



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2016. december 21.*

„Előzetes döntéshozatal — Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése — A tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartása, amely elválaszthatatlan része alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésüknek, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat — A tagállamok belső szervezete — Területi és települési önkormányzatok — Közfeladatok ellátása céljából új közjogi jogalanyt létrehozó, valamint felelősség- és hatáskör-átruházó jogszabály — Közbeszerzési szerződések — 2004/18/EK irányelv — Az 1. cikk (2) bekezdésének a) pontja — A »közbeszerzési szerződés« fogalma”

A C-51/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Oberlandesgericht Celle (cellei tartományi felsőbb bíróság, Németország) a Bírósághoz 2015. február 6-án érkezett, 2014. december 17-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Remondis GmbH & Co. KG Region Nord**

és

a **Region Hannover**

között,

a **Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover** részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen tanácselnök, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan és D. Šváby (előadó) bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,

hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. április 20-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord képviseletében M. Figgen és R. Schäffer Rechtsanwälte,
- a Region Hannover képviseletében H. Jagau Regionspräsident, R. Van der Hout advocaat, valamint T. Mühe és M. Fastabend Rechtsanwälte,

* Az eljárás nyelve: német.

- a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover képviseletében W. Siederer és L. Viezens Rechtsanwälte,
 - a francia kormány képviseletében D. Colas és J. Bousin, meghatalmazotti minőségben,
 - az osztrák kormány képviseletében M. Fruhmann, meghatalmazotti minőségben,
 - az Európai Bizottság képviseletében A. C. Becker és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2016. június 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta következő

Ítéletet

- 1 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 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2004. L 339., 14. o.) 1. cikke (2) bekezdése a) pontjának értelmezésére irányul.
- 2 Ezt a kérelmet a Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (a továbbiakban: Remondis) és a Region Hannover (Hannover régió, Németország) között hulladékgyűjtési és hulladékkezelési feladatoknak, amelyekkel a Hannover régiót bízták meg, utóbbi által a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannoverre (Hannover régió hulladékgazdálkodási társulása, Németország) (Zweckverband RH, a továbbiakban: RH hulladékgazdálkodási társulás) való átruházásának jogszerűsége tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2004/18 irányelvnek az alapeljárásra alkalmazandó 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében ezen irányelv alkalmazásában „[k]özbeszerzési 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”.
- 4 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) 2016. április 18-i hatállyal hatályon kívül helyezte a 2004/18 irányelvet.
- 5 A 2014/24 irányelv (4) preambulumbekzdése a következőket mondja ki:

„A közszféra intézkedéseinek egyre sokrétűbb formái szükségessé tették magának a közbeszerzés fogalmának a pontosabb meghatározását. Ez a pontosítás azonban nem szélesítheti ki ennek az irányelvnek a hatályát a 2004/18/EK irányelv hatályához képest. Az uniós közbeszerzési szabályoknak nem céljuk, hogy a közpénzek kifizetésének minden formáját szabályozzák; kizárólag azokra vonatkoznak, amelyek közbeszerzési szerződés alapján nyújtott ellenérték fejében teljesített építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatásnyújtások megszerzésére irányulnak. [...]

[...]

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

„Az olyan közbeszerzésről szóló megállapodások, határozatok és egyéb jogi eszközök, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatos hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérő szervek csoportjai közötti átruházását szabályozzák, és a szerződés teljesítéséért cserébe nem írják elő javadalmazás fizetését, az érintett tagállamon belüli belső szervezésű ügynek tekintendők, és ezen irányelv semmilyen módon sem érinti őket.”

