

Az Európai Unió Bíróságának legújabb ítéletei a horizontális együttműködés szabályainak értelmezéséről

Recent judgments of the Court of Justice of the European Union on the interpretation of the rules on cooperation between public sector entities

Dr. Cseh László, közbeszerzési jogi munkatárs, Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság, Miniszterelnökség

DOI: 10.37371/KEP.2021.9.4

Címszavak: közbeszerzés, irányelv, joggyakorlat, kivételi kör, horizontális együttműködés

Absztrakt

Jelen cikk a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv 12. cikk (4) bekezdésében kodifikált horizontális együttműködés kivételének alkalmazásával kapcsolatban az Európai Unió Bírósága által hozott legutóbbi ítéletek összefoglalóját adja. Az alábbiakban ismertetett ügyekben az Európai Unió Bírósága a horizontális együttműködés szabályainak a 2014/24 irányelvben való kodifikálását követően először foglalkozott az általa eredetileg korábban a C-480/06. sz., Hamburg-ügyben kidolgozott horizontális együttműködés szabályainak tisztázásával.

Abstract

This article provides a summary on the latest judgements of the Court of Justice of the European Union concerning the application of the horizontal cooperation exemption which was enshrined in Article 12 (4) of Directive 2014/24/EU of the European parliament and of the council on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. In the cases described below the Court of Justice of the European Union had for the first time following the codification of the rules on horizontal cooperation in Directive 2014/24 clarified the rules on horizontal cooperation originally developed by the Court in the Hamburg-Case C-480/06.

Bevezetés

A közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2014/24 irányelv) egyik novuma volt a korábbi, közösségi közbeszerzési szabályozásokhoz képest, hogy az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítéleteiben foglalt jogértelmezéseket figyelembe vette, illetve e jogértelmező tevékenység eredményeit beépítette a 2014/24 irányelv szövegébe. Ez történt az in-house, valamint a nem intézményesített vagy más néven horizontális együttműködés – mint a Bíróság által több ítéletén keresztül kimunkált – kivételi tekintetében is, mivel a 2014/24 irányelv 12. cikke

kifejezett rendelkezéseket rögzített az in-house, valamint a horizontális együttműködésre.

A horizontális együttműködés kivételével kapcsolatban az első ítéletre 2009. június 9. napján került sor a Hamburg-ügyben,¹ amely ítélettel lényegében a Bíróság a közszférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések sajátosságainak, a közszférába tartozó szervezetek egymás közötti beszerzéseinek a közösségi közbeszerzési szabályokhoz való speciális viszonyának értelmezésébe fogott, majd ezt folytatta részletesebben az Azienda-ügyben.² Utóbbi ítélettel a Bíróság lényegében tisztázta az in-house és a horizontális együttműködés közötti eltéréseket – visszamutatva az

¹ C-480/06 Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság (2009): <https://bit.ly/3EbkyNT>

² C-159/11 Azienda Sanitaria Locale di Lecce, az Università del Salento és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai (2012): <https://bit.ly/390KoX7>

in-house tényállás szempontjából releváns Teckal-ügyben³ hozott kritériumokra, illetve a Hamburg-ügyben a horizontális együttműködéssel kapcsolatban tett megállapításaira – és egyúttal definiálta, hogy mit kell érteni a horizontális együttműködés lehetőségén.⁴ A horizontális együttműködéssel kapcsolatban a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdése ugyanakkor a Bíróság által a Hamburg-ügyben lefektetett és az Azienda-ügyben kifejtett feltételekhez képest további kritériumokkal bővítette a horizontális együttműködés alkalmazási feltételeit, nevezetesen a 12. cikk 4) bekezdés c) pontjával, mely értelmében a horizontális együttműködésben részt vevő ajánlatkérő szervek az együttműködés által érintett tevékenységük kevesebb, mint 20%-át végezhetik a nyílt piacon. E feltételt a Bíróság a horizontális együttműködéssel kapcsolatban az ítéleteiben nem rögzítette, csupán a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdés a) és b) pontjaiban meghatározott kritériumok kimunkálását végezte el, amely értelmében nem tartozik a 2014/24 irányelv hatálya alá a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződés abban az esetben, ha a szerződés a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti együttműködést hoz létre vagy valósít meg annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, illetve a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából és az együttműködésük megvalósítását kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérlik.

A horizontális együttműködéssel kapcsolatos rendelkezések vonatkozásában a 2014/24 irányelv (31)-(33) preambulumbekkezdéseiben kerültek elhelyezésre az uniós jogalkotó által további értelmezési támpontok. E bekezdések rögzítették, hogy amennyiben a horizontális együttműködéssel kapcsolatos összes egyéb feltétel teljesül, az együttműködésre vonatkozó mentességnek ki kell terjednie az olyan ajánlatkérő szervekre, amelyekben magántőke-részesedés is fennállhat, illetve hogy az együttműködésük kiterjedhet a részt vevő hatóságokra ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenységtípusra, így például a helyi vagy regionális hatóságok kötelező vagy önkéntes feladataira vagy a

közjog által bizonyos szervekre bízott szolgáltatásokra, mely szolgáltatásoknak azonban nem kell szükség-szerűen azonosnak lenniük, azok kiegészítő jellegűek is lehetnek. Az együttműködés végrehajtása továbbá kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások alapján történhet, és általuk egyetlen magánszektorbeli szolgáltató sem kerülhet a versenytársainál előnyösebb versenyhelyzetbe. A 2014/24 irányelv (33) preambulumbekkezdése rögzíti továbbá, hogy az együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni, amely egyebekben nem jelenti szükségszerűen azt, hogy minden résztvevő hatóság köteles a főbb szerződésbeli kötelezettségek teljesítéséből részt vállalni, csak valamilyen kötelezettségvállalással hozzá kell járulnia a szóban forgó közszolgáltatás együttműködés keretében való ellátásához. Az együttműködés végrehajtását továbbá – ideértve a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti pénzügyi transfereket is – kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérelhetik.

A 2014/24 irányelv hatályba lépését követően a horizontális együttműködés feltételeinek alkalmazásával kapcsolatban egészen a tavalyi évig kellett várni arra, hogy a Bíróság a 2014/24 irányelvben rögzített szabályok értelmezésével több ítéletben is foglalkozzon, és az uniós jogalkotási folyamat eredményeként megszületett, a Bíróság által kidolgozott eredeti szigorúbb feltételekhez képest az irányelvi rendelkezések alkalmazásával kapcsolatosan felmerült egyes fogalmi kérdések tisztázását elvégezte.

ISE-ügy

Az ISE-ügyben⁵ a düsseldorfi regionális felsőbbíróság fordult a Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelemmel az előtte az Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH és a németországi Köln városa között folyamatban lévő perrel összefüggésben. A per előzménye, hogy Berlin tartomány egy piaci szereplőtől beszerzés útján vásárolt meg a tartományi tűzoltósága számára egy művelettámogató szoftvert. A piaci szereplővel megkötött szerződés lehetőséget biztosított Berlin tartomány számára, hogy a szoftvert ingyenesen átadja más hatóságok számára. A szoftver

³ C-107/98 Teckal Srl kontra Comune di Viano és Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia (1999): <https://bit.ly/3C8eUuG>

⁴ Lásd az Azienda-ügyben a Bíróság 31-36. pontjaiban tett megállapításait.

⁵ C-796/18 Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH és a Stadt Köln (2020) (továbbiakban: ISE ítélet): <https://bit.ly/3z7GshP>

beszerzését követően aztán Berlin tartomány két szerződést kötött Köln városával, egyet a tűzoltóság műveleteit irányító szoftvernek Köln városa számára történő ingyenes rendelkezésre bocsátásról, egyet pedig a szoftver továbbfejlesztésére vonatkozó jövőbeni közös együttműködés tárgyában, mely együttműködés a jövőben fejlesztett szoftver másik fél számára történő rendelkezésre bocsátást is magába foglalta.⁶ Meg kell jegyezni, hogy a német jog a közszférába tartozó szervezetek közötti ingyenes szoftvercserét nem tekinti a közbeszerzési jogszabályok hatálya alá tartozó beszerzésnek, mivel e szervek egymással nem állnak versenyben.⁷ Az ISE nevű gazdasági szereplő, amely biztonsági feladatokat ellátó hatóságok számára tervez és értékesít műveletirányítási szoftvereket a felek között létrejött szerződések érvénytelenségének megállapítását kérte keresetében az első fokon illetékes közbeszerzési tanácstól. Az ISE keresetében azt állította, hogy mivel Köln városa az ingyenesen átadott szoftver későbbi fejlesztésében részt vett, ez elegendő pénzügyi előnyt jelent a tartomány számára, melyre tekintettel a szerződés vagyoni értékkel bír, visszterhes szerződéssé fordul át.⁸ A közbeszerzési tanács elutasította az ISE keresetét azzal az indokkal, hogy a támadott szerződések nem közbeszerzési szerződések, mivel felek közötti relációban – konkrétan az együttműködés keretében – nem állapítható meg a szinallagmatikus, visszterhes jelleg. Az ISE a döntéssel szemben fellebbezést nyújtott be a düsseldorfi regionális felsőbírósághoz. Az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező bíróság három kérdéssel fordult a Bírósághoz.

Az első kérdéssel az előterjesztő bíróság annak tisztázását kérte a Bíróságtól, hogy a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 5. pontja értelmében vett „közbeszerzési szerződés” fogalma eltér-e az ezen irányelv 12. cikkének (4) bekezdésében említett „szerződés” fogalmától. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra volt kíváncsi, hogy a kérdéses szerződést az első vagy a második fogalom szerinti körbe kell-e sorolni. A Bíróság a kérdés megválaszolása érdekében először is rögzítette,

hogy a „közbeszerzési szerződés” és „szerződés” fogalmi egymástól nem térnek el, a kérdésben hivatkozott fogalmak egymás szinonimái.⁹ Második lépésként a Bíróság megvizsgálta, hogy a kérdéses megállapodás mindezek alapján közbeszerzési szerződésnek minősül-e. A Bíróság e körben rámutatott arra, hogy ahhoz, hogy valamely szerződés „közbeszerzési szerződésnek” minősüljön, elengedhetetlen a szerződés visszterhes jellege, ami azt is feltételezi, hogy a közbeszerzési szerződést kötő ajánlatkérő e szerződés alapján ellentételezés fejében olyan szolgáltatást kap, amelynek közvetlen gazdasági érdekellettel kell bírnia ezen ajánlatkérő számára.¹⁰ A Bíróság a releváns német szabályozási környezet, valamint a két szerződés vonatkozó rendelkezéseinek áttekintését követően rögzítette, hogy bár a szoftver átruházása valóban ingyenes volt, maga a szerződés hosszú távú, ami azt jelenti, hogy bizonyos időpont után szükséges és elengedhetetlen a szerződés tárgyát képező szoftver frissítése és módosítása és az együttműködési megállapodásban foglaltak alapján annak a másik fél számára való rendelkezésre bocsátása, vagyis Köln városának ellenszolgáltatása az „ingyenes” rendelkezésre bocsátásával” szemben a megkötött szerződésekből megállapítható, illetve hogy mindkét félnek pénzügyi érdeke fűződik a teljesítéshez,¹¹ tehát mind a szoftver átruházása és az együttműködési megállapodás szinallagmatikus jellegű és így e szerződéseket visszterhesnek kell tekinteni, és így teljesülnek a közbeszerzési szerződés azonosításának feltételei.

A kérdést előterjesztő bíróság második kérdése a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdésében használt „ajánlatkérői együttműködés” fogalom terjedelmének értelmezésére irányult, vagyis hogy a szerződésben részt vevő ajánlatkérők közötti együttműködés, ha az a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó, olyan járulékos tevékenységre vonatkozik, amelyeket az együttműködés tagjainak egyedileg kell nyújtaniuk, kizárható-e az ezen irányelvben előírt közbeszerzési szabályok hatálya alól, feltéve, hogy e járulékos tevékenységek hozzájárulnak az említett közszolgáltatások tényleges

⁶ ISE ítélet 10-11. pontjai.

⁷ ISE ítélet 12. pontja.

⁸ ISE ítélet 16. pontja.

⁹ ISE ítélet 36. pontja.

¹⁰ ISE ítélet 40. pontja.

¹¹ ISE ítélet 52. pontja.

megvalósításához.¹² A Bíróság e kérdéssel összefüggésben elsőként rögzítette, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdés a) pontja alapján kizárólag a két vagy több ajánlatkérő által kötött közbeszerzési szerződés nem tartozik a 2014/24 irányelv hatálya alá, amennyiben az együttműködést hoz létre az ajánlatkérő szervek között, annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából. A Bíróság kiemelte, hogy – összhangban a főtanácsnoki indítványban foglaltakkal – a rendelkezés kizárólag a célkitűzések közös jellegére vonatkozik, a közszolgáltatások közös nyújtására viszont nem, mellyel a 2014/24 irányelv (33) preambulumbekezdése is összhangban áll, amely többek között rögzíti, hogy a horizontális együttműködésben részt vevő hatóságok által nyújtott szolgáltatásoknak nem kell azonosnak lenniük, azok kiegészítő jellegűek is lehetnek, vagyis nem elengedhetetlen, hogy a közszolgáltatási tevékenységet az együttműködésben részt vevő ajánlatkérő szervek közösen végezzék.¹³ Ebből pedig a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdés a) pontja alapján az ajánlatkérő szervek akár együttesen, akár egyénileg is elláthatják a közszolgáltatási feladatot, feltéve, hogy az együttműködésük lehetővé teszi a közös célkitűzéseik elérését. Megállapította továbbá a Bíróság, hogy – a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdése a (33) preambulumbekezdés első és harmadik albekezdésével összhangban – a közjogi személyek közötti együttműködés kiterjedhet a részt vevő ajánlatkérő szervekre ruházott vagy vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenység-típusra, továbbá ebből fakadóan az összes tevékenység-típus alatt a közszolgáltatáshoz kapcsolódó járulékos tevékenységet is érteni kell. Tehát az ilyen tartalmú, vagyis a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó járulékos tevékenységekre vonatkozó együttműködés is kizárható a 2014/24 irányelvben előírt közbeszerzési szabályok hatálya alól, feltéve, hogy e járulékos tevékenységek hozzájárulnak a közszolgáltatások tényleges megvalósításához.¹⁴

A kérdést előterjesztő bíróság harmadik kérdése arra irányult, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdését az irányelv (33) preambulumbekezdésével és a 18. cikk (1) bekezdésével összefüggésben, úgy kell-e értelmezni, hogy az ajánlatkérő szervek közötti együttműködés az egyenlő bánásmód elve szerint nem járhat azzal a hatással, hogy valamely gazdasági szereplő a versenytársaihoz képest előnyösebb helyzetbe kerüljön. A Bíróság e kérdés vonatkozásában lényegében fenntartotta az Azienda-ügyben tett megállapítását, vagyis hogy a közjogi jogalanyok között létrehozott együttműködés, amelynek célja valamely közös közszolgáltatási feladatuk végrehajtásának biztosítása, csak akkor kerülhet ki az uniós közbeszerzési jog hatálya alól, ha a megállapodás kizárólag közjogi alanyok között jön létre, magánjogi jogalany részvétele nélkül, és amennyiben egyetlen magánszolgáltató sem kerül a versenytársaival szemben előnyösebb helyzetbe, mindamellett, hogy az említett együttműködést kizárólag a közérdek szolgálatán alapuló megfontolások és követelmények határozzák meg.¹⁵ A Bíróság megjegyezte továbbá, hogy bár e feltételt – vagyis, hogy egyetlen magánszolgáltató sem kerül a versenytársaival szemben előnyösebb helyzetbe a megállapodás révén – a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdése nem határozza meg, a tilalom az irányelv (31) és (33) preambulumbekezdéseiből is megállapítható és levezethető, továbbá, mivel a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdésében foglalt feltételeknek megfelelő együttműködés a 2. cikk (1) bekezdés 5. pontja szerinti közbeszerzési szerződésnek minősül, a közbeszerzések alapelveit meghatározó 18. cikket alkalmazni kell az ilyen típusú együttműködésekre. A Bíróság a konkrét ügghöz kapcsolódóan rögzítette, hogy Berlin tartomány a piacról egy gazdasági szereplőtől szerezte be a kérdéses szoftvert, melyet ingyen adott át Köln városának, továbbá mind Köln, mind Berlin tartománynak a szoftver fejlesztése, módosítása, illetve fenntartása a gyakorlatban komoly és jelentős ráfordítással kell, hogy járjon, hogy a közszolgáltatással kapcsolatos feladatot el tudják látni. A perben az ISE

¹² ISE ítélet 54. pontja.

¹³ ISE ítélet 57. pontja.

¹⁴ ISE ítélet 60. pontja.

¹⁵ ISE ítélet 64. pontja.

azzal érvelt, hogy e tevékenységekkel kapcsolatos szerződések a szoftver kiadója számára vannak fenntartva, mivel ő rendelkezik a forráskóddal és a továbbfejlesztéshez szükséges egyéb ismeretekkel. A Bíróság e vonatkozásban felhívta a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia a per folytatásában, hogy a felek rendelkeznek-e a forráskóddal, illetve, hogy a szoftver továbbfejlesztése esetén biztosítják-e a közbeszerzési eljárásban a potenciális ajánlattevők számára a forráskódot és az egyéb releváns ismereteket, annak érdekében, hogy a verseny biztosított legyen.¹⁶

Remondis (II.) ítélet¹⁷

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Remondis GmbH és az Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztette elő a koblenzi regionális felsőbbbíróság. A per tárgya a kommunális hulladéknak a neuwiedi járás hulladékkezelő létesítményében való kezelésére vonatkozó közbeszerzési eljárása volt. Mayen-Koblenz és Cochem-Zell járások, valamint Koblenz városa az általuk együttesen irányított társulásra bízta a saját területükön keletkezett hulladék kezelését. E társulás ugyanakkor, mivel kizárólag maradék hulladék (nem vagy alig újrahasznosítható hulladék) kezelésére rendelkeztetett kapacitásokkal, a települési hulladék kezelésére irányuló feladatok 80 %-át magánvállalkozásokra bízta, a fennmaradó 20 %-ot pedig a Neuwied nevű járásra, a társulás és Neuwied járás között kötött megállapodás alapján. A megállapodás többek között díjfizetésre vonatkozó rendelkezést is tartalmazott, melyet a társulás fizet a járásnak a költségek megtérítése útján, anélkül, hogy a folyó működési költségekre vonatkozóan haszonkulcsot vennének figyelembe a hulladék kezelése érdekében.¹⁸ A Remondis nevű, a hulladékgazdálkodás területén tevékenykedő vállalkozás e megállapodást jogellenesnek vélte tekintettel a közbeszerzési szerződés közvetlen odaítélésére, és az illetékes közbeszerzési tanácshoz fordult, mely azonban a kérését elutasította, arra hivatkozással, hogy a megállapodás két ajánlatkérő szerv együttműködésének minősül a vonatkozó német jog, illetve a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdése alapján. A vállalkozás fellebbezett a döntés ellen, arra hivatkozva, többek között, hogy nem áll fenn kooperatív koncepció alapuló együttműködés a felek között, és hogy az alapügy tárgyát képező helyzet olyan közbeszerzési szerződésnek minősül, amely esetében kötelező lett volna az ajánlati felhívás közzététele. A kérdést előterjesztő bíróság a vonatkozó német jog valamint a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdésének rendelkezései alapján arra a következtetésre jutott, hogy a 2014/24 irányelv szerinti „együttműködés” fogalmának meg kell követelnie, hogy a megállapodásban részt vevő felek hozzájárulása meghaladja annak a kötelezettségnek a végrehajtását, amelyre az a jogszabálynál fogva eleve köteles vagy a tisztán pénzügyi hozzájárulást, vagyis az együttműködés során mindkét félnek olyan hozzájárulást kell nyújtania, amelyet a megállapodás hiányában nem neki, hanem a többi fél valamelyikének kellene nyújtania.¹⁹ Erre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdés a) pontja szerinti „együttműködés” fogalmának értelmezését kérte a Bíróságtól.

A Bíróság ítéletében először is rámutatott arra, hogy az együttműködés fogalmát a 2014/24 irányelv nem határozza meg, ugyanakkor megjegyezte, hogy az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből fakadóan az uniós jog jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó bármely uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban egységesen kell értelmezni figyelembe véve nem csak annak szövegét, hanem kontextusát és a szóban forgó szabályozás által követett célt is.²⁰ A Bíróság erre tekintettel a vizsgált rendelkezés vonatkozásában az „együttműködés” fogalom központi szerepének kihangsúlyozása mellett felhívta a figyelmet a 2014/24 irányelv (33) preambulumbekzdésének harmadik albekezdésében foglaltakra, vagyis, hogy a közjogi szervezetek közötti együttműködést minden esetben „kooperatív koncepció-

¹⁶ ISE ítélet 75. pontja.

¹⁷ C-429/19 Remondis GmbH és az Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel között, a Landkreis Neuwied részvételével (2020) (továbbiakban: Remondis (II) ítélet): <https://bit.ly/3nuSMGw>

¹⁸ Remondis (II) ítélet 6-9. pontjai.

¹⁹ Remondis (II) ítélet 20. pontja.

²⁰ Remondis (II) ítélet 24. pontja.

óra” kell alapozni, és ebből fakadóan az együttműködési megállapodásban részes valamennyi fél együttes részvétele elengedhetetlen ahhoz, hogy az általuk nyújtandó közszolgáltatásokat teljesítsék, továbbá e feltétel nem tekinthető teljesítettnek, ha egyes szerződő felek mindenfajta hozzájárulása a költségek visszatérítésére korlátozódik. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a közjogi szervezetek közötti együttműködés fennállásának az együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján kell alapulnia és meg kell, hogy követelje, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék erőfeszítéseiket a közérdekű feladatok ellátása érdekében.²¹ A Bíróság mindezekre tekintettel arra a következtetésre jutott, hogy a társulás és a járás közötti megállapodás nem tartalmazza a szerződő felek közötti együttműködés semmilyen formáját tekintettel arra, hogy az ügyben előterjesztett iratok alapján nem állapítható meg, hogy a megállapodás megkötése a felek közötti együttműködési fellépés eredménye lenne, sem az, hogy a megállapodás alapján a társulás köteles a maradékhiulladék visszavételére, illetve hogy a járás díjazása a költségek megtérítésének formájában valósul meg, vagyis az alapügy tárgyát képező megállapodás célja kizárólag egy szolgáltatás díjazás ellenében történő igénybevételének minősíthető és így az alapügy tárgyát képező közbeszerzési szerződésre nem vonatkozhat a 2014/24 irányelv 12. cikk (4) bekezdésében előírt kizárás, melyet azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kell részletesen a továbbiakban megvizsgálnia.

Porin Kaupunki ítélet

Az alapüggyel kapcsolatban mindenekelőtt indokolt ismertetni a nemzeti jogszabályok egyes releváns rendelkezéseit. A finn jog lehetővé teszi a helyi önkormányzatok számára, hogy a törvény által rájuk ruházott feladatok ellátásával kapcsolatban megállapodhatnak más önkormányzatokkal vagy társulásokkal arról, hogy e feladatok végrehajtásáért való felelősséget egy másik önkormányzatra vagy valamely társulásra ruházzák át. A feladatok elvégzéséért való szervezési felelősséget viselő önkormányzatnak az érintett szolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlőségét, a szolgáltatások mennyiségének és minőségének meghatározását, a

szolgáltatásnyújtás módját és felügyeletét kell többek között biztosítani. A finn jog rögzíti továbbá, hogy az önkormányzat akkor is felelős marad feladatai finanszírozásáért, ha a végrehajtás felelősségét más önkormányzatra ruházza át, valamint, hogy az önkormányzatok együttműködése a feladataik közös ellátása érdekében közös intézmény formájában valósulhat meg, illetve a közbeszerzési törvény továbbá nem alkalmazandó ezen átruházásokra.²²

Az alapügyben öt önkormányzat megállapodás keretében akként döntött, hogy bizonyos tömegközlekedési szolgáltatásokat a megállapodásban részes Pori város önkormányzatára bíznak, mely önkormányzat így a közfeladat ellátásáért felelős önkormányzattá lépett elő. A megállapodásban részes önkormányzatok mindegyike hozzájárult a szolgáltatások költségeinek fedezéséhez, melyeket a Pori régió tömegközlekedési bizottsága által meghatározott szabályok szerint számoltak ki, és amely bizottságban valamennyi önkormányzat képviseltette magát.

E megállapodással egy időben négy önkormányzat (melyek közül három a tömegközlekedési szolgáltatások közös ellátását biztosító megállapodás tagja is volt) szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezéséről és nyújtásáról szóló együttműködési megállapodást kötött egymással, melynek értelmében e szolgáltatások szervezésének felelősségét a megállapodásban részes önkormányzatok szintén Pori városra ruházták át. A megállapodásban foglaltak alapján minden egyes önkormányzat a saját lakossága, valamint a felelősségi körébe tartozó lakosok által igénybe vett szolgáltatások tényleges költségét fizeti meg. A szociális és egészségügyi szolgáltatások szervezése ténylegesen Pori város szociális ellátási bizottságának lett a feladata. Utóbbi bizottság akként döntött, hogy a fogyatékosokkal élő személyek napi szállítását a szociális és egészségügyi megállapodás által lefedett teljes területen a Pori város tulajdonában álló Porin Linjat részvénytársasággal fogja ellátni, melynek következtében a személyszállításra vonatkozóan Pori városa nem tett közzé ajánlati felhívást, hanem azt közvetlenül ítélte oda a részvénytársaság számára az in-house közbeszerzési szabályok szerint, melyet a finn jog „kapcsolt

²¹ Remondis (II) ítélet 28. és 34. pontja.

²² C-328/19 Porin kaupunki által indított, a Porin Linjat Oy, a Lyttilän Liikenne Oy részvételével (2020) (továbbiakban: Porin kaupunki ítélet): <https://bit.ly/392WKOa>

vállalkozás részére történő odaítélésnek” minősít. Egyebekben a részvénytársasággal a korábbiakban már két szerződést is kötött Pori városa tömegközlekedési szolgáltatások nyújtása tárgyában. Egy helyi tömegközlekedési szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplő megtámadta a szerződést az illetékes versenybíróság előtt, mely a szociális ellátási bizottság határozatát megsemmisítette, arra hivatkozással, hogy a Porin Linjat nem minősíthető kapcsolt vállalkozásnak, másrészt egyetlen más indok sem igazolja, hogy az alapügyben szóban forgó szerződést kivonják az ajánlattételi felhívás közzétételének kötelezettsége alól, továbbá az egészségügyi megállapodásban részes önkormányzatok nem tudnak ellenőrzést gyakorolni a Porin Linjat felett és így a társaság által a megállapodásban részes önkormányzatok tömegközlekedésének üzemeltetésével elért haszon nem vehető figyelembe annak értékelése szempontjából, hogy az említett társaság az őt ellenőrző ajánlatkérő hatóság számára végzi-e tevékenységeinek lényeges részét.²³ Pori városa fellebbezést nyújtott be a határozat ellen a finn legfelsőbb közigazgatási bírósághoz, mely az ügyben előzetes döntéshozatal céljából több kérdéssel fordult a Bírósághoz.

Az első kérdésével az előterjesztő bíróság arra keresett választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 2004/18 irányelv 1. cikk (2) bekezdésének a) pontját, hogy az olyan megállapodás, amelynek értelmében az abban részes önkormányzatok maguk közül az egyikre bízzák valamely javukra nyújtandó szolgáltatás megszervezésének felelősségét, azon okból nem tartozik a 2004/18 irányelv hatálya alá, hogy az, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében vett és a 2016. december 21-i Remondis ítéletben (C-51/15) értelmezett hatáskör-átruházásnak minősül, vagy a 2013. június 13-i Piepenbrock ítélet (C-386/11) értelmében vett, ajánlatkérő hatóságok közötti, az ajánlattételi felhívás közzétételének kötelezettsége alá nem tartozó együttműködésnek. A Bíróság az első kérdéssel kapcsolatban visszamutatott a Remondis-ítéletében tett megállapí-

tásaira,²⁴ különösen arra, hogy a hatásköröknek a tagállamon belüli megosztása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében biztosított védelmet élvez, amely a hatáskörök tagállamon belüli átszervezésére is vonatkozik, melyek egyebekben azzal a következménnyel is járhatnak, hogy a korábban hatáskörrel rendelkező hatóság mentesül egy adott közfeladat ellátásának kötelezettségétől vagy jogtól, míg egy másik hatóságot ezzel felruháznak. A hatáskörök átruházása továbbá nem teljesíti a közbeszerzési szerződés fogalmának meghatározása alapján szükséges összes feltételt,²⁵ kizárólag visszatérő szerződés minősülhet a 2004/18 irányelv értelmében közbeszerzési szerződésnek. Hatáskör-átruházás pedig akkor állhat fenn, ha az újonnan hatáskörrel rendelkező hatóság önállóan és saját felelősségi körében gyakorolja az átruházott hatáskört,²⁶ mindazonáltal a hatáskört átruházó jogalany megőrizhet bizonyos, a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatok feletti ellenőrzési jogot, azonban az ilyen befolyás főszabály szerint kizár minden beavatkozást a feladatok végrehajtásának konkrét módjába.²⁷ A Bíróság ezt követően az egészségügyi szolgáltatási megállapodás célját, a nemzeti jogszabályi hátteret, a megállapodásban a felelős önkormányzatra telepített szolgáltatási feladatok ellátásának módját, a költségek megosztásának szabályait áttekintve arra a következtetésre jutott, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által végzendő vizsgálatok szükségességének fenntartása mellett – fennállnak az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskör-átruházás feltételei és így az egészségügyi megállapodás nem minősülhet közbeszerzési szerződésnek, azaz nem tartozik a 2004/18 irányelv hatálya alá és erre tekintettel nem szükséges annak vizsgálata sem, hogy a megállapodás minősülhet-e horizontális együttműködésnek.²⁸

A második és negyedik kérdés vonatkozásában a kérdéseket előterjesztő bíróság arra kereste a választ, egyrészt, hogy az olyan önkormányzatok közötti megállapodás során, melyben az egyikükre ruházzák maguk közül valamely közszolgáltatás ellátásának fela-

²³ Porin kaupunki ítélet 34. pontja.

²⁴ C-51/15 Remondis GmbH & Co. KG Region Nord és a Region Hannover között a Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover részvételével (2016) (továbbiakban: Remondis (I) ítélet) 40-41. pontjai: <https://bit.ly/3tBgVw8>

²⁵ Remondis (I) ítélet 42-44. pontjai.

²⁶ Remondis (I) ítélet 49. és 51. pontjai.

²⁷ Remondis (I) ítélet 52. pontja.

²⁸ Porin kaupunki ítélet 56. pontja.

datait, ezen önkormányzatot ajánlatkérő hatóságnak lehet-e minősíteni a 2004/18 irányelv 1. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében, másrészt pedig az ajánlatkérő hatóságnak minősülő önkormányzat azon szolgáltatások nyújtása esetében, melyek nem csak a saját, hanem más önkormányzatok szükségleteinek kielégítését is jelentik, bízhatja-e egy in-house szervezetre. A második kérdés tekintetében a Bíróság megismételte részben az első kérdés vonatkozásában tett megállapítását, vagyis hogy a finn jog szerinti „felelős önkormányzat” modelljéhez hasonló intézmény az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerinti hatáskör-átruházást valósít meg, és egy ilyen átruházás azt eredményezi, hogy a megállapodásban részes önkormányzatok lemondanak a hatáskörükről a megbízott „felelős” önkormányzat javára, utóbbi pedig lényegében a megállapodásban részes önkormányzatok jogutódjává válik és így az ő feladata lesz a megállapodásban részes önkormányzatok szükségleteinek kielégítése.²⁹ A Bíróság mindezek alapján kimondta, hogy ezt az önkormányzatot a megállapodás szerinti szolgáltatások odaítélése tekintetében ajánlatkérő hatóságnak kell tekinteni, mivel ennek ellenkezője az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének tényleges érvényesülésétől való megfosztást jelentené.³⁰ A negyedik kérdés vonatkozásában így a Bíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az ajánlatkérő hatóságnak minősülő felelős önkormányzat igénybe vehet-e in-house szervezetet annak érdekében, hogy ne csak a saját, hanem a rá hatáskört átruházó önkormányzatok szükségleteit is kielégítse. A Bíróság elsődlegesen áttekintette az in-house tényállás fennállásához szükséges feltételeket megalapozó korábbi bírósági ítéletek megállapításait, elsődlegesen a Teckal-ügyben hozott megállapításokra fókuszálva (strukturális, illetve gazdasági függés feltételei). A strukturális függés tekintetében a Bíróság megállapította, hogy bár jelenleg akkor fogadható el az in-house odaítélés, amennyiben ajánlatkérő hatóság tulajdonában van az ajánlattevő szervezet tőkéjének egésze vagy egy része, ebből még nem következik, hogy egy olyan jogintézmény keretében, mint a finn jog értelmében vett „felelős

önkormányzat” modellje, egy olyan ajánlatkérő hatóság számára, mint a jelen ügyben felelős önkormányzat, azon okból lehetetlen, hogy in-house odaítélés mellett döntsön annak érdekében, hogy kielégítse azon ajánlatkérő hatóságok szükségleteit, amelyekkel az említett modellen alapuló megállapodást kötött, hogy az e megállapodásban részes többi önkormányzat semmiféle tulajdonrészrel nem rendelkezik az in-house szervezet tőkéjében.³¹ A Bíróság álláspontja szerint ugyanis a tőke egy részének tulajdonlására vonatkozó feltétel nem alkothatja az e cél elérésére irányuló egyetlen eszközt, mivel az ahhoz hasonló ellenőrzés, mint amelyet valamely ajánlatkérő hatóság gyakorol saját szervei felett, a tőkeszemponitú megközelítéstől eltérő módon is megmutatkozhat. A Bíróság rögzítette továbbá, hogy a „felelős önkormányzat” modellje lehetőséget nyújt a megállapodásban részes önkormányzatok számára, hogy annak ellenére, hogy nem rendelkeznek részesedéssel az in-house szervezet tőkéjében, meghatározó befolyást gyakoroljanak, amely kiterjed az ajánlattevő stratégiai céljaira, döntéseire, következőképpen ténylegesen, strukturálisan és funkcionálisan ellenőrizték azt.³² A gazdasági függés feltételének fennállása tekintetében a Bíróság visszamutatott a Carbotermo és Consorzio Alisei ítéletben³³ a lényeges tevékenység feltételével kapcsolatban tett megállapítására, miszerint abban az esetben, ha valamely vállalkozás több önkormányzat tulajdonában áll, a tevékenység lényeges részére vonatkozó feltétel teljesülhet akkor is, ha ez a vállalkozás a tevékenységének lényeges részét nem különösképpen ezen önkormányzatok egyike számára, hanem ezen önkormányzatok összessége javára végzi. A Bíróság szerint ezért annak vizsgálata szükséges, hogy egyenértékűnek tekinthető-e az ajánlatkérő hatóság javára végzett tevékenységekkel azok a szolgáltatások, amelyeket valamely in-house szervezetnek ítétek oda két olyan együttműködési megállapodás alapján, amelyek – először is – minden egyes hatáskört ugyanarra a felelős önkormányzatra ruháznak át, másodsorban eltérő szolgáltatásokra vonatkoznak, harmadsorban, amelye-

²⁹ Porin kaupunki ítélet 60-62. pontjai.

³⁰ Porin kaupunki ítélet 64. pontja.

³¹ Porin kaupunki ítélet 68. pontja.

³² Porin kaupunki ítélet 70. pontja.

³³ C-340/04 a Carbotermo SpA, a Consorzio Alisei és a Comune di Busto Arsizio, valamint az AGESP SpA között, az Associazione Nazionale Imprese Gestione servizi tecnici integrati (AGESI) részvételével (2006): <https://bit.ly/3HdOCX>

ket eltérő felek kötöttek meg, és – negyedsorban – amelyek arra irányulnak, hogy mind magának az ajánlatkérő hatóságnak a szükségleteit, mind pedig az említett megállapodásokban részes más ajánlatkérő hatóságok szükségleteit kielégítsék.³⁴ A Bíróság mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság számára elvégzendő vizsgálat hangsúlyozása mellett megállapította, hogy az alapügyben szóban forgó mindkét együttműködési megállapodás végrehajtása láthatóan bizonyos garanciákat tartalmaz, amelyek alkalmasak annak megakadályozására, hogy az in-house szervezet olyan piaci feladatokat és mozgásteret szerezzen, amelyek kétségessé tennék a Pori városa és szerződéses partnerei által gyakorolt ellenőrzést. Mivel pedig ezen együttműködési megállapodások elegendő olyan garanciát tartalmaznak, amelyek alkalmasak a verseny bármely torzulásának megelőzésére, közömbös, hogy az említett megállapodások személyi és tárgyi hatálya nem esik egybe, és ebből az következik, hogy annak meghatározása érdekében, hogy az in-house szervezet tevékenységének lényeges részét az őt ellenőrző ajánlatkérő hatóság vagy hatóságok javára végzi-e, azon tevékenységek összességét kell figyelembe venni, amelyeket az alapügyben szóban forgó két együttműködési megállapodás keretében végez.³⁵

Összegző megállapítások

Elmondható, hogy a Bíróság fentebbiekben ismertetett ítéletei a horizontális együttműködésre vonatkozó rendelkezések értelmezésében – pontosabban fogalmazva, a rendelkezések egyes elemei tekintetében – hozzájárulhatnak a helyesebb jogalkalmazói magatartáshoz, az együttműködésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásához. Az ISE-ítélettel lényegében egyértelművé vált, illetve megerősítette a Bíróság, hogy az ajánlatkérő szervek akár együttesen, akár egyénileg is elláthatják a közszolgáltatási feladatot, feltéve, hogy az együtt-

működésük lehetővé teszi a közös célkitűzéseik elérését, továbbá a közjogi személyek közötti együttműködés kiterjedhet a részt vevő ajánlatkérő szervekre ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenység típusra. A Remondis (II) ítéletben pedig az együttműködés fogalmával kapcsolatban kerültek újabb korlátok kijelölésre, amikor is a Bíróság az ítéletében kimondta, hogy nem valósulhat meg az ajánlatkérői együttműködés abban az esetben, ha megállapodásban részes egyik ajánlatkérő kizárólag fizet a másik részes ajánlatkérőnek valamely közérdekű feladat ellátásáért, amelynek ellátásáért a saját területén felelős lenne.

A harmadik ítélet, amely, mint láthattuk csupán érinti a horizontális együttműködésre megállapított szabályokat, a Remondis (I) ítéletben a hatáskör átruházásból fakadó, közbeszerzési kötelezettség alóli mentesüléssel, illetve az in-house kitételnek a hatáskört kapott ajánlatkérő szervezet tekintetében való alkalmazhatóságával foglalkozott. Az ítélettel kapcsolatban a jelenlegi szabályozást is érintően kiemelhető legfontosabb tétel az in-house tényállás vonatkozásában történik annak rögzítésével, hogy egy olyan megállapodás, amelynek értelmében az abban részes önkormányzatok maguk közül az egyikre bízzák valamely, ezen önkormányzatok javára nyújtandó szolgáltatás megszervezésének felelősségét, lehetővé teszi, hogy ezt az önkormányzatot az említett átruházást követő odaítélések során ajánlatkérő hatóságnak lehessen minősíteni, és amely feljogosítja arra, hogy az olyan szolgáltatások nyújtását, amelyek nem csak a saját, hanem más önkormányzatok szükségleteit is kielégítik, egy in-house szervezetre bízza, míg e hatáskör-átruházás nélkül az említett önkormányzatoknak maguknak kellett volna kielégíteniük saját szükségleteiket.

³⁴ Porin kaupunki ítélet 72. pontja.

³⁵ Porin kaupunki ítélet 74-75. pontjai.