

C-598/19. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2019. augusztus 6.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Spanyolország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. július 17.

Felperes:Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo
(CONACEE)**Alperes:**

Diputación Foral de Guipúzcoa

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (BASZKFÖLD
FELSŐBÍRÓSÁGÁNAK KÖZIGAZGATÁSI KOLLÉGIUMA,
SPANYOLORSZÁG)**

[OMISSIS] [a jogvita és a felek azonosítása]

VÉGZÉS

[OMISSIS] [A bírósági tanács összetétele]

Kelt Bilbaóban, 2019. július 17-én.

I. TÉNYÁLLÁS

ELSŐ.— A bírósági felülvizsgálati kérelmet [OMISSIS] a Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (különleges foglalkoztató központok országos szövetsége) (CONACEE) terjesztette elő a Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Gipuzkoa (a gipuzkoai tartományi tanács kormányzótanácsa, Spanyolország) által 2018. május 15-én hozott határozattal szemben, amely

jóváhagyta az ezen intézmény ajánlatkérőinek címzett útmutatót, amely a szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központoknak vagy az integrációs célú vállalkozásoknak tartotta fenn azt a jogot, hogy a szerződések vagy szerződési tételek odaitélésére irányuló eljárásokban részt vegyenek, vagy ezen szerződések egy részét a védett munkahely-teremtési programok keretében végrehajtsák.

[OMISSIS]

MÁSODIK.– A felperes a keresetlevélben kérte [OMISSIS], hogy „az ítéletben a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezve állapítsák meg, hogy a 2014/24/EU irányelv 20. cikkében foglaltak alapján a Különleges Foglalkoztató Központokra, mint a határozat tárgyát képező fenntartott szerződések címzettjeire való hivatkozáskor nincs helye a »szociális kezdeményezésű« fogalom használatának, [OMISSIS] vagy másodlagosan – arra az esetre, ha [OMISSIS] szükségesnek bizonyul [OMISSIS] – az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel [forduljanak] azzal a céllal, hogy megállapítható legyen a Szerződések helyes értelmezése a *szociális kezdeményezésű* Különleges Foglalkoztató Központoknak a 9/2017. sz. törvény negyedik kiegészítő és tizennegyedik záró rendelkezése útján bevezetett fogalmával kapcsolatos korlátozásokra vonatkozóan a spanyol jogalkotó által elfogadott határozatok érvényességével kapcsolatban, a 2014/24/EU irányelv 20. cikke tükrében.”

A kérelem a megtámadott határozatnak, és következésképpen az annak alapját képező, a közbeszerzési szerződésekről szóló, 2017. november 8-i 9/2017. sz. törvény negyedik kiegészítő és tizennegyedik záró rendelkezéseinek a 2014/24/EU irányelv 20. cikkével való összeegyeztethetlenségén alapszik, mivel azok az ezen irányelv által előírt fenntartott szerződések körét a szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokra korlátozzák, kizárva ilyen módon e fenntartás köréből a vállalkozói kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokat; a 2015. évből származó adatok szerint az ilyen típusú központok, amelyek a „szociális kezdeményezésű” minősítést nem nyerik el, valamint az azoktól függő személyek Spanyolországban az összes létező központ 50%-át teszik ki.

A felperes kifejti, hogy a Spanyolországban létrejött Különleges Foglalkoztató Központok megfelelnek a 2014/24/EU irányelv 20. cikke által előírt követelményeknek, vagyis a fogyatékkal élő, vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett személyek foglalkoztatásának elősegítésére irányuló tevékenységet folytatnak, és legalább az állomány 30%-át fogyatékkal élő személyek képezik; ezzel szemben azok az állami jogszabályi rendelkezések, amelyek a megtámadott határozat alapszik, e célból nonprofit jogalany megalapítását és a hozamok ismételt befektetését követelik meg.

Így a felperes szerint a 9/2017. sz. törvény tizennegyedik záró [rendelkezésével] összefüggésben értelmezett negyedik kiegészítő rendelkezése által létrehozott,

szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központok kategóriája kizárja azokat a jogalanyokat a 2014/24/EU irányelv 20. cikke szerint fenntartott szerződések megkötéséhez való hozzáférésből **[eredeti 3. o.]**, amelyek megfelelnek az ezen irányelv által előírt követelményeknek, és ez a helyzet áll fenn azon Különleges Foglalkoztató Központok esetében, amelyek az 1/2013. sz. törvényerejű rendelet 43. cikkének ([a] 9/2017. sz. törvény [hatályba lépését megelőző] szövegezése) szerint termék előállítására vagy szolgáltatás nyújtására irányuló termelőtevékenységet folytatnak, rendszeresen vesznek részt piaci ügyletekben, és céljuk a fogyatékossgal élő személyek fizetett foglalkoztatása; és amelyek esetében a fogyatékossgal élő munkavállalók legalább a foglalkoztatott létszám 70%-át teszik ki.

