A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2010. március 25.*

A C-451/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Oberlandesgericht Düsseldorf (Németország) a Bírósághoz 2008. október 16-án érkezett, 2008. október 2-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Helmut Müller GmbH**

és

a **Bundesanstalt für Immobilienaufgaben**

között,

a **Gut Spascher Sand Immobilien GmbH**,

* Az eljárás nyelve: német.

Wildeshausen városa

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues (előadó), a második tanács elnöke, a harmadik tanács elnökeként eljárva, P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli eljárásra és a 2009. szeptember 23-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Helmut Müller GmbH képviseletében O. Grübbel Rechtsanwalt,

– a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben képviseletében S. Hertwig Rechtsanwalt,

– Wildeshausen városa képviseletében J. Lauenroth Rechtsanwalt,

– a német kormány képviseletében M. Lumma és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében G. de Bergues és J.-S. Pilczer, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében G. Fiengo avvocato dello Stato,

– a holland kormány képviseletében C. Wissels és Y. de Vries, meghatalmazotti minőségben,

– az osztrák kormány képviseletében E. Riedl és M. Fruhmann, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Wilms és C. Zadra, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2009. november 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az „építési beruházásra irányuló közbeszerzésnek” 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 L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet 7. kötet 132. o.) szerinti fogalma értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Helmut Müller GmbH (a továbbiakban: Helmut Müller) és a Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (ingatlanügyekkel foglalkozó szövetségi hivatal; a továbbiakban: Bundesanstalt) között annak tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, hogy ez utóbbi eladott egy olyan földterületet, amelyen a vevőnek utólagosan valamely területi önkormányzat, nevezetesen Wildeshausen városa által meghatározott urbanisztikai fejlesztési célokat követő építési beruházást kellett végrehajtania.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

3 A 2004/18 irányelv (2) preambulumbekezdése értelmében:

„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a[z EK] Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve. A bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések esetében azonban tanácsos rendelkezéseket hozni az ilyen szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárások közösségi összehangolására vonatkozóan, amely rendelkezéseknek az említett elveken kell alapulniuk annak érdekében, hogy érvényesülésüket biztosítsák, valamint, hogy a közbeszerzések verseny előtti megnyitását garantálják. Ezeket az összehangoló rendelkezéseket ezért az előbb említett szabályokkal és elvekkel, valamint a Szerződés egyéb szabályaival összhangban kell értelmezni."

4 A hivatkozott irányelv 1. cikkének (2) és (3) bekezdése előírja:

„(2) a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.

b) »Építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya az I. melléklet szerinti tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódó építési projekt vagy egy építmény kivitelezése, illetve kivitelezése és tervezése együtt, vagy az ajánlatkérő által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezése. Az »építmény« magas- vagy mélyépítési munkálatok olyan összességében vett eredményét jelenti, amely önmagában alkalmas valamely gazdasági vagy műszaki funkció betöltésére.

[…]

(3) »Építési koncesszió«: az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a kivitelezendő építési beruházás ellenszolgáltatása vagy kizárólag az építmény hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt."

5 A 2004/18 irányelv 16. cikkének a) pontja értelmében:

„Ez az irányelv nem alkalmazható azokra a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre, amelyek tárgya:

a) a föld, meglévő épületek vagy egyéb ingatlan, illetve az arra vonatkozó jogok bármely pénzügyi eljárással történő megvásárlása vagy bérlése; […]"

A nemzeti szabályozás

6 A 2004. szeptember 23-i építési törvénykönyv (Baugesetzbuch) (BGBl. 2004 I, 2414. o.; a továbbiakban: BauGB) 10. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az önkormányzat határozatban állapítja meg a területfelhasználási terveket."

7 A BauGB 12. §-a értelmében:

„(1) Az önkormányzat az építési beruházás viszonylatában területfelhasználási terv által állapíthatja meg egy projekt elfogadhatóságát, míg a kezdeményező a projekt végrehajtásának és a kivitelezési intézkedéseknek az önkormányzattal egyeztetett terve (projekt- és kivitelezési terv) alapján kész arra, hogy kötelezettséget vállaljon, és kötelezi magát, hogy e tervet bizonyos határidőn belül megvalósítja, és részben vagy egészben viseli a tervezés és a kivitelezés költségeit a 10. § (1) bekezdése szerinti határozatot megelőzően (végrehajtási szerződés). […]

[…]

(3) a) Amennyiben valamely területfelhasználási terv az építési beruházás viszonylatában építési övezet meghatározása által […] vagy más módon rögzíti az építmények rendeltetését […], elő kell […] írni, hogy a meghatározott rendeltetések keretében csak azok a kivitelezési projektek engedélyezettek, amelyek kezdeményezője kötelezettséget vállalt a végrehajtási szerződésben. […]

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

8 A Bundesanstalt tulajdonosa volt a „Wittekind laktanyának” nevezett, mintegy 24 hektár területű, Wildeshausenban (Németország) található ingatlannak.

9 2005 októberében Wildeshausen városi tanácsa az e város beépített és beépítetlen területének mintegy 3%-át kitevő érintett földterületek polgári újrahasznosításának céljából úgy határozott, hogy vizsgálatokat indít egy városfejlesztési intézkedés megvalósítása érdekében.

10 2006 októberében a Bundesanstalt az Internet és a napi sajtó útján tudatta, hogy értékesíteni kívánja a Wittekind laktanyát.

11 2006. november 2-án a Helmut Müller ingatlanvállalkozás 4 millió eurós vásárlási ajánlatot tett, azonban ezen ajánlatot a területek felhasználására vonatkozó saját projektjén alapuló településfejlesztési terv elkészítéséhez kötötte.

12 A Wittekind laktanyát 2007 elején ürítették ki.

13 2007 januárjában a Bundesanstalt ajánlati felhívást tett közzé azzal a céllal, hogy a szóban forgó ingatlant ebben az állapotban a legrövidebb időn belül értékesítse.

14 2007. január 9-én a Helmut Müller 400 000 eurós ajánlatot nyújtott be, amelyet 2007. január 15-én 1 millió euróra emelt.

15 Egy másik, az adott időpontban még az alapítás állapotában lévő ingatlanvállalkozás, a Gut Spascher Sand Immobilien GmbH (a továbbiakban: GSSI), 2,5 millió eurós ajánlatot tett.

16 Ezeken kívül két másik ajánlatot nyújtottak be.

17 A Bundesanstalt által a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott szakértői vélemény szerint a szóban forgó területek értéke 2007. május 1-jén 2,33 millió euró volt.

18 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint Wildeshausen városa a Bundesanstalt jelenlétében megtekintette az ajánlattevők projektjeit, és azokról megbeszélést folytatott velük.

19 Időközben a Bundesanstalt értékelte a Helmut Müller és a GSSI projektjeit, és várostervezési okokból ez utóbbi projektjét részesítette előnyben, úgy ítélve meg, hogy e projekt növekedést hoz Wildeshausen városa tevékenységeinek tekintetében, és ezt közölte a várossal.

20 Megegyezés született, hogy az ingatlan értékesítésére csak azt követően kerül sor, hogy Wildeshausen városa elfogadta a projektet. A Bundesanstalt megerősítette, hogy igazodik Wildeshausen városának döntéséhez.

21 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint Wildeshausen városának tanácsa a GSSI projektjének elfogadása mellett döntött, és 2007. május 24-én többek között az alábbiakról határozott:

„Wildeshausen városának tanácsa kész arra, hogy megvizsgálja az R. [a GSSI ügyvezetője] által benyújtott projektet, és megindítsa a vonatkozó területfelhasználási terv kidolgozására irányuló eljárást [...]

A törvény semmilyen jogot nem biztosít egy (esetlegesen egy projekthez kötődő) területfelhasználási terv kidolgozására.

A törvény tiltja [Wildeshausen városa számára], hogy a településfejlesztési terv kidolgozására irányuló szabályos eljárás lezárása előtt kötelezettségeket vállaljon a beépíthetőség tekintetében, vagy hogy (jogilag egyébként korlátozott) mérlegelési jogkörét kösse.

Az előző határozatok tehát egyáltalán nem érintik [Wildeshausen városának] településfejlesztési tervét.

A kezdeményező és a projektben érdekelt egyéb személyek viselik a tervezéssel kapcsolatos és egyéb kiadások kockázatát."

22 Ezen, 2007. május 24-i határozatot követően Wildeshausen város tanácsa visszavonta a 2005 októberében hozott, az előzetes településfejlesztési vizsgálatra vonatkozó kötelezettségvállalásról szóló határozatot.

23 A Bundesanstalt Wildeshausen várossal egyetértésben a GSSI-nek adta el az Wittekind laktanyát a 2007. június 6-i közjegyzői okiratba foglalt szerződéssel. A Helmut Müllert 2007. június 7-én értesítette. 2008. januárjában a GSSI ezen ingatlan tulajdonosaként bejegyzésre került az ingatlan-nyilvántartásba. Közjegyzői okiratba foglalt szerződéssel, 2008. május 15-én a Bundesanstalt és a GSSI megerősítette a 2007. június 6-i adásvételi szerződést.

24 A Helmut Müller keresetet indított a Vergabekammer előtt (a közbeszerzési ügyekben hatáskörrel rendelkező elsőfokú bíróság), azt állítva, hogy nem került sor szabályos közbeszerzési eljárás lefolytatására, annak ellenére, hogy a szóban forgó laktanya értékesítése a közbeszerzési jog hatálya alá tartozó ügylet. A Helmut Müller arra hivatkozott, hogy az adásvételi szerződés semmis, mivel őt, mint a terület vásárlására pályázót nem értesítették róla megfelelő időben.

25 A Vergabekammer a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította, lényegében azon indokkal, hogy a GSSI számára semmiféle közbeszerzési szerződést nem ítéltek oda.

26 Helmut Müller fellebbezést nyújtott be e határozat ellen az Oberlandesgericht Düsseldorfhoz, arra hivatkozva, hogy a körülményekre tekintettel az állapítható meg, hogy a GSSI-nek építési koncesszió formájában építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést ítéltek oda. A Helmut Müller szerint a Bundesanstalt és Wildeshausen városa a vonatkozó döntéseket kölcsönösen egymáshoz igazodva hozták meg.

27 Az Oberlandesgericht Düsseldorf hajlik arra, hogy elfogadja ezen érvelést. E bíróság úgy ítéli meg, hogy egy nem túl távoli, bár még nem pontosan meghatározható

jövőbeli időpontban Wildeshausen városa gyakorolni fogja mérlegelési jogkörét, és területfelhasználási tervet készít az építési beruházás vonatkozásában a BauGB 12. §-a értelmében, és végrehajtási szerződést köt a GSSI-vel ugyanezen § értelmében, ily módon ítélve oda építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést a GSSI-nek.

28 Tekintettel arra, hogy Wildeshausen városának semmiféle ellenszolgáltatást nem kell fizetnie, a szóban forgó bíróság úgy ítéli meg, hogy az ezen építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés építési koncesszió formáját kell, hogy öltse, és a GSSI viseli az ezen ügyeltből eredő gazdasági kockázatot. Ugyanezen bíróság szerint a terület tulajdonjogának átruházását és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélését egészében a közbeszerzési jog szempontjából kell figyelembe venni. A Bundesanstalt és Wildeshausen városának intézkedései csak elhalasztásra kerültek.

29 Az Oberlandesgericht Düsseldorf megállapítja továbbá, hogy az előtte folyó eljárásokban ugyanezt az álláspontot képviselte, különösen az ahlhorni (Németország) repülőtérre vonatkozó, 2007. június 13-án hozott határozatában. Elemzése ugyanakkor nem keltett egyhangú egyetértést, a német bíróságok által képviselt álláspontok az ellenkező irányba mutatnak. Továbbá a kérdést előterjesztő bíróság szerint a német szövetségi kormány módosítani szándékozta a közbeszerzésekre vonatkozó német szabályozást, mégpedig a hivatkozott német bíróság által képviselt állásponttal ellenkező irányba.

30 A kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott törvénytervezet a következő értelemben pontosította volna az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás fogalmának a versenykorlátozásról szóló 2005. július 15-i törvény (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) (BGBl. 2005 I, 2114. o.) 99. §-a (3) bekezdésében szereplő meghatározását (a tervezett módosítások dőlt betűvel):

„Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések *az ajánlatkérő hatóság számára* építési munkák vagy olyan építmény kivitelezésére vagy tervezésére és

kivitelezésére együttesen vonatkozó szerződések, amely az építési munkák vagy a tervezés eredménye, és amelynek rendeltetése, hogy önmagában gazdasági vagy műszaki funkciót töltsön be, illetve olyan építmény tervezésére és kivitelezésére, *amely az odaítélő hatóság számára közvetlen gazdasági jelentőséggel bír,* és amelyet harmadik személyek az e hatóság által meghatározott szükségletek szerint kiviteleznek."

31 E törvény 99. §-ának egy új (6) bekezdéssel történő kiegészítése is szerepelt a módosítástervezetben, amely bekezdés az építési beruházás koncessziójának következő meghatározását tartalmazza:

„Az építési koncesszió építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés végrehajtására vonatkozó olyan szerződés, amelyben a munkálatok ellenértéke nem ellenszolgáltatás, hanem az építmény meghatározott időn keresztül történő hasznosításának joga, vagy – esetlegesen – e jog meghatározott ár fizetéséhez kötve."

32 Nem sokkal a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását követően e módosítások elfogadásra kerültek a közbeszerzési eljárások jogának modernizációjáról szóló 2009. április 20-i törvényben (Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts) (BGBl. 2009 I, 790. o.).

33 Ilyen körülmények között az Oberlandesgericht Düsseldorf felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Feltételezi-e a [2004/18/EK] irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés konstitutív jelleggel azt,

hogy az építési munkát tárgyi vagy fizikai értelemben az ajánlatkérő számára szerzik be, és az közvetlenül neki van gazdaságilag a hasznára?

2) Amennyiben az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek a [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalommeghatározása alapján a beszerzés elemétől nem lehet eltekinteni: a rendelkezés második fordulata alapján feltételezni kell-e a beszerzést akkor, ha az építési beruházásnak az ajánlatkérő számára egy meghatározott közérdekű célt kell szolgálnia (például ha az egy önkormányzati területrész városfejlesztését célozza) és az ajánlatkérő a szerződés alapján rendelkezik azzal a jogi felhatalmazással, amely biztosítja, hogy a közérdekű célt elérjék, és az építészeti mű ehhez a jövőben rendelkezésre álljon?

3) Megkívánja-e az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek a [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának első és második fordulata értelmében vett fogalma, hogy a vállalkozó közvetlenül vagy közvetetten köteles legyen az építési munkák elvégzésére? Adott esetben peresíthető kötelezettségről kell-e, hogy szó legyen?

4) Megkívánja-e az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek a [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának harmadik fordulata értelmében vett fogalma, hogy a vállalkozó köteles legyen építési munkák elvégzésére, vagy hogy ilyenek képezzék a szerződés tárgyát?

5) A [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának harmadik fordulata szerinti építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés fogalmába tartoznak-e

az olyan szerződések, amelyekkel az ajánlatkérő által meghatározott követelmények alapján biztosítani kell, hogy a létrehozandó építészeti mű egy meghatározott közérdekű célt szolgáljon, és amelyekkel az ajánlatkérő (a szerződéses megállapodás alapján) egyúttal olyan jogi felhatalmazást kap, amellyel (közvetetten saját érdekében) az építészeti műnek a közérdekű cél érdekében történő rendelkezésre állását biztosíthatja?

6) Kimeríti-e az »ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek« a [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjában meghatározott fogalmát, ha az építési munkákat az ajánlatkérő által ellenőrzött és jóváhagyott tervek alapján kell elvégezni?

7) Ki kell-e zárni a [2004/18] irányelv 1. cikkének (3) bekezdése alapján az építési koncessziót, ha a koncessziós jogosult a tulajdonosa annak az ingatlannak, amelyen az építészeti művet fel kell építeni, az felépült, vagy fel fog épülni, vagy ha az építési koncessziót határozatlan időre biztosítják?

8) Akkor is alkalmazni kell-e a [2004/18] irányelvet – azzal a jogkövetkezménnyel, hogy az ajánlatkérőt pályázatkiírási kötelezettség terheli –, amikor eltérő időben kerül sor egy ingatlan harmadik személy általi eladására és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére, és az ingatlanügylet megkötésekor még nem ítélték oda az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést, de ez utóbbi időpontban az ajánlatkérő részéről már megvolt az a szándék, hogy egy ilyen szerződést odaítéljen?

9) Az ingatlan-adásvételre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés [odaítélésére] vonatkozó, egymástól elkülönülő, azonban összefüggő ügyleteket közbeszerzési jogi szempontból egységként kell-e értékelni, ha az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló szándék az ingatlan-adásvételi szerződés megkötésének időpontjában már fennállt, és az érintettek tárgyi – és adott esetben időbeli – szempontból tudatosan szoros kapcsolatot hoztak létre a szerződések között (kapcsolódva a Bíróság C-29/04.sz. Stadt Mödling ügyben 2005. november 10-én hozott ítéletéhez)?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes megállapítások

34 A 2004/18 irányelv különböző nyelvi változatainak többségében az ennek 1. cikke (2) bekezdése b) pontjában szereplő „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés" fogalma három fordulatot foglal magában. Az első lényege az ezen irányelv I. melléklete szerinti kategóriák valamelyikéhez kapcsolódó építési projekt kivitelezése, esetleg kivitelezése és tervezése együtt. A második lényege egy építmény kivitelezése, esetleg kivitelezése és tervezése együtt. A harmadik fordulat az ajánlatkérő által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezése.

35 Az „építmény" fogalmát ugyanezen rendelkezés úgy határozza meg, mint amely a „magas- vagy mélyépítési munkálatok olyan összességében vett eredményét jelenti, amely önmagában alkalmas valamely gazdasági vagy műszaki funkció betöltésére."

36 Míg a különböző nyelvi változatok többsége az „építmény" kifejezést használja mind a második, mind pedig a harmadik fordulat esetében, a német nyelvű változat két különböző kifejezést használ, nevezetesen „Bauwerk" (építmény) a második fordulat, és „Bauleistung" (építési szolgáltatás) a harmadik fordulat esetében.

37 Továbbá, a hivatkozott 1. cikk (2) bekezdése b) pontjának német nyelvű változata az egyetlen, amely előírja, hogy a harmadik fordulatban szereplő tevékenységet nem csak „bármilyen eszközzel" kell elvégezni, hanem „harmadik személyek által" („durch Dritte") is.

38 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Az ilyen megközelítés ugyanis összeegyeztethetetlen lenne az uniós jog egységes alkalmazásának követelményével. Az uniós szövegek egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi (lásd a C-372/88. sz. Cricket St Thomas ügyben 1990. március 27-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-1345. o.] 18. és 19. pontját, a C-149/97. sz. Institute of the Motor Industry ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-7053. o.] 16. pontját és a C-239/07. sz., Sabatauskas és társai ügyben 2008. október 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-7523. o.] 38. és 39. pontját.

39 Az előterjesztő bíróság kérdéseire a fenti megfontolások figyelembevételével kell választ adni.

Az első és a második kérdésről

40 Első két kérdésében – amelyeket célszerű együtt vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek" a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjában szereplő fogalma megköveteli-e, hogy a szerződés tárgyát képező munkálatokat tárgyi vagy fizikai értelemben kell elvégezni az odaítélő hatóság számára, vagy elegendő, ha e munkálatok közcélt elégítenek ki, mint például egy település városfejlesztése.

41 Először is meg kell állapítani, hogy egy beépítetlen vagy már beépített területnek egy vállalkozás részére történő, hatóság általi eladása nem minősül a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek. Ezen szerződés keretében a hatóságnak ugyanis a vevő, és nem az eladó helyzetében kell lennie. Másrészt pedig, az ilyen szerződés lényege a beruházás végrehajtása.

42 A szóban forgó irányelv 16. cikke a) pontjának megfogalmazása megerősíti ezt az elemzést.

43 Következésképpen kizárt, hogy egy olyan eladás, mint az alapügyben a Wittekind laktanyának a Bundesanstalt általi eladása a GSSI számára, önmagában építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásnak minősüljön a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében.

44 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett e kérdések azonban nem a vevő és eladó e viszonyára vonatkoznak, hanem a Wildeshausen városa és a GSSI közötti viszonyra, tehát a településfejlesztés tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság és a Wittekind laktanya vásárlója közötti viszonyra. A szóban forgó bíróság arra keresi a választ, hogy e viszonyok alkalmasak-e arra, hogy a hivatkozott rendelkezés értelmében vett építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek minősüljenek.

45 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a közbeszerzési szerződés írásban megkötött visszterhes szerződés.

46 A szerződés fogalma alapvető a 2004/18 irányelv hatályának meghatározása tekintetében. Amint azt ezen irányelv (2) preambulumbekezdése előírja, az irányelv célja az uniós jog szabályainak alkalmazása a tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése tekintetében.

47 Továbbá, csak visszterhes szerződés minősülhet a 2004/18 irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésnek.

48 A szerződés visszterhes jellegéből következik, hogy a közbeszerzési szerződést megkötő ajánlatkérő e szerződés értelmében ellenérték fejében szolgáltatást kap. E szolgáltatás azon munkálatok kivitelezésében áll, amelyeket az odaítélő hatóság igényel (lásd a C-399/98. sz., Ordine degli Architetti és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5409. o.] 77. pontját és a C-220/05. sz., Auroux és társai ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-385. o.] 45. pontját).

49 Az ilyen szolgáltatásnak – jellegének, valamint a 2004/18 irányelv rendszerének és célkitűzéseinek okán – közvetlen gazdasági jelentőséggel kell rendelkeznie az ajánlatkérő számára.

50 E gazdasági jelentőség egyértelműen megállapításra került annak előírásakor, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési szerződés tárgyát képező beruházás vagy építmény tulajdonosává válik.

51 Ez a gazdasági érdek akkor is megállapítható, ha előírásra került, hogy az ajánlatkérő olyan jogcímmel fog rendelkezni, amely biztosítja számára a közbeszerzés szerződés tárgyát képező építmények rendelkezésre állását, közcélú rendeltetésük tekintetében (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Ordine degli Architetti és társai ügyben hozott ítélet 67., 71. és 77. pontját).

52 A gazdasági jelentőség még azokban a gazdasági előnyökben is testet ölthet, amelyekre az odaítélő hatóság tehet szert az építmény jövőbeli használatából vagy értékesítéséből, továbbá abban a tényben, hogy pénzügyileg részt vett az építmény kivitelezésében, illetve azon kockázatokban, amelyeket a munkálatok gazdasági sikertelensége esetén magára vállal (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Auroux és társai ügyben hozott ítélet 13., 17., 18. és 45. pontját).

53 A Bíróság már megállapította, hogy az olyan szerződés, amelyben az első ajánlatkérő a második ajánlatkérőt építészeti mű létrehozásával bízza meg, az irányelv 1. cikke

a) pontjának értelmében vett, építési beruházásra irányuló közbeszerzésnek minősül, függetlenül attól, tulajdonosa-e vagy tulajdonosává válik-e az első ajánlatkérő ezen építészeti műnek vagy ezen építészeti mű egy részének (a fent hivatkozott Auroux és társai ügyben hozott ítélet 47. pontja).

54 A fentiekből következik, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő „építési beruházásra irányuló közbeszerzés” fogalma megköveteli, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyát képező beruházást az odaítélő hatóság közvetlen gazdasági érdekében kivitelezzék, anélkül, hogy ugyanakkor szükséges lenne, hogy a szolgáltatás tárgyi vagy fizikai dolog megszerzésének formáját öltse magára.

55 Annak kérdése vetődik fel, hogy e feltételek teljesülnek-e, amennyiben a tervezett beruházás közérdekű cél kielégítésére irányul, amely tiszteletben tartásának biztosítása az ajánlatkérő feladata, mint amilyen például valamely település egy részének fejlesztése vagy urbanisztikai koherenciája.

56 Az Európai Unió tagállamaiban az építési munkák kivitelezése, legalábbis akkor, ha ezek elérnek bizonyos kiterjedést, általában a településfejlesztés tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság előzetes engedélyéhez van kötve. E hatóságnak szabályozási hatásköre gyakorlása során értékelnie kell, hogy a beruházás kivitelezése megfelel-e a közérdeknek.

57 Márpedig a településfejlesztés szabályozására vonatkozó hatáskör közérdek megvalósítására vonatkozó puszta gyakorlásának nem tárgya szerződéses szolgáltatás fogadása, sem pedig az ajánlatkérő közvetlen gazdasági érdekének kielégítése, amint azt a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja megköveteli.

58 Következésképpen az első és a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek” a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalma nem követeli meg, hogy a közbeszerzés tárgyát képező építési munkát tárgyi vagy fizikai értelemben az ajánlatkérő számára kivitelezzék, amennyiben e munkák e hatóság számára közvetlen gazdasági

jelentőséggel bírnak. A településfejlesztésre vonatkozó hatáskör e hatóság általi gyakorlása nem elegendő e feltétel teljesítéséhez.

A harmadik és a negyedik kérdésről

59 Harmadik és negyedik kérdésében – amelyeket célszerű együtt vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy megköveteli-e az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek" a 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontja értelmében vett fogalma, hogy az ajánlattevő közvetlenül vagy közvetetten kötelezze magát a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési munkák kivitelezésére, és e kötelezettség peresíthető-e.

60 Amint az a jelen ítélet 45. és 47. pontjában is kiemelésre került, a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést visszterhes szerződésként határozza meg. E fogalom azon az elképzelésen alapul, hogy az ajánlattevő kötelezi magát, hogy ellenérték fejében teljesíti a szerződés tárgyát képező szolgáltatást. Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés megkötésével az ajánlattevő tehát kötelezi magát, hogy elvégzi, vagy elvégezteti az e szerződés tárgyát képező munkálatokat.

61 Az közömbös, hogy az ajánlattevő saját eszközeivel, vagy alvállalkozókkal végzi el e munkálatokat (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Ordine degli Architetti és társai ügyben hozott ítélet 90. pontját és a fent hivatkozott Auroux és társai ügyben hozott ítélet 44. pontját).

62 Mivel a közbeszerzési szerződésből eredő kötelezettségek jogilag kötelezőek, ezek teljesítése peresíthető. Az uniós jog vonatkozó szabályozásának hiányában és az eljárási autonómia elvével összhangban e kötelezettségek végrehajtásának szabályai a nemzeti jogra tartoznak.

63 Következésképpen a harmadik és negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek" a 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett fogalma megköveteli, hogy az ajánlattevő közvetlenül vagy közvetetten kötelezze magát a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési munkák kivitelezésére, és e kötelezettség peresíthető legyen a nemzeti jog által megállapított eljárási szabályok szerint.

Az ötödik és a hatodik kérdésről

64 Ötödik és hatodik kérdésében – amelyeket célszerű együtt vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az „ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek" a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának harmadik hipotézisében szereplő fogalma jelentheti-e azt a tényt, hogy az ajánlatkérő egyrészt gyakorolja azon hatáskörét, hogy biztosítja, hogy a kivitelezendő építmény közérdeknek felel meg, másrészt pedig az ajánlatkérőre ruházott azon hatáskörét, hogy ellenőrizze és elfogadja az építési terveket.

65 E kérdések abból a tényből erednek, hogy az alapügyben a feltételezett ajánlatkérő, azaz Wildeshausen városa nem határozta meg a Wittekind laktanya területén kivitelezendő építményre vonatkozó követelményeit. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés értelmében a hivatkozott város csak annak eldöntésére szorítkozott, hogy kész megvizsgálni a GSSI által benyújtott projektet, és kész megindítani a vonatkozó területfelhasználási terv kidolgozására irányuló eljárást.

66 Márpedig a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő harmadik fordulat előírja, hogy az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések tárgya „az ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek megfelelő építmény […] kivitelezése."

67 Ahhoz, hogy meg lehessen állapítani, hogy valamely ajánlatkérő meghatározta-e követelményeit a hivatkozott rendelkezés értelmében, az szükséges, hogy ez utóbbi intézkedéseket hozzon az építmény jellemzőinek meghatározása, vagy legalább annak céljából, hogy meghatározó befolyást gyakorolhasson az építmény koncepciójára.

68 Az a puszta tény, hogy valamely hatóság településfejlesztési hatáskörének gyakorlása során megvizsgál bizonyos hozzá benyújtott terveket, vagy erre vonatkozó hatásköre alkalmazásával határozatot fogad el, nem felel meg a hivatkozott rendelkezés értelmében vett „az ajánlatkérő szerv által megállapított követelményekre" vonatkozó követelménynek.

69 Az ötödik és hatodik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az „ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek" a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának harmadik hipotézisében szereplő fogalma nem jelentheti azt a puszta tényt, hogy valamely hatóság településfejlesztési hatáskörének gyakorlása során megvizsgál bizonyos hozzá benyújtott terveket, vagy erre vonatkozó hatásköre alkalmazásával határozatot fogad el.

A hetedik kérdésről

70 Hetedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy ki kell-e zárni a 2004/18 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése szerinti építési koncessziót, ha a koncesszióra jogosult gazdasági szereplő az egyedüli tulajdonosa annak az ingatlannak, amelyen az építményt fel kell építeni, vagy ha az építési koncessziót határozatlan időre biztosítják.

71 A 2004/18 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében az építési koncesszió „az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés,

kivéve azt a jellemzőjét, hogy a kivitelezendő építési beruházás ellenszolgáltatása vagy kizárólag az építmény hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt."

72 Ahhoz, hogy valamely ajánlatkérő a másik szerződő félre átruházhassa valamely építmény e rendelkezés szerinti hasznosítási jogát, az szükséges, hogy ezen ajánlatkérő rendelkezhessen ezen építmény hasznosítási jogával.

73 Ez általában nem annak az esetnek felel meg, amikor a hasznosítási jog egyetlen forrása az érintett gazdasági szereplő tulajdonjoga.

74 Egy adott terület tulajdonosának ugyanis joga van e terület hasznosítására a hatályos jogszabályi előírások tiszteletben tartása mellett. Ameddig valamely gazdasági szereplő rendelkezik a tulajdonában lévő terület hasznosítási jogával, annak lehetősége, hogy valamely hatóság koncessziót ítél oda ezen hasznosítás tekintetében, főszabály szerint kizárt.

75 Ki kell továbbá emelni, hogy a koncesszió lényege abban a tényben rejlik, hogy a koncessziós jogosult maga viseli a hasznosítással kapcsolatos elsődleges, vagy mindenesetre lényeges gazdasági kockázatot (lásd ebben az értelemben, a közszolgáltatások koncesszióinak vonatkozásában a C-206/08. sz. Eurawasser-ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-8377. o.] 59. és 77. pontját).

76 Az Európai Bizottság azt állítja, hogy e kockázat a vállalkozónak azon kérdéssel kapcsolatos bizonytalanságából eredhet, hogy az érintett település településfejlesztési szolgálata elfogadja-e a terveit.

77 Ez az érvelés nem fogadható el.

78 Egy olyan helyzetben, mint amelyre a Bizottság hivatkozik, a kockázat az ajánlatkérő településfejlesztési szabályozási hatásköréhez kapcsolódik, nem pedig a koncesszióból eredő szerződéses viszonyra. Következésképpen a kockázat nem kapcsolódik a hasznosításhoz.

79 Egyébiránt, a koncesszió időtartamát illetően, komoly okok – amelyek között szerepel a verseny fenntartása is – késztetnek annak megállapítására, hogy a korlátlan időtartamra odaítélt koncessziók ellentétesek az Unió jogával, amint azt a főtanácsnok is hangsúlyozza indítványának 96. és 97. pontjában (lásd ugyanebben az értelemben a C-454/06. sz. pressetext Nachrichtenagentur ügyben 2008. június 19-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-4401. o.] 73. pontját).

80 Következésképpen a hetedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy olyan körülmények között, mint az alapügyben szereplők, a 2004/18 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében vett koncesszió kizárt.

A nyolcadik és a kilencedik kérdésről

81 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett nyolcadik és kilencedik kérdést együttesen célszerű vizsgálni. E bíróság nyolcadik kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy a 2004/18 irányelv rendelkezéseit alkalmazni kell-e egy olyan helyzetre, amikor egy hatóság elad egy vállalkozásnak egy területet, miközben egy másik hatóságnak szándékában áll építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése e terület vonatkozásában, jóllehet e hatóság még nem határozott alakszerűen a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban. A kilencedik kérdés annak lehetőségére vonatkozik, hogy jogi szempontból tekinthető-e egységnek a terület eladása és az e területre vonatkozó közbeszerzési szerződés utólagos odaítélése.

82 E tekintetben nem zárható ki eleve a 2004/18 irányelvnek egy kétszakaszos közbeszerzési eljárásra történő alkalmazása, amely eljárást valamely, a jövőben építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés tárgyát képező terület eladása jellemez, amennyiben ezen ügyletek egységnek tekintendők.

83 A jelen ügy körülményei azonban nem erősítik meg, hogy fennállnak a hivatkozott irányelv ilyen alkalmazásának feltételei.

84 Amint azt a francia kormány megállapította írásbeli észrevételeiben, az alapügy felei nem vállaltak jogilag kötelező kötelezettségeket.

85 Először is, Wildeshausen városa és a GSSI nem írt alá ilyen jellegű kötelezettségeket.

86 Továbbá, a GSSI semmiféle kötelezettséget nem vállalt a tekintetben, hogy kivitelezi a megszerzett terület értékét növelő projektet.

87 Végül, az adásvételről szóló közjegyzői szerződések nem tartalmaznak semmiféle utalást építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek a közeljövőben történő odaítélésére.

88 Az ügy irataiban szereplő szándékok nem minősülnek kötelezettségeknek, és egyáltalán nem felelnek meg a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerinti közbeszerzési szerződés fogalma által támasztott, írásbeli szerződésre vonatkozó feltételnek.

89 A nyolcadik és a kilencedik kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy olyan körülmények között, mint az alapügyben szereplők, a 2004/18 irányelv rendelkezései nem alkalmazhatók arra a helyzetre, amikor egy hatóság elad egy vállalkozásnak egy területet, miközben egy másik hatóságnak szándékában áll építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést odaítélni e terület vonatkozásában, jóllehet e hatóság még nem határozott alakszerűen a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban.

A költségekről

90 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az „építési beruházásra irányuló közbeszerzésnek” 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 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti fogalma nem követeli meg, hogy a közbeszerzés tárgyát képező építési munkát tárgyi vagy fizikai értelemben az ajánlatkérő számára kivitelezzék, amennyiben e munkák e hatóság számára közvetlen gazdasági jelentőséggel bírnak. A településfejlesztésre vonatkozó hatáskör e hatóság általi gyakorlása nem elegendő ez utóbbi feltétel teljesítéséhez.

2) Az „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek” a 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett fogalma megköveteli, hogy az ajánlattevő közvetlenül vagy közvetetten kötelezze magát a közbeszerzési szerződés tárgyát képező építési munkák kivitelezésére, és

e kötelezettség peresíthető legyen a nemzeti jog által megállapított eljárási szabályok szerint.

3) Az „ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek” a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdése b) pontjának harmadik hipotézisében szereplő fogalma nem jelentheti azt a puszta tényt, hogy valamely hatóság településfejlesztési hatáskörének gyakorlása során megvizsgál bizonyos hozzá benyújtott terveket, vagy erre vonatkozó hatásköre alkalmazásával határozatot fogad el.

4) Olyan körülmények között, mint az alapügyben szereplők, a 2004/18 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében vett építési koncesszió kizárt.

5) Olyan körülmények között, mint az alapügyben szereplők, a 2004/18 irányelv rendelkezései nem alkalmazhatók arra a helyzetre, amikor egy hatóság elad egy vállalkozásnak egy területet, miközben egy másik hatóságnak szándékában áll építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződést odaítélni e terület vonatkozásában, jóllehet e hatóság még nem határozott alakszerűen a közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban.

Aláírások