A német jog

- 7 A hulladékokra vonatkozó szövetségi jogszabályok, valamint a Niedersächsische Abfallgesetznek (a hulladékokról szóló alsó-szászországi törvény) mind az alapeljárásban beavatkozó félként részt vevő RH hulladékgazdálkodási társulás létrehozása idején hatályos szövege, mind pedig a jelenleg hatályos szövege szerint a hulladékkezelés az ez utóbbi törvényben kijelölt területi és települési önkormányzatok, vagy pedig az ezen önkormányzatok által különleges célra alapított társulások feladatkörébe tartozik.
- 8 A Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (a társulásokról szóló alsó-szászországi törvény) 1. §-ának az RH hulladékgazdálkodási társulás létrehozása idején hatályos szövege előírta, hogy az önkormányzatok és az önkormányzatok társulásai (Gemeindeverbände) egyes, választható vagy kötelező feladatainak közös ellátása érdekében különleges célú társulásba tömörülhetnek (önkéntes társulás) vagy ilyen társulásba tömöríthetők (kötelező társulás). Ebben az esetben az említett törvény 2. §-a (1) bekezdésének megfelelően az e feladatok ellátásával kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket átruházzák a különleges célú társulásra.
- 9 Az említett törvény 4. §-a értelmében az ilyen társulások önálló felelősséggel bíró és öngazgató közjogi jogalanyok.
- 10 Ugyanezen törvény 29. §-ának (1) bekezdése arra kötelezi az ilyen társulásban tagi minőséggel rendelkező területi és települési önkormányzatokat, hogy amennyiben e társulás egyéb bevételei nem elégségesek a feladataikhoz kapcsolódó költségek fedezésére, évente meghatározandó összegű hozzájárulást fizessenek be.
- 11 A jelenleg hatályos Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (a helyi önkormányzatok közötti együttműködésről szóló alsó-szászországi törvény) hasonló rendelkezéseket tartalmaz. E törvényből többek között az következik, hogy a feladatokat valamely különleges célú társulásra átruházó önkormányzatok mentesülnek az azok ellátására vonatkozó kötelezettség alól.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 12 A hulladékokra vonatkozó szövetségi jogszabályoknak és Land Niedersachsen (Alsó-Szászország tartomány, Németország) jogszabályainak megfelelően a hulladékgyűjtésre és a hulladékkezelésre Hannover régió és a Stadt Hannover (Hannover város) rendelkezett illetékességgel a korábbi Landkreis Hannover (Hannover járás), illetve Hannover város területén.
- 13 Az e két önkormányzat által tervezett átszervezés keretében első lépésben Hannover város 2002. november 29-én átruházta saját hatáskörét Hannover régióra. Második lépésben 2002. december 19-én az említett önkormányzatok közösen elfogadták a Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (Hannover régió hulladékgazdálkodási társulásának szabályzata, a továbbiakban: társulási szabályzat), amellyel megszervezték e különleges célú társulás működését; utóbbi egy olyan új közjogi jogalany, amelyre a két alapító önkormányzat különböző hatásköröket

ruházott – ezek közül néhány kezdetben ezen önkormányzatok közös hatáskörébe, a többi pedig saját hatáskörükbe tartozott –, és amely a hulladékgyűjtés tekintetében különösen Hannover régió helyébe lépett. Ezt a jogalanyt 2003. január 1-jén hozták létre.

