

Ideiglenes változat

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2025. július 10.(*)

„Előzetes döntéshozatal – Koncessziós szerződések odaítélési eljárásai – 2014/23/EU irányelv – A 4. cikk (2) bekezdése – Nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások – A 19. cikk – Szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások – E rendelkezések hatálya – Gyógyszertár üzemeltetésére irányuló tevékenység ”

A C-715/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásait felülvizsgáló nemzeti bizottság, Szlovénia) a Bírósághoz 2023. november 23-án érkezett, 2023. november 23-i határozatával terjesztett elő

a **Farmacija, d.o.o.**

és

az **Občina Benedikt**

között,

MN

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: I. Jarukaitis tanácselnök, N. Jääskinen (előadó), A. Arabadjiev, M. Condinanzi és R. Frendo bírák,

főtanácsnok: R. Norkus,

hivatalvezető: M. Longar tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2024. december 12-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Farmacija d.o.o. képviseletében K. Zdolšek odvetnica,

- a szlovén kormány képviselőjében N. Pintar Gosenca és A. Vran, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviselőjében L. Halajová, M. Smolek és J. Vlácil, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviselőjében K. Georgiadis, V. Karra és S. Papaioannou, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében A. Kraner, L. Malferrari és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2025. március 13-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 4. cikke (2) bekezdésének és 19. cikkének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Farmacija d.o.o. korlátolt felelősségű társaság és az Občina Benedikt (Benedikt önkormányzata, Szlovénia) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy ez utóbbi koncessziós hirdetmény előzetes közzététele nélkül fiókgyógyszertárnak a területén történő üzemeltetésére vonatkozó engedélyt adott ki.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2014/23 irányelv (6) és (36) preambulumbekzdése a következőket tartalmazza:

„(6) Emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok az EUMSZ-ben rögzített alapelveknek, nevezetesen az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és a személyek szabad mozgása elvének megfelelően szabadon dönthetnek arról, hogy hogyan szervezik meg a szolgáltatások nyújtását: általános gazdasági érdekű szolgáltatásként, nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásként, vagy e kettő kombinációjaként. [...] Ezenkívül ez az irányelv nem

foglalkozik az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásával vagy a tagállamok által – különösen szociális területen – az Unió versenyjogi szabályaival összhangban nyújtott támogatási rendszerekkel. Célszerű egyértelműen meghatározni, hogy a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások nem tartoznak ennek az irányelvnek a hatálya alá;

[...]

(36) Ezen irányelv nem alkalmazható bizonyos, nonprofit szervezetek vagy szövetségek által üzemeltetett sürgősségi szolgálatokra, mivel e szervezetek sajátos jellegét nehéz lenne megőrizni, ha a szolgáltatókat az ezen irányelvben meghatározott eljárásokkal összhangban választanák ki. [...] Egyértelművé kell ezért tenni, hogy a 85143000–3 CPV-kód alá tartozó szolgáltatásokra, amelyek kizárólag betegszállító mentőszolgálatok, a szociális és egyéb specifikus szolgáltatásokra vonatkozó külön rendszert (könnyített rendszer) kell alkalmazni. [...]"

4 Ezen irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikkének (1) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek és közszolgáltató ajánlatkérők koncessziós eljárásaira azon koncessziók vonatkozásában, amelyek becsült értéke eléri vagy meghaladja a 8. cikkben megállapított értékhatárt.

[...]

(4) Az olyan megállapodások, határozatok és egyéb jogi eszközök, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatos hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek, illetve közszolgáltató ajánlatkérők, vagy ezek csoportjai közötti átruházását szabályozzák, és nem írnak elő ellenszolgáltatás fejében történő szerződésteljesítést, az érintett tagállamon belüli belső szervezésű ügynek tekintendők, és mint ilyeneket, ezen irányelv semmilyen módon nem érinti őket.”

5 Az említett irányelvnek „Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások meghatározásának szabadsága” című 4. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ez az irányelv nem érinti a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, hogyan kell e szolgáltatásokat megszervezni és finanszírozni az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban, és milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük. Ez az irányelv ugyancsak nem érinti annak módját, hogy a tagállamok hogyan szervezik a szociális biztonsági rendszereiket.

(2) Ennek az irányelvnek a hatálya nem terjed ki a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra.”

6 Ugyanezen irányelv 5. cikkének 1. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. [...]

b) »szolgáltatási koncesszió«: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, az a) pontban említett építési beruházás kivitelezésétől eltérő szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve.

Az építési vagy szolgáltatási koncesszió odaítélésével a koncessziós jogosultra hárul a szóban forgó építmények vagy szolgáltatások hasznosításával járó működési kockázat, beleértve a keresleti vagy kínálati kockázatot, vagy mindkettőt. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha – rendes működési feltételek mellett – nem garantált, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás üzemeltetése során eszközölt beruházások, illetve felmerült költségek. A koncessziós jogosultra átháruló kockázatnak részét kell, hogy képezze a piac kiszámíthatatlanságának való tényleges kitettség is, amelyből kifolyólag a koncessziós jogosult potenciális becsült vesztesége nem tekinthető csupán névlegesnek vagy elhanyagolhatónak.”

7 A 2014/23 irányelv „Szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások” című 19. cikke a következőket írja elő:

„A IV. mellékletben felsorolt, ezen irányelv hatálya alá tartozó szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló koncessziókra csak a 31 cikk (3) bekezdésében, a 32. cikkben, a 46. cikkben és a 47. cikkben előírt kötelezettségek vonatkoznak.”

8 Ezen irányelvnek „A 19. cikkben említett szolgáltatások” című IV. melléklete említi az egészségügyi, szociális és kapcsolódó szolgáltatásokat, amelyek magukban foglalják a Közös Közbeszerzési Szószedetről (CPV) szóló, 2002. november 5-i 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 340., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 5. kötet, 3. o.) alapján elfogadott Common Procurement Vocabulary (közös közbeszerzési szójegyzék, a továbbiakban: CPV) nomenklatúra 85000000–9-től 85323000–9-ig terjedő kódjainak megfelelő szolgáltatásokat, köztük a 85149000–5 kód alá tartozó gyógyszerári szolgáltatásokat.

A szlovén jog

A ZNKP

- 9 A Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (az egyes koncessziós szerződésekről szóló törvény) (Uradni list RS, 9/2019. sz.) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: ZNKP) 2. cikkének 18. pontja a következőképpen rendelkezik:

„»nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások«: olyan nem gazdasági jellegű szolgáltatások, amelyeket jogszabály értelmében általános érdekű szolgáltatásokként nyújtanak, amelyeket a piacon nem díjazás ellenében kínálnak, és amelyek ezért egyedi közszolgáltatási kötelezettség hatálya alá tartoznak.”

- 10 E törvény 9. cikke a következőket írja elő:

„E törvény azokra a koncessziós szerződésekre alkalmazandó, amelyek hozzáadottérték-adó [...] nélküli becsült értéke eléri vagy meghaladja a 2014/23/EU irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében megállapított értéket.”

- 11 Az említett törvény 10. cikke a következőket mondja ki:

„Az e törvény és a különös törvények által szabályozott koncessziókra e törvény és a különös törvények rendelkezései vonatkoznak, amennyiben azok nem ellentétesek e törvénnyel.”

- 12 Ugyanezen törvény 11. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„E törvény nem alkalmazandó:

1. a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra irányuló koncessziókra. [...].”

- 13 A ZNKP 15. cikke a következőket írja elő:

„A 2014/23/EU irányelv IV. mellékletében felsorolt, szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló koncessziókra e törvény előkészítő aktusok kidolgozásának kötelezettségét, a törvény 35. és 40. cikke értelmében vett hirdetések közzétételének kötelezettségét, valamint a koncessziós jogosultat e törvény értelmében a kiválasztási eljárásokban megillető jogvédelmet szabályozó – rendelkezései vonatkoznak.”

Az egészségügyi ellátásról szóló törvény

- 14 A Zakon o zdravstveni dejavnosti (az egészségügyi ellátásról szóló törvény) (Uradni list RS, 9/92. sz.) alapügyre alkalmazandó változatának 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az egészségügyi ellátás nyújtása elsődleges, másodlagos és harmadlagos szinten történik.

Az elsődleges egészségügyi ellátás magában foglalja az egészségügyi alapellátást és a gyógyszerészeti tevékenységet.”

- 15 E törvény 3. cikke a következőket írja elő:

„Az egészségügyi szolgáltatók olyan belföldi és külföldi természetes és jogi személyek, akik/amelyek az egészségügyi minisztériumtól engedélyt kaptak az egészségügyi ellátás nyújtására.

Az egészségügyi közszolgáltatás olyan egészségügyi szolgáltatásokat foglal magában, amelyek folyamatos és rendszeres nyújtását az állam és a helyi önkormányzatok közérdekből biztosítják, és amelyeket – a szolidaritás elve alapján, valamint az egészségügyi ellátásra és az egészségbiztosításra vonatkozó szabályoknak megfelelően – a kötelező egészségbiztosításból eredő jogokként biztosítanak, valamint azokat egészben vagy részben elsősorban a kötelező egészségbiztosításból származó állami forrásokból finanszírozzák. Az előző mondatban említett egészségügyi szolgáltatásokat mint nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokat az egészségügyi szolgáltatóknak nem haszonszerzési célból kell nyújtaniuk oly módon, hogy a bevételek kiadásokat meghaladó részét az egészségügyi ellátás nyújtására és fejlesztésére fordítsák.”

- 16 Az említett törvény 20. cikkének első bekezdése kimondja:

„A gyógyszerészeti tevékenységet külön törvény alapján kell gyakorolni. E törvényt a külön törvényben nem szabályozott kérdésekre kell alkalmazni.”

A gyógyszerészeti tevékenységről szóló törvény

- 17 A Zakon o lekarniški dejavnosti (a gyógyszerészeti tevékenységről szóló törvény) (Uradni list RS, 85/16. sz.) alapügyre alkalmazandó változatának 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E törvény szabályozza a gyógyszerészeti tevékenység célját, tartalmát és gyakorlásának feltételeit, a koncessziók odaítélésének és gyakorlásának szabályait, feltételeit és eljárásait, a gyógyszeripari szakembereket és azok szakmai szövetségeit, az online gyógyszerészeti tevékenységet és a felügyeletet.”

- 18 E törvény 2. cikke az (1) bekezdésében előírja:

„A gyógyszerészeti tevékenység célja, hogy biztosítsa az orvosi kezeléseket és az egészség védelmét támogató gyógyszerek és egyéb termékek hatékony és jó minőségben történő beszerzését, valamint e gyógyszerek és egyéb termékek biztonságos, helyes és hatékony felhasználásával kapcsolatban a betegek és az egészségügyi szakemberek részére történő tanácsadást.”

19 Az említett törvény 4. cikke (1) bekezdésének 8. pontja kimondja:

„Gyógyszerészeti tevékenységet végző szolgáltató: az a természetes vagy jogi személy, aki/amely gyógyszerészeti tevékenység e törvénynek megfelelően történő folytatására koncesszióval rendelkezik, közgyógyszertár, kórház vagy egyéb szolgáltató e törvénynek megfelelően.”

20 Ugyanezen törvény 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A gyógyszerészeti tevékenység olyan egészségügyi közszolgáltatás, amely biztosítja a lakosság és az egészségügyi szakemberek folyamatos és rendszeres gyógyszerellátását, valamint a betegek gyógyszeres kezelését.

(2) A gyógyszerészeti tevékenység végzése az egészségügyi ellátás elsődleges, másodlagos és harmadlagos szintjén történik.

(3) A gyógyszerészeti tevékenységek e törvény értelmében vett hálózatát elsődleges szinten a helyi önkormányzat vagy több szomszédos helyi önkormányzat közösen, másodlagos és harmadlagos szinten pedig az állam biztosítja.”

21 A gyógyszerészeti tevékenységről szóló törvény alapügyre alkalmazandó változatának 10. cikke a (2)–(4) és (7) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(2) A fiókgyógyszertár tevékenységét kizárólag azon gyógyszertár szakmai felügyelete mellett gyakorolhatja, amely azt megszervezte. A fiókgyógyszertár üzemeltetéséért azon gyógyszertár vezetője felelős, amely azt megszervezte.

(3) A fiókgyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó engedélyt [a »Lekarniška zbornica Slovenije« (szlovén gyógyszerészkamara)] előzetes álláspontjának kikérését követően és a minisztérium hozzájárulásával a fiókgyógyszertár helye szerinti önkormányzat adja ki.

(4) A fiókgyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó engedély korlátozott időtartamra vagy az év meghatározott időszakára (idegenforgalmi idény) is kiadható.

[...]

(7) A fiókgyógyszertár csak azt követően kezdi meg a gyógyszerészeti tevékenységét, hogy e törvény 67. cikke első bekezdésének megfelelően engedélyt kapott.”

22 E törvény 15. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A gyógyszerészeti tevékenység finanszírozása állami és magánforrásokból történik. Az előző mondatban említett állami források különösen a következőket foglalják magukban:

- a gyógyszerészeti tevékenység keretében az egészségbiztosítási szervezetekkel kötött szerződések alapján nyújtott szolgáltatásokra teljesített kifizetések,
- a költségvetési előirányzatokból teljesített kifizetések,
- az alapító szervezet forrásai.”

23 Az említett törvény 27. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Elsődleges szintű gyógyszerészeti szervezetet valamely helyi önkormányzat vagy több szomszédos helyi önkormányzat együttesen, az illetékes szakmai kamara álláspontjának kikérését követően és a minisztérium hozzájárulásával hozhat létre.”

24 Ugyanezen törvény 39. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Az elsődleges gyógyszerészeti tevékenység gyakorlására az e törvényben meghatározott feltételek mellett koncesszió adható az e tevékenység gyakorlására jogosult természetes személynek vagy olyan jogi személynek, amelyben az e tevékenység gyakorlására jogosult – aki egyben e jogi személy vezető tisztségviselője vagy vezető testülete is – a jegyzett tőke 50%-át meghaladó részesedéssel rendelkezik (a továbbiakban: koncessziós jogosult).

(2) A koncessziós jogosult a gyógyszertárakat vagy fiókgyógyszertárakat saját szervezeti egységeiként szervezi meg a gyógyszerészeti tevékenység végzésére azon körzetekben, ahol a gyógyszerészeti tevékenység elsődleges szintű hálózatának megfelelően fiókgyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó koncesszióval vagy engedéllyel rendelkezik, az illetékes kamara előzetes álláspontjának és a minisztérium hozzájárulásának fenntartásával.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 25 Benedikt önkormányzata 2022. március 11-én koncessziós hirdetmény előzetes közzététele nélkül határozatlan időre szóló engedélyt adott MN részére egy gyógyszerár fiókgyógyszertárának a területén történő üzemeltetésére.
- 26 A Farmacija ezen engedély felülvizsgálata iránti kérelmet nyújtott be Benedikt önkormányzatához. Lényegében úgy ítélte meg, hogy ez az önkormányzat anélkül adott koncessziót a gyógyszerári tevékenység gyakorlására, hogy az alkalmazandó eljárást tiszteletben tartották volna, és ezzel megsértette a 2014/23 irányelvet.
- 27 Benedikt önkormányzata a jogorvoslati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel úgy vélte, hogy a Farmaciját sem a felülvizsgálatot megelőző eljárás, sem magában a jogorvoslati eljárás keretében nem illeti meg jogorvoslati jog. Ezen önkormányzat álláspontja szerint a gyógyszerár fiókgyógyszertárának üzemeltetésére vonatkozó engedély megadása ezért lényegében nem minősül szolgáltatási koncesszió odaítélésének.
- 28 A Farmacija e határozat ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyet a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (országos közbeszerzési felülvizsgálati bizottság, Szlovénia) elé utalt, amely a kérdést előterjesztő bíróság. A Farmacija e bizottság előtt ismételten előadta azon álláspontját, hogy Benedikt önkormányzata azáltal, hogy a ZNKP és a 2014/23 irányelv által meghatározott eljárás lefolytatása nélkül adta ki a szolgáltatási koncesszióra vonatkozó engedélyt, megsértette e jogszabályokat.
- 29 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Benedikt önkormányzata által kiadott, fiókgyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó engedély a gyógyszerészeti tevékenység gyakorlására vonatkozó koncesszió odaítélésének felel meg. E bíróságnak azonban kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a gyógyszerészeti tevékenység gyakorlásával kapcsolatos szolgáltatás a 2014/23 irányelv hatálya alá tartozik-e. Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az ilyen szolgáltatást nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak vagy általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak kell-e tekinteni.
- 30 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat egyrészt arra, hogy a szlovén jogalkotó előírta, hogy az egészségügyi tevékenység, amelynek a gyógyszerészeti tevékenység a részét képezi, nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak minősül. E bíróság szerint figyelembe kell venni a gyógyszerárak által a népegészségügyben betöltött alapvető szerepet, valamint a finanszírozásukat, amely az államhoz fűződő kiváltságos viszonyt biztosít számukra, és megkülönbözteti őket más gazdasági szereplőktől.
- 31 Másrészt az említett bíróság megjegyzi, hogy a Bíróság a 2022. július 14-i ASADE-ítéletben (C-436/20, EU:C:2022:559) már kimondta, hogy a díjazás

ellenében nyújtott szolgáltatások gazdasági tevékenységnek minősülnek. Megjegyzi, hogy a nemzeti szabályozás értelmében a gyógyszerértékesítési szolgáltatásokat nyújtók díjazása a kötelező egészségbiztosításból származó pénzeszközökből és a felhasználók által fizetett pénzeszközökből is részesülnek díjazásban.

- 32 Egyébiránt, mivel az előtte folyamatban lévő jogvitában szóban forgóhoz hasonló gyógyszerértékesítési szolgáltatások nem tekinthetők nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak azon az alapon, hogy e szolgáltatások nyújtói díjazásban részesülnek, ami az említett szolgáltatásokat a 2014/23 irányelv hatálya alá vonja, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy ugyanezen szolgáltatások az ezen irányelv 19. cikkében említett „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások” fogalma alá tartozhatnak-e.
- 33 Ebben az összefüggésben a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (országos közbeszerzési felülvizsgálati bizottság, Szlovénia) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1) A 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett »nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak« minősíthető-e a gyógyszerészeti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó olyan szolgáltatás, amelynek tárgyát lényegében emberi felhasználásra szánt, vényköteles és nem vényköteles gyógyszereknek – azok helyes és biztonságos felhasználása céljából a felhasználók részére nyújtott tanácsadással történő – kiadása képezi?
- 2) A 2014/23 irányelv 19. cikke értelmében vett, szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásoknak minősíthető-e a gyógyszerészeti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó olyan szolgáltatás, amelynek tárgyát lényegében emberi felhasználásra szánt, vényköteles és nem vényköteles gyógyszereknek – azok helyes és biztonságos felhasználása céljából a felhasználók részére nyújtott tanácsadással történő – kiadása képezi?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

- 34 A szlovén kormány úgy véli, hogy a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (országos közbeszerzési felülvizsgálati bizottság) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel e bizottság a nemzeti jog rendelkezései értelmében nem az alapügy elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóság, következésképpen nem minősül az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”.

- 35 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében az, hogy az előzetes döntéshozatalt kezdeményező szerv a „bíróság” jellemzőivel rendelkezik-e több tényező összességétől függ, amelyek közé tartozik az, hogy a szerv jogszabály alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy független-e (2017. június 8-i Medisanus ítélet, C-296/15, EU:C:2017:431, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 36 A jelen ügyben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak már volt alkalma megállapítani a 2017. június 8-i Medisanus ítéletben (C-296/15, EU:C:2017:431), hogy a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (országos közbeszerzési felülvizsgálati bizottság) megfelel az ahhoz szükséges kritériumoknak, hogy az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „nemzeti bíróságnak” lehessen tekinteni.
- 37 Ezt a megfontolást a Bíróság nem kérdőjelezte meg sem a 2020. szeptember 10-i Tax-Fin-Lex ítéletében (C-367/19, EU:C:2020:685), sem a 2022. november 10-i SHARENGO ítéletében (C-486/21, EU:C:2022:868), amelyekben szintén a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásait ellenőrző nemzeti bizottság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre válaszolt.
- 38 Márpedig a szlovén kormány azt állítja, hogy a jelen ügy különbözik azoktól, amelyekben a Bíróság már elismerte, hogy e bizottság bíróságnak minősül, mivel ez utóbbi nem rendelkezik hatáskörrel az alapügy elbírálására, ami azt jelenti, hogy az említett bizottság nem minősül az EUMSZ 267. cikk értelmében vett „bíróságnak”.
- 39 E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik egyrészt, hogy a Bíróságnak nem feladata, hogy az alapeljárásban benyújtott kereset elfogadhatóságáról a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzett és az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozó értékelést megkérdőjelezze, vagy hogy megvizsgálja, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot a nemzeti jog bírósági szervezeti és eljárási szabályaival összhangban hozták-e meg. A Bíróságot mindaddig köti a valamely tagállami bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozata, amíg azt nem vonják vissza a nemzeti jog által lehetséges jogorvoslatok keretében (lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Governo della Repubblica italiana [Az olasz békebírák jogállása] ítélet, C-658/18, EU:C:2020:572, 61. pont; 2020. szeptember 30-i CPAS de Liège ítélet, C-233/19, EU:C:2020:757, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 40 Másrészt az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bíróság és a nemzeti bíróságok között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködés keretében kizárólag az alapügyben eljáró és a meghozandó bírósági határozatért felelős nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét az ügydöntő határozat meghozatala szempontjából, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját. Ebből következik, hogy az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell, és amennyiben a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni. A Bíróság tehát csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2025. február 25-i *Sąd Rejonowy w Białymstoku és Adoreiké ítélet*, C-146/23 és C-374/23, EU:C:2025:109, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 41 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság feladata saját hatásköre korlátainak meghatározása. Egyébiránt azt is meg kell állapítani, hogy az e bíróság által feltett kérdések összefüggnek az alapeljárás tárgyával, hogy e kérdések egyike sem hipotetikus jellegű, és hogy a Bíróság rendelkezésére állnak azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az említett kérdésekre a Bíróság fent hivatkozott ítélkezési gyakorlata értelmében hasznos választ adhasson.

- 42 Következésképpen az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az első kérdésről

- 43 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az olyan gyógyszerár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatára vonatkozó tanácsadás, az e rendelkezésben említett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma alá tartozik.
- 44 E kérdés megválaszolása érdekében a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalmát kell értelmezni, amely rendelkezés meghatározza ezen irányelv hatályát, kizárva e szolgáltatásokat. E rendelkezésnek az említett irányelv (6) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett szövegéből

ugyanis az következik, hogy a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá.

- 45 E tekintetben meg kell állapítani, hogy egyrészt a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalmát sem az EUMSZ, sem a másodlagos jog – különösen a 2014/23 irányelv – nem határozta meg.
- 46 Másrészt fontos megjegyezni, hogy a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése sem tartalmaz kifejezett utalást a tagállamok jogára a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma jelentésének és hatályának meghatározása érdekében.
- 47 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint mind az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből, mind az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve e rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját (lásd ebben az értelemben: 1984. január 18-i Ekro ítélet, 327/82, EU:C:1984:11, 11. pont; 2025. március 13-i APS Beta Bulgaria és Agentsia za kontrol na prosrocheni zadalzhenia ítélet, C-337/23, EU:C:2025:183, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 48 Ennélfogva az a kérdés, hogy a gyógyszerári tevékenység keretében nyújtott szolgáltatások az uniós szabályozás értelmében vett nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak minősülnek-e, az uniós jog hatálya alá tartozik. Így az, hogy a nemzeti jogalkotó az ilyen tevékenységet nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásnak minősíti – amit a szlovén kormány hangsúlyoz –, nem lehet meghatározó (lásd ebben az értelemben: 2014. július 10-i Impresa Pizzarotti ítélet, C-213/13, EU:C:2014:2067, 40. pont; 2022. július 14-i ASADE-ítélet, C-436/20, EU:C:2022:559, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Amint ugyanis arra a főtanácsnok az indítványának 59., 61. és 62. pontjában rámutatott, az uniós belső piacnak, amely – amint az az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdéséből kitűnik – magában foglalja többek között a szolgáltatásnyújtás szabadságát és a letelepedés szabadságát, a megfelelő működése csak a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatás” fogalmának egységes értelmezésével biztosítható. Ennek hiányában fennállna az uniós jog vonatkozó szabályainak eltérő alkalmazásának veszélye, amely alkalmazás e piac széttöredezését idézhetné elő. Figyelemmel tehát arra, hogy a gyógyszerári tevékenység részletszabályai az alkalmazandó nemzeti szabályozás sajátosságai miatt tagállamonként jelentősen eltérhetnek, önmagában nem lehet meghatározó e tevékenység jellegének a tagállamok általi jogi minősítése. Következésképpen a tagállamoknak a 2014/23 irányelv

(6) preambulumbekzdésében és 4. cikkének (1) bekezdésében említett, és az EUMSZ-hez csatolt, az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyv (HL 2016. C 326., 308. o.) 2. cikkében előirt, általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtására, más által való ellátására, illetve megszervezésére vonatkozó hatásköre nem képezheti akadályát e fogalom önálló értelmezésének.

- 50 A 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalmának meghatározását illetően meg kell állapítani – amint azt a főtanácsnok az indítványának 53. pontjában tette –, hogy e fogalom két kumulatív elemet foglal magában. Az ilyen szolgáltatást először is általános érdekből kell nyújtani, másodsor pedig annak nem gazdasági jellegűnek kell lennie. Ennélfogva annak meghatározása érdekében, hogy a gyógyszerári szolgáltatások e rendelkezés hatálya alá tartoznak-e, meg kell vizsgálni, hogy azok gazdasági jellegűek-e, vagy sem.
- 51 E tekintetben, amennyiben a „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma szerepel a 2014/23 irányelvben, azt a Bíróság – különösen az EUMSZ-ben rögzített szabadságok tiszteletben tartására vonatkozó – ítélkezési gyakorlatának, valamint az abból eredő olyan elveknek a fényében kell értelmezni, mint az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság, amelyeket ezen irányelv – amelynek jogalapja az EUMSZ 53. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 62. cikk és az EUMSZ 114. cikk – alapján biztosítani kell.
- 52 Közelebről, a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „szolgáltatás” fogalmát az EUMSZ 56. cikkben foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságának fényében kell értelmezni, amelynek hatálya a gazdasági tevékenységekre korlátozódik (lásd ebben az értelemben: 2022. július 14-i ASADE-ítélet, C-436/20, EU:C:2022:559, 59. pont). Ezenkívül, e fogalom nem értelmezhető megszorítóan, mivel az az EUMSZ-ben biztosított alapvető szabadságok egyikének hatályát határozza meg (lásd ebben az értelemben: 2000. április 11-i Deliège ítélet, C-51/96 és C-191/97, EU:C:2000:199, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy a díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás „gazdasági tevékenységnek” minősül, mivel a díjazás lényegi jellemzője abban áll, hogy a szóban forgó szolgáltatás gazdasági ellentételezését képezi, anélkül azonban, hogy azt a kedvezményezettnek kellene fizetnie (lásd ebben az értelemben: 2017. február 1-jei Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-392/15, EU:C:2017:73, 100. pont; 2022. július 14-i ASADE-ítélet, C-436/20, EU:C:2022:559, 60. pont).

- 54 E megfontolásokat maga a 2014/23 irányelv szövege is megerősíti. Ezen irányelv „Tárgy és hatály” című 1. cikke ugyanis lényegében pontosítja, hogy az olyan megállapodások, határozatok és egyéb jogi eszközök, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatos hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek, illetve közszolgáltató ajánlatkérők vagy ezek csoportjai közötti átruházását szabályozzák, csak akkor tartoznak az irányelv hatálya alá, ha azokhoz díjazás kapcsolódik.
- 55 Ami különösen a gyógyszerári tevékenységet illeti, a Bíróság pontosította, hogy az az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartozó gazdasági tevékenység gyakorlásának minősül (2019. december 19-i Comune di Bernareggio ítélet, C-465/18, EU:C:2019:1125, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), és hogy a gyógyszerész akkor is nyereségszerzési céllal jár el, ha a gyógyszerárat a képzettségére, szakmai tapasztalatára és a jogi vagy szakmai etikai szabályok alapján rá háruló felelősségre figyelemmel működteti (lásd ebben az értelemben: 2009. május 19-i Apothekerkammer des Saarlandes és társai ítélet, C-171/07 és C-172/07, EU:C:2009:316, 37. pont).
- 56 Ezt a megállapítást nem kérdőjelezhetik meg a szlovén kormány által felhozott azon érvek, amelyek szerint egy gyógyszerár haszonszerzési tevékenysége csupán járulékos jellegű, részben állami forrásokból finanszírozzák, és a szolidaritás elvén alapuló egészségügyi rendszer szerves részét képezi. Az ilyen gyógyszerári tevékenység gazdasági jellegű szolgáltatásnak minősítése szempontjából ugyanis az egyetlen meghatározó tényező az, hogy az említett tevékenységhez kapcsolódó szolgáltatásokat díjazás ellenében nyújtják.
- 57 Tekintettel arra, hogy – amint az a fenti megfontolásokból kitűnik – a gyógyszerárak által nyújtott szolgáltatások nem minősülnek nem gazdasági jellegű szolgáltatásoknak, annak megítéléséhez, hogy az ilyen szolgáltatások a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma alá tartoznak-e, nem szükséges annak vizsgálata, hogy azokat közérdekű célból nyújtják-e.
- 58 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az olyan gyógyszerár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatával kapcsolatban nyújtott tanácsadás, nem tartozik az e rendelkezésben említett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma alá.

A második kérdéstről

- 59 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelv 19. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az olyan gyógyszertár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatára vonatkozó tanácsadás, az e 19. cikkben említett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma alá tartozik.
- 60 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2014/23 irányelv IV. mellékletének szövegszerű elemzéséből kitűnik, hogy az e mellékletben található „[e]gészségügyi, szociális és kapcsolódó szolgáltatások” kategóriájában szerepelnek a Common Procurement Vocabulary (CPV) nomenklatúra 85000000–9-től 85323000–9-ig terjedő kódjainak megfelelő szolgáltatások. Mivel a gyógyszertári szolgáltatások a 85149000–5 CPV-kódnak felelnek meg, e szolgáltatásokat tehát a 2014/23 irányelv 19. cikke értelmében vett meghatározott szolgáltatások közé tartozóknak kell tekinteni.
- 61 Egyébiránt a 2014/23 irányelv 19. cikke különös szabályozást ír elő a „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra” vonatkozó koncessziók tekintetében. Ez az irányelv ugyanis „rugalmas szabályozást” ír elő e szolgáltatások tekintetében, amint azt a (36) preambulumbekkezdése pontosítja, mivel az említett szolgáltatások mentesülnek az említett irányelv teljes körű alkalmazása alól.
- 62 Így a 2014/23 irányelv 19. cikke értelmében kizárólag az ezen IV. mellékletben felsorolt szociális és egyéb meghatározott szolgáltatásokra irányuló koncessziókra csak az irányelv 31. cikke (3) bekezdésében, 32. cikkében, 46. cikkében és 47. cikkében előírt kötelezettségek vonatkoznak. Közelebbről, egyrészt az ajánlatkérő szervek és az ajánlatkérők csak arra kötelesek, hogy a tervezett odaítélést az említett irányelv 31. cikke (3) bekezdésének megfelelően előzetes tájékoztató útján ismertessék. Másrészt az ugyanezen irányelv 32 cikkében előírt, a koncesszió odaítéléséről szóló tájékoztatókat negyedévente össze lehet vonni, és tartalmazniuk kell az irányelv VIII. mellékletében előírt információkat, amennyiben azok ilyen szolgáltatásokra vonatkoznak.
- 63 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata először is annak meghatározása, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló gyógyszertár üzemeltetésére vonatkozó engedély a 2014/23 irányelv értelmében vett koncessziónak felel-e meg, és hogy adott esetben e koncesszióra az ezen irányelv 19. cikkében megállapított egyszerűsített közbeszerzési szabályok vonatkoznak-e (lásd ebben az értelemben: 2022. augusztus 1-jei Roma Multiservizi és Rekeep ítélet, C-332/20, EU:C:2022:610, 96. pont).

- 64 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 19. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az olyan gyógyszertár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatára vonatkozó tanácsadás, az e 19. cikkben említett „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások” fogalma alá tartozik.

A költségekről

- 65 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (2) bekezdését**

a következőképpen kell értelmezni:

az olyan gyógyszertár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatával kapcsolatban nyújtott tanácsadás, nem tartozik az e rendelkezésben említett „nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatások” fogalma alá.

- 2) **A 2014/23 irányelv 19. cikkét**

a következőképpen kell értelmezni:

az olyan gyógyszertár üzemeltetésére irányuló tevékenység, amelynek lényeges része az emberi felhasználásra szánt, vényköteles vagy nem vényköteles gyógyszerek díjazás ellenében történő kiadása, valamint az e gyógyszerek helyes és biztonságos használatára vonatkozó tanácsadás, az e 19. cikkben említett „szociális és egyéb meghatározott szolgáltatások” fogalma alá tartozik.

Aláírások