



Határozatok Tára

MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. szeptember 14.¹

C-421/22. sz. ügy

**SIA Dobeles autobusu parks,
AS CATA,
SIA VTU Valmiera,
SIA Jelgavas autobusu parks,
SIA Jēkabpils autobusu parks;
az Iepirkumu uzraudzības birojs,
a VSIA Autotransporta direkcija
részvételével**

(az Augstākā tiesa [Senāts] [legfelsőbb bíróság, Lettország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – 1370/2007/EK rendelet – Autóbuszal végzett személyszállítási közszolgáltatás – Tíz éves időtartamra szóló szerződés – Közszolgáltatási kötelezettség – Az ellentételezés paraméterei – Versenytagyalás”

1. Az ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló jogvitában több gazdasági szereplő támadta meg az autóbuszal végzett személyszállítási közszolgáltatás nyújtására irányuló szerződés odaítélése céljából indított nyílt közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó ajánlattételi felhívást. Véleményük szerint a felhívás nem védi meg őket kellőképpen bizonyos költségek (üzemanyag, bérek és társadalombiztosítási járulékok) esetleges növekedésével szemben a szerződés tíz éves időtartama alatt.

2. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy az 1370/2007/EK rendelet² lehetővé tesz-e egy olyan „ellentételezési rendszert”, amelynek értelmében az illetékes hatóság nem végzi el a szerződéses ár időszakos indexálását a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos minden olyan költségnövekedés vonatkozásában, amelyre a nyertes ajánlattevőnek nincs ráhatása.

¹ Eredeti nyelv: spanyol.

² A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 315., 1. o.). A jelen ügyben alkalmazandó, jelenleg hatályos változat az 1370/2007/EK rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló, 2016. december 14-i (EU) 2016/2338 európai parlamenti és tanácsi rendeletből (HL 2016. L 354., 22. o.) ered.

3. A Bíróság már határozott a közszolgáltatási kötelezettségeknek a közlekedési ágazatban történő megfelelő ellentételezése tekintetében,³ de nem foglalkozott kifejezetten a jelen ügyben elé terjesztett kérdéssel.

I. Jogi háttér

A. Uniós jog. Az 1370/2007 rendelet

4. A (27) és (34) preambulumbekkezdés bír jelentőséggel.

5. A „Cél és hatály” címet viselő 1. cikk (1) bekezdése értelmében:

„(1) E rendelet célja annak meghatározása, hogy a közösségi jog szabályainak megfelelően az illetékes hatóságok hogyan avatkozhatnak be a személyszállítás területén az olyan általános érdekű szolgáltatások nyújtásának biztosítása érdekében, amelyek többek között számosabbak [helyesen: egyenletesebb üteműek], biztonságosabbak, magasabb minőségűek vagy alacsonyabb költséggel járnak, mint azok, amelyek nyújtását a piaci verseny lehetővé tenné.

Ebből a célból ez a rendelet meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az illetékes hatóságok a közszolgáltatási kötelezettségek előírásakor vagy ilyen kötelezettségek ellátására vonatkozó szerződés megkötése esetén ellentételezik a közszolgáltatóknál felmerült költségeket, és/vagy kizárólagos jogokat biztosítanak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése fejében.”

6. A 2a. cikk („A közszolgáltatási kötelezettségek meghatározása”) (2) bekezdése szerint:

„A közszolgáltatási kötelezettségek meghatározásának és azok nettó pénzügyi hatása ellentételezésének biztosítania kell:

- a) a közösségi közlekedéssel kapcsolatos szakpolitika célkitűzéseinek költséghatékony módon történő megvalósulását; és
- b) a személyszállítási közszolgáltatásnak a közösségi közlekedési szakpolitikában meghatározott követelményeknek megfelelő, hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát.”

7. A 3. cikk („Közszolgáltatási szerződések és általános szabályok”) (1) bekezdése szerint:

„Amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot és/vagy bármilyen jellegű ellentételezést biztosít, ezt közszolgáltatási szerződés keretében kell megtennie.”

