

C-384/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. június 24.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Conseil d'État (Belgium)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. június 15.

Felperes:

Commune de Farciennes

Alperes:

Société wallonne du logement

1. A jogvita tárgya és az alapul szolgáló tények:

- 1 A Société de logement de service public Sambre et Biesme (a továbbiakban: SLSP Sambre et Biesme) korlátolt felelősségű kooperációs társaság, amelynek fő részvényesei a Commune de Farciennes (Farciennes település) és a Commune d'Aiseau-Presles (Aiseau-Presles település).
- 2 A lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságok hálózatához tartozik, amelyet a vallon kormány nevében eljáró Société wallonne du logement felügyel.
- 3 2015-ben az SLSP Sambre et Biesme és Farciennes település úgy döntöttek, hogy körülbelül 150 lakást magában foglaló ökonegyedet hoznak létre Farciennes-ben. E célra a felek előirányozták, hogy az Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Études Techniques et Économiques (a továbbiakban: IGRETEC vagy települési társulás) segítségét fogják igénybe venni.
- 4 Az IGRETEC közszolgálati feladatokat lát el több területen. Tanulmányokat készítő irodája és központi beszerző szerve lehetővé teszi számára többek között, hogy a közjogi vagy magánjogi partnerek számára segítséget nyújtson ipari vagy

lakóépületek, infrastruktúrák vagy általánosabban, bármely településfejlesztési és környezetvédelmi projekt megtervezésében és megvalósításában.

- 5 Az IGRETEC-nek, amelyet több település hozott létre korlátolt felelősségű kooperációs társaság formájában, a tagjai között jelenleg több mint 70 település, köztük Farciennes, és több mint 50 más hatóság szerepel.
- 6 Működését a gazdasági társaságokról szóló törvények szabályozzák. Létesítő okirata a szavazati jogok többségét, valamint a különböző irányító szervek vezetését a településeknek tartja fenn. A települési társulás szerveinek döntéseit a települési tagok szavazatának többségével hozzák.
- 7 Az IGRETEC törzstőkéjét öt kategóriába tartozó részesedések alkotják, amelyek közül elsősorban az A. részesedések a településeket (5 054 351 részesedés), a C. részesedések pedig az „egyéb közjogi tagokat” (17 126 részesedés) illetik meg. A releváns időpontban az igazgatótanács egyetlen tagja sem képviselt C. kategóriába tartozó tagokat. Az IGRETEC igazgatótanácsában egyébiránt részt vett Farciennes település képviselőtestületének egy tagja, aki egyúttal az SLSP Sambre et Biesme igazgatója is volt.
- 8 2015. október 29-én az SLSP Sambre et Biesme úgy határozott, hogy részesedést szerez az IGRETEC-ben annak érdekében, hogy – akár kisebbségi – tagként igénybe vehesse annak szolgáltatásait.
- 9 A Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme farciennes-i ökönegyed tervezése és megvalósítása során fennálló jogainak és kötelezettségeinek meghatározása érdekében keretmegállapodás-tervezet készült.
- 10 Ennek 1. cikke többek között szolgáltatásnyújtásra, építési beruházásra és építési beruházások fejlesztésére vonatkozó együttes beszerzésről rendelkezik, valamint arról, hogy Farciennes települést kijelölik arra, hogy a nevükben ajánlatkérő szervként járjon el és a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó minden döntést egyedül meghozzon.
- 11 A keretmegállapodás-tervezet „szolgáltatásnyújtásra, építési beruházásra és építési beruházás fejlesztésére irányuló beszerzések végrehajtásához, valamint a városrehabilitációs tervek megvalósításához nyújtott kivitelezéssegítés választása” című 5. cikke úgy rendelkezik, hogy „a felek megállapodnak, hogy Farciennes település – az IGRETEC-ben részes valamennyi fél között fennálló »in house« viszony keretében – az említett települési társulással [...] a kivitelezéssegítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó megállapodást köt”.
- 12 2017. február 9-én az SLSP Sambre et Biesme igazgatótanácsa úgy döntött egyrészt, hogy „jóváhagyja együttes beszerzésről szóló keretmegállapodásnak Farciennes településsel történő megkötését”, és másrészt, hogy „nem folytat le versenyeztetést az azbeszt felmérésére vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésre tárgyában”, amelynek az ajánlattételhez szükséges

különleges dokumentációját korábban jóváhagyta, „az [SLSP Sambre et Biesme] és az IGRETEC közötti in house viszonyra tekintettel”. Ezt az ajánlattételhez szükséges dokumentációt a farciennes-i ökönegyed projektje megvalósításának első szakaszaként írták le.

- 13 2017. február 10-én e két, 2017. február 9-i határozatot felülvizsgálat céljából a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságokat felügyelő Société wallonne du logement elé terjesztették azzal az indokkal, hogy az „in house” kivétel feltételei a jelen esetben a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságok és az IGRETEC közötti viszonyban nem állnak fenn, és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságok által az IGRETEC részére odaítélt megrendelések a közbeszerzési szerződések rendszerének hatálya alá tartoznak.
- 14 2017. február 25-én a Société wallonne du logement megsemmisítette az SLSP Sambre et Biesme határozatait amiatt, hogy azok közbeszerzési eljárás nélkül ítélték oda az IGRETEC-nek a műszaki segítségnyújtásról szóló szerződést (a keretmegállapodás 5. cikke) és az azbeszt felmérésére vonatkozó szolgáltatásokról szóló szerződést.
- 15 A Société wallonne du logement szerint észszerűen kétségbe vonható, hogy az SLSP Sambre et Biesme az IGRETEC felett meghatározó befolyást gyakorol, mivel közelebbről, az IGRETEC tőzstőkéjében csupán egyetlen részesedéssel rendelkezik, valamint *a contrario*, az IGRETEC létesítő okirata a településeknek biztosít túlsúlyt.
- 16 Farcienne településnek a keretmegállapodás 1. cikkében vezető ajánlatkérő szervként történő kijelölése nem elegendő ahhoz, hogy igazolja a szerződések IGRETEC részére a keretmegállapodásban részes különböző felek nevében történő közvetlen odaítélését, még ha Farcienne települést az IGRETEC-kel fennálló viszonyában egyedi alapon meg is illeti az „in house” kivétel. Együttes beszerzés keretében a különböző partnerek a megrendelés kialakítása szintjén együttműködnek, azonban a szokásos közbeszerzési eljárásokat minden partnernek tiszteletben kell tartania.
- 17 E megsemmisítésről szóló határozat képezi a jelen kereset tárgyát.

2. A szóban forgó 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

- 18 A 12. cikk a következőképpen rendelkezik:

„A közszférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések

(1) Az ajánlatkérő szervek által egy másik, a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó jogi személynek odaítélt közbeszerzési szerződés nem tartozik az ezen irányelv hatálya alá az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz [helyesen: az irányításhoz], amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol;

b) a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt [helyesen: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja [helyesen: irányítása] alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

[...]

Az ajánlatkérő szerv az első albekezdés a) pontja értelmében akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz [helyesen: irányításhoz] hasonló kontrollt [helyesen: irányítást] egy jogi személy felett, ha döntő [helyesen: meghatározó] befolyással rendelkezik a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. [...]

(2) [...]

(3) Azon ajánlatkérő szerv, amely nem gyakorol az (1) bekezdés szerinti kontrollt [helyesen: irányítást] a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó valamely jogi személy felett, ezen irányelv rendelkezéseinek az adott jogi személyre történő alkalmazása nélkül is odaítélhet közbeszerzési szerződést az említett jogi személynek az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén:

a) az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervekkel együtt olyan kontrollt [helyesen: irányítást] gyakorol az adott jogi személy felett, amely hasonló a saját szervezeti egységei felett gyakorolt kontrollhoz [helyesen: irányításhoz];

b) az érintett jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt [helyesen: az irányítást] gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő szerv által kontrollált [helyesen: irányított] más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

[...]

Az első albekezdés a) pontja alkalmazásában az ajánlatkérő szervek akkor gyakorolnak közös kontrollt valamely jogi személy felett az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén [helyesen: együttes irányítást valamely jogi személy felett, ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek]:

i. a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy döntéshozó szerveiben minden részt vevő ajánlatkérő szerv képviselteti magát. A képviselést ellátó egyes személyek képviselhetnek több vagy minden részt vevő ajánlatkérő szervet;

ii. az említett ajánlatkérő szervek képesek közösen döntő [helyesen: meghatározó] befolyást gyakorolni a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személy stratégiai céljaira és jelentős döntéseire; és

iii. a kontrollált [helyesen: az irányított] jogi személynek nincsenek olyan érdekeltségei, amelyek ellentétesek a kontrolláló [helyesen: az irányítást gyakorló] ajánlatkérő szervek érdekeltségeivel.

(4) Nem tartozik ezen irányelv hatálya alá a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szerv által kötött szerződés az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén [helyesen: ha az alábbi feltételek együttesen teljesülnek]:

a) a szerződés 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;

b) az együttműködés megvalósítását kizárólag a közérdekekkel kapcsolatos megfontolások vezérik; és

c) a részt vevő ajánlatkérő szervek az együttműködés által érintett tevékenységeknek kevesebb mint 20%-át végzik a nyílt piacon.”

3. A felek álláspontja:

A. Farciennes település

19 Farciennes település mindenekelőtt megjegyzi, hogy a 2014/24 irányelvet legkésőbb 2016. április 18-ig kellett átültetni, valamint hogy a belga jogalkotó ezt az irányelvet egy 2016. június 17-i törvénnyel ültette át, amely a jelen kereset benyújtásának időpontjában még mindig nem lépett hatályba. Emlékeztet arra, hogy valamely irányelv feltételhez nem kötött és kellően pontos rendelkezései közvetlen hatállyal bírnak, amennyiben azokat az előírt határidőn belül nem ültették át.

20 Farciennes település azt állítja, hogy az *in house* kivétel alkalmazási feltételei a jelen esetben mind Farciennes település és az IGRETEC, mind pedig az IGRETEC és az SLSP Sambre et Biesme közötti viszonyban teljesülnek.

Első jogalap: az „in house együttes” irányítás

21 Farciennes település emlékeztet arra, „hogy az ajánlatkérők akkor gyakorolhatnak hasonló ellenőrzést a nyertes ajánlattévő társaság felett, ha az alapokmányban meghatározott helyzetük alapján együttes befolyást gyakorolhatnak az említett társaság fontos döntéseinek meghozatalára és a stratégiai céljaira. Mindenesetre, [a társaság] nem lehet a többségi részesedéssel rendelkező közjogi jogalany

- kizárólagos ellenőrzése alatt” (Cruz Villalón főtanácsnok Econord egyesített ügyekre vonatkozó indítványa, C-182/11 és C-183/11, EU:C:2012:494, 48. pont).
- 22 Emlékeztet továbbá arra, hogy „[f]ontos, hogy a koncesszor felett gyakorolt ellenőrzés tényleges legyen, azonban nem szükséges, hogy azt a közjogi hatóság egyedül gyakorolja” (2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 46. pont).
 - 23 Jelzi, hogy az SLSP Sambre et Biesme részesedéssel rendelkezik az IGRETEC törzstőkéjében, ez a részesedés nem tisztán formális vagy szimbolikus, azt nem a „közbeszerzési szabályok alóli kikerülés” érdekében szerezték, és az nem akadályozza az úgynevezett hasonló ellenőrzés feltételének fennállását.
 - 24 Továbbra is a 2008. november 13-i Coditel Brabant ítéletre (C-324/07, EU:C:2008:621) hivatkozva úgy véli, hogy nem a társaság tőkéjében fennálló részesedések száma vagy az ilyen hatóság részesedése által képviselt százalékos arány a meghatározó szempont, mivel a Bíróság már elfogadta, hogy bizonyos körülmények között a hatóság által gyakorolt ellenőrzésre vonatkozó feltétel teljesülhet akkor is, ha az ilyen hatóság a közcivilizáció tőkéjének csupán 0,25%-ával rendelkezik. Azt állítja, hogy az SLSP-nek „meghatározó befolyást indokoló, túlzott mértékű jogosultságokkal” sem kell rendelkeznie, továbbá nem a tőkében fennálló hányad a döntő, hanem a hasonló ellenőrzés szempontjának értékelése során a jogszabályi rendelkezéseknek és az adott ügy releváns körülményeinek az összességét kell figyelembe venni.
 - 25 Hozzáteszi, hogy egyetlen részesedés elegendő, és az SLSP-nek nem feltétlenül kell befektetési – tehát a részesedések számához kapcsolódó pénzügyi eredménnyel kapcsolatos – céllal részesedést szereznie.
 - 26 Megismétli, hogy nincs jelentősége annak, hogy az SLSP csupán szimbolikus, véleménye szerint a közgyűlésben szavazati jogot biztosító részesedések 0,0000000197%-át kitevő részesedéssel rendelkezik az IGRETEC-ben. „A tőke egy részének tulajdonlására vonatkozó feltétel ugyanis nem alkothatja az e cél elérésére irányuló egyetlen eszközt, mivel az ahhoz hasonló ellenőrzés, mint amelyet valamely ajánlatkérő hatóság gyakorol saját szervei felett, a tőkeszempontú megközelítéstől eltérő módon is megmutatkozhat” (2020. június 18-i Porin kaupunki ítélet, C-328/19, EU:C:2020:483, 68. pont).
 - 27 Azt állítja, hogy a hasonló ellenőrzést valamennyi hatóság együttesen gyakorolja a települési társulás szervei felett, és hogy a „települések túlsúlya”, amely az IGRETEC létesítő okiratában szerepel, nem csupán a településeket ruházza fel a települési társulás ellenőrzésére vonatkozó joggal. Pontosítja, hogy az IGRETEC létesítő okirata azt mutatja, hogy a településektől eltérő közjogi tagok meghatározó befolyást tudnak gyakorolni a települési társulás stratégiai céljaira és jelentős döntéseire (a településektől eltérő tagoknak biztosított C. részesedések szavazati jogot biztosítanak a közgyűlésben, és minden tagi kategória külön

ülésezik, hogy a javaslatára kiosztandó megbízások számának megfelelő számú igazgatójelöltet jelöljön ki).

- 28 Megjegyzi, hogy a Coditel Brabant ügyben fennálló helyzethez hasonlóan ez a túlsúly nem jelenti azt, hogy az IGRETEC ennél fogva olyan „önálló mozgástérrel” rendelkezne, amely kizárná, hogy az SLSP a saját szolgálatai felett gyakorolthoz hasonló ellenőrzést gyakoroljon felette, és a Bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy a BRUTÉLÉ települési társulást településközi kooperációs társaság formájában hozták létre (az IGRETEC esetében is ez a helyzet), hogy annak nem volt kereskedelmi jellege, valamint hogy létesítő okirata községi érdekű feladatok megvalósítására irányult, és a hozzá csatlakozott közzjogi hatóságok érdekein kívül semmiféle más érdeket nem képviselt. A Bíróság azt is pontosította, hogy nem követelhető meg, hogy az ellenőrzést egyetlen közzjogi hatóság gyakorolja, mivel ez a versenyeztetési kötelezettség előírásával volna egyenértékű a legtöbb esetben, amikor a közzjogi hatóság olyan más közzjogi hatóságokból álló csoporthoz kívánna csatlakozni, mint amilyen a településközi kooperációs társaság, és az ilyen eredmény nem állna összhangban a közbeszerzésekre vonatkozó uniós szabályrendszerrel, elfogadott ugyanis, hogy a közzjogi hatóság közzfeladatait saját közzigazgatási, műszaki és egyéb eszközeivel is végrehajthatja, anélkül hogy köteles lenne igénybe venni a szolgálataihoz nem tartozó, külső jogalanyokat, és a közzjogi jogalanyok ezt, a közzszolgáltatási feladataik saját eszközökkel való végrehajtására vonatkozó lehetőségüket más közzjogi hatóságokkal együttműködve is megvalósíthatják.
- 29 Jelzi, hogy az SLSP és az IGRETEC közötti *in house* viszony nem arra irányul, hogy kikerüljenek a közbeszerzési szabályok hatálya alól, hiszen maga a megállapodás tárgya a farciennes-i ökönegyed kialakítási munkálatainak tervezése és megvalósítása keretében együttes beszerzések lefolytatásáról való döntés. Az IGRETEC igénybevételeként kifejezetten az a célja, hogy a települési társulás feladataira figyelemmel e beszerzések megvalósításához nyújtott kivitelezésségítést biztosítson, és semmi nem indokolja, hogy az SLSP egy ilyen – szándéka szerint tisztán közzjogi jellegű – együttműködés biztosítása érdekében köteles legyen „nyitni a piac felé”.
- 30 Úgy véli továbbá, hogy a településeknek a települési társulások szerveiben fennálló túlsúlyából nem következik, hogy az SLSP-hez hasonló más közzjogi tagok tisztán kisebbségi tagok lennének, amelyek nem rendelkeznek meghatározó befolyással a települési társulások stratégiai céljaira és jelentős döntéseire. A Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozik, és azt állítja, hogy a hasonló ellenőrzés feltételének fennállásához nem szükséges, hogy a szervezet irányító szerveiben minden ajánlatkérő szerv legalább egy igazgatóval rendelkezzen. Véleménye szerint az IGRETEC létesítő okiratának rendelkezései lehetővé teszik annak vizsgálatát, hogy az IGRETEC-ben részes valamennyi ajánlatkérő szerv általi együttes ellenőrzésről van szó, és hogy az ellenőrzést nem csupán a többségi részvényesek, vagyis a települések gyakorolják. E tekintetben megismétli, hogy az IGRETEC létesítő okirata és az SLSP Sambre et Biesme – amelynek fő részvényesei az IGRETEC-hez szintén csatlakozott Farciennes és Aiseau-Presles

település – struktúrája egyaránt azt mutatja, hogy fennállnak az *in house* kivétel feltételei, és amennyiben a Conseil d'État (államtanács, Belgium) nem fogadná el ezt az értelmezést, előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell a Bíróság elé terjeszteni.

- 31 Véleménye szerint az *in house* viszony megállapításához nem követelhető meg, hogy az SLSP az IGRETEC igazgatótanácsában legalább egy igazgatóval rendelkezzen, illetve az sem, hogy az IGRETEC szerveiben túlsúlyban lévő tagi kategóriához tartozzon. Véleménye szerint ilyen követelmények nem következnek sem a Bíróság ítélezési gyakorlatából, sem a 2014/24 irányelv 12. cikkéből. Emlékeztet az „Econord ítélet alapjául szolgáló ügy igen sajátos körülményeire” (az ajánlatkérő szerv szinte 100%-os részesedéssel rendelkezett az ellenőrzött szervben), és azt állítja, hogy a kisebbségi részesedés nem ellentétes az együttes ellenőrzés fogalmával. A hasonló együttes ellenőrzés keretében az *in house* viszony megállapításához véleménye szerint elegendő azt megállapítani, hogy minden ajánlatkérő szerv „részesedik” az említett szervezet tőkéjében és „rész vesz” irányító szerveiben, ami kizárólag a kisebbségi részvényesek számára azt jelenti, hogy „ténylegesen részt vehessenek” a vizsgált szervezet ellenőrzésében, anélkül azonban, hogy az irányító szervben igazgatóval rendelkezzenek.
- 32 Megjegyzi, hogy az IGRETEC-en belül nincs olyan ajánlatkérő szerv, amely a többi ajánlatkérő szerv taghoz képest többséggel rendelkezne, és módjában állna egyedül gyakorolni az ellenőrzést. Kifejti, hogy megindokolta, hogy a jelen esetben az IGRETEC felett az IGRETEC tagjait alkotó valamennyi hatóság általi együttes ellenőrzés állt fenn, hogy figyelembe kell venni a Code de la démocratie locale et de la décentralisation (a helyi demokrácia és a decentralizáció kódexe) követelményeit, mivel az előírja, hogy a települési társulásokon belül a települések túlsúlyban vannak, e túlsúly ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a települési társulások „önálló mozgástérrel” rendelkezzenek, amely kizárná, hogy az SLSP-hez hasonló más hatóságok a saját szervezeti egységeik feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakoroljanak felette, és nem jelenti azt sem, hogy a települési társulások, amelyek nem kereskedelmi jellegűek, a hozzájuk csatlakozott hatóságok érdekein kívül más érdekeket képviselnének. E tekintetben emlékeztet arra, hogy az SLSP Sambre et Biesme két fő részvényese Farciennes település és Aiseau-Presles település, amelyek az IGRETEC-hez csatlakozott települések is, mivel a lakásépítéssel foglalkozó társaság valamilyen módon azon feladatok kivételét jelenti, amelyeket a településeknek a köztulajdonban álló lakásokat illetően el kell látniuk.
- 33 Megjegyzi, hogy a Coditel Brabant ítéletben a Bíróság sem azt állapította meg, hogy a hasonló ellenőrzés feltétele azért teljesül, mivel a települési társulás tagját alkotó minden település delegált egy személyt az irányító szervekbe, ami biztosította, hogy uralják e szerveket, hanem az ítélet azt mondta ki, hogy elegendő, hogy a szóban forgó települési társulás igazgatótanácsa „a csatlakozott községek képviselőiből áll, akiket a közgyűlés nevez ki”, amelyet szintén „a [csatlakozott] községek képviselői” alkotnak.

- 34 Amennyiben a Conseil d'État (államtanács) nem értene egyet az elemzésével, Farciennes település azt javasolja, hogy terjesszen kérdést a Bíróság elé különösen az együttes irányítás fogalmára vonatkozóan.
- 35 Farciennes település emlékeztet arra, hogy képviselőtestületének egy tagja egyidejűleg az IGRETEC igazgatótanácsában és az SLSP Sambre et Biesme igazgatótanácsában is igazgató volt. Hangsúlyozza, hogy az ügy konkrét körülményeit kell figyelembe venni, és megismétli, hogy a szimbolikus részesedés indokolt, mivel az SLSP célja nem az, hogy pénzügyi befektetést eszközölgjön, hanem az, hogy a települési társulás közös szolgáltatásait és szerkezetét igénybe vegye. Hangsúlyozza, hogy a helyi demokrácia és a decentralizáció kódexe korlátozza a települési társulások igazgatóinak számát, és úgy véli, hogy az Econord ítéletben foglalt útmutatások annak kimondására szorítkoznak, hogy nem lehet többségi részesedéssel rendelkező tag, amely mindenkire rákényszeríti a saját nézőpontját, amiről a jelen ügyben nincs is szó. Azt állítja, hogy a jelen ügyben a hasonló irányítás gyakorlása Farciennes településen keresztül történik, amely egyszerre részvényese az IGRETEC-nek és az SLSP Sambre et Biesme-nek, és e két szervezet igazgatótanácsában igazgatóval rendelkezik.

Második jogalap: az „in house együttműködés”

- 36 Farciennes település másodlagosan arra hivatkozik, hogy együttes irányítás hiányában az irányelv 12. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi az ajánlatkérő hatóságok közötti horizontális együttműködést. Azt állítja, hogy az SLSP Sambre et Biesme, Farciennes település és az IGRETEC közötti együttműködés az ajánlatkérő szervek közötti ilyen együttműködés keretébe illeszkedik, mivel a település és az SLSP számára az ökonegyedre vonatkozó közös projektjük megvalósításáról, az IGRETEC számára pedig a feladatainak valamennyi tagja javára történő ellátásáról van szó. Véleménye szerint tehát valamennyi fél számára közös célkitűzésekre irányuló megállapodásról van szó. Hozzáteszi, hogy kizárólag közérdekről van szó, miközben az IGRETEC az együttműködés által érintett tevékenységeknek kevesebb mint 20%-át végzi a nyílt piacon.
- 37 Farciennes település előadja, hogy az irányelv 12. cikkének (4) bekezdése a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából ellátott feladatok együttes teljesítését irányozza elő, noha az ellátott feladatok elkülönülnek egymástól, hogy az előirányzott közszolgáltatási feladatok tehát nem közös feladatok, és az ellenérdekű fél téved, amikor azt állítja, hogy a szóban forgó rendelkezés megköveteli, hogy a szerződés tárgyát közszolgáltatásoknak együttműködés keretében, közösen történő nyújtása kell, hogy képezze. Ami azt a körülményt illeti, hogy a 12. cikk (4) bekezdése a kizárólag két vagy több ajánlatkérő szerv által kötött „szerződésre” vonatkozik, emlékeztet arra, hogy az irányelv 2. cikke szerint a „közbeszerzési szerződés” fogalma úgy értendő, mint egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya építési beruházás kivitelezése, áru szállítása vagy szolgáltatás nyújtása. Véleménye szerint az együttes beszerzésről szóló keretmegállapodás ilyen együttműködést foglal magában, mivel annak

esetében olyan szerződésről van szó, amely hozzájárul az új ökönegyed kialakításához, amely az SLSP Sambre et Biesme részéről új lakások építését feltételezi, míg Farciennes település pedig új, magántulajdonba kerülő lakások építését tervezi. Hangsúlyozza, hogy a megállapodás tárgya a feleknek a farciennes-i ökönegyed kialakítási munkáinak tervezése és megvalósítása során fennálló jogainak és kötelezettségeinek meghatározása, amely ökönegyedhez kapcsolódóan együttes beszerzéseket fognak folytatni, hogy a megállapodás rendelkezései szabályozzák ezen együttműködési módokat és a felek ezen együttműködés keretében fennálló feladatait, valamint hogy az együttműködés egyik elemét az alkotja, hogy Farciennes település a megállapodás 5. cikke szerint – az IGRETEC-ben részes valamennyi fél között fennálló *in house* viszony keretében – a kivitelezésségítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó megállapodást köt az említett települési társulással. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az ily módon az IGRETEC-re bízott feladat tehát az irányelv 12. cikke (4) bekezdésének a) pontjában foglaltaknak megfelelően az SLSP Sambre et Biesme és Farciennes település közötti együttműködést valósít meg. Hozzáteszi, hogy az IGRETEC vonatkozásában szintén egy, az SLSP Sambre et Biesme-vel és Farciennes településsel, a települési társulás két tagjával való együttműködésről van szó, és hogy az IGRETEC feladatai között többek között szerepelnek tanulmányokat készítő és irányítási irodai feladatok. Véleménye szerint megdöbbentő azt állítani, hogy az IGRETEC nem közszolgáltatási feladatokat lát el, mivel tisztán települési társulásról van szó, amely kizárólag települési érdekű feladatokat lát el, továbbá hogy nyilvánvalóan nem állapítható meg, hogy amiatt, hogy az ökönegyed kialakítása nem szerepel az IGRETEC létesítő okiratában foglalt célok között, a szerződés nem felel meg a horizontális együttműködés feltételeinek. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az ellenérdekű fél tévesen értelmezi az irányelv 12. cikkének (4) bekezdésében foglalt feltételek tartalmát és hatályát.

- 38 Farciennes település azt állítja, hogy a jelen ügy körülményei az együttműködésnek a 2014/24 irányelv 12. cikke (4) bekezdésében említett és az Európai Unió Bírósága által a 2020. június 4-i Remondis ítéletben (C-429/19, EU:C:2020:436, 32–34. pont) pontosított fogalma alá tartoznak; ebben az ítéletben a Bíróság jelezte, hogy „a közszférába tartozó szervezetek közötti együttműködés fennállása az ezen együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján alapul, és megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék az erőfeszítéseiket a közszolgáltatások nyújtása érdekében”, ami kizárja a költségek pusztá megtérítését, azonban „jellegénél fogva rendelkezik egy együttműködési dimenzióval”, és azt feltételezi, hogy „a közszférába tartozó azon szervezetek, amelyek ilyen megállapodás megkötését tervezik, közösen határozzák meg szükségleteiket és az azokat érintő megoldásokat”.
- 39 Kifejti, hogy a jelen esetben fennállt a „felek közötti együttműködési fellépés”, mivel:
- Farciennes település és az IGRETEC között *in house* viszony áll fenn;

- Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme egy ökönegyed, valamint (a társadalmi sokféleségre mint célra tekintettel) körülbelül 150, magán- és köztulajdonban álló lakást magában foglaló lakónegyed kialakítására irányuló közös projektet folytatnak, és e lakások céljára a település és az SLSP egyesítik eszközeiket (köztük az SLSP által kapott támogatást);
 - Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme az IGRETEC tagjai a „tanulmányokat készítő és irányítási iroda és központi beszerző szerv” ágazatban, és ezen okból döntöttek úgy, hogy együttműködnek az IGRETEC-kel;
 - az együttes beszerzésről szóló keretmegállapodás tanúsítja a település, az SLSP Sambre et Biesme és az IGRETEC közötti ezen együttműködést, és az nem korlátozódik arra, hogy az SLSP díjat fizet az IGRETEC-nek, azzal, hogy a felek ezen együttműködés keretében állapodtak meg arról, hogy – mivel Farciennes település és az IGRETEC között mindenestre *in house* viszony áll fenn – Farciennes település a kivitelezésségítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó megállapodást köt az IGRETEC-kel.
- 40 Farciennes település úgy ítéli meg, hogy a jelen esetben teljesülnek az irányelv 12. cikke (4) bekezdésének feltételei, és ez a rendelkezés ezenkívül nem írja elő, hogy az ajánlatkérő szervek részéről a „közszolgáltatások közös nyújtásáról” kell, hogy szó legyen, hogy az érintett ajánlatkérő szervek számára tilos lenne magánszemélyek részére projekteket megvalósítani, vagy hogy az együttműködésben részes felek tevékenységi körében szerepelnie kellene az együttműködés tárgyát képező konkrét projektnek. Hozzáteszi, hogy az itt előírányzott együttműködés kizárólag hatóságok részére történő szolgáltatásnyújtásra vonatkozik, és hogy a megállapodás keretében az IGRETEC is közszolgáltatási feladatokat lát el, közszolgáltatásokat nyújt – a települési társuláshoz pontosan e közszolgáltatási feladatok megvalósítása érdekében csatlakozott – két tagja számára.
- 41 Amennyiben a Conseil d'État (államtanács) úgy döntene, hogy nem fogadja el ezt az elemzést, Farciennes település azt javasolja, hogy terjesszen kérdést a Bíróság elé.

B. A Société wallonne du logement

Első jogalap: az „in house együttes” irányítás

- 42 A Société wallonne du logement mindenekelőtt megjegyzi, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése, amelyre az SLSP Sambre et Biesme hivatkozik, nem rendelkezik közvetlen hatállyal. Emlékeztet arra, hogy csupán azok a rendelkezések rendelkezhetnek közvetlen hatállyal, amelyek magatartási szabályt állapítanak meg, és ennél fogva alanyi jogokat biztosítanak a magánszemélyek számára, míg a 2014/24 irányelv fent hivatkozott rendelkezése

nem tesz eleget e követelménynek, mivel nem ír elő az államot terhelő, magatartás tanúsítására vagy tartózkodásra irányuló, valamely gazdasági szereplő javára szolgáló kötelezettséget. Úgy ítéli meg, hogy e rendelkezés épp ellenkezőleg, pusztán lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén valamely szerződés tárgyában ne folytassanak le versenyeztetést. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az SLSP Sambre et Biesme nem hivatkozhat e rendelkezésre annak érdekében, hogy igazolja a verseny elvének a jelen esetben történő figyelmen kívül hagyását. Amennyiben a Conseil d'État (államtanács) nem ért egyet az álláspontjával, azt javasolja, hogy intézzen kérdést a Bírósághoz e rendelkezés közvetlen hatályáról.

- 43 Ezt követően jelzi, hogy véleménye szerint a jelen esetben az egyrészről az SLSP Sambre et Biesme és másrészről az IGRETEC közötti „együttes in house” viszony feltételei mennyiben nem teljesülnek.
- 44 Emlékeztet arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint két jogilag elkülönült személy között fennálló szerződéses jogviszony akkor minősíthető „in house” viszonyoknak, ha a valamely terméket vagy szolgáltatást megrendelő személy az azt szolgáltató személy felett hasonló ellenőrzést gyakorol, mint a saját szervezeti egységei felett, és ez utóbbi személy tevékenységeinek lényegi részét azon hatóság vagy hatóságok javára végzi, amely vagy amelyek alkotják.
- 45 Kifejti, hogy a megrendelő szervezetnek ajánlatkérő szervnek kell lennie, és olyan ellenőrzést kell gyakorolnia, amely lehetővé teszi az említett szervezet „döntéseinek befolyásolását[, továbbá] [o]lyan [meghatározó] befolyásnak kell fennállnia, amely kiterjed mind a stratégiai célokra, mind [a] fontos döntése[k]re” (2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 28. pont), amely folytán a hasonló ellenőrzés többet jelent, mint pusztán meghatározó befolyást, mivel a szervezet feletti olyan ellenőrzést feltételez, amely a stratégiai döntésekre és az egyedi irányítási döntésekre egyaránt kiterjed. Hozzáteszi, hogy a gyakorolt ellenőrzés intenzitását átfogóan, az érintett szervezet irányításának és struktúráinak összességére tekintettel kell értékelni, nem pedig valamely közbeszerzési eljárásban tanúsított konkrét magatartásához képest (lásd: 2008. július 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-371/05, nem tették közzé, EU:C:2008:410).
- 46 Megjegyzi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, noha már nem szükséges, hogy minden szervezet egyénileg az ellenőrzött szervezettel szemben ugyanolyan meghatározó befolyással rendelkezzen, mint a tevékenység önálló és belső megszervezése esetén, továbbá az sem, hogy a hatóság többségi részesedéssel rendelkezzen, amely folytán az ellenőrzés gyakorolható együttesen, ennek különösen az a feltétele, hogy az ellenőrzött szervezetre átruházott közszolgáltatási feladatok mindennapos szervezésében ne álljon fel az érdekek közötti eltérés, hogy az említett szervezet céljait ne követhesse a részvényeseitől függetlenül, és hogy következképpen ne rendelkezzen piaci feladatokkal. Hangsúlyozza, hogy a Bíróság újabban, a 2012. november 29-i Econord ítéletben (C-182/11 és C-183/11, EU:C:2012:758, 31. pont) „in house együttes” ellenőrzés

esetén finomította a hasonló ellenőrzés feltételeit, pontosítva, hogy az ajánlatkérő szervek mindegyikének részesednie kell az ajánlattevő szervezet tőkéjében, és egyúttal részt kell vennie annak irányító szerveiben, valamint hogy az ez utóbbi felett gyakorolt ellenőrzés nem alapulhat kizárólag az érintett jogalany tőkéjében többségi részesedéssel rendelkező közjogi hatóság ellenőrzési jogkörén, mivel „az ajánlatkérőnek a közös befolyás alatt álló nyertes ajánlattevőn belül fennálló olyan pozíciója, amely nem biztosítja számára az ezen ajánlattevő feletti ellenőrzésben való részvétel minimális lehetőségét, a közbeszerzési szerződésekre vagy a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó uniós jogszabályok alkalmazásának a megkerüléséhez vezetne, mivel az ilyen ajánlattevőben vagy az ennek irányítását biztosító közös jogalanyban való tisztán formális részvétel felmentené ezen ajánlatkérőt azon kötelezettsége alól, hogy az uniós szabályok szerint közbeszerzési eljárást indítson, holott ezen ajánlatkérő a szóban forgó ajánlattevő feletti »hasonló ellenőrzés« gyakorlásában semmiképpen nem vesz részt”. Megjegyzi, hogy ebben az ügyben a Bíróság annak meghatározására kérte fel a Consiglio di Statót (államtanács, Olaszország), hogy az ajánlatkérő szervek által kötött részvényesi megállapodás olyan jellegű-e, amely lehetővé teszi azok számára, hogy ténylegesen részt vegyenek az ajánlattevő szervezet ellenőrzésében (32. pont), mivel minden ajánlatkérő szerv csupán egyetlen részvénnyel rendelkezett e szervezetben. A Société wallonne du logement kifejti, hogy a Bíróság ezzel a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályozásnak egy közös jogalanyban való tisztán formális részvétel révén történő megkerülését kívánta elkerülni, és megerősítette korábbi ítélezési gyakorlatát, amely az ajánlatkérő szerveknek a tőkében való kisebbségi részesedése ellenére az ajánlattevő szervezet feletti tényleges strukturális és funkcionális ellenőrzési jogkört követel meg.

- 47 Megállapítja, hogy az SLSP Sambre et Biesme igazgatótanácsa 2015. október 29-i, az IGRETEC-ben való részesedésszerzésre vonatkozó döntésének az volt az egyetlen célja, hogy elkerüljék a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályozás alkalmazását, valamint hogy, noha a több ajánlatkérő szerv közös befolyása alatt álló szervezet igénybevétele főszabály szerint nem zárja ki az „in house” kivétel alkalmazását, ennek az a feltétele, hogy az említett szervezetet igénybe vevő ajánlatkérő szerv e szervezet felett tényleges strukturális és funkcionális ellenőrzést gyakoroljon, ami az ajánlattevő szervezet tőkéjében és irányító szerveiben való részvételt feltételez, valamint azt, hogy ez az ellenőrzés alkalmas legyen arra, hogy az ajánlattevő szervezet stratégiai céljaira és jelentős döntéseire meghatározó befolyást gyakoroljon.
- 48 Pontosítja továbbá, hogy az IGRETEC-ben fennálló részesedések számára tekintettel az – IGRETEC törzstőkéjében csupán egyetlen részesedéssel rendelkező – SLSP Sambre et Biesme részesedése teljességgel szimbolikus, mivel számításai szerint a közgyűlésben szavazati jogot biztosító részesedéseknek (az A., C. és P. kategóriába tartozó tagok) csupán 0,000000197%-át teszi ki. Megjegyzi továbbá, hogy az SLSP Sambre et Biesme nem rendelkezik igazgatóval az IGRETEC igazgatótanácsában, miközben az IGRETEC szerveinek irányításában a települések (az A. kategóriába tartozó tagok) vannak túlsúlyban.

Véleménye szerint, mivel az IGRETEC létesítő okirata úgy rendelkezik, hogy az A. kategóriába tartozó tagok (települések) többséggel rendelkeznek az igazgatótanácsban, jogaik megakadályozzák, hogy a más kategóriákba tartozó tagok, köztük az SLSP Sambre et Biesme ténylegesen részt vegyenek az IGRETEC strukturális és funkcionális irányításában, és meghatározó befolyást gyakoroljanak a stratégiai céljaira és jelentős döntéseire.

- 49 A Société wallonne du logement emlékeztet arra, hogy az „in house” kivételt szigorúan kell értelmezni, és hogy a bizonyítási teher arra hárul, aki arra hivatkozik. Megjegyzi, hogy a hasonló együttes irányítás igazolásához az ajánlattevő szervezet döntéshozó szerveiben valamennyi ajánlatkérő szervnek képviseltetnie kell magát, miközben az SLSP Sambre et Biesme nem képviselteti magát az IGRETEC igazgatótanácsában. Hozzáteszi, hogy Farciennes település képviselőtestületének az igazgatótanácsban részt vevő tagja csupán Farciennes település, és nem az SLSP Sambre et Biesme képviselőjeként jár el. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az „in house együttes” irányításhoz szükséges feltétel nem áll fenn.

Második jogalap: az „in house együttműködés”

- 50 A Société wallonne du logement mindenekelőtt vitatja, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése közvetlen hatállyal rendelkezne, amely rendelkezés az „ajánlatkérő szervek közötti horizontális, nem intézményesített együttműködésre” vonatkozik, mivel nem biztosít alanyi jogokat valamely gazdasági szereplő számára, hiszen nem ír elő az államot terhelő, magatartás tanúsítására vagy tartózkodásra irányuló kötelezettséget.
- 51 Kifejti továbbá, hogy Farciennes település nem bizonyítja, hogy a jelen esetben teljesülne az e rendelkezésben foglalt három együttes feltétel, tudniillik az, hogy 1. a szerződés 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, 2. az együttműködés megvalósítását kizárólag a közérdekkel kapcsolatos megfontolások vezérlik, és 3. a részt vevő ajánlatkérő szervek az együttműködés által érintett tevékenységeknek kevesebb mint 20%-át végzik a nyílt piacon.
- 52 Azt állítja, hogy az SLSP Sambre et Biesme, Farciennes település és az IGRETEC között létrejött szerződés nem minősül az ajánlatkérő szervek által kizárólag az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából kötött szerződésnek. Hangsúlyozza, hogy a szóban forgó szerződés tárgyát a tanulmányokat készítő iroda szolgáltatásai képezik, amelyeket Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme bízott az IGRETEC-re, és amelyek az előbbieik ellenőrzése mellett kerülnek megvalósításra, valamint hogy az említett szerződés tárgya ennél fogva nem az, hogy lehetővé tegye a szerződő felek számára, hogy együttműködés keretében, közösen biztosítsanak közszolgáltatásokat. Megjegyzi továbbá, hogy az IGRETEC a projektek tervezésére, kivitelezésére és megvalósítására szakosodott

tanulmányi iroda ilyen szolgáltatásait mind közjogi, mind magánjogi partnerek részére nyújtja, amely folytán az IGRETEC nem közszolgáltatási feladatokat lát el.

- 53 Pontosítja, hogy ami még fontosabb, az SLSP Sambre et Biesme és Farcienes település – ökönegyed megvalósítására irányuló – célkitűzései nyilvánvalóan különböznek az IGRETEC tevékenységi körétől.

Ebből azt a következtetést vonja le, hogy az SLSP Sambre et Biesme, Farcienes település és az IGRETEC között létrejött szerződés nem felel meg a horizontális együttműködés feltételeinek. Véleménye szerint az IGRETEC egyszerű díjazás ellenében eljáró szolgáltatóként lép fel, anélkül hogy a három szervezet között a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett „valódi együttműködés” állna fenn.

- 54 Amennyiben a Conseil d'État (államtanács) nem ért egyet az álláspontjával, Farcienes település szerint erre vonatkozóan kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni.

4. A Conseil d'État (államtanács) értékelése:

A. Az első jogalap: az „in house együttes” irányítás

- 55 Az a körülmény, hogy valamely megállapodásban részes két fél maga is hatóság, nem zárja ki a közbeszerzésre vonatkozó szabályok alkalmazását (1999. november 18-i Teckal ítélet, C-107/98, EU:C:1999:562, 50. és 51. pont; a 2014/24 irányelv (31) preambulumbekzdése). Az „in house” viszony az e szabályok alkalmazása alóli kivételt jelent. Az arra való hivatkozás tekintetében megállapított feltételeket ennél fogva szigorúan kell értelmezni, és az arra hivatkozó félnek kell bizonyítani, hogy e feltételek fennállnak (2005. október 13-i Parking Brixen ítélet, C-458/03, EU:C:2005:605, 63. pont; 2014. május 8-i Datenlotsen Informationssysteme ítélet, C-15/13, EU:C:2014:303, 23. pont).

- 56 „Együttes in house” viszony esetén valamely szervezet több ajánlatkérő szerv tulajdonában áll, és az ajánlatkérő szervek e szervezet felett „együttesen” a saját szervezeti egységeik feletti irányításhoz „hasonló irányítást” gyakorolnak.

- 57 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a(z) egyszerű vagy együttes „hasonló irányítás” minden esetben azt feltételezi, hogy az ajánlatkérő szerv(ek) egyedül vagy együttesen az ajánlattevő szervezet felett tényleges strukturális és funkcionális irányítást gyakorolnak, amelynek lehetővé kell tennie az ajánlatkérő szervek számára, hogy meghatározó befolyást gyakoroljanak e társaságnak mind stratégiai céljai, mind jelentős döntései tekintetében. A gyakorolt irányítás intenzitását átfogóan, az érintett szervezet irányításának és struktúrájának összességére tekintettel kell értékelni. Ezen értékelés során figyelemmel kell lenni a jogszabályi rendelkezések és a releváns körülmények összességére (2005. október 13-i Parking Brixen ítélet, C-458/03, EU:C:2005:605, 65. pont; 2006. május 11-i Carbotermo és Consorzio Alisei ítélet, C-340/04, EU:C:2006:308,

36. pont; 2008. július 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-371/05, nem tették közzé, 24. pont; 2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 28. pont; 2009. szeptember 10-i Sea ítélet, C-573/07, EU:C:2009:532, 65. pont; 2014. május 8-i Datenlotsen Informationssysteme ítélet, C-15/13, EU:C:2014:303, 24. pont).
- 58 Szintén a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az a körülmény, hogy az ajánlattevő szervezet döntéshozó szervei az ajánlatkérő szerv(ek) által delegált személyekből állnak, azt mutatja, hogy ezen ajánlatkérő szervek uralják ezeket a döntéshozó szerveket, így meghatározó befolyást gyakorolhatnak mind e szervezet stratégiai célkitűzéseire, mind fontos döntéseire (2008. november 13-i Coditel Brabant ítélet, C-324/07, EU:C:2008:621, 34. pont).
- 59 Ami különösen a több ajánlatkérő szerv által „együttesen” gyakorolt hasonló ellenőrzés esetét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy önmagában véve az ajánlatkérő szervezetnek az ajánlattevő társaságban fennálló tisztán szimbolikus részesedése alapján nem tekinthető úgy, hogy ez utóbbi tekintetében nem teljesül a „hasonló ellenőrzés” feltétele (2007. április 19-i Asemfo ítélet, C-295/05, EU:C:2007:227, 58–61. pont).
- 60 Ugyanakkor ahhoz, hogy „hasonló együttes irányításra” lehessen hivatkozni, az SLSP Sambre et Biesme maga elismeri, hogy az ajánlatkérő szervezetnek bizonyítania kell, hogy bizonyos módon képes az ajánlattevő szervezet irányításában való részvételre. Márpedig az SLSP Sambre et Biesme nem bizonyította az IGRETEC feletti irányításra való képességet. A megtámadott jogi aktus e tekintetben jelzi, hogy „az IGRETEC létesítő okirata a más közjogi szervezetek (C. kategória) rovására nagyobb jelentőséget tulajdonít a települési tagjainak (A. kategória)”, hogy „[a] C. kategóriába tartozó tagok – köztük az SLSP Sambre et Biesme – számára nem biztosított az igazgatótanácsban saját tagok révén való képviselő, és e tagok annyi szavazattal rendelkeznek, mint ahány társasági részesedéssel”, hogy „az IGRETEC törzstőkéjében való alacsony részesedés [...] gyenge befolyáshoz vezet”, hogy „a közgyűlésben csak a települési tagok rendelkeznek a határozatok blokkolására való lehetőséggel”, hogy „az IGRETEC létesítő okirata nyilvánvalóan jelentős irányítási jogköröket biztosít a településeknek (A. kategória)”, és hogy „az IGRETEC létesítő okirata jelenleg túlsúlyt biztosít a települések számára, amely folytán az SLSP Sambre et Biesme nem tudja bizonyítani, hogy a többi közjogi tag is valós és meghatározó befolyással rendelkezik”.
- 61 A 2012. november 29-i Econord ítéletből (C-182/11 és C-183/11, EU:C:2012:758, 31. és 33. pont) kitűnik, hogy ahhoz, hogy „hasonló együttes ellenőrzésre” hivatkozhatson, az ajánlatkérőnek „részesed[nie kell] az említett jogalany tőkéjében, és egyúttal részt [kell] ve[nnie] annak irányító szerveiben”, oly módon, hogy „ténylegesen részt ve[hessen] [e jogalany] ellenőrzésében”. A Bíróság hangsúlyozza, hogy nem üresedhet ki az „együttes ellenőrzés” fogalma, és pontosítja, hogy „[u]gyanis az ajánlatkérőnek a közös befolyás alatt álló nyertes ajánlattevőn belül fennálló olyan pozíciója, amely nem biztosítja számára az ezen

ajánlattevő feletti ellenőrzésben való részvétel minimális lehetőségét, a közbeszerzési szerződésekre vagy a szolgáltatási koncessziókra vonatkozó uniós jogszabályok alkalmazásának a megkerüléséhez vezetne, mivel az ilyen ajánlattevőben vagy az ennek irányítását biztosító közös jogalanyban való tisztán formális részvétel felmentené ezen ajánlatkérőt azon kötelezettsége alól, hogy az uniós szabályok szerint közbeszerzési eljárást indítson, holott ezen ajánlatkérő a szóban forgó ajánlattevő feletti »hasonló ellenőrzés« gyakorlásában semmiképpen nem vesz részt.

62 Felmerül azonban a kérdés, hogy az ajánlatkérő szervnek milyen mértékben és milyen módon kell „részt vennie” az ellenőrzött szervezet irányító szerveiben és „ténylegesen részt vennie az ellenőrzésben”. A 2014. május 8-i *Datenlotsen Informationsysteme* ítéletben (C-15/13, EU:C:2014:303, 28. pont) a Bíróság megállapította, hogy az ajánlatkérő szerv, valamint az ajánlattevő jogalany között nincs semmilyen ellenőrzési viszony, amennyiben az ajánlatkérő szerv nem rendelkezik részesedéssel e jogalany törzstőkéjében, és „nem rendelkezik képviselővel e társaság irányító szerveiben”.

63 A 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése tisztázni látszik az irányított szervezet döntéshozó szerveiben való „részvétel” fogalmát azzal, hogy a következőképpen rendelkezik:

„az irányított jogi személy döntéshozó szerveiben minden részt vevő ajánlatkérő szerv képviselteti magát. A képviseletet ellátó egyes személyek képviselhetnek több vagy minden részt vevő ajánlatkérő szervet”.

64 A jelen ügyben az SLSP Sambre et Biesme 2015. október 29-én 6,20 euró összegért megszerezte az IGRETEC egy részesedését annak érdekében, hogy közvetlenül igénybe vehesse ez utóbbi szolgáltatásait. Ez az egy részesedés 2015. december 31-én a települési társulás 20 366 778 részesedésének 0,0000049%-át és a közgyűlésben szavazati jogot biztosító 5 071 477 részesedés 0,0000197%-át tette ki. Ezekből az iratokból az is kitűnik, hogy ugyanebben az időpontban a „C. kategóriába” tartozó tagok összesen a települési társulás részesedései 0,084%-át és a közgyűlésben szavazati jogot biztosító részesedések 0,34%-át tették ki. A „C. kategóriába” tartozó tagok, és különösen az SLSP Sambre et Biesme ennél fogva az IGRETEC-ben kisebbségi részesedéssel rendelkező tagok helyzetében voltak.

65 Ez a kisebbségi helyzet nem tette lehetővé a C. kategóriába tartozó tagok számára, hogy ténylegesen részt vegyenek az IGRETEC irányításában. Ráadásul a létesítő okirat minden tekintetben és minden döntéshozó szervben túlsúlyt biztosított a településeknek (A. kategóriába tartozó tagok). Nem fogadható el az SLSP Sambre et Biesme azon állítása, amely szerint a C. kategóriába tartozó tagok képviseltették magukat az IGRETEC igazgatótanácsában. Az igazgatók korlátozott számára figyelemmel a C. kategóriába tartozó tagok kisebbségi helyzete *de facto* nem tette lehetővé számukra, hogy igazgatóval rendelkezzenek, aki őket e szervben képviselné, miközben az IGRETEC létesítő okirata egyáltalán

nem biztosította a C. kategóriába tartozó tagok által kijelölt, őket képviselő igazgató jelenlétét. A megtámadott jogi aktus tehát helytállóan állapította meg, hogy „[a] C. kategóriába tartozó tagok, köztük az SLSP Sambre et Biesme számára nem biztosított az igazgatótanácsban saját tagok révén való képviselet”. A fenti körülményekből azt a következtetést lehet levonni, hogy a C. kategóriába tartozó tagok, köztük az SLSP Sambre et Biesme semmilyen mértékben és semmilyen módon nem vesznek részt az IGRETEC feletti együttes irányítás gyakorlásában.

- 66 Ugyanakkor az SLSP Sambre et Biesme a szóbeli szakaszban előadta, hogy a tényállás időpontjában az IGRETEC igazgatótanácsának tagja volt Farciennes település képviselőtestületének egy tagja, aki egyidejűleg az SLSP Sambre et Biesme igazgatója is volt. Az SLSP Sambre et Biesme azonban nem tudta bizonyítani, hogy ezt a konfigurációt jogi szabály írta elő és biztosította. Ez a személy egyebekben az IGRETEC igazgatótanácsában „farciennes-i képviselőtestületi tagkénti” minőségében vett részt. Semmi nem enged arra következtetni, hogy úgy kellene tekinteni, e személy ekként az SLSP Sambre et Biesme érdekeit is képviselte volna, tekintet nélkül arra, hogy ténylegesen e társaság igazgatója is volt.
- 67 Az SLSP Sambre et Biesme ugyanakkor azt állítja, hogy ez a ténybeli helyzet elegendő az SLSP Sambre et Biesme IGRETEC döntéshozó szerveiben való „részvételének” bizonyításához, valamint ahhoz, hogy úgy tekintsük, hogy az SLSP e települési társulás felett Farciennes településen *keresztül* – amely az IGRETEC-nek és az SLSP-nek egyaránt részvényese, és mindkét szervezetben igazgatóval rendelkezik – „hasonló együttes irányítást” gyakorol. E tekintetben emlékeztet arra, hogy az ilyen irányítás vizsgálatát az ügy körülményeinek figyelembevételével, *in concreto* kell elvégezni, és elegendő, hogy erre az irányításra sor kerül, bármilyen módon gyakorolják is valójában.
- 68 Ezzel kapcsolatban kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni. Pontosítani kell mindazonáltal, hogy noha az SLSP Sambre et Biesme azt állítja, hogy Farciennes település az SLSP Sambre et Biesme-nek és az IGRETEC-nek egyaránt részvényese és e két szervezet felett irányítást gyakorol, nem állítja „járulékos in house” típusú viszony fennállását, amely lehetővé teszi az ugyanazon ajánlatkérő szerv által irányított két szervezet számára, hogy egymás között előzetes versenyeztetés nélkül közbeszerzési szerződéseket kössenek. Mindenesetre úgy tűnik, hogy az ilyen típusú irányítás csak azokban az esetekben állhat fenn, amelyekben a szerződést kötő két szervezetet kizárólagosan ugyanaz a hatóság ellenőrzi (Mengozi főtanácsnok *Datenlotsen Informationssysteme* ügyre vonatkozó indítványa [C-15/13, EU:C:2014:23, 44. és 45. pont]), amiről a jelen esetben nincs szó, mivel Farciennes település csak más közjogi és – az SLSP Sambre et Biesme-t illetően – magánjogi részvényesekkel együttesen rendelkezik részesedéssel az IGRETEC-ben és az SLSP Sambre et Biesme-ben.
- 69 Egyébiránt úgy tűnik, hogy a jogvitában részes felek úgy tekintik, hogy a feltett kérdésre adott válasz eltérően alakulhat attól függően, hogy a 2014/24 irányelv –

tényállás időpontjában hatályos – 12. cikkének (3) bekezdése közvetlen hatállyal bír-e, vagy nem. Következésképpen a tekintetben is kérdést kell a Bíróság elé terjeszteni, hogy a fent hivatkozott rendelkezés ilyen hatállyal bír-e, figyelemmel arra, hogy a 2019. október 3-i Irgita ítéletben (C-285/18, EU:C:2019:829, 46. és 49. pont) a Bíróság – anélkül, hogy a fent hivatkozott irányelv 12. cikkének közvetlen hatályáról határozott volna – e rendelkezés (1) bekezdése kapcsán már megállapította, hogy az nem kényszerítheti a tagállamokat arra, hogy „in house” ügyletet kössenek abban az esetben, ha az e rendelkezésben előírt feltételek teljesülnek, valamint hogy a tagállam megteheti, hogy a 12. cikk (1) bekezdésében nem szereplő feltételeket ír elő valamely ajánlatkérővel szemben ahhoz, hogy az ajánlatkérő „in house” ügyletet köthessen.

- 70 A Conseil d'État (államtanács) erre vonatkozóan teszi fel az alábbiakban szereplő első három kérdést.

B. A második jogalap: az „in house együttműködés”

- 71 Farciennes település másodlagosan a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése értelmében vett, az ajánlatkérő szervek közötti horizontális együttműködés fennállására hivatkozik.
- 72 Amint azt a Conseil d'État (államtanács) az első jogalap vizsgálata során már jelezte, a 2014/24 irányelvet átültető törvény a jogvita tárgyát képező tényállás időpontjában még nem volt hatályban, miközben az irányelv átültetésére előírt határidő már lejárt. Elsősorban tehát arról kell kérdezni a Bíróságot, hogy közvetlen hatállyal bír-e ezen irányelv 12. cikkének (4) bekezdése.
- 73 A közsférán belüli horizontális együttműködés a közbeszerzési szabályok alkalmazása alóli kivételt jelent. Az „in house” viszonyok esetéhez hasonlóan az ilyen együttműködésre való hivatkozás tekintetében megállapított feltételeket szigorúan kell értelmezni, és az ilyen együttműködésre hivatkozó félnek kell bizonyítani, hogy e feltételek fennállnak.
- 74 A horizontális együttműködésre való hivatkozáshoz szükséges feltételek egyikeként a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése előírja többek között, hogy a „szerződésnek” a „részt vevő ajánlatkérő szervek” közötti „együttműködést” kell létrehozni vagy megvalósítani annak érdekében, hogy biztosítva legyen az általuk teljesítendő közszolgáltatások nyújtása, a közös célkitűzéseik megvalósítása céljából.
- 75 A 2020. május 28-i Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung ítéletben (C-796/18, EU:C:2020:395, 57–60. pont) a Bíróság pontosította, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése „csupán a célok közös jellegére hivatkozik, anélkül hogy megkövetelné ugyanazon közszolgáltatás közös nyújtását” vagy azt, hogy „a közszolgáltatási tevékenységet az együttműködésben részt vevő közjogi személyek közösen végezzék”, mivel az irányelv (33) preambulumbekkezdéséből kitűnik, hogy „[az ilyen együttműködésben] részt vevő hatóságok által nyújtott

szolgáltatásoknak nem kell szükségszerűen azonosaknak lenniük; lehetnek egymást kiegészítő jellegűek”. A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdését „úgy kell értelmezni, hogy az különbségtétel nélkül felhatalmazza a részt vevő ajánlatkérő szerveket arra, hogy akár együttesen, akár egyénileg lássák el a közszolgáltatási feladatot, feltéve hogy az együttműködésük lehetővé teszi a közös célkitűzéseik elérését”, és hogy „a közjogi személyek közötti együttműködés kiterjedhet a részt vevő ajánlatkérő szervekre ruházott vagy általuk vállalt szolgáltatások vagy felelősségi körök ellátásával kapcsolatos összes tevékenységtípusra”. A Bíróság még pontosította, hogy az „összes tevékenységtípus” kifejezés „a közszolgáltatáshoz kapcsolódó járulékos tevékenységre is vonatkozhat, amennyiben e járulékos tevékenység hozzájárul a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti együttműködés tárgyát képező közszolgáltatási feladat tényleges végrehajtásához”.

- 76 A 2020. június 4-i Remondis ítéletben (C-429/19, EU:C:2020:436, 32–34. pont) a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdése és az abban foglalt kizáró rendelkezés a részt vevő ajánlatkérő szervek közötti „valódi együttműködés” fennállásához kötött: „a közszférába tartozó szervezetek közötti együttműködési megállapodás megkötésének az abban részes felek közötti együttműködési fellépés eredményének kell tennie (lásd ebben az értelemben: 2009. június 9-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-480/06, EU:C:2009:357, 38. pont). A közszférába tartozó szervezetek közötti együttműködés kialakítása ugyanis a jellegénél fogva rendelkezik egy együttműködési dimenzióval, amely nem áll fenn a 2014/24 irányelvben előírt szabályok hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződés odaítélési eljárásában. Így az együttműködési megállapodás előkészítése azt feltételezi, hogy a közszférába tartozó azon szervezetek, amelyek ilyen megállapodás megkötését tervezik, közösen határozzák meg szükségleteiket és azokat érintő megoldásokat. Ezzel szemben a szükségletek értékelésének és meghatározásának ilyen szakasza a rendes közbeszerzés keretében főszabály szerint egyoldalú. Ez utóbbi esetben ugyanis az ajánlatkérő szerv csupán közzéteszi a saját maga által elfogadott dokumentációt tartalmazó ajánlati felhívást. Ebből az következik, hogy a közszférába tartozó szervezetek közötti együttműködés fennállása az ezen együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján alapul, és megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék az erőfeszítéseiket a közszolgáltatások nyújtása érdekében” (kiemelés a Conseil d’État-től [államtanács]).

- 77 A jelen ügyben csak Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme részes fél a farciennes-i ökonegyed kialakítási munkálatainak tervezéséhez és megvalósításához kapcsolódó szolgáltatásnyújtásra, építési beruházásra és építési beruházás fejlesztésére irányuló együttes beszerzésre vonatkozó keretmegállapodásban. Az IGRETEC nem részes fele ennek a megállapodásnak. Kétségtelen, hogy az IGRETEC-re bízott kivitelezéssegítési, valamint jogi és környezetvédelmi tanácsadási tevékenységek az IGRETEC által ellátandó közszolgáltatási feladatok közé tartoznak, amelyek céljára e települési társulást létrehozták. Pusztán az a körülmény azonban, hogy az IGRETEC a Farciennes település és az SLSP Sambre et Biesme között a farciennes-i ökonegyedre

vonatkozó projekt megvalósítása céljára létrejött megállapodás keretében látja el a feladatokat, nem jelenti azt, hogy az IGRETEC maga együttműködjön a projektben, vagy hogy az e megállapodást aláíró felekkel közös célkitűzést követne.

- 78 E különböző elemekből azt a következtetést kell levonni, hogy az IGRETEC nem tekinthető olyan „együttműködési megállapodásban részes félnek”, amely megállapodás „azt feltételezi, hogy a [...] szervezetek [...] közösen határozzák meg szükségleteiket és az azokat érintő megoldásokat”, „az ezen együttműködésben részt vevő partnerek közös stratégiáján alapul”, „megköveteli, hogy az ajánlatkérő szervek egyesítsék az erőfeszítéseiket a közszolgáltatások nyújtása érdekében”, és megkötése „együttműködési fellépés eredményének [...] tün[ik]”.
- 79 Farciennes település ugyanakkor azt látszik állítani, hogy az IGRETEC-re bízott, kivitelezésségítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó feladatok megfelelhetnek a 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdésében foglalt feltételeknek azon az alapon, hogy e feladatok az SLSP Sambre et Biesme és Farciennes település közötti együttműködés keretébe illeszkednek, hogy Farciennes település és az IGRETEC között mindenestre „együttes in house” viszony áll fenn, és hogy a település és az SLSP Sambre et Biesme pontosan a „tanulmányokat készítő és irányítási iroda és központi beszerző szerv” ágazatban az IGRETEC tagjai. A Conseil d'État (államtanács) erre vonatkozóan teszi fel a negyedik és az ötödik kérdést.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések:

- 80 A Conseil d'État (államtanács) a következő kérdéseket terjeszti elő:
- 1) Úgy kell-e értelmezni a 2015. november 24-i (EU) 2015/2170 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, 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. cikkének (3) bekezdését, hogy az közvetlen hatállyal bír?
 - 2) Az ezen első kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a fent hivatkozott 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdését, hogy az ajánlatkérő szervre – a jelen esetben egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságra – vonatkozó azon feltétel, amely szerint az irányított jogi személy – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaság – döntéshozó szerveiben képviseltetnie kell magát, pusztán amiatt teljesül, hogy az ezen településközi kooperációs társaság igazgatótanácsában egy másik részt vevő ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település – képviselőtestületi tagjakénti minőségében ülésező valamely személy – kizárólag ténybeli körülményekből adódóan és a képviseletre vonatkozó jogi biztosíték nélkül – a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak is igazgatója, miközben a település az irányított jogalanynak

(településközi kooperációs társaság) és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak egyaránt (nem kizárólagos) részvényese?

3) A feltett első kérdésre adandó nemleges válasz esetén úgy kell-e tekinteni, hogy az ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság – az irányított jogi személy – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaság – döntéshozó szerveiben „részt vesz”, pusztán annak alapján, hogy az ezen településközi kooperációs társaság igazgatótanácsában egy másik részt vevő ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település – képviselőtestületi tagjakénti minőségében üléselő valamely személy – kizárólag ténybeli körülményekből adódóan és a képviseletre vonatkozó jogi biztosíték nélkül – a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak is igazgatója, miközben a település az irányított jogalany (településközi kooperációs társaság) és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaságnak egyaránt (nem kizárólagos) részvényese?

4) Úgy kell-e értelmezni a 2015. november 24-i (EU) 2015/2170 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel módosított, 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. cikkének (4) bekezdését, hogy az közvetlen hatállyal bír?

5) Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a fent hivatkozott 2014/24 irányelv 12. cikkének (4) bekezdését, hogy az megengedné, hogy előzetes versenyeztetés nélkül valamely ajánlatkérő szervre – a jelen esetben egy településközi kooperációs társaságra – bízzanak kivitelezéssegítésre, valamint jogi és környezetvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó feladatokat, amennyiben e feladatok két másik ajánlatkérő szerv – a jelen esetben egy település és egy lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság – közötti együttműködés keretébe illeszkednek, nem vitatott, hogy a település „in house együttes” irányítást gyakorol a településközi kooperációs társaság felett, továbbá a település és a lakásépítéssel foglalkozó közszolgálati társaság a településközi kooperációs társaságnak – ez utóbbi tevékenységi körének a „tanulmányokat készítő és irányítási iroda és központi beszerző szerv” tevékenységi ágazatában – tagjai, amely ágazat pontosan azokra a feladatokra vonatkozik, amelyeket ez utóbbira rá kívánnak bízni, és e feladatok olyan tevékenységeknek felelnek meg, amelyeket projektek tervezésére, kivitelezésére és megvalósítására szakosodott tanulmányi és irányítási irodák a piacon végeznek?