



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2014. december 18.\*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — 92/50/EGK irányelv — 1. cikk, c) pont és 37. cikk — 2004/18/EK irányelv — 1. cikk, (8) bekezdés, első albekezdés és 55. cikk — A »szolgáltató« és a »gazdasági szereplő« fogalma — Közjogi egyetemi kórházi létesítmény — Jogi személyiséggel, valamint vállalkozói és szervezeti önállósággal rendelkező létesítmény — Elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló tevékenység — Egészségügyi szolgáltatások nyújtásának intézményi célkitűzése — Hasonló szolgáltatások piacon történő nyújtásának lehetősége — Jogosultság a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában való részvételre”

A C-568/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (Olaszország) a Bírósághoz 2013. november 6-án érkezett, 2013. június 28-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze**

és

a **Data Medical Service Srl**

között,

a **Regione Lombardia**,

a **Bio-Development Srl** részvételével,

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: T. von Danwitz tanácselnök, C. Vajda, A. Rosas, Juhász E. (előadó) és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: V. Tourrès tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. október 15-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze képviselőjében P. Stolzi avvocato,

\* Az eljárás nyelve: olasz.

- a Data Medical Service Srl képviselőjében T. Ugoccioni avvocato,
- a Bio-Development Srl képviselőjében E. D’Amico és T. Ugoccioni avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: S. Varone avvocato dello Stato,
- az Európai Bizottság képviselőjében G. Conte és A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) 1. cikke c) pontjának, valamint az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) 1. cikke (8) bekezdése első albekezdésének és 55. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze (Careggi egyetemi kórházi létesítménye; a továbbiakban: Azienda) és a Data Medical Service Srl (a továbbiakban: Data Medical Service) között az előbbi intézménynek egy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési eljárásban való részvételből történő kizárása jogszerűségének tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

### Jogi háttér

#### *Az uniós jog*

- 3 A 92/50 irányelv 1. cikkének c) pontja így rendelkezik:

„»szolgáltató«: bármely természetes vagy jogi személy – beleértve az állami szervet is – aki, illetve amely szolgáltatást végez [...]”.

- 4 Ezen irányelv 37. cikke szerint:

„Ha egy adott szerződés esetében az ajánlatok a teljesítendő szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmaznak, az ajánlatkérő, mielőtt az ilyen ajánlatot elutasítaná, írásban az ajánlat alkotóelemei általa lényegesnek tekintett részleteire vonatkozó adatokat kér, és az így kapott indokolást figyelembe véve meggyőződik az ilyen alkotóelemek valós helyzetéről.

Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív indokolást, amely a szolgáltatásnyújtási módszer gazdaságosságára, vagy a választott műszaki megoldásra, vagy a szerződés teljesítésének az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményeire, vagy az ajánlattevő által javasolt szolgáltatás eredetiségére vonatkozik.

Ha az ajánlattételhez szükséges dokumentáció előírja, hogy a szerződés odaítélése a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás alapján történjen, az ajánlatkérő köteles tájékoztatni a Bizottságot azoknak az ajánlatoknak az elutasításáról, amelyekben az ellenszolgáltatás összegét túl alacsonynak találja.”

5 A 2004/18 irányelv (1) preambulumbekzdése kimondja, hogy ez az irányelv az érthetőség érdekében egységes szövegbe foglalva átdolgozza a szolgáltatásnyújtás, az árubeszerzés és az építési beruházások területén alkalmazandó korábbi irányelveket, és az irányelv a Bíróság ítélkezési gyakorlatán alapul.

6 Az említett irányelv (4) preambulumbekzdése értelmében:

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

7 Ugyanezen irányelv 1. cikke (8) bekezdésének első és második albekezdése előírja:

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

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

8 A 2004/18 irányelv „Kirívóan alacsony összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat” című 55. cikke ekképp rendelkezik:

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

Ezek a jellemzők különösen a következőkre vonatkozhatnak:

- a) az építési módszer, a gyártási folyamat vagy a nyújtott szolgáltatás gazdaságossága;
- b) a választott műszaki megoldások és/vagy az ajánlattevő számára az építési beruházás kivitelezéséhez, az áruk leszállításához, illetve a szolgáltatásnyújtáshoz rendelkezésre álló kivételesen előnyös feltételek;
- c) az ajánlattevő által kínált építési beruházás, áru vagy szolgáltatás eredetisége;
- d) az építési beruházás, szolgáltatásnyújtás vagy árubeszerzés teljesítésének helyén hatályos munkavédelmi rendelkezéseknek és munkafeltételeknek való megfelelés;
- e) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége.

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

(3) Amennyiben az ajánlatkérő szerv megállapítja, hogy az ajánlatban szereplő ellenszolgáltatás azért kirívóan alacsony értékű, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott, az ajánlatot pusztán ezen az alapon csak akkor utasíthatja el, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv

által megállapított kellő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatást törvényesen szerezte. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv erről a tényről köteles tájékoztatni a Bizottságot.”

*Az olasz jog*

- 9 Az egészségügyi szabályozás reformjáról szóló, 1992. december 30-i 502. sz. törvényerejű rendeletnek (decreto legislativo n. 502 Riordino della disciplina in materia sanitaria; a GURI 1992. december 30-i 305. számának rendes melléklete) a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) által értelmezett 3. cikkéből az következik, hogy az egészségügyi létesítmények olyan gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmények, amelyek „elsősorban műszaki jellegű feladataikat vállalkozói önállósággal rendelkező közjogi intézmények formájában látják el a tartományi egészségügyi tervekben szereplő általános utasítások, valamint a Giunte regionali (tartományi önkormányzatok) által a tekintetükben előírt végrehajtási utasítások alapján”.
- 10 E rendelet 3. cikkének (1a) bekezdése értelmében:

„Intézményi célkitűzéseiktől függően a helyi egészségügyi egységek közjogi jogi személyiséggel és vállalkozói önállósággal rendelkező létesítményeknek minősülnek, szervezetüket és működésüket a magánjogi *atto aziendale* (a létesítmény irányításával, különösen a költségvetéssel kapcsolatos felelősséget meghatározó aktus) szabályozza, a tartományi rendelkezésekben előírt elvek és feltételek tiszteletben tartása mellett. Az *atto aziendale* meghatározza az irányítási önállósággal rendelkező működési és műszaki-szakmai struktúrákat, amelyek részletes elszámolás alá tartoznak.”
- 11 A 92/50 irányelvet az 1995. március 17-i 157. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 1995. május 6-i 104. számának rendes melléklete) ültette át az olasz jogba.
- 12 E rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ajánlatkérő hatóságnak minősülnek az állami igazgatási szervek, a tartományok, Trento és Bolzano autonóm tartományok, a területi közjogi intézmények, az egyéb, nem nyereségszerzésre irányuló céllal létrehozott közjogi intézmények, valamint bármely közjogi szervezet, elnevezésétől függetlenül.”
- 13 Az említett rendelet 5. cikke (2) bekezdésének h) pontja előírja, hogy e rendelet nem alkalmazható: „azokra a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre, amelyeket olyan közjogi intézménynek ítélték oda, amely maga is a 2. cikk értelmében vett ajánlatkérő szervnek minősül, olyan kizárólagos jog alapján, amelyet a Szerződéssel összeegyeztethető, kihirdetett törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés értelmében e szervek élveznek”.
- 14 A 2004/18 irányelvet a közbeszerzések szabályainak kodifikációjáról szóló, 2006. április 12-i 163/2006. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2006. május 2-i 100. számának rendes melléklete) ültette át az olasz jogba.
- 15 E rendelet 19. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E törvénykönyv nem alkalmazható arra a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésre, amelyet egy ajánlatkérő hatóság, illetve ajánlatkérő szerv egy másik ajánlatkérő szervnek vagy ajánlatkérő szervek társulásának ítél oda, olyan kizárólagos jog alapján, amelyet a Szerződéssel összeegyeztethető, kihirdetett törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezés értelmében e szervek élveznek.”

- 16 Az említett rendelet 34. cikkének (1) bekezdése meghatározza a közbeszerzési eljárásban részvételre jogosult személyeket, és a következőképpen fogalmaz:

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

- a) egyéni vállalkozók, ideértve a kézműveseket, a kereskedelmi társaságokat, és a szövetkezeteket;
  - b) termelő- és munkaszövetkezetek társulásai [...] és [...] kézművesek társulásai [...];
  - c) a Codice civile (polgári törvénykönyv) 2615c. cikke szerinti konzorcium (a konzorcium formájában létrejött társaságok is beleértve) formájában alapított, az egyéni vállalkozók (ideértve a kézműveseket), kereskedelmi társaságok vagy termelő- és munkaszövetkezetek között a 36. cikk rendelkezéseinek megfelelően létrejött állandó társulások;
  - d) versenytársaknak az a), b) és c) pontban hivatkozott személyekből álló ideiglenes társulásai [...];
  - e) a Codice civile 2602. cikkében szereplő versenytársaknak a jelen bekezdés a), b) és c) pontjában hivatkozott személyekből álló rendes társulásai, ideértve a Codice civile 2615c. cikke értelmében társaság formájában létrehozott szervezeteket is [...];
  - ea) a 2009. február 10-i 5. sz. rendelet törvény 3. cikkének (4b) bekezdése szerinti hálózati szerződéshez csatlakozó vállalkozások közötti társulások [...];
  - f) azon személyek, akik európai gazdasági egyesülés (EGE) létrehozására irányuló szerződést kötöttek az 1991. július 23-i 240. sz. törvényerejű rendelet értelmében [...];
- „fa) más tagállamokban letelepedett és az érintett tagállamban hatályos jogszabályoknak megfelelően létrejött, a 3. cikk (22) bekezdése értelmében vett gazdasági szereplők.”
- 17 Az fa) pont a 2008. szeptember 11-i 152. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 2008. október 2-i 231. számának rendes melléklete) elfogadásával került beillesztésre a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 34. cikkének (1) bekezdésébe az Olasz Köztársasággal szemben a Bizottság által indított jogsértési eljárást követően, amely utóbbi hangsúlyozta, hogy a közbeszerzésről szóló irányelvek nem teszik lehetővé, hogy a közbeszerzési eljárásokban való részvétel lehetőségét a gazdasági szereplők bizonyos kategóriáira korlátozzák.
- 18 A 163/2006 törvényerejű rendelet 86–88. cikke az ajánlat rendellenessége ellenőrzésének mechanizmusait határozza meg, amelyek alapján az ajánlatkérő szerv dönthet az ajánlattevőnek a szóban forgó odaítélési eljárásból történő kizárásáról.

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

- 19 2005. október 5-én közzétett hirdetménnyel a Regione Lombardia (Lombardia tartomány) megindította a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontján alapuló, a gyógyszerek külső minőségértékeléséhez szükséges adatfeldolgozási szolgáltatás három éven át történő nyújtásának odaítélésére vonatkozó közbeszerzési eljárást. A Toscana tartományban székhellyel rendelkező és tevékenységeit ott végző Azienda részt vett ebben az eljárásban, és a rangsorban az első helyen végzett, elsősorban az általa nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó árajánlatának köszönhetően, amely 59%-kal alacsonyabb volt, mint a második helyen végzett Data Medical Service ajánlata. Ezen ajánlat esetleges rendellenességének ellenőrzését követően a Regione Lombardia 2006. május 26-i határozatával a szerződést az Aziendának ítélte oda.



- 20 A Data Medical Service megtámadta a szerződést odaítélő határozatot a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága) előtt, arra hivatkozva, hogy a nyertes ajánlattevőt ki kellett volna zárni azon okból, hogy az alkalmazandó szabályozás értelmében egy közjogi intézmény nem vehetett volna részt a közbeszerzési eljárásban, valamint egyébként is az általa tett gazdasági ajánlat a felkínált engedmény mértékére tekintettel kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazott.
- 21 2006. november 24-én hozott ítéletében a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia helyt adott a hivatkozott első jogalapnak. A 157/1995 törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdése h) pontjának, valamint a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 19. és 34. cikkének együttes értelmezésére támaszkodva e bíróság úgy ítélte meg, hogy – bár e két utóbbi rendelkezés időbeli hatálya okán nem alkalmazható a jelen ügyre – az olyan közjogi intézmények, mint az Azienda közbeszerzési eljárásban való részvételére vonatkozóan alakszerű tilalom áll fenn, mivel az ilyen intézmények vonatkozásában – meghatározott feltételek fennállása esetén – kizárólag a szerződések közvetlen odaítélése megengedett. Ugyanis az Azienda mint a kizárólag a firenzei közkórház irányításának ellátására létrehozott közjogi intézmény nem végezhet tevékenységet a magánjogi személyekkel folytatott szabad verseny feltételei között.
- 22 Az Azienda fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Consiglio di Statohoz (államtanács), amely a legfelsőbb közigazgatási bíróság Olaszországban.
- 23 Ez utóbbi bíróság előzetesen megállapítja, hogy azon tény ellenére, hogy a szóban forgó szerződést időközben teljes egészében végrehajtották, az Aziendának továbbra is érdekében áll, hogy elismerjék a közbeszerzési eljárásokban történő részvételhez való jogát.
- 24 A Consiglio di Stato ezt követően kiemeli, hogy a jelen ügyben először is azt a kérdést kell feltenni, hogy mi az uniós jog értelmében vett „gazdasági szereplő” fogalmának pontos meghatározása, valamint hogy egy közjogi egyetemi kórházi létesítmény is beletartozik-e ebbe a fogalomba. E létesítményeknek az „aziendalizzazione”, vagyis a vállalkozói modellé történő átalakítás folyamata során nyert jellegét illetően a Consiglio di Stato hangsúlyozza, hogy e folyamat a már létező, eredetileg települési szinten önkormányzati létesítményként működő „helyi egészségügyi egységek” jogi személyiséggel és vállalkozási, azaz szervezeti, vagyoni, számviteli, igazgatási és műszaki önállósággal rendelkező létesítményekké történő átalakításához vezetett, ami azt eredményezte, hogy a nemzeti jogirodalom és ítélkezési gyakorlat egy része a közjogi egészségügyi intézményeket, a kórházi intézményeket is beleértve, „gazdasági tevékenységet végző közjogi intézményeknek” minősíti. Mindazonáltal e létesítmények közjogi jellege nem vitatható. Tevékenységük elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányul, és szűk értelemben vett közigazgatási, különösen felügyeleti és szankcionáló hatáskörrel rendelkeznek.
- 25 A Consiglio di Stato kétségbe vonja, hogy e körülményekre figyelemmel továbbra is megállapítható lenne az – amint azt a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia teszi –, hogy az olasz jog kategorikusan megtiltja e létesítmények mint gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmények számára, hogy a közbeszerzési eljárásokban „egyszerű pályázóként” vegyenek részt. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, többek között az ARGE-ítéletre (C-94/99, EU:C:2000:677), a CoNISMa-ítéletre (C-305/08, EU:C:2009:807), valamint az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítéletre (C-159/11, EU:C:2012:817) hivatkozik, amelyekből szerinte az következik, hogy minden olyan létesítmény, amely képes valamely közbeszerzési szerződés végrehajtására, jogosult abban részt venni, jogállásától, azaz attól függetlenül, hogy köz- vagy magánjogi létesítménynek minősül-e.
- 26 A Consiglio di Stato szerint ezt az ítélkezési gyakorlatot az olasz bíróságok nagy része követi, amelyek ráadásul hangsúlyozták is, hogy a 163/2006 törvényerejű rendelet 34. cikkében szereplő felsorolás nem tekinthető korlátozó jellegűnek. A Consiglio di Stato úgy ítéli meg, hogy ellentétes a közösségi és nemzeti ítélkezési gyakorlattal a 157/1995. sz. törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdése

b) pontjának, valamint a 163/2006. sz. törvényerejű rendelet 34. cikkének az az értelmezése, miszerint e rendelkezések eleve kizárják valamely kórházi létesítmény közbeszerzési eljárásban való részvételét. Az ilyen elvi tilalom létezésének ugyanis álláspontja szerint nincs létjogosultsága.

- 27 Mindazonáltal ez nem hatalmazza fel feltétel nélkül e létesítményeket a közbeszerzési eljárásokban való részvételre. A Consiglio di Stato szerint maga az ítélezési gyakorlat e tekintetben két korlátozást határozott meg, az első az, hogy a szóban forgó ajánlati felhívásban szereplő tevékenység a közjogi létesítmény intézményi céljainak elérését szolgálja, a második pedig az, hogy ne legyen különös nemzeti jogszabályi előírás a tevékenység folytatásának tilalmára vonatkozóan, elsősorban a lehetséges versenytorzító hatás okán.
- 28 Az első korlátozást illetően a Consiglio di Stato úgy véli, hogy a kórházi létesítmények, és még inkább az egyetemi létesítmények, jelentős oktatási és kutatási funkciót is betöltenek, olyan intézményi célokról van szó, amelyekről megállapítható, hogy ezek megfelelnek a szóban forgó közbeszerzési eljárás tárgyát alkotó szolgáltatásnak, nevezetesen az adatfeldolgozásnak. A második korlátozás vonatkozásában a Consiglio di Stato úgy ítéli meg, hogy egy közfinanszírozásból részesülő szervezet azon lehetősége, hogy közbeszerzési eljárásban vegyen részt, a heterogén versenytársak közötti egyenlő bánásmód kérdését veti fel, ugyanis egyesek kénytelenek a piacon tevékenységet végezni, míg mások közfinanszírozásra is számíthatnak és így olyan ajánlatokat tudnak tenni, amelyeket semmilyen magánjogi személy nem lenne képes benyújtani. Következésképpen fel kell kutatni szerinte a különböző gazdasági szereplők közötti eredendő heterogenitást kiegyensúlyozó korrekciós mechanizmusokat, amely mechanizmusoknak túl kell lépniük az ajánlatok esetlegesen rendellenes jellegének ellenőrzésére irányuló eljárásokon.
- 29 E körülmények között a Consiglio di Stato felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:
- „1) Az 50/1992 irányelvnek a későbbi 2004/18 irányelv 1. cikke (8) bekezdése fényében is értelmezett 1. cikkével ellentétes-e az a nemzeti jogszabály, amelyet úgy kellene értelmezni, hogy a[z Aziendát] mint gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmény jellegű kórházi létesítményt ki kell zárni a közbeszerzési eljárásokban való részvételből?
- 2) A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós joggal, különösen a szabad verseny, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság általános elveivel ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely a[z Aziendához] hasonló típusú olyan jogalany számára, amely rendszeresen közfinanszírozásban részesül, és az egészségügyi közszolgáltató rendszer közvetlen szolgáltatója, lehetővé teszi, hogy ezt a helyzetét a más gazdasági szereplőkkel folytatott versenyben alapvető versenyelőnyként anélkül használja ki – amint azt az árendemény mértéke igazolja –, hogy egyúttal az ilyen versenytorzító hatás elkerülésére irányuló korrekciós intézkedések lennének hatályban?”

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

#### *Az első kérdéstről*

- 30 E kérdés a kérdést előterjesztő bíróság azzal kapcsolatos kétségeiből ered, hogy az alkalmazandó, oly módon értelmezett olasz szabályozás, miszerint az valamennyi közjogi létesítmény – következésképpen az olyan egyetemi kórházi létesítményeket is beleértve, mint az Azienda – tekintetében a közbeszerzési eljárásokban való részvételüket megakadályozó általános tilalmat ír elő, összeegyeztethető-e a Bíróságnak a közbeszerzésekre vonatkozó ítélezési gyakorlatával.

