

C-429/19. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2019. június 5.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Oberlandesgericht Koblenz (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. május 14.

Kérelmező és fellebbező:

Remondis GmbH

Ellenérdekű fél a kérelemre vonatkozó és a fellebbezési eljárásban:

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel

Az alapeljárás tárgya

Közbeszerzések - Ajánlatkérő szervek együttműködése a hulladékártalmatlanítás terén - A kérdés, hogy milyen feltételeknek kell az ilyen együttműködésnek megfelelnie ahhoz, hogy kikerüljön az európai közbeszerzési jog hatálya alól

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 12. cikke (4) bekezdésének a) pontját, hogy az együttműködés már akkor megvalósul, ha a saját illetékességi területén a hulladékártalmatlanításért felelős ajánlatkérő szerv a nemzeti jogszabályok által kizárólag hozzá rendelt, több műveletből álló hulladékártalmatlanítási feladatot nem teljes egészében maga

végzi el, hanem egy másik, tőle független, a saját illetékességi területén szintén hulladékártalmatlanításért felelős ajánlatkérő szervezet bíz meg azzal, hogy a szükséges műveletek egyikét ellenérték fejében elvégezze?

A hivatkozott uniós jogi 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 (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítés: HL 2015. L 275., 68. o.) 12. cikke (4) bekezdésének a) és c) pontja, valamint (33) preambulumbekkezdése

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (a versenykorlátozás elleni törvény; a továbbiakban: GWB) 108. §-ának (6) bekezdése, 135. §-a (1) bekezdésének 2. pontja.

Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (Rajna-vidék-Pfalz tartomány regionális együttműködéséről szóló törvénye) (a továbbiakban: KomZG)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A Remondis GmbH hulladékkezelési szolgáltatásokat nyújtó magánvállalkozás. Az Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel a 2014/24/EU irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 1. és 4. pontja alapján ajánlatkérő szervnek minősül. Az Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifelt a Landkreis Mayen-Koblenz és Cochem-Zell (Mayen-Koblenz és Cochem-Zell járás), valamint Koblenz városa, amelyek a nemzeti jogszabályok szerint a területükön keletkezett hulladék ártalmatlanításáért felelnek, e feladat elvégzése érdekében alapította.
- 2 A Zweckverband illetékességi területén évente körülbelül 50 000 tonna maradékanyag-hulladéknak minősülő, túlnyomórészt háztartásokból származó vegyes települési hulladék keletkezik. Olyan hulladékról van szó, amely elméletileg semmi vagy csak nagyon kevés újrahasznosítható anyagot tartalmaz. A hulladékártalmatlanítás nemzeti jog által engedélyezett egyik módja a hulladéklerakás, amelyet azonban egy mechanikai-biológiai hulladékkezelő (a továbbiakban MBH) létesítményben komoly előkezelésnek kell megelőznie. Ezen előkezelés során szétválasztják az értékes anyagokat és a magas fűtőértékű hulladékokat, és – amennyiben lehetséges – eltávolítják a szennyező anyagokat, és a szerves hulladék biológiai aktivitását jelentős mértékben csökkentik.
- 3 A Zweckverband nem rendelkezik saját MBH-létesítménnyel. A Zweckverband illetékességi területén keletkezett maradékanyag-hulladék mintegy 80%-át a Zweckverband megbízásából magáncégek ártalmatlanítják. A fennmaradó 20%

tekintetében a Zweckverband megállapodást kötött a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 1. pontja alapján szintén ajánlatkérő szervnek minősülő, és a területén keletkező hulladék ártalmatlanításáért felelős Neuwied járással, amely lehetővé teszi a Zweckverband számára, hogy a fennmaradó 20%-ot Neuwied járás MBH-létesítményében ártalmatlanítsa. A megállapodás többek között meghatározza az átvett hulladék várható mennyiségét (kb. 10 000 t/év), a hulladékkezelés vonatkozásában megállapított díjat (100 euró/t), a megállapodás időtartamát és megújításának lehetőségét, a felelősség kérdéseit és a lojális együttműködés kötelezettségét. Neuwied járás továbbá kötelezettséget vállal arra, hogy amennyiben átmeneti üzemzavar miatt a maradékanyag-hulladék kezelése saját MBH-létesítményében nem lehetséges, szerződéseket köt más létesítmények üzemeltetőivel annak érdekében, hogy ilyen esetben e létesítmények átmenetileg elvégezzék a maradékanyag-hulladék kezelést. Neuwied járás e kötelezettséget teljesítette, azonban mindezidáig még nem kellett más létesítmények kapacitását igénybe vennie.

- 4 Ezenfelül a megállapodás 2. §-ának (3) bekezdésében szerepel egy olyan kikötés, amely szerint a Zweckverband vállalja bizonyos mennyiségű, ásványinyersanyag-kitermelésből származó, Neuwied járás területén keletkezett hulladék átvételét legfeljebb 3000 t/év mennyiségig. A mennyiség, amelynek átvételét a Zweckverband vállalta, a Zweckverband teljesítőképességétől függ, és azt a felek kölcsönös érdekeik figyelembevételével kötelesek meghatározni.
- 5 A célmegállapodásban részes felek egyetértenek abban, hogy a 2. § (3) bekezdésében szándéknyilatkozatról van szó, amely – egyrészt Neuwied járás jelenlegi tényleges igényének hiánya, másrészt a Zweckverband kapacitásbeli nehézségei miatt – valószínűleg soha nem kerül végrehajtásra, sőt arra nem is szabadna, hogy sor kerüljön. A Zweckverband jogi képviselője továbbá kifejezetten kijelentette, hogy a szándéknyilatkozat „tárgytalan”.
- 6 Neuwied járás MBH-létesítményében a járás saját területéről származó, valamint a Zweckverbanddal kötött megállapodás alapján átvett hulladékok mellett két másik járásból származó mintegy 30 000 t/év maradékanyag-hulladékot is előkezelnek. E hulladék előkezelése azonban nem a Zweckverbanddal kötött megállapodáson, hanem a részt vevő járások KomZG szerinti községgközi együttműködésén alapul. Az ezen együttműködésből eredő jogok és kötelezettségek a Zweckverband és a Neuwied járás közötti, fent említett megállapodásból eredő jogoknál és kötelezettségeknél sokkal szélesebb körűek. Ezen túlmenően Neuwied járás MBH-létesítményébe kis mennyiségben magánszemélyektől származó hulladékot is szállítanak.
- 7 A Remondis tisztában volt azzal, hogy a Zweckverbandnak a hulladék ártalmatlanításához további kapacitásra volt szüksége. A 2018. október 26-i megkeresésre válaszul a Zweckverband 2018. október 31-i levelében tájékoztatta a Remondis jogi képviselőjét a Neuwied járással kötött megállapodásról. A Remondis szerint ez nem megengedett közvetlen odaítélésnek minősül, és 2018. december 3-án jogorvoslati kérelmet nyújtott be a Vergabekammer

Rheinland-Pfalz-hoz (Rajna-vidék-pfalzi közbeszerzési döntőbizottság, Németország).

- 8 A 2019. március 6-i határozatával a közbeszerzési döntőbizottság a jogorvoslati kérelmet, mint elfogadhatatlant elutasította, mivel két ajánlattevő szervként szerződést kötő fél közötti, a GWB (2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének megfelelő) 108. §-a (6) bekezdésének hatálya alá eső együttműködésről van szó, és ezért a nemzeti jog alapján a jogorvoslati eljárás igénybevétele nem lehetséges. Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a felek között „együttműködésről” van-e szó, a közbeszerzési döntőbizottság megállapította, hogy jelen ügyben ez fennáll, mivel több, „ellenérték fejében teljesített szolgáltatásnyújtásra” került sor. A kérelmező azonnali fellebbezést nyújtott be e határozat ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 9 A Remondis úgy véli, hogy nincs szó kooperatív koncepción alapuló együttműködésről. Éppen ellenkezőleg, a „ellenérték fejében teljesített szolgáltatásnyújtás” esetéről, és ebből következően közbeszerzési kötelezettséggel terhelt szerződésről van szó, amelynek odaítélése az ajánlattételi felhívásnak az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való előzetes közzététele nélkül a GWB 135. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében érvénytelennek minősül.
- 10 A Zweckverband szerint megfelelő döntés született.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 11 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a megállapodás tartalmazza a közbeszerzési szerződés valamennyi elemét: valamely ajánlatkérő szerv a rá bízott, egyidejűleg piaci szolgáltatást is tartalmazó közszolgáltatási feladat jelentős részét nem maga végzi el, hanem egy tőle különálló és független jogi személlyel végezteti el, aki köteles szolgáltatást nyújtani, és aki ellenszolgáltatásként díjazásban részesül. A közbeszerzési jog szerinti odaítélésnek minősítéssel nem ellentétes, hogy a megállapodás közjogi jellegű, és hogy a szolgáltató ajánlatkérő szervnek minősül. Annak sincs jelentősége, hogy az ajánlatkérő ellenszolgáltatása fedezi-e költségeket vagy egyáltalán hasznot hoz-e (lásd: a Bíróság 2012. december 19-i Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ítélete [C-159/11, EU:C:2012:817]).
- 12 E közbeszerzési szerződés azonban nem tartozik az európai és a nemzeti közbeszerzési jog hatálya alá, ha teljesülnek a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének, illetve a GWB 108. §-a (6) bekezdésének feltételei. Lényegében arról a kérdéstről van szó, hogy elegendő-e az irányelv 12. cikkének (4) bekezdése szerinti együttműködés megállapításához az, hogy az ajánlatkérő szerv a rá bízott kötelező feladatot részben maga végzi el, részben egy másik, tőle független ajánlatkérő szervvel végezteti azt el.

- 13 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint nincs jelentősége annak, hogy Neuwied járás MBH-létesítményében nagy mennyiségben olyan maradékanyag-hulladékot is előkezelnek, amely más területi önkormányzattól származik. E tekintetben nem a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének c) pontja értelmében vett „nyílt piacon” végzett tevékenységekről van szó, mivel azokat az európai és nemzeti közbeszerzési jog hatálya alól kizárt közszékközi együttműködés keretében nyújtják. Ezért e tevékenységek, valamint a különböző helyekről beérkező – összesen kb. 500 t/év mennyiséget elérő – kis mennyiségű hulladékok nem zárják ki azt a feltételezést, hogy teljesülnek a 2014/24/EU irányelv 12. cikke (4) bekezdésének c) pontjában foglalt követelmények az e pontban említett hulladék tekintetében.
- 14 Kérdéses azonban, hogy miként kell a Zweckverband és Neuwied járás közötti megállapodást értékelni. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a szóban forgó megállapodás nem tartozik az európai közbeszerzési jog hatálya alá, ha „a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti együttműködést hoz létre vagy valósít meg annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából” (a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének a) pontja). Az, hogy ez alatt pontosan mit kell érteni, sem a rendelkezés szövegéből, sem pedig a Bíróság eddigi ítélezési gyakorlatából sem állapítható meg, Németországban pedig vitatott.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az évi 3000 tonna ásványi nyersanyag-kitermelésből származó hulladék Zweckverband általi (állítólagos) átvétele kezdettől fogva csak papíron létezett, és mögötte a kooperatív koncepció hiánya állt. A megállapodás e vonatkozására ezért nem lehet az együttműködés megállapítása érdekében hivatkozni.
- 16 Ezért a célmegállapodás lényeges tartalma Neuwied járás (= szerződő fél) azon kötelezettségére korlátozódik, hogy ellenérték fejében a Zweckverband (= ajánlatkérő) által leszállított maradékanyag-hulladékot a nemzeti törvényi követelményeknek megfelelően, a Zweckverband által tervezett hulladéklerakás feltételeinek megteremtése érdekében előkezelje. Ennek során a megállapodásban részes felek érdekei – még ha a megfelelő hulladékártalmatlanításhoz fűződő általános érdek emyője alatt is – eltérnek. A Zweckverbandnak jogszabályban meghatározott feladatot kell ellátnia; ehhez külső segítségre van szüksége, mert nem rendelkezik saját MBH-létesítménnyel. Neuwied járás azért nyújtja ezt a támogatást, mivel az előkezelés költségtérítés fejében történő átvállalásától létesítménye összességében gazdaságosabb kihasználtságát reméli.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság aggályait fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy ez nem feltétlenül eredményezi azt, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének a) pontjában foglalt feltételek nem teljesülnek, mivel e tekintetben ezen irányelv (33) preambulumbekzdését is figyelembe kell venni, amely szerint az ajánlatkérő szervek jogosultak „– anélkül, hogy kötelesek lennének meghatározott jogi formát választani –, hogy úgy dönhessenek, hogy együttműködés keretében, közösen biztosítják közszolgáltatásaikat”. Ennek

érdekében „[a]z együttműködést kooperatív koncepcióra kell alapozni”, de „[a]z együttműködés nem jelenti szükségszerűen, 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”.

- 18 Kérdéses azonban, hogy ezen együttműködés hogyan valósul meg, és hogy a költségek visszatérítésére korlátozódó pénzügyi hozzájárulás teljesítése önmagában elegendő-e.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság azon a véleményen van, hogy egy olyan szerződés, amely a felek egyikére ruházott feladat egy részének ellenérték fejében történő kiszervezésére korlátozódik, „rendes”, nem a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdésében foglalt kivétel által érintett közbeszerzési szerződésnek minősül, tekintet nélkül arra, hogy – mint ebben az ügyben – az érintett felek a területükön azonos feladatokat látnak el. Ezért a kérdést előterjesztő bíróság úgy értelmezné az „együttműködés” fogalmát, hogy a kooperatív koncepcióhoz többre, különösen az egyes érdekelt felek azon hozzájárulására van szükség, amely az egyébként is rájuk bízott kötelezettségek egyikének teljesítésén, valamint a tisztán pénzügyi „hozzájáruláson” is túlmutat. Másképpen kifejezve: Az együttműködés feltételezi, hogy valamennyi fél olyan hozzájárulást nyújtson, amelyet az együttműködési megállapodás hiányában nem neki, hanem egy másik félnek kellene teljesítenie.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság ezért hajlik arra, hogy helyt adjon a Remondis azonnali fellebbezésének, ehhez azonban szükségesnek tartja az „együttműködés” 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésének a) pontjában szereplő fogalmának Bíróság általi értelmezését.