

## Közszolgáltatók kizárólagos és különleges jogai az Európai Unió Bíróságának legújabb ítélezési gyakorlatában

A tanulmány a közszolgáltatások uniós jogi szabályozásának dinamikájára figyelemmel vizsgálja meg a közszolgáltatók kizárólagos jogainak tartalmát, illetve ezzel összefüggésben az Európai Unió közbeszerzési irányelveiben foglalt, ún. in-house kivételek körét. Ez utóbbi körben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatát és ennek nyomán a releváns irányelvi szabályozás fejlődését elemzi. Az írás az ítélezési gyakorlat legújabb eredményére, az Irgita döntésre is reflektál, felvázolva annak az in-house fogalom jövőbeni értelmezése szempontjából lehetséges következményeit, az utóbbi évek válságaira tekintettel is.

**Kulcsszavak:** piaci verseny, kizárólagos jogok, közbeszerzés, in-house, Európai Unió Bírósága, gazdasági válság, energiaválság

### 1. Bevezetés

A belső piac és versenyjog szabályai a közszolgáltatásokra (uniós jogi terminológiával általános gazdasági érdekű szolgáltatások, illetve általános érdekű szolgáltatások) mindig is speciális feltételek mellett vonatkoztak, ezek köre és tartalma ugyanakkor jelentősen változott az integráció elmúlt évtizedei során. Az alábbi tanulmány a közszolgáltatások uniós jogi szabályozásának dinamikájára figyelemmel vizsgálja meg a közszolgáltatók kizárólagos jogainak tartalmát, illetve ezzel összefüggésben az Európai Unió közbeszerzési irányelveiben foglalt ún. in-house kivételek körét. Ez utóbbi körben az Európai Unió Bírósága joggyakorlatát és ennek nyomán a releváns irányelvi szabályozás fejlődését elemzi. Az írás az ítélezési gyakorlat legújabb eredményére, az Irgita döntésre is reflektál, felvázolva annak az in-house fogalom jövőbeni értelmezése szempontjából lehetséges következményeit.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) az elmúlt évtizedben az Európai Uniót (a továbbiakban: EU) sújtó valamennyi jelentős válságban szerepet játszott (Conant 2021). Az EUB-nek számos olyan válsághoz kapcsolódó vitában kellett döntenie, mint a 2008-as gazdasági és pénzügyi helyzetet, az euróövezetet, a demokratikus visszalépést, a migrációt, a Brexitet, a COVID-19 járványt és Oroszország ukrajnai agresszióját érintő viták.

Ez a tanulmány egy hároméves átfogó kutatási projekt részeredményeit mutatja be.<sup>1</sup> A kutatás hipotézise az, hogy az állam szabályozó szerepe különböző formákban (kizárólagos jogok, tulajdonjog, támogatások stb.) mind Európában, mind Európán kívül jelentősen kibővült az elmúlt másfél évtizedben, elsősorban a 2008-as válságot követően, majd a koronavírus-válság elleni küzdelemmel összefüggésben. Emellett a vonatkozó uniós belső piaci és versenyszabályok is megengedőbbé váltak (Horváth & Bartha 2018; Bartha & Horváth 2022; Horváth 2016; Horváth 2018). A kutatás célja, hogy ezeket a fejleményeket elsősorban az uniós tagállamok közszolgáltatásainak kontextusában vizsgálja, különös tekintettel az EUB ítélezési gyakorlatára. A fő kutatási kérdés az, hogy a közszereplések bővülésének folyamata mennyiben tekinthető az elmúlt évtizedek válságainak (a 2008-as válság, a klímaváltozásból klímaválsággá válás és a 2020-ban kezdődő koronavírusválság) sajátos következményének, vagy mennyiben független mindezeketől a hatásoktól.

Az uniós jog, bár nemzeti szinten kialakult fogalmakat is használ (pl. közművek vagy/és közszolgáltatások), külön fogalmi kerettel rendelkezik (részletesen lásd Szyszczak 2017). Az uniós terminológia az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (SGEI), az általános érdekű

---

<sup>1</sup> Bolyai János Kutatási Ösztöndíj keretében végzett kutatás.

szolgáltatások (SGI) és az általános szociális érdekű szolgáltatások (SSGI) kategóriáin alapul (Európai Bizottság, 2006). Az előbbit (SGEI) az elsődleges jogi szövegekben használják, anélkül, hogy a Szerződésben vagy a másodlagos jogban meghatározásra kerülne. Az EUB ítélkezési gyakorlatában és az EU Bizottság gyakorlatában azonban széleskörű egyetértés van abban, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan gazdasági jellegű szolgáltatásokra vonatkoznak, amelyek esetében a tagállamok vagy az EU az általános érdekű kritérium alapján más gazdasági tevékenységekkel szemben különleges közszolgáltatási kötelezettségeket (PSO) ír elő (C-179/90 *Merci convenzionalni porto di Genova* és C-242/95 *GT-Link* ügyek). Az általános érdekű szolgáltatások kifejezés, amely a közszolgáltatás hagyományos fogalmának legközelebbi uniós jogi megfelelője (Sauter 2014, 17), szintén a gyakorlatból származik. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknál tágabb, és mind a piaci, mind a nem piaci szolgáltatásokat magában foglalja, amelyeket a hatóságok közérdekűnek minősítenek, és amelyekre konkrét közszolgáltatási kötelezettségek vonatkoznak (Európai Bizottság 2011).

### **3. Módszertan**

A jelen tanulmány az uniós szabályozási keretek összehasonlító elemzésén alapul, beleértve az EUB ítélkezési gyakorlatának vizsgálatát is. Az adatokat egy speciális EUB ítélkezési adatbázisból nyertük, amely az EU tagállamainak az általános érdekű szolgáltatások nyújtására vonatkozó jogszabályaival és közigazgatási gyakorlatával kapcsolatos összes EUB-ügy tematikus gyűjteményét tartalmazza. Az adatbázisból 89 olyan ügyet választottunk ki, amelyek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozások kizárólagos és különleges jogaival kapcsolatosak. Ezek közül a legrelevánsabbak szolgálnak a tanulmány további részében az elemzés alapjául. Az EUB ügyek tárgyát képező nemzeti intézkedéseket az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós tagállami szabályozásról szóló külön adatkészletből gyűjtöttük össze. Emellett az EUB éves jelentéseit (EUB, 2000-2022) is felhasználtuk elemzésünkhöz.

### **4. Általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások kizárólagos jogai**

A belső piac működésének alappilléret képezi a torzításmentes verseny feltételeinek megteremtése is a tagállamok közötti kereskedelem viszonylatában. Ennek érdekében az EUMSZ rendelkezik a versenykorlátozó megállapodások, összehangolt magatartások és vállalati társulások döntései (EUMSZ 101. cikk), az erőfölénnyel való visszaélés (EUMSZ 102. cikk), valamint a versenyt torzító állami támogatások tilalmáról (EUMSZ 107. cikk). A közvállalkozásokra, illetve a kizárólagos vagy különleges jogokkal felruházott, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott vállalkozásokra e versenyszabályok speciális feltételek mellett vonatkoznak, az EUMSZ 106. cikke szerint. E rendelkezés (1) bekezdése értelmében a különleges vagy kizárólagos jogokkal felruházott vállalkozásokat főszabály szerint kötelezik az EUMSZ versenyjogi rendelkezései, a (2) bekezdés értelmében viszont, amennyiben általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével vannak megbízva, az általános versenyszabályok alkalmazása nem akadályozhatja a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg a releváns európai uniós jogforrások és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) ítélkezési gyakorlata alapján, hogy e rendelkezések milyen mértékű szabadságot engednek a tagállamoknak a kizárólagos jogok juttatása vonatkozásában.

### **5. Kizárólagos és különleges jogok tartalma**

Az ún. „vállalati erőforrások” tagállami közfeladat-ellátásba való bevonásának egyik módja, hogy a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak meghatározott vállalkozások számára, amelyeket azzal bíztak meg, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtsanak. Mivel ezek a vállalkozások az esetek legnagyobb részében gazdasági versenyben állnak más vállalkozásokkal, a különleges vagy kizárólagos jog juttatása általában kivonja ezeket az általános uniós versenyjogi szabályok alkalmazása alól. Ennek gazdasági logikája abban áll, hogy amennyiben a piacon lévő más vállalkozók jogosultak lennének versenyezni a kizárólagos jogok jogosultjával, lehetőségük lenne a gazdaságilag nyereséges tevékenységekre összpontosítani a kizárólagos jog által érintett szolgáltatások tekintetében, és azokra vonatkozóan a kizárólagos jog jogosultja által kínálnál kedvezőbb árakat kínálni.<sup>2</sup>

Az ún. transzparencia-irányelv meghatározása szerint a „kizárólagos jog” olyan jog, amelyet egy tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási eszközök segítségével biztosít egy vállalkozás számára abból a célból, hogy egy adott földrajzi területen kizárólag ez a vállalkozás nyújtson egy szolgáltatást vagy végezzen egy tevékenységet.<sup>3</sup> A különleges jog ehhez képest egy adott földrajzi területen:

- kettőben vagy nagyobb számban határozza meg az olyan vállalkozások számát, amelyek jogosultak az objektív, arányos és esélyegyenlőséget biztosító feltételektől eltérő feltételek mellett nyújtani egy szolgáltatást vagy végezni egy tevékenységet; vagy
- az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett jelöl ki és jogosít fel több egymással versengő vállalkozást egy szolgáltatás nyújtására vagy egy tevékenység végzésére; vagy
- az ilyen feltételektől eltérő feltételek mellett biztosít törvényi vagy rendeleti úton valamely vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak olyan előnyöket, amelyek lényegesen befolyásolják bármely más vállalkozás képességét arra, hogy ugyanazt a szolgáltatást vagy ugyanazt a tevékenységet alapvetően azonos feltételek mellett nyújtsa vagy végezze ugyanazon a földrajzi területen.<sup>4</sup>

A kizárólagos, illetve a különleges jogok tartalma ugyanakkor ágazatonként eltérő, illetve a fenti általános meghatározáshoz képest speciális lehet. Így a vasúti és közúti személyszállítási szolgáltatásokról szóló irányelv a kizárólagos jog fogalmát a következőképpen határozza meg: „a közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére feljogosító jog”.<sup>5</sup> A hírközlési ágazatban pedig úgy határozta meg az EUB a kizárólagos vagy különleges jog tartalmát mint amelyeket egy tagállam hatósága ad egy vállalkozásnak, vagy korlátozott számú vállalkozásnak, nem objektív, arányos és diszkrimináció mentes szempontok alapján, és amelyek jelentősen befolyásolják más vállalkozás képességét hírközlési hálózat létesítésére, vagy üzemeltetésére, vagy hírközlési szolgáltatás biztosítására ugyanabban a földrajzi térségben, lényegileg egyenlő körülmények között.

## 6. Kizárólagos (különleges) jogok és közbeszerzések

---

<sup>2</sup> Vö. az EUB ítélezési gyakorlatával, így pl. C-320/91. sz. Corbeau ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:1993:198 18. pont.

<sup>3</sup> A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról. HL L 318., 2006.11.17., 17–25., 2. cikk, f) pont.

<sup>4</sup> i. m., 2. cikk, g) pont.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 315., 2007.12.3., 1-13.

Az Európai Unió politikájához köthető stratégiai cél a közmegrendelések piacának megnyitása, vagyis, hogy a nemzeti kormányok és önkormányzatok megbízásait – egyenlő versenyfeltételek mellett – ne csak hazai, hanem más tagállamok vállalkozásai is elnyerhessék – amennyiben objektív kritériumok alapján valóban ők a legalkalmasabbak. Az európai integráció kezdeti szakaszában a közbeszerzéseket hagyományosan nemzeti érdekként kezelték, vagyis alapvetően hazai beszállítóktól rendeltek; a közbeszerzési rendszer nem is szerepelt a Római Szerződésben.<sup>6</sup> A közszolgáltatások liberalizációja folyamatának részeként a közmegrendelések piacának más tagállamok vállalkozásai felé történő megnyitása az utóbbi évtizedek fejleménye. A szabályokat a kilencvenes évek elejétől kezdve már tanácsi irányelvek rögzítették, amelyek közvetlenül ráépültek a belső piac fontos alapszabadságaira, illetve alapelveire, mint az áruk szabad mozgása, a szolgáltatások szabad mozgása és a nemzeti hovatartozás alapján való megkülönböztetés tilalma.<sup>7</sup> Az Európai Unióban jelenleg két közbeszerzési irányelv van hatályban: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseire vonatkozó 2014/25/EU irányelv,<sup>8</sup> amely közszolgáltató vállalkozásokra és intézményekre irányadó, illetve a 2014/24/EU irányelv,<sup>9</sup> amely a kormányzati szervek beszerzéseire vonatkozik.

A közbeszerzési irányelvek fogalmi rendszerében a kizárólagos jogok megnevezést egyrészt arra az esetre használják, amikor indokolt lehet (nyilvános) felhívás nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása, mivel bizonyos kizárólagos jogok védelme miatt az építési beruházást, árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat csak egy konkrét gazdasági szereplő képes teljesíteni. Másrészt azokat a jogokat értik alatta, amelyeket – a koncessziót is beleértve – más olyan eljárások során adtak meg, amelyekben biztosították a megfelelő nyilvánosságot, és amelyekben a jogok megadása objektív kritériumok alapján történt. Az uniós közbeszerzési irányelvek mindkét formát kizárják a hatályuk alól.<sup>10</sup>

A közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó kizárólagos és különleges jogoknak tehát két típusát különböztethetjük meg: (1) az egyikbe tartoznak lényegében az EUMSZ 106. cikke által védett jogok, (2) a másikba pedig a más nyilvános eljárásokkal, mindenekelőtt az ágazati jogszabályok szerinti különleges eljárásokkal védett kizárólagos jogok.

1. Az EUMSZ 106. cikke által védett kizárólagos és különleges jogok tehát az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazása alól is kivételt jelentenek; ezen irányelvek ugyanis kizárják a hatályuk alól azokat a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéseket, amelyeket egy ajánlatkérő szerv egy másik ajánlatkérő szervnek ítél oda olyan kizárólagos jog alapján, amelyet az EUMSZ-szel összeegyeztethető, törvényi, rendeleti vagy kihirdetett közigazgatási rendelkezés értelmében ezek élveznek.<sup>11</sup> A közbeszerzési irányelvek fogalmi rendszerében „ajánlatkérő szerv”: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások,<sup>12</sup> az EUB esetjoga ugyanakkor egyértelművé tette, hogy ebbe a körbe tartoznak a magánjog szabályainak megfelelően alapított és működő, de köztulajdonban lévő társaságok is.<sup>13</sup>

---

<sup>6</sup> Horváth, 2005, 187.

<sup>7</sup> Horváth, 2005, 188.

<sup>8</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 94., 2014.3.28., 243-374.

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. HL L 94., 2014.3.28., 65-242.

<sup>10</sup> 2014/25/EU irányelv, (20) preambulumbekkezdés.

<sup>11</sup> 2014/24/EU irányelv, 11. cikk.

<sup>12</sup> 2014/24/EU irányelv, 2. cikk (1) bekezdés, 1. pont.

<sup>13</sup> Horvtáh, 2015.

A fenti esetkörön belül sajátos kivételnek tekinthető az ún. „belső szolgáltatásnyújtásra” (in-house) vonatkozó kivétel. Az in-house a közszolgáltatások megszervezésének azt a formáját jelenti, amikor a szolgáltatások (akár piaci szabályok alapján történő) nyújtására a gazdasági szereplőkkel kötött szerződések (partnerség) helyett a közszektor eszközrendszerével, „házon belül” kerül sor.<sup>14</sup> Az in-house kivétel célja, hogy lefedje az olyan eseteket, amikor a hatóság saját maga nyújt szolgáltatást egy jogilag különálló jogalany révén. Ezen esetekben a hatóság és a szolgáltatást nyújtó jogalany egyetlen egységnek tekinthető. Ilyen lehet például a belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátás (a hivatal egy szervezeti egysége végzi a feladatot) vagy a tulajdonon alapuló in-house, amikor a tevékenységet kizárólagos kormányzati tulajdonú társaság végzi.

2. A másik típusba tartoznak az ágazati jogszabályok által biztosított nyilvános eljárások. Ezen eljárások természete, illetve a kizárólagos és különleges jogok kiterjeszhetőségének mértéke összefüggésbe hozható tehát azzal a kérdéssel, hogy az adott területen mennyire nyitható meg a szolgáltatási piac. A liberalizáció mértéke ugyanis ágazatonként, az adott szektor sajátosságai függvényében eltérő. Így például már a 90-es években viszonylag kiterjedt volt a távközlésben vagy az elektronikus hírközlésben; az energiaágazatban viszont – tekintettel a természetes monopóliumok fennállására – a tagállamok számára jelenleg is szélesebb mozgástér biztosított a piaci liberalizáció fokoztatásaitól való eltérésre.

## **7. In-house kivételek értelmezése az európai unió bíróságának ítélezési gyakorlatában**

Az Európai Unió közbeszerzési irányelveinek előírásai tehát nem alkalmazandók az in-house szolgáltatókra, amit az EUB esetjoga is megerősít. A „belső szolgáltatásnyújtásra” vonatkozó kivétel elvének az EUB ítélezési gyakorlatában kialakított alkalmazhatósági feltételei a következők: 1) a jogilag elkülönült jogalany feletti önálló vagy más hatóságokkal közösen gyakorolt hatósági ellenőrzésnek hasonlóan kell lennie a hatóság saját szervezeti egységei feletti gyakorolt ellenőrzéséhez; és 2) a jogilag elkülönült jogalany tevékenysége lényeges részét az azt ellenőrző hatóság vagy hatóságok számára valósítsa meg. A Teckal ítélet volt az első, amelyben az EUB rögzítette azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a közvetlen (versenyeztetés nélküli) odaítélés nem tekinthető jogellenesnek.<sup>15</sup> Az Asemfo döntés<sup>16</sup> pedig azokat a feltételeket határozta meg, amikor a közvállalkozás is az in-house kivételek körébe tartozik,<sup>17</sup> de számos további példája is van az EUB jogfejlesztő gyakorlatának e téren.

A közbeszerzési irányelvek újabb és újabb generációiban – épp az EUB extenzív értelmezése nyomán – az in-house kivételek köre mindinkább kiterjedtté vált. A jelenleg hatályos közbeszerzési irányelvek<sup>18</sup> az alábbiak szerint határozzák meg e kört:

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

- a) az ajánlatkérő szerv olyan kontrollt gyakorol az érintett jogi személy felett, amely hasonló ahhoz a kontrollhoz, amelyet saját szervezeti egységei felett gyakorol;
- a kontrollált jogi személy tevékenységeinek több mint 80 %-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv által vagy az ajánlatkérő szerv kontrollja alatt működő más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

<sup>14</sup> Horváth – Bartha – Bordás, 2020, 91-14.

<sup>15</sup> C-107/98 sz. *Teckal* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:1999:562.

<sup>16</sup> C-295/05 sz. *Asemfo* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:22.

<sup>17</sup> A közjogi hatóságok e vállalkozás felett ahhoz hasonló ellenőrzést gyakorolnak, mint amelyet a saját szerveik felett, és e vállalkozás a tevékenysége lényeges részét ugyanezen hatóságok részére végzi.

<sup>18</sup> 2014/24/EU irányelv 12. cikk (1) bekezdés, b) pont; 2014/25/EU irányelv 28. cikk (1) bekezdés, b) pont.

c) nincs közvetlen magántőke-részesedés a kontrollált jogi személyben az olyan nem kontrolláló és nem blokkoló jellegű magántőke-részesedés kivételével, amely a nemzeti jogszabályi előírások teljesítésére szolgál a Szerződéssel összhangban, és amely nem jár befolyással a kontrollált jogi személy felett. Az ajánlatkérő szerv az első albekezdés a) pontja értelmében akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontrollt egy jogi személy felett, ha döntő befolyással rendelkezik a kontrollált jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében. Az ilyen kontroll úgy is fennállhat, ha azt egy másik, az ajánlatkérő szerv által kontrollált jogi személy gyakorolja.”

Az alábbiakban az in-house fogalmát értelmező ítélkezési gyakorlat legújabb irányát egy 2019-ben meghozott döntés<sup>19</sup> alapján vizsgáljuk meg. Az Irgita ügyben azt a kérdést vizsgálta az EUB, hogy előírhat-e egy tagállam további követelményeket egy ajánlatkérő szerv számára az in-house ügylet megkötése esetére, ha e szerződés vonatkozásában egyébként teljesülnek a fenti, az irányelvekben előírt feltételek. Az ügy tárgyát két közszolgáltatási szerződés képezte, melyek közül az egyik 2014-ben jött létre, Kaunas város önkormányzati hivatala mint ajánlatkérő szerv által indított közbeszerzési eljárás eredményeként az ajánlatkérő és Irgita mint magánvállalkozás között, Kaunas városban parkgondozásra irányuló szolgáltatások tárgyában. Ezt követően, 2016-ban ugyanezen tárgyban az ajánlattevő in-house szerződést kötött Kauno švara-val, amelynek egyedüli tulajdonosa az ajánlatkérő volt, és bevételeinek 90,07%-a származott az ajánlatkérő szerv javára végzett tevékenységekből. Irgita keresetet indított a litván bíróság előtt, arra hivatkozva, hogy az ajánlatkérő szerv nem volt jogosult „in house” ügyletet kötni a fenti szolgáltatásokra, mert a vele megkötött szerződése még hatályban volt. Másodfokon pert nyert, miután a litván fellebbviteli bíróság a vonatkozó nemzeti jogszabályok és joggyakorlat alapján megállapította, hogy a vitatott szerződés jogellenes, mivel az Irgitához intézett megrendelések mennyiségének csökkenését eredményezte, és az in-house ügylet objektív szükséglet nélküli megkötésével az ajánlatkérő az irányítása alatt álló vállalkozásnak olyan előjogokat biztosított, amelyek alkalmasak arra, hogy a gazdasági szereplők közötti versenyfeltételeket Kaunas város erdőterületei fenntartásának piacán torzítsák. Az ügyben előzetes döntéshozatali eljárás keretében az a kérdés merült fel, hogy a 2014/24 irányelv szerinti in-house meghatározással ellentétes-e az olyan nemzeti szabály, amely az in-house ügyletek megkötését többletfeltételtől teszi függővé (így a szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének és folyamatosságának biztosítása, illetve az adott piacon a verseny megőrzése).

Az EUB megállapította, hogy a 2014/24 irányelv fogalommeghatározásával nem ellentétes egy olyan tagállami rendelkezés, amely egy in-house ügylet megkötését attól a feltételtől teszi függővé, hogy „közbeszerzési szerződés odaítélése nem teszi lehetővé a teljesített szolgáltatások minőségének, hozzáférhetőségének vagy folyamatosságának biztosítását, amennyiben a szolgáltatás nyújtásának valamely különös módja melletti döntést a közbeszerzési szerződés odaítélését megelőző szakaszban hozták meg, és az megfelel az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.” Továbbá, az ilyenfajta többletfeltételeket a tagállamoknak konkrét és egyértelmű pozitív közbeszerzési jogi szabályok útján kell meghatározniuk, amelyeknek az önkényesség kockázatának elkerülése érdekében kellően hozzáférhetőnek és az alkalmazásuk szempontjából előre láthatónak kell lenniük.

## 8. Következtetések

---

<sup>19</sup> C-285/18. sz. *Irgita* ügyben hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:829

Milyen tanulságokat vonhatunk le az ítélkezési gyakorlat fent vázolt fejlődéséből? Mindenekelőtt azt láthatjuk, hogy az in-house kivételek fent vázolt kiterjedése egy általánosabb szabályozási tendenciába illeszkedik bele, amelyet az európai uniós politikák „fordulataként”<sup>20</sup> lehet aposztrofálni. Az Európai Unióban az Amszterdami Szerződés 1999-es hatályba lépéséig egy azonos irányba tartó, a közszolgáltatási szektorokban is a nemzeti piacok minél teljesebb megnyitását szorgalmazó liberalizációs politika érvényesült. Az Amszterdami Szerződés kiegészítette az alapító szerződést egy új rendelkezéssel,<sup>21</sup> amely az Európai Unió alapelvei között megerősíti az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségek jelentőségét és védelmük szükségességét. E rendelkezés – melyet a tagállami tradicionális előjogok és mérlegelési jogkör megerősítéseként értékelték e szolgáltatások megszervezése terén<sup>22</sup> – már egyfajta előjelzése volt az uniós szakpolitikák olyanfajta változásának, melyben a közszolgáltatási szektor kormányzati politikai szempontjai határozottabban előtérbe kerültek, adott esetben már ellentétesen a liberalizációs irányvonallal. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett garanciális rendelkezést a Lisszaboni Szerződés (2009) kiegészítette a nemzeti autonómia védelmére és a tagállamokat megillető szabályozási hatáskörökre való kifejezett utalással,<sup>23</sup> valamint az általános érdekű szolgáltatásokról szóló jegyzőkönyvvel (26. jegyzőkönyv). Az EUMSZ 14. cikke és a jegyzőkönyv együttes olvasatában a nemzeti és helyi szintű érdekek, illetve a tagállami kompetenciák még nagyobb hangsúlyt kapnak. A Lisszaboni Szerződés politikai üzenete tehát egyértelműen az általános gazdasági érdekű szolgáltatások és a hozzájuk kapcsolódó helyi szintű érdekek védelme a liberalizációval szemben.<sup>24</sup> Az uniós szakpolitikák ilyen irányú fordulatát a 2000-es évek válságai még inkább felerősítették.

Az Irgita ítélet alapján ugyanakkor olyan következtetés is megfogalmazódott, hogy az EUB a korábbi, „in-house” esetköröket tágító ítélkezési gyakorlata megváltozni látszik, méghozzá a magánszféra gazdasági szereplőit a korábbi gyakorlathoz viszonyítva jobban védő irányba.<sup>25</sup> Ennél óvatosabb álláspont szerint az ítélet inkább egyfajta ésszerű átláthatósági elv megerősítését jelenti, azaz egy észszerűen tájékozott ajánlattevő (jelen esetben Irgita) számára világossá váljon, hogy mi várható, ha elnyeri a szerződést. Következésképpen az ítéletben megfogalmazott értelmezés csak az Irgita-ügyhöz hasonló forgatókönyvre lenne vonatkoztatható, amelyben két, egymást átfedő szerződés odaítélésére került sor.<sup>26</sup> Az ítélet üzenetének értékelése szempontjából az ügy egyedi körülményei valóban meghatározó szerepet játszanak. Az egymást átfedő szerződések – kétségtelenül releváns – tényén túl ugyanakkor az is lényeges, hogy ezen ügyben épp a tagállami jogszabály tartalmazza a piaci versenyt erősebben védő szabályozást az uniós rendelkezéssel szemben. Ily módon a litván jog tulajdonképpen az irányelv alapvető elveinek és célkitűzéseinek – így belső piaci alapszabadságok, egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, arányosság, átláthatóság elveinek védelme, valamint a közbeszerzések terén a verseny biztosítása – nyújt szigorúbb védelmet, és emiatt létjogosultsága nehezen elvitatható. Mindemellett pedig a döntés végeredménye mégiscsak az, hogy – a fenti alapelvek betartása mellett ugyan, de – eltérést enged a tagállami jogalkotó számára az in-house fogalmának meghatározása terén, ami a litván kontextustól eltérő szabályozási környezetben és közbeszerzési gyakorlatban akár a piaci integrációs célokat érintő veszélyekhez is vezethet.

## Irodalom

---

<sup>20</sup> Horváth, 2013.

<sup>21</sup> Az Európai Közösségről szóló Szerződés (EKSZ) 16. cikke.

<sup>22</sup> Rüsche, 2013, 99-124.

<sup>23</sup> Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 14. cikke.

<sup>24</sup> Rusche, 2013, 106., Marçou, 2016, 14.

<sup>25</sup> Ferge, 2021, 59-68.

<sup>26</sup> Janssen – Ollson, 2019.

- Bordás, Péter (2019): Az elektronikus hírközlés hálójában. A hírközlési közszolgáltatás liberalizációja egy változó európai környezetben. *Európai jog*. 2019/3. 17–27
- Ferge Péter (2021): Az „in-house” konstrukció szabályozásának irányai az uniós közbeszerzési jogban. In: *Közbeszerzési Értesítő Plusz*. 2021/7. sz.
- Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. In: *Jogtudományi Közlöny*. 2013/4. sz.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Bordás Péter (2020): Közmenedzsment a szakigazgatásokban. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Wolters Kluwer, Budapest.
- Janssen, Willem A – Olsson, Erik (2019): The Public Cooperation-Saga Continues in Irgita, How to Crack a Nut. A blog on EU economic law. November 13, 2019. (Elérhető: <https://www.howtocrackanut.com/blog/tag/Irgita>. Letöltés ideje:2022.11.18.).
- Marçou, Gerard (2016): The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In: Koprivic, Ivan – Marçou, Gerard – Wollmann, Helmut (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Rusche, Tim Maxian (2013): The Almunia Package: Legal Constraints, Policy Procedures, and Political Choices. In: Szyszczak, Erika et al. (eds.): *Financing Services of General Economic Interest: Reform and Modernization*. T.M.C. Asser Press, The Hague.