



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. április 2.¹

C-3/19. sz. ügy

Asmel società consortile a r.l.

kontra

**A. N. A. C. – Autorità Nazionale Anticorruzione,
az A. N. A. C. A. P. – Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi entrate
részvételével**

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatali eljárás – Közbeszerzési szerződések – Központi beszerző szervek – Kistéleplési önkormányzatok – A központi beszerző szervezetek csak két szervezeti modelljére történő korlátozás – A magántőke beavatkozásának tilalma – A tagállamok mérlegelési mozgástere – A tevékenységeik területi korlátozottsága”

1. A tényállás időpontjában hatályos olasz jog – a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által adott értelmezése szerint – megengedte, hogy a kistéleplési önkormányzatok központi beszerző szervezetekhez forduljanak építési beruházások, szolgáltatások és áruk beszerzése céljából, feltéve hogy kizárólag olyan közjogi jellegű szervezeti modelleket alkalmaznak, mint az önkormányzatok közötti konzorciumok vagy az önkormányzati társulások.

2. A kérdést előterjesztő bíróságban kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy ez az intézkedés megfelel-e az uniós jognak, mivel úgy korlátozhatja a központi beszerző szervek igénybevételét, hogy az nem egyeztethető össze az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben megjelölt időpontokban az időbeli hatályával fogva alkalmazandó 2004/18/EK irányelvvel,² és „a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével”.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.; helyesbítés: HL 2014. L 339., 14. o.).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2004/18 irányelv

3. A (15) preambulumbekzdés szerint:

„A tagállamokban kifejlesztettek bizonyos központosított beszerzési módszereket. Számos ajánlatkérő szervnek az a feladata, hogy beszerzéseket bonyolítson vagy szerződéseket/keretmegállapodásokat kössön más ajánlatkérő szervek számára. Tekintetbe véve a beszerzések nagy mennyiségét, e módszerek segítik a verseny fokozását és a közbeszerzés egyszerűsítését. Rendelkezni kell tehát az ajánlatkérő szervek által igénybe vett központi beszerző szervek közösségi fogalommeghatározásáról. Meg kell határozni továbbá azokat a feltételeket, amelyek alapján – a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvével összhangban – a központi beszerző szerveken keresztül építési beruházásra, árubeszerzésre és/vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést kötő ajánlatkérő szervek úgy tekinthetők, mint amelyek megfeleltek ennek az irányelvnek.”

4. A (16) preambulumbekzdés a következők szerint rendelkezik:

„A tagállamokban fennálló eltérő körülmények figyelembevétele érdekében a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy eldöntsék, az ajánlatkérő szervek alkalmazhatnak-e az ezen irányelv által meghatározott és szabályozott keretmegállapodásokat, központi beszerző szerveket, dinamikus beszerzési rendszereket, elektronikus árverést, illetve versenypárbeszédet.”

5. Az 1. cikk („Fogalommeghatározások”) megállapítja:

„[...]

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

A második albekezdés a), b) és c) pontjában említett szempontoknak megfelelő közjogi intézmények és intézménykategóriák nem kimerítő jegyzékét a III. melléklet tartalmazza. A tagállamok az intézményeket és intézménykategóriákat felsoroló jegyzékeikben bekövetkezett minden változásról rendszeresen értesítik a Bizottságot.

(10) »Központi beszerző szerv«: olyan ajánlatkérő szerv, amely

- ajánlatkérő szervezeteknek szánt árukat szerez be és/vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy
- ajánlatkérő szervezeteknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt.

[...]

6. A 11. cikk („Központi beszerző szervek által odaítélt közbeszerzési szerződések és keretmegállapodások”) az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) A tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérők valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelhessenek meg építési beruházást, vásárolhassanak árukat és/vagy rendelhessenek meg szolgáltatásokat.

(2) Azokat az ajánlatkérő szervezetet, amelyek az 1. cikk (10) bekezdésében említett esetekben valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelnek meg építési beruházást, vásárolnak árut és/vagy rendelnek meg szolgáltatást, úgy kell tekinteni, mint amelyek megfelelnek ennek az irányelvnek, amennyiben a központi beszerző szerv is megfelel az irányelvnek.”

B. Az olasz jog

1. *Testo unico degli enti locali (a helyi önkormányzatok szabályozásáról szóló törvények egységes szövege)*³

7. A 30. cikk 1. bekezdése értelmében:

„Bizonyos feladatok és tevékenységek összehangolt ellátása céljából a helyi önkormányzatok egymással megfelelő megállapodásokat köthetnek.”

8. A 31. cikk 1. bekezdése előírja:

„A helyi önkormányzatok egy vagy több szolgáltatás közös nyújtása, vagy funkciók közös gyakorlása céljából a 114. cikkben meghatározott különleges vállalkozásokra előírt szabályok szerint konzorciumot hozhatnak létre, amennyiben összeegyeztethetők e rendelkezésekkel. A konzorciumban a rájuk vonatkozó jogszabályok alapján, az erre felhatalmazott, más közjogi szervek is részt vehetnek.”

9. A 32. cikk 1. bekezdése akként rendelkezik, hogy:

„Az önkormányzati társulás rendszerint egymással szomszédos egy vagy több önkormányzat által létrehozott, a funkciók közös gyakorlását és a szolgáltatások közös nyújtását szolgáló helyi szerv.”

2. *Codice dei contratti pubblici (A közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyv)*⁴

10. A 3. cikk 25. bekezdése szerint ajánlatkérő szervezeteknek minősül:

„Az állami szerv, a területi vagy a települési önkormányzat, a nem gazdasági jellegű egyéb közjogi szerv, a közjogi intézmény, továbbá megnevezéstől függetlenül az e személyek által létrehozott társulás, szövetség, konzorcium.”

3 Decreto Legislativo n.º 267, de 18 de agosto de 2000 (2000. augusztus 18-i 267. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a továbbiakban: T. U. E. L.).

4 Decreto Legislativo n.º 163 de 12 de abril de 2006 (2006. április 12-i 163. sz. törvényerejű rendelet; a továbbiakban: CCP).

11. A 3. cikk 34. bekezdése alapján a központi beszerző szerv:

„olyan ajánlatkérő szerv, amely:

- a ajánlatkérő szervezetnek vagy más ajánlatkérőknek szánt árukat szerez be vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy
- ajánlatkérő szervezetnek vagy más ajánlatkérőknek szánt építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt.”

12. A 33. cikk 3-bis bekezdésének eredeti változata szerint:⁵

„Az egyes megyék területéhez tartozó, legfeljebb 5000 lakosnak megfelelő népességgel rendelkező önkormányzatok az építési beruházással, a szolgáltatásnyújtással és az árubeszerzéssel – a decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (2000. augusztus 18-i 267. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) egységes szövegének 32. cikkében meghatározott, már létező önkormányzati társulások keretében vagy megfelelő konzorciumi megállapodás ugyanezen önkormányzatok általi megkötésével és a hatáskörrel rendelkező hivatalok igénybevétele révén – egyetlen központi szervet kötelesek megbízni.”

13. Ugyanazon 33. cikk 3-bis bekezdésének (2014-ben) módosított változata⁶ értelmében:

„A megyei székhelynek nem minősülő önkormányzatok az építési beruházást, a szolgáltatásnyújtást és az árubeszerzést a decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (2000. augusztus 18-i 267. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) 32. cikkében meghatározott, már létező önkormányzati szövetségek keretében vagy megfelelő konzorciumi megállapodás ugyanezen önkormányzatok általi megkötésével és a hatáskörrel rendelkező hivatalok igénybevétele révén, illetve a legge 7 aprile 2014, n. 56 (2014. április 7-i 56. sz. törvény) értelmében a »soggetto aggregatorehoz« (kiemelt közbeszerzéseket lebonyolító szervezet) vagy a megyékhez fordulhatnak. Ennek alternatívájaként maguk az önkormányzatok saját beszerzéseiket a Consip S.p.A. vagy más »soggetto aggregatore« által üzemeltetett elektronikus beszerzési eszközök segítségével bonyolíthatják.”

II. A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

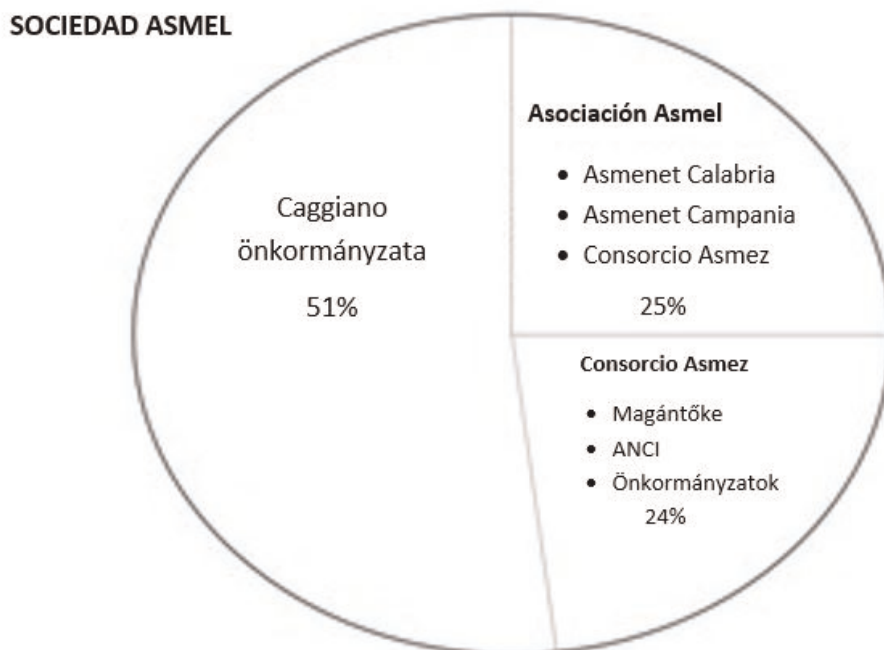
14. Az Asmel società consortile a.r.l. (a továbbiakban: Asmel s.c.a.r.l.) korlátolt felelősségű társaság formájában működő konzorcium, amelyet 2013. január 23-án alapítottak, és amelynek tőkéjében az Asmez konzorcium (24%)⁷, az Asmel magántársulás (25%)⁸ és Caggiano önkormányzata (51%) rendelkezik részesedéssel.

⁵ Amelyet a 2011. december 22-i 214. sz. törvénnyel ratifikált, 2011. december 6-i 201. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 23. cikkének (4) bekezdése iktatott be.

⁶ A 2014. június 23-i 89. sz. törvénnyel ratifikált, 2014. április 24-i 66. sz. rendelet törvény 9. cikkének (4) bekezdése. A CCP 33. cikkének 3-bis bekezdését később hatályon kívül helyezte a 2016. április 18-i 50. sz. törvényerejű rendelet 217. cikke.

⁷ Az Asmez konzorciumot magánjogi vállalkozások alapították 1994. március 25-én Nápolyban. Az Associazione nazionale comuni italiani (az olasz települési önkormányzatok országos társulása) szerződéses jogviszonyban álló Selene service s.r.l. társaságnak a tagjai közé való felvételével kezdte meg a működését. Később Basilicata és Calabria tartomány több települési önkormányzata is csatlakozott hozzá.

⁸ Az Asmel társulást 2010. május 26-án az Asmenet Campania konzorcium korlátolt felelősségű társaság és az Asmenet Calabria konzorcium korlátolt felelősségű társaság, valamint a Consorzio Asmez és az Associazione nazionale piccoli comuni italiani (az olasz kistélepülési önkormányzatok országos társulása) hozta létre.



15. Az Asmel s.c.a.r.l. a helyi önkormányzatok érdekében eljáró központi beszerző szervként végezte tevékenységét több éven keresztül.⁹

16. Az Asmel s.c.a.r.l. és a tagsággal nem rendelkező települési önkormányzatok közötti kapcsolat abban állt, hogy ez utóbbiak döntéshozó szervei elfogadták a szerződéskötéssel kapcsolatos határozatokat, amelyekben:

- egyfelől arra a korábbi határozatra utaltak, amelyben jóváhagyták az Asmel társuláshoz való csatlakozást és a CCP 33. cikke 3-bis bekezdése értelmében vett konzorcium létrehozását;
- másfelől megbízták a Asmel s.c.a.r.l.-t a közbeszerzési eljárásoknak egy informatikai platformon keresztül történő lefolytatásával.¹⁰

17. Az Autorità nazionale anticorruzione (nemzeti korrupcióellenes hatóság; a továbbiakban: A. N. A. C.) több bejelentést követően vizsgálatokat végzett, amelyek során megállapította, hogy sem az Asmel s.c.a.r.l., sem a Consorcio Asmez nem tartotta tiszteletben a központi beszerző szervek tekintetében a CCP-ben megjelölt szervezeti modellek egyikét sem.

18. Az A. N. A. C. szerint az Asmel s.c.a.r.l. magánjogi jellegű jogalany, pontosabban más társulásokból álló magánjogi társaság. Ennélfogva nem lehetett központi beszerző szerv, mert az olasz jogrend közjogi szervek vagy helyi önkormányzatok közötti társulások – mint például az önkormányzati társulás vagy települési önkormányzatoknak a T. U. E. L. 30. cikke értelmében vett megállapodása következtében létrejött konzorciumai – általi, közjogi formában történő működést követel meg. Azt is megállapította,

⁹ Egészen pontosan – az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint – keretmegállapodások megkötésére irányuló közbeszerzési eljárásokat szervezett a helyi ingatlanadó kivetésére és ellenőrzésére irányuló szolgáltatás, valamint az adótartozások végrehajtás keretében történő behajtásának odaitélése céljából, továbbá szótvenkét különböző jellegű elektronikus közbeszerzési eljárást hirdetett meg az Asmel s.c.a.r.l.-hez kapcsolódó települési önkormányzatok számára.

¹⁰ E szolgáltatások ellenértéke a szerződés összegének 1,5%-a volt, és azt az említett platformon keresztül kötött minden egyes szerződés nyertes ajánlattevőjének kellett megfizetnie.

hogy még a magánjogi jogalanyok bevonását elfogadva is, olyan „in-house” szervezetekről kellene, hogy szó legyen, amelyek az alapító önkormányzatok területére korlátozott tevékenységet végeznek, ezzel szemben a jelen ügyben nem teljesült sem a hasonló ellenőrzésre vonatkozó követelmény, sem pedig a végzett tevékenység területi korlátozottsága.

19. Az A. N. A. C. úgy ítélte meg, hogy az Asmel s.c.a.r.l. az árubeszerzési tevékenységét a csatlakozó önkormányzatok számára végzi, de ezek a központi beszerző szervben csak közvetett módon vesznek részt. Kifejtette, hogy a helyi önkormányzatok először csatlakoztak az Asmel társuláshoz, a beszerzési feladatok ellátásával csak ezt követően – az adott önkormányzat végrehajtó szervének határozatával – bízták meg az Asmel s.c.a.r.l.-t.