³ Legújabbán a 2022. szeptember 8-i AS Lux Express Estonia ítéletben (C-614/20, EU:C:2022:641). Közvetlen előzménye, a vasúti, közúti és belvízi közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK rendelet (HL 1969. L 156., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 1. kötet, 19. o.) tekintetében lásd: 1973. november 27-i Nederlandse Spoorwegen ítélet (36/73, EU:C:1973:130) a vasúti közlekedést érintő ügyben; 2003. július 24-i Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ítélet (C-280/00, EU:C:2003:415; a továbbiakban: Altmark ítélet); 2009. május 7-i Antrop és társai ítélet (C-504/07, EU:C:2009:290); 2014. április 3-i CTP ítélet (C-516/12–C-518/12, EU:C:2014:220) az autóbuszközlekedésre vonatkozóan.

8. A 4. cikk („A közszolgáltatási szerződések és az általános szabályok kötelező tartalma”) (1) bekezdése a következőképpen szól:

„A közszolgáltatási szerződéseknek és az általános szabályoknak:

- a) egyértelműen meg kell határozniuk a közszolgáltató által teljesítendő, az e rendeletben meghatározott és a rendelet 2a. cikkében részletezett közszolgáltatási kötelezettségeket és érintett földrajzi területeket;
- b) objektív és átlátható módon előre meg kell határozniuk
 - i. azon paramétereket, amelyeket ellentételezés esetén az ellentételezés kiszámításához alapul kell venni; és
 - ii. a biztosított kizárólagos jogok jellegét és mértékét úgy, hogy azzal megelőzhető legyen a túlkompensáció.

[...]”

9. A 6. cikk („Közszolgáltatási ellentételezés”) (1) bekezdése értelmében:

„Valamely általános szabályhoz vagy közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó valamennyi ellentételezésnek meg kell felelnie a 4. cikkben meghatározott rendelkezéseknek [...]”

B. A nemzeti jog

10. A Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums⁴ 10. cikkének (1) és (3) bekezdése, valamint 11. cikkének (1) bekezdését, továbbá a Ministru kabineta 2015.gada 28.jūlija noteikumi Nr. 435 „Kārtība, kādā nosaka un kompensē ar sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu saistītos zaudējumus un izdevumus un nosaka sabiedriskā transporta pakalpojuma tarifu”⁵ 2. cikkének (1) bekezdését, valamint 56. cikkét kell alkalmazni.

II. A tényállás, a jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. A Valsts SIA Autotransporta direkcija (a továbbiakban: ajánlatkérő szerv) nyílt ajánlattételi felhívást tett közzé „A regionális jelentőségű közlekedési útvonalak hálózatán autóbussos közlekedési közszolgáltatások nyújtására vonatkozó jog koncesszióba adására”. Ennek keretében közzétették, hogy a közlekedési közszolgáltatókkal tízéves időtartamra szóló közbeszerzési szerződést kötnek.⁶

⁴ A tömegközlekedési szolgáltatásokról szóló törvény.

⁵ A Minisztertanács 2015. július 28-i 435. számú rendelete a közlekedési közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos veszteségek és költségek meghatározására és ellentételezésére, valamint az ilyen szolgáltatások árképzésére vonatkozó eljárásról.

⁶ A felhívás hivatkozási száma AD 2019/7 volt. A 2019/S 138-340153. sz. eljárást az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* 2019. július 19-i mellékletében tették közzé (HL 2019. S 138, 1. o.).

12. A SIA Dobeles autobusu parks (a továbbiakban: Dobeles) és más gazdasági szereplők⁷ arra való hivatkozással támadták meg az ajánlattételi felhívást, hogy az jogellenes ellentételezési mechanizmust írt elő a közlekedési közszolgáltatásokra vonatkozóan.⁸ Konkrétan azzal érveltek, hogy:

- Az ajánlattevőknek az ajánlatukban előre meg kell becsülniük az elkövetkező tíz évre kínált szolgáltatás árát anélkül, hogy a (jövőbeni) szerződés megfelelő eljárást írna elő az ár felülvizsgálatára.
- Az egyetlen előírt árfelülvizsgálati lehetőség olyan indexálásról rendelkezik, amelyet nem tartanak elégségesnek: csak akkor terjed ki a három elemre (üzemanyag, munkabér és kötelező nemzeti társadalombiztosítási járulékok jogszabályi változás esetén), ha azok több mint 5%-kal (üzemanyag) vagy több mint 8%-kal (munkabér) változnak. Ha e költségnövekedés nem haladja meg ezt a küszöbértéket, azt a szolgáltatónak kell viselnie.
- Az indexálás nem terjed ki a szolgáltatásnyújtás első négy évére, és nincs lehetőség a szolgáltatásnyújtás utolsó három évében bekövetkezett költségnövekedés ellentételezésére sem.

