

## A közszolgáltatási és egyéb tevékenységek kapcsolata az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában

### The connection between procurements related to the water, energy, transport and postal services sectors and procurements of utilities in connection with other activities according to the Court of Justice of the European Union

Dr. Demendi Ágnes, mb. főosztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2024.9.5

Címszavak: Európai Unió Bírósága, közszolgáltatási tevékenység, közszolgáltató ajánlatkérő, közszolgáltatás, közbeszerzés elkerülése, fertőzéselmélet, szerződés tárgya, kiegészítő tevékenység

#### Absztrakt

A jelen szakcikk célja annak elemzése, hogyan ítéli meg az Európai Unió Bírósága azokat az eseteket, amelyekben a szerződés tárgya a közszolgáltatási tevékenységen kívüli egyéb szolgáltatás beszerzése. Jogesetek bemutatásán keresztül kerülnek vizsgálat alá azok a beszerzések, amelyek nincsenek közvetlen összefüggésben a közszolgáltató ajánlatkérő fő profiljával, azaz az általa kötelezően ellátandó közszolgáltatással.

#### Abstract

The aim of this article is to present the case law of the Court of Justice of the European Union on the procurements by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors for services outside of the utilities' activities. This article deals with the case of contracts which are not in a direct connection with the obligatory public services delivered by the contracting entities.

#### Bevezetés

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelv (a továbbiakban: Közszolgáltatói Irányelv) kifejezetten az említett ágazatokban tevékenykedő ajánlatkérők közbeszerzési szerződéseire vonatkozó szabályozást tartalmaz.

Ezen közszolgáltatási tevékenységeket ellátó, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) szerinti ajánlatkérők beszerzései közül azonban nem mindegyik áll összefüggésben az adott ajánlatkérő közszolgáltatási tevékenységével, amelynek ellátása céljából az adott szervezetet létrehozták. Egy ajánlatkérő szervezetnél ugyanis, mégha közszolgáltatási tevékenységet is végez, gyakran felmerül a szervezet működéséhez szükséges egyéb olyan beszerzés, amely nem kapcsolódik közvetlenül az ajánlatkérő fő profiljához, azaz az általa kötelezően ellátandó közszolgáltatáshoz. Például egy közlekedési vállalatnak is szüksége lehet az irodaházaiban takarítási szolgál-

tatásra, vagy egy energiaipari szolgáltatónál is rendszeresen felmerülnek irodaszer- vagy bútorbeszerzések.

E körben azért van jelentősége annak, hogy a Közszolgáltatói Irányelv rendelkezései az ajánlatkérő szervezet mely beszerzéseire alkalmazhatók, mivel mind a Kbt. Második részének alkalmazásakor irányadó uniós értékhatárok, mind a nemzeti közbeszerzési értékhatárok magasabbak, azaz megengedőbbek a közszolgáltatói szerződések esetében. Erre tekintettel fokozottan vizsgálандó a közszolgáltató ajánlatkérők vonatkozásában, hogy indokolatlanul ne vonják minden beszerzésüket a magasabb közbeszerzési értékhatárokkal járó közszolgáltatói szerződések körébe. Ezekben a – korábban jellemzően állami monopóliumoknak minősülő – ágazatokban jelenleg működő szervezetek azonban különböző jogi formákkal rendelkeznek, így a hatálya alá tartozó szervezeteket nem a jogállásuk alapján, hanem más szempontok szerint kell meghatározni.

<sup>1</sup>A megfelelő minősítésen nemcsak az értékhatárok kérdése múlhat, hanem adott esetben a közbeszerzés elkerülése is. Egy kizárólag közszolgáltatói tevékenységet végző ajánlatkérő szervezet ugyanis jellemzően igyekszik szűken értelmezni a Közszolgáltatói Irányelv hatályát, és arra törekszik, hogy adott beszerzése kapcsán elkerülje a Közszolgáltatói Irányelv alkalmazását és ezáltal a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettségét. Az érintett tevékenység közszolgáltatói tevékenységhez való kapcsolata azonban azoknál az ajánlatkérőknél is relevanciával bír, akik a közszolgáltatói minőségük mellett klasszikus ajánlatkérőnek is minősülnek. Ezen ajánlatkérők törekvése a Közszolgáltatói Irányelv hatályának értelmezése tekintetében éppen hogy ellentétes az előbbiekkal, mivel a kettős státuszú ajánlatkérők számára a kedvezőbb szabályok alkalmazását az jelenti, ha az érintett tevékenységet a közszolgáltató tevékenységgel kapcsolatosnak minősítik.

#### Fertőzésemélet

Jelen szakcikk témájával kapcsolatos kiindulópontként mindenekelőtt megállapítható, hogy a 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: Klasszikus Irányelv) hatálya elsősorban a személyi körre tekintettel került meghatározásra, az általánosan vonatkozik az ajánlatkérő szervezetekre. Míg a Közszolgáltatói Irányelv alkalmazásának fókuszában a tevékenység jellege áll, azaz tárgyi szempontból közelíti meg annak hatályát.

A két uniós irányelv közötti megközelítésbeli különbség következményeinek egyike, hogy a Közszolgáltatói Irányelv keretében nem alkalmazható az ún. „fertőzéseméletként” ismert megközelítés, amellyel az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) a *Mannesmann-ítéletben*<sup>2</sup> foglalkozott először. A Mannesmann-ügyben a jogeset tárgyát az Österreichische Staatsdruckerei (osztrák állami nyomda) jogi minősítése képezte, amely szervezet az osztrák jog alapján eredetileg közvállalkozás volt, majd a kereskedelmi törvénykönyv értelmében vett kereskedővé vált, és elsődlegesen a titoktartási vagy biztonsági intézkedéseket igénylő hivatalos köz-

igazgatási dokumentumok előállításával volt megbízva. Az osztrák állami nyomda azonban emellett könyv- és újságkiadáshoz hasonló más tevékenységeket is végzett. A Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az osztrák állami nyomda az akkoriban hatályos, közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv értelmében vett közjogi szervnek minősül, következésképpen a szervezet valamennyi tevékenysége ezen irányelv hatálya alá tartozott. Erre tekintettel a társaság kereskedelmi tevékenységei is a jogeset időpontjában hatályos klasszikus irányelv hatálya alá tartozóknak minősültek amiatt, hogy a szervezet a közjogi szerv jogállásával rendelkezett. A Bíróság véleménye szerint ugyanis a *közjogi szervezeti jelleg a társaság valamennyi tevékenységére „rányomja bélyegét”*, következésképpen e tevékenységek is a közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv hatálya alá esnek.<sup>3</sup>

A Bíróság azonban ezt a fertőzéseméleti megközelítést egy későbbi esetben már nem alkalmazta a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv tekintetében. Az *Ing. Aigner-ügyben*<sup>4</sup> a jogkérdés egy olyan vállalkozásra vonatkozott, amelyet abból a célból hoztak létre, hogy ellássa fűtéssel Bécs városát. A vállalkozás egyidejűleg hűtőberendezések generáltervezését is végezte nagyobb ingatlanberuházások számára. E tevékenysége keretében más vállalkozásokkal versenyben állt. A Bíróság az ítéletében megerősítette, hogy az uniós közbeszerzési szabályokat valamennyi, az ajánlatkérő szerv által megkötött szerződésre alkalmazni kell, mivel a társaság történetesen közjogi szervnek, azaz klasszikus ajánlatkérőnek is minősül. A Bíróság azonban különbséget tett a szóban forgó tevékenységek között akképpen, hogy míg a közszolgáltatói tevékenységek az ezen tevékenységek szerinti ágazati irányelvben rögzített szabályok hatálya alá tartoztak, a többi szerződés a közszektorra vonatkozó klasszikus irányelv hatálya alá tartozik.<sup>5</sup>

#### A közszolgáltatói tevékenység és a szerződés tárgya közötti kapcsolat

A Bíróság által az Ing. Aigner-ügyben említett különbségtételt azonban nem mindig könnyű elvégezni.

<sup>1</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 9. pont.

<sup>2</sup> Európai Unió Bírósága C-44/96., Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet ítélet, ECLI:EU:C:1998:4

<sup>3</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 84-85. pont.

<sup>4</sup> Európai Unió Bírósága C-393/06, Ing. Aigner, Wasser-Wärme-Umwelt, GmbH kontra Fernwärme Wien GmbH. ítélet, ECLI:EU:C:2008:213.

<sup>5</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 86. pont.

Azoknál az ajánlatkérőknél, akik klasszikus ajánlatkérőnek is minősülnek, egy-egy szerződés odaítélése esetében körütekintést igényel, hogy az adott szerződés milyen összefüggésben áll az ajánlatkérő (akár részleges) közszolgáltatói tevékenységével, ezáltal a vonatkozó közszolgáltatói irányelv alkalmazhatóságával. A C-462/03. és C-463/03. számú ügyekben<sup>6</sup> (a továbbiakban együtt: Strabag-ügy) a Bíróság szintén a vonatkozó közszolgáltatói irányelv hatályával foglalkozott. Az említett jogesetekben az ÖBB (Osztrák Államvasutak) egyes rendeltetésű közszolgáltatói ajánlatkérőként uniós rezsimben tárgyalásos eljárásokat folytatott le. A Strabag AG és a Kostmann GmbH társaságok egyik közbeszerzési eljárásban sem nyertek, és sikertelenségüket a tárgyalásos eljárás alkalmazására vezették vissza. Kereseteikkel azt támadták a Bíróság előtt, hogy az ÖBB eljárásaiban rossz jogalapot választott, mivel nem közszolgáltatóként, hanem klasszikus ajánlatkérőként kellett volna a közbeszerzési eljárások általános szabályait alkalmazni. Álláspontjuk szerint ez esetben – a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó szigorúbb irányelvi feltételek alkalmazásával – az ÖBB nem folytathatott volna le tárgyalásos eljárást.

A Bíróság döntése lényegében arra irányult, hogy meghatározza a közszolgáltatói jogalanyiség természetét, illetve az alanyi kör terjedelmét. Megállapítást nyert, hogy a vonatkozó közszolgáltatói 93/37/EGK irányelv szabályozása orientáló jelleggel ugyan felsorolja a releváns tevékenységeket, de az egyszerű taxáción túl nem pusztán az ajánlatkérő jogalanyiséga, hanem az általa folytatott *tevékenység természete és a megkötendő közbeszerzési szerződés tárgya közötti kapcsolat* is releváns. Utóbbi dönti el, hogy végül egy egyes rendeltetésű ajánlatkérő milyen minőségben és milyen jogalapon folytathatja le az eljárást.<sup>7</sup>

A Bíróság a tevékenység és a szerződés közötti kapcsolat követelményét nem fejtette ki részletesen, azonban a döntés további hozzáadott értékeként a Bíróság negatív definíciót adott a közszolgáltatói fogalom, illetve ezen belül a tevékenységi körök tisztázására. Rámutatott arra, hogyha a közszolgáltató ajánlatkérő a vonatkozó közszolgáltatói 93/37/EGK irányelvben leírt tevékenységektől *eltérő célok érdekében* kíván szerződni, vagy a releváns vízügyi, energiaipari és szállítási szolgáltatások ágazatain vagy a távközlési ágazaton kívüli vagy azon belüli tevékenységet folytat, de ezt *piaci versenykörülmények között* teszi, az a közszolgáltatói irányelv hatályának hiányát alapozza meg.<sup>8</sup>

### Pegaso-ügy – a kiegészítő tevékenységek funkcionális kapcsolódása

Az előző jogesetekben a Bíróság tehát arra következtetett, hogy a közjogi szerv, mint jogállás megalapozza az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazását a klasszikus irányelv hatálya alá tartozó valamennyi tevékenységre. Ezzel egyidejűleg azonban nem terjeszti ki a klasszikus irányelv potenciális alkalmazhatóságát azokra a tevékenységekre, amelyek kifejezetten az ágazati, azaz a közszolgáltatókra vonatkozó irányelv hatálya alá tartoznak. Ez utóbbi irányelv tárgyi hatálya tehát változatlan marad függetlenül attól, hogy az ajánlatkérő milyen jogállással rendelkezik. Hasonlóképpen, a fertőzéselmélet nem alkalmazandó az ágazati irányelv hatálya alá tartozó tevékenységekre és azok keretében, tehát a klasszikus irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek – önmagában az ajánlatkérő klasszikus jogállásánál fogva – nem „olvasztják magukba” a közszolgáltatói tevékenységet. Az ágazati irányelv tehát *lex specialis*, míg a közszektorra vonatkozó (klasszikus) irányelv *lex generalis*. Az ágazati irányelvet *lex specialis*ként szigorúbban kell alkalmazni.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Európai Unió Bírósága C-462/03. és C-463/03. számú Strabag AG és Kostmann GmbH kontra Österreichische Bundesbahnen egyesített ügyekben hozott ítélete, ECLI:EU:C:2005:389.

<sup>7</sup> Gyulai-Schmidt Andrea: Milyen kritériumok határozzák meg, hogy a hálózatok üzemeltetése, illetve azok rendelkezésre bocsátása ágazati tevékenységnek minősülnek-e? Európai Unió közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., szerzők: Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta, Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., ISSN 2786-2399 (online), 18. o.

<sup>8</sup> Gyulai-Schmidt Andrea: Milyen kritériumok határozzák meg, hogy a hálózatok üzemeltetése, illetve azok rendelkezésre bocsátása ágazati tevékenységnek minősülnek-e? Európai Unió közbeszerzés – Jogesetek magyarázatokkal 2021/2., szerzők: Gyulai-Schmidt Andrea, Tátrai Tünde, Várhomoki-Molnár Márta, Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., ISSN 2786-2399 (online), 18. o.

<sup>9</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela főtanácsnoki indítvány, ECLI:EU:C:2020:867, 87-88. pont.

A *Pegaso-ügyben*<sup>10</sup> a Bíróság postai szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységeket vizsgálta, és ezzel összefüggésben a közszolgáltatási tevékenységre vonatkozóan elvi jelentőségű megállapításokat tett. A tényállás szerint az olasz postai szolgáltató társaság (Poste Italiane) 100%-os tulajdonát képező leányvállalat közbeszerzési eljárást megindító hirdetményt tett közzé. E közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény a Poste Italiane és annak cégcsoportjához tartozó más társaságok helyiségeiben porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások ellátására vonatkozó keretmegállapodások megkötésére irányult. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróság ezen ügyben arra kívánt választ kapni, hogy a Közszolgáltatói Irányelv vagy a Klasszikus Irányelv hatálya alá tartoznak-e a szóban forgó közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben szereplő tevékenységek. Tehát mire is terjed ki az ágazati irányelv szerinti postai szolgáltatások fogalma?

A Közszolgáltatói Irányelv 13. cikk (1) bekezdése szerint az ágazati irányelvet a postai szolgáltatások és a postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos tevékenységekre kell alkalmazni, feltéve hogy e szolgáltatásokat olyan ajánlatkérő nyújtja, amely postai szolgáltatásokat is nyújt. A 13. cikk (2) bekezdés értelmében „postai szolgáltatások” az olyan szolgáltatások, amelyek postai küldemények gyűjtését, feldolgozását, szállítását és kézbesítését foglalják magukban, ideértve a postai szolgáltatásokról szóló törvény szerinti egyetemes szolgáltatást, egyetemes szolgáltatást helyettesítő és az egyetemes szolgáltatást nem helyettesítő postai szolgáltatásokat. A „postai szolgáltatásoktól eltérő szolgáltatások” pedig az alábbiakat foglalják magukba:

- a) a postaszolgálat-irányítási szolgáltatásokat (a feladást megelőző és az azt követő szolgáltatások, például a küldeményrendező szolgáltatások) valamint
- b) az a) pontban nem szereplő postai küldeményekhez,

így például címzés nélküli közvetlen küldeményhez kapcsolódó szolgáltatásokat.

Fenti rendelkezéseket a Kbt. 3. § 34. és 35. pontja ültette át a magyar jogba.

A Közszolgáltatói Irányelv hatálya alá nemcsak azok a szerződések tartoznak, amelyeket a kifejezetten felsorolt tevékenységek valamelyikének a területén ítélnék oda, hanem azok a szerződések is, amelyek - bár ettől eltérő jellegűek, és emiatt alapvetően a Klasszikus Irányelv hatálya alá tartoznának - a *közszolgáltatói tevékenységek gyakorlását szolgálják*.<sup>11</sup> Előbbi megállapítás egybevág a Bíróság Strabag-ügyben hozott döntésével is, amely a vizsgálat szempontjává teszi azt, hogy milyen cél érdekében kíván szerződést kötni az ajánlatkérő. Továbbá a Pegaso-ügyben már a közszolgáltatói tevékenység és a szerződés közötti kapcsolat jellegéről is tett megállapításokat a Bíróság. Ezen kiegészítő tevékenységek és az adott ágazat közötti kapcsolat ugyanis ahhoz, hogy a postai ágazatba tartozó tevékenység gyakorlását szolgálhassa, nem lehet akármilyen jellegű. Nem elegendő, hogy a tárgyalt szerződés szerinti porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások pozitívan járuljanak hozzá az ajánlatkérő tevékenységeihez, és növeljék annak jövedelmezőségét. Ezek ténylegesen a postai szolgáltatások ágazata alá tartozó tevékenység gyakorlását azáltal szolgálják, hogy e *tevékenység gyakorlásának szokásos feltételeire tekintettel lehetővé teszik annak megfelelő végzését, kivéve ez alól az érintett ágazati tevékenység folytatásától eltérő célból végzett tevékenységeket*.<sup>12</sup> A jelen ügyben a Bíróság véleménye szerint nehezen elképzelhető, hogy a postai szolgáltatásokat megfelelő módon lehetne nyújtani az érintett szolgáltató helyiségeiben nyújtandó porta-, recepciós és belépés-ellenőrzési szolgáltatások hiányában. Ez a megállapítás érvényes mind a postai szolgáltatások igénybevevői számára, így a lakosság fogadására nyitva álló helyiségekre és ügyféltérre, mind az adminisztratív feladatok ellátására használt back-office helyiségekre.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867.

<sup>11</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 37. pont.

<sup>12</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 42-43. pont.

<sup>13</sup> Európai Unió Bírósága C-521/18., Pegaso és társai kontra Poste Tutela ítélet, ECLI:EU:C:2020:867, 45. pont.