20. Az A. N. A. C. – a 2015. április 30-i 32. számú határozatával – kizárta annak lehetőségét, hogy az Asmel s.c.a.r.l. társaság közjogi intézménynek minősülhessen, megtiltotta számára, hogy a közbeszerzések keretében közvetítői tevékenységet végezzen, és az általa lefolytatott közbeszerzési eljárásokat jogellenesnek nyilvánította.

21. Az Asmel s.c.a.r.l. megtámadta az A. N. A. C. határozatát a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) előtt. Véleménye szerint, bár polgári jog szerinti jogi személy volt, jogi személyiséggel rendelkezett, általános érdekű szükségleteket elégített ki, nem volt ipari és kereskedelmi jellegű, a csatlakozó helyi önkormányzatok finanszírozták, és ezen önkormányzatok meghatározó befolyása alatt működött. Következésképpen azt állította, hogy olyan ajánlatkérő szervnek minősül, amely megfelel a „központi beszerző szervnek” minősítéshez szükséges feltételeknek.

22. Az elsőfokú bíróság a 2016. február 22-i 2339. sz. ítéletével elutasította az Asmel s.c.a.r.l. keresetét. A finanszírozás módjára és az irányítása felett gyakorolt felügyeletre tekintettel kizárta, hogy az említett társaság közjogi szervezetnek minősüljön. Megállapította, hogy a szóban forgó szerv nem felel meg a CCP által a központi beszerző szervek tekintetében meghatározott szervezeti modelleknek, és a tevékenységét köteles az alapító önkormányzatok területére korlátozni.

23. Az Asmel s.c.a.r.l. az elsőfokú ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Consiglio di Statohoz (államtanács), és több jogalapra hivatkozott, amelyek közül e bíróság két jogalapot tekint a jelen ügy szempontjából relevánsnak, miszerint:

- téves azon megállapítás, amely abban áll, a konzorcium szervezeti modellje nem egyeztethető össze a CCP-nek a központi beszerző szervekre vonatkozó rendelkezéseivel; és
- a CCP az említett központi beszerző szervek tekintetében nem ír elő semmilyen, a működési területre vonatkozó korlátozást.

24. A Consiglio di Stato (államtanács) rámutat arra, hogy a települési és területi önkormányzatok a CCP 3. cikkének (25) bekezdésében meghatározott ajánlatkérő szervek közé tartoznak. Bármelyik említett szerv – főszabály szerint – elláthatja a központi beszerző szerv funkcióját (a CCP 3. cikkének (34) bekezdése). A kistélepülési önkormányzatoknak azonban „pontosan meghatározott szervezeti modellen” (a CCP 33. cikkének 3-bis bekezdése) keresztül kell azt megtenniük, amely eltér a többi közigazgatási szerv számára általános jelleggel előírt modelltől.

25. Az említett „pontosan meghatározott modellnek” megfelelően a kistélepülések¹¹ csak az alábbi két forma közül az egyikben fordulhatnak a központi beszerző szervekhez: a) a T. U. E. L. 32. cikkében foglalt önkormányzati társulások és b) a T. U. E. L. 31. cikkében szereplő helyi önkormányzatok közötti konzorciumok.¹²

26. A Consiglio di Stato (államtanács) álláspontja szerint úgy tűnik, hogy a kistélepülések fent említett kötelezettsége ellentétes azzal a lehetőséggel, hogy az együttműködési formákra vonatkozó korlátozások nélkül lehessen a központi beszerző szervekhez fordulni.

27. A Consiglio di Stato (államtanács) a nemzeti szabályozásban az önkormányzatok közötti konzorciumokat illetően is feltár egy olyan korlátozást, amely kizárja a magánjogi jogalanyok részvételét.¹³ Az említett kizárás, ellentétes lehet a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a verseny maximális mértékben történő megnyitásának uniós jogi elvével, mivel a vállalkozási tevékenységnek minősíthető és ebből a szempontból a belső piacon a szabad verseny rendszerében hatékonyabban végezhető szolgáltatásnyújtást taxatív felsorolt olasz közjogi jogalanyok körére korlátozza.

28. Ezenkívül, értelmezése szerint, bár a belső szabályozás nem határozza meg a központi beszerző szervek működésének területét, megállapítja, hogy az e szervekhez forduló önkormányzatok területe és a hivatkozott szervek működési területe megfelel egymásnak. E működési terület tehát az önkormányzati társulásban részt vevő vagy a konzorciumot alkotó önkormányzatok területére korlátozódik. Álláspontja szerint ez a korlátozás is ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével, mivel a központi beszerző szervek működését illetően kizárólagos területeket határoz meg.

29. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a közösségi joggal a 2006. április 12-i 163. sz. d.lgs. 33. cikkének 3-bis bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely az önkormányzatok szervezeti önállóságát a közbeszerzések odaítélését illetően a központi beszerző szervek pusztán két szervezeti modelljére, nevezetesen az önkormányzatok már létező társulására, illetve az önkormányzatok között létrehozandó konzorciumra korlátozza?

Mindenesetre, ellentétes-e a közösségi joggal, és különösen a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével a 2006. április 12-i 163. sz. d.lgs. – 3. cikke (25) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 33. cikkének 3-bis bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely az önkormányzatok konzorciumainak szervezeti modelljét illetően kizárja a magánjogi személyek, például magánszemélyek részvételével is működő polgári jogi konzorcium létrehozásának lehetőségét?

11 Először a rendelkezés első változata alapján az 5000-nél kevesebb lakossal rendelkező önkormányzatok, majd a 2014-es megfogalmazás szerint a megyei székhelynek nem minősülő minden önkormányzat.

12 Hozzá kell azonban tenni, ahogy arra az olasz kormány rámutat, hogy a vitatott rendelkezés a 2014. évi módosítása óta megengedi, hogy „alternatívaként maguk az önkormányzatok saját beszerzéseiket a Consip S.p.A. vagy más »soggetto aggregatore« által üzemeltetett elektronikus beszerzési eszközök segítségével bonyolíthatják”. Az A. N. A. C. 2015. április 30-i határozata e két lehetőségre utalt, és hangsúlyozta, hogy a kistélepülések is fordulhatnak a nemzeti szinten a közigazgatási hatóságok beszerzései céljából létrehozott központi beszerző szervhez (Consip) vagy más »soggetto aggregatorehoz”, többek között a regionális szintű központi beszerző szervekhez.

13 Az „ajánlatkérő szerv” fogalmának a CCP 3. cikkének (25) bekezdésében foglalt meghatározása szerint az ilyen jellegű konzorciumok csak közjogi jogalanyok között jöhetnek létre.

Végezetül, ellentétes-e a közösségi joggal, és különösen a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével a 33. cikk 3-bis bekezdéséhez hasonló olyan nemzeti szabály, amely korlátozza az említett központi beszerző szervek tevékenységének területét, amennyiben azt úgy értelmezik, hogy azt teszi lehetővé a központi beszerző szerveknek minősülő önkormányzati konzorciumok számára, hogy a hozzájuk csatlakozó önkormányzatok összterületének megfelelő területen, tehát legfeljebb megyei szinten végezzenek tevékenységet?”

III. A Bíróság előtti eljárás

30. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 2019. január 3-án érkezett a Bírósághoz.

31. Írásbeli észrevételt nyújtott be az Asmel s.c.a.r.l., az olasz kormány és az Európai Bizottság, amelyek részt vettek a 2020. január 29-én tartott tárgyaláson.

IV. Értékelés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága

32. A Bizottság és az olasz kormány is kifogásokat hoz fel kifogást az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban.

33. Az olasz kormány szerint a hivatkozott kérdések elméleti jellegük miatt összességükben elfogadhatatlanok. Azt állítja, hogy a Bíróság válaszától függetlenül, a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott fellebbezésnek nem lehet helyt adni, mivel az Asmel s.c.a.r.l. számára nem adtak semmiféle, beszerzésre irányuló szolgáltatással kapcsolatos olyan megbízást, amely versenyeljárás eredménye lett volna.

34. A kifogás nem fogadható el, mivel – tekintettel arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy szükséges-e az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése az általa elbírálandó jogvita rendezéséhez – csak az ellenkező nyilvánvaló bizonyítása esetén (ami a jelen ügyben nem áll fenn) tagadhatja meg a Bíróság a válaszadást.

35. Az olasz kormány e kifogása inkább a jogvita érdemére, mint az előzetes döntéshozatalra utalás elfogadhatóságára vonatkozik. Annak tisztázása, hogy a kistelepülések milyen jellegű – közjogi vagy magánjogi jogalany részvételével rendelkező – központi beszerző szervhez fordulhatnak, nem hipotetikus, hanem valós probléma, amelynek megoldása az olasz szabály által előírt korlátozásoknak az uniós joggal való összevetését igényli.

36. A Bizottság először is azt állítja, hogy *úgy tűnik*, hogy az A. N. A. C. által alkalmazott rendelkezést, amelynek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét a Consiglio di Stato (államtanács) kétségbe vonja, hatályon kívül helyezték, ami alapján az előzetes döntéshozatal tárgyát képező, az Asmel s.c.a.r.l.-t érintő esetleges károkozás megszűnhetett. E körülmény ahhoz vezethet, hogy a jogvita oka fogyottá válik.

37. A Bizottság által hivatkozott hatályon kívül helyezés 2016-ban történt, amely a CCP 33. cikkének 3-bis bekezdése szerinti szövegre vonatkozott a 2014-es módosítást követően. A nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia az említett hatályon kívül helyezés következményeit az alapeljárásban, azonban a jelen ügy szempontjából nem lehet szó az előzetes döntéshozatal iránti kérelem okafogyottságáról, különösen akkor, ha a jogvitát a tényállás bekövetkezésének időpontjában hatályos szabály alapján kell

elbírálni.¹⁴

38. A Bizottság által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés tekintetében megfogalmazott, elfogadhatatlanságra alapozott kifogással a harmadik kérdés vizsgálata során foglalkozom.

B. Előzetes pontosítások

39. A Consiglio di Stato (államtanács) lényegében azt kívánja megtudni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az olyan *szervezeti modell*, amely a kistelepülési önkormányzatok számára csak két formában (társulások és önkormányzatok közötti konzorciumok) engedi meg,¹⁵ hogy a központi beszerző szervekhez forduljanak.

40. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat olyan elvként említi a szolgáltatásnyújtás szabadságát (EUMSZ 56. cikk), amelyet az olasz jogszabály megkérdőjelez, és ezzel egyidejűleg kifejezetten a 2004/18 irányelvnek a központi beszerző szervekre vonatkozó rendelkezéseire hivatkozik.

41. A közbeszerzések területén a Bíróság ítélkezési gyakorlata az EUMSZ által meghatározott alapvető szabadságokhoz fordul, ha az adott területet szabályozó irányelv nem alkalmazható. A jelen ügyben a közbeszerzésre az időbeli hatályánál fogva alkalmazandó irányelv (és ennél fogva, a központi beszerző szervekre irányadó uniós jogi szabályozás) a 2004/18 irányelv volt.

42. A CCP 3. cikkének (34) bekezdése ráadásul átveszi a központi beszerző szerv fogalmának a 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdése szerinti meghatározását, ami arra enged következtetni, hogy a hivatkozott nemzeti szabály az irányelvet ülteti át a nemzeti jogba.

43. Egyetértek tehát a Bizottság azon véleményével, hogy a 2004/18 irányelv keretében kell választ adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre.

44. Végezetül az, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem határozza meg pontosan az eredeti jogvitában megtámadott egyik közbeszerzési szerződés összegét sem, nem releváns annak eldöntéséhez, hogy ezen összeg elérte-e a 2004/18 irányelv szerint alkalmazandó küszöbértéket. Az Asmel s.c.a.r.l. által végzett tevékenységek jellegének leírása megalapozza annak vélelmét, hogy az összegek meghaladják a 2004/18 irányelv 7. cikkében meghatározott minimális összegeket,¹⁶ és ez a tevékenység az, amelyre általánosságban az előzetes döntéshozatal iránti kérelem utal.

45. Bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett három kérdésre egyetlen végső választ adok, célszerűbbnek tűnik számomra a kérdéseket – a Consiglio di Stato (államtanács) által javasolt sorrendet követve – egyenként vizsgálni.

¹⁴ A tárgyaláson az olasz kormány azt állította, hogy a központi beszerző szervekre vonatkozó új szabályozás (a 2016. április 18-i 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 37. cikkének (4) bekezdése), amelynek fel kellene váltania a CCP már hatályon kívül helyezett 33. cikkének 3-bis bekezdését, a 2019. évi 55. sz. törvény 1. cikkében foglaltak szerint 2020. december 31-ig nem lép hatályba. Ennek alapján a Bizottság elismerte, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz a 2016. évi jogalkotási reform ellenére hasznos az alapügy megoldása szempontjából.

¹⁵ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat az említett megállapításból indul ki. Lásd azonban az olasz kormány azon lehetőséggel kapcsolatos pontosítását, miszerint a kistelepülések is igénybe vehetik az országos és regionális szintű központi beszerző szerveket (lásd a 12. lábjegyzetet).

¹⁶ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 1.4 pontja, amelyre a Bizottság az észrevételeinek 34. pontjában hivatkozik, rámutat arra, hogy az Asmel s.c.a.r.l. a különböző helyi önkormányzatok nevében legalább százötvenkét közbeszerzési eljárást folytatott le (lásd a jelen indítvány 9. lábjegyzetét).

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

46. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a CCP 33. cikkének 3-bis bekezdése „az önkormányzatok szervezeti önállóságát a közbeszerzések odaítélését illetően a központi beszerző szervek pusztán két szervezeti modelljére, nevezetesen az önkormányzatok már létező társulására, illetve az önkormányzatok között létrehozandó konzorciumra korlátozza”. E bíróság azt kérdezi, hogy az említett rendelkezés ellentétes-e az uniós joggal (minden további részletezés nélkül).¹⁷

47. Az egyes tagállamokban a helyi önkormányzatok – a kérdést előterjesztő bíróság által említett – önállóságának kisebb vagy nagyobb kiterjedése olyan kérdés, amelynek meghatározása az említett államok alkotmányozó jogalkotójának vagy rendes jogalkotójának a feladatát képezi, anélkül, hogy az uniós jog e tekintetben pontos szabályokat írna elő.

48. Ennélfogva a 2004/18 irányelvre összpontosítok, amely bevezette az uniós jogba a „központi beszerző szervek” fogalmát, amely fogalom néhány tagállam arra irányuló jelenlegi gyakorlatát tükrözi, hogy a közigazgatási szervek e központosított rendszeren keresztül szereznek be árukat vagy rendelnek meg szolgáltatásokat.¹⁸

49. A 2014/24/EU irányelv¹⁹ – bár időbeli hatálya miatt nem alkalmazható – továbbra is fenntartotta ezt a központosított beszerzési módszert, ráadásul még határozottabban formában, mint a korábbi irányelv.²⁰

50. A 2004/18 irányelv 1. cikkének (10) bekezdése szerinti fogalommeghatározás alapján a „központi beszerző szerv»: olyan ajánlatkérő szerv, amely [...] ajánlatkérő szervezetek számára árakat szerez be és/vagy szolgáltatásokat rendel meg, vagy [...] ajánlatkérő szervezetek számára építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződéseket ítél oda vagy ilyen keretmegállapodásokat köt”.

51. A 2004/18 irányelv 11. cikke szerint a tagállamok *előírhatják*, hogy az ajánlatkérők „valamely központi beszerző szervtől vagy azon keresztül rendelhessenek meg építési beruházást, vásárolhassanak árukat és/vagy rendelhessenek meg szolgáltatásokat”.²¹

52. A 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése meghatározza, hogy mely alanyok minősülnek ajánlatkérő szervezetnek: „Az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmény, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulás”.

17 Lásd a 12. lábjegyzetet a települési önkormányzatok rendelkezésére álló egyéb lehetőségekről.

18 A 2004/18 irányelv (15) preambulumbekkezdése.

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

20 A 2014/24 irányelv (59) preambulumbekkezdése: „Erőteljes tendencia mutatkozik az uniós közbeszerzési piacokon a közbeszerzői igények összevont teljesítésére a méretgazdaságosság – például alacsonyabb árak és üzleti költségek – elérése céljából, valamint a beszerzések kezelésének fejlesztése és szakszerűbbé tétele érdekében”.

21 A cikk angol nyelvű változata így szól: „contracting authorities may purchase works, supplies and/or services *from or through* a central purchasing body” (az eredeti változatban nem szerepel kiemelés). Úgy tűnik, hogy a kettős kifejezés (*from or through*) alkalmazása előrevetíti a központi beszerző szervek kategóriáinak és feladatainak kettősségét, amit a későbbi 2014/24 irányelv világosabban határoz meg: vagy vásárlással, raktározással és viszonteladással foglalkozó *nagykereskedőként* működhetnek, vagy az ajánlatkérő szervek *közvetítőiként* tevékenykedhetnek, aminek keretében szerződéseket ítélhetnek oda, dinamikus beszerzési rendszereket működtetnek, vagy ajánlatkérő szervek által használandó keretmegállapodásokat kötnek (lásd a 2014/24 irányelv (69) preambulumbekkezdését).

53. A 2004/18 irányelv rendszerében semmi sem akadályozza, hogy valamely közjogi intézményhez szigorú feltételek mellett magánjogi szervezetek csatlakozzanak. A 2004/18 irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében a közjogi intézmény jogállásának megszerzése bizonyos olyan tényezőktől függ, amelyek egyfelől az eredetükre és jogi személyiségükre,²² másfelől pedig az állammal, a területi és települési önkormányzatokkal vagy egyéb közjogi intézményekkel fennálló függőségi és felügyeleti viszonyaikra vonatkoznak.²³

54. A magánjogi jogalany tehát főszabály szerint az ajánlatkérő szervnek minősülő közjogi intézmény tagja lehet, feltéve hogy az említett intézmény megfelel az imént említett feltételeknek.²⁴

55. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint kistélepülési önkormányzatok esetén a helyi szintű, központi közbeszerzési szervek létrehozása céljából ezen önkormányzatok kizárólag olyan közjogi társulási formában alakíthatók meg, mint az önkormányzati társulás vagy az önkormányzatok közötti konzorcium. Az említett központi beszerző szervek, amelyekhez a kistélepülési önkormányzatok építési beruházás megrendelése, áru beszerzése és szolgáltatások megrendelése céljából fordulhatnak, nem teszik tehát lehetővé magánjogi jogalanyok részvételét.

56. A 2004/18 irányelv, bár előírja, hogy a központi beszerző szervek ajánlatkérő szervnek minősülnek, nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy az ajánlatkérő szervnek minősülő, bármely közjogi intézmény (magánjogi jogalany részvételével vagy anélkül) azokat igénybe vegye.

57. A 2004/18 irányelv e területen széles mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamok számára. Annak (16) preambulumbekkezdése „a tagállamokban fennálló eltérő körülmények figyelembevételére érdekében” kiemeli, hogy „a tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy eldöntsék, az ajánlatkérő szervek alkalmazhatják-e az ezen irányelv által [meghatározott és szabályozott] [...] központi beszerző szerveket [...]”.

58. Az e preambulumbekkezdésben foglaltak szabályozására a 2004/18 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében kerül sor, amelyre fent hivatkoztam. E rendelkezés alapján a tagállamok *dönthetnek* úgy, hogy lehetővé teszik az ajánlatkérő szerveik (a jelen ügyben a helyi önkormányzatok) számára központi beszerző szervek igénybevételét.

59. Véleményem szerint, ugyanezen döntési lehetőség a közérdeknek leginkább megfelelő szabályozás választására is kiterjed, mivel a 2004/18 irányelv nem vezet be különös szabályokat a magánjogi jogalanyoknak a központi beszerző szervbe történő felvételével kapcsolatban. Elegendő tehát, hogy nemzeti szabály ne torzítsa el ezen intézmény alapvető profilját, és a szóban forgó központi szervektől követelje meg, hogy működésük során tartsák tiszteletben a 2004/18 irányelv rendelkezéseit (a 11. cikk (2) bekezdésének vége).

22 Olyan intézményeknek kell lenniük, amelyek kifejezetten olyan közérdekű célra jöttek létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, és jogi személyiséggel kell rendelkezniük.

23 Olyan intézményeknek kell lenniük, amelyeket „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 ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki”.

24 Az Asmel s.c.a.r.l.-t illetően, a közjogi intézményi jogállás velem szemben történő megtagadása a finanszírozási módján és olyan magánvállalkozásoknak, illetve magánjogi jogalanyoknak a szervezetén belüli jelenlétén alapult, amelyek igazgatása és irányítása felett az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nem gyakorolhatja a jogszabályban előírt felügyeletet. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az elsőfokú bíróság e megállapítását megerősítse vagy e megerősítést mellőzze.