A felperes végül azt állítja, hogy a 2014/24/EU irányelv 20. cikkének a spanyol jogrendbe a 9/2017. sz. törvény útján történő átültetése nem felel meg a fenntartott szerződésekre vonatkozó követelményeknek és céloknak ([OMISSIS] a 2004/18/EU irányelv (28) preambulumbekzdése és a 2014/24/EU irányelv (36) preambulumbekzdése), valamint sérti a közbeszerzésben az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveit, amelyek az uniós jog alapelveiként a 2014/24/EU irányelv (37) preambulumbekzdése szerint alkalmazandók az irányelv hatékony érvényesüléséhez szükséges intézkedések meghozatalakor.

HARMADIK.— Az alperes, a Diputación Foral de Gipuzkoa (gipuzkoai tartományi tanács, Spanyolország) ellenkérelmében vitatta a keresetet [OMISSIS], a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem elbírálását, valamint a Bíróság előtt előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését a következő okok miatt:

1. A közbeszerzési szerződésekről szóló, 2017. november 8-i 9/2017. sz. törvény negyedik kiegészítő rendelkezése ültette át a 2014/24/EU irányelv 20. cikkét az ezen rendelkezésben a védett műhelyeket és szociális vállalkozásokat támogató fenntartás korlátai között és céljait tiszteletben tartva, azon szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokat és a munkaerő-piaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokat jelölve meg a fenntartott szerződések kedvezményezettjeként, amelyek eleget tesznek a Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013 (az 1/2013. sz. királyi törvényerejű rendelet által jóváhagyott, a fogyatékossgal élő személyek jogairól és társadalmi befogadásukról szóló általános törvény) átdolgozott szövegében, valamint a Ley 44/2007 de empresas de inserción social (a társadalmi beilleszkedésről szóló 44/2007. sz. törvény) által rögzített követelményeknek; összességében olyan nonprofit jogalanyokról vagy személyekről van szó, amelyek vállalják, hogy a tevékenységük révén elért hasznot újra befektetik, és elsődlegesen a fogyatékossgal élő és a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett személyek munkaerő-piaci integrációjával és a társadalmi befogadásával foglalkoznak.

2. A 2014/24/EU irányelv (20. cikke) olyan kifejezéseket használ, amelyek hatályuk vagy általános jellegük miatt („védett műhelyek”; „szociális

vállalkozások” és „gazdasági szereplők”) lehetővé teszik a nemzeti jogrendbe történő átültetésüket olyan módon, ahogyan azt a közszektorban kötendő szerződésekről szóló 9/2017. sz. törvény a negyedik kiegészítő rendelkezése is tette.

3. A 2014/24/EU irányelv nem állapítja meg pontosan és feltétel nélkül a 20. cikkében szabályozott fenntartás hatályát, ilyen módon a spanyol jogrendbe [eredeti 4. o.] történő, a 20. cikkel összhangban álló átültetést követően a szóban forgó rendelkezés közvetlen hatályára nem lehet hivatkozni.

NEGYEDIK.— [OMISSIS] [belső eljárásjogi kérdések]

A fennálló eljárásjogi kérdésekre tekintettel [OMISSIS] a következőképpen határozott: „[...] [OMISSIS][meghallgatja] a feleket, [OMISSIS] tíz napon belül, annak érdekében, hogy nyilatkozzanak [OMISSIS] az Európai Unió Bírósága előtt előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének (EUMSZ 267. cikk) szükségességéről azzal kapcsolatban, hogy a 2014/24 irányelv 20. cikkének a nemzeti jogba történő átültetése lehetővé teszi-e az e rendelkezés szerinti fenntartott szerződések személyi hatályának korlátozását, amely annak alkalmazását az abban említett jogalanyok (védett műhelyek és gazdasági szereplők) meghatározott körére szűkíti le, annak ellenére, hogy a kizárt jogalanyok is teljesítik azt a követelményt, hogy az alkalmazottak 30%-a fogyatékossgal élő személy, és céljuk e személyek társadalmi és szakmai integrációja.”

