

C-719/90. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. december 30.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. november 18.

Fellebbező:

Comune di Lerici

Ellenérdekű felek:

Provincia di La Spezia, IREN S.p.a., ACAM Ambiente S.p.a.

Az alapeljárás tárgya

Fellebbezés a TAR Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) 2019. november 6-i 847. sz. ítélete ellen, amellyel elutasította a Comune di Lerici (Lerici önkormányzata, Olaszország) keresetét, amelyet az a Consiglio provinciale di La Spezia (La Spezia megye tanácsa, Olaszország) „in house” odaítélés keretében a fent említett önkormányzatnál a településhulladék-gazdálkodási szolgáltatás nyújtójaként az Acam Ambiente S.p.a. társaságot megjelölő határozatának megsemmisítése iránt nyújtott be.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikkre tekintettel annak tisztázását kéri, hogy összeegyeztethetők-e az uniós joggal a közbeszerzési szerződések jogi személyek részére történő odaítélésére vonatkozó – különösen a „hasonló kontroll” fogalmával kapcsolatos – szabályok.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Ellentétes-e a 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv 12. cikkével az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a gazdasági jelentőségű helyi közszolgáltatást nyújtó társaságok üzleti kombinációja – amelynek következtében az a gazdasági szereplő, amely átlátható eljárások révén végrehajtott társasági ügyleteket, köztük egyesületeket vagy felvásárlásokat követően az eredeti koncessziós jogosult helyébe lépett – folytatja a szolgáltatások nyújtását az előírt határidőig, amennyiben:

- a) az eredeti koncessziós jogosult olyan, „in house” eljárásban nyertes ajánlattevő társaság, amely több önkormányzat által gyakorolt hasonló kontroll alatt áll;
- b) a jogutód gazdasági szereplőt közbeszerzési eljárás útján választották ki;
- c) a társaságok üzleti kombinációját követően a több önkormányzat által gyakorolt hasonló kontroll feltételei már a szóban forgó szolgáltatást eredetileg odaítélő helyi önkormányzatok egyike vonatkozásában sem állnak fenn?

A hivatkozott uniós rendelkezések

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv; különösen a 12. cikk („A közzsférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések”), amely meghatározza az „in house” odaítélés, vagyis a verseny nélkül történő közvetlen odaítélés feltételeit.

A Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlata

A Bíróság 1999. november 18-i Teckal ítélete (C-107/98. sz. ügy) (a lényeges tevékenység és a hasonló kontroll feltételei).

A Bíróság 2008. november 13-i Coditel Brabant SA ítélete (C-324/07. sz. ügy) (több hatóság által gyakorolt hasonló kontroll).

A Bíróság 2008. július 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélete (C-371/05. sz. ügy) („döntő befolyás”).

A Bíróság 2009. szeptember 10-i Sea Srl kontra Comune di Ponte Nossa ítélete (C-573/07. sz. ügy) (a hasonló kontroll megőrzése érdekében a nyertes ajánlattevő társasági tőkéje szerkezetének a referencia-időszakban változatlanul kell maradnia).

A Bíróság 2005. január 11-i Stadt Halle ítélete (C-26/03. sz. ügy) (főszabály szerint a hasonló kontroll kizárt abban az esetben, ha a közjogi tagok mellett van magánkézben lévő tag is).

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (2011. augusztus 13-i 138. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet, amely a Gazzetta Ufficiale általános sorozatának 2011. augusztus 13-i 188. számában jelent meg); különösen a 3-bis. cikk 2-bis. bekezdése: „Az a gazdasági szereplő, amely átlátható eljárások révén végrehajtott társasági ügyleteket, köztük egyesüléseket vagy felvásárlásokat követően egyetemes vagy részleges jogutódlás révén az eredeti koncessziós jogosult helyébe lépett, a szolgáltatások nyújtását az eredetileg meghatározott minőségi szempontok tiszteletben tartása mellett folytatja az előírt határidőig.”