13. 2019. november 11-én az Iepirkumu uzraudzības biroja Iesniegumu izskatīšanas komisija (Közbeszerzéseket Vizsgáló Iroda panaszkezelési bizottsága, Lettország) elutasította a felülvizsgálatot kérelmezők panaszát.

14. A felülvizsgálatot kérelmezők mindegyike közigazgatási peres eljárást indított az Administratīvā rajona tiesa (körzeti közigazgatási bíróság, Lettország) előtt, amely bíróság 2019. május 29-i ítéletével elutasította e kereseteket. E bíróság álláspontja szerint az 1370/2007 rendelet és az annak értelmezésére vonatkozó bizottsági iránymutatások⁹ alapján az állam nem köteles teljes mértékben fedezni a közlekedési közszolgáltatók valamennyi költségét.

15. A felülvizsgálatot kérelmezők közül többen megtámadták az elsőfokú ítéletet az Augstākā tiesa (Senāts) (legfelsőbb bíróság) előtt, lényegében ugyanazokra az érvekre hivatkozva, amelyeket a korábbi közigazgatási és bírósági eljárás során előadtak.

16. E bíróság az eljárás feleinek érvei alapján a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„A[z] [...] 1370/2007 [...] rendelet 1. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, 2a. cikkének (2) bekezdése és 3. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi-e egy olyan ellentételezési rendszer kialakítását, amely nem kötelezi az illetékes hatóságot arra, hogy a szerződéses ár (az ellentételezés összege) időszakos indexálásával teljes mértékben ellentételezze a közlekedési közszolgáltatót a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos minden olyan költségnövekedés vonatkozásában, amelyre a szolgáltatónak nincs ráhatása, és amely ezért nem küszöböli ki teljes mértékben annak kockázatát, hogy a szolgáltatónak olyan veszteségei keletkeznek, amelyek nem kerülnek ellentételezésre?”

⁷ Az AS CATA, a SIA VTU Valmiera, a SIA Jelgavas autobusu parks és a SIA Jēkabpils autobusu parks (a továbbiakban a Dobelessel együtt: felperesek).

⁸ Az ajánlatkérő szerv a tárgyaláson kifejtette, hogy a szolgáltató bevétele két tételből tevődik össze: a) az utasok által a menetjegy megvásárlásakor megfizetett összegből és b) az állam által fizetett pénzbeli ellentételezésből, amely a nyertes ajánlattevő által az ajánlatában kínált szolgáltatási ár és az utasok részére történő jegyértékesítésből származó bevétel közötti különbözetnek felel meg.

⁹ A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról szóló 1370/2007/EK rendeletre vonatkozó értelmező iránymutatásokról szóló bizottsági közlemény (HL 2014. C 92., 1. o.; a továbbiakban: bizottsági iránymutatások). Ezen iránymutatások nem bírnak kötelező erővel.

III. A Bíróság előtti eljárás

17. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet 2022. június 22-én vették nyilvántartásba a Bíróságnál.

18. A felperesek, a ciprusi és a lett kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

19. A 2023. június 8-án tartott tárgyaláson a Dobeles, az ajánlatkérő szerv, a ciprusi és a lett kormány, valamint a Bizottság vett részt.

IV. Értékelés

A. Előzetes megjegyzések

1. Az alkalmazandó szabályozás

20. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy az alapeljárás tárgyát képező jogvitára az 1370/2007 rendeletet kell alkalmazni, és a rendelet három rendelkezésének értelmezését kéri:

- Az 1. cikk (1) bekezdésének második albekezdése, amelynek értelmében a rendelet „meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az illetékes hatóságok a közszolgáltatási kötelezettségek előírásakor vagy ilyen kötelezettségek ellátására vonatkozó szerződés megkötése esetén ellentételezik a közszolgáltatóknál felmerült költségeket, és/vagy kizárólagos jogokat biztosítanak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése fejében”.
- A 2a. cikk (2) bekezdése, amely meghatározza „a közszolgáltatási kötelezettségek meghatározásának és azok nettó pénzügyi hatása ellentételezésének” céljait.
- A 3. cikk (2) bekezdése, amely az általános szabályokban megállapított díjszabási kötelezettségekre vonatkozik, nem érintve „az illetékes hatóságok azon jogá[t], hogy a legmagasabb díjakat megállapító közszolgáltatási kötelezettségeket közszolgáltatási szerződésekbe foglalják”.¹⁰