60. A közelmúltbeli Irgita ítélet²⁵ néhány olyan értelmezési szabályt nyújt, amelyek a jelen előzetes döntéshozatali eljárásra is érvényesek. Annak ellenére, hogy ezt az ítéletet eltérő körülmények között hozták²⁶ – bár a közbeszerzések területén és nem a központi beszerző szervre vonatkozó szabállyal (a 2014/24 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése) kapcsolatban –, az ítélet hangsúlyozza, hogy az említett szabály nem fosztja meg a tagállamokat „attól a szabadságtól, hogy a szolgáltatások nyújtásának, az építési beruházásoknak vagy az árubeszerzéseknek valamely módját másokkal szemben előnyben részesítsék”.²⁷

61. Az Irgita ítéletben a Bíróság:

- Megállapítja, hogy „a tagállamoknak az azon szolgáltatásnyújtások módjának megválasztására vonatkozó szabadsága, amelyekkel az ajánlatkérők kielégítik saját szükségleteiket, szintén a 2014/24 irányelv (5) preambulumbekzdéséből következik”.²⁸
- További érvként a 2014/23/EU irányelvre²⁹ hivatkozik, amennyiben kiemeli, hogy a tagállamok szabadon megválaszthatják, hogy miként tudják a legmegfelelőbbben biztosítani az építési munkák teljesítésének vagy a szolgáltatások nyújtásának irányítását.³⁰ Ezen álláspont alátámasztására a hivatkozott irányelv 2. cikkének (1) bekezdését említi.³¹

62. A tagállamok e választási szabadságát alapul véve úgy vélem, hogy a 2004/18 irányelvvel nem ellentétes az, ha valamely tagállam úgy dönt, hogy ha a kistépülési önkormányzatok központi beszerző szerveit kívánják igénybe venni, kizárólag közjogi jellegű, együttműködésen alapuló olyan szervezeti formákat kell alkalmazniuk, mint az önkormányzati társulások vagy az önkormányzatok közötti konzorciumok.

63. A tagállamok – hangsúlyozom – szabadon vezethetnek be a közbeszerzések központosítására irányuló modelleket vagy technikákat (amelyek országos, regionális, megyei, illetve helyi szintűek lehetnek) az érdekeiktől és az adott időpontban fennálló egyedi körülményektől függően.³² Ahogyan azt a 2014/24 irányelv 37. cikke (1) bekezdésének vége később megerősíti, „rendelkezhetnek úgy [is], hogy egyes közbeszerzéseket központi beszerző szerveken vagy egy vagy több meghatározott központi beszerző szervén keresztül kell lebonyolítani”.

25 2019. október 3-i ítélet (C-285/18, EU:C:2019:829; a továbbiakban: Irgita ítélet).

26 A hivatkozott ügy azt tárgyalta, hogy a nemzeti korlátozások túlmutatnak-e „azon feltételek[en] [...], amelyeket az ajánlatkérő akkor köteles tiszteletben tartani, ha »in house« ügyletet kíván kötni”.

27 Irgita ítélet, 44. pont.

28 Ugyanott, 45. pont. Noha az ítélet a 2014/24 irányelvre hivatkozik, amely időbeli hatálya miatt nem alkalmazható a jelen ügyre, ugyanezen 45. pont kiemeli, hogy az (5) preambulumbekzdése „megfogalmazza a Bíróságnak az említett irányelvet megelőző ítélkezési gyakorlatát”. A hivatkozott (5) preambulumbekzdés szerint „ezen irányelv egyetlen rendelkezése sem kötelezi a tagállamokat arra, hogy alvállalkozásba adják vagy kiszervezzék azon szolgáltatások nyújtását, amelyeket maguk kívánják nyújtani, illetve amelyeket az ezen irányelv szerinti közbeszerzési szerződésektől eltérő módon kívánják megszervezni”.

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

30 Irgita ítélet, 47. o.

31 „Ez az irányelv elismeri az állami, területi és települési hatóságok igazgatási szabadságának elvét a nemzeti és uniós jogszabályokkal összhangban. Ezek a hatóságok szabadon eldönthetik, hogy miként tudják a legmegfelelőbbben biztosítani az építési munkák teljesítésének vagy a szolgáltatások nyújtásának olyan módon való irányítását, hogy magas szinten biztosított legyen különösen a minőség, a biztonság és a megfizethetőség, az egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítása a közszolgáltatások területén. Az említett hatóságok eldönthetik, hogy közérdekű feladataikat saját erőforrásaik felhasználásával vagy más hatóságokkal együttműködésben teljesítik, vagy pedig e feladatokkal gazdasági szereplőket bíznak meg.”

32 Az olasz kormány, az A. N. A. C. 2015. április 30-i határozatának egy részét átvéve kiemeli, hogy a vitatott szabályt azért vezették be, hogy megelőzzék a maffia beépülésének kockázatát (a 136/2010. sz. törvény 13. cikke, „a maffia elleni rendkívüli terv”). A későbbi „*Salva-Italia*” rendelet (a 2011. december 22-i 214. sz. törvény által jóváhagyott, 2011. december 6-i 201. sz. rendelet)törvény 23. cikkének (4) bekezdése) kötelezővé tette a legkisebb települések közbeszerzéseinek központosítását és a költségek ellenőrzésének eszközévé vált a CCP 33. cikke 3-bis bekezdésének átdolgozása során.

64. Az önkormányzati társulások és konzorciumok a helyi önkormányzatok olyan *szervezeti modelljei*, amelyek ez utóbbiak közjogi jellegét osztják. Semmi különös nincs tehát abban, hogy a szolgáltatások együttes kezelésére vagy a közfeladatok együttes gyakorlására létrehozott, említett *modelleket* szabályozó nemzeti törvény nem rendelkezik a magánszemélyeknek vagy a magánvállalkozásoknak az e modellekben való részvételéről.

65. A nemzeti jogalkotó választhat decentralizált helyi közbeszerzési rendszert (amelyben az egyes települések külön-külön bonyolítják le az építési beruházásra, szolgáltatásnyújtásra és árubeszerzésre irányuló közbeszerzést), vagy centralizált, illetve egyesített rendszert (azaz több település által létrehozott együttes beszerzési modellt, vagy olyan központi beszerző szervezetet, amelyekhez a települések fordulnak).³³

66. E második rendszert illetően hangsúlyozom, hogy a 2004/18 irányelv szabadságot biztosít a nemzeti jogalkotó számára a rendszer létrehozása tekintetében. E szabadságba tartozik – bár a hivatkozott irányelv erről kifejezetten nem rendelkezik (a 2014/24 irányelv azonban igen) – azon jogosultság, hogy azt kötelezően előírhatja néhány ajánlatkérő szerv számára.

67. Nincs akadálya annak, hogy a magánjogi személyeknek részesedésük legyen a központi beszerző szervezetben. Nem értem azonban, hogy miért lenne ellentétes a 2004/18 irányelvvel és bármely más uniós jogszabállyal, hogy az önkormányzati társulásokra és konzorciumokra jellemző közjogi szervezeti modellt átültetik az említett társulások vagy konzorciumok keretében létrejött központi beszerző szervekre, abból a célból, hogy az adott önkormányzat építési beruházásokat szerezzen be, szolgáltatásokat és ellátásokat vegyen igénybe.

68. Kétségtelen azonban, hogy a nemzeti jogalkotó szabadsága nem korlátlan, ahogyan azt az Irgita ítélet is – hasonló összefüggésben – megállapította, és a választott megoldás nem lehet ellentétes az EUMSZ rendelkezéseivel és elveivel, illetve az abban rögzített szabadságokkal.³⁴

69. E tekintetben a Consiglio di Stato (államtanács) annak megállapítására szorítkozik, hogy mivel „a központi beszerző szervek olyan vállalkozások, amelyek az árubeszerzés és a szolgáltatásnyújtás beszerzésének szolgáltatását kínálják az ajánlatkérő szervek számára”,³⁵ az olasz jogalkotó által előírt korlátozás sértheti a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 57. cikkben rögzített szabadságát.

70. Az a körülmény, hogy valamely központi beszerző szerv harmadik felekkel fennálló kapcsolataiban gazdasági szereplőnek minősülhet,³⁶ nem elegendő ahhoz, hogy meghatározza az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk minden további nélkül történő alkalmazását, ha e fogalom nem választható szét az ajánlatkérő szerv fogalmától, és ez utóbbinak – a 2004/18 irányelv szerint – csak „az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmény, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetőleg közjogi intézmény által létrehozott társulás” tekinthető.

71. Egyetértek tehát az olasz kormány azon érvelésével, hogy az ajánlatkérő szervekre jellemző, a közigazgatási szervek számára végzendő feladattal állandó jelleggel megbízott központi beszerző szervek jogállását a nemzeti jogalkotó a közjogi jogalanyok számára tartható fenn.³⁷

33 Az egyes tagállamok alkotmánya által a területi önkormányzatok helyi autonómiáját (azaz önszerveződési képességét) illetően a törvényhozó hatalommal szemben előírható korlátozások kívül állnak a jelen ügyben előterjesztett kérdések körén.

34 Irgita ítélet, 48. pont: „Az építési beruházások vagy szolgáltatásnyújtások teljesítését érintő legmegfelelőbb irányítási mód kiválasztásával kapcsolatban a tagállamok rendelkezésére álló szabadság azonban nem lehet korlátlan. E szabadság gyakorlása során éppen ellenkezőleg tiszteletben kell tartani az [EUM-]Szerződés alapvető rendelkezéseit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve.”

35 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 10.3 pontja.

36 Ez a helyzet áll fenn az Asmel s.c.a.r.l. esetében, amelynek szolgáltatásaiért ügyfelei díjat fizetnek.

37 Az olasz kormány észrevételei, 70. és azt követő pontok.

72. Az említett központi beszerző szervek – a 2004/18 irányelv keretében – a *központi beszerző szervek által nyújtott szolgáltatások nem létező piacán* nem voltak versenyhelyzetben az olyan magánjogi jogalanyokkal, amelyek ugyanazon szolgáltatásokat nyújtják a közjogi jogalanyok számára. Más kérdés, hogy a pusztán kiegészítő tevékenységet illetően az ajánlatkérő szervek beszerzési tevékenységéhez történő segítségnyújtásként a vállalkozások vagy magánjogi jogalanyok díj ellenében felajánlhatják számukra az együttműködésüket (például tanácsadás formájában).

73. A helyzet a 2014/24 irányelvet követően változhatott meg, amelynek 37. cikke (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy odaítéljenek „a központosított beszerzési tevékenységek végzésére vonatkozó szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződést valamely központi beszerző szervvel [helyesen: szerv számára]”.

74. Az, hogy az odaítélésre „ezen irányelvben meghatározott eljárások alkalmazása nélkül” kerülhet sor, ahogy azt ugyanezen rendelkezés kifejezetten előírja, magyarázatot adhat arra, hogy miért a közjogi jellegű központi beszerző szerveket kell előnyben részesíteni (adott esetben a magánjogi jogalany korlátozott részvételével és közjogi felügyelet mellett). Máskülönb, ha azt valamely magánszemély javára lehetne odaítélni, nehezen lenne érthető, hogy e személynek miként ítélnék oda a szerződést úgy, hogy azt megelőzően nem folytatnák le vele szemben a 2014/24 irányelvben foglalt eljárásokat.

75. Ezen előfeltevésekből kiindulva úgy vélem, hogy az EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk nem alkalmazható közvetlenül a jelen ügyre. Függetlenül attól, hogy a jogvita minden eleme Olaszország területére korlátozódik, határokon átnyúló kapcsolatok megállapítása nélkül,³⁸ annak van döntő jelentősége, hogy az elsődlegesnek tekintendő uniós jog (a 2004/18 irányelv) értelmezése nem követeli meg, hogy a kistéleplési önkormányzatok által felállított központi beszerző szervekhez szükségszerűen magánjogi jogalanyok csatlakozzanak.

76. Álláspontom szerint a közbeszerzési szerződések területén a versenyjog szempontjából³⁹ vizsgált olasz szabály önmagában nem sérti a versenyjogot. Az uniós jog által az e területen védeni próbált verseny elsősorban az a verseny, amely azon gazdasági szereplők között áll fenn, amelyek építési beruházásokat, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásnyújtásokat kínálnak az ajánlatkérő szervek számára. Amíg ez utóbbiak (a jelen ügyben az önkormányzati társulások és konzorciumok keretében kialakított központi beszerző szervek) tiszteletben tartják a 2004/18 irányelv szerinti eljárásokat e beszerzések során, a verseny megmarad az említett gazdasági szereplők között.

77. Másként fogalmazva az, hogy a kistéleplési önkormányzatoknak (az önkormányzati társulásokon és konzorciumokon keresztül) kötelező a saját központi beszerző szerveihez fordulniuk, nem azt jelenti, hogy a verseny piac bezárulna azon érintett gazdasági szereplők számára, amelyek a szükséges árukat, építési beruházásokat vagy szolgáltatásokat biztosítják az említett közigazgatási szerveknek.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

78. A Consiglio di Stato (államtanács) azt kívánja megtudni, hogy ellentétes-e az uniós joggal („különösen a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével”) az olyan nemzeti szabály, amely „kizárja a magánjogi személyek, például magánszemélyek részvételével is működő polgári jogi konzorcium létrehozásának lehetőségét”.

³⁸ 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874), 47. pont, a korábbi ítélkezési gyakorlatból idézve: „az EUM-Szerződésnek [...] a szolgáltatásnyújtás szabadságára [...] vonatkozó rendelkezései nem alkalmazandók azokra a helyzetekre, amelyeknek minden eleme egyetlen tagállamra korlátozódik”.

³⁹ Ebből a szempontból a verseny torzulásának kockázata inkább a beszerzések egyesítéséből vagy központosításából eredhet, amely – ahogyan azt a 2014/24 irányelv (59) preambulumbekkezdése megjegyzi – „összejátszást és a vásárlóerő túlzott koncentrálódását” eredményezheti.

79. Először is meg kell jegyezni, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés – megfogalmazása ellenére – nem arra irányul, hogy a települési önkormányzatok konzorciumai kötelesek-e általánosságban megengedni a magánjogi szervezetek részvételét. A kérdést előterjesztő bíróság kétsége azzal kapcsolatos – a szöveg összefüggésében értelmezve –, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal a magánszférának a hivatkozott konzorciumok keretében létrejött központi beszerző szervezetben való említett részvételére vonatkozó tilalom.

80. Ebben az értelmezésben a kétségre adandó válasz véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott válaszból következik, ezért ehhez nem is kell mást hozzáfűzni.

81. A Bizottság azonban azt állítja,⁴⁰ hogy az A. N. A. C. határozata, amely a jogvita alapját képezi, meghaladja az ahhoz szükséges mértéket, hogy feltétlenül megakadályozza, hogy az Asmel s.c.a.r.l. bármely körülmények között a „soggetto aggregatore” (kiemelt közbeszerzéseket lebonyolító szervezet) tevékenységét végezze, megtagadva vele szemben az ajánlatkérő szerv jogállását.⁴¹

82. A Bizottság szerint a jelen ügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja egy adott jogi formában és magánjogi jogalanyok részvételével létrehozott intézményeket, összeegyeztethető az uniós joggal, feltéve, hogy az említett szabály tárgyától *eltérő* feladatkörök tekintetében⁴² a hivatkozott intézmények a 2004/18 irányelv 1. cikkének (9) bekezdése értelmében vett közjogi intézményeknek minősülhetnek.

83. A Bizottság a tárgyaláson pontosította az álláspontját: miután megerősítette, hogy a 2004/18 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésével összeegyeztethető a vita tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabály, amely két modellre korlátozza azon központi beszerző szervek szervezeti modelljeit, amelyekhez a kistélepülési önkormányzatok fordulhatnak, egyértelművé téve, hogy a kifogása kizárólag az olyan közbeszerzési szerződések egyéb odaítélési módszereire vonatkozik, amelyek eltérnek az említett központi szervek igénybevételével járó közbeszerzési szerződésektől.

84. Nem hiszem, hogy a Bíróságnak állást kellene foglalnia a Bizottság ezen észrevételével kapcsolatban, amikor a kérdést előterjesztő bíróság kérdése az önkormányzati társulások és konzorciumok állandó központi beszerző szervek létesítésére irányuló *különös* hatáskörére, nem pedig *eltérő* hatáskörökre korlátozódik. Ha a helyi önkormányzatok jogosultak önállóan közbeszerzést lebonyolítani egy nem központosított beszerzési rendszerben, ez meghaladja az előzetes döntéshozatalra való utalás kereteit.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

85. A Consiglio di Stato (államtanács) a vitatott nemzeti szabály azon értelmezését veszi alapul, miszerint ez a szabály „azt teszi lehetővé a központi beszerző szervezetek minősülő önkormányzati konzorciumok számára, hogy a hozzájuk csatlakozó önkormányzatok ösztérületének megfelelő területen, tehát legfeljebb megyei szinten végezzenek tevékenységet”.

86. Ezen értelmezésből kiindulva a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az említett nemzeti szabály ellentétes-e a szolgáltatások szabad mozgásának elvével, illetve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzések körében a verseny maximális mértékben történő megnyitásának elvével.

40 Írásbeli észrevételeinek 60–63. pontja.

41 A Bizottság elismeri, hogy kizárólag a nemzeti bíróság feladata az Asmel s.c.a.r.l. közjogi intézményi jogállásával kapcsolatban állást foglalni, amihez egyéb tényezők mellett azt is értékelnie kell, hogy az ajánlatkérő szervek meghatározó befolyást gyakorolnak-e az említett társaságban. Az Asmel s.c.a.r.l. egyetért az említett kiindulási ponttal.

42 Kiemelés az eredeti szöveg szerint.

87. Az olasz kormány és a Bizottság egyaránt a kétség megfogalmazásának módját kifogásolta:

- Az olasz kormány szerint nem egyértelműek a kérdést előterjesztő bíróság által felhozott érvek, ami gátolja őt abban, hogy állást foglaljon e tekintetben. Véleménye szerint az említett bíróság ellentmondásos álláspontokat fogalmaz meg azzal, hogy egyfelől⁴³ azt állítja, hogy a szabály „a kistélepülési önkormányzatok érdekében eljáró központi beszerző szervek működését illetően kizárólagos területeket” határoz meg (ami az olasz kormány szerint láthatóan azt feltételezi, hogy ez az önkormányzati konzorciumok számára előnyös); másfelől pedig azt, hogy a területi korlátozás előnytelen a központi beszerző szervek számára.
- A Bizottság úgy véli, hogy a kérdés hipotetikus, mert a földrajzi korlátozás előnyt, nem pedig hátrányt jelent egy olyan központi beszerző szerv számára, mint az Asmel s.c.a.r.l., mivel kiterjesztené (és nem csökkentené) az önkormányzati társulások és konzorciumok területétől eltérő működési területét.

88. Véleményem szerint a kérdés nem hipotetikus. A probléma – az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szó szerinti megfogalmazásán túl – azzal kapcsolatban merül fel, hogy ellentétes-e az uniós joggal (azaz a hivatkozott elvekkel) bizonyos központi beszerző szervek, nevezetesen az önkormányzati társulások és konzorciumok által létrehozott szervek működési területének korlátozása.

89. Igaz, hogy az említett kétségnek azon jövőbeli lehetséges jogvita rendezése szempontjából lenne teljes mértékben értelme, amely egy önkormányzatok közötti olyan (közjogi) konzorcium alapításával kapcsolatos, mint a központi beszerzési szerv, ami nem az alapjogvita közvetlen tárgya. Mivel az alapjogvita az A. N. A. C. által az Asmel s.c.a.r.l. azon működésével kapcsolatban hozott határozatra korlátozódik, amelynek során bármely település érdekében és földrajzi korlátozás nélkül központi beszerző szervként járhat el, a Bizottság által felhozott kifogások bizonyos jelentőséggel bírnak.

90. Ugyanakkor ismét vélelmezni kell, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem releváns a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett formában. Ha ez utóbbi bíróság szerint elengedhetetlen a Bíróságnak egy olyan jogi kérdésben adott válasza, amely – véleménye szerint – valamely uniós szabály értelmezését igényli, a Bíróságnak meg kell adnia, kivéve ha az a jogvita szempontjából teljességgel szükségtelen, amely eset a jelen ügyben viszont nem áll fenn.

91. Az ügy érdemét illetően, a 2004/18 irányelvben egyáltalán nem szerepel olyan rendelkezés, amely kötelező érvényű szabályt írna elő az önkormányzati társulások és konzorciumok által létrehozott központi beszerző szervek területi befolyása határainak megállapítása során.

92. Számomra úgy tűnik továbbá, hogy a helyi önkormányzatok közötti ilyen együttműködési formák összhangban vannak azzal, hogy az általuk létrehozott központi beszerző szervek ezen önkormányzatok együttes területére korlátozódnak. A központi beszerző szerv szolgáltatásait igénybe vevő települések szempontjából a szerv és a települések közötti viszony joghatásai csak a települések saját területén érvényesülnek.

93. Az említett formák érvényesítése során felmerülő esetleges nehézségek megint csak a Szerződésekben rögzített alapvető szabadságokat tiszteletben tartásának kötelezettségéből származhatnak. Az első kérdéssel kapcsolatban általam kifejtett okok miatt azonban úgy vélem, hogy sem az EUMSZ 56. cikk, sem pedig a versenyjogi szabályok nem sérülnek. Mindenesetre az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szövegéből nem következik egyértelműen, hogy e szabadságok közül valamelyik miért sérülne.

⁴³ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 11.3 pontja.

94. Hozzáteszem, hogy azok tekintetében, akik az általuk alapított központi beszerző szerveken keresztül építési beruházásokat végeznek, árut értékesítenek vagy szolgáltatásokat nyújtanak az önkormányzatok számára, semmi nem utal arra, hogy ezen építési beruházásoknak, szolgáltatásnyújtásoknak vagy árubeszerzéseknek olyan vállalkozásoktól kell származniuk, amelyek a csatlakozó önkormányzatok területén telepedtek le. Másként fogalmazva, nincs ok azt feltételezni, hogy a piac zárt az említett területen kívüli – akár olasz, akár bármely más tagállambeli – vállalkozások előtt.

V. Véggövetkeztetés

95. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint válaszoljon a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) számára:

„Az uniós joggal, és különösen, 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 11. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabály, amelynek értelmében – a kérdést előterjesztő bíróság értelmezése szerint – a kistéleplési önkormányzatoknak pontosan meghatározott, két szervezeti modell szerint létrehozott olyan központi beszerző szerveken keresztül kell építési beruházásokat, árukat, vagy szolgáltatásokat beszerezni, mint például az önkormányzati társulások vagy az önkormányzatok közötti konzorciumok, amelyek működési területe az említett önkormányzatok együttes területére korlátozódik.”