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, „Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali” (a helyi önkormányzatok szabályozásáról szóló törvények egységes szövegéről szóló, 2000. augusztus 18-i 267. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, amely a Gazzetta Ufficiale 2000. szeptember 28-i 227. számának 162. sz. rendes mellékletében jelent meg); különösen a 113. cikk

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, „Norme in materia ambientale” (a környezetvédelmi szabályozásról szóló, 2006. április 3-i 152. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, amely a Gazzetta Ufficiale 2006. április 14-i 88. számának 96. sz. rendes mellékletében jelent meg); különösen a 200. cikk

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, „Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” (a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv, a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló 2014/25/EU irányelv végrehajtásának részletes szabályairól, valamint az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzések terén hatályos jogszabályok reformjáról szóló, 2016. április 18-i 50. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, amely a Gazzetta Ufficiale általános sorozata 2016. április 19-i 91. számának 10. sz. mellékletében jelent meg); különösen az 5. cikk

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, „Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (a köztőkével működő társaságokra vonatkozó szabályozás egységes szövegéről szóló, 2016. augusztus 19-i 175. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, amely a Gazzetta Ufficiale általános sorozatának 2016. szeptember 8-i 210. számában jelent meg); különösen a 2. cikk 1. bekezdésének c) és d) pontja

Legge 23 dicembre 2014, n. 190, „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)” (az állam éves és

többéves költségvetésének kialakítására vonatkozó rendelkezésekről szóló 2014. december 23-i 190. sz. törvény [a stabilitásról szóló 2015. évi törvény], amely a Gazzetta Ufficiale általános sorozata 2014. december 29-i 300. számának 99. sz. rendes mellékletében jelent meg); különösen az 1. cikk 611. és 612. bekezdése

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az ACAM teljes egészében köztulajdonban lévő részvénytársaság – amelynek tőkéje La Spezia megye egyes önkormányzatai között oszlott meg – az ellenőrzése alatt álló vállalkozásai révén nyújtotta ezen önkormányzatok közszolgáltatásait.
- 2 Közelebbről, az ACAM a hulladékkal való teljes körű gazdálkodást az ellenőrzése alatt álló ACAM Ambiente S.p.a. révén, 2028-ban lejáró (a 2005. június 15-i határozat szerinti), „in house” eljárás keretében odaítélt közbeszerzési szerződés alapján végezte.
- 3 Az ACAM válsághelyzet miatt kénytelen volt a hitelezőivel az olasz csódtörvény szerinti adósságátütemezési megállapodást kötni. E megállapodás keretében üzleti kombináció megvalósítása céljából közbeszerzési eljárást indított az olasz piacon működő, közszolgáltatásokat nyújtó, köztulajdonban lévő más társaságok részére, és annak keretében a tőzsdén jegyzett és állami irányítás alatt álló IREN társaságot választotta ki.
- 4 A 2011. augusztus 13-i 138. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet említett 3-bis. cikkének 2-bis. bekezdése ilyen esetekre a szolgáltatásnyújtás eredeti nyertes ajánlattevő és az annak helyébe lépő jogalany közötti folytonosságának biztosításáról rendelkezik.
- 5 A tagként részt vevő önkormányzatok a 2017. december 29-én e célból kötött befektetési megállapodás végrehajtása keretében az ACAM részvényeiket átruházták az IREN-re, és korlátozott körben történő tőkeemelés keretében megszerezték az IREN részvényei átruházott ACAM részvényeknek megfelelő hányadát. Az ACAM részvények így IREN részvényekké váltak, az IREN pedig az ACAM ellenőrzése alatt álló – így az IREN ellenőrzése alá kerülő – vállalkozásokon keresztül folytatta az eredetileg e vállalkozásoknak odaítélt szolgáltatások nyújtását.
- 6 Az üzleti kombinációt ellenző Lericci önkormányzata a beruházási megállapodásban kizárólag az ACAM részvényeinek az IREN részére történő átruházását illetően vett részt, így e részvényeket 2018. április 11-én át is ruházta. Mivel tehát már semmilyen jogcímen nem minősült a szolgáltatás nyújtása szempontjából nyertes ajánlattevővé váló IREN tagjának, úgy vélte, hogy már nem teljesülnek az „in house” odaítéléshez szükséges feltételek.
- 7 Ezzel párhuzamosan La Spezia megye 2018. augusztus 6-i határozatában megállapította, hogy „in house” odaítélés alapján 2028. december 31-ig az Acam

Ambiente S.p.a. nyújtja a hulladékkal való teljes körű gazdálkodás szolgáltatását Lerici önkormányzatának területén.

- 8 Lerici önkormányzata ezt, az általa jogellenesnek vélt határozatot megtámadta a TAR Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága) előtt.
- 9 A TAR Liguria (Liguria tartomány közigazgatási bírósága) 2019. november 6-i ítéletével elutasította Lerici önkormányzatának keresetét, mivel úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó szolgáltatás „in house” odaítélése az odaítélésről való rendelkezés időpontjában és azt követően is jogszerű volt, hogy az önkormányzat nyertes ajánlattevővé váló társaságban fennálló részesedése megszűnt.
- 10 Lerici önkormányzata ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé, és e célból több jogalapot hozott fel, köztük elsőként a 2014/24/EU irányelv 12. cikkének és a 2016. augusztus 19-i 175. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 4. cikkének megsértését.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 11 Lerici önkormányzata arra hivatkozik, hogy La Spezia megye hulladékgyűjtési szolgáltatás közvetlen, verseny nélkül történő odaítéléséről rendelkező határozata jogellenes, mivel már nem állnak fenn a szolgáltatás (eredetileg az ACAM ellenőrzése alatt álló) ACAM Ambiente S.p.a. részére történő eredeti közvetlen „in house” odaítélésének feltételei.
- 12 Lerici önkormányzata ugyanis a saját ACAM részvényeinek az IREN részére történő átruházásával átruházta az így megszerzett, IREN-ben fennálló részesedését, így nem tagja az IREN-nek. Ebben az értelemben az önkormányzat már semmilyen kapcsolatban nem áll e társasággal, így azt egyáltalán nem is ellenőrzi, következésképpen – különösen az analóg kontroll szempontjából – már nem állnak fenn az „in house” odaítéléshez szükséges feltételek.
- 13 Az ellenérdekű felek arra hivatkoznak, hogy La Spezia megye határozata jogszerű, tekintettel arra, hogy az IREN-t közbeszerzési eljárás lefolytatását követően, választották ki „gazdasági szereplőként” az üzleti kombináció megvalósításához. Az üzleti kombináció végső eredménye (a szolgáltatás odaítélése) az uniós jogelvekkel teljes mértékben összhangban már a lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményéből, nem pedig a La Spezia megye által elrendelt odaítélésből következik. Ebben az értelemben nincs szó jogellenes közvetlen odaítélésről.
- 14 Nem bír relevanciával az, hogy a szóban forgó szolgáltatás odaítélése és valójában egyetlen szolgáltatás odaítélése sem képezte a gazdasági szereplő üzleti kombináció céljára történő kiválasztására irányuló eljárás tárgyát, mivel az eljárás közvetetten erre irányult.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 15 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az olasz jogban a 2006. április 3-i 152. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 200. cikke értelmében a települési hulladékkal való teljes körű gazdálkodás szolgáltatását jelenleg a tartományok nyújtják, a megfelelő területi keretek meghatározásával. Liguria tartományban – ahol a szóban forgó tényállás megvalósult – a területi keretek egybeesnek a megyékkel, amelyek a szolgáltatást a területükön lévő önkormányzatok számára nyújtják, és mivel maguk is ajánlatkérő szervek, kötelesek minden esetben közbeszerzési eljárást indítani vagy engedélyezett esetekben „in house” odaítéléseket végezni.
- 16 Rámutat arra, hogy a nemzeti szabályozás értelmében a helyi szervezetek (például az önkormányzatok) a hulladékgazdálkodási szolgáltatást odaítélhetik az e célból létrehozott köztulajdonban lévő tőketársaságoknak.
- 17 Ezenkívül a nemzeti jogalkotó 2014-ben a közjogi szervek társasági részesedéseit illetően úgy rendelkezett, hogy a helyi önkormányzatoknak arra kell törekedniük, hogy a közkiadások korlátozása érdekében csökkentsék a társaságok és a közvetlenül vagy közvetve birtokolt társasági részesedések számát. A kifejezetten előírt kritériumok egyike a gazdasági szempontból jelentős helyi közszolgáltatásokat nyújtó társaságok üzleti kombinációja.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a jelen ügyben a közös hasonló kontroll feltételei már az üzleti kombináció időpontjában megszűntek, mivel egyrészt az IREN-ben így megszerzett részesedés elhanyagolható jelentőségű volt és nem befolyásolhatta e társaság döntéseit. Másrészt, az IREN az olasz értéktőzsdén jegyzett részvénytársaság, így a tagjai lehetnek olyan magánszemélyek, akik különleges alaki követelmények nélkül kívánják megszerezni annak részvényeit.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a nemzeti szabályozás a 2014/24/EU irányelvet, különösen pedig annak 12. cikkét a hasonló kontroll és a közös hasonló kontroll említett cikk rendelkezéseinek megfelelő meghatározásával ültette át.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság emellett a Bíróságnak a hasonló kontroll és a szükséges feltételek fennállása tárgyában hozott különféle ítéleteire hivatkozik, a saját ítélkezési gyakorlata azonban nem tartalmaz a szóban forgó ügyhöz hasonló korábbi ügyeket.
- 21 A fenti megfontolások összességére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság osztja az ellenérdekű felek álláspontját.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság a szóban forgó uniós jog alapvető céljaként a verseny előmozdítását jelöli meg. A közszolgáltatások odaítélése terén ez akkor valósul meg, ha több gazdasági szereplő versenyez vagy versenyezhet egymással,

függetlenül attól, hogy jogi szempontból minek minősül az ilyen eredmény megvalósulásának eszköze.

- 23 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nincs jelentősége annak, hogy egy adott szolgáltatás (a jelen ügyben Lerici önkormányzatával kapcsolatos szolgáltatás) odaítélésére olyan eljárás útján kerül-e sor, amelynek tárgya a szóban forgó egyetlen – külön vagy más érintett önkormányzatok részére nyújtandó szolgáltatásokkal együtt vizsgált – szolgáltatás, vagy pedig olyan eljárás útján történik, amelynek tárgya az e szolgáltatásokat nyújtó társaság részvénytársaságjának odaítélése, mivel a verseny mindkét esetben biztosított.
- 24 A kérdést előterjesztő bíróság többek között azt is szem előtt tartja, hogy a hulladékokkal való teljes körű gazdálkodással kapcsolatos közszolgáltatások gazdasági ágazata mennyire jelentős az adott európai piac számára. A fentiekre tekintettel az egyértelműség és a jogbiztonság érdekében szükségesnek ítéli meg, hogy kérdést terjesszen a Bíróság elé az „in house” odaítélésre vonatkozó nemzeti szabályoknak az uniós jogszabályokkal való összeegyeztetőségével kapcsolatban. E kérdés ugyanis jelentőséggel bír az ügy elbírálása szempontjából: ha a Lerici önkormányzata által képviselt álláspont helyes, helyt kell adni az erre vonatkozó fellebbezési jogalapnak és meg kell semmisíteni a megtámadott határozatot, valamint La Spezia megyének új és jogszerű odaítélésről kell rendelkeznie közbeszerzési eljárás vagy a feltételeket teljesítő jogalanyról történő „in house” odaítélés keretében. Az ezzel ellentétes álláspontot követve viszont a fellebbezési jogalapot el kell utasítani, mivel az odaítélés jogszerű volt.