- 14 Az RH hulladékgazdálkodási társulásra bízott feladatok ellátásának lehetővé tétele érdekében Hannover régió és Hannover város a társulási szabályzat 5. §-a alapján ingyenesen az említett társulásba apportálta azon létesítményeit, amelyek a hulladékgyűjtéssel, a közúttisztítással és a téli munkálatokkal kapcsolatos feladatokat ellátásért felelősek, valamint Hannover régió e társulásnak az Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH 94,9%-os részesedését engedte át, amely társaság addig Hannover régió 100%-os tulajdonában állt és e régió számára a hulladékkezelési feladatokat végezte.
- 15 Ugyanebből a célból a társulási szabályzat 4. §-ának (5) bekezdése azt is lehetővé teszi e különleges célú társulásnak, hogy feladatai ellátásához harmadik fél szolgáltatásait vegye igénybe, valamint e tekintetben vállalkozásokban és szervezetekben vegyen részt; mindezt a Kreislaufwirtschaftsgesetz (a hulladékok újrahasznosításáról szóló törvény) 22. §-a engedi meg.
- 16 Az említett szabályzat a 4. §-ának (4) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy az RH hulladékgazdálkodási társulás hasznosítási céllal hulladékgyűjtést végez, és a kereskedelmi csomagolások begyűjtése érdekében szerződést köthet egyes rendszerekkel (*Duale Systeme*), és ennek során ezek a feladatok átruházhatók az Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannoverre.
- 17 Ugyanezen szabályzat 4. §-a (6) bekezdésének megfelelően ez a különleges célú társulás jogosult többek között a díjszabásra vonatkozó szabályzatok és rendeletek elfogadására.
- 18 A társulási szabályzat 7. §-a értelmében a különleges célú társulás közgyűlése Hannover régió és Hannover város közigazgatási vezetőiből áll, akik az általuk képviselt önkormányzat utasításai szerint járnak el. Ezek a vezetők az általuk képviselt önkormányzat által átruházott hatásköröket illetően e közgyűlésben szavazati joggal rendelkeznek.
- 19 E szabályzat 8. §-a értelmében az említett közgyűlés hatáskörébe tartozik többek között a szabályzat módosítása és az RH hulladékgazdálkodási társulás irányításáért felelős személy megválasztása.
- 20 Az említett szabályzat 16. §-ának megfelelően hosszú távon e különleges célú társulás bevételeinek legalább a költségeit fedeznie kell. Mindazonáltal amennyiben a bevételei a költségeihez képest elégtelenek, az e társulást alkotó önkormányzatok a veszteségek kiegyenlítése érdekében évente meghatározandó összegű hozzájárulás befizetésére kötelesek.
- 21 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a feladatoknak az önkéntes vagy kötelező társulás létrehozásával összefüggő átruházása a különleges célú társulás tagönkormányzatainak hatáskörvesztésével jár.
- 22 2011-ben, azaz az RH hulladékgazdálkodási társulás működésének kilencedik évében utóbbi és az Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover együttesen 189 020 912 euró forgalmat bonyolított, amelyből 11 232 173,89 euró (azaz hozzávetőleg 6%) harmadik felekkel kötött kereskedelmi ügyletekből származott. A 2013-as évre vonatkozó előrejelzések szerint a megfelelő összegek 188 670 370,92 eurót, illetve 13 085 190,85 eurót tesznek ki.
- 23 A Remondis, amely a hulladékágazatban tevékenykedő kereskedelmi társaság, közbeszerzési szerződések felülvizsgálata iránti kérelmet terjesztett elő, amely jelenleg a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás tárgyát képezi.

- 24 A Remondis véleménye szerint az olyan átfogó művelet, amely e különleges célú társulás alapításából és a feladatoknak azon területi és települési önkormányzatok által e társulásra történő, az alapítással együtt járó átruházásából állt, amelyek e társulás tagjai, a többek között a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett közbeszerzési szerződésnek minősül, akkor is, ha erre a műveletre kezdetben nem vonatkoztak a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos szabályok, amennyiben ez a művelet az 1999. november 18-i Teckal-ítéletben (C-107/98, EU:C:1999:562, 50. pont) azonosított kivétel körébe tartozik. Az e kivételhez megkövetelt két feltétel ugyanis teljesült, nevezetesen egyrészt a közbeszerzési szerződést kötő közjogi jogalany az e szerződés teljesítésével megbízott személy felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, másrészt pedig ez a személy tevékenységének lényegi részét az említett közjogi jogalannal végzi. Márpedig a Remondis szerint tekintettel annak a forgalomnak a jelentőségére, amelyet az RH hulladékgazdálkodási társulás 2013 óta harmadik felekkel bonyolít, ez a társulás tevékenységének lényegi részét már nem az őt alapító önkormányzatokkal valósítja meg. Ebből a Remondis azt a következtetést vonja le, hogy az említett átfogó műveletet immár közbeszerzési szerződések szabálytalan odaítélésének, tehát semmisnek kell tekinteni. Következésképpen Hannover régióinak, amely a hulladékgyűjtésre illetékes jogalany, közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárást kellene szerveznie, amennyiben nem szeretné maga ellátni ezt a feladatot.
- 25 Hannover régió és az RH hulladékgazdálkodási társulás arra az álláspontra helyezkedik, hogy az utóbbi társulás létrehozása és a hatáskörök e társulásra történő átruházása nem tartozik a közbeszerzési jog hatálya alá.
- 26 Ez a létrehozás és ez az átruházás ugyanis közgyűlési határozatból és nem szerződésből vagy közigazgatási megállapodásból eredt. Ráadásul ezek az önkormányzatok a 2014/24 irányelvre, különösen pedig 1. cikkének (6) bekezdésére hivatkoznak, amely a közfeladatok ellátása érdekében a hatáskör- és felelősség-átruházás folyamatára vonatkozik.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az alapeljárás kimenetele mindenekelőtt attól a kérdéstől függ, hogy az a művelet, amely Hannover régió és Hannover város által az RH hulladékgazdálkodási társulás alapításából és részére bizonyos feladatok átruházásából állt, a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett közbeszerzési szerződésnek minősül-e. E tekintetben az említett bíróság nem kételkedik e művelet visszerthes jellegében, tekintettel egyrészt az ezen különleges célú társulásra ruházott feladatok ellátása érdekében az e két területi, illetve települési önkormányzat által előzőleg használt eszközök ingyenes átruházására, másrészt pedig az említett önkormányzatok azon kötelezettségvállalására, hogy e társulás költségeinek a bevételeihez képesti esetleges többletét fedezik.
- 28 Ez a bíróság kifejti, hogy ki lehet ugyanakkor indulni abból, hogy az ilyen művelet nem minősül közbeszerzési szerződés odaítélésének. Nincs ugyanis szerződés, és semmilyen vállalkozás nem érintett. Egyébiránt az állam belső szervezésére vonatkozó olyan intézkedésről van szó, amelyet az önkormányzati autonómia alkotmányos elve garantál, és a hatásköröknek a területi és települési önkormányzatok közötti átcsoportosításából áll, amelynek alapján az érintett feladatok ellátásával eredetileg megbízott önkormányzatok azoktól teljesen mentesülnek.
- 29 Az említett bíróság ugyanakkor kétségeit fejezi ki ezen véleménynek a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, különösen pedig a 2013. június 13-i Piepenbrock-ítéletre (C-386/11, EU:C:2013:385) tekintettel való relevanciáját illetően, amely ítéletből kitűnik, hogy a feladatnak maga az átruházása, amely a területileg illetékes önkormányzat mentesítésével jár, nincs hatással a közbeszerzési szerződésként való minősítésre.
- 30 Egyébiránt ebből az ítéletből következik, hogy a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos szabályok alkalmazása alól kizárólag két kivétel vehető figyelembe, nevezetesen az, ami az 1999. november 18-i Teckal-ítéletben (C-107/98, EU:C:1999:562) azonosításra került, valamint az úgynevezett „horizontális”

közszolgálati együttműködések. Következésképpen képviselhető az az álláspont, hogy amennyiben az önkormányzati különleges célú társulás létrehozása és hatásköröknek e társulásra való átruházása ezen kivételek egyikébe sem tartozik, a műveletek ezen típusára alkalmazható a közbeszerzési jog.

- 31 Megfordítva ugyanakkor, a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli egyrészt, hogy az ilyen művelet szigorúan a több közjogi jogalany közötti horizontális megállapodásból, nem pedig az ezen jogalanyok és az önkormányzati különleges célú társulás között létrejött megállapodásból ered.
- 32 Másrészt, a területi és települési önkormányzatok különleges célú társulásának létrehozásáról az említett önkormányzatok nem kizárólag szabadon dönthetnek, hanem arra felügyeleti hatóságuk kötelezheti is őket. Márpedig ilyen esetben nincs szerződés, így közbeszerzési szerződés sincs. Ezért az a kérdés merül fel, hogy egy ugyanilyen jellegű művelet, nevezetesen hatásköröknek önkormányzatok különleges célú társulására való átruházása az átruházás önkéntes vagy kötelező jellegétől függően kezelhető-e eltérően.
- 33 A kérdést előterjesztő bíróság egyebekben arra vár választ, hogy milyen következményei vannak annak a megállapításnak, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló átfogó művelet közbeszerzési szerződésnek minősül, és különösen arra, hogy az ilyen közbeszerzési szerződést az 1999. november 18-i Teckal-ítéletben (C-107/98, EU:C:1999:562) azonosított kivételre tekintettel kell-e vizsgálni, vagy pedig inkább a területi és települési önkormányzatokra háruló feladatok ellátására tekintettel a közöttük lévő együttműködésésként.
- 34 Ilyen körülmények között az Oberlandesgericht Celle (cellei tartományi felsőbbbíróság, Németország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) [A] 2004/18 [...] irányelv [...] 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett »[k]özbeszerzési szerződés[nek]« tekintendő-e a két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján a területi, illetve települési önkormányzatok létesítő okiratok útján önálló jogi személyiséggel rendelkező közös társulást hoznak létre, amely ettől kezdve bizonyos, eddig a társulásban részes területi, illetve települési önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatokat lát el saját hatáskörben, ha e feladat-átruházás az említett irányelv értelmében vett szolgáltatásokra terjed ki, és arra visszterhesen kerül sor, a társulás korábban a társulásban részes önkormányzatok feladatkörébe tartozó feladatok ellátásán túlmutató tevékenységeket folytat, és a feladat-átruházás nem tartozik »a közbeszerzési szerződések azon két típusába«, amelyek, noha közjogi jogalanyok között jöttek létre, a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint (legutóbb: 2013. június 13-i Piepenbrock-ítélet, C-386/11, EU:C:2013:385, 33. és azt követő pontok) nem tartoznak az uniós közbeszerzési jog hatálya alá?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén: annak kérdése, hogy a társulás létrehozása és ezzel összefüggésben arra feladatok átruházása nem tartozik-e kivételesen az uniós közbeszerzési jog hatálya alá, a Bíróság által egy közjogi jogalany és valamely – az utóbbtól jogilag elkülönült – személy között létrejött közbeszerzési szerződések tekintetében kialakított azon elvek alapján ítélendő-e meg, amelyek szerint kizárt az uniós közbeszerzési jog alkalmazása, ha az említett jogalany az utóbbi személy felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, és ezzel egyidejűleg az utóbbi személy tevékenységeinek lényegi részét azon jogi személy vagy személyek javára végzi, amely vagy amelyek benne részesedéssel rendelkeznek (lásd ebben az értelemben többek között: 1999. november 18-i Teckal-ítélet, C-107/98, EU:C:1999:562 50. pont), vagy ezzel szemben azon elveket kell alkalmazni, amelyeket a Bíróság olyan megállapodások tekintetében alakított ki, amelyek a közjogi jogalanyok között olyan együttműködést hoznak létre, amelynek célja az utóbbiak közös közszolgáltatási feladata végrehajtásának biztosítása (lásd ezzel kapcsolatban: 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet, C-159/11, EU:C:2012:817, 34. és azt követő pontok)?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdéstről

- 35 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy közbeszerzési szerződésnek minősül az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján az említett önkormányzatok alapító okiratot fogadnak el közjogi jogi személyiséggel rendelkező, önkormányzati különleges célú társulás létrehozásáról, és erre az új közjogi jogalanyra bizonyos, eddig az ezen önkormányzatokra bízott hatásköröket ruháznak, amelyek az említett önkormányzati különleges célú társulásnak immár a saját hatáskörei.
- 36 A 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében közbeszerzési szerződés egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.
- 37 E fogalom meghatározásra tekintettel olyan művelet közbeszerzési szerződésnek való lehetséges minősítése érdekében, amely több szakaszból áll, az említett műveletet egészében, és céljának figyelembevételével kell vizsgálni (lásd ebben az értelemben: 2005. november 10-i Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-29/04, EU:C:2005:670, 41. pont).
- 38 A jelen esetben az alapügyben szóban forgó művelet különböző szakaszait egészében kell tehát figyelembe venni. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy Hannover régió és Hannover város közösen úgy döntött, hogy rendeleti jogi aktussal új közjogi jogalanyt hoz létre, hogy arra bizonyos olyan hatásköröket ruházzon át, amelyek ezen önkormányzatok részben közös, részben pedig saját hatásköreinek minősülnek. Ezzel egyidejűleg az említett önkormányzatok ezt az új jogalanyt bizonyos olyan jogkörökkel ruházták fel, amelyeknek lehetővé kell tennie számára az ezen hatásköröknek megfelelő feladatok ellátását. Ezek az önkormányzatok biztosították ugyanis részére azokat az eszközöket, amelyekkel maguk is rendelkeztek, amíg az említett hatásköröket gyakorolták, és kötelezettséget vállaltak az említett jogalany esetleges költségvetési hiányainak fedezésére; ez a jogalany egyébiránt jogosult díjak kiszabására és azok összegének beszedésére, valamint bizonyos olyan tevékenységek végzésére, amelyek esetében nem a rá átruházott hatáskörök gyakorlásáról van szó, azok mégis ugyanolyan jellegűek mint amelyek ellátása az átruházott hatáskörök gyakorlásából ered. Végül az új jogalanyt működési autonómia jellemzi, azonban tiszteletben kell tartania az őt alapító két önkormányzat képviselőiből álló közgyűlés határozatait, amely e jogalany szervének minősül, és többek között az említett jogalany irányításáért felelős személy megválasztására rendelkezik hatáskörrel.
- 39 Ebben az összefüggésben előjáróban ki kell emelni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azzal kapcsolatos jelzése, hogy az alapügyben szóban forgó tevékenységek a 2004/18 irányelv értelmében vett „szolgáltatások”, kizárólag annak pontosítására irányul, hogy ezen irányelv alkalmazása e tekintetben nem zárható ki. Ellenben az a tény, hogy valamely hatóság hatáskörébe tartozó tevékenység az említett irányelv értelmében vett szolgáltatásnak minősül, önmagában nem elegendő az irányelv alkalmazhatóvá tételéhez, mivel a hatóságok szabadon dönthetnek arról, hogy a rájuk háruló közérdekű feladatok ellátásához közbeszerzési szerződéshez fordulnak-e (lásd ebben az értelemben: 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-480/06, EU:C:2009:357, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 40 Továbbá először is emlékeztetni kell arra, hogy a hatásköröknek a tagállamon belüli megosztása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelmet élvez, amely rendelkezés szerint az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is (lásd ebben az értelemben: 2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet, C-156/13, EU:C:2014:1756, 34. pont).
- 41 Egyébként mivel ez a hatáskörmegosztás nem merev, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelem a hatáskörök tagállamon belüli átszervezésére is vonatkozik, amint azt a főtanácsnok indítványának 41. és 42. pontjában kiemelte. Az ilyen átszervezések, amelyek valamely hatóság hatásköreinek a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő hatóság által egy másik hatóságra való átcsoportosításának vagy hatáskörök hatóságok közötti önkéntes átruházásának formáját ölthetik, azzal a következménnyel járnak, hogy az előzőleg hatáskörrel rendelkező hatóságot mentesítik vagy mentesíti magát egy adott közfeladat teljesítésére vonatkozó kötelezettségtől vagy jogtól, míg egy másik hatóságot időközben felruháznak ezzel a kötelezettséggel vagy ezzel a joggal.
- 42 Másodsor meg kell állapítani, hogy a hatáskörök ilyen átcsoportosítása vagy ilyen átruházása nem teljesíti a közbeszerzési szerződés fogalmának meghatározása alapján szükséges összes feltételt.
- 43 Kizárólag visszterhes szerződés minősülhet ugyanis a 2004/18 irányelv értelmében vett közbeszerzési szerződésnek, mivel ez a visszterhes jelleg azt jelenti, hogy a közbeszerzési szerződést kötő ajánlatkérő e szerződés alapján ellentételezés fejében olyan szolgáltatást kap, amelynek közvetlen gazdasági érdekekkel kell bírnia ezen ajánlatkérő számára (lásd ebben az értelemben: 2010. március 25-i Helmut Müller ítélet, C-451/08, EU:C:2010:168, 47–49. pont). A szerződés kétoldalú jellege ezért a közbeszerzési szerződés alapvető jellemzője, amint azt a főtanácsnok indítványának 36. pontjában kiemelte.
- 44 Márpedig függetlenül attól, hogy a közfeladatok ellátására vonatkozó hatáskörök átruházásával kapcsolatos határozat nem tartozik a gazdasági ügyletek körébe, maga az a tény, hogy valamely hatóságot mentesítenek egy olyan hatáskör alól, amelyet előzőleg ellátott, az e hatáskörhöz kapcsolódó feladatok megvalósításával összefüggő minden gazdasági érdeket megszüntet az esetében.
- 45 Következésképpen a hatáskör gyakorlásához használt eszközök újbóli kiosztása, amelyeket a korábban hatáskörrel rendelkező hatóság az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóságra ruház át, nem tekinthető ellenérték megfizetésének, hanem az éppen ellenkezőleg e hatáskör első hatóságról a második hatóságra való önkéntes átruházásának vagy átcsoportosításának logikus, sőt szükségszerű következménye.
- 46 Nem minősül díjazásnak az sem, hogy az a hatóság, amely a hatáskör-átruházást kezdeményezi, vagy amely a hatáskör átcsoportosításáról dönt, kötelezettséget vállal a költségek bevételekhez képesti esetleges többletének viselésére, amely e hatáskör gyakorlásából eredhet. Ebben az esetben ugyanis harmadik személyek felé irányuló garanciáról van szó, amelynek szükségessége a jelen ügyben abból az elvből következik, hogy valamely hatósággal szemben nem indítható fizetésképtelenségi eljárás. Márpedig az ilyen elv létezése a tagállam belső szervezetének körébe tartozik.
- 47 Hangsúlyozni kell azonban harmadszor, hogy a hatóságok közötti hatáskör-átruházásnak ahhoz, hogy azt belső szervezeti aktusnak lehessen tekinteni, következképpen pedig az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított tagállami szabadság körébe tartozzon, meg kell felelnie bizonyos feltételeknek.
- 48 E tekintetben az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzet kétségtelenül nem azonos a 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítéletben (C-264/03, EU:C:2005:620) említett esettel. Ez utóbbi ügyben ugyanis annak a meghatározásáról volt szó, hogy az érintett megbízástípus valamely jogalanyra való sajátos közhatalom-átruházásnak minősült-e olyan projekt megvalósítása érdekében,

amely főszabály szerint egy másik jogalany hatáskörébe tartozik, nem pedig e hatáskör átruházásának. Mindazonáltal az átruházások e különböző típusai eltérő terjedelmük ellenére ugyanolyan jellegűek, ezért az említett ítélet ezzel kapcsolatos lényegi alapvetése kiterjeszhető a jelen ügyre.

- 49 Amint azt a főtanácsnok indítványának 53. pontjában kiemelte, a hatáskör-átruházásnak ahhoz, hogy azt ilyennek lehessen tekinteni, nemcsak az átruházott hatáskörrel összefüggő felelősséget – különösen az e hatáskörrel járó feladatok teljesítésére vonatkozó kötelezettséget –, hanem az átruházott hatáskörrel együtt járó jogköröket is magában kell foglalnia. Ez azt követeli meg, hogy az a hatóság, amelyre hatáskört ruháztak, rendelkezzen az e hatáskörbe tartozó feladatok végrehajtásának megszervezésére és az e feladatokkal kapcsolatos szabályozási keret megteremtésére vonatkozó jogkörrel, valamint hogy az említett feladatok finanszírozásának biztosítását lehetővé tevő pénzügyi autonómiája legyen. Ellenben nem ez a helyzet akkor, ha a kezdetben hatáskörrel rendelkező hatóság megőrzi az ugyanezen feladatokkal kapcsolatos elsődleges felelősséget, ha fenntartja magának az e feladatok feletti pénzügyi ellenőrzést, vagy ha előzetesen jóvá kell hagynia az azon jogalany által tervezett határozatokat, amelyre a hatásköröket átruházta.
- 50 E tekintetben az alapügyben szóban forgóhoz hasonló helyzet egyértelműen különbözik a 2013. június 13-i Piepenbrock-ítélet (C-386/11, EU:C:2013:385) alapjául szolgáló ügyben fennálló helyzettől, amelyben egy területi és települési önkormányzat egy másik önkormányzatra megfelelő költségtérítés megfizetése mellett kizárólag bizonyos fizikai munkálatok elvégzését bízta, és fenntartotta az azok teljesítésének ellenőrzésére vonatkozó jogkört, amint azt a Bíróság ezen ítélet 41. pontjában megállapította.
- 51 Nem állhat fenn tehát hatáskör-átruházás, ha az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóság nem önállóan és saját felelősségi körében gyakorolja ezt a hatáskört.
- 52 Amint azt a főtanácsnok indítványának 56. pontjában kiemelte, az ilyen cselekvési autonómia nem jelenti azt, hogy az újonnan hatáskörrel rendelkező jogalanyak a bármely más közjogi jogalany részéről megmutatkozó minden befolyástól ki kell vonnia magát. A hatáskört átruházó jogalany ugyanis megőrizhet bizonyos, az e közszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok feletti ellenőrzési jogot. Mindazonáltal az ilyen befolyás főszabály szerint kizár minden beavatkozást az átruházott hatáskörbe tartozó feladatok végrehajtásának konkrét módjaiba. Az alapügyben szóban forgó helyzetben az ilyen befolyást olyan szerven keresztül lehet gyakorolni mint a közgyűlés, amelynek tagjai az korábban hatáskörrel rendelkező területi és települési önkormányzatok képviselői.
- 53 A cselekvési autonómia nem jelenti azt sem, hogy a hatáskör kötelező átcsoportosításának vagy önkéntes átruházásának visszafordíthatatlannak kell lennie. Amint az ugyanis a jelen ítélet 41. pontjában megállapításra került, a hatáskörök tagállamon belüli megosztása nem tekintendő merevnek, ezért elképzelhetők az egymást követő átcsoportosítások. Ki kell egyébként emelni, hogy a 2005. október 20-i Bizottság kontra Franciaország ítéletben (C-264/03, EU:C:2005:620) szóban forgó helyzetek nem állandó jellegűek, mivel egy jogalanyra való sajátos közhatalom-átruházásról volt szó olyan projekt megvalósítása érdekében, amely főszabály szerint egy másik jogalany hatáskörébe tartozik, amely megőrizte ezt az elsődleges hatáskört; ezeket a helyzeteket pedig a közbeszerzési jogtól idegennek kell tekinteni akkor, ha azok nem rendelkeznek a Bíróság által ezen ítélet 54. pontjában kiemelt jellemzőkkel, ami arra enged következtetni, hogy ebben az esetben nem volt tényleges hatáskör-átruházás. Következésképpen, amint azt a főtanácsnok indítványának 54. pontjában kiemelte, semmi nem akadályozza azt, hogy a közszolgáltatások átszervezése keretében átruházott vagy átcsoportosított hatáskört később a következő átszervezés során újra átruházzanak vagy újra átcsoportosítsanak.
- 54 Végül a kérdést előterjesztő bíróság által felidézett valamennyi szempont értékeléséhez emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok közjogi jogalanyai vagy azok egyes kategóriái számára – közérdekű tevékenységükön kívül – a piacon tevékenység gyakorlásának engedélyezése vagy tilalma a tagállamok belső szabályozási körébe tartozik, és utóbbiak feladata annak értékelése, hogy az ilyen tevékenység

összeegyeztethető-e ezen jogalanyok intézményi és az alapító okirat szerinti céljaikkal (lásd ebben az értelemben: 2009. december 23-i CoNISMa ítélet, C-305/08, EU:C:2009:807, 48. pont). Ezért az, hogy a hatáskör-átruházással érintett közjogi jogalanyok gyakorolhatnak-e bizonyos tevékenységeket a piacon, egyaránt a tagállamok belső szabályozási körébe tartozik, és végeredményben nincs hatással az ilyen átruházás jellegének értékelésére, amennyiben a jelen ítélet 47–51. pontjában kifejtett feltételek teljesülnek.

- 55 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre a következőképpen kell válaszolni:
- a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy nem minősül közbeszerzési szerződésnek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján az említett önkormányzatok alapító okiratot fogadnak el közjogi jogi személyiséggel rendelkező, önkormányzati különleges célú társulás létrehozásáról, és ezen új közjogi jogalanyra bizonyos, eddig az ezen önkormányzatokra bízott hatásköröket ruháznak, amelyek ezen önkormányzati különleges célú társulásnak immár a saját hatáskörei.
 - Mindazonáltal a közfeladatok ellátásával kapcsolatos ilyen hatáskör-átruházás csak akkor áll fenn, ha az egyszerre vonatkozik az átruházott hatáskörhöz kapcsoló felelősségre és az átruházott hatáskörrel együtt járó jogkörökre, és így az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóság döntéshozatali és pénzügyi autonómiával rendelkezik, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A második kérdésről

- 56 Az első kérdésre adott válasza tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

- 57 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:

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 a) pontját úgy kell értelmezni, hogy nem minősül közbeszerzési szerződésnek az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, két területi, illetve települési önkormányzat között létrejött olyan megállapodás, amely alapján az említett önkormányzatok alapító okiratot fogadnak el közjogi jogi személyiséggel rendelkező, önkormányzati különleges célú társulás létrehozásáról, és ezen új közjogi jogalanyra bizonyos, eddig az ezen önkormányzatokra bízott hatásköröket ruháznak, amelyek ezen önkormányzati különleges célú társulásnak immár a saját hatáskörei.

Mindazonáltal a közfeladatok ellátásával kapcsolatos ilyen hatáskör-átruházás csak akkor áll fenn, ha az egyszerre vonatkozik az átruházott hatáskörhöz kapcsoló felelősségre és az átruházott hatáskörrel együtt járó jogkörökre, és így az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóság döntéshozatali és pénzügyi autonómiával rendelkezik, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Aláírások