ÖTÖDIK.— A felperes kérte az Európai Unió Bírósága előtt előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését a kérelemben foglaltak szerint [OMISSIS], valamint – összhangban a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmének jogalapjaival – a 2014/24/EU irányelv 20. cikke által szabályozott fenntartott szerződések hatályára és az azokkal kapcsolatos követelményekre vonatkozóan.

Ugyanezen eljárásban az alperes azt állította, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükségtelen, figyelemmel arra, hogy a 2014/24/EU irányelv megfogalmazása nem feltétlen, és hogy azt a megadott korlátok között és célokra figyelemmel ültették át a nemzeti jogba.

II. JOGI OKFEJTÉS

ELSŐ.— Az Európai Unió Bírósága által a C-72/14. sz. ügyben hozott, 2015. szeptember 9-i ítélet ([OMISSIS] ECLI:EU:C:2015:564) a következőket mondja ki:

„53. Az EUMSZ 267. cikk hatáskört biztosít a Bíróságnak előzetes döntés meghozatalára mind a Szerződések és az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak értelmezése, mind ezen aktusok érvényessége tekintetében. E cikk második bekezdése akként rendelkezik, hogy valamely nemzeti bíróság ilyen kérdéseket [eredeti 5. o.] terjeszthet a Bíróság elé, ha úgy

ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, harmadik bekezdése pedig azt, hogy a bíróság köteles a Bírósághoz fordulni, ha határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség (Melki és Abdeli ítélet, C-188/10 és C-189/10, EU:C:2010:363, 40. pont). [...].

55. A Bíróság pontosította, hogy amennyiben uniós jogi kérdés merül fel egy olyan bíróság előtt, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles eleget tenni azon kötelezettségének, hogy az ügyet a Bíróság elé terjessze, kivéve ha azt állapította meg, hogy a felmerült kérdés nem releváns, a szóban forgó uniós jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte, vagy az uniós jog helyes alkalmazása annyira nyilvánvaló, hogy az semmilyen ésszerű kétségnek nem enged teret. A Bíróság hozzáfűzte, hogy e helyzet fennállását az uniós jog jellemzőire, értelmezésének sajátos nehézségeire és az Unión belüli ítélkezési gyakorlat eltéréseinek kockázatára figyelemmel kell értékelni (Cilfit és társai ítélet, 283/81, EU:C:1982:335, 21. pont). [...].”

A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) a Bíróság előtti előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése tárgyában a közigazgatási kollégium által a közelmúltban, 2018. december 17-én hozott ítéletében a következőt állapította meg (ROJ: sts 4260/2018; rc 553/2018):

„[...] ha valamely nemzeti szabály és az uniós jog közötti esetleges ellentmondással kapcsolatban kérdés merül fel, a bíróság – még akkor is, ha nem végső fokon jár el – köteles megindokolni azokat az okokat, amelyek miatt nem lát ellentmondást a nemzeti szabály és a hivatkozott közösségi szabályozás között, és amely miatt nem szükséges az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztése, mivel az »acte clair« vagy »acte éclairé« doktrína alkalmazandó [...]”

Az imént előadott ítélkezési gyakorlatot alkalmazva az alábbiakban kifejtjük:

- a) Az eljárásban vita tárgyát képező kérdést.
- b) Az európai uniós szabály értelmezését és alkalmazását, mint a vita tárgyát képező kérdés megoldásának feltételét.
- c) Az alkalmazandó nemzeti jognak az uniós jog szabályaival való összeegyeztethetőségét érintő kétségeket.

MÁSODIK.— A jelen eljárásban megtámadott határozat jóváhagyta a gipuzkoai tartományi tanács ajánlatkérő szerveihez intézett, a fenntartott szerződésekre vonatkozó utasításokat, **[eredeti 6. o.]** amelyek szabályozását a 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 20. cikkéből a közbeszerzési szerződésekről szóló, 2017. november 8-i 9/2017. sz. törvény ültette át a spanyol jogba, konkrétan e törvény negyedik kiegészítő rendelkezése útján:

„(1) A Miniszterek Tanácsának vagy az autonóm közösségek és helyi hatóságok hatáskörrel rendelkező szervének határozata rögzíti– a 2013. november 29-i Ley

General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013 (1/2013. sz. királyi törvényerejű rendelet által jóváhagyott, a fogyatékkal élő személyek jogairól és társadalmi befogadásukról szóló általános törvény), valamint a Ley 44/2007 de empresas de inserción social (a társadalmi beilleszkedésről szóló, 44/2007. sz. törvény) által szabályozott – azon szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokat és munkaerő-piaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokat megillető, meghatározott közbeszerzési szerződések vagy szerződéses tételek odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárásokban való részvételhez fűződő jognak a fenntartott legalacsonyabb százalékát, amelyek eleget tesznek a szóban forgó szabályozásban rögzített, e minősítés elnyeréséhez szükséges feltételeknek, vagy e szerződéseknek a védett foglalkoztatási program keretében történő végrehajtására fenntartott legalacsonyabb százalékát, azzal a feltétellel, hogy a Különleges Foglalkoztató Központokban, a munkaerő-piaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokban vagy a védett foglalkoztatási programokban a fogyatékkal élő vagy a társadalmi kirekesztés kockázatának kitett alkalmazottak százaléka megfelel a rájuk irányadó szabályozásnak, de legalább 30%.

A Miniszterek Tanácsának vagy az autonóm közösségek és helyi hatóságok hatáskörrel rendelkező szervének a szóban forgó határozata rögzíti az előző bekezdésben foglalt teljesítésének biztosításához szükséges minimális feltételeket.

[OMISSIS][átmeneti eljárás, a jelen ügy szempontjából nem releváns]

2. Az ajánlati felhívásban hivatkozni kell erre a rendelkezésre.

[OMISSIS][gazdasági garanciák, a jelen ügy szempontjából nem releváns kérdés]”. [eredeti 7. o.]

A fent idézett rendelkezés a 2014/24/EU irányelv 20. cikke által szabályozott fenntartott szerződéseket alkalmazza a szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokra és az idézett jogszabályok által szabályozott, munkaerő-piaci beilleszkedést elősegítő vállalkozásokra, amely maga után vonja a felperes Szövetség által nemzeti szinten képviselt, (magán kezdeményezésű, nem szociális) Különleges Foglalkoztató Központok kizárását a szabályozás hatálya alól.

A jelen végzés tényállás címének 2. és 3. pontjában kifejtettek szerint vita tárgyát képezi, hogy összeegyeztethető-e a 2014/24/EU irányelv 20. cikkével a spanyol jog szóban forgó rendelkezése, amelyen a gipuzkoai tartományi tanács megtámadott határozata alapszik, amelynek következtében a jogvita megoldása az uniós jog e rendelkezésének értelmezésétől függ, figyelemmel arra, hogy a felperes állítása szerint azok a Különleges Foglalkoztató Központok, amelyek a közbeszerzési szerződésekről szóló, 9/2017. sz. törvény negyedik kiegészítő rendelkezése szerint nem minősülnek „szociális kezdeményezésű” szervezetnek,

eleget tesznek a 2014/24/EU irányelv 20. cikkében a fenntartott szerződések odaítéléséhez e rendelkezés által előírt követelményeknek és célkitűzésnek, a fenntartott szerződésekre vonatkozó szabályok hatálya alól a szóban forgó nemzeti jogi rendelkezés útján való kizárásuk nem egyeztethető össze a közösségi jog idézett rendelkezésével.

Következésképpen meg kell állapítani, hogy az imént hivatkozott nemzeti szabályozás a 2014/24/EU irányelv 20. cikke szerinti fenntartott szerződésekhez való hozzáférés szempontjából követelményeket és feltételeket támaszt-e, különösen ami a Különleges Foglalkoztató Központokat illeti, amelyek nem állnak összhangban az e rendelkezésben foglalt – a tagállamban nem létező – rendszerrel, és ez elkerülhetetlenül megköveteli az Európai Unió [Bírósága] általi értelmezésüket [OMISSIS].

A spanyol jogba a közbeszerzési szerződésekről szóló, 9/2017. sz. törvénnyel bevezetett, a szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központokra vonatkozó szabályozás a közbeszerzési eljárásban a szóban forgó fenntartott szerződésekhez való hozzáférés szempontjából ugyanis kiegészítő követelményeket támaszt, amelyek eltérnek a 2014/24/EU irányelv 20. cikkében felállított követelményektől, ahogyan az a két rendelkezést összevetve minden további nélkül megállapítható.

–A 2014/24/EU irányelv 20. cikke. Fenntartott szerződések

„(1) A tagállamok a közbeszerzési eljárásokban való részvétel jogát fenntarthatják védett műhelyek és olyan gazdasági szereplők számára, amelyek fő célja a fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű személyek társadalmi és szakmai integrációja, vagy úgy rendelkezhetnek, hogy a szerződéseket a védett munkahely-teremtési programok keretében kell teljesíteni, feltéve, hogy az ilyen műhelyek, gazdasági szereplők vagy programok alkalmazottainak legalább 30%-a **[eredeti 8. o.]** fogyatékossgal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállaló.

(2) Az eljárást megindító felhívásban hivatkozni kell erre a cikkre.”

–[A] 9/2017. sz. törvény tizennegyedik záró rendelkezése [OMISSIS] [meghatározza] a szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központok fogalmát, amelyekhez ugyanezen törvény, fent idézett negyedik kiegészítő rendelkezése hozzáfűzi a közbeszerzési szerződések fenntartását e központokat illetően:

„[...] szociális kezdeményezésűnek azok a Különleges Foglalkoztató Központnak minősülnek, amelyek megfelelnek [a 2013. november 29-i Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013 (1/2013. sz. királyi törvényerejű rendelet által jóváhagyott, a fogyatékossgal élő személyek jogairól és társadalmi befogadásukról szóló általános törvény) átdolgozott szövege 43. cikke] (1) és (2) bekezdésében rögzített követelményeknek [OMISSIS], közvetlenül vagy közvetve több mint 50 százalékban egy vagy több állami vagy magánjogi

szervezet alapításával vagy részvételével működnek, nonprofit jellegűek, vagy az alapító okiratuk rögzíti a szociális jellegüket, függetlenül attól, hogy egyesületek, alapítványok, köztestületek, szociális szövetkezetek vagy más szociális gazdasághoz tartozó jogalanyok, mint például azok, amelyeknek tulajdonosai az előzőekben jelzett gazdasági társaságok, függetlenül attól, hogy közvetlenül vagy közvetetten a kereskedelmi törvénykönyv 42. pontja szerinti ellenőrző társaságnak minősülnek-e, és feltéve, hogy az alapító okiratuk vagy alapszabályuk szerint minden esetben kötelező a teljes nyereségüket a fogyatékosággal élő személyek munkaerő-piaci lehetőségeinek bővítésére, és versenyképességük folyamatos fejlesztésére, valamint szociális gazdasági tevékenységükre fordítani, minden esetben lehetővé téve az elért nyereségnek ugyanezen különleges foglalkoztató központba vagy más, szociális kezdeményezésű különleges foglalkoztató központokba történő befektetését.”

HARMADIK.— Végül pedig a bíróságban kétségek merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a 2014/24/EU irányelv 20. cikkének a spanyol jogba történő átültetése, amelynek értelmezésétől a jelen bírósági eljárás kimenetele függ, megfelel-e a közösségi jog szóban forgó rendelkezése által szabályozott, fenntartott szerződésekre meghatározott személyi hatálynak a „szociális kezdeményezésű Különleges Foglalkoztató Központok” fogalmának szabályozása révén, ami azt eredményezi, hogy a szóban forgó fenntartás hatálya alól kizárják a felperes által képviseltekhez hasonló vállalkozásokat vagy gazdasági szereplőket, annak ellenére, hogy azok teljesítik az uniós jog korábban említett rendelkezésével összhangban azt a követelményt, hogy az alkalmazottaik legalább 30%-a fogyatékosággal élő személy, továbbá céljuk e személyek társadalmi és szakmai integrációja.

Ilyen módon és összhangban az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkének második bekezdésével [eredeti 9. o.]

ÜGY HATÁROZUNK,

hogy a következő, értelmezésre irányuló kérdést terjesztjük az Európai Unió Bírósága elé:

„Úgy kell-e értelmezni a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv 20. cikkét, hogy az e cikk szerinti fenntartás személyi hatálya nem korlátozható olyan módon, hogy a vállalkozások vagy gazdasági szereplők alapítására, jellegére és céljaira, tevékenységeire vagy beruházásaira vonatkozó, vagy más jellegű kiegészítő követelmények előírása révén kizárják e cikk alkalmazási köréből azokat a vállalkozásokat vagy gazdasági szereplőket, amelyek teljesítik azt a feltételt, hogy alkalmazottaik legalább 30%-a fogyatékosággal élő személy, és céljuk ezen személyek társadalmi és szakmai integrációja?”

[OMISSIS] [záró rendelkezések és aláírások]