

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2005. január 13.*

A C-84/03. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz
2003. február 26-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: K. Wiedner és G. Valero Jordana,
meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Spanyol Királyság** (képviseli: S. Ortiz Vaamonde, meghatalmazotti minőségben,
kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, R. Schintgen, J. Makarczyk (előadó),
G. Arestis és J. Klučka bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében az Európai Közösségek Bizottsága annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Spanyol Királyság, mivel nem megfelelően ültette át belső jogrendjébe az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelvet (HL L 199., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 110. o.) és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelvet (HL L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.), és különösen,

- mivel kizárta a 2000. június 16-i Ley de Contratos de las Administraciones Públicasnak (a közigazgatás közbeszerzéseire vonatkozó törvény) a 2000. június 16-i 2/2000 Real Decreto Legislativo (BOE n° 148., 2000. június 21., 21775. o., a továbbiakban: a kodifikált törvény) által jóváhagyott egységes szerkezetbe foglalt

változata hatálya alól a kodifikált törvény 1. cikkének (3) bekezdésében azon magánjogi jogalanyokat, amelyek megfelelnek a két irányelv 1. cikke b) pontja második albekezdésének első, második és harmadik franciabekezdésében felsorolt feltételeknek,

- mivel 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában teljesen kizárta a kodifikált törvény hatálya alól a közigazgatási szervek között létrejött együttműködési megállapodásokat, amelyek a fent említett irányelvek értelmében közbeszerzésnek minősülnek, és
- mivel lehetővé tette a kodifikált törvény 141. cikkének a) pontjában és 182. cikkének a) és g) pontjában a tárgyalásos eljárás alkalmazását az említett irányelvekben nem említett két esetben,

nem teljesítette az EK-Szerződés és az ezen irányelvek rendelkezéseiből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

- 2 A 93/37 irányelv 1. cikkének b) pontja szerint

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

»közjogi intézmény« minden olyan intézmény,

- amely kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, továbbá

- amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint

- amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

[...]”.

³ A 93/36 irányelv 1. cikke b) pontjának rendelkezései lényegében azonosak a fentiekkel.

4 A 93/36 irányelv 6. cikkének (2)–(4) bekezdése értelmében:

„(2) Az ajánlatkérő árubeszerzésre irányuló szerződéseit tárgyalásos eljárás útján ítélni oda a nyílt vagy meghívásos eljárásra beadott érvénytelen ajánlatok esetében, illetve a IV. címben foglaltakkal összhangban lévő nemzeti rendelkezések szerint elfogadhatatlan ajánlatok esetében, annyiban, amennyiben a szerződés eredeti feltételei lényegesen nem változnak meg. Az ajánlatkérő az említett esetekben hirdetményt tesz közzé, kivéve, ha az említett tárgyalásos eljárásba mindazokat a vállalkozásokat bevonja, amelyek teljesítik a 20–24. cikk feltételeit, és amelyek az előző nyílt vagy meghívásos eljárás során az ajánlattételi eljárás alaki követelményeinek megfelelően nyújtottak be ajánlatot.

(3) Az ajánlatkérő a következő esetekben tárgyalásos eljárással, hirdetmény előzetes közzététele nélkül ítélni oda árubeszerzésre irányuló szerződéseit:

a) ha nem érkeznek be ajánlatok vagy megfelelő ajánlatok egy nyílt vagy meghívásos eljárásra, amennyiben a szerződés eredeti feltételei lényegesen nem változnak meg, és feltéve, hogy erről a Bizottságot jelentésben tájékoztatja;

b) ha az adott termékeket kizárólag kutatási, kísérleti, tanulmányi vagy fejlesztési célból állítják elő, ez a rendelkezés azonban nem terjed ki a termék

piacképességét megalapozó, valamint a kutatási és fejlesztési költségek fedezését szolgáló előállításra;

