

C-328/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. április 19.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Korkein hallinto-oikeus (Finnország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. április 15.

Fellebbező:

Porin kaupunki

Az eljárásban részt vevő más felek:

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

Az alapeljárás tárgya

Közbeszerzési szerződés – Önkormányzatok közötti együttműködési szerződés – A felelős önkormányzat modellje – Közbeszerzési szerződések – Hatáskör-átruházás – Ajánlatkérő szervek horizontális együttműködése – Kapcsolt vállalat – A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény értelmében vett illetékes hatóság – Fogyatékkal élő személyek szállítása

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) előtt folyamatban lévő ügyben a Porin kaupunki (Pori város) alapellátási bizottsága 2015. május 4-én úgy határozott, hogy a fogyatékkal élő személyek alacsonypadlós buszokkal végzendő, munkahelyre vagy napközbeni gondozásukat végző intézménybe történő szállítását a Porin kaupunki saját szállításaként hajtja végre. A határozat szerint a szállítás a Porin Linjat Oy részvénytársaság végzi, amelynek valamennyi részesedése a Porin kaupunki rendelkezik.

A határozatban a Porin kaupunki, Ulvia város és Merikarvia község által alkotott azon együttműködési terület lakosainak szállításáról van szó, amelyet a szociális és egészségügyi szolgáltatások szervezéséről és nyújtásáról szóló együttműködési szerződéssel hoztak létre. Ez a szerződés az úgynevezett felelős önkormányzat modelljén alapul, amellyel az e szolgáltatások megszervezéséért való felelősséget a Porin kaupunkira ruházták át.

A Porin kaupunki nem tett közzé ajánlati felhívást a szerződés odaítélésére vonatkozóan, mivel az önkormányzat szerint az ellenőrzése alatt álló Porin Linjat Oy részére történő odaítélésről volt szó (úgynevezett in-house [házon belüli] beszerzés, amelyet a finn jogban kapcsolt vállalat részére történő odaítélésként határoznak meg).

A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontja szerint a jelen ügyben szóban forgó szállítások esetében – a legfőbb cél szerint – olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai tanácsi és parlamenti irányelv (a továbbiakban: 2004. évi közbeszerzési irányelv) IIA. mellékletének 2. kategóriájába („Szárzföldi közlekedési szolgáltatások, beleértve a páncélozott járművel végzett szolgáltatásokat és a futárszolgálatokat, kivéve a postai küldemények szállítását”) tartoznak.

A Porin Linjat Oy által tett ajánlat alapján a szerződés tárgyát képező szállítási szolgáltatások hozzáadottérték-adó nélküli összértéke körülbelül 600 000 euró, ami meghaladja a 2004. évi közbeszerzési irányelv 7. cikke szerinti értékhatárt.

A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt arról van szó, hogy a Porin Linjat Oy-nak a fogyatékkal élő személyek szállításával történő megbízása a 2004. évi közbeszerzési törvény értelmében vett közbeszerzési szerződés odaítélésének minősül-e, amelyre vonatkozóan ajánlati felhívást kellett volna közzétenni.

Az ügyben először azt kell eldönteni, hogy a Porin kaupunki, Ulvila város és Merikarvia község között létrejött, szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezésére vonatkozó együttműködési szerződés a jellege szerint a 2004. évi irányelv hatálya alá nem tartozó, hatáskör-átruházásra vonatkozó szabályozásnak minősül-e, vagy az együttműködés esetében ajánlatkérő szervek szerződések odaítélését érintő együttműködéséről van-e szó, amelyre az említett irányelv alapján nem vonatkozik az ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség, vagy egyéb, harmadik eset áll-e fenn.

Amennyiben az előző bekezdésben vázolt két helyzet egyikéből akarunk kiindulni, az ügyben következőként azt kell eldönteni, hogy a Porin kaupunki Ulvia város és Merikarvia község tekintetében is köthet-e szállítási szolgáltatásokra irányuló szerződést anélkül, hogy feltételezni kellene, hogy ebben az esetben közbeszerzési szerződések odaítéléséről van szó.

Ezenkívül felmerül a kérdés, hogy a Porin Linjat Oy forgalmának olyan nagy része kapcsolódik-e a Porin kaupunkihoz, hogy a társaság a Porin kaupunki meghatározó befolyása alatt álló vállalatnak minősül, és az e társaságnak odaítélt szerződéseket ezáltal nem érinti az ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség. E tekintetben jelentőséggel bír, hogy a Porin kaupunkival kapcsolatos forgalomhoz tartozik-e a társaságnak azon regionális közlekedésből eredő forgalma, amelyet a Porin kaupunki mint illetékes hatóság Harjavalta, Kokemäki és Ulvia város, valamint Nakkila község számára is szervez a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény és az érintett önkormányzatok közötti együttműködés alapján.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Úgy kell-e értelmezni az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontját, hogy a felelős önkormányzat modellje – a jelen ügyben szóban forgó, önkormányzatok között létrejött együttműködési szerződés jellege szerint – teljesíti az irányelv hatálya alá nem tartozó hatáskör-átruházásra (Remondis ítélet, C-51/15) vagy az ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség alá nem tartozó horizontális együttműködésre (Piepenbrock ítélet, C-386/11, az ítélezési gyakorlatra való hivatkozásokkal) vonatkozó feltételeket, vagy a jelen ügyben egyéb, harmadik eset áll fenn?

2. Amennyiben a felelős önkormányzatnak az együttműködési szerződés szerinti modellje teljesíti a hatáskör-átruházásra vonatkozó feltételeket: szerződéseknek a hatáskör-átruházást követően történő odaítélése esetében ajánlatkérőnek minősül-e az a hatóság, amelyre a hatáskört átruházták, és e hatóság – a többi önkormányzat által rá átruházott hatáskör alapján felelős önkormányzatként – odaítélhet-e szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket a kapcsolt vállalatának ajánlati felhívás közzététele nélkül abban az esetben is, ha e szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése a felelős önkormányzat intézménye nélkül a hatáskört átruházó önkormányzatok saját feladata lett volna?

3. Amennyiben a felelős önkormányzatnak az együttműködési szerződés szerinti modellje ezzel szemben a horizontális együttműködésre vonatkozó feltételeket teljesíti: odaítélhetnek-e az együttműködésben részt vevő önkormányzatok szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket ajánlati felhívás közzététele nélkül az együttműködésben részt vevő olyan önkormányzatnak, amely e szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket ajánlati felhívás közzététele nélkül valamely kapcsolt vállalatának ítélte oda?

4. Annak vizsgálata keretében, hogy valamely társaság a tevékenységének jelentős részét a felette ellenőrzést gyakorló önkormányzat részére végzi-e, az önkormányzattal kapcsolatos forgalom számítása során figyelembe veszik-e az

önkormányzat tulajdonában álló, a szállítást a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet) értelmében működtető társaság forgalmát annyiban, amennyiben a társaság ezt a forgalmat abból a szállításból éri el, amelyet az önkormányzat mint illetékes hatóság szervez a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet értelmében?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke

A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. és 5. cikke

A Bíróság hivatkozott ítélkezési gyakorlata

2016. december 21-i Remondis ítélet, C-51/15 (ECLI:EU:C:2016:985, 49., 52. és 55. pont)

2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-480/06, ECLI:EU:C:2009:357)

2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélet, C-159/11 (ECLI:EU:C:2012:817)

2013. június 13-i Piepenbrock ítélet, C-386/11 (ECLI:EU:C:2013:385, 36. és 37. pont)

2006. május 11-i Carbotermo és Consorzio Alisei ítélet, C-340/04 (ECLI:EU:C:2006:308, 65. és 67. pont)

2016. december 8-i Undis Servizi ítélet, C-553/15 (ECLI:EU:C:2016:935, 36. és 37. pont)

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló 348/2007. sz. törvény) 5. és 10. §-a

A 2004/18/EK irányelvet Finnországban a 348/2007. sz. törvény ültette át.

A Kuntalaki 365/1995 (a 410/2015. sz. törvény által hatályon kívül helyezett, a helyi önkormányzatokról szóló 365/1995. sz. törvény) 76–77. §-a

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 76. §-a szerint az önkormányzatok – szerződés alapján – elláthatják közösen a feladataikat. Az önkormányzatok megállapodhatnak, hogy egy vagy több másik önkormányzat megbízása alapján valamely feladat ellátását átruházzák egy bizonyos önkormányzatra.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 77. §-a szerint, ha valamely önkormányzat szerződés alapján egy vagy több másik önkormányzat részére végez feladatot, az önkormányzatok megállapodhatnak abban, hogy az érintett többi önkormányzat választja az előbbi önkormányzat azon szerve tagjainak egy részét, amely gondoskodik az érintett feladat ellátásáról.

A helyi önkormányzatokról szóló 410/2015. sz. törvény 8. és 49–52. §-a

A helyi önkormányzatokról szóló 2015. évi törvény 8. §-a szerint az önkormányzat a törvény által ráruházott feladatok ellátását maga megszervezheti, vagy megállapodhat abban, hogy a megszervezésért való felelősséget más önkormányzatra vagy valamely önkormányzati szövetségre ruházzák át. Törvény által előírt együttműködés esetében más önkormányzat vagy valamely önkormányzati szövetség felelősséggel tartozik a szervezésért az önkormányzat felé. A feladatok elvégzéséért való szervezési felelősséget viselő önkormányzat vagy önkormányzati szövetség a megszervezendő szolgáltatások és egyéb intézkedések tekintetében felelősséggel tartozik: 1) a hozzáférés egyenlőségéért, 2) a szükséglet, a mennyiség és a minőség meghatározásáért, 3) a szolgáltatásnyújtás módjáért, 4) a szolgáltatásnyújtás felügyeletéért és 5) a hatóságot megillető jogkörök gyakorlásáért. Az önkormányzat akkor is felelős a feladatai finanszírozásáért, ha a szervezési felelősséget más önkormányzatra vagy valamely önkormányzati szövetségre ruházták át.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 49. §-a szerint az önkormányzatok és önkormányzati szövetségek – szerződés alapján – elláthatják közösen a feladataikat. Az önkormányzatok közjogi együttműködési formái közé tartozik – többek között – a közös szerv.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 50. §-a szerint a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló törvény nem alkalmazandó az átruházásra, amennyiben az önkormányzat – a 8. § szerint – a törvényben ráruházott feladatok ellátásáért való szervezési felelősség más önkormányzatra vagy valamely önkormányzati szövetségre történő átruházásáról állapodik meg. Ez a törvény nem alkalmazandó az önkormányzatok közötti együttműködésre, amennyiben az együttműködés esetében szerződésnek az önkormányzat vagy az önkormányzati szövetség általi, kapcsolt vállalat részére a közbeszerzési törvény 10. §-a értelmében történő odaítéléséről van szó, vagy ha e törvény más okból nem alkalmazandó az együttműködésre.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 51. §-a szerint az önkormányzat egy vagy több önkormányzat megbízása alapján a feladatot elláthatja olyan módon, hogy az önkormányzatok a feladat elvégzéséért felelős közös szervvel rendelkeznek. A feladatot elvégző önkormányzatot felelős önkormányzatnak nevezik. Az önkormányzatok megállapodhatnak abban, hogy a többi önkormányzat választja a közös szerv tagjainak egy részét.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény 52. §-a szerint a közös szervről szóló szerződésben meg kell állapodni legalább: 1) a közös szerv feladatairól, valamint szükség esetén a szervezési felelősségnek a 8. § értelmében vett átruházásáról, 2) a közös szerv összetételéről és a többi önkormányzat azon jogáról, hogy tagokat delegáljon ebbe a szervbe, 3) a költségek számításának és elosztásának elveiről és 4) a szerződés tartamáról és felmondásáról.

A Joukkoliikennelaki 1219/2011 (a személyszállítási közszolgáltatásról szóló 1219/201. sz. törvény) 4., 5., 6. 12. és 14. §-a

A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 4. §-a szerint a közúti szállítási szolgáltatás tekintetében illetékes hatóságok a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet értelmében kötelesek meghatározni az illetékességi területükön működtetendő tömegközlekedés szolgáltatási színvonalát. A hatóságoknak a szolgáltatási színvonal meghatározásának előkészítése során a szükséges módon együtt kell működniük egymással, valamint az önkormányzati és tartományi szövetségekkel.

A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 5. §-a szerint a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet szerint végzett szállítási szolgáltatás tekintetében illetékes hatóságok felelősek a szolgáltatások meghatározásáért. E szállítási szolgáltatás esetében a vonalak és a menetrendek tervezéséért való felelősséget a szállítási szolgáltatás üzemeltetője vagy a hatóság viselheti, vagy e felelősség felosztható az üzemeltető és a hatóság között.

A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 6. §-a szerint az illetékes hatóságoknak a személyszállítási közszolgáltatásokat elsődlegesen regionális vagy területi egységként kell megtervezniük a működő tömegközlekedési hálózat elérése céljából. A személyszállítási közszolgáltatás tervezése során a hatóságok együttműködnek egymással és a többi önkormányzattal.

A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 12. §-a szerint a regionális önkormányzati hatóság adja ki a kizárólag az illetékességi területén működtetendő, menetrend szerinti szállítási szolgáltatásra vonatkozó engedélyt.

A személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 14. §-a szerint az illetékes hatóságok határozatot hoznak arról, hogy az illetékességi területükön végzendő személyszállítási közszolgáltatásokat vagy azok egy részét a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet szerint szervezik meg.

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

A szociális és egészségügyi szolgáltatásokról szóló együttműködési szerződés

- 1 A Porin kaupunki alapellátási bizottságának határozataiban a Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (a fogyatékkal élők részére nyújtandó szolgáltatásokról és támogatásokról szóló 380/1987. sz. törvény) értelmében vett szállítási szolgáltatásokról van szó, amelyek megszervezéséért az említett törvény 3. §-a szerint az önkormányzat viseli a felelősséget.
- 2 A Porin kaupunki, Ulvila város és Merikarvia község a 2012. december 18-án kötött, szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezéséről és nyújtásáról szóló együttműködési szerződéssel a szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezéséért való felelősséget átruházták a Porin kaupunkira. A szerződésben a Porin kaupunkit felelős önkormányzatként, illetve vezető önkormányzatként, Ulvila várost és Merikarvia községet pedig szerződő önkormányzatként jelölték meg.
- 3 Az együttműködési szerződéssel olyan együttműködési területet hoztak létre, amelynek igazgatását a helyi önkormányzatokról szóló 365/1995. sz. törvény 76. és 77. §-a alapján szervezték meg. Az együttműködési szerződés szerint a szolgáltatási rendszer olyan egységes komplexumot képez, amelyet a felelős önkormányzat és a szerződő önkormányzatok közösen fejlesztenek.
- 4 Az együttműködési szerződés értelmében vett tevékenység operatív szempontból, valamint a pénzügyi és adminisztratív rendelkezések tekintetében a felelős önkormányzat általi szervezés és igazgatás alá tartozik.
- 5 Az együttműködési területen nyújtandó szolgáltatások megszervezéséért való felelősséget a Porin kaupunki közös bizottságként létrehozott, 18 tagból álló alapellátási bizottsága viseli, amelybe Ulvila város három tagot, Merikarvia község két tagot és a Porin kaupunki a többi tagot delegálja.
- 6 Az alapellátási bizottság viseli a szolgáltatásokért, a szolgáltatási rendszerért és a tevékenység költségvetéséért való teljes felelősséget. Az illetékességi területén belül az alapellátási bizottság szerződéseket hagy jóvá, és határozatot hoz a szolgáltatásokról és a fizetendő díjakról.
- 7 A költségeket a szolgáltatások igénybevételének megfelelően úgy osztják el, hogy minden önkormányzat az azon szolgáltatásokból eredő tényleges költségeket viseli, amelyeket a lakosai és a felelőssége alá tartozó lakosok igénybe vesznek.

A regionális szállítási szolgáltatás és az erre vonatkozó szerződések

- 8 A Porin kaupunki a Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori és Ulvila települések által alkotott területen a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 12. §-a értelmében vett regionális önkormányzat.
- 9 A Porin kaupunki mint regionális önkormányzat a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény 14. §-a alapján a közúti szállítási szolgáltatás tekintetében a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet értelmében vett illetékes hatóság.
- 10 A Porin kaupunki és Harjavalta, Kokemäki és Ulvila város, valamint Nakkila község a 2012. július 1-jén hatályba lépett együttműködési szerződéssel megállapodott a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendeletben és személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvényben az illetékes helyi hatóságra ruházott feladatokról.
- 11 Az együttműködési szerződés alapján a szerződő önkormányzatok a fent megjelölt feladatokat a helyi önkormányzatokról szóló 365/1995. sz. törvény 76. és 77. §-a szerint olyan módon látják el, hogy a Porin kaupunki egy közös szervet hoz létre.
- 12 A Poriban működtetett helyi tömegközlekedés és a kizárólag a szerződő önkormányzatok által alkotott területen működtetett szállítási szolgáltatás tekintetében illetékes hatóság a Pori régió tömegközlekedéséért felelős bizottság, amelybe a Porin kaupunki öt, a többi szerződő önkormányzat pedig egy-egy tagot delegál.
- 13 A személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet szerint a szerződés tárgyát képező szállítási szolgáltatások költségeit a tömegközlekedésért felelős bizottság által külön meghatározott módon osztják fel a szerződő önkormányzatok között.
- 14 A Pori régió tömegközlekedéséért felelős bizottság – az önkormányzatok által elfogadott együttműködési szerződés szerint – a Porin kaupunki területén, Ulvila, Harjavalta és Kokemäki városban, valamint Nakkila községben a tömegközlekedés tekintetében illetékes közös regionális hatóságként működik, és Pori képviselőtestületének és városvezetésének van alárendelve. A bizottság azon feladatokért felelős, amelyeket a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet és a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény szerint a szállítási közszolgáltatás tekintetében illetékes hatóságra ruháztak.

Az eljárás és a felek főbb érveinek rövid bemutatása

Markkinaoikeus (versenybíróság, Finnország)

- 15 Az ügyben első fokon eljáró Markkinaoikeus (versenybíróság) az ítéletében azt az álláspontot képviselte, hogy a Porin Linjat Oy a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló törvény 10. §-ának értelmében nem minősül a Porin kaupunki

kapcsolt vállalatának. A bíróság úgy vélte, hogy az ügyben nem bizonyították, hogy az ajánlati felhívás mellőzésére vonatkozóan a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló törvényben szabályozott egyéb ok állt fenn.

- 16 A Markkinaoikeus (versenybíróság) ítéletének indokolása szerint a Porin kaupunki a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény értelmében vett olyan regionális önkormányzat, amely a kizárólag Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori és Ulvia település által alkotott illetékességi területén működtetendő menetrend szerinti személyszállításra vonatkozó engedélyt kiadja. A Porin Linjat Oy az érintett többi település területén a Pori régió tömegközlekedéséért felelős bizottság által kiadott, menetrend szerinti szállítási szolgáltatásra vonatkozó engedély alapján működtette a menetrend szerinti szállítási szolgáltatást. A szabályozásban megjelölt többi település egy-egy képviselővel rendelkezett a Pori régió tömegközlekedéséért felelős bizottságban, nem gyakorolt azonban ellenőrzést a Porin Linjat Oy felett. A Porin Linjat Oy által az említett települések tömegközlekedéséből elért bevételeket tehát nem lehet figyelembe venni a forgalom számítása során akkor sem, ha a szállítás működtetése a maga részéről a Porin Linjat Oy felett ellenőrzést gyakorló Porin kaupunki bizottságainak rendelkezésein alapul.
- 17 A Markkinaoikeus (versenybíróság) ítéletének indokolása szerint a Porin kaupunkival kapcsolatos forgalom a mértéke szerint nem felel meg annak, amit a Bíróság a kapcsolt vállalat fennállásához elegendőnek tekint. A Porin Linjat Oy a tevékenysége lényeges részét nem olyan ajánlatkérő szervvel együtt végzi, amely a társaság részesedéseinek egyedüli tulajdonosa.
- 18 A Markkinaoikeus (versenybíróság) 2015. május 4-én megsemmisítette a Porin kaupunki alapellátási bizottságának a jelen ügyben szóban forgó szállításokra vonatkozó határozatait annyiban, amennyiben az azokban meghatározott opciós időszakok még nem jártak le.

A Korkein-hallinto oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtti eljárás

- 19 A Porin kaupunki fellebbezést terjesztett elő a Korkein hallinto-oikeusnál (legfelsőbb közigazgatási bíróság), és arra hivatkozik, hogy a Porin Linjat Oy a Porin kaupunki kapcsolt vállalata.
- 20 A Porin kaupunki szerint a tulajdonában és ellenőrzése alatt álló Porin Linjat Oy olyan társaság, amely 2009 után nem vett részt ajánlattevőként szállítási szolgáltatással kapcsolatos közbeszerzési eljárásban, és egyébként sem tanúsít versengő magatartást a piacokon. A Porin Linjat Oy in-house vállalként teljesíti a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvényben a belső szolgáltatóra vonatkozóan előírt feltételeket.
- 21 A Porin Linjat Oy által működtetett szállítási szolgáltatás a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet értelmében vett szállítási szolgáltatás, amelyet a tömegközlekedésért felelős hatóság saját szolgáltatásként nyújt. A társaság azokon

a vonalakon közlekedik, amelyeket a tömegközlekedésért felelős bizottság számára kijelölt.

- 22 Jogsabályok és az együttműködési szerződés alapján Harjavalta, Kokemäki és Ulvila város, valamint Nakkila község az együttműködő önkormányzatok tömegközlekedését érintő tevékenység végzését a Porin kaupunkira mint felelős önkormányzatra ruházta át. Az említett önkormányzatok területén működtetett szállítási szolgáltatás, amelyet a Porin Linjat Oy a Porin kaupunki mint felelős önkormányzat utasítása alapján működtet, a Porin kaupunki tevékenységének minősül, és az ebből elért forgalom a társaságnak a Porin kaupunkival kapcsolatos forgalma. E körülmények alapján a Porin Linjat Oy forgalmának több mint 90%-a a Porin kaupunkitól és személyszállítási közszolgáltatásainak igénybevevőitől származik.
- 23 A *Porin Linjat Oy* úgy nyilatkozott, hogy csatlakozik a Porin kaupunkinak a fellebbezésre vonatkozó érveihöz.
- 24 A szerződés odaítélése miatt a Markkinaoikeus (versenybíróság) előtt keresetet indító *Lyttylän Liikenne Oy* előadta, hogy a *Porin Linjat Oy* nem végzi tevékenységének lényeges részét a társaság valamennyi részesedésével rendelkező Porin kaupunkival közösen, és így a *Porin Linjat Oy* nem az önkormányzat kapcsolt vállalata.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 25 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) megállapítja, hogy a Pori régió önkormányzatainak szociális és egészségügyi szolgáltatások, valamint személyszállítási közszolgáltatások nyújtása céljából létrehozott együttműködése a felelős önkormányzat modelljén alapul.
- 26 A jelen ügyben értelmezésre szorul, hogy ki lehet-e indulni abból, hogy önkormányzatoknak a felelős önkormányzat modelljén alapuló együttműködése esetén a felelős önkormányzat által odaítélt szerződésekre nem terjed ki az ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség, ha a felelős önkormányzat vagy kapcsolt vállalata az együttműködési terület települései tekintetében szolgáltatásokat nyújt azok lakosai számára.
- 27 Az Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata alapján három esetcsoport különböztethető meg, amelyekben nem áll fenn a szerződésre vonatkozó ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség. Először hatóságok közötti hatáskör-átruházásról, másodsor ajánlatkérő szervek közötti horizontális együttműködésről, harmadszor pedig kapcsolt vállalkozás részére történő odaítélésről lehet szó. A jelen ügy mindezen szempontok alapján történő vizsgálatot igényel.

Szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezésére irányuló együttműködés

- 28 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtása először is azért szükséges ebben az ügyben, mivel nem világos, hogy önkormányzatoknak a felelős önkormányzat modelljén alapuló, szociális és egészségügyi szolgáltatások megszervezésére irányuló együttműködése esetében a közbeszerzésre vonatkozó rendelkezések hatálya alá nem tartozó hatáskör-átruházásról, ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség alá nem tartozó horizontális együttműködésről vagy egyéb, harmadik esetről van-e szó.
- 29 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) szerint értelmezésre szorul, hogy a szociális és egészségügyi szolgáltatásokról szóló együttműködési szerződésen alapuló szabályozás teljesíti-e a 2004. évi közbeszerzési irányelv hatálya alá nem tartozó hatáskör-átruházásra vonatkozó feltételeket. Értelmezésre szorul, hogy a hatáskör-átruházásra vonatkozóan a Remondis ügyben (C-51/15) meghatározott feltételek teljesülnek-e azáltal, hogy az illetékesé vált hatóság ezt a hatáskört önállóan és saját felelősségére gyakorolja akkor is, ha önkormányzatok közötti szerződésen alapuló, a jelen ügyben szóban forgó típusú szabályozásról van szó, amelynek esetében a többi önkormányzat a felelős önkormányzatra ruházta át a törvény által előírt szolgáltatások megszervezéséért való felelősséget.
- 30 Értelmezésre szorulhat az is, hogy az együttműködési szerződésen alapuló, szociális és egészségügyi szolgáltatásokat érintő, önkormányzatok közötti szabályozás teljesíti-e az ajánlatkérő szervek közötti megengedett együttműködésre vonatkozó feltételeket. A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontja szerint lehetséges, hogy a szóban forgó szabályozás teljesíti az ilyen együttműködésre vonatkozó feltételeket. A törvény által előírt, szolgáltatások megszervezéséért – a jelen ügyben fogyatékkal élő személyek számára nyújtandó szállítási szolgáltatások megszervezéséért – való felelősség akkor is valamely szerződő önkormányzatnál marad, ha azt a felelős önkormányzat modelljén alapuló, önkormányzatok közötti szabályozás alapján végzik. Olyan közérdekű szolgáltatásokról van szó, amelyek megszervezésére vonatkozóan törvényi kötelezettség áll fenn a szabályozásban részt vevő valamennyi önkormányzat számára.
- 31 Amennyiben a szóban forgó együttműködési szerződést a 2004. évi közbeszerzési irányelv hatálya alá nem tartozó hatáskör-átruházásnak tekintjük, tisztázatlan marad, hogy ajánlatkérőnek minősül-e az a hatóság, amelyre a hatáskört átruházták, és hogy e hatóság mint felelős önkormányzat akkor is odaítélheti-e ajánlati felhívás nélkül a szóban forgó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket a kapcsolt vállalatának, ha a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése a felelős önkormányzat intézménye nélkül a hatáskört átruházó önkormányzatok saját feladata lett volna.
- 32 Amennyiben azt az álláspontot képviseljük, hogy ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség alá nem tartozó, ajánlatkérő szervek közötti horizontális együttműködésről van szó, tisztázásra szorul az is, hogy az önkormányzat, amely

a jelen ügyben felelős önkormányzati minőséggel rendelkezik, szolgáltatásoknak az együttműködésben részt vevő többi ajánlatkérő szerv részére történő megszervezése esetén igénybe veheti-e valamely kapcsolt vállalatát, vagy akkor közbeszerzési szerződés odaítéléséről van szó, amelyre vonatkozóan ajánlati felhívást kell közzétenni.

- 33 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontja szerint a Remondis ügyben (C-51/15) hozott ítéletben nem foglalkoztak kifejezetten azzal, hogy a hatáskör-átruházást követő intézkedéseket érinti-e a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló jogszabályok szerinti ajánlati felhívás közzétételére vonatkozó kötelezettség.
- 34 Amennyiben hatáskör-átruházásról van szó, a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint az a hatóság, amelyre a hatáskört átruházták – tehát a Porin kaupunki – a szállítási szolgáltatások szóban forgó odaítélése esetében olyan ajánlatkérőnek minősülhetne, amely a szállításra vonatkozó szerződéseket ajánlati felhívás nélkül az egész együttműködési terület tekintetében odaítélhetné a kapcsolt vállalatának.
- 35 Amennyiben ellenben megengedett horizontális együttműködésről van szó, a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint az együttműködési terület többi önkormányzata ajánlati felhívás nélkül odaítélhetné a fent említett szállítási szolgáltatásokat a Porin kaupunkinak, amennyiben a Porin kaupunki ajánlati felhívást tett volna közzé saját maga és a többi önkormányzat számára e szállítási szolgáltatásokra vonatkozóan, vagy ezeket saját tevékenységként végezné. Értelmezésre szorul ellenben, hogy az együttműködésben részt vevő ajánlatkérő szerv odaítélheti-e a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket ajánlati felhívás nélkül az együttműködésben részt vevő más ajánlatkérő szerv kapcsolt vállalatának, ha figyelembe vesszük, hogy az együttműködés nem hozhat kedvezőbb helyzetbe valamely magánszolgáltatót a versenytársaihoz képest.

A regionális szállítási szolgáltatással összefüggő együttműködés és a kapcsolt vállalati minőség

- 36 A Porin kaupunki a fogyatékkal élő személyek szállítását nem saját tevékenységként végezte, a szállítást valójában a Porin Linjat Oy-on keresztül hajtotta végre, amely jogi szempontból elkülönül az önkormányzattól, saját jogi személyiséggel rendelkezik, és amelynek egyedüli tulajdonosa az önkormányzat.
- 37 A Porin kaupunki a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet és a személyszállítási közszolgáltatásról szóló törvény értelmében vett illetékes hatóság; a Porin kaupunkira ruházott feladatokról és a Porin kaupunki felelős önkormányzati minőségéről a Porin kaupunki, Harjavalta, Kokemäki és Ulvila város, valamint Nakkila község között létrejött, a szállítási közszolgáltatásról szóló együttműködési szerződésben állapodtak meg.

- 38 A fent említett illetékességi terület többi önkormányzata nem gyakorol ellenőrzést a Porin Linjat Oy felett, mivel az érintett önkormányzatok nem rendelkeznek részesedéssel a társaságban, és egyébként sem tudnak befolyást gyakorolni annak határozataira. Következésképpen nem indokolható azon álláspont, hogy a Porin Linjat Oy az illetékességi terület önkormányzatainak közös kapcsolt vállalata.

- 39 A Porin kaupunki viszonylatában fennálló kapcsolt vállalati minőség az ellenőrzésre vonatkozó kritérium tekintetében teljesül, tisztázatlan marad azonban a tevékenység betudására vonatkozó kritérium, valamint az a kérdés, hogy mennyiben vehető figyelembe a Porin Linjat Oy tevékenysége a Porin kaupunkival kapcsolatos forgalom számítása során.

- 40 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) mérlegelte, hogy a Porin kaupunki – a szállítási szolgáltatás tekintetében illetékes hatósági és felelős önkormányzati minősége miatt – ajánlatkérő szervnek minősül-e, mivel szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket ítélt oda az illetékességi területén működtetendő regionális szállítási szolgáltatás megszervezése céljából. A Porin kaupunki mindazonáltal a többi önkormányzat megbízásából is odaítél szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéseket, amely önkormányzatok viselik a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó, odaítélt szerződések költségeinek egy részét. Amennyiben a Porin kaupunki az egész regionális szállítási szolgáltatás tekintetében ajánlatkérő szervnek minősül, a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) szerint az e szállításból eredő forgalmat teljes mértékben figyelembe kell venni a Porin Linjat Oy-nak a Porin kaupunkival kapcsolatos forgalmának számítása során.

- 41 A Porin Linjat Oy – a Porin kaupunki által adott tájékoztatás szerint – a Porin kaupunkinak a személyszállítási közszolgáltatásról szóló rendelet értelmében vett belső szolgáltatója, amely 2009 után nem vett részt szállítási szolgáltatással kapcsolatos közbeszerzési eljárásokban. Amennyiben a Porin Linjat Oy által működtetett regionális szállítási szolgáltatást nem veszik figyelembe a Porin kaupunkira eső forgalom számítása során, ez azt eredményezi, hogy a Porin Linjat Oy valószínűleg nem képes olyan forgalmat elérni, hogy a Porin kaupunki viszonylatában teljesüljenek a kapcsolt vállalatra vonatkozó feltételek.

- 42 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) tudomása szerint a Bíróság ítélezési gyakorlatában nincsenek olyan ítéletek, amelyekben állást foglaltak volna valamely ajánlatkérő szerv ellenőrzése alatt álló vállalat tevékenységének – a jelen ügyben fennálló körülmények között történő – betudásával kapcsolatban.