21. Az 1370/2007 rendelet alkalmazása azonban azon szerződés jellemzőitől függ, amelynek ajánlattételi felhívása a jogvita tárgyát képezi. E rendelet:

- A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások tekintetében a 2014/24/EU¹¹ vagy 2014/25/EU irányelv¹² által szabályozott közbeszerzések általános rendszerébe való beavatkozási módokat ír elő.

¹⁰ Tekintettel a jelen jogvita tényállására az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése valójában nem releváns a jogvita megoldása szempontjából.

¹¹ A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.).

¹² A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről] szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.; helyesbítés: HL 2014. L 327., 9. o.).

– Különös rendelkezéseket tartalmaz, amelyeknek a célja, hogy a 2014/24 vagy a 2014/25 irányelv általános rendelkezéseinek helyébe lépjenek, vagy azokat kiegészítsék aszerint, hogy az alkalmazandó irányelv az említett rendelet által szabályozott területeken előír-e vagy sem, szabályokat.¹³

22. Az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a közszolgáltatási szerződéseket főszabály szerint az e rendeletben megállapított szabályokkal összhangban kell odaítélni.

23. Az *autóbusszal* vagy villamossal végzett személyszállítási közszolgáltatás tekintetében azonban a 2014/24 vagy 2014/25 irányelvben meghatározott szolgáltatási vagy közszolgáltatási szerződéseket az ezen irányelvekben meghatározott eljárásokkal összhangban kell odaítélni, amennyiben az ilyen szerződések nem szolgáltatási koncessziós szerződések formájában készültek.

2. Közszolgáltatási kötelezettség és a szerződés jellege

24. Mivel ez a rész nem egyértelmű, a tárgyaláson megvitatták a szóban forgó szerződés jellegét. A Dobeles, az ajánlatkérő szerv és a lett kormány egyetértett abban, hogy nem koncessziós szerződésről, hanem közszolgáltatási szerződésről van szó, amelyben a nyertes ajánlattevő csak bizonyos kockázatokat vállalt.¹⁴

25. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak eldöntése, hogy ez a vélemény helytálló-e. Ennek során különösen az odaítélt szolgáltatások nyújtása kockázatának áthárulását kell figyelembe vennie.

26. Valamennyi fél egyetértett abban is, hogy valódi közszolgáltatási kötelezettség áll fenn, amelynek teljesítésére a szóban forgó szerződés irányul.

27. E bizonytalanságok tisztázását követően elemzésemet az 1370/2007 rendelet által biztosított jogi keretre összpontosítom.

B. A közszolgáltatási kötelezettség ellenében nyújtott közszolgáltatási ellentételezés

28. Az 1370/2007 rendelet szerint a „közszolgáltatási kötelezettség” „valamely illetékes hatóság által annak érdekében meghatározott vagy megállapított kötelezettség, hogy biztosítsa az olyan általános érdekű személyszállítási közszolgáltatások nyújtását, amelyeket egy szolgáltató – amennyiben saját gazdasági érdekeit venné figyelembe – ellenszolgáltatás nélkül nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el”.¹⁵

¹³ 2018. szeptember 20-i Rudigier ítélet (C-518/17, EU:C:2018:757, 49. pont).

¹⁴ Az ajánlatkérő szerv megerősítette, hogy a jelen ügyben alkalmazandó 2015. július 28-i 435. sz. minisztertanácsi rendelet eltér attól, amelyet a Bíróság a 2011. november 10-i Norma-A és Dekom ítéletben (C-348/10, EU:C:2011:721) vizsgált meg, hogy kizárja az ebben az ügyben szóban forgó szerződés „koncesszióknak” történő minősítését. Ebben az ügyben a nyertes ajánlattevő nem viselte teljes egészében vagy legalább jelentős részben a szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó kockázatot.

¹⁵ Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének e) pontja.

29. Másutt már kifejtettem,¹⁶ hogy az 1370/2007 rendelet ellentételezést kapcsol az érintett vállalkozások számára megterhelő közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez. Ez ellentételezés vagy valamely kizárólagos jog¹⁷ biztosításának formájában valósul meg.

30. A „közszolgáltatási ellentételezés” fogalma – különösen pénzügyi – előnyt kapcsol az olyan közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez, amely nem gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtását foglalja magában.

31. Így érhető el az, hogy a közszolgáltatási kötelezettségek, amennyiben megterhelőek, ne okozzanak gazdasági hátrányt az azokat teljesíteni köteles szolgáltatóknak, és végső soron ne jelentsenek hátrányt magára a szolgáltatásnak a nyújtására nézve. Ezekben az esetekben a közszolgáltatási kötelezettség ellenében nyújtott ellentételezést „[...] olyan szolgáltatások nyújtásának a biztosítása érdekében kell odaítélni, amelyek a Szerződés szerinti általános érdekű szolgáltatások”.¹⁸

32. Végeredményben az 1370/2007/EK rendelet nem írja elő, hogy a közszolgáltatási kötelezettségekből eredő költséget kizárólag a közlekedési szolgáltatóknak kell viselniük: ebben az esetben valószínűleg egyikük sem vállalná a szolgáltatás nyújtását, amely önmagában nem gazdasági érdekű.

1. Az ellentételezés összege

33. Az ellentételezés kiszámításakor (illetve az ehhez szükséges mechanizmusok és paraméterek meghatározásakor)¹⁹ az illetékes hatóságnak mind „a közösségi közlekedéssel kapcsolatos szakpolitika célkitűzéseinek költséghatékony módon történő megvalósulására”,²⁰ mind pedig „a személyszállítási közszolgáltatásnak a közösségi közlekedési szakpolitikában meghatározott követelményeknek megfelelő, hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságára” törekednie kell.²¹

34. Az 1370/2007 rendelet nem követeli meg, hogy az ellentételezés teljes mértékben fedezze a közszolgáltatási kötelezettség nettó költségét. Azon utalás által, amelyet e rendelet (33) preambulumbekzdése tesz az Altmark ítéletre, e rendelkezés arra emlékeztet, hogy annak megelőzése céljából, hogy egy közszolgálati ellentételezés az EK-Szerződés 92. cikkének (1) bekezdése (jelenleg EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés) értelmében vett előnynek minősüljön, ez az ellentételezés „nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket”.²²

35. Hasonlóképpen, az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének c) pontja mind a közszolgáltatási szerződések, mind pedig az általános szabályok tekintetében megköveteli a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek megosztására vonatkozó szabályok

¹⁶ A Lux Express Estonia ügyre vonatkozó indítvány (C-614/20, EU:C:2022:180, 38. pont).

¹⁷ Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének f) pontja szerint ez „a közszolgáltatót egy meghatározott útvonalon, hálózatban vagy területen, valamennyi más hasonló szolgáltató kizárásával, egyes személyszállítási közszolgáltatások működtetésére feljogosító jog”.

¹⁸ Az 1370/2007 rendelet (34) preambulumbekzdése.

¹⁹ Az 1370/2007 rendelet nem jelöl meg semmilyen számítási rendszert. Az eljárásban az árindexálásról folyik a vita, de ez is csak egy további modell az ellentételezés kiszámítására és végső soron a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése által a nyertes ajánlattevőre gyakorolt esetleges negatív hatások ellensúlyozására.

²⁰ Az 1370/2007 rendelet 2a. cikke (2) bekezdésének a) pontja. A melléklet szerint az ellentételezést úgy kell kialakítani, hogy az ösztönözze a szolgáltatásra vonatkozó hatékony gazdálkodást. Ez a rendelkezés a hatékonysági célkitűzés konkrét kifejeződéseként értelmezhető.

²¹ Az 1370/2007 rendelet 2a. cikke (2) bekezdésének b) pontja. Világosabb megfogalmazással a 2016/2338 rendelet (11) preambulumbekzdése.

²² Az Altmark ítélet 92. pontja, valamint rendelkező része.

meghatározását. Ez a követelmény azt feltételezi, hogy nem áll fenn az illetékes hatóság azon kötelezettsége, hogy a szolgáltatót a közszolgáltatási kötelezettség vállalása következtében terhelő összes költséget megtérítse.

36. A közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó költségek csak részleges ellentételezése kockázatot jelent a szolgáltató számára. Ha ez az ellentételezés általános szabályhoz vagy közvetlenül odaítélt szerződéshez kapcsolódik, az illetékes hatóságnak ezt figyelembe kell vennie a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséből származó észszerű haszon²³ kiszámításakor.

37. Ezenfelül, a szárazföldi közlekedés terén a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó ellentételezés nem jelenthet *túlkompenzációt*. A túlkompenzáció megakadályozásának kettős szerepe van: egyrészt elkerüli az állami támogatásnak minősülő támogatásokat; másrészt a szolgáltatás minőségének és hatékonyságának javulását eredményezi.

38. Ez utóbbi célkitűzésre utal a (27) preambulumbekzdés és a melléklet 7. pontja,²⁴ valamint tágabb megfogalmazással az 1370/2007 rendelet fent említett 2a. cikke (2) bekezdésének a) pontja, amelyet a 2016/2338 rendelet vezetett be.

39. Az 1370/2007 rendelet nem ad iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a szállítási szolgáltatások terén miként lehet előmozdítani a hatékony gazdálkodást az ellentételezésen keresztül:²⁵ Az illetékes hatóságok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek.²⁶

40. A Bizottság iránymutatásaiban óva int az olyan ellentételezési rendszerektől, amelyek „egyszerűen megtérítik a ténylegesen felmerülő költségeket” (azaz *a posteriori*), mivel „kevésbé ösztönzik a közlekedési vállalatot költségei visszafogására vagy a hatékonyabb működés elérésére”.²⁷

41. Ebből a szempontból a közszolgáltatási kötelezettség nettó költségeinél kisebb összegben történő ellentételezés arra ösztönözheti a közszolgáltatót, hogy hatékonyan gazdálkodjon, és csökkentse azon kiadásokat, amelyekre hatással van.

42. A 2016/2338 rendelet előkészítő munkája során olyan módosításokat nyújtottak be, amelyek tiltják az „alulkompenzálást” vagy „a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerült költségekre és elért bevételre gyakorolt nettó pénzügyi hatás fedezéséhez szükséges összegnél

²³ Az 1370/2007 rendelet mellékletének 6. pontja szerint az „észszerű haszon” „egy adott tagállam ezen ágazatában szokásos tőkemegtérülési ráta, amelynek számításba kell vennie a közszolgáltató által a hatóság beavatkozásából következően viselt kockázatot vagy kockázat hiányát”.

²⁴ Olyan közszolgáltatási kötelezettséggel összefüggésben, amelynél még ha sor kerül is szerződéskötésre, az nem versenytárgyalás útján történik. A jogalkotó azt a meggyőződést teszi magáévá, amelyre a későbbiekben utalni fogok, és amely szerint a nyílt odaítélési eljárás természetesen nem vezet túlkompenzációhoz.

²⁵ „A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011)” bizottsági közlemény (HL 2012. C 8., 15. o.), 40. és 41. pont, amely példaként két módszert említ: egy olyan rögzített ellentételezési szint előzetes megállapítása, amely magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes; valamint a megbízási aktusban termelési hatékonysághoz kötődő célszámok megállapítása és az ellentételezés szintjének ezek eléréséhez való kötése. Hasonló eljárások jelentek meg a közszolgálat követelményeivel és a vasúton, országúton és belföldi vízi úton történő személyszállítás szolgáltatására irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos tagállami intézkedésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló (a Bizottság által az EK-Szerződés 250. cikke (2) bekezdésének megfelelően benyújtott) módosított javaslatban (COM(2002) 107 végleges), melléklet, 6. pont.

²⁶ A hatóságoknak az ösztönzőket észszerű szinten kell tartaniuk, megakadályozva, hogy a szolgáltató hatékonyságból származó aránytalan nyereséget tartson meg; és ügyeljen arra, hogy ezek az ösztönzők ne eredményezzék a szolgáltatás magas színvonalának romlását. Ezeket az emlékeztetőket a bizottsági iránymutatások 2.4.5. pontja sorolja fel; ezek az 1370/2007 rendelet rendszertani és teleologikus értelmezéséből is következnek.

²⁷ Bizottsági iránymutatások, 2.4.3. pont.

kisebb összegű” ellentételezést.²⁸ E módosítások a Tanács kifejezett ellenