

C-347/24. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2024. május 13.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. május 7.

Felperes:

Team Service Soc. cons. arl

Alperes:

Ferservizi SpA

[omissis] **OLASZ KÖZTÁRSASÁG**

**A Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány
közigazgatási bírósága)**

(Sezione Quarta Ter, 4b. tanács)

meghozta a következő

VÉGZÉST

a Team Service Società Consortile a r.l. [omissis] által

a Ferservizi S.pA.-val [omissis] szemben

a perbe nem lépő CNS - Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop., [omissis]

a CNCP – Consorzio Nazionale Cooperative Pluriservizi Attività 360° Società
Cooperativa, a Security Service S.r.l.,

ellen arra vonatkozóan benyújtott kereset tárgyában, hogy az eljáró bíróság

az óvintézkedések meghozatalát követően semmisítse meg:

a) „a Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (az olasz állami vasútcsoport társaságai) által használt épületek tekintetében a Ferservizi Sp.A. által ellátandó, csökkentett környezetterhelésű takarítási és egyéb szolgáltatások, valamint fertőtlenítési és kiegészítő szolgáltatások” odaítélésére irányuló 15/2023. sz. közbeszerzési eljárásban a Ferservizi S.p.A. által hozott, az 1. tételt (északnyugati területi zóna) a CNS – Consorzio nazionale servizi soc. Coop. részére odaítélő [omissis] határozatot;

b) az ajánlatkérő szerv eljárási cselekményeit azon részükben, amely az 1. tétel (északnyugati területi zóna) tekintetében a második ranghelyen álló CNCP – Attività 360° della Rete Ferroviaria Italianát és a harmadik ranghelyen álló Security Service társaságot nem zárta ki a közbeszerzési eljárásból;

c) [ha szükséges], az ajánlatkérő szerv által a nyertes ajánlattevővel, a CNS – Consorzio nazionale servizi soc. coop.-pal kötött közbeszerzési szerződést (keretmegállapodás) [omissis];

d) bármely más [kapcsolódó] aktust és/vagy intézkedést;

valamint térítsék meg az elszenvedett vagy bekövetkező kárt,

a) vagy természetben a szolgáltatás és a szerződés (keretmegállapodás) teljesítésének átvételével, amelyet a felperes ezúton teljes mértékben vállal;

b) vagy kártérítés formájában, amelynek összegét az eljárás során kell meghatározni, a Tribunale (tartományi közigazgatási bíróság) méltányossági mérlegelése alapján.

[omissis] Tekintettel az EUMSZ 267. cikkre;

Előrebocsátva, hogy:

- a felperes Team Service Società Consortile a r.l. megtámadta a keretszerződésnek a CNS – Consorzio Nazionale Servizi Soc. Coop.javára történő odaítélését, amely szerződés tárgya a „Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (az olasz állami vasútcsoport társaságai) által használt épületek tekintetében a Ferservizi Sp.A. által ellátandó, csökkentett környezetterhelésű takarítási és egyéb szolgáltatások, valamint fertőtlenítési és kiegészítő szolgáltatások” odaítélése az 1. területi tétel tekintetében, mivel a nyertes ajánlattevő ajánlatának hibáját kifogásolja;

- az odaítélésre a Ferservizi S.p.a. által a 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50, Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonche' per il riordino della disciplina vigente in

materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv, a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv és a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárásokról szóló 2014/25/EU irányelv végrehajtásának részletes szabályairól, valamint az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzések terén hatályos jogszabályok reformjáról szóló 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) alapján kiírt nyílt eljárást követően került sor az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2023. március 15-én közzétett hirdetménnyel;

- az 1. tétel (északnyugati területi zóna) becsült értéke 15 713 019,48 euró, hēa nélkül, így meghaladja az európai értékhatárokat;

- a Ferservizi S.p.a. belépett a perbe, és tagadta, hogy köteles lenne a 2014/25/EU irányelv és az azt átültető nemzeti rendelkezések tiszteletben tartására, egyrészt arra hivatkozva, hogy „közvállalkozásnak” minősül, másrészt pedig arra utalva, hogy a szerződés olyan szolgáltatásokra vonatkozott, amelyek nem kapcsolódnak az irányelv 8–14. cikkében említett tevékenységekhez;

- a Ferservizi S.p.a. szerint tehát a nyílt eljárás megindítása és a vonatkozó szabályok betartása szabad választás [omissis] eredménye lett volna, aminek hármas következménye volt: a) az ügy nem tartozik az európai közbeszerzési irányelvek hatálya alá; b) a polgári jogot kell alkalmazni; c) a jogvitát a rendes bíróság elé kell utalni [a közigazgatási bíróság helyett] [omissis];

Megállapítva, hogy:

- a 2014/25/EU irányelvet átültető, a jelen ügyre *ratione temporis* alkalmazandó nemzeti jog (a 2016. április 18-i 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 114. cikke) értelmében a közbeszerzési törvény rendelkezései és különösen a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a különös ágazatokkal (amelyek közé tartoznak a vasúti szállítási szolgáltatások is) kapcsolatos közbeszerzési szerződések esetében, amennyiben valamely jogalany közvállalkozásnak minősül, csak akkor alkalmazható, ha e jogalany a 115–121. cikkben meghatározott tevékenységek valamelyikét végzi (amelyek megfelelnek az irányelv 8–14. cikkében felsoroltaknak);

- továbbá a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint „valamely szolgáltatás odaítélésének a különös ágazatokra vonatkozó szabályozás alá vonása nem vezethető le pusztán egy alanyi kritérium alapján, azaz abból a tényből, hogy a szerződést egy, a különös ágazatokban működő szervezet ítéli oda, hanem egy tárgyi kritériumot is alkalmazni kell, amely a szolgáltatásnak a különös tevékenységgel való kapcsolatára helyezi a hangsúlyt” [omissis];

- konkrétan „a kizárólagos jog alapján működő magánjogi jogalany, valamint a közvállalkozás csak akkor köteles közbeszerzési eljárást indítani, ha két együttes feltétel teljesül: ha különös ágazatokban működik; ha az odaítélés tárgyát a különös ágazatokban végzett tevékenységekhez szükséges tevékenységek képezik;

[omissis] pontosításra került továbbá, hogy „a szerződés funkcionalitását észszerű módon megszorítóan kell értelmezni, vagyis olyan odaítélést kell alatta érteni, amely a különös tevékenység saját céljaira (*core business*) irányul” [omissis].

- ettől eltérően, „külső” szerződések esetére, amelyeket a közvállalkozások különös ágazatokban végzett tevékenységeitől eltérő célokra ítélnék oda, „nem a rendes ágazatokra vonatkozó szabályozást kell újra kiterjeszteni, hanem mindkét irányelv alól ki kell vonni, következésképpen pedig az általános jogi szabályokat kell alkalmazni; - a 2023. március 31-i 36. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet által jóváhagyott közbeszerzési szerződésekről szóló új törvénykönyv (amely a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel a Tribunale [tartományi közigazgatási bíróság] előtt folyamatban lévő ügy a hatálybalépése előtt kiírt eljárásra vonatkozik), abból kiindulva, hogy a 2014/25/EU irányelvben meghatározott keretnek megfelelően a közvállalkozások és a különös vagy kizárólagos hatáskörrel rendelkező magánjogi jogalanyok tekintetében, mivel nem közhatalmi szervek, a közbeszerzési szabályoknak való megfelelés előírására, amely a szerződéses autonómia jelentős mértékű szűkítését eredményezi, nem kerülhet sor *de plano* és minden odaítélés esetében, e célból további, objektív és cél jellegű követelményt előírva, [omissis] a 141. cikkének (2) bekezdésében tartalmaz egy olyan rendelkezést (a 141. cikk (2) bekezdése), amely a 2016. április 18-i 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet korábbi 114. cikkéhez képest egyértelműbbé teszi ezeket a követelményeket, és előírja, hogy „[a] közvállalkozások és a különös vagy kizárólagos jogokkal rendelkező jogalanyok a jelen könyv rendelkezéseit csak olyan szerződésekre alkalmazzák, amelyek funkcionális szempontból a 146–152. cikkben meghatározott tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódnak”;

Figyelembe véve, hogy:

- a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint [omissis] a Ferservizi S.p.a. „a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a., az FS csoport *holding* társaságának irányítása és koordinálása alá tartozó közvállalkozás, amely a vasúti hálózat üzemeltetéshez közvetlenül nem kapcsolódó, nem alapvető (*no core business*) ellátások és szolgáltatások irányítását végzi az FS csoport többi társaságának tevékenységét támogatva, és amely ezért kizárólag a különös tevékenységhez szorosan kapcsolódó célok megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárásokra köteles a közbeszerzési törvénykönyvet alkalmazni”;

- a közvállalkozás jelleg a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. anyavállalat 100%-os részesedéséből következik (a 2014/25/EU irányelv 4. cikkének (2) bekezdése), amely viszont a nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint közjogi szervnek [omissis] és ezért ajánlatkérőnek szervnek minősül mind a 2014/24/EU irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontja szerinti rendes ágazatokban, mind a 2014/24/EU irányelv 3. cikkének (4) bekezdése szerinti különös ágazatokban;

- a Tribunale (tartományi közigazgatási bíróság) egyetért azzal, hogy a Ferservizi S.p.a. a 2014/25/EU irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett

közvállalkozásnak minősül, mivel teljesül az ajánlatkérő szerv meghatározó befolyásának követelménye, ami feltételezhető, amikor ez utóbbi rendelkezik a jegyzett tőke többségével, és mivel a Ferrovie dello Stato S.p.a. által vezetett csoport többi társaságával együtt az irányelv 8–14. cikkében felsoroltak közé tartozó vasúti szállítási ágazatban tevékenykedik;

- a Tribunale (tartományi közigazgatási bíróság) azzal is egyetért, hogy a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. anyavállalat közjogi szervnek minősül, mivel a három feltétel együttesen teljesül (EU Bíróság, II. tanács, 2005. január 13., 84. sz. ügy): I) kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű (koncessziós jogosultként a Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. leányvállalatán keresztül gyakorolja a nemzeti vasúti infrastruktúra irányítását); II) jogi személyiséggel rendelkezik [omissis]; III.) nagyobb részben az állam finanszírozza (100%-ban a gazdasági és pénzügyminisztérium ellenőrzése alatt áll);

- a Tribunale (tartományi közigazgatási bíróság) végül egyetért a Ferservizi S.p.A. azon megállapításával, hogy a szóban forgó szerződést a különös ágazatokhoz tartozó tevékenységekhez nem tartozónak kell tekinteni, mivel a szerződés tárgyát képező szolgáltatások elsősorban a csoporthoz tartozó társaságok alkalmazottai által irodaként használt épületekre vonatkoznak, amelyek nem hozzáférhetőek a szolgáltatás igénybe vevői számára, és végső soron nem kapcsolódnak szorosan a vasúti szállítási szolgáltatás nyújtásához;

- az ilyen megszorító értelmezést az Európai Unió Bíróságának legutóbbi ítélezési gyakorlata is alátámasztja, amely szerint e tekintetben csak az olyan tevékenységek bírnak jelentőséggel, „amelyek ténylegesen az [...] ágazat alá tartozó tevékenység gyakorlását szolgálják azáltal, hogy e tevékenység gyakorlásának szokásos feltételeire tekintettel lehetővé teszik annak megfelelő végzését, kivéve ez alól az érintett ágazati tevékenység folytatásától eltérő célból végzett tevékenységeket” (az Európai Unió Bíróságának V. tanácsa, 2020. október 28., 521. sz. ügy a postai szolgáltatások területén), valamint a nemzeti ítélezési gyakorlat, amely éppen a vasúti szállítási szolgáltatások területén ismerte el a Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. által végzett hálózatüzemeltetési tevékenység és az állomások [és a kapcsolódó létesítmények] (kizárólag) takarítására irányuló szolgáltatás közötti eszköz jellegű kapcsolatot;

- mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a szóban forgóhoz hasonló különös esetekben a szolgáltatás funkcionális eszköz jellegére vonatkozó követelmény hiánya a közvállalkozás által végzett, a különös ágazatokba tartozó tevékenységgel kapcsolatban főszabály szerint nem vezethet a két közbeszerzési irányelv alkalmazásának kizárásához;

- az ügy sajátossága abban áll, hogy a szerződés olyan szolgáltatások beszerzésére irányul, amelyeket a nyertes gazdasági szereplőnek az ugyanahhoz a vállalatcsoporthoz tartozó harmadik felek javára is nyújtania kell, amelyeknek, ha

közvetlenül a piacra lépnének, természetüknél fogva tiszteletben kellene tartaniuk az irányelveket;

- ezért fennáll az uniós jogot és a piaci verseny elvét kizáró magatartás valós kockázata;

- különösen az ajánlatkérő szervek – tekintettel azokra a szűkebb korlátokra, amelyekben belül az ajánlatkérő szervekkel szemben a piacra lépve köteles a közbeszerzésekre vonatkozó szabályok betartására – egy közvállalkozást a különböző jogi rendszerek szerint olyan beszerzési feladatok elvégzésére vehetnek igénybe, amelyek lényegében az említett ajánlatkérők javára „külső szerződésekhez” kapcsolódó szolgáltatások beszerzésére irányuló pusztán közvetítői tevékenységet eredményeznek, kihasználva azt, hogy a funkcionális eszköz jelleg követelményének hiánya nem teszi lehetővé a közvállalkozás ajánlatkérő szervnek való minősítését;

- emellett a különös ágazatokhoz kapcsolódó tevékenység eszköz jellegének és alapvető tevékenységhez való tartozásának fogalma (amelyet akkor kell megállapítani, ha a jogalany a „közvállalkozás” fogalma alá tartozik) csak akkor nyer értelmet, ha egyetlen jogalanyra vonatkozik, és a javára nyújtandó szolgáltatásokra vonatkozó szerződés tárgyával kapcsolatos;

- ha ezt az érvelést a végsőig feszítjük, elegendő lenne, ha a különös ágazatokban működő ajánlatkérő szerv (a jelen esetben közjogi szerv), amely minden esetben köteles alkalmazni a 2014/25/EU irányelv rendelkezéseit, kizárólag azzal a céllal hozna létre közvállalkozást, hogy kikerülje a közbeszerzésekre vonatkozó [uniós jogi] szabályok alkalmazását, kihasználva a közvállalkozásokra vonatkozó jogi rendszert, amely közvállalkozások a szerződés „külső” volta esetén a piacon korlátozások nélkül [omissis] működhetnek;

- mivel a különös ágazatokhoz tartozó tevékenységekkel való funkcionális eszköz jellegű kapcsolatának hiánya semmiképpen sem vezethet a rendes ágazatok szerződéseire vonatkozó rendelkezések újbóli kiterjesztéséhez (mivel ezek önálló és különálló jogszabályok), sem pedig az ellenőrzött közvállalkozás közjogi szervnek való minősítéséhez, [omissis] a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a 2014/25/EU irányelv rendelkezései mindenesetre minden olyan esetben alkalmazhatók, amikor a közvállalkozás által indított közbeszerzési eljárással érintett szerződés tárgyát képező szolgáltatásokat lényegében a különös ágazatokban működő, az ajánlatkérő szervnek való minősítés követelményének megfelelő, egyébként a közbeszerzésekre vonatkozó szabályok betartására köteles ajánlatkérő szerv javára kell nyújtani, függetlenül attól, hogy ez az eszköz jellegű kapcsolat fennáll-e vagy sem;

- a kérdést előterjesztő bíróság által vizsgált ügyben egy olyan közvállalkozásról (Ferservizi S.p.a.) van szó, amely a Ferrovie dello Stato csoport „integrált szolgáltatási központját” képezi, mivel az anyavállalat és az FS csoport társaságai számára a „back office” tevékenységet lát el, azaz a vasúti hálózat

üzemeltetéséhez közvetlenül nem kapcsolódó tevékenységeket irányítja, az alapvető tevékenységet támogató szerepet tölt be, [omissis] és folyamatosan javítja a kezelt folyamatok hatékonyságát, valamint a piaci logika szerint működve „nem alapvető” beszerzésekkel foglalkozik;

- ennélfogva egyértelmű annak kockázata, hogy egy ilyen jellemzőkkel rendelkező jogalany az irányítást gyakorló ajánlatkérő szerv számára eszközzé válik mindkét irányelv alkalmazásának megkerülésére, mivel *per definitionem* soha nem tekinthető ajánlatkérő szervnek sem a 2014/25/EU irányelv alkalmazása szempontjából (mivel a csoporthoz tartozó társaságok alapvető tevékenységéhez nem tartozó beszerzésekkel foglalkozik), sem a 2014/24/EU irányelv alkalmazása szempontjából (mivel különös ágazatokban működő közvállalkozás).

- e tekintetben meg kell ismételni, hogy a Ferservizi S.p.a. által indított közbeszerzési eljárás tárgyát a társaság céljának megfelelően a „Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane [azaz a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. anyavállalat mint közjogi szerv irányítása és ellenőrzése alatt álló társaságok sokasága] által használt épületek tekintetében a Ferservizi Sp.A. által ellátandó, csökkentett környezetterhelésű takarítási és egyéb szolgáltatások, valamint fertőtlenítési és kiegészítő szolgáltatások” odaítélése képezi [omissis];

- [omissis] [további megfontolások ugyanebben az értelemben];

- végül helyénvalónak tűnik emlékeztetni arra, hogy maga az Európai Unió Bírósága is kimondta, hogy „az olyan társaságot, amelynek egyrészt a részesedéseivel teljes egészében közérdekű célokat szolgáló tevékenységet folytató ajánlatkérő szerv rendelkezik, és amely másrészt ügyleteket valósít meg mind ezen ajánlatkérő szerv számára, mind a piaci versenyben, [...] »közjogi intézménynek« kell minősíteni, amennyiben e társaság tevékenységeire szükség van ahhoz, hogy az említett ajánlatkérő szerv a tevékenységét el tudja látni, és amennyiben az említett társaságot a közérdekű szükségletek kielégítése céljából a gazdasági megfontolásoktól eltérő megfontolások vezérlik, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell vizsgálnia” (EU Bíróság IV. tanácsa, 2017. október 5., 567. sz. ügy, éppen a „litván állami vasúttársaság” által ellenőrzött kereskedelmi társaság által indított eljárásra hivatkozva);

- végezetül a Tribunale (tartományi közigazgatási bíróság) az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé kívánja terjeszteni a következő, az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdést: *egy különös ágazatokban működő közvállalkozás (a 2016. április 18-i 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 114. és azt követő cikkeivel átültetett 2014/25/EU irányelv 4. cikkének (2) bekezdése szerinti ajánlatkérő szerv), amely azért minősül közvállalkozásnak, mert egy ajánlatkérő szerv, közelebbről közjogi szerv meghatározó befolyása alatt áll (a 2014/25/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdésének 4. pontja), amely tőkéjének többségével rendelkezik, köteles-e tiszteletben tartani a 2014/25/EU irányelv rendelkezéseit, ha olyan szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést kíván kötni az európai értékhatárokat*

meghaladó összegben, amely olyan szolgáltatásokra vonatkozik, amelyek nem szorosan kapcsolódnak a 2014/25/EU irányelv 8–14. cikkében említett tevékenységekhez, hanem kizárólag vagy túlnyomórészt a közjogi irányító szerv és az általa ellenőrzött társaságok igényeinek kielégítésére irányulnak?;

- [omissis] [eljárás]

A FENTI INDOKOK ALAPJÁN

A Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) (Sezione Terza Ter) (3b. tanács):

- a) előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bírósága elé terjeszti az indokolásban szereplő kérdést;
- b) [omissis];
- c) az Európai Unió Bírósága ítéletének meghozataláig a jelen ügyet felfüggeszti.

[omissis] Róma [omissis] 2024. április 23. [omissis]