

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2009. december 23.\*

A C-305/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (Olaszország) a Bírósághoz 2008. július 4-én érkezett, 2008. június 23-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa)**

és

a **Regione Marche**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: K. Lenaerts a harmadik tanács elnöke, a negyedik tanács elnökeként eljárva,  
R. Silva de Lapuerta, Juhász E. (előadó), G. Arestis és J. Malenovský bírák,

\* Az eljárás nyelve: olasz.



a főtanácsnok indítványának a 2009. szeptember 3-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

### **Ítéletet**

- <sup>1</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.) 1. cikke (2) bekezdése a) pontjának és (8) bekezdése első és második albekezdésének az értelmezésére vonatkozik.
  
- <sup>2</sup> E kérelmet a Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (a tengertudományok egyetemközi országos társulása, a továbbiakban: CoNISMa) és a Regione Marche (Marche tartomány) közötti, az utóbbinak a hivatkozott társulás egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvételi jogosultságának megtagadásáról szóló határozata tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

## Jogi háttér

### *A közösségi szabályozás*

3 A 2004/18 irányelv (4) preambulumbekzdése kimondja:

„A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ha egy közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban egy közjogi intézmény ajánlattevőként vesz részt, ez a magánjog hatálya alá tartozó ajánlattevők tekintetében ne torzítsa a versenyt.”

4 Ezen irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében:

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

5 A hivatkozott irányelv 1. cikkének (8) bekezdése előírja:

„A »vállalkozó«, a »szállító« és a »szolgáltató«: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve e személyek és/vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését és/vagy építmények építését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

A »gazdasági szereplő« fogalom magában foglalja a vállalkozó, a szállító és a szolgáltató fogalmát is. Használatára csak az egyszerűsítés érdekében kerül sor.

[...]”

6 Ugyanezen irányelv 1. cikkének (9) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„»Ajánlatkérő szerv«: az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmény, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulás.

»Közjogi intézmény« minden olyan intézmény,

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; valamint

c) 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 amelyek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

[...]"

7 A 2004/18 irányelv „Gazdasági szereplők” című 4. cikke előírja:

„(1) Azok a részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők, akik, illetve amelyek a letelepedésük helye szerinti tagállam joga értelmében jogosultak az adott szolgáltatási tevékenység végzésére, nem utasíthatók el kizárólag azon az alapon, hogy a szerződés odaítélése szerinti tagállam joga értelmében természetes vagy jogi személynek kellene lenniük.

[...]

(2) Gazdasági szereplők csoportjai is tehetnek ajánlatot, illetve jelentkezhetnek részvételre. E csoportok számára az ajánlatkérő szervek nem írhatják elő, hogy meghatározott társasági formát hozzanak létre az ajánlattétel, illetve a részvételre jelentkezés benyújtása érdekében, azonban a kiválasztott csoporttól, miután a szerződést elnyerte, ez megkövetelhető annyiban, amennyiben ez az átalakulás a szerződés megfelelő teljesítéséhez szükséges.”

- 8 Ezen irányelv „A résztvevők alkalmasságának ellenőrzése, a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése” című 44. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A szerződéseket az 53. és az 55. cikkben megállapított feltételek alapján – a 24. cikk figyelembevételével – kell odaítélni, miután az ajánlatkérő szerv a 45. és a 46. cikk alapján ki nem zárt gazdasági szereplők alkalmasságát a 47–52. cikkben említett, gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre vagy alkalmasságra vonatkozó szempontoknak, valamint adott esetben a (3) bekezdésben említett megkülönböztetés-mentességi szabályoknak és szempontoknak megfelelően megvizsgálta.”

- 9 A 2004/18 irányelv „Kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat” című 55. cikke kimondja:

„(1) Ha egy adott szerződés esetében az ajánlatok az áruhoz, építményhez vagy szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak, az ajánlatkérő szerv – mielőtt elutasítaná ezeket az ajánlatokat – írásban megkéri az ajánlat általa lényegesnek ítélt alkotóelemeinek jellemzőit.

Ezek a jellemzők különösen a következőkre vonatkozhatnak:

- a) az építési módszer, a gyártási folyamat vagy a nyújtott szolgáltatás gazdaságossága;
- b) a választott műszaki megoldások és/vagy az ajánlattevő számára az építési beruházás kivitelezéséhez, az áruk leszállításához, illetve a szolgáltatásnyújtáshoz rendelkezésre álló kivételesen előnyös feltételek;

- c) az ajánlattevő által kínált építési beruházás, áru vagy szolgáltatás eredetisége;
  
- d) az építési beruházás, szolgáltatásnyújtás vagy árubeszerzés teljesítésének helyén hatályos munkavédelmi rendelkezéseknek és munkafeltételeknek való megfelelés;
  
- e) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége.

(2) Az ajánlatkérő szerv az ajánlattevővel folytatott konzultáció útján és a benyújtott bizonyítékok figyelembevételével ellenőrzi ezeket az alkotóelemeket.

(3) Amennyiben az ajánlatkérő szerv megállapítja, hogy az ajánlatban szereplő ellenszolgáltatás azért kirívóan alacsony, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott, az ajánlatot pusztán ezen az alapon csak akkor utasíthatja el, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv által megállapított kellő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatást törvényesen szerezte. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv erről a tényről köteles tájékoztatni a Bizottságot.”

### *A nemzeti szabályozás*

- <sup>10</sup> A 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló, 2006. április 12-i 163. sz. törvényerejű rendelet (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle



direktive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (a GURI 2006. május 2-i 100. számának rendes melléklete, a továbbiakban: 163/2006. sz. törvényerejű rendelet) 3. cikkének (19) és (22) bekezdése előírja:

„(19) A »vállalkozó«, a »szállító« és a »szolgáltató« fogalma természetes vagy jogi személyt, illetve jogi személyiség nélküli szervezetet jelöl, beleértve az 1991. július 23-i 240. sz. törvényerejű rendelet értelmében létrehozott olyan európai gazdasági egyesülést (EGE) is, amely a piacon építési beruházások kivitelezését vagy építmények építését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

[...]

(22) A »gazdasági szereplők« fogalma magában foglalja a vállalkozót, a szállítót és a szolgáltatót, illetve ezek csoportját vagy társulását.”

- 11 A 163/2003. sz. törvényerejű rendelet „Azon személyek, akik számára odaítélhetők a közbeszerzési szerződések (a 2004/18 irányelv 4. és 5. cikke)” című 34. cikke előírja:

„(1) A kifejezetten előírt korlátozások sérelme nélkül a következő személyek vehetnek részt a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban:

- a) egyéni vállalkozók, ideértve a kézműveseket, a kereskedelmi társaságokat, és a szövetkezeteket;

- b) termelő- és munkaszövetkezetek társulásai [...] és [...] kézművesek társulásai [...];
- c) a polgári törvénykönyv 2615c. cikke szerinti konzorcium formájában alapított, az egyéni vállalkozók (ideértve a kézműveseket), kereskedelmi társaságok vagy termelő- és munkaszövetkezetek között a 36. cikk rendelkezéseinek megfelelően létrejött állandó társulások;
- d) versenytársaknak az a), b) és c) pontban hivatkozott személyekből álló ideiglenes társulásai [...];
- e) versenytársaknak a polgári törvénykönyv 2602c. cikke szerinti, a jelen bekezdés a), b) és c) pontjában hivatkozott személyekből álló rendes társulásai, ideértve a társaságként létrehozott szervezeteket is [...];
- f) azon személyek, akik európai gazdasági egyesülés (EGE) létrehozására irányuló szerződést kötöttek [...];

[...]"

- 12 Az alapügyben szereplő tényállás megvalósulását követően a fenti jegyzéket a 2008. szeptember 11-i 152. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2008. október 2-i 231. száma) az alábbi ponttal egészítette ki:

„fa) más tagállamokban letelepedett és az érintett tagállamban hatályos jogszabályoknak megfelelően létrejött, a 3. cikk (22) bekezdése értelmében vett gazdasági szereplők.”

- 13 Végül az olasz polgári törvénykönyv 2082. cikke előírja, hogy „vállalkozó” az a személy, amely tevékenységét gazdasági jelleggel, hivatásszerűen, szervezett formában, áruk vagy szolgáltatások előállítására vagy kereskedelme céljából folytatja.

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 14 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a Regione Marche a Pesaro és Civitanova Marche szelvénye közötti partszakaszon tengeri szeizmikus rétegfelvételek készítésére, szelvényezésre és tengeri mintavételek készítésére irányuló szolgáltatásnyújtásra vonatkozó közbeszerzési eljárást indított.
- 15 A CoNISMa részvételre jelentkezett ezen ajánlati felhívás tekintetében. Az ajánlatkérő, miután kinyilvánította fenntartásait a CoNISMa-nak a hivatkozott közbeszerzési eljárásban való részvétele vonatkozásában, a 2007. április 4-i, 18-i és 23-i határozataiban annak kizárásáról döntött.

- 16 A CoNISMa ezen kizárás ellen rendkívüli jogorvoslat iránti kérelmet benyújtva, az Olasz Köztársaság Elnökéhez fordult az olasz jogrendben előírt különleges eljárás keretében, úgy érvelve, hogy a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 34. cikkének akkénti értelmezése, hogy az kimerítő jegyzéket tartalmaz, amelyben nem szerepelnek az egyetemek és a kutatóintézetek, és hogy azok emiatt nem vehetnek részt valamely közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában, összeegyeztethetetlen a 2004/18 irányelv rendelkezéseivel. E rendkívüli jogorvoslati eljárás keretében a környezet- és területvédelmi miniszter a vonatkozó nemzeti szabályozásnak megfelelően a Consiglio di Stato véleményét kérte.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a vélemény adásához meg kell vizsgálnia, hogy az olyan egyetemközi társulás, mint a CoNISMa, „gazdasági szereplőnek” minősül-e a 2004/18 irányelv értelmében, és ha igen, részt vehet-e olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában, mint amilyen az alapügyben szerepel. A kérdést előterjesztő bíróság az alábbi megfontolások alapján fenntartását fejezte ki e tekintetben.
- 18 A Consiglio di Stato előzetesen megállapítja, hogy a CoNISMa 24 olasz egyetem és három minisztérium társulása („consorzio”). Alapszabálya értelmében a társulás nem törekszik nyereségszerzésre, célja a kutatás, valamint egyéb tudományos és alkalmazott tevékenységek előmozdítása és összehangolása a tengertudományok területén a társult egyetemek között. Részt vehet közbeszerzési eljárásokban és egyéb, a közjogi szervek, valamint a köz- és magánjogi szervezetek által nyilvánosan meghirdetett versenyeztetési eljárásokban. Tevékenységeit elsősorban az egyetemi és kutatási minisztérium, egyéb közjogi szervek, valamint olasz és külföldi köz- és magánjogi szervezetek által biztosított támogatásokból finanszírozzák.
- 19 A Consiglio di Stato először is 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.) – amelyet a 2004/18 irányelv követett – 1. cikkének c) pontjára hivatkozik, amelynek értelmében „szolgáltató: bármely természetes vagy jogi személy – beleértve az állami szervet is – aki, illetve amely szolgáltatást végez”, és megállapítja,

hogy e megfogalmazásból az tűnik ki, hogy az ajánlatkérőkkel csak olyan jogalanyok köthetnek szerződést, amelyek „intézményesen” gyakorolják azon tevékenységet, amelyhez az adott közbeszerzési szerződés keretében biztosítandó szolgáltatás tartozik. E megközelítés szerint a magánjogi gazdasági szereplőkön kívül a közbeszerzési eljárásban csak azon állami szervek vehetnek részt, amelyek e közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatásokat visszterhesen nyújtják, a jogrendben számukra előírt célnak megfelelően, ami kizárja tehát az egyetemi szerveket. E felfogást megerősíteni látszik a Bíróság C-220/05. sz., Auroux és társai ügyben 2007. január 18-án hozott ítéletének (EBHT 2007., I-385. o.) 44. pontja, amely szerint a közbeszerzésre vonatkozó közösségi szabályozás az érdekeltekre mint „a piacon aktív gazdasági szereplőre” alkalmazandó. Ugyanezen felfogást követi a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 3. cikkének (19) bekezdése is, amely szerint a szolgáltató olyan gazdasági szereplő, amely „a piacon” szolgáltatások nyújtását „kínálja”.

20 Másodszor a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az olasz ítélkezési gyakorlatban e kérdésben kialakult álláspont nem egyértelmű. Egyes bíróságok szerint részt vehetnek közbeszerzési eljárásban a vállalkozói tevékenységet folytató természetes és jogi személyek, valamint a közbeszerzési szerződés tárgyát képező szolgáltatáshoz hasonló szolgáltatás nyújtására intézményesen jogosult közjogi szervek. E felfogást követve az egyetemeket nem lehet e magán- és közvállalkozók kategóriába sorolni, mivel intézményes céljuk az oktatási és kutatási tevékenység előmozdítása. Másik megközelítést követve az állami egyetemek és a köztük kialakított társulások részt vehetnek szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési eljárásokban, feltéve hogy az adott szolgáltatás nyújtása összeegyeztethető intézményes céljaikkal és alapító okiratuk előírásaival.

21 A Consiglio di Stato harmadszor a közbeszerzési szerződések felügyeleti hatóságának álláspontjára hivatkozik, amely elhatárolja a gazdasági szereplőket és az első kategóriába nem tartozó jogalanyokat, mint a nem gazdasági jellegű közjogi szerveket, az egyetemeket vagy egyetemi tanszékeket, amennyiben ez utóbbiak célja nem nyereség előállítására irányuló gazdasági tevékenység. E szervek tehát nem vehetnek részt közbeszerzési eljárásokban, kivéve ha az egyetemek számára a nemzeti szabályozásban biztosított autonómia alapján e célból társaságokat hoznak létre. Ezen álláspontot megerősíteni látszik a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 34. cikke, amely kimerítő jelleggel sorolja fel azon személyeket, amelyek részt vehetnek a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban.

22 Fenntartásainak megalapozására a Consiglio di Stato végül a Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó közösségi rendelkezéseket olyan funkcionális kritérium alapján kell értelmezni, amelynek segítségével elkerülhető a hatékony verseny alapvető elvének kijátszása (a C-337/06. sz., Bayerischer Rundfunk és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11173. o.]). Ami közelebbről a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési eljárásokat illeti, a Bíróság kiemelte az e területre vonatkozó közösségi szabályok elsődleges célját, úgymint a szolgáltatások szabad mozgását, valamint a tisztességes és lehető legszélesebb verseny megnyitását valamennyi tagállamban (a C-26/03. sz., Stadt Halle és RPL Lochau ügyben 2005. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-1. o.] 44. és 47. pontja).

23 Ezen ítélezési gyakorlat alapján a Consiglio di Stato megállapítja, hogy az egyetemek, a kutatóintézetek és ezek társulásai közbeszerzési eljárásokban való részvételének lehetővé tétele kétszeresen is sértheti a verseny elvét. Egyrészt ugyanis fennáll annak a kockázata, hogy ez a szabad piacról olyan közbeszerzési szerződéseket vonna ki, amelyekhez számos hagyományos vállalkozás valójában nehezebben férhetne hozzá. Másrészt jogosulatlan előnyhöz juttatná a nyertes ajánlattevőt, gazdasági biztonságot garantálva számára a folyamatos és kiszámítható közfinanszírozás által, amellyel a többi gazdasági szereplő nem rendelkezik. Mindazonáltal a Consiglio di Stato megállapítja, hogy a „gazdasági szereplő” fogalmának szigorú értelmezése, amely az utóbbi „piacon” lévő folyamatos jelenlétén alapul, és amely megakadályozná az egyetemeknek, kutatóintézeteknek és ezek társulásainak a közbeszerzési eljárásokban való részvételét, súlyosan sértené a köz- és magánjogi szervezetek közötti, valamint a kutatók és vállalkozók közötti együttműködést, ami végső soron a verseny korlátozását jelentené.

24 E megfontolásokra tekintettel a Consiglio di Stato úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A [...] 2004/18 irányelv [...] rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy ezek tiltják, hogy egy [...] kizárólag olasz egyetemekből, közjogi szervekből álló társulás (»consorzio«) részt vegyen egy olyan szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési eljárásban, mint a tengeri geofizikai felvételek készítése és minták vétele?

- 2) Az olasz jog olyan rendelkezései, mint a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 3. cikkének (22) és (19) bekezdése, valamint 34. cikke – amelyek értelmében »[a] 'gazdasági szereplők' fogalma magában foglalja a vállalkozót, a szállítót és a szolgáltatót, illetve ezek csoportját vagy társulását«, illetve »[a] 'vállalkozó', a 'szállító' és a 'szolgáltató' fogalma természetes vagy jogi személyt, illetve jogi személyiség nélküli szervezetet jelöl, beleértve az [...] olyan európai gazdasági egyesülést is (EGE), amely 'a piacon' építési beruházások kivitelezését vagy építmények építését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja« – ellentétesek-e a 18/2004 irányelvvel, ha ezeket úgy értelmezzük, hogy a közbeszerzési eljárásokban való részvétel lehetőségét a szakmai szolgáltatókra korlátozzák, kizárva így azokat a szervezeteket, amelyek elsődleges célja nem a nyereségszerzés, hanem például a kutatás?"

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

- 25 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, amikor a Consiglio di Stato olyan rendkívüli jogorvoslat keretében, mint amilyen az alapügyben szerepel, véleményt bocsát ki, az EK 234. cikk értelmében bíróságként jár el (a C-69/96–C-79/96. sz., Garofalo és társai egyesített ügyekben 1997. október 16-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-5603. o.] 27. pontja).

#### *Az első kérdésről*

- 26 E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes a kizárólag egyetemekből, közjogi szervekből álló társulásnak valamely szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési eljárásban való részvétele.

- 27 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a 2004/18 irányelv nemzeti bíróság által hivatkozott rendelkezései különösen az irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja és (8) bekezdésének első és második albekezdése, mivel azok foglalkoznak a „gazdasági szereplő” fogalmával. Emellett a hivatkozott kérelem értelmében az érintett társulás elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló célt követ, nem rendelkezik a vállalkozásokra jellemző szervezettel, és nincs jelen folyamatosan a piacon.
- 28 E kérdés megválaszolása érdekében először is meg kell jegyezni, hogy egyrészt a 2004/18 irányelv rendelkezései nem tartalmazzák a „gazdasági szereplő” fogalmának meghatározását, másrészt pedig, hogy nem tesznek különbséget az ajánlattevők között aszerint, hogy azok elsődlegesen nyereségszerzésre irányulnak-e, és nem írják elő kifejezetten az olyan jogalanyok kizárását, mint amilyenek az alapügyben szerepelnek. E rendelkezések azonban a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján elegendő szempontot tartalmaznak annak érdekében, hogy hasznos választ lehessen adni a kérdést előterjesztő bíróságnak.
- 29 Így a 2004/18 irányelv (4) preambulumbekkezdése lehetővé teszi, hogy „közjogi intézmény” ajánlattevőként részt vegyen valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban.
- 30 Ugyanígy ezen irányelv 1. cikke (8) bekezdésének első és második albekezdése „gazdasági szereplőnek” minősít nemcsak bármely természetes vagy jogi személyt, hanem kifejezetten valamennyi „közjogi intézményt”, illetve az ilyen intézmények által létrehozott csoportokat is, amelyek a piacon szolgáltatások nyújtását kínálják. Márpedig a „közjogi intézmény” fogalma magában foglalhat olyan szervezetet is, amelyek elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló célt követnek, nem rendelkeznek a vállalkozásokra jellemző szervezettel, és nincsenek jelen folyamatosan a piacon.
- 31 Emellett ugyanezen irányelv „Gazdasági szereplők” című 4. cikke az (1) bekezdésében megtiltja a tagállamok számára, hogy elutasítsák azon részvételre jelentkezőket vagy



ajánlattevőket, akik, illetve amelyek a letelepedésük helye szerinti tagállam joga értelmében jogosultak az ajánlati felhívásban szereplő szolgáltatás nyújtására, kizárólag azon az alapon, hogy a szerződés odaítélése szerinti tagállam joga értelmében természetes vagy jogi személynek kellene lenniük. E rendelkezés sem tesz különbséget a részvételre jelentkezők vagy az ajánlattevők között aszerint, hogy magán- vagy közjogi jogállással rendelkeznek.

32 A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett azon kérdés tekintetében, hogy esetlegesen torzul a verseny azon oknál fogva, hogy olyan jogalanyok vesznek részt valamely közbeszerzési eljárásban, mint amilyen az alapügy felperese, amely a magánjogi szereplőkhöz viszonyítva a neki juttatott közfinanszírozás okán előnyösebb helyzetben van, ki kell emelni, hogy a 2004/18 irányelv (4) preambulumbekzdése előírja a tagállamok számára, hogy kötelesek biztosítani, hogy ne torzuljon a verseny valamely közjogi intézménynek közbeszerzési eljárásban való részvétele miatt. E kötelezettség az olyan jogalanyokra is vonatkozik, mint amilyen a hivatkozott felperes.

33 Emlékeztetni kell e tekintetben az ajánlatkérő 2004/18 irányelv 55. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségeire és lehetőségeire az azért kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok esetében, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott. A Bíróság egyébiránt elismerte, hogy bizonyos különleges körülmények között az ajánlatkérő köteles arra, vagy legalábbis van arra lehetősége, hogy figyelembe vegye a támogatás fennállását és különösen a Szerződésnek nem megfelelő támogatásokat annak érdekében, hogy adott esetben kizárja az abban részesülő ajánlattevőket (lásd ebben az értelemben a C-94/99. sz. ARGE-ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-11037. o.] 29. pontját).

34 Mindazonáltal valamely gazdasági szereplőnek a közfinanszírozás vagy állami támogatás miatti előnyösebb helyzete nem igazolhatja az olyan jogalanyok közbeszerzési eljárásban való részvételtől történő, *a priori* és minden további vizsgálat nélküli kizárását, mint amilyen az alapügy felperese.

- 35 A fenti megfontolásokból következik, hogy a közösségi jogalkotó nem kívánta a „gazdasági szereplő, amely a piacon szolgáltatások nyújtását kínálja” fogalmának azon szereplőkre való korlátozását, amelyek a vállalkozásokra jellemző szervezettel rendelkeznek, és nem kívánt olyan különös feltételeket sem bevezetni, amelyek a gazdasági szereplők jogállása és belső felépítése alapján eleve korlátoznák a közbeszerzési eljárásokban való részvétel lehetőségét.
- 36 Ezen értelmezést megerősíti a Bíróság ítélkezési gyakorlata is.
- 37 Eképp a Bíróság úgy ítélte meg, hogy közbeszerzési eljárásokra vonatkozó közösségi szabályok egyik célja a lehető legszélesebb verseny megnyitása (lásd különösen ebben az értelemben a fent hivatkozott Bayerischer Rundfunk és társai ügyben hozott ítélet 39. pontját), és hogy a közösségi jognak biztosítania kell a lehető legtöbb ajánlattevő részvételét a közbeszerzési eljárásokban (a C-538/07. sz. Assitur-ügyben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4219. o.] 26. pontja). E tekintetben hozzá kell tenni, hogy a lehető legszélesebb verseny ezen megnyitása nemcsak a áruk és a szolgáltatások szabad mozgására irányuló közösségi érdeket szolgálja, hanem maga az érintett ajánlatkérő érdekét is, aki ezáltal nagyobb választási lehetőséggel rendelkezne a legelőnyösebb és a vonatkozó közszükségleteknek leginkább megfelelő ajánlat kiválasztásakor (lásd ebben az értelemben, a kirívóan alacsony ajánlatok vonatkozásában a C-147/06. és C-148/06. sz., SECAP és Santorso egyesített ügyekben 2008. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-3565. o.] 29. pontját).
- 38 Abban a szellemben, hogy a közösségi szabályok a lehető legszélesebb verseny előtt kívánják megnyitni a közbeszerzést, a Bíróság úgy határozott, hogy az e területre vonatkozó közösségi szabályok alkalmazandók, ha az ajánlatkérő olyan jogalannyal kíván visszterhes szerződést kötni, amely maga is ajánlatkérő (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Stadt Halle és RPL Lochau ügyben hozott ítélet 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Márpedig a 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése értelmében az ajánlatkérő olyan jogalany, amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű. Az ilyen intézmény nem elsődlegesen nyereségszerzésre irányuló tevékenységet folytat a piacon.

- 39 Ugyanígy a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közösségi rendelkezésekkel ellentétes minden olyan nemzeti szabályozás, amely az irányelvekben meghatározott küszöbértéket meghaladó szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésekor kizárja azon részvételre jelentkezőket vagy ajánlattevőket, akik a letelepedésük szerinti tagállam joga értelmében jogosultak a kérdéses szolgáltatási tevékenység végzésére, kizárólag azon okból, hogy e részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők társasági formája nem felel meg a jogi személyek valamely konkrét kategóriájának (lásd ebben az értelemben a C-357/06. sz. Frigerio Luigi & C ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-12311. o.] 22. pontját).
- 40 Emellett a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően emlékeztetni kell arra egyrészt, hogy az egyenlő bánásmód elve nem sérül pusztán annak okán, hogy az ajánlatkérő szervek valamely közbeszerzési eljárásban elfogadják olyan intézmények részvételét, amelyek támogatásban részesülnek, aminek okán jelentősen kedvezőbb árajánlatot tudnak tenni a támogatásban nem részesülő versenytárs ajánlattevőkhöz viszonyítva, másrészt pedig amennyiben a közösségi jogalkotónak szándékában állt volna, hogy az ajánlatkérő szervek zárják ki az ilyen ajánlattevőket, azt kifejezetten előírta volna (a fent hivatkozott ARGE-ügyben hozott ítélet 25. és 26. pontja).
- 41 Végül, szintén a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően, a közösségi szabályok a vállalkozónak, illetve gazdasági szereplőnek való minősüléshez nem követelik meg, hogy az ajánlatkérővel szerződést kötő személy saját forrásaiból tudja közvetlenül megvalósítani a szerződésben foglalt szolgáltatást; elegendő, hogy végre tudja hajtani az érintett szolgáltatást, e tekintetben a szükséges biztosítékokat nyújtva (lásd ebben az értelemben a C-399/98. sz., Ordine degli Architetti és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5409. o.] 90. pontját).
- 42 Ennélfogva mind a közösségi szabályokból, mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy részvételre jelentkezhet vagy ajánlatot tehet minden olyan jogalany vagy személy, aki az ajánlati felhívásban szereplő feltételekre tekintettel közvetlenül vagy alvállalkozót igénybe véve alkalmasnak tartja magát a közbeszerzési szerződés végrehajtására magán- vagy közjogi jogállásától, valamint attól függetlenül, hogy folyamatosan aktív vagy csak időközönként lép fel a piacon, illetve hogy köztámogatásban részesül, vagy sem. Ezen jogalanynak az ajánlati felhívásban szereplő feltételek teljesítésére vonatkozó tényleges alkalmasságát, amint azt a cseh kormány az eljárás

egyik későbbi szakaszában jogosan megjegyzi, a 2004/18 irányelv 44–52. cikkében előírt feltételeket alkalmazva kell megállapítani.

- 43 Hozzá kell tenni, hogy a „gazdasági szereplő” fogalmának megszorító értelmezése azzal a következménnyel járna, hogy az ajánlatkérők és az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló szervek közti szerződéskötések, nem minősülnek „közbeszerzési szerződésnek”, azokat közvetlenül ítélnék oda, és nem tartoznának az egyenlő bánásmódról és az átláthatóságra vonatkozó közösségi szabályok alá, ezen szabályok céljával ellentétben.
- 44 Ráadásul, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, az ilyen értelmezés sértené a közjogi és magánjogi jogalanyok, valamint a kutatók és a vállalkozók közötti együttműködést, valamint korlátozná a versenyt.
- 45 A fentiekre tekintettel azt kell válaszolni az első kérdésre, hogy a 2004/18 irányelv rendelkezéseit, és különösen annak a „gazdasági szereplő” fogalmára vonatkozó 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját és (8) bekezdésének első és második albekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok lehetővé teszik a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési eljárásban való részvételt az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló célt követő jogalanyok számára, amelyek nem rendelkeznek a vállalkozásokra jellemző szervezettel, és nincsenek folyamatosan jelen a piacon, úgymint az egyetemek és a kutatóintézetek, valamint az egyetemekből és a közjogi szervekből álló társulások.

#### *A második kérdéstről*

- 46 E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv rendelkezéseivel és különösen annak 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjával és (8) bekezdésének első és második albekezdésével ellentétes-e az ezen irányelvet a belső jogba átültető tagállami szabályozás, amennyiben e szabályozást úgy értelmezik,

hogy a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételt azon szolgáltatókra korlátozza, amelyek a piacon folyamatosan és hivatásszerűen nyújtanak szolgáltatásokat, az olyan jogalanyok kizárásával, mint például az egyetemek és a kutatóintézetek, amelyek elsősorban nem nyereségszerzésre irányulnak.

47 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2004/18 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy a tagállamok feljogosíthatnak gazdasági szereplők bizonyos csoportjait meghatározott szolgáltatások nyújtására.

48 Ennélfogva, amint azt a Bizottság jogosan megjegyzi, a tagállamok szabályozhatják az olyan jogalanyok tevékenységeit, mint például az egyetemek és a kutatóintézetek, amelyek nem nyereségszerzésre irányulnak, és amelyek célja elsősorban az oktatás és a kutatás. Engedélyezhetik többek között e jogalanyok piacon való tevékenységét azon körülmény függvényében, hogy a kérdéses tevékenység összeegyeztethető-e az intézményi és az alapító okirat szerinti céljaikkal.

49 Mindazonáltal, amennyiben e jogalanyok nyújthatnak bizonyos szolgáltatásokat a piacon, a 2004/18 irányelv belső jogba történő átültetéséről szóló nemzeti szabályozás nem tilthatja meg az ugyanazon szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételüket. Az ilyen tilalom ugyanis nem lenne összeegyeztethető a 2004/18 irányelvnek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés vizsgálata során kialakított értelmezése szerinti rendelkezéseivel.

50 Ilyen körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy saját belső jogát a 2004/18 irányelv szövegének és céljának fényében az ezen irányelv által követett célok elérése érdekében a lehető legteljesebb mértékben úgy értelmezze, hogy előnyben részesíti a nemzeti jogszabályok e céloknak leginkább megfelelő értelmezését, hogy ezáltal az említett irányelv rendelkezéseinek megfelelő eredményre jusson, és adott

esetben mellőzze a nemzeti jog azzal ellentétes rendelkezéseit (lásd a C-414/07. sz. Magoora-ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-10921. o.] 44. pontját).

- 51 Következésképpen azt kell válaszolni a második kérdésre, hogy a 2004/18 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely nemzeti szabályozás olyan értelmezése, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely megtiltja az olyan jogalanyok számára, mint az elsődlegesen nem nyereségszerzési célt követő egyetemek és kutatóintézetek közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvételét, jóllehet a nemzeti jog szerint az ilyen jogalanyok jogosultak a vonatkozó közbeszerzési szerződés szerinti szolgáltatás nyújtására.

## A költségekről

- 52 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) 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 rendelkezéseit és különösen annak a „gazdasági szereplő” fogalmára vonatkozó 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját és (8) bekezdésének első és második albekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok lehetővé teszik a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési eljárásban való részvételt az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló célt követő jogalanyok számára, amelyek nem rendelkeznek a vállalkozásokra jellemző szervezettel

**és nincsenek folyamatosan jelen a piacon, úgymint az egyetemek és a kutatóintézetek, valamint az egyetemekből és a közjogi szervekből álló társulások.**

- 2) A 2004/18 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely nemzeti szabályozás olyan értelmezése, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely megtiltja az olyan jogalanyok számára, mint az elsődlegesen nem nyereségszerzési célt követő egyetemek és a kutatóintézetek közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvételét, jöllehet a nemzeti jog szerint az ilyen jogalanyok jogosultak a vonatkozó közbeszerzési szerződés szerinti szolgáltatás nyújtására.**

Aláírások