- 31 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 92/50 irányelv 1. cikkének c) pontjával ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az olyan közjogi kórházi létesítményt, mint az alapügyben szereplő létesítmény, a közbeszerzési eljárásokból annak gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmény jellege miatt zárja ki.
- 32 Előzetesen meg kell állapítani, hogy bár a kérdést előterjesztő bíróság kérdése egyaránt vonatkozik a 92/50 irányelv 1. cikkének c) pontjára, valamint a 2004/18 irányelv 1. cikke (8) bekezdésének első albekezdésére, a szóban forgó közbeszerzési eljárásra időbeli hatálya okán a 92/50 irányelvet kell alkalmazni. A jelen ítélet 19. pontjából ugyanis az következik, hogy a Regione Lombardia az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárást 2005. október 5-én közzétett hirdetéssel hirdette meg. Márpedig a 2004/18 irányelv 80. és 82. cikke értelmében ezen irányelv csak 2006. január 31-től kezdődően helyezte hatályon kívül a 92/50 irányelvet. Ily módon az alapügyben szóban forgó közbeszerzési eljárásra az ezen eljárás megindítására vonatkozó hirdetés közzétételének időpontjában hatályban lévő jogszabályokat kell alkalmazni.
- 33 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a közjogi szervezeteknek a közbeszerzési eljárásokban a magánjogi gazdasági szereplőkkel párhuzamosan történő részvételi lehetősége már a 92/50 irányelv 1. cikkének c) pontjából is egyértelműen következik, amely rendelkezés értelmében „szolgáltató” bármely olyan természetes vagy jogi személy – beleértve az állami szervet is – aki, illetve amely szolgáltatást végez. Ezenfelül e lehetőséget a Bíróság elismerte a Teckal-ítéletben (C-107/98, EU:C:1999:562, 51. pont), és ezt megismételte a későbbi ARGE-ítéletben (EU:C:2000:677, 40. pont), a CoNISMa-ítéletben (EU:C:2009:807, 38. pont), valamint az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítéletben (EU:C:2012:817, 26. pont) is.
- 34 E tekintetben a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós szabályok egyik célja a lehető legszélesebb verseny megnyitása (lásd ebben az értelemben: Bayerischer Rundfunk és társai ítélet, C-337/06, EU:C:2007:786, 39. pont), amely magának az érintett ajánlatkérőnek az érdekét is szolgálja, aki ezáltal nagyobb választási lehetőséggel rendelkezik a legelőnyösebb és a vonatkozó közszükségleteknek leginkább megfelelő ajánlat kiválasztásakor. A „gazdasági szereplő” fogalmának megszorító értelmezése azzal a következménnyel járna, hogy az ajánlatkérők és az elsődlegesen nem nyereségszerzésre irányuló szervek közti szerződéskötések nem minősülnek „közbeszerzési szerződésnek”, azokat közvetlenül ítélnék oda, és ily módon nem tartoznának az egyenlő bánásmódra és az átláthatóságra vonatkozó közösségi szabályok alá, ezen szabályok céljával ellentétben (lásd ebben az értelemben: CoNISMa-ítélet, EU:C:2009:807, 37. és 43. pont).
- 35 A Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy mind az uniós szabályokból, mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy részvételre jelentkezhet vagy ajánlatot tehet minden olyan jogalany vagy személy, amely/aki az ajánlati felhívásban szereplő feltételekre tekintettel alkalmasnak tartja magát a közbeszerzési szerződés végrehajtására, magán- vagy közjogi jogállásától, valamint attól függetlenül, hogy folyamatosan aktív vagy csak időközönként lép fel a piacon (lásd ebben az értelemben: CoNISMa-ítélet, EU:C:2009:807, 42. pont).
- 36 Ezenfelül, amint az a 92/50 irányelv 26. cikke (2) bekezdésének szövegéből kitűnik, a tagállamok feljogosíthatják gazdasági szereplők bizonyos csoportjait meghatározott szolgáltatások nyújtására. A tagállamok szabályozhatják az olyan jogalanyok tevékenységeit, mint például az egyetemek és a kutatóintézetek, amelyek nem nyereségszerzésre törekzenek, és amelyek célja elsősorban az oktatás és a kutatás. Többek között engedélyezhetik, illetve megtilthatják, hogy e jogalanyok részt vegyenek a piacon azon körülmény függvényében, hogy a kérdéses tevékenység összeegyeztethető-e intézményi és alapító okirat szerinti céljaikkal. Mindazonáltal, amennyiben e jogalanyok, akár alkalmi jelleggel, nyújthatnak bizonyos szolgáltatásokat díjazás ellenében a piacon, a tagállamok nem tilthatják meg az ugyanazon szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaiban való részvételüket. Az ilyen tilalom ugyanis nem lenne összeegyeztethető a 92/50 irányelv 1. cikkének a) és



c) pontjával (a 2004/18 irányelv megfelelő rendelkezései vonatkozásában lásd: CoNISMa-ítélet, EU:C:2009:807, 47–49. pont, valamint Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet, EU:C:2012:817, 27. pont).

- 37 Amint arra a tárgyaláson a Bíróság előtt az olasz kormány képviselője is rámutatott, az olyan közjogi egyetemi kórházi létesítmények, mint az alapügyben szereplő létesítmény, mint nemzeti szintű minősítésük szerinti „gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmények” jogosultak díjazás ellenében a piacon tevékenységet végezni az intézményi és alapító okirat szerinti céljaikkal összeegyeztethető ágazatokban. Az alapügyben ezenfelül úgy tűnik, hogy azok a szolgáltatások, amelyekre a szóban forgó közbeszerzés vonatkozik, nem összeegyeztethetetlenek az Azienda intézményi és alapító okirat szerinti céljaival. E körülményekre figyelemmel, amelyek ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata, nem akadályozható meg, hogy az Azienda, a Bíróságnak a jelen ítélet 36. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatának megfelelően, részt vegyen e közbeszerzési eljárásban.
- 38 Következésképpen az előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy 92/50 irányelv 1. cikkének c) pontjával ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az olyan közjogi kórházi létesítményt, mint az alapügyben szereplő létesítmény, a közbeszerzési eljárásokból annak gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmény jellege miatt zárja ki, amennyiben e létesítmény intézményi és alapító okirat szerinti céljaival összhangban jogosult tevékenységet végezni a piacon.

#### *A második kérdésről*

- 39 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 92/50 irányelv rendelkezéseit, különösen a szabad versenynek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az ezen irányelv alapjául szolgáló általános elveit, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, az alapügyben szereplőhöz hasonló közjogi kórházi létesítmény számára lehetővé teszi, hogy közbeszerzési eljárásban vegyen részt, és az általa kapott közfinanszírozásnak köszönhetően olyan ajánlatot nyújtson be, amellyel nem lehet versenyezni, anélkül hogy az ebből eredő, esetleges versenytorzító hatások megelőzésére irányuló korrekciós intézkedések kerültek volna előírásra.
- 40 Az e kérdésre vonatkozó indokok keretében a Consiglio di Stato kétségeit fejezi ki azon kérdéssel kapcsolatban, hogy a 92/50 irányelv 37. cikkében szereplő, a kirívóan alacsony ellenértéket tartalmazó ajánlatok ellenőrzésére irányuló eljárás megfelelő eszköznek minősül-e a verseny ilyen torzulásainak megelőzéséhez.
- 41 E tekintetben, még ha a kérdést előterjesztő bíróság kívánatosnak is tartja a különböző gazdasági szereplők közötti eredendő heterogenitást kiegyensúlyozó korrekciós mechanizmusok felkutatását, amelyeknek túl kell lépniük az ajánlatok esetlegesen rendellenes jellegének ellenőrzésére irányuló eljárásokon, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó, tökéletes tudatában annak, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vevő versenytársak eltérő jellegűek, nem írt elő más mechanizmust, mint a kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok ellenőrzésének és esetleges elutasításának mechanizmusát.
- 42 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek a gazdasági szereplőket egyenlően és megkülönböztetésmentesen kell kezelniük, és átlátható módon kell eljárniuk.
- 43 Mindazonáltal a 92/50 irányelv és a Bíróság ítélkezési gyakorlata nem teszi lehetővé, hogy eleve és vizsgálat nélkül pusztán azon okból zárjanak ki valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásból egy ajánlattevőt, hogy az az általa kapott állami támogatásnak köszönhetően jelentősen kedvezőbb árajánlatot tud tenni a támogatásban nem részesülő ajánlattevőkhöz viszonyítva (lásd ebben az értelemben: ARGE-ítélet, EU:C:2000:677, 25–27. pont, valamint CoNISMa-ítélet, EU:C:2009:807, 34. és 40. pont).

- 44 Mindazonáltal bizonyos különleges körülmények között az ajánlatkérő köteles arra, vagy legalábbis van arra lehetősége, hogy figyelembe vegye a támogatások fennállását és különösen a Szerződéssel össze nem egyeztethető támogatásokat annak érdekében, hogy adott esetben kizárja az abban részesülő ajánlattevőket (lásd ebben az értelemben: ARGE-ítélet, EU:C:2000:677, 29. pont, valamint CoNISMa-ítélet, EU:C:2009:807, 33. pont).
- 45 E tekintetben, amint azt a Bizottság is hangsúlyozta a tárgyaláson a Bíróság előtt, az a körülmény, hogy az érintett közjogi intézménynek a piacon végzett tevékenységeire vonatkozó, illetve az egyéb tevékenységeire vonatkozó könyvelése elkülönül egymástól, lehetővé teheti annak ellenőrzését, hogy egy ajánlat az állami támogatás hatásának okán tartalmaz-e kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást. Mindazonáltal az ajánlatkérő szerv a könyvelés ilyen szétválasztásának hiányából nem vonhatja le azt a következtetést, hogy az ilyen ajánlat megtétele a Szerződéssel össze nem egyeztethető szubvenció vagy állami támogatás által vált lehetségessé.
- 46 Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a 92/50 irányelv 37. cikke (1) és (3) bekezdésének megfogalmazásából kitűnik, hogy valamely kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat elutasításának lehetősége nem korlátozódik arra az esetre, amikor az ebben az ajánlatban javasolt ár alacsony szintjét jogellenes vagy a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatás megszerzése igazolja. E lehetőség ugyanis általánosabb jelleggel rendelkezik.
- 47 Egyfelől e rendelkezés megfogalmazásából az következik, hogy az ajánlatkérő szerv az ajánlatok kirívóan alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata során köteles arra, hogy a részvételre jelentkezőktől az ajánlat komolyságának bizonyítását kérje (lásd ebben az értelemben: SAG ELV Slovensko és társai ítélet, C-599/10, EU:C:2012:191, 28. pont).
- 48 Ennélfogva az ajánlatok vizsgálatára irányuló eljárás megfelelő szakaszában helyet kapó, az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti, az ez utóbbi által ajánlata komolyságának bizonyítását célzó ténylegesen kontradiktórius párbeszéd a 92/50 irányelv által előírt követelmény az ajánlatkérő hatóság önkényességének elkerülése és a vállalkozások közötti egészséges verseny biztosítása érdekében (lásd ebben az értelemben: SAG ELV Slovensko és társai ítélet, EU:C:2012:191, 29. pont).
- 49 Másfelől meg kell állapítani, hogy a 92/50 irányelv 37. cikke nem tartalmazza a „kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat” fogalmának meghatározását. Ily módon a tagállam, és különösen az ajánlatkérő szerv feladata, hogy meghatározza az e cikk értelmében vett „kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatnak” minősülő rendellenességi küszöbérték kiszámításának módszerét (lásd ebben az értelemben: Lombardini és Mantovani ítélet, C-285/99 és C-286/99, EU:C:2001:640, 67. pont).
- 50 Az uniós jogalkotó tehát e rendelkezésben írta elő, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegét a „teljesítendő szolgáltatáshoz képest” kell értékelni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő hatóság az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének vizsgálata keretében, az egészséges verseny biztosítása érdekében nem csak a 92/50 irányelv 37. cikkének (2) bekezdésében szereplő körülményeket veheti figyelembe, hanem valamennyi, a szóban forgó szolgáltatás tekintetében releváns tényezőket is (lásd ebben az értelemben: SAG ELV Slovensko és társai ítélet, EU:C:2012:191, 29. és 30. pont).
- 51 Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 92/50 irányelv rendelkezéseit, különösen a szabad versenynek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az ezen irányelv alapjául szolgáló általános elveit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, az alapügyben szereplőhöz hasonló, közbeszerzési eljárásban részt vevő közjogi kórházi létesítmény számára lehetővé teszi, hogy az általa kapott közfinanszírozásnak köszönhetően olyan ajánlatot nyújtson be, amellyel nem lehet versenyezni.

Mindazonáltal az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének az ezen irányelv 37. cikke alapján történő vizsgálata keretében az ajánlatkérő szerv ezen ajánlat elutasításának lehetősége vonatkozásában figyelembe veheti azt a közfinanszírozást, amelyben e létesítmény részesül.

## **A költségekről**

<sup>52</sup> 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 (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének c) pontjával ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az olyan közjogi kórházi létesítményt, mint az alapügyben szereplő létesítmény, a közbeszerzési eljárásokból annak gazdasági tevékenységet végző közjogi intézmény jellege miatt zárja ki, amennyiben e létesítmény intézményi és alapító okirat szerinti céljaival összhangban jogosult tevékenységet végezni a piacon.**
- 2) **A 92/50 irányelv rendelkezéseit, különösen a szabad versenynek, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az arányosságnak az ezen irányelv alapjául szolgáló általános elveit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely valamely, az alapügyben szereplőhöz hasonló, közbeszerzési eljárásban részt vevő közjogi kórházi létesítmény számára lehetővé teszi, hogy az általa kapott közfinanszírozásnak köszönhetően olyan ajánlatot nyújtson be, amellyel nem lehet versenyezni. Mindazonáltal az ajánlat kirívóan alacsony értékű ellenszolgáltatást tartalmazó jellegének az ezen irányelv 37. cikke alapján történő vizsgálata keretében az ajánlatkérő szerv ezen ajánlat elutasításának lehetősége vonatkozásában figyelembe veheti azt a közfinanszírozást, amelyben e létesítmény részesül.**

Aláírások