

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2026. február 5.(*)

„ Előzetes döntéshozatal – 2014/23/EU irányelv – Koncessziós szerződések odaítélési eljárása – Magángazdasági szereplő kezdeményezésére történő projektfinanszírozás – A finanszírozási javaslat értékelése és jóváhagyása – Az e javaslat alapján kiírt ajánlati felhívás – Az érintett javaslattevő gazdasági szereplő elsőbbségi joga, feltéve hogy biztosítja a legjobb javaslat feltételeit – Az eredeti javaslat benyújtását követő módosítás – 3. cikk – Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve – Megsértés ”

A C-810/24. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2024. november 26-án érkezett, 2024. november 25-i határozatával terjesztett elő

az **Urban Vision SpA**

és

a **Comune di Milano**,

a **Digital Vox Srl**, korábban A & C Network Srl

között,

a **VOX Communication Srl**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök, K. Lenaerts, a Bíróság elnöke, a második tanács bírájaként eljárva, F. Schalin, M. Gavalec (előadó) és Csehi Z. bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Urban Vision SpA képviseletében F. Iacovone, V. Monello és F. Sciaudone avvocati,

- a Comune di Milano képviselőjében A. Mandarano, S. Pagano és S. Pagliosa avvocati,
- a Digital Vox Srl képviselőjében P. Bertacco, J. E. P. Recla és A. Reggio D’Aci avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében S. Fiorentino, meghatalmazotti minőségben, segítői: A. Giovannini és E. Manzo avvocati dello Stato,
- az Európai Bizottság képviselőjében A. Biolan, C. Biz és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.), a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) 12. cikkének, valamint az arányosság, a megfelelő ügyintézés és a hatékonyság elvének az értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az Urban Vision SpA és a Comune di Milano (Milánó önkormányzata, Olaszország), valamint a Digital Vox Srl, korábban A & C Network Srl között annak tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy a Digital Voxból és a Vox Communication Srl-ből álló csoportnak (a továbbiakban: csoport) az automatizált nyilvános illemhelyek tervezésére, szállítására, elhelyezésére, üzemeltetésére és karbantartására vonatkozó szerződést ítélték oda.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2006/123 irányelv

- 3 2006/123 irányelv (57) preambulumbekkezdése előírja:
 „Ezen irányelv engedélyezési rendszerekkel kapcsolatos rendelkezéseinek azokra az esetekre kell vonatkozniuk, amelyekben valamely szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultsághoz vagy szolgáltatási tevékenység gyakorlásához a gazdasági szereplőknek az illetékes hatóság határozatával kell rendelkezniük. Ez nem érinti sem az illetékes hatóságoknak valamely köz- vagy magánjogi jogalany egy bizonyos szolgáltatás nyújtása céljából való felállítására vonatkozó döntéseit, sem pedig az illetékes hatóságok által egy bizonyos, a

közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozó szolgáltatás nyújtására irányuló szerződések megkötését, mivel ez az irányelv nem foglalkozik közbeszerzési szabályokkal.”

- 4 Ezen irányelvnek „A közösségi jog egyéb rendelkezéseivel való kapcsolat” című 3. cikkének (1) bekezdése ekképp rendelkezik:
„Ha ezen irányelv rendelkezései más közösségi jogi aktus olyan rendelkezésével ütköznek, amelyek egy adott szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságnak vagy gyakorlásának meghatározott kérdéseit szabályozzák adott területeken vagy szakmákban, akkor az adott területek és szakmák vonatkozásában a más közösségi jogi aktus rendelkezései érvényesek és alkalmazandók. [...]”
- 5 Az említett irányelv „Engedélyezési rendszerek” című 9. cikke a (3) bekezdésében pontosítja:
„Ez a szakasz nem alkalmazható az engedélyezési rendszerek olyan elemeire, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten más közösségi eszközök szabályoznak.”
- 6 Ugyanezen irányelv 12. cikke meghatározza a „több kérelmező közül [történő választás]” részletes szabályait.
A 2014/23 irányelv
- 7 A 2014/23 irányelv (8), (14), (18), (68) és (73) preambulumbekkezdése az alábbiakat mondja ki:
„(8) A bizonyos értéket elérő vagy meghaladó koncessziók esetében az EUMSZ-ben rögzített elvekkel összhangban indokolt rendelkezni az ilyen szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárások minimális összehangolásáról a versenynek a koncessziós eljárások során történő biztosítása és a megfelelő jogbiztonság garantálása érdekében. Az említett összehangoló rendelkezések nem léphetik túl a fent említett célok eléréséhez szükséges mértéket, és bizonyos fokú rugalmasságot kell biztosítaniuk. A tagállamok számára lehetővé kell tenni, hogy az említett rendelkezéseket kiegészítsék és továbbfejlesszék, ha ezt indokoltnak tartják, különösen a fent említett elveknek való jobb megfelelés érdekében.

[...]
- (14) Nem minősülhetnek koncessziós szerződésnek egyes olyan tagállami aktusok sem, például felhatalmazások vagy engedélyek, amelyekben a tagállam vagy annak valamely hatósága meghatározza egy gazdasági tevékenység gyakorlásának feltételeit – ideértve az egy adott művelet végzésére vonatkozó feltételt –, de amelyeket jellemzően nem az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő kezdeményezésére, hanem a gazdasági szereplő kérésére adnak ki, és amelyek esetében a gazdasági szereplő bármikor szabadon felhagyhat az építési beruházás vagy a szolgáltatás teljesítésével. Ezen tagállami aktusok esetében a [2006/123] irányelv különös rendelkezéseit lehet alkalmazni. Ezen állami aktusokkal ellentétben a koncessziós szerződések kölcsönösen kötelező erejű kötelezettségeket írnak elő, és az építési beruházás vagy a szolgáltatás teljesítésére az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató

ajánlatkérő által meghatározott, jogilag érvényesíthető, konkrét követelmények vonatkoznak.

[...]

- (18) [...] A koncesszió fő jellemzője – az építmény vagy szolgáltatás hasznosításának joga – mindig együtt jár a gazdasági jellegű működési kockázatnak a koncessziós jogosultra való átszállásával, ami magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy a befektetés, valamint az odaítélt építmény vagy szolgáltatás üzemeltetése során felmerült költségek szokásos üzemeltetési körülmények között nem térülnek meg a koncessziós jogosult számára, akkor sem, ha a kockázat egy része továbbra is a ajánlatkérő szervet, illetve közszolgáltató ajánlatkérőt terheli.
[...]

[...]

- (68) A koncessziók általában hosszú távú, összetett megállapodások, amelyekben a koncessziós jogosult vállalja a hagyományosan az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők által viselt és szokásosan e szervek vagy ajánlatkérők hatáskörébe tartozó felelősséget és kockázatokat. Ezért az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők számára nagy rugalmasságot kell biztosítani a koncessziós jogosult kiválasztási eljárásának meghatározását és megszervezését illetően, azonban be kell tartaniuk ezen irányelv rendelkezéseit, valamint az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvét. Annak érdekében azonban, hogy az odaítélési eljárás egésze során biztosított legyen az egyenlő bánásmód és az átláthatóság, indokolt az odaítélési eljárásra vonatkozó alapvető garanciákat előírni, ideértve a koncesszió jellegével és terjedelmével kapcsolatos információkat, a részvételre jelentkezők számának korlátozását, az információknak a részvételre jelentkezőkkel és az ajánlattevőkkel való közlését, valamint a megfelelő nyilvántartás meglétét. A potenciális pályázókkal szembeni tisztességtelen bánásmód megelőzése érdekében szükséges továbbá arról rendelkezni, hogy a koncessziós hirdetmény eredeti feltételeitől nem lehet eltérni.

[...]

- (73) Az ajánlatkérő szervnek, illetve közszolgáltató ajánlatkérőnek egy vagy több odaítélési szempont alapján kell értékelnie az ajánlatokat. [...] Az értékelési szempontokat előzetesen valamennyi potenciális részvételre jelentkező és ajánlattevő számára közzé kell tenni; az értékelési szempontoknak kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához, és nem biztosíthatnak korlátlan választási szabadságot az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő számára. Az értékelési szempontoknak biztosítaniuk kell továbbá a tényleges verseny lehetőségét, és velük együtt olyan követelményeket is meg kell határozni, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által megadott információk hatékony ellenőrzését. Lehetővé kell tenni, hogy az odaítélési szempontok környezetvédelmi, társadalmi vagy innovációval kapcsolatos szempontokat is tartalmazzanak. Az ajánlatkérő szerveknek vagy közszolgáltató ajánlatkérőknek csökkenő

fontossági sorrendben kell feltüntetniük az odaítélési szempontokat annak érdekében, hogy a potenciális ajánlattevők ajánlatuk elkészítése során minden figyelembe veendő részletről tudomással bírjanak, és ezáltal biztosítva legyen a velük szembeni egyenlő bánásmód.

Kivételes esetben, ha az ajánlatkérő szervnek vagy közszolgáltató ajánlatkérőnek olyan ajánlatot nyújtanak be, amely kivételesen magas funkcionális teljesítményt nyújtó, innovatív megoldást kínál, és e megoldást egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv, illetve közszolgáltató ajánlatkérő nem láthatta előre, az ajánlatkérő szerv, illetve közszolgáltató ajánlatkérő számára lehetővé kell tenni, hogy módosítsa az odaítélési szempontok sorrendjét, hogy figyelembe tudja venni az ezen innovatív megoldás által jelentett új lehetőségeket, feltéve, hogy a módosítás biztosítja az összes tényleges vagy potenciális ajánlattevővel szembeni egyenlő bánásmódot azáltal, hogy új ajánlattételi felhívást ír ki vagy adott esetben új koncessziós hirdetményt tesz közzé.”

- 8 A 2014/23 irányelvnek „Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve” címet viselő 3. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervezetek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük a gazdasági szereplőket, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

A koncesszió odaítélésére irányuló eljárást – beleértve az értékbecslést is – nem lehet szándékosan úgy megtervezni, hogy kikerüljön ennek az irányelvnek a hatálya alól vagy indokolatlanul előnyös vagy hátrányos helyzetbe hozzon egyes gazdasági szereplőket vagy bizonyos építési beruházásokat, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat.”

- 9 Ezen irányelv 5. cikkének 1. pontja értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »koncesszió«: építési vagy szolgáltatási koncesszió, az alábbi a) és b) pont értelmében:

a) »építési koncesszió«: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz valamely építési beruházás kivitelezésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve;

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.”

- 10 Az említett irányelvnek „A koncessziók becsült értékének kiszámítására szolgáló módszerek és értékhatár” című 8. cikke az (1) bekezdésében előírja:
„Ezt az irányelvet olyan koncessziókra kell alkalmazni, amelyek értéke eléri vagy meghaladja az 5 186 000 [eurót].”
- 11 Ugyanezen irányelv „Általános elvek” című 30. cikke az (1) és a (2) bekezdésében ekképp rendelkezik:
„(1) Az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő szabadon szervezi meg a koncessziós jogosult kiválasztásához vezető eljárást, amelynek azonban meg kell felelnie ezen irányelv rendelkezéseinek.

(2) A koncesszió odaítélésére irányuló eljárás kialakításakor tiszteletben kell tartani a 3. cikkben meghatározott elveket. Így mindenekelőtt a koncesszió odaítélésére irányuló eljárás során az ajánlatkérő szerv nem adhat megkülönböztető módon olyan tájékoztatást, amely egyes részvételre jelentkezőket vagy ajánlattevőket másokkal szemben előnyhöz juttatna.”
- 12 A 2014/23 irányelv „Odaítélési szempontok” című 41. cikke értelmében:
„(1) A koncessziót olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek megfelelnek a 3. cikkben meghatározott elveknek, és garantálják, hogy az ajánlatok elbírálása valódi versenyfeltételek mellett történjen, lehetővé téve annak megállapítását, hogy az ajánlatok az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő számára összességében milyen gazdasági előnnyel járnának.

(2) Az odaítélési szempontoknak kapcsolódniuk kell a koncesszió tárgyához, és nem biztosíthatnak korlátlan választási szabadságot az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő számára. Szerepelhetnek közöttük többek között környezetvédelmi, társadalmi vagy innovációval kapcsolatos szempontok is.

E szempontokhoz olyan követelményeknek kell kapcsolódniuk, amelyek lehetővé teszik az ajánlattevők által megadott információk hatékony ellenőrzését.

Az ajánlatkérő szervnek vagy közszolgáltató ajánlatkérőnek ellenőriznie kell, hogy az ajánlatok valóban megfelelnek-e az odaítélési szempontoknak.

(3) Az ajánlatkérő szervnek, illetve közszolgáltató ajánlatkérőnek csökkenő fontossági sorrendben kell megadnia az értékelési szempontokat.

Az első albekezdés sérelme nélkül, amennyiben az ajánlatkérő szervnek vagy közszolgáltató ajánlatkérőnek olyan ajánlatot nyújtanak be, amely kivételesen magas funkcionális teljesítményt nyújtó, innovatív megoldást kínál, és e megoldást egy kellő gondossággal eljáró ajánlatkérő szerv, illetve közszolgáltató ajánlatkérő nem láthatta előre, az ajánlatkérő szerv, illetve közszolgáltató ajánlatkérő kivételesen módosíthatja az odaítélési szempontok sorrendjét. Ebben az esetben az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő minden ajánlattevőt köteles tájékoztatni a fontossági sorrend módosulásáról, és új ajánlattételi felhívást ír ki, tiszteletben tartva a 39. cikk (4) bekezdésében említett minimális határidőket. Amennyiben az odaítélési szempontok a koncessziós hirdetmény közzétételkor kerültek közzétételre, az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő új koncessziós hirdetményt tesz közzé, tiszteletben tartva a 39. cikk (3) bekezdésében említett minimális határidőket.

A fontossági sorrend módosulása nem eredményezhet diszkriminációt.”

Az olasz jog

- 13 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (a közbeszerzési törvénykönyvről szóló 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) (a GURI 2016. április 19-i 91. számának 10. rendes melléklete) – amelynek célja többek között a 2014/23 irányelv olasz jogba való átültetése – tartalmazta az alapügyre alkalmazandó változatában (a továbbiakban: közbeszerzési törvénykönyv) a „Projektfinanszírozás” című 183. cikket, amelynek 4. és 15. bekezdése a következőket írta elő:
„4. Az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján értékeli a benyújtott ajánlatokat a legjobb ár-minőség arány alapján.

[...]

15. A gazdasági szereplők javaslatokat nyújthatnak be az ajánlatkérő szervezetekhez építési koncesszió [...] keretében történő kivitelezésre vonatkozóan. A javaslat megvalósíthatósági tanulmányt, megállapodástervezetet, a 9. bekezdés első mondatában szereplő szervek egyike által tanúsított gazdasági és pénzügyi tervet, valamint a szolgáltatás és az irányítás jellemzőinek leírását tartalmazza. [...] A gazdasági és pénzügyi terv tartalmazza a javaslat elkészítésével kapcsolatban felmerült költségek összegét, a Codice civile (polgári törvénykönyv) 2578. cikke értelmében vett, a szellemi alkotásokhoz fűződő jogokat is beleértve. [...]

Az ajánlatkérő szerv három hónapos kötelező határidőn belül értékeli a javaslat megvalósíthatóságát. E célból az ajánlatkérő szerv felhívhatja a javaslattevőt, hogy nyújtsa be a megvalósíthatósági tanulmány jóváhagyásához szükséges módosításokat. Ha a javaslat nem tartalmazza a kért módosításokat, a javaslat nem értékelhető kedvezően. Az esetlegesen módosított megvalósíthatósági tanulmányt[, ha még nem vették fel] az ajánlatkérő szerv által a hatályos szabályozás alapján elfogadott programozási eszközökbe [felveszik e programozási eszközökbe], és azt a projektek jóváhagyására vonatkozó szabályoknak megfelelően kell jóváhagyni; a javaslat benyújtója köteles elvégezni a projekt jóváhagyásának szakaszában esetlegesen kért további módosításokat, aminek hiányában a projektet nem lehet jóváhagyottnak

tekinteni. A jóváhagyott megvalósíthatósági projekt pályázati eljárás tárgyát képezi, amelyre a javaslat benyújtóját meghívják. Az ajánlatkérő szerv a hirdetményben felkérheti az ajánlattevőket, a javaslat benyújtóját is ideértve, hogy nyújtsák be a tanulmány esetleges változatait. A hirdetmény kimondja, hogy [a projektfinanszírozási eljárásban részt vevő javaslattevő (a továbbiakban: javaslattevő)] elsőbbségi jogot gyakorolhat. Az ajánlattevőknek, a javaslattevőt is beleértve, meg kell felelniük a 8. bekezdésben említett feltételeknek, és olyan ajánlatot kell benyújtaniuk, amely tartalmazza a megállapodástervezetet, a 9. bekezdés első mondatában szereplő szervek egyike által tanúsított gazdasági és pénzügyi tervet, valamint a szolgáltatás és az irányítás jellemzőinek leírását, illetve a megvalósíthatósági tanulmány valamennyi változatát; alkalmazandó a 4., 5., 6., 7. és 13. bekezdés. Ha nem a javaslattevőnek ítélik oda a szerződést, az odaítélésről szóló értesítéstől számított 15 napon belül gyakorolhatja elsőbbségi jogát, és elnyerheti a szerződést, ha kijelenti, hogy kötelezettséget vállal arra, hogy a szerződéses kötelezettségeit a nyertes ajánlattevő által ajánlottakkal azonos feltételek mellett teljesíti. Ha nem a javaslattevő a nyertes ajánlattevő, és nem gyakorolja elsőbbségi jogát, jogosult arra, hogy a nyertes ajánlattevő megtérítse számára a javaslat elkészítése során felmerült költségeket a 9. bekezdésben rögzített határokon belül. Ha a javaslattevő gyakorolja elsőbbségi jogát, az eredetileg nyertes ajánlattevő jogosult arra, hogy a javaslattevő megtérítse számára az ajánlat elkészítése során felmerült költségeket a 9. bekezdésben rögzített határokon belül.”

- 14 E 183. cikk 9. bekezdése lényegében azt írta elő, hogy az ajánlati felhívásban való részvétel céljából minden részvételre jelentkezőnek – a javaslattevőt is beleértve – gazdasági és pénzügyi tervet kell benyújtania, amely „[a]z ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági projekt előkészítése során felmerült költségek megtérítésének előírása mellett magában foglalja az ajánlatok elkészítésével kapcsolatban felmerült költségek összegét, beleértve a polgári törvénykönyv 2578. cikke szerinti szellemi alkotásokhoz fűződő jogokat is. Az előző mondatban említett kiadások teljes összege nem haladhatja meg az ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági projektből levonható beruházások értékének 2,5%-át”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 15 2020. május 29-i határozatával Milánó önkormányzata meghatározta „a városi közterületek műszaki szponzorok meghatározása révén történő rehabilitációjára irányuló projektek és kezdeményezések” megvalósítására vonatkozó iránymutatásokat. E határozat pontosította, hogy az eljárás hirdetmény közzétételével kezdődik, adott esetben a javaslattevő javaslatának benyújtását követően, majd ezen önkormányzat értékeli „az ajánlatkérő szerv stratégiai célkitűzéseivel való összhangot” és a javaslatok értékét. Ezt követően e hirdetmény alapján ajánlati felhívást szerveznek, amely nyilvánosságra hozza „a kapott javaslat jellemzőit és az abban foglalt szolgáltatásokat”, és amely lehetővé teszi az ajánlattevő számára, hogy javaslatát a legjobb javaslathoz igazítsa.
- 16 2021 márciusában a csoport volt az egyetlen olyan javaslattevő, amely javaslatot nyújtott be Milánó önkormányzatához.
- 17 2021. július 20-án ez az önkormányzat a honlapján közzétette a csoporttól kapott, az e hirdetményben részletesen leírt ajánlatnál „jobb javaslatok

benyújtását” ösztönző nyilvános hirdetményt. Amint azt a 2020. május 29-i határozatban bejelentették, az említett hirdetmény elismerte az ajánlattevő azon lehetőségét, hogy amennyiben nem választották ki a nyertes ajánlattevőnek, javaslatát tizenöt napon belül a legjobbnak tekintett javaslatához igazítsa, és ténylegesen ő legyen a nyertes ajánlattevő, ha úgy nyilatkozik, hogy szerződéses kötelezettségeit az eredeti nyertes ajánlattevő által ajánlottakkal azonos feltételek mellett teljesíti, és ez utóbbinak megfizeti a javaslata elkészítésével kapcsolatban felmerült költségeket (a továbbiakban: elsőbbségi jog).

- 18 Az ajánlati felhívást követően Milánó önkormányzata 2023. március 30-i határozatával az alapügyben szóban forgó szerződést az Urban Visionnek ítélte oda, amely javító célú javaslatot nyújtott be.
- 19 Mivel azonban a csoport élt az elsőbbségi jogával, és javaslatát az Urban Vision ajánlatához igazította, Milánó önkormányzata 2023. április 28-i határozatával e szerződést neki ítélte oda. Az említett szerződés átveszi az Urban Vision által benyújtott ajánlat jellemzőit. Így előírja, hogy a csoport 110 automatizált nyilvános illemhelyet finanszíroz, szállít és létesít, amelyek tulajdonjoga a vizsgálatot követően átszáll ezen önkormányzatra, valamint hogy 24 éven keresztül üzemelteti azokat és végzi karbantartásukat 29 100 000 euró értékben, amelyhez további 5 millió euró adódik hozzá. Az említett önkormányzatnak 18 éven keresztül biztosítania kell 97 reklámlétesítmény hasznosítását a digitális megjelenítést lehetővé tevő átalakításukat követően. Ezenkívül ugyanezen önkormányzat számításai szerint „az üzleti promóció lehetősége révén a hírnévre gyakorolt kedvező hatás” értéke 10 352 827 és 15 517 412 euró között van. A kommunikációs terv magában foglalja a „szponzor közvetlen promócióját” és „a szponzor által gyűjtőként a rendelkezésre bocsátott helyeken közvetített, harmadik felek javát szolgáló reklámot”.
- 20 Az Urban Vision megtámadta a 2023. április 28-i határozatot a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, amely azt 2024. január 29-i ítéletével elutasította.
- 21 Az Urban Vision fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország), amely a kérdést előterjesztő bíróság. E bíróság megállapítja, hogy az alapügyben szóban forgó szerződésben az ellenszolgáltatás azon 97 reklámlétesítmény hasznosításából származó megtérülésnek felel meg, amelyekért a nyertes ajánlattevő viseli a keresleti kockázatot.
- 22 Az említett bíróság ebből azt a következtetést vonja le, hogy e szerződés a közbeszerzési törvénykönyv projektfinanszírozási eljárásra vonatkozó 183. cikkének, következésképpen pedig a 2014/23 irányelv 5. cikke értelmében vett „koncesszió” fogalmának hatálya alá tartozik. Az említett szerződéssel ugyanis a nyertes ajánlattevő anélkül vállalja az automatizált nyilvános illemhelyek elkészítésének és a reklámlétesítmények saját forrásból történő átalakításának terhét, hogy pénzbeli ellenszolgáltatásban részesülne.
- 23 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy e törvénykönyv 183. cikkének 15. bekezdése értelmében a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben pontosítani kellett, hogy a javaslattevő gyakorolhatja elsőbbségi jogát.
- 24 E bíróságnak azonban kétségei vannak afelől, hogy e rendelkezés megfelelően ülteti-e át a 2014/23 irányelvet. Az elsőbbségi jog ugyanis torzíthatja az ajánlati felhívás kimenetelét, ha arra a javaslattevő hivatkozik. Ebben az esetben, noha az ajánlati felhívás végén nem kapta meg a szerződést, a javaslattevő a

- tényleges nyertes ajánlattevővé válhat azáltal, hogy javaslatát hozzáigazítja a legjobbnak ítélt ajánlathoz, ami úgy tűnik, sérti az egyenlő bánásmód elvét.
- 25 A Consiglio di Stato (államtanács) ugyanakkor megjegyzi, hogy a 2014/23 irányelv (68) preambulumbekkezdése „a koncessziós jogosult kiválasztási eljárásának meghatározását és megszervezését illetően [rugalmasságra]” hivatkozik. Hasonlóképpen, ezen irányelv 3. és 30. cikke nyilvánvalóvá teszi az olyan információk hátrányos megkülönböztetéstől mentes közlésének fontosságát, amelyek bizonyos részvételre jelentkezőket vagy ajánlattevőket másokkal szemben előnyben részesíthetnek az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása szempontjából. Mindenekelőtt az említett irányelv 41. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy ha az ajánlatkérő „innovatív megoldást” kínáló ajánlatot kap, „[ezen innovatív megoldás figyelembevétele céljából] kivételesen módosíthatja az odaítélési szempontok sorrendjét”, azzal a feltétellel, hogy új ajánlati felhívást tesz közzé, mivel „a fontossági sorrend módosulása nem eredményezhet diszkriminációt”. Ezenkívül a gazdasági szabadság korlátozása akkor lenne elfogadható, ha arra irányulna, hogy valamennyi tagállamban biztosítsa a torzulásmentes versenyt.
- 26 Az elsőbbségi jog azonban igazolható lehet, mivel a magánszektor kezdeményezéseinek értékelése a Costituzione della Repubblica Italiana (az Olasz Köztársaság alkotmánya) 118. cikkében foglalt horizontális szubszidiaritás elvének végrehajtását jelenti, és az együttműködés olyan módjának kifejeződése, amely a közérdekek érvényesítését az idő és az erőforrások tekintetében hatékonyabbá teheti. Az elsőbbségi jog a magánszektorra jellemző új ismeretek megszerzése révén is elősegíti az ajánlatkérő szerv átalakulását, és ösztönözheti a vállalkozást.
- 27 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy előfordulhat, hogy az elsőbbségi jog nem felel meg az elérni kívánt célnak, vagy legalábbis nem arányos, mivel más rendelkezések alkalmasak arra, hogy jutalmazzák a magánszektor kezdeményezését, miközben kevésbé érintik az ajánlati felhívást.
- 28 Végül, noha a 97 reklámlétesítmény hasznosítása nem képezi az alapügyben szóban forgó szerződés fő tárgyát, e bíróság emlékeztet arra, hogy a 2006/123 irányelv 12. cikke nem tiltja abszolút módon az elsőbbségi jog bevezetését.
- 29 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az elsőbbségi jog előnyben részesíti a javaslattevő kezdeményezését azáltal, hogy biztosítja számára, hogy nyertes ajánlattevő lesz, még akkor is, ha a legjobb ajánlatot egy másik ajánlattevő nyújtotta be. E rendelkezés tehát nem feltétlenül jutalmazza azt a személyt, aki a legjobb ajánlatot tette az ajánlatkérő szerv számára. Ezenkívül az említett rendelkezés nem határolja körül ezen elsőbbségi jog hatályát. E bíróság arra is rámutat, hogy a közbeszerzési törvénykönyv 183. cikkének 15. bekezdése nem feltételezi a javaslat innovatív jellegét, a javaslat tárgyának lényegi jellemzője vagy az ajánlatkérő szerv korábbi tevékenységéhez viszonyított újdonsága szempontjából. Ez a rendelkezés nem írja elő eleve a javaslattevő privilegizált helyzetének átláthatóságát sem, mivel az elsőbbségi jog fennállását az ajánlati felhívásnak az ajánlat benyújtását követő megnyitásakor közlik. Végül az említett rendelkezés nem vonatkozik arra az esetre, amikor több javaslattevő nyújt be javaslatot.
- 30 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e a letelepedés szabadságának az EUMSZ 49. cikk szerinti elvével és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUMSZ 56. cikk szerinti elvével, valamint a [2014/23] irányelvvel az arányosság, a megfelelő ügyintézés és a hatékonyság elvével összefüggésben értelmezve, illetve – amennyiben azt a Bíróság alkalmazandónak ítéli – a [2006/123] irányelv 12. cikkével az elsőbbségnek a [közbeszerzési törvénykönyv] 183. cikke 15. bekezdésében foglalt nemzeti szabályozása?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 31 Előjáróban először is meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó szerződés elsődlegesen a 2014/23 irányelv 5. cikke 1. pontjának a) alpontja értelmében vett építési koncesszió minősül. Ezen írásbeli visszaterhes szerződéssel Milánó önkormányzata építési munkák elvégzésével bízta meg a csoportot, amelyek ellenértéke kizárólag az automatizált nyilvános illemhelyeken található 97 reklámlétesítmény hasznosításának a joga. Nyilvánvaló tehát, hogy ezen építési koncesszió odaítélése azzal jár, hogy az e reklámlétesítmények hasznosításához kapcsolódó pénzügyi kockázatot a csoportra hárítják. Márpedig, amennyiben valamely szerződés meghaladja a 2014/23 irányelv alkalmazhatóságának a 2014/23 irányelv 8. cikkében előírt küszöbértékét, ami az alapügyben szóban forgó szerződés esetében fennáll, a pénzügyi kockázat átruházása képezi a koncesszió meghatározásának központi kritériumát, amint az a 2014/23 irányelv (18) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 5. cikke 1. pontjának második bekezdéséből következik (lásd ebben az értelemben: 2022. november 10-i SHARENGO ítélet, C-486/21, EU:C:2022:868, 61. pont).
- 32 Másodszor, egyrészt a 2006/123 irányelv (57) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 3. cikkének (1) bekezdéséből és 9. cikkének (3) bekezdéséből, másrészt pedig a 2014/23 irányelv (14) preambulumbekkezdéséből az következik, hogy a második irányelv alkalmazhatósága az előbbi alkalmazhatatlanságát vonja maga után, amit a Bíróság a 2016. július 14-i *Promimpresa* és társai ítéletben (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558, 45. pont) hangsúlyozott. Így az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést nem a 2006/123 irányelvre, hanem a 2014/23 irányelvre tekintettel kell megvizsgálni.
- 33 Harmadszor, mivel a 2014/23 irányelv általánosságban csak minimálisan kívánta összehangolni az építési és szolgáltatási koncessziók odaítélésére irányuló nemzeti eljárásokat az EUM-Szerződés elvei alapján, azt is meg kell vizsgálni, hogy az elsőbbségi jog összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel.
- 34 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis kizárólag az uniós szinten kimerítő vagy teljes harmonizáció tárgyát képező területen tett nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni (lásd különösen: 2023. április 20-i *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* [Ginosa önkormányzata] ítélet, C-348/22, EU:C:2023:301, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 35 Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság kérdésében mind az EUMSZ 49. cikkre, mind pedig az EUMSZ 56. cikkre hivatkozik, amelyek a szolgáltatásnyújtás szabadságát, illetve a letelepedés szabadságát rögzítik, pontosítani kell, hogy az alapügyben szóban forgó vonatkozó koncesszió

odaítélése maga után vonja a koncessziójogosultnak a fogadó tagállam területére való belépését az ezen állam gazdasági életében való tartós és folyamatos részvétel érdekében. Ebből következik, hogy az ilyen koncesszió odaítélése az EUMSZ 49. cikkben előírt letelepedési jog hatálya alá tartozik (lásd ebben az értelemben: 2024. július 11-i Società Italiana Imprese Balneari, C-598/22, EU:C:2024:597, 44. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Ezenfelül, az EUMSZ 57. cikk első bekezdése értelmében az EUM-Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit csak akkor alkalmazhatók, ha nem alkalmazhatók – többek között – a letelepedés jogára vonatkozó rendelkezések. Az EUMSZ 56. cikket tehát ki kell zárni.

37 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2014/23 irányelv 3. cikkének az EUMSZ 49. cikkel, ezen irányelv 30. és 41. cikkével, valamint (68) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a projektfinanszírozási eljárásban részt vevő javaslattevő számára – amint azt a közbeszerzési törvénykönyv 183. cikkének 15. bekezdése előírja – olyan elsőbbségi jogot biztosít, amely lehetővé teszi számára, hogy abban az esetben, ha az érintett szerződést eredetileg nem neki ítélték oda, az ajánlatát az eredetileg kiválasztott nyertes ajánlattevő ajánlatához igazítsa, és így e szerződést neki ítéljék oda, azzal a feltétellel, hogy az eredeti nyertes ajánlattevőnél az ajánlatának elkészítése érdekében felmerült költségeket megtéríti, és e megtérítés nem haladhatja meg a nyertes ajánlattevőtől az ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági terv alapján várt beruházások becsült értékének 2,5%-át.

38 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a projektfinanszírozási eljárás, amelyet a közbeszerzési törvénykönyv 183. cikkének 15. bekezdése szabályoz, három szakaszban zajlik. Első lépésként a gazdasági szereplő építési koncesszióra vonatkozó javaslatot nyújt be az ajánlatkérő szervnek, és benyújtja a megvalósíthatósági tervet, a gazdasági és pénzügyi tervet, valamint a koncessziós szerződés tervezetét tartalmazó dokumentációt. Második lépésként az ajánlatkérő szerv értékeli e javaslat megvalósíthatóságát. Ebben a szakaszban kérheti a javaslattevőtől a javaslat módosítását, és amennyiben ő azt elfogadja, a javaslatot jóváhagyják, és végrehajtandó projektként felveszik az ajánlatkérő szerv programozási eszközeibe. Harmadszor, az így jóváhagyott megvalósíthatósági projekt közbeszerzési eljárás tárgyát képezi, amelyre a javaslattevőt meghívják, és amelyben elsőbbségi joggal rendelkezik. Konkrétan, abban az esetben, ha a szerződést nem neki ítélték oda, a javaslattevőnek tizenöt napos határidő áll rendelkezésére arra, hogy ajánlatát az eredetileg kiválasztott nyertes ajánlattevő ajánlatához igazítsa. Ilyen esetben a javaslattevőnek odaítélik a szerződést, azzal a feltétellel, hogy az eredeti nyertes ajánlattevőnek az ajánlata elkészítésével kapcsolatban felmerült költségeit meg kell téríteni, az így megtérített összeg azonban nem haladhatja meg a beruházások azon értékének 2,5%-át, amely az ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági projektből levonható.

39 A jelen ügyben, mivel az elsőbbségi jogot mind a közbeszerzési törvénykönyv 183. cikkének 15. bekezdése, mind pedig Milánó önkormányzatának 2020. május 29-i határozata és 2021. július 20-i hirdetménye kifejezetten előírja, úgy

tűnik, hogy az átláthatóság elvét tiszteletben tartották. Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy az elsőbbségi jog sérti-e a 2014/23 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód elvét.

- 40 E tekintetben a jelen ítélet 38. pontjából az következik, hogy a projektfinanszírozási eljárás keretében az elsőbbségi jog az ajánlatkérő által a közbeszerzési eljárás végén megállapított rangsor megkérdőjelezéséhez vezet, és tényleges előnyt biztosít a javaslattevő számára. Az őt megillető elsőbbségi jog ugyanis azáltal, hogy lehetővé teszi a javaslattevő számára, hogy igazodjon az eredetileg kiválasztott nyertes ajánlattevő által kínált feltételekhez, *de facto* feljogosítja őt arra, hogy módosítsa az ajánlatában megjelölt árat.
- 41 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egyrészt az ajánlatkérő azon kötelezettségének, hogy tiszteletben tartsa az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvét, az a célja, hogy elősegítse a koncessziók odaítélési eljárásainak a lehető legszélesebb verseny előtti megnyitását (lásd analógia útján: 2009. december 23-i CoNISMa ítélet, C-305/08, EU:C:2009:807, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2024. szeptember 26-i Luxone és Sofein ítélet, C-403/23 és C-404/23, EU:C:2024:805, 50. pont). Másrészt e kötelezettség, amely az építési és szolgáltatási koncessziók odaítélési eljárásaira vonatkozó uniós szabályok lényegéhez tartozik, többek között azt követeli meg, hogy az ajánlattevők egyenlő helyzetben legyenek mind ajánlataik elkészítése, mind pedig azok ajánlatkérő általi értékelésének időpontjában. Ennélfogva főszabály szerint az ajánlat a benyújtását követően sem az ajánlatkérő szerv sem az érintett ajánlattevő kérésére sem módosítható (lásd analógia útján: 1993. június 22-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-243/89, EU:C:1993:257, 33. pont; 1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 51. és 52. pont; 2024. június 13-i BibMedia ítélet, C-737/22, EU:C:2024:495, 30. és 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 42 Mivel főszabály szerint az ár minősül meghatározó odaítélési szempontnak az ajánlati felhívásban, az a tény, hogy az ajánlatkérő egyetlen ajánlattevő eredeti ajánlatában ajánlott ár módosítását veszi figyelembe, ez utóbbit a versenytársaival szemben előnyben részesíti, ami sérti az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmódnak a 2014/23 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében biztosított elvét (1996. április 25-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-87/94, EU:C:1996:161, 54. és 56. pont), és a verseny egészséges és hatékony torzulásának minősül (lásd analógia útján: 2017. szeptember 14-i Casertana Costruzioni ítélet, C-223/16, EU:C:2017:685, 40. pont).
- 43 A jelen ügyben a javaslattevőt megillető elsőbbségi jog azzal a hatással jár, hogy az ajánlatok benyújtására nyitva álló határidő lejártá előtt ajánlott árak nem határozzák meg közvetlenül és véglegesen az ajánlattevők rangsorolását. Az elsőbbségi jog azáltal, hogy lehetővé teszi a javaslattevő számára, hogy igazodjon az eredeti nyertes ajánlattevő által kínált feltételekhez, amely a legalacsonyabbnak bizonyult, lehetővé teszi a javaslattevő számára, hogy az egyenlő bánásmód elvét megsértve optimalizálja ajánlatát annak érdekében, hogy a szóban forgó koncessziós eljárásban jobban szembe tudjon nézni versenytársai ajánlataival. Ebből következik, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat benyújtása nem biztosítja az ajánlati felhívás elnyerését.
- 44 Kétségtelen, hogy a 2024. június 13-i BibMedia ítéletben (C-737/22, EU:C:2024:495, 33. pont) a Bíróság úgy ítélte meg, hogy semmilyen tárgyalási elemet nem tartalmaz valamely közbeszerzési dokumentum olyan kikötése, amely az érintett gazdasági ágazatban a verseny fenntartása érdekében előírja

egyrészt a legjelentősebb résznek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevő részére, másrészt pedig az alacsonyabb értékű tételnek elsődlegesen a gazdaságilag második legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevő részére történő odaítélését azzal a feltétellel, hogy elfogadják e tételnek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevő árán történő teljesítését. Abban az esetben, ha a második helyre rangsorolt ajánlattevő megtagadja az ezen árhoz való igazodást, ugyanezt az ajánlatot teszik a harmadik helyre rangsorolt ajánlattevőnek, és így tovább, amennyiben az elutasítja ezt az ajánlatot.

- 45 Mindazonáltal az a következtetés, amely szerint az ilyen kikötés nem tartalmazott semmilyen, az egyenlő bánásmód elve által tiltott tárgyalási elemet, szorosan kapcsolódott egyrészt a szóban forgó szerződés tételekre osztásához, másrészt pedig annak azon célkitűzéséhez, hogy fenntartsa a versenyt az érintett gazdasági ágazatban.
- 46 Mindazonáltal, függetlenül attól, hogy a jelen ügyben az elsőbbségi jog magában foglalja-e az javaslattevő és az ajánlatkérő közötti tárgyalást, e jog tagadhatatlanul lehetővé teszi e javaslattevő számára, hogy ajánlatát annak benyújtását követően módosítsa, amit az egyenlő bánásmód elve tilt. Ez annál is inkább így van, mivel a 2024. június 13-i BibMedia ítélet (C-737/22, EU:C:2024:495) alapjául szolgáló ügy középpontjában álló kikötéssel ellentétben az elsőbbségi jog nem a versenyt támogató, hanem ellenkezőleg, versenyellenes hatásokat válthat ki.
- 47 Ennélfogva a projektfinanszírozási eljárásban részt vevő javaslattevő számára elismert elsőbbségi jog nemcsak a 2014/23 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését sérti, hanem ezen irányelv 41. cikkének (1) bekezdését is, amelynek értelmében az ajánlatokat „valódi versenyfeltételek mellett” kell értékelni.
- 48 Egyébiránt az említett irányelvnek a kérdést előterjesztő bíróság által említett egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, mint amely lehetővé teszi a tagállamok és az ajánlatkérők számára, hogy eltérjenek az ugyanezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében kimondott egyenlő bánásmód elvétől, és ennélfogva igazolják az elsőbbségi jogot.
- 49 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az ajánlatkérő számára a koncessziós eljárások megszervezése tekintetében elismert mérlegelési mozgástér nem lehet korlátlan.
- 50 Kétségtelen, hogy a 2014/23 irányelv (68) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 30. cikkének (1) bekezdése az ajánlatkérő szerv számára szabadságot, sőt nagy rugalmasságot biztosít a koncessziós jogosult kiválasztásához vezető eljárás megszervezése tekintetében. E 30. cikk (1) bekezdése ezen irányelv (8) preambulumbekkezdésének fényében is értelmezhető, amely hangsúlyozza, hogy az említett irányelv csak minimális mértékben hangolja össze a koncessziók odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárásokat, ily módon bizonyos fokú rugalmasságot biztosít.
- 51 Mindazonáltal, amint azt a 2014/23 irányelv (68) preambulumbekkezdése kimondja, az ajánlatkérő szervnek a koncessziós jogosult kiválasztásához vezető eljárás meghatározására és megszervezésére vonatkozó nagy rugalmassága továbbra is „ezen irányelv rendelkezései[nek], valamint az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elv[ének a betartásától]” függ, ami azt jelenti, hogy „indokolt az odaítélési eljárásra vonatkozó alapvető garanciákat előírni, [...] [a] potenciális pályázókkal szembeni tisztességtelen bánásmód megelőzése érdekében”.

- 52 Így az ajánlatkérők számára elismert nagy rugalmasság ellenére a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásnak ezen irányelv 30. cikke (2) bekezdésének megfelelően tiszteletben kell tartania az ezen irányelv 3. cikkében foglalt elveket. Az említett irányelv (8) preambulumbekzdésének utolsó mondata ugyanebben az értelemben pontosítja, hogy a tagállamok számára biztosított rugalmasságnak lehetővé kell tennie „[az ugyanezen irányelv] rendelkezése[i]t kiegészítsék és továbbfejlesszék, ha ezt indokoltnak tartják, különösen a[z EUM-]Szerződés elve[i]nek való jobb megfelelés érdekében”.
- 53 A 2014/23 irányelv (8) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 30. cikkének (1) bekezdése tehát nem igazolhatja az ezen irányelv 3. cikkében biztosított egyenlő bánásmód elvének az elsőbbségi jogból eredő megsértését.
- 54 Hasonlóképpen igaz, hogy a 2014/23 irányelv (73) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett 41. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében az ajánlatkérő szerv kivételesen módosíthatja az odaítélési szempontok sorrendjét egy olyan innovatív megoldás figyelembevételére érdekében, amely kivételesen magas funkcionális teljesítményt nyújt, és amelyet a gondossága ellenére sem lehetett volna előre látni.
- 55 Mindazonáltal ez az uniós jogalkotó által kivételesnek minősített eset nem a projektfinanszírozási eljárásához hasonló eljárás végrehajtására irányuló javaslat, hanem egy közbeszerzési eljárásra válaszul az ajánlatkérőnek címzett ajánlat kézhezvételét feltételezi. Mindenekelőtt az ajánlatkérőnek ebben az esetben valamennyi ajánlattevőt tájékoztatnia kell e szempontok fontossági sorrendjének módosításáról, és új ajánlati felhívást vagy adott esetben új koncessziós hirdetményt kell közzétennie, mivel – amint azt a 2014/23 irányelv 41. cikke (3) bekezdésének harmadik albekezdése pontosítja – a szempontok sorrendjének módosítása nem eredményezhet hátrányos megkülönböztetést. Márpedig a jelen ügyben nem ez volt a helyzet.
- 56 Egyébiránt a fenti indokokra tekintettel azt is meg kell állapítani, hogy az elsőbbségi jog az EUMSZ 49. cikkben biztosított letelepedés szabadsága korlátozásának minősül, mivel alkalmas arra, hogy visszatartsa a más tagállamokból származó gazdasági szereplőket attól, hogy projektfinanszírozási eljárásban vegyenek részt. Meg kell azonban vizsgálni, hogy ez az elsőbbségi jog igazolható-e ezen EUMSZ 49. cikk alapján.
- 57 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a magánszektor kezdeményezéseinek értékelése során az elsőbbségi jog az Olasz Köztársaság alkotmányának 118. cikkében kimondott horizontális szubszidiaritás elvét hajtja végre, és az együttműködés olyan módját fejezi ki, amely az idő és a források tekintetében hatékonyabbá teheti a közérdekek megvalósítását. Az elsőbbségi jog a magánszektorra jellemző új ismeretek megszerzése révén is elősegíti az ajánlatkérő szerv átalakulását, és ösztönözheti a vállalkozást.
- 58 Az ilyen célkitűzés nem tartozhat a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok közé, amelyek az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése értelmében egyedül alkalmasak a letelepedés szabadsága korlátozásának igazolására.
- 59 A fenti megfontolásokra tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 3. cikkének az EUMSZ 49. cikkel, ezen irányelv 30. és 41. cikkével, valamint (68) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha valamely tagállam a projektfinanszírozási eljárásban részt vevő javaslattevő számára olyan elsőbbségi jogot biztosít, amely lehetővé teszi számára, hogy

abban az esetben, ha az érintett szerződést eredetileg nem neki ítélték oda, ajánlatát az eredetileg kiválasztott nyertes ajánlattevő ajánlatához igazítsa, és így e szerződést neki ítélik oda, azzal a feltétellel, hogy megtéríti az eredetileg nyertes ajánlattevőnél az ajánlatának elkészítése érdekében felmerült költségeket, e megtérítés pedig nem haladhatja meg a nyertes ajánlattevőtől az ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági terv alapján várt beruházások becsült értékének 2,5%-át.

A költségekről

- 60 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 (második tanács) a következőképpen határozott:

A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének az EUMSZ 49. cikkel, ezen irányelv 30. és 41. cikkével, valamint (68) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azzal ellentétes, ha valamely tagállam a projektfinanszírozási eljárásban részt vevő javaslattevő számára olyan elsőbbségi jogot biztosít, amely lehetővé teszi számára, hogy abban az esetben, ha az érintett szerződést eredetileg nem neki ítélték oda, ajánlatát az eredetileg kiválasztott nyertes ajánlattevő ajánlatához igazítsa, és így e szerződést neki ítélik oda, azzal a feltétellel, hogy megtéríti az eredetileg nyertes ajánlattevőnél az ajánlatának elkészítése érdekében felmerült költségeket, e megtérítés pedig nem haladhatja meg a nyertes ajánlattevőtől az ajánlati felhívás alapjául szolgáló megvalósíthatósági terv alapján várt beruházások becsült értékének 2,5%-át.

Aláírások