- c) ha az árubeszerzés tárgyát képező termékeket műszaki vagy művészi jellegük következtében, vagy a kizárólagos jogok védelmével kapcsolatos okból csak egy meghatározott szállító gyárthatja vagy szállíthatja le;
 - d) amennyiben feltétlenül szükséges, akkor, ha az érintett ajánlatkérő által előre nem látható események által előidézett rendkívüli sürgősségi okból a 2. cikkben említett nyílt, meghívásos vagy tárgyalásos eljárásra megállapított határidőt nem lehet betartani. A rendkívüli sürgősséget indokoló körülményeket nem idézheti elő az ajánlatkérő;
 - e) a korábbi nyertes ajánlattevő általi olyan kiegészítő szállítások esetén, amelyeknek célja vagy a szokásosan beszerzett áruk vagy felszerelések részleges cseréje, vagy pedig a meglévő beszerzett áruk vagy felszerelések bővítése, amennyiben az ajánlattevő személyének megváltozása miatt az ajánlatkérő arra kényszerülne, hogy olyan, eltérő műszaki tulajdonságokkal rendelkező anyagot szerezzen be, amely a működésben és a fenntartásban összeférhetlenséget vagy aránytalan műszaki nehézségeket okozna. Az ilyen szerződések, illetve a megújítható szerződések tartama főszabályként nem haladhatja meg a három évet.
- (4) Minden egyéb esetben az ajánlatkérő az árubeszerzésre irányuló szerződéseit nyílt vagy meghívásos eljárás keretében ítéli oda.”

5 A 93/37 irányelv 7. cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében:

„(3) Az ajánlatkérő hirdetmény előzetes közzététele nélkül, tárgyalásos eljárás útján ítélteti oda az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseket a következő esetekben:

- a) ha nem érkeznek be ajánlatok vagy megfelelő ajánlatok egy nyílt vagy meghívásos eljárásra, amennyiben a szerződés eredeti feltételei lényegesen nem változnak meg, és feltéve, hogy erről a Bizottságot kérésére jelentésben tájékoztatják;
- b) ha az építési beruházási munkákat műszaki vagy művészi jellegük következtében vagy a kizárólagos jogok védelmével kapcsolatos okból csak egy bizonyos vállalkozó végezheti;
- c) annyiban, amennyiben feltétlenül szükséges akkor, ha az ajánlatkérő által előre nem látható események által előidézett rendkívüli sürgősségi okból a 2. cikkben említett nyílt, meghívásos vagy tárgyalásos eljárásra megállapított határidőt nem lehet betartani. A rendkívüli sürgősséget indokoló körülményeket nem idézheti elő az ajánlatkérő;
- d) olyan kiegészítő építési munkák esetében, amelyek a legelőször elbírált beruházásban, illetve az elsőként megkötött szerződésben nem szerepelnek, azonban előre nem látható körülmények miatt az azokban szereplő építmény kivitelezéséhez szükségessé váltak, azzal a feltétellel, hogy azokat az ilyen építményt eredetileg kivitelező vállalkozónak ítélik oda,

- amennyiben az ilyen kiegészítő munkákat az ajánlatkérő számára jelentős nehézségek nélkül nem lehet műszaki vagy gazdasági szempontból elválasztani a fő szerződéstől, vagy
- amennyiben az ilyen kiegészítő munkák, bár az eredeti szerződés teljesítésétől elkülöníthetőek, feltétlenül szükségesek annak későbbi munkafázisaihoz.

A kiegészítő munkákra odaítélt szerződések összértéke azonban nem haladhatja meg a főszerződés értékének 50%-át;

- e) olyan új építési beruházási munkák esetében, amelyek megismétlik azokat a munkákat, amelyeket olyan vállalkozás végez, amelynek az ajánlatkérő ezzel a céllal egy korábbi szerződést ítélt oda, feltéve, hogy az ilyen munkák összhangban vannak azzal az alapheruházással, amelyre vonatkozóan az első szerződést a (4) bekezdésben említett eljárásnak megfelelően odaítélték.

Amint az első beruházásra ajánlattételi felhívást írtak ki, közölni kell, hogy ez az eljárás alkalmazható, és az ajánlatkérők a 6. cikk rendelkezéseinek alkalmazása során figyelembe veszik a későbbi munkák becsült összköltségét. Ezt az eljárást csak az eredeti szerződés megkötését követő három év folyamán lehet alkalmazni.

- (4) Minden egyéb esetben az ajánlatkérő az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseit nyílt vagy meghívásos eljárás útján ítéli oda.”

A nemzeti szabályozás

- 6 A spanyol szabályozás személyi hatályát a közbeszerzési szerződések odaítélése tárgyában a kodifikált törvény 1. cikke határozza meg. E jogszabályhely a területi közigazgatás egészére — úgy az állami, mint az autonóm és a helyi közigazgatási szervekre — vonatkozik.

- 7 A kodifikált törvény 1. cikk (3) bekezdése hozzáfűzi:

„Jelen törvény alapján kell a beszerzéseket odaítélnie valamennyi önálló intézménynek és azon — a közigazgatáshoz kötődő vagy azzal függő viszonyban álló — önálló jogi személyiséggel rendelkező közjogi jogalanyoknak, amely megfelel az alábbi feltételeknek:

- a) kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;
- b) többségi részben közigazgatási szerv vagy egyéb közjogi jogalany finanszírozza; vagy irányítása ilyen intézmények felügyelete alatt áll; vagy olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét közigazgatási szerv vagy egyéb közjogi jogalany nevezi ki.”

- 8 A kodifikált törvény hatodik, „A beszerzések odaítélésének elvei a közzsférában” című kiegészítő rendelkezése értelmében „azon kereskedelmi társaságoknak, amelyekben a közigazgatási szervek, vagy ezek önálló intézményei, vagy egyéb közjogi jogalanyok közvetlen vagy közvetett többségi részesedéssel rendelkeznek, beszerzéseik odaítélése során tiszteletben kell tartaniuk a közzétételi és versenyszabályokat, kivéve, ha a megvalósítandó tevékenység természete összeegyeztethetetlen e szabályokkal”.
- 9 A kodifikált törvény 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja kizárja hatálya alól „azon együttműködési megállapodásokat, amelyeket egyrésről az állami közigazgatás, másrésről pedig a társadalombiztosítás, az autonóm területek, a területi egységek, ezek önálló intézményei vagy más közjogi jogalanyok kötöttek, illetve amelyeket ez utóbbi szervek egymással kötöttek”.
- 10 A kodifikált törvény (építési beruházásra irányuló beszerzésekre vonatkozó) 141. cikkének a) pontja és (árubeszerzésre irányuló beszerzésekre vonatkozó) 182. cikkének a) pontja szerint hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható abban az esetben, ha a beszerzést nem lehetett odaítélni nyílt vagy meghívásos eljárás alapján, vagy ha a jelentkezőket nem hívták fel ajánlattételre, amennyiben a közbeszerzési szerződés eredeti feltételei — az ár legfeljebb 10%-os növekedésétől eltekintve — nem változnak meg.
- 11 A kodifikált törvény 182. cikkének g) pontja szerint hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható abban az esetben, ha olyan eszközök beszerzésére vonatkozó eljárásról van szó, amelyek azonos mivolta a közigazgatásban történő közös használat biztosításának feltétele, amennyiben az adott eszközök előzetesen és külső hatástól mentesen, hirdetmény alapján, és a jelen fejezet rendelkezéseinek megfelelően kerültek kiválasztásra.

A pert megelőző eljárás

- 12 A Bizottság, mivel álláspontja szerint a 93/36 és a 93/37 irányelvet a spanyol jogba átültető egymást követő jogszabályok egy része nem volt összeegyeztethető az említett irányelvekkel, 1997. szeptember 17-én felszólító levelet, 2000. július 24-én pedig kiegészítő felszólító levelet küldött a Spanyol Királyság részére.
- 13 Miután a spanyol hatóságok értesítették a Bizottságot a kodifikált törvényről, ez utóbbi az átültetés bizonyos vitatott vonatkozásait megoldottnak tekintette.
- 14 Mindemellett, miután a 93/36 és a 93/37 irányelv átültetése a spanyol jogba továbbra is helytelen maradt, a Bizottság 2001. január 24-én indokolással ellátott véleményt, 2002. január 31-én pedig kiegészítő indokolással ellátott véleményt küldött a Spanyol Királyságnak, amelyben felszólította az abban foglaltaknak való megfeleléshez szükséges intézkedések megtételére az utóbbi véleményről szóló értesüléstől számított két hónapos határidőn belül.
- 15 Mivel nem tartotta kielégítőnek a Spanyol Királyságnak a kiegészítő indokolással ellátott véleményre adott válaszát, a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet.

A keresetről

- 16 Keresete alátámasztására a Bizottság három kifogást hoz fel.

- 17 Első kifogásában a Bizottság azt rója fel a Spanyol Királyságnak, hogy eleve kizárta a kodifikált törvény hatálya alól a magánjogi jogalanyokat, noha azok a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontjának második albekezdése értelmében közjogi intézmények is lehetnek.
- 18 Második kifogásában a Bizottság azt rója fel a Spanyol Királyságnak, hogy kizárta a kodifikált törvény hatálya alól a közjogi jogalanyok között létrejött együttműködési megállapodásokat, noha e megállapodások a 93/36 és a 93/37 irányelv rendelkezései értelmében közbeszerzésnek minősülnek.
- 19 Harmadik kifogásában a Bizottság azt rója fel a Spanyol Királyságnak, hogy a 93/36 és a 93/37 irányelvben nem említett két esetben — nevezetesen a beszerzések eredménytelennek nyilvánított eljárást követő odaítélése, valamint az azonos eszközök beszerzésére irányuló szerződések odaítélése esetében — engedélyezte a tárgyalásos eljárás alkalmazását.

A 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontja második albekezdésének első, második és harmadik franciabekezdésében felsorolt feltételeknek megfelelő magánjogi jogalanyoknak a kodifikált törvény hatálya alóli kizárásán alapuló első kifogásról

A felek érvei

- 20 A Bizottság szerint a kodifikált törvény személyi hatálya nem esik egybe a 93/36 és a 93/37 irányelvével, amennyiben a nemzeti jogszabály kizárólag a spanyol jog alapján

közjoginak minősülő jogalanyokra vonatkozik, miközben a szóban forgó jogalanyok jogi formája nem felel meg az ezen irányelvekben rögzített „közjogi intézményeknek”.

- 21 A C-44/96. sz., Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ügyben 1998. január 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-73. o.) 17–35. pontjára hivatkozva a Bizottság emlékeztet arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy „közjogi intézmény” alatt azt az intézményt kell érteni, amely megfelel a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontjának második albekezdésében felsorolt három konjunktív feltételnek.
- 22 A Bíróság ítéleteire (különösen a 31/87. sz. Beentjes-ügyben 1988. szeptember 20-án hozott [EBHT 1988., 4635. o.] és a C-360/96. sz. BFI Holding-ügyben 1998. november 10-én hozott [EBHT 1998., I-6821. o.] ítéletekre) támaszkodva a Bizottság azt állítja, hogy az ajánlatkérőnek a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikkében meghatározott fogalmát funkcionálisan kell értelmezni.
- 23 Ezen túlmenően hangsúlyozza, hogy a „közjogi intézmény” spanyol kormány által adott értelmezése olyan közösségi jogi fogalom önállóságának elvesztését vonja maga után, amelyet egységesen kell értelmezni az egész Közösségen belül.
- 24 A spanyol kormány a „közjogi intézmény” fogalom szó szerinti értelmezését választja. Azt állítja, hogy a 93/36 és a 93/37 irányelv értelmében a közfelügyelet alatt álló kereskedelmi társaságok nem tartoznak e fogalomba. Érvelésének alátámasztása érdekében a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/38/EGK tanácsi irányelvre (HL L 199., 84. o.; magyar nyelvű különkiadás,

6. fejezet, 2. kötet, 194. o.) hivatkozik, amely különbséget tesz a közbeszerzésről szóló irányelvekben azonos tartalommal szereplő „közjogi intézmény” és a közjogi kereskedelmi társaságokat definiáló „közvállalkozás” fogalma között.

- 25 Ezenfelül a spanyol kormány elvet minden kiterjesztő értelmezést. Azt állítja, hogy a „közjogi intézmény” fogalmának pontos meghatározásához a „közfeladat” és mindenek előtt az e feladatokkal kapcsolatos „nem ipari vagy kereskedelmi jelleg” fogalmának meghatározása szükséges, ami az egyes jogalanyok részletes vizsgálata alapján történhet.
- 26 A Bizottság azzal válaszol, hogy a 93/38 irányelv külön szabályozást képez, és hogy kivételes szabályként nem alkalmas az általános rendelkezések, nevezetesen a 93/36 és 93/37 irányelv értelmezésére.

A Bíróság álláspontja

- 27 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „közjogi intézmény” fogalma — amely közösségi jogi fogalom, és amelyet a Közösség egészében önállóan és egységesen kell értelmezni — funkcionális szempontból, kizárólag a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontjának második albekezdésében felsorolt három konjunktív feltétel alapján kerül meghatározásra (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ügyben hozott ítélet 20. és 21. pontját, a C-470/99. sz., Universale-Bau és társai ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11617. o.] 51–53. pontját, a C-214/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-4667. o.] 52. és 53. pontját és a C-283/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11697. o.] 69. pontját).

- 28 Ebből következik, hogy a magánjogi jogalany közjogi intézményként való esetleges minősítésére vonatkozó kérdés megoldása érdekében kizárólag azt kell vizsgálni, hogy a szóban forgó jogalany megfelel-e a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontjának második albekezdésében felsorolt három konjunktív feltétel mindegyikének, e jogalany magánjogi mivolta ugyanis a fenti irányelvek értelmében önmagában még nem olyan ismerv, amely kizárná az ajánlatkérői minősítésből (fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet 54., 55. és 60. pontja).
- 29 A Bíróság ezenkívül megállapította, hogy a fenti értelmezés nem érinti az adott jogalany által ellátott közfeladat ipari vagy kereskedelmi jellegét, miután ez utóbbi szempontot szükségszerűen megvizsgálják annak érdekében, hogy meghatározzák, a kérdéses jogalany megfelel-e vagy sem a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontja, második albekezdésének első franciabekezdésében említett feltételnek (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet 75. pontját).
- 30 Másfelől, a 93/36 és a 93/37 irányelvben a — 93/38 irányelv által egyébként használt — „közvállalkozás” különös kategóriájára vonatkozó utalás hiánya semmiben sem cáfolja a fenti következtetést (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet 76. pontját).
- 31 A fentiekből következően tehát a 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikke b) pontjában szereplő „ajánlatkérő” fogalma helytelenül került átültetésre a spanyol szabályozásba, mivel ez utóbbi kizárja a fogalom hatálya alól a magánjogi jogalanyokat, noha ezek megfelelhetnek az említett irányelvek 1. cikke b) pontja második albekezdésének első, második és harmadik franciabekezdésében felsorolt feltételnek.
- 32 Ezek alapján a Bizottság első kifogását el kell fogadni.

A közjogi jogalanyok között létrejött együttműködési megállapodásoknak a kodifikált törvény hatálya alóli kizárásán alapuló második kifogásról

A felek érvei

- 33 A Bizottság megállapítja, hogy a kodifikált törvény kizárja hatálya alól azon együttműködési megállapodásokat, amelyeket egyrészt az állami közigazgatás, másrészt pedig a társadalombiztosítás, az autonóm területek, a területi egységek, ezek önálló intézményei vagy más közjogi jogalanyok kötöttek, illetve amelyeket ez utóbbi szervek egymással kötöttek. A Bizottság meglátása szerint a teljes kizárás alkalmazása révén helytelenül került átültetésre a 93/36 és a 93/37 irányelv, ugyanis e megállapodások némelyike a fenti irányelvek által szabályozott közbeszerzés jellegét öltheti.
- 34 A Bizottság azt állítja, hogy e kizárásra a 93/36 és a 93/37 irányelv alapján nincs lehetőség.
- 35 A Bizottság a beszerzésnek a 93/36 és 93/37 irányelv 1. cikkének a) pontjában szereplő meghatározására és Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a közbeszerzési szerződés létrejöttéhez két egymástól elkülönülő személy között létrejött megállapodás szükséges (a C-107/98. sz. Teckal-ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-8121. o.] 49. pontja). Úgy véli tehát, hogy a fent említett elemek alapján a 93/36 és a 93/37 irányelv értelmében a közigazgatási szervek közötti együttműködési megállapodások beszerzésnek minősülhetnek.
- 36 A spanyol kormány hangsúlyozza, hogy a megállapodások a közjogi jogalanyok közötti kapcsolatok megszokott formáját képezik. Hangsúlyozza azonban, hogy e kapcsolatok nem tartoznak a beszerzési szerződések kategóriájába. Ezen túlmenően

megkérdőjelezi a fent hivatkozott Teckal-ügyben hozott ítélet megalapozottságát, és azt állítja, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) 6. cikkében rögzített elv hallgatólagosan irányadó a közbeszerzésre vonatkozó egyéb irányelvekre is.

A Bíróság álláspontja

- 37 A 93/36 és a 93/37 irányelv 1. cikkének a) pontjában adott meghatározás szerint az árubeszerzésre vagy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés létrejöttének feltétele olyan visszerthes, írásbeli, egyrészről az ajánlattevő vagy a vállalkozó, másrészről az említett irányelvek 1. cikkének b) pontjában meghatározott ajánlatkérő közötti szerződés megkötése, amely termékek megvételére vagy egy bizonyos típusú építmény kivitelezésére irányul.
- 38 A 93/36 irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében elvileg elegendő, hogy a szerződés egyrészről területi vagy települési önkormányzat, másrészről pedig az előbbtől jogilag elkülönülő személy között kerüljön megkötésre. Ettől a szabálytól csak abban az esetben lehet eltérni, ha a területi vagy települési önkormányzat a szóban forgó személy felett a saját hatósági tevékenysége során gyakorolthoz hasonló felügyeletet lát el, és a szóban forgó személy tevékenységének nagy részét egyúttal azon területi vagy települési önkormányzat számára végzi, amelynek a felügyelete alatt áll (a fent hivatkozott Teckal-ügyben hozott ítélet 50. pontja).
- 39 Figyelembe véve a közbeszerzési szerződésnek a 93/36 és a 93/37 irányelvben adott meghatározása során alkalmazott elemek — a közbeszerzési szerződés tárgyát leszámítva — azonos mivoltát, a 93/37 irányelv által szabályozott közigazgatási szervek közötti megállapodásokra a fent hivatkozott Teckal-ügyben hozott ítélet megoldását kell alkalmazni.

40 Következésképpen megállapítható, hogy mivel a kodifikált törvény azok tartalmától függetlenül eleve kizárja hatálya alól a közigazgatási szervek, ezek közintézményei és általában a nem kereskedelmi jellegű, közjogi jogalanyok közötti jogviszonyokat, a szóban forgó spanyol szabályozás a 93/36 és a 93/37 irányelv helytelen átültetését képezi.

41 Ezek alapján a Bizottság második kifogását el kell fogadni.

A tárgyalásos eljárásnak a kodifikált törvény által lehetővé tett, de a 93/36 és a 93/37 irányelvben nem említett két esetben engedélyezett alkalmazásán alapuló harmadik kifogásról

42 A Bizottság úgy véli, hogy a kodifikált törvény engedélyezi a tárgyalásos eljárás alkalmazását a 93/36 és a 93/37 irányelvben nem említett két esetben, nevezetesen a szerződések eredménytelennek nyilvánított eljárást követő odaítélése, valamint az azonos eszközök beszerzésére irányuló szerződések odaítélése esetében.

A harmadik kifogásnak a közbeszerzési szerződések eredménytelen eljárást követő odaítélésére vonatkozó első részéről

A felek érvei

43 A Bizottság kifejti, hogy az eredeti ajánlati árnak a korábbi nyílt vagy meghívásos eljáráshoz képest legfeljebb 10%-os növelése engedélyezésével a kodifikált törvény

141. cikkének a) pontja és 182. cikkének a) pontja ellentétes a 93/36 és a 93/37 irányelvvel, ugyanis az előbbi jogszabályhelyek alkalmazása a közbeszerzési szerződés egyik eredeti feltétele — nevezetesen az ár — lényeges megváltozását eredményezheti.

- 44 A Bizottság hangsúlyozza, hogy kimerítő módon kerültek felsorolásra azon esetek, amelyekben tárgyalásos eljárás tartására van lehetőség. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy a „nem lényeges változás” fordulat szűk értelemmel bír.
- 45 A spanyol kormány azt rója fel a Bizottságnak, hogy nem határozta meg azt, hogy az ár milyen mértékű változtatása minősül lényegesnek, és hogy mekkora mértékű növekedés nem von még maga után ilyen minősítést. Hangsúlyozza, hogy a spanyol jogalkotó a jogbiztonság céljából alakította át a nehezen megfogható „szerződés eredeti feltételeinek lényeges megváltozása” fordulatot egyértelmű kifejezéssé.
- 46 Erre válaszul a Bizottság azt állítja, hogy tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset esetén nem kell meghatároznia sem a szabályszegés kereteit, sem a kötelezettségszegés megszüntetéséhez szükséges intézkedés mibenlétét. Ezen túlmenően hangsúlyozza, hogy az irányelvekben használt fogalmak nemzeti jogalkotó által végzett pontosítása nem vezethet ezek tartalmának megváltoztatásához.

A Bíróság álláspontja

- 47 Ahogy az a 93/36 irányelv tizenkettedik preambulumbekzdéséből és a 93/37 irányelv nyolcadik preambulumbekzdéséből következik, a tárgyalásos eljárás kivételes jellegű, és csak korlátozott számú esetben lehet alkalmazni. E tekintetben

a 93/36 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a) pontja és a 93/37 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja kimerítő módon sorolja fel azon eseteket, amelyekben lehetőség nyílik a hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazására.

- 48 Az ítélkezési gyakorlat szerint az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések területén a szerződés által biztosított jogok érvényesülését biztosító szabályoktól való eltéréseket szigorúan kell értelmezni (C-57/94. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1995. május 18-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-1249. o.] 23. pontja és C-318/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-1949. o.] 13. pontja). Ennek alapján tehát a tagállamok — anélkül, hogy megfosztják hatékony érvényesülésüktől a szóban forgó irányelveket — a 93/36 és a 93/37 irányelvben előírt eseteken kívül nem rendelkezhetnek a tárgyalásos eljárás alkalmazásának lehetőségéről, és az ezen irányelvek által kifejezetten meghatározott esetekhez az eljárás megkönnyítése érdekében sem kapcsolhatnak új feltételeket.

- 49 Márpedig jelen esetben nem tagadható, hogy ha a kodifikált törvény 141. cikkének a) pontja és 182. cikkének a) pontja lehetővé teszi a tárgyalásos eljárás alkalmazását — olyan esetekben, amikor a szerződést nem lehetett megkötni nyílt vagy meghívásos eljárás alapján vagy amikor a jelentkezőket nem hívták fel ajánlattételre, feltéve, hogy a közbeszerzési szerződés eredeti feltételei, az ár legfeljebb 10%-os növekedésétől eltekintve, nem változnak meg —, akkor ezáltal a 93/36 és a 93/37 irányelv fent említett rendelkezéseihez új feltételt kapcsol, amely nemcsak a rendelkezések hatályát, hanem azok kivételes jellegét is gyengíti. Ezt a feltételt valóban nem lehet a közbeszerzési szerződés eredeti feltételei szempontjából nem lényeges változásnak tekinteni, ahogyan ezt elő is írja mind a 93/36 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a) pontja, mind pedig a 93/37 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja.

- 50 Ilyen körülmények között megállapítható, hogy a 93/36 irányelv 6. cikke (3) bekezdésének a) pontja és a 93/37 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja helytelenül került átültetésre a kodifikált törvény 141. cikkének a) pontjában és 182. cikkének a) pontjában.

A harmadik kifogásnak az azonos eszközök beszerzésére irányuló szerződések odaítélésére vonatkozó második részéről

A felek érvei

- 51 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kodifikált törvény 182. cikkének g) pontjában szereplő eljárás ellenétes a 93/36 irányelv 6. cikkének a tárgyalásos eljárás alkalmazási eseteit felsoroló (2) és (3) bekezdésével.
- 52 Jelen esetben a spanyol jogi szabályozás hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását írja elő abban az esetben, ha olyan eszközök beszerzésére vonatkozó eljárásról van szó, amelyek azonos mivolta a közigazgatásban történő közös használat biztosításának feltétele. Ilyen eljárás abban az esetben tartható, ha az adott eszközök előzetesen és függetlenül hirdetmény alapján kerültek kiválasztásra.
- 53 A spanyol kormány azt állítja, hogy az azonos eszközök beszerzésére kiírt hirdetmények hasonlítanak a közbeszerzési keretszerződésekhez.
- 54 Ugyanezen kormány ezenkívül azt állítja, hogy a szóban forgó hirdetmények semmiben sem különböznek a kodifikált törvény egy másik cikke által rögzített megállapodásokon vagy keretszerződéseken alapuló odaítélési eljárásoktól, amely cikkel kapcsolatban a Bizottság nem tett semmilyen észrevételt. Ezek alapján azt a következtetést vonja le, hogy e hirdetmények megfelelnek a köbeszerzési szerződésekre vonatkozó irányelveknek.

- 55 Miután emlékeztetett a keretmegállapodások meghatározására, a Bizottság hangsúlyozta, hogy e megállapodások nem tartoznak a 93/36 irányelv hatálya alá.

A Bíróság álláspontja

- 56 A kodifikált törvény 182. cikkének g) pontjában előírt azonos eszközök beszerzésére irányuló szerződések odaítélése kapcsán megállapítható, hogy tárgyalásos eljárást csak a 93/36 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdésében kimerítően meghatározott esetekben lehet alkalmazni. Ugyanezen cikk (4) bekezdése mindent egybevetve hozzáfűzi, hogy „minden egyéb esetben az ajánlatkérő az árubeszerzésre irányuló szerződéseit nyílt vagy meghívásos eljárás keretében ítéli oda”.
- 57 Márpedig a spanyol jogalkotó szóban forgó rendelkezése nem felel meg sem a 93/36 irányelv 6. cikkének (2) bekezdésében szereplő esetnek, sem az ugyanezen cikk (3) bekezdésében felsorolt öt helyzet valamelyikének, amelyek kifejezetten lehetővé teszik a hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását. Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy a „keretmegállapodás” fogalma nem sorolható ezen kivételek hatálya alá.
- 58 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egyébként szigorúan kell értelmezni azon szabályokat, amelyek lehetővé teszik az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések területén a szerződés által biztosított jogok érvényesülését védő szabályok alóli kivételeket (a C-71/92. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1993. november 17-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-5923. o.] 36. pontja). Ennek megfelelően a tagállamoknak kell bizonyítaniuk, hogy megfelelően ültették át jogi szabályozásukba az irányelvben előírt eseteket. Jelen esetben azonban a spanyol kormány nem tudott felmutatni ilyen bizonyítékot.

- 59 Következésképpen megállapítható, hogy — mivel a spanyol szabályozás lehetővé teszi a hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását abban az esetben, ha olyan eszközök beszerzésére vonatkozó eljárásról van szó, amelyek azonos mivolta a közigazgatásban történő közös használat biztosításának feltétele, feltéve, hogy az adott eszközök előzetesen és hirdetmény alapján kerültek kiválasztásra — a 93/36 irányelv 6. cikkének (2) és (3) bekezdése helytelenül került átültetésre a szóban forgó jogszabályban.
- 60 Ezek alapján a Bizottság harmadik kifogását el kell fogadni.
- 61 A fent említett szempontokra tekintettel megállapítható, hogy a Spanyol Királyság, mivel nem megfelelően ültette át belső jogrendjébe a 93/36 és a 93/37 irányelvet, és különösen,
- mivel a kodifikált törvény 1. cikkének (3) bekezdésében kizárta e törvény hatálya alól azon magánjogi jogalanyokat, amelyek megfelelnek az e két irányelv 1. cikke b) pontja második albekezdésének első, második és harmadik franciabekezdésében felsorolt feltételeknek,
 - mivel a kodifikált törvény 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában teljesen kizárta annak hatálya alól a közigazgatási szervek között létrejött együttműködési megállapodásokat, és ennek megfelelően azokat is, amelyek ugyanezen irányelvek értelmében közbeszerzésnek minősülnek, és

- mivel lehetővé tette a kodifikált törvény 141. cikkének a) pontjában és 182. cikkének a) és g) pontjában a tárgyalásos eljárás alkalmazását az említett irányelvben nem említett két esetben,

nem teljesítette az említett irányelvekből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

- ⁶² Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Spanyol Királyságot, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

- 1) A Spanyol Királyság, mivel nem megfelelően ültette át belső jogrendjébe az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelvet és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelvet, és különösen,

- mivel a 2000. június 16-i Ley de Contratos de las Administraciones Públicasnak (a közigazgatás közbeszerzéseire vonatkozó törvény) a

2000. június 16-i 2/2000 Real Decreto Legislativo által jóváhagyott egységes szerkezetbe foglalt változata alkalmazási köréből e törvény 1. cikkének (3) bekezdésében kizárta e törvény hatálya alól azon magánjogi jogalanyokat, amelyek megfelelnek az e két irányelv 1. cikke b) pontja második albekezdésének első, második és harmadik francia-bekezdésében felsorolt feltételeknek,

- mivel 3. cikke (1) bekezdésének c) pontjában teljesen kizárta annak hatálya alól a közigazgatási szervek között létrejött együttműködési megállapodásokat, és ennek megfelelően azokat is, amelyek ugyanezen irányelvek értelmében közbeszerzésnek minősülnek, és
- mivel lehetővé tette az említett törvény 141. cikkének a) pontjában és 182. cikkének a) és g) pontjában a tárgyalásos eljárás alkalmazását az említett irányelvben nem említett két esetben,

nem teljesítette az említett irányelvekből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság a Spanyol Királyságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások