-234/03, EU:C:2005:644, 41. pont). Pontosabban a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az alapvető szabadságokkal ellentétes az olyan kiválasztási kritérium, amely többletpontok beszámításával a létesítménynek a szolgáltatásnyújtás helyéhez való közelségét veszi figyelembe – amennyiben e kritériumot hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazzák –, azt nem igazolja közérdeken alapuló kényszerítő ok, nem alkalmas a kitűzött cél elérésének biztosítására, és túllépi az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket, amit a nemzeti bíróságnak kell meghatároznia (2005. október 27-i Contse és társai ítélet, C-234/03, EU:C:2005:644, 79. pont).

kritérium nem követ az uniós jog által elismert jogszerű célt, az alkalmas e cél megvalósítására, és nem haladja meg az annak megvalósításához szükséges mértéket, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

IV. Végkövetkeztetés

158. Azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (a Valencia autonóm közösség felsőbírósága, Spanyolország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 74–76. cikkét és az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi valamely hatóság számára, hogy az uniós jog által előírt eljárási követelmények tiszteletben tartása nélkül olyan közbeszerzési szerződést kössön, amelynek értelmében e hatóság kizárólag nonprofit szervezetekre bízza bizonyos szociális szolgáltatások nyújtását az e jogalanyok részéről felmerülő költségek megtérítése mellett, feltéve hogy e jogi aktus megfelel az egyenlő bánásmód és az arányosság elvének, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.

A 2014/24 irányelv 75. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az eljárást megindító hirdetményeket csak a regionális hivatalos lapban kell közzétenni.

A 2014/24 irányelv 76. cikkével és az EUMSZ 49. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kiválasztási kritériumot ír elő az összehangolt fellépésre irányuló megállapodások megkötéséhez, amely szerint az ajánlatkérő szervek jelentőséget tulajdoníthatnak annak, hogy a szóban forgó szociális szolgáltatások nyújtására potenciálisan ajánlatot tevők azon a helyen legyenek letelepedve, ahol e szolgáltatásokat nyújtják, hacsak e kritérium nem követ az uniós jog által elismert olyan jogszerű célt, nem alkalmas e cél megvalósítására, és nem haladja meg az annak megvalósításához szükséges mértéket, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia.