WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. április 30.[1]

C-113/13. sz. ügy

Azienda Sanitaria Locale No 5 „Spezzino”
Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (ANPAS) – ComitatoRegionale Liguria
Regione Liguria
kontra
San Lorenzo Società Cooperativa Sociale
Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus

(A Consiglio di Stato [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk — 2004/18/EK irányelv — Szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések — Egészségügyi szállítási szolgáltatások — Szerződés odaítélése ajánlati felhívás nélkül — Önkéntes szervezetek — A költségek megtérítése”

1. Az önkéntes (vagy jótékonysági) szervezeteket egyetemesen elismerik többek között a társadalom egészének és különösen annak legelesettebb tagjainak (például a háborúk vagy természeti csapások áldozatainak és a beteg, szegény vagy idős embereknek) a javát szolgáló fontos szociális, egészségügyi és humanitárius funkciók ellátása miatt.

2. Ezeknek a szervezeteknek gyakran biztosítanak különös jogállást, nemcsak nemzeti jogi, hanem nemzetközi közjogi értelmében is.[2] Egyértelmű, hogy az Európai Unió sem hagyja figyelmen kívül az önkéntes szervezetek különös jellemzőit, és nagy jelentőséget tulajdonít annak a hozzájárulásnak, amelyet biztosítanak a tisztességes és igazságos társadalom kialakításához.[3] A Bíróság ezért nem vonakodott néhány ítéletében, például a Stauffer-ügyben hozott ítéletében[4] és a Sodemare-ügyben hozott ítéletében[5] elismerni az uniós jogrenden belül fennálló, egyedülálló jellegzetességeiket.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Például a hadra kelt fegyveres erők sebesültjeinek és betegeinek helyzetének javításáról szóló, Genfben 1864. augusztus 22-én aláírt első egyezmény óta a jótékonysági szervezeteknek különös jogállást biztosítanak háborús időkben. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése ezen túlmenően 1990. október 16-i 45/6. sz. ajánlásával megfigyelői jogállást biztosított a Nemzetközi Vöröskeresztnek, figyelembe véve a genfi egyezmények által ráruházott különös szerepet és mandátumokat.

3 — Lásd például az uniós intézmények és a civil társadalom közötti, az EUSZ 11. cikk és az EUMSZ 15. cikk által előírt párbeszédet. Az EUMSZ 300. cikk (2) bekezdése értelmében továbbá a Gazdasági és Szociális Bizottság többek között a civil társadalom képviselőiből áll. A Szerződésekhez csatolt számos nyilatkozat hangsúlyozza továbbá az önkéntes szervezetek Európai Unión belüli társadalmi szolidaritáshoz való fontos hozzájárulását: nevezetesen az Európai Unióról szóló 1992. évi szerződéshez csatolt 23. sz. nyilatkozat, valamint az Amszterdami Szerződéshez csatolt 38. sz. nyilatkozat.

4 — A C-386/04. sz. Centro di Musicologia Walter Stauffer ügyben 2006. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8203. o.). Ennek az ítéletnek az uniós jogrenddel összefüggésben az önkéntes szervezetekre való alkalmazásáról részletesen lásd Breen, O. B., „EU Regulation of Charitable Organisations: The Politics of Legally Enabling Civil Society”, 3 (2008.), *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 50–78. o.

5 — A C-70/95. sz., Sodemare és társai ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3395. o.) (a továbbiakban: a Sodemare-ügyben hozott ítélet). Ezzel az üggyel részletesebben foglalkozom a lenti 62., valamint 71. és 72. pontban.

3. Mindazonáltal fennállhatnak olyan körülmények, amelyek esetében az ilyen szervezeteknek a nemzeti jog által biztosított különös jogok vagy előnyök bizonyos feszültséghez vezethetnek e jogok vagy előnyök és az uniós szabályok egységes alkalmazása között. A jelen ügy éppen egy ilyen esettel foglalkozik. A Consiglio di Stato (államtanács) azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy összeegyeztethető-e a belső piacra vonatkozó uniós előírásokkal az a nemzeti rendelkezés, amely azt írja elő a hatóságoknak, hogy bizonyos körülmények között közvetlenül ítéljék oda az önkéntes szervezeteknek az egészségügyi szállítási szolgáltatások működtetését.

I – **Jogi keret**

A – *Az uniós jog*

4. Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében:[6]

„»Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.”

5. Az irányelv 1. cikkének (8) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A »vállalkozó«, a »szállító« és a »szolgáltató«: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve e személyek és/vagy szervezetek csoportja, aki, illetve amely a piacon építési beruházások kivitelezését és/vagy építmények építését, áruk szállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja.

A »gazdasági szereplő« fogalom magában foglalja a vállalkozó, a szállító és a szolgáltató fogalmát is. Használatára csak az egyszerűsítés érdekében kerül sor.

[…]”

6. A 2004/18 irányelv 7. cikke meghatározza a közbeszerzési szerződés értéke alapján azokat az értékhatárokat, amelyek elérésekor az irányelv alkalmazandó.

7. A 2004/18 irányelv 20. és 21. cikke meghatározza az odaítélési eljárást egyrészt a IIA. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések tekintetében (ezeket a 23–55. cikkel összhangban kell odaítélni), másrészt a IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések tekintetében (ezekre kizárólag a 23. cikket és a 35. cikk (4) bekezdését kell alkalmazni).

8. A IIA. melléklet a 2. kategóriában felsorolja különösen a „szárazföldi szállítási szolgáltatásokat”, a IIB. melléklet pedig a 25. kategóriában felsorolja az „egészségügyi és szociális szolgáltatásokat”.

6 — HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.

B – *Az olasz jog*

9. A Regione Liguria 2006. december 7-i 41. sz. tartományi törvényének módosított 75B. cikke (a továbbiakban: a tartományi törvény 75B. cikke) értelmében:

„(1) Az egészségügyi szállítási szolgáltatások nyújtása az egyetemesség, a szolidaritás, a megfizethetőség és az alkalmasság elve alapján működő, közérdekű tevékenység.

(2) Az (1) bekezdésben hivatkozott egészségügyi szállítási szolgáltatásokat egyéni egészségügyi szervek nyújtják […] saját erőforrásaik és személyzetük igénybevételével. Amennyiben ez nem lehetséges, az egészségügyi szállítási szolgáltatásokkal más személyeket vagy jogalanyokat […] kell megbízni, a következő elvekkel összhangban:

a) a Tartományi Egészségügyi Szolgáltató nevében nyújtandó egészségügyi szállítási szolgáltatásokkal elsődlegesen önkéntes szervezeteket, az Olasz Vöröskeresztet és más, erre feljogosított közjogi intézményt vagy szervezetet kell megbízni annak biztosítása érdekében, hogy erre a közérdekű szolgáltatásra a költségvetés tekintetében a gazdasági egyensúly feltételeinek megfelelően kerüljön sor. Az Olasz Vöröskereszttel és az önkéntes szervezetekkel fennálló viszonyt megállapodások szabályozzák […];

b) amennyiben az egészségügyi szállítási szolgáltatásokkal az a) pontban hivatkozottaktól eltérő személyeket vagy jogalanyokat bíznak meg, erre a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésére alkalmazandó joggal összhangban kerül sor.

(3) A (2) bekezdés a) pontjában hivatkozott […] megállapodások az önkéntes szervezetek [és] az Olasz Vöröskereszt tekintetében […] kizárólag a ténylegesen viselt költségek megtérítéséről rendelkeznek a Tartományi Tanács által a gazdaság és a hatékonyság elvei, valamint a felmerült költségek túlfinanszírozását tiltó elv alapján meghatározott feltételekkel összhangban.”

II – **A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

10. 2010. december 22-i 940. sz. határozatával és az alkalmazandó tartományi törvényekkel összhangban a helyi egészségügyi hatóság, az ASL No. 5 „Spezzino” (a továbbiakban: ASL No. 5) egészségügyi szállítási szolgáltatásokra vonatkozó megállapodásokat írt alá két önkéntes szervezettel: az Associazione Nazionale Pubblica Assistenzával (a továbbiakban: ANPAS) és a Croce Rossa Italianával (a továbbiakban: Olasz Vöröskereszt).

11. A San Lorenzo Società Cooperativa Sociale és a Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus (a továbbiakban: az alapügy alperesei), a Liguria tartományban egészségügyi szállítási szolgáltatásokat nyújtó két szövetkezet keresetet terjesztett a Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (Liguria tartományi közigazgatási bírósága; a továbbiakban: TAR Liguria) elé a szerződések ASL No. 5. általi odaítélését kifogásolva.

12. A TAR Liguria arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az alapügy alperesei által kifogásolt megállapodások az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 105. cikk szerinti elvek megsértésével odaítélt közbeszerzési szerződések. Az ASL No. 5, a Regione Liguria és az ANPAS fellebbezést terjesztett a Consiglio di Stato elé a TAR Liguria ítéletével szemben.

13. A Consiglio di Stato, kételkedve a tartományi törvény 75B. cikkének uniós joggal való összeegyeztethetőségében, úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket utalja előzetes döntéshozatalra:

„1. Ellentétes-e az EUMSZ 49., EUMSZ 56., EUMSZ 105. és EUMSZ 106. cikkel az olyan belső szabályozás, amely előírja, hogy az egészségügyi szállítást elsődlegesen az önkéntes szervezetek, az Olasz Vöröskereszt és más, erre feljogosított közjogi intézmények vagy hatóságok részére kell odaítélni olyan megállapodások alapján, amelyek kizárólag a ténylegesen viselt költségek megtérítését írják elő?

2. Ellentétes-e a közbeszerzésekre vonatkozó uniós joggal – a jelen ügyben, mivel »zárt«, szerződésekről van szó, a szabad verseny, a megkülönböztetésmentesség, az arányosság és az átláthatóság általános elveivel – az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az egészségügyi szállítási szolgáltatás közvetlen odaítélését, mivel visszterhesnek kell tekinteni a jelen jogvita tárgyát képezőhöz hasonló olyan megállapodás, amely a fix és időben tartósan jelentkező költségek megtérítését is előírja?”

14. A jelen eljárásban írásbeli észrevételt terjesztett elő az ANPAS, a Regione Liguria és a Bizottság. A 2014. február 26-i tárgyaláson szóbeli észrevételt terjesztett elő az ANPAS, a San Lorenzo Società Cooperativa Sociale, az olasz kormány, valamint a Bizottság.

III – **Értékelés**

A – *Bevezetés*

15. Kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az egészségügyi szállítási szolgáltatások közvetlen odaítéléséről szóló, a tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló nemzeti szabály.

16. A tartományi törvény 75B. cikke értelmében az egészségügyi szolgáltatásokat főszabály szerint közvetlenül a helyi egészségügyi hatóságok nyújtják saját erőforrásaik igénybevételével. Amikor azonban e hatóságok képtelenek maguk szolgáltatni, külső szolgáltatókhoz fordulhatnak. Ilyen esetben főszabály szerint önkéntes szervezeteket (mint például a Vöröskeresztet) vagy más közjogi szervezetet bíznak meg ezekkel a szolgáltatásokkal pusztán költségtérítés ellenében. Amennyiben ez nem kivitelezhető, a helyi egészségügyi hatóságok kiszervezhetik e szolgáltatásokat más, a közbeszerzési szabályoknak megfelelően kiválasztott személyeknek vagy jogalanyoknak.

17. Azon tény ellenére, hogy kérdéseiben a kérdést előterjesztő bíróság az EUM-Szerződés különböző (például a letelepedés szabadságára, a szolgáltatásnyújtás szabadságára és a szabad versenyre vonatkozó) rendelkezéseire és a másodlagos jogra (mint például a közbeszerzési szabályokra), valamint néhány általános jogelvre (mint például a megkülönböztetésmentesség, az átláthatóság és az arányosság elvére) hivatkozik, számomra egyértelmű, hogy a jelen ügyben a releváns uniós szabályok egyrészt az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk, másrészt a 2004/18 irányelv rendelkezései.

18. Ugyanis, ezek az egyedüli olyan uniós szabályok, amelyek vonatkozásában a kérdést előterjesztő bíróság kifejti kétségeinek okát. Ellenben e bíróság nem magyarázza meg igazán azt az összefüggést, amelyet a kérdéseiben hivatkozott egyéb uniós rendelkezések vagy elvek és az alapügyben felmerült jogvita között lát.[7] Ezen túlmenően az állandó ítélkezési gyakorlat fényében – amelyet lent részletesebben bemutatok – álláspontom szerint az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk, valamint a 2004/18 irányelv azok az uniós rendelkezések, amelyekkel esetlegesen összeegyeztethetetlen – és ezért amelyek értelmében tiltott – a tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló nemzeti rendelkezés.

19. Mindezek fényében úgy vélem, hogy annyiban együtt lehet kezelni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdést, amennyiben lényegében ugyanarra a kérdésre irányulnak. Ennek megfelelően azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen fogalmazza újra a hivatkozott kérdéseket: „Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel, valamint a 2004/18 irányelvvel az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amelynek értelmében az önkéntes szervezetek elsőbbséget élveznek az egészségügyi szállítási szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése során, és az ilyen szerződéseket mindenfajta ajánlati felhívás nélkül ítélik oda nekik, és kizárólag a ténylegesen viselt költségeket térítik meg?”

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata*

1. Előzetes megjegyzések

20. Először a Regione Liguria és az ANPAS által előterjesztett, arra vonatkozó két előzetes észrevétellel szeretnék foglalkozni, hogy az uniós közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik-e a tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló nemzeti rendelkezés.

21. Először, a Regione Liguria és az ANPAS hangsúlyozza, hogy a tartományi törvény 75B. cikkében szereplő önkéntes szervezetek kizárólag azok, amelyek a vonatkozó olasz jog[8] értelmében nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott jogalanyok, és amelyek ilyenként nem vesznek részt semmilyen gazdasági tevékenységben. Másodszor, hangsúlyozzák, hogy a tartományi törvény 75B. cikke semmilyen formában nem biztosít ellenszolgáltatást, hanem csak a ténylegesen viselt költségek megtérítését.

22. A Regione Liguria és az ANPAS lényegében egyrészt azt az állítást kifogásolja, hogy az önkéntes szervezetek az uniós jog értelmében „vállalkozónak” minősülhetnek, és különösen a 2004/18 irányelv 1. cikkének (8) bekezdése szerinti „gazdasági szereplőnek”, másrészt pedig azt, hogy az ilyen szervezetek által nyújtott szolgáltatások a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében „visszterhesek”.

23. Nem értek egyet ezekkel az érvekkel.

7 — Így, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság nem biztosítja a Bíróságnak azokat a ténybeli és jogi információkat, amelyek lehetővé tennék számára, hogy meghatározza azokat a körülményeket, amelyek mellett az alapügyben szóban forgó nemzeti rendelkezés ellentmondhat a 17. pontban említett egyéb uniós szabályoknak, annyiban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések részben elfogadhatatlannak minősülhetnek. Lásd e tekintetben a C-419/12. és C-420/12. sz., Crono Service és társai egyesített ügyekben 2014. február 13-án hozott ítélet 31–33. pontját.

8 — Különösen az 1991. augusztus 11-i 266. sz. Legge quadro sul volontariatóra (az önkéntes szervezetekről szóló kerettörvény) hivatkoznak (a GURI 1991. augusztus 22-i 196. száma).

24. Az első pont tekintetében emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós közbeszerzési szabályok szempontjából nem bír jelentőséggel az a tény, hogy valamely adott jogalany nem nyereségszerzésre irányuló célt követ,[9] valamint hogy személyzete ellenszolgáltatás nélkül, önkéntesként nyújtja szolgáltatásait.[10] A „gazdasági szereplő” fogalma nagyon tág, és úgy kell értelmezni, hogy abba beletartozik *valamennyi* jogalany, amely a piacon árut vagy szolgáltatásnyújtást kínál.[11] Így a „gazdasági szereplő” jelleg valamely adott jogalany tekintetében nem függ attól, hogy (például belső összetételét, szerkezetét vagy működését tekintve) mi ez a jogalany, sokkal inkább attól, hogy ez a jogalany mit csinál (az általa végzett tevékenységek fajtájától). E tekintetben a Bíróság következetesen megállapította, hogy a sürgősségi szállítási szolgáltatások és a betegszállítási szolgáltatások nyújtása gazdasági tevékenységnek minősül az uniós jog értelmében.[12]

25. Ezt megerősíti a Consiglio di Stato ítélkezési gyakorlata is, amelynek értelmében az önkéntes szervezetekről szóló olasz kerettörvény alapján létrehozott önkéntes szervezetek jogosultak a piacon szolgáltatásnyújtást kínálni, igaz, csak korlátozott körülmények között. Ez alapján a Consiglio di Stato megállapította, hogy e szervezetek bizonyos feltételek mellett részt vehetnek ajánlattételi felhívásokban más (közjogi és magán) gazdasági szereplőkkel versenyezve.[13]

26. A visszterhesség fogalmára vonatkozó második pont tekintetében elegendő jelezni, hogy az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben hozott ítéletében a Bíróság már világossá tette, hogy valamely szerződés nem kerülhet ki a közbeszerzési szerződés 2004/18 irányelv szerinti fogalma alól csupán annak következtében, hogy a díjazás a szolgáltatás nyújtása során felmerülő költségek megtérítésére korlátozódik.[14] A pusztán a költségeket fedező ellenszolgáltatás tehát eleget tesz az e jogi eszköz szerinti „visszterhesség” feltételének.

27. Ezzel összefüggésben lényegtelen, hogy a hatóságok által megtérítendő költségek csak arra vonatkoznak, amit a felek „közvetlen költségnek” neveznek (és amelyet én csekély költségként értelmezek), vagy kiterjednek a „közvetett költségekre” is (azaz a fix költségek azon részére, amelyet annak arányában számolnak ki, hogy az átruházott egészségügyi szállítási szolgáltatás hogyan aránylik a szervezet teljes tevékenységéhez). Valójában, még ha valamely nemzeti rendelkezés a közvetlen költségek puszta megtérítését biztosítaná is, ez nem lenne elég ahhoz, hogy az e rendelkezés alapján megkötött szerződések kikerüljenek az uniós közbeszerzési szabályok hatálya alól.

28. Mindezek fényében sem a tartományi törvény 75B. cikkében hivatkozott önkéntes szervezetek nem nyereségszerzésre irányuló jellege, sem az a tény, hogy szolgáltatásaikat költségtérítés ellenében nyújtják, nem alkalmas arra, hogy kizárja a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályok alkalmazását.

2. A 2004/18 irányelv

29. A 2004/18 irányelv annak 7. cikke értelmében csak azon közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó, amelyek értéke eléri az irányelvben meghatározott értékhatárt. A tartományi törvény 75B. cikke szerinti szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésfajták tekintetében a hivatkozott irányelv 7. cikkének b) pontja 193 000 euró értékhatárt írt elő a releváns időszakban.

9 — Lásd a C-119/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet 37–41. pontját, a C-305/08. sz. CoNISMa-ügyben 2009. december 23-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-12129. o.) 30. és 45. pontját, valamint a C-159/11. sz., Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 26. pontját.

10 — Lásd e tekintetben a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 40. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

11 — Lásd többek között a C-41/90. sz., Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.) 21–23. pontját és Mazák főtanácsnok CoNISMa-ügyre vonatkozó indítványának 22. és 23. pontját.

12 — Lásd a C-475/99. sz. Ambulanz Glöckner ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8089. o.) 21. és 22. pontját, valamint a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 38. pontját.

13 — Lásd különösen a Consiglio di Stato 2013. január 23-i 387. sz. ítéletét és 2013. április 15-i 2056. sz. ítéletét.

14 — Az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben hozott ítélet 29. pontja. Lásd továbbá Trstenjak főtanácsnok ugyanezen ügyre vonatkozó indítványának 31–34. pontját.

30. A Bíróság már megállapította, hogy az egészségügyi szállítási szolgáltatások vegyes jellegű szolgáltatások, mivel egészségügyi szolgáltatási és szállítási elemet is tartalmaznak. Így a 2004/18 irányelv IIA. és IIB. mellékletének hatálya alá is tartoznak.[15] Ez azt jelenti, hogy amikor a szállítási elem értéke meghaladja az egészségügyi szolgáltatások értékét (ez előfordulhat a betegek nagy távolságra való tervezett szállítása esetében), az irányelv valamennyi rendelkezése alkalmazandó. Ha ellenben az egészségügyi elem van túlsúlyban (ez lehet a helyzet például a sürgősségi mentőszállítási szolgáltatások esetében), akkor – az irányelv 21. cikke értelmében – annak csak néhány rendelkezése[16] alkalmazandó.

31. Ezt az értékelést eseti alapon az a nemzeti igazgatási szerv végzi el, amely határoz a kérdéses szolgáltatások megpályáztatásáról, amely jogvita esetén felülvizsgálat tárgya lehet a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok előtt.

32. Mindenesetre a 2004/18 irányelv rendelkezéseinek egyes odaítélésekre részben vagy teljes egészében történő alkalmazására vonatkozó kérdést mellőzve itt azt kell hangsúlyozni, hogy a Bíróság már megállapította, hogy az egészségügyi szállítási szolgáltatások mint olyanok nem esnek e jogi eszköz hatályán kívül.

33. Igaz, hogy amint azt a Regione Liguria és az ANPAS kiemeli, az EUMSZ 168. cikknek a Bíróság ítélkezési gyakorlata[17] által pontosított (7) bekezdése szerint az uniós jog nem érinti a tagállamoknak a társadalombiztosítási rendszerük kialakítására, és különösen az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás megszervezését és biztosítását szolgáló rendelkezések meghozatalára vonatkozó hatáskörét.

34. Valójában ezen a területen világosak az uniós tevékenységek korlátai. Első helyen a Szerződések megtiltják ezen a területen a harmonizációt.[18] A Bíróság továbbá hatalmas mérlegelési mozgásteret biztosított a tagállamoknak olyan nemzeti intézkedések bevezetése és fenntartása esetén, amelyeknek annak ellenére célja a közegészség védelme, hogy esetlegesen akadályát képezhetik a szabad mozgásnak a belső piacon.[19]

35. Ezzel a Bíróság ítélkezési gyakorlata azt is világossá teszi, hogy az egészségügyi és orvosi szolgáltatások területén fennálló hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen a belső piacra vonatkozó rendelkezéseket. Az említett rendelkezések értelmében többek között e szabadságoknak az egészségügyi és orvosi szolgáltatások terén történő gyakorlásával szemben a tagállamok nem írhatnak elő és tarthatnak fenn nem igazolt korlátozásokat.[20]

36. Következésképpen az egészségügyi és orvosi szolgáltatások ágazata nem tekinthető az uniós szabályok alkalmazása ellen védő biztos menedéknek. *A fortiori* ez igaz számos olyan rendelkezés tekintetében, amely a 2004/18 irányelvhez hasonlóan az uniós jogalkotó világos döntése értelmében alkalmazandó ezekre az ágazatokra. Ugyanis, a hivatkozott irányelv IIB. melléklete (a 25. kategóriában) kifejezetten a hatálya alá tartozók között sorolja fel az „egészségügyi és szociális szolgáltatásokat”.

15 — Lásd a 2004/18 irányelv 22. cikkét. Lásd továbbá a C-76/97. sz. Tögel-ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5357. o.) 40. pontját és a C-160/08. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2010. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-3713. o.) 92. pontját.

16 — Mégpedig a 2004/18 irányelv 23. cikke és 35. cikkének (4) bekezdése.

17 — Lásd többek között a C-84/11. sz., Susisalo és társai ügyben 2012. június 21-én hozott ítélet 26. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

18 — Lásd különösen az EUMSZ 2. cikk (5) bekezdését.

19 — Lásd többek között a C-141/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2008. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-6935. o.) 51. pontját, a C-171/07. és C-172/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben 2009. május 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4171. o.) 19. pontját és a C-159/12–C-161/12. sz., Venturini és társai egyesített ügyekben 2013. december 5-én hozott ítélet 41. pontját.

20 — E tekintetben lásd a C-141/07. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 22. és 23. pontját, valamint a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1721. o.) 29. pontját.

37. Ellenben a 2004/18 irányelv hatálya alól kizárt gazdasági ágazatok vagy szerződésfajták,[21] és azon különös fajtájú jogalanyok, amelyekre különös megállapodások alkalmazandóak,[22] kifejezetten szerepelnek magának az irányelvnek a kivételeket tartalmazó rendelkezéseiben.

38. A Bíróság rendelkezésére álló iratok alapján sem lehet azt mondani, hogy a jelen ügyben alkalmazandóak lennének az „in-house” vagy a „köz- és közszféra közötti partnerség” szerinti kivételek:[23] a szóban forgó helyi hatóságok nem szükségszerűen gyakorolnak ellenőrzést a tartományi törvény 75B. cikkében említett, főszabály szerint továbbra is magánjogi jogalanynak minősülő önkéntes szervezetek felett.

39. Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy az egészségügyi és orvosi ellátási ágazat különös jellemzőit nem vették figyelembe az uniós jogban. Valójában, ahogyan korábban említettem, ezen ágazat 2004/18 irányelv IIB. mellékletébe való felvétele azt jelenti, hogy az irányelvnek csupán korlátozott számú rendelkezése alkalmazandó,[24] szélesebb mérlegelési mozgásteret biztosítva ezzel a tagállamoknak többek között a harmadik fél szolgáltatók kiválasztása során.

40. Közbensően megjegyzem, hogy a közbeszerzésről szóló nemrég, 2014. február 26-án elfogadott európai parlamenti és tanácsi irányelv[25] nemcsak még tovább tágítja a tagállamok e területen fennálló mérlegelési mozgásterét (például az egészségügyi szolgáltatások esetében az értékhatár 750 000 euróra emelésével),[26] hanem néhány különös szabályt is tartalmaz a nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott szervezetek által nyújtott szolgáltatások tekintetében.[27] Ez tovább erősíti azt, hogy a jelenlegi jogi helyzet szerint a 2004/18 irányelv hatálya alá tartoznak a tartományi törvény 75B. cikkében bemutatott szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések.

41. Végül aligha szükséges hozzátenni azt, hogy a tartományi törvény 75B. cikke alapján odaítélt szolgáltatások értéke, valamint a közigazgatási szervek által e tekintetben megkötött szerződések tárgya és időtartama[28] ismeretében alappal feltételezhető, hogy számos esetben teljesülhet a jelenlegi értékhatár.

42. Ezért úgy vélem, hogy a 2004/18 irányelv megtiltja a tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló olyan nemzeti rendelkezést, amely bizonyos körülmények között az egészségügyi szállítási szolgáltatások odaítélése esetében e szolgáltatások értékére tekintet nélkül kizár mindenféle ajánlati felhívást vagy versenyeztetést.

3. Az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk

43. A 2004/18 irányelv 7. cikkének b) pontja szerinti értékhatárt el nem érő értékű egészségügyi szállítási szolgáltatásokra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélése nem tartozik a hivatkozott irányelv rendelkezéseinek hatálya alá.[29]

21 — Lásd különösen a 2004/18 irányelv 12–18. cikkét.

22 — Lásd a 2004/18 irányelv 19. cikkét

23 — Az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben hozott ítélet 31–35. pontja.

24 — Az elsődleges uniós jog szabályai és elvei mellett, amelyeket a jelen indítvány következő szakaszában tárgyalok. E tekintetben lásd a C-507/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9777. o.) 26–29. pontját.

25 — A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.).

26 — A 2004/24 rendelet 4. cikkének d) pontja, 74–77. cikke, valamint (114), (118) preambulumbekezdése és XIV. melléklete.

27 — Lásd a 2014/24 irányelv 10. cikkének h) pontját és az irányelv (28) preambulumbekezdését.

28 — Ahogyan az ügyiratok bizonyítják. Lásd különösen az odaítélt egészségügyi szállítási szolgáltatások (tervezett és ténylegesen viselt) költségeinek összegét, amely szerepel a Regione Liguria Kormánya 2007. április 26-i 441. sz. határozatában (*Deliberazione della Giunta Regionale*), valamint az ASL No. 5 2010. december 22-i 94. sz. határozatában (*Deliberazione del Direttore Generale*).

29 — Lásd e tekintetben a Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 59. és 60. pontját.

44. Ez mindazonáltal nem jelenti azt, hogy minden ilyen szerződés szükségszerűen kikerül az unós jog hatálya alól. Valóban, amikor a kérdéses szerződés határon átnyúló érdekeket érint, továbbra is alkalmazandó az elsődleges uniós jog. Az ajánlatkérő szerveknek különösen eleget kell tenniük az EUM-Szerződésben előírt alapszabadságoknak (mégpedig az EUMSZ 49. cikknek és az EUMSZ 56. cikknek),[30] valamint az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának.[31]

45. Főszabályként az érintett ajánlatkérő szerv[32] feladata, hogy értékelje az olyan szerződéshez kapcsolódó esetleges határon átnyúló érdeket, amelynek a becsült értéke nem éri el a releváns határértéket, többek között a szerződés értéke, valamint a szolgáltatásnyújtás helyszíne fényében,[33] feltéve hogy erre az értékelésre kiterjedhet a bírósági felülvizsgálat.[34]

46. A jelen ügyben egyértelműnek tűnik számomra, hogy legalább az esetek nem jelentéktelen számában a tartományi törvény 75B. cikke alapján odaítélt néhány szerződés valóban tartalmazhat határon átnyúló érdeket. Ez többek között a nyújtani kívánt szolgáltatás objektív értéke[35] miatt van így, valamint azért, mert Regione Liguria határos Franciaországgal.[36]

47. A Bíróság már megállapította, hogy abban az esetben, ha valamely közbeszerzési szerződés határon átnyúló érdeket képvisel, e szerződésnek az ajánlatkérő tagállamában székhellyel rendelkező vállalkozásnak az átláthatóság elvének figyelmen kívül hagyásával történő odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező, esetlegesen érdekelt vállalkozásokkal szembeni hátrányos, eltérő bánásmódnak minősül. Így, hacsak objektív körülmények nem indokolják, az ilyen eltérő bánásmód, amely a más tagállamban székhellyel rendelkező valamennyi vállalkozást kizárja, az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk alkalmazásában tiltott állampolgárságon alapuló közvetett megkülönböztetésnek minősül.[37]

48. A tárgyaláson az ANPAS és az olasz kormány kiemelte, hogy amennyiben a kérdéses szolgáltatásokra irányuló szerződéseket a hatóságok (például a tartományi közgyűlés) határozata alapján ítélik oda, annyiban megvalósul bizonyos nyilvánosság, mivel e határozatokat rendszeresen közzéteszik hivatalos csatornákon keresztül (honlapokat is beleértve).

49. Véleményem szerint azonban a nyilvánosság e formája nem elegendő ahhoz, hogy eleget tegyen az uniós jog követelményeinek. Ezzel összefüggésben az átláthatóság nem önmagában vett cél,[38] hanem, ahogyan a Bíróság világossá tette, célja annak lehetővé tétele, hogy az ajánlatkérőétől eltérő tagállam területén székhellyel rendelkező gazdasági szereplők a szerződés odaítélése előtt hozzáférjenek az érintett szerződésre vonatkozó megfelelő információkhoz oly módon, hogy ez a gazdasági szereplő kinyilváníthassa – amennyiben igényli – az e szerződés megszerzésére vonatkozó érdekét.[39] Más

30 — A C-231/03. sz. Coname-ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-7287. o.) 16. pontja.

31 — A C-225/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-7445. o.) 50. pontja.

32 — Mint például az a helyi hatóság, amely a tartományi törvény 75B. cikkével összhangban elhatározza az egészségügyi szállítási szolgáltatás kiszervezését.

33 — A C-147/06. és C-148/06. sz., SECAP és Santorso egyesített ügyekben 2008. május 15-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-3565. o.) 31. pontja és az Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce és társai ügyben hozott ítélet 23. pontja.

34 — A SECAP és Santorso egyesített ügyekben hozott ítélet 30. pontja.

35 — Lásd a fenti 41. pontot.

36 — Ahogyan például az ANPAS jelezte a tárgyaláson, a Liguriában egészségügyi szállítási szolgáltatást nyújtó néhány jogalany megállapodásokat kötött Franciaország szomszédos területeinek ugyanilyen szolgáltatást nyújtó jogalanyaival annak érdekében, hogy szabályozzák a közöttük fennálló viszonyt.

37 — Lásd e tekintetben a Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 30. és 31. pontját, valamint a C-347/06. sz. ASM Brescia ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5641. o.) 59. és 60. pontját.

38 — Lásd, *mutatis mutandis*, a C-336/12. sz. Manova-ügyben 2013. október 10-én hozott ítélet 28. és 29. pontját.

39 — E tekintetben lásd a Coname-ügyben hozott ítélet 21. pontját.

szóval, megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, amely lehetővé teszi a közbeszerzési szerződés bizonyos szintű versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését:[40] még ha nem is feltétlenül szükséges az ajánlati felhívás, az ajánlatkérő szervnek akkor is biztosítania kell a körülményeknek megfelelő, valamilyen formában megjelenő versenyeztetést.[41]

50. A tartományi törvény 75B. cikke nem ad mozgásteret az ajánlatkérő szervnek annak megállapításánál, hogy a konkrét ügy különös körülményeire tekintettel az uniós jog hatálya alá tartozik-e az odaítélendő szerződés, és ha igen, akkor az odaítélés során az alkalmazandó uniós jogi elvekkel összhangban kell eljárnia. A tartományi törvény 75B. cikke valóban azt írja elő az ajánlatkérőnek, hogy valamennyi esetben részesítse előnyben az önkéntes szervezeteket, amennyiben elérhetőek, tekintet nélkül arra, hogy a szerződés érinthet-e vagy sem határon átnyúló érdekeket. Így szükségszerű, hogy semmilyen formában nem kerül sor versenyeztetésre, és ez sérti az e szerződések megkötésében esetlegesen érdekelt, Olaszországon kívül letelepedett jogalanyokat. Ez esetlegesen magában foglalja az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk által tiltott hátrányos megkülönböztetést.

51. A tartományi törvény 75B. cikkének szövege kifejezetten nem korlátozza ezt az elsőbbségi szabályt az olasz jog alapján létrehozott önkéntes szervezetekre. Az ilyen intézkedés azonban legalábbis alkalmas arra, hogy a közbeszerzési eljárásból kizárja a más tagállamokban letelepedett és nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott jogalanyokat.

52. A tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló rendelkezés így számos esetben megvalósíthatja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk szerinti korlátozását.

53. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Szerződésben biztosított alapszabadságokat korlátozó nemzeti jog igazolható, amennyiben alkalmas a célkitűzés megvalósítására, és nem megy túl az e cél eléréséhez szükséges mértéken.[42]

54. Álláspontom szerint világos, hogy a nyilvánvalóan annak biztosítására szolgáló intézkedések, hogy a hatóságok nevében nyújtott egészségügyi (például az egészségügyi szállítási szolgáltatásokhoz hasonló) szolgáltatásokat valamennyi állampolgár részére megbízhatóan és jó minőségben nyújtsák, és ugyanakkor minimalizálják a költségvetésre háruló költségeket, főszabály szerint alkalmasak arra, hogy igazolják ezen alapszabadságok korlátozását.[43]

55. A jelen ügyben mindazonáltal nem látom azt, hogy a tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló nemzeti rendelkezés hogyan járulhatna hozzá jelentős mértékben e célok megvalósításához.

56. Először, nem vitatott, hogy a más tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozások nem biztosíthatnák az egészségügyi szállítási szolgáltatások megfelelő nyújtását. Másodszor, a Regione Liguria és az ANPAS kifogásai ellenére a közbeszerzési eljárás bármely formájának vagy az előzetes nyilvánosságra hozatalnak a hiánya rendszerint a közpénzügyek sérelmének minősül.

57. Az odaítélési eljárások más esetleges ajánlattevők részére való megnyitása több ajánlattal látná el az ajánlatkérőket (és ezzel több választási lehetőséggel a minőség és az árak tekintetében egyaránt), és arra ösztönözné az odaítélésben érdekelt szereplőket, hogy gazdaságosabbak és hatékonyabbak legyenek.

40 — A C-458/03. sz. Parking Brixen ügyben 2005. október 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-8585. o.) 49. pontja. Lásd továbbá a T-258/06. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2010. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2010., II-2027. o.) 76–80. pontját.

41 — A Parking Brixen ügyben hozott ítélet 50. pontja.

42 — Lásd többek között a C-376/08. sz., Serrantoni és Consorzio stabile edili ügyben 2009. december 23-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-12169. o.) 44. pontját.

43 — Analógiai útján lásd a C-158/96. sz. Kohll-ügyben 1998. április 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1931. o.) 41. pontját és a Venturini és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 41–42. pontját.

58. Az a nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott jogalany, amely esetlegesen versenyezni kényszerül más jogalanyokkal az odaítélésért, vélhetően nem tenne olyan ajánlatot, amely magasabb annál, mint amelyet abban a helyzetben tenne, amelyben jogszabály biztosítja számára az odaítélést. Ha más nem, akkor a versenytársak létezése arra ösztönözné e jogalanyt, hogy költségtudatosabb legyen azáltal, hogy hatékonyabban használja a rendelkezésére álló erőforrásokat.

59. Az a tény, hogy az alapügy alperesei olyan nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott szervezetek, amelyek érdekeltek lehetnek az érintett szolgáltatások nyújtásában, azt mutatja, hogy még a nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott szervezetek között is egyértelműen helye van az ilyen szolgáltatások odaítélése nagyobb szintű versenyeztetésének. [44]

60. Mindenesetre az, hogy valamely adott ügyben igazolható-e, továbbá arányos-e az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk szerinti korlátozás, olyan kérdést jelent, amelynek eldöntése főszabály szerint a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata. Kétség esetén e bíróságok az előzetes döntéshozatali eljárásban kérdéseket terjeszthetnek a Bíróság elé.

61. A korábbi pontokban ismertetett okokból azonban álláspontom szerint elképzelhetetlen, hogy a hasonló korlátozás igazolható és arányos lehet akkor, ha a tartományi törvény 75B. cikkével bevezetett eljáráshoz hasonlóan az EUMSZ 49. cikktől és az EUMSZ 56. cikktől való *a priori* és általános eltérésen alapul.

C – *Végső megjegyzések*

62. Végül rövid vizsgálatot érdemel a Regione Liguria és az ANPAS által felvetett utolsó kérdés. A hivatkozott felek szerint a tartományi törvény 75B. cikke a szolidaritás elvének kifejeződése, amely az Olasz Alkotmány 2. cikkében és 18. cikkében szereplő alapvető érték. A tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló rendelkezés álláspontjuk szerint nem csak az érintett egészségügyi szolgáltatások közkiadásainak korlátozására szolgál, hanem ösztönzi is az állampolgárokat a jótékony tevékenységekben és a társadalom egészének javát szolgáló, önkéntes munkákban való részvételre. Valójában – érvelésük szerint – a szolidaritás elvének alkalmazására került sor akkor, amikor a Bíróság a Sodemare-ügyben kimondta, hogy az uniós jog nem tiltja meg a tagállamoknak, hogy kizárólag a nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott magánszereplőknek engedjék meg a szociális jóléti rendszerük működtetésében való részvételt azzal, hogy olyan szerződéseket kötnek, amelyek feljogosítják őket az egészségügyi és orvosi jellegű szociális jóléti szolgáltatások költségeinek hatóságok általi megtérítésére.

63. Tekintettel vagyok arra a tényre, hogy a szabad és nyílt versenyen alapuló, Európa egészére kiterjedő piac gazdasági hatékonysága nem önmagában vett cél, hanem csupán az Európai Unió létrehozásának céljait megvalósító egyik eszköz. [45] Ennek megfelelően felkészültem elfogadni azt, hogy az Európai Unió alapját képező egyik alapérték elősegítésének és védelmének szükségessége bizonyos időkben megelőzheti a belső piac elsőbbségét.

44 — Ahogyan a Bíróság már megállapította, az a körülmény, hogy a szerződés odaítéléséből nem származhatnak jelentős nettó bevételek, nem jelenti azt, hogy e szerződés nem képvisel gazdasági érdeket az ajánlatkérő szerv szerinti tagállamtól eltérő más tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozások számára. Ugyanis a tevékenységei egy részének más tagállamra történő kiterjesztésre irányuló gazdasági stratégia keretében a vállalkozás hozhat olyan döntést, hogy kéri ezen államban valamely szerződés számára történő odaítélését azon tény ellenére, hogy magából a szerződésből nem származhat megfelelő nyereség. Lásd a C-388/12. sz. Comune di Ancona ügyben 2013. november 14-én hozott ítélet 51. pontját.

45 — Lásd különösen az EUSZ 3. cikk (1)–(3) bekezdését.

64. Ahogyan Mengozzi főtanácsnok kiemelte egyik nemrégi indítványában,[46] az EUSZ 2. cikk kifejezetten említi a szolidaritást a Szerződésekből levezethető európai társadalmi modellt alátámasztó értékek között. Következésképpen az a tény, hogy a tartományi törvény 75B. cikkében szereplő önkéntes szervezetekhez hasonló jogalanyokat a nemzeti jog megbízza azzal a fontos funkcióval, hogy feladatkörük keretein belül kibontakoztassák az olasz társadalomban a szolidaritás értékét, az uniós jog értelmében nem – és nem lehet –jelentéktelen elem.

65. Az e szervezeteknek tulajdonított fontos funkció azonban nem teljesíthető úgy, hogy mondjuk a közös szabályok hatályán *kívül* járunk el, csak azzal, ha e szabályok határain *belül* működünk, élve a jogban megtalálható, a tevékenységük támogatását célzó különös szabályok adta lehetőségekkel.

66. A 2004/18 irányelv 26. cikke például kimondja, hogy az ajánlatkérő szerv „különleges feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy e feltételek összeegyeztethetők a[z uniós] joggal és szerepelnek a hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. A szerződés teljesítésére irányadó feltételek különösen *szociális* és környezetvédelmi tárgyúak lehetnek”[47].

67. Valójában a Bíróság elfogadta, hogy az ajánlatkérő szervek figyelembe vehetnek szociális célokra vonatkozó megfontolásokat, ha azok közvetlenül vagy közvetetten nem tartalmaznak más tagállamokbeli ajánlattevőkkel szemben hátrányos megkülönböztetést, feltéve, hogy kifejezetten szerepelnek a szerződési hirdetményben, és így a szereplők tudhatnak azok létezéséről.[48]

68. A jogi szakirodalom is főszabály szerint elismeri, hogy az ajánlatkérő szerveknek nem tilthatják meg azt, hogy közbeszerzési eszközökhöz forduljanak a közcélok eléréséhez (például a szociális ágazatban), feltéve, hogy e célokat a (hagyományos) gazdasági célok mellett valósítják meg, hogy eleget tesznek az uniós irányelvek eljárási követelményeinek, valamint hogy az eredmény összhangban áll a hivatkozott irányelvek célkitűzéseivel.[49]

69. Álláspontom szerint a 2004/18 irányelvnek többek között a műszaki leírásra (23. cikk), a szerződésteljesítési feltételekre (26. cikk), a minőségi kiválasztás kritériumaira (45–52. cikk) és a szerződés odaítélésének szempontjaira (53–55. cikk) vonatkozó rendelkezései elegendő mozgásteret biztosítanak az ajánlatkérő szerveknek ahhoz, hogy szociális célokat valósítsanak meg a gazdasági célok mellett, tiszteletben tartva eközben a 2004/18 irányelv szövegét és szellemét. Ezzel összefüggésben, és feltéve, hogy nem sérül e szabályok hatékonysága, teret nyerhet a nemzeti jogalkotó abban a tekintetben, hogy figyelembe vegye, és adott esetben előnyben részesítse azon szolgáltatókat, amelyeket önkéntes szövetkezetként hoztak létre, vagy még általánosabban szólva, amelyek nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott jogalanyok. *A fortiori* ez történik akkor, amikor az ajánlatkérő szerveknek csak a 2004/18 irányelv IIB. mellékletben felsorolt tárgyú közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó rendelkezéseit vagy az elsődleges uniós jogból, különösen az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből fakadó általános elveket kell betartaniuk.

70. Ez azon tény ellenére van így, hogy a csupán a felmerült költségek megtérítését kérő, ésszerűen hatékony módon irányított önkéntes szervezetek főszabály szerint pusztán költséghatékonyságuk miatt minden valószínűség szerint gyakran alkalmasak a közbeszerzési eljárások megnyerésére.

46 — A folyamatban lévő C-574/12. sz., Centro Hospitalar de Setúbal és SUCH ügyben 2014. február 27-én ismertetett főtanácsnoki indítvány 40. pontja.

47 — Kiemelés tőlem. Lásd továbbá a 2004/18 irányelv (46) preambulumbekezdését.

48 — Lásd a 31/87. sz. Beentjes-ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4635. o.) 14–37. pontját és a Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 46–54. pontját. Lásd továbbá a C-271/08. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2010. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-7091. o.) 58. pontját.

49 — Többek között Trepte, P., *Public procurement in the EU. A Practitioner's Guide*, Oxford: 2007. (második kiadás), 63. és azt követő oldal, és Arrowsmith, S., „Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review”, in Arrowsmith, S. és Kunzlik, P. (szerk.), *Social and Environmental Policies in EC Public Procurement Law*, Cambridge: 2009., 162. és azt követő oldal.

71. Ami végül a Regione Liguria és az ANPAS által hivatkozott Sodemare-ügyben hozott ítéletet illeti, kiemelem, hogy ez az ítélet nem a közbeszerzési szabályok alkalmazásával foglakozott. Az említett ügy a Regione Lombardia által elfogadott jóléti rendszert érintette, amelyben kizárólag nem nyereségszerzésre irányuló célból létrehozott szervezeteknek engedték meg bizonyos szolgáltatások nyilvánosság részére való nyújtását abban az esetben, ha e szolgáltatások költségét vagy a betegek finanszírozták részben vagy egészben, vagy a régió.

72. Ahogyan értelmezem, a Regione Lombardia egyetlen különös jogalanynak sem ítélt oda szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést az esetlegesen érdekeltek közül. A rendszer sokkal inkább nyitott és megkülönböztetésmentes volt annyiban, amennyiben az alkalmazandó jogszabályokban meghatározott bizonyos objektív feltételeknek eleget tevő valamennyi jogalanyt elismerhették szociális jóléti szolgáltatásnyújtóként a jóléti rendszerben. Mindezek alapján a Bíróság, figyelembe véve a kötelező jóléti rendszer alapját képező szolidaritást és szociális elemeket, megállapította, hogy az ilyen rendszer nem alkalmas a különböző tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozások közötti verseny torzítására, és nem jelenti a letelepedés szabadságának a jelenleg EUMSZ 49. cikkel tiltott korlátozását.

73. Következésképpen úgy vélem, hogy valamely tagállam csak akkor jogosult az uniós közbeszerzési szabályok követése nélkül, elsődlegesen önkéntes szervezeteknek odaítélni az egészségügyi szállítási szolgáltatásokat, ha e szolgáltatások értéke nem haladja meg a 2004/18 irányelvben előírt értékhatárt, és az odaítélés nem érint határon átnyúló érdekeket.

74. Különös körülmények között nem elképzelhetetlen, hogy valamely tagállam azt is bizonyíthatja, hogy (az ezen értékhatárt el nem érő értékű) valamely szerződés határon átnyúló érdekeltsége ellenére fennállnak olyan közérdekű indokok, amelyek igazolhatják az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk által előírt átláthatósági követelménytől való eltérést.

75. Az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk, valamint a 2004/18 irányelv mindazonáltal tiltja a – tartományi törvény 75B. cikkéhez hasonló – olyan nemzeti rendelkezést, amelynek hatásaként az önkéntes szervezeteket mindenféle versenyeztetés nélkül bízzák meg az egészségügyi szállítási szolgáltatásokkal, függetlenül az odaítélések értékétől és esetleges határon átnyúló hatásuktól.

IV – **Végkövetkeztetések**

76. Az előbbiekben kifejtett megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Consiglio di Stato (Olaszország) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

Az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk, valamint az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében tilos a nemzeti jog olyan rendelkezése, amelynek értelmében az önkéntes szervezetek elsőbbséget élveznek az egészségügyi szállítási szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélése során, és az ilyen szerződéseket mindenfajta versenyeztetés nélkül ítélik oda ezeknek, és kizárólag a ténylegesen viselt költségeket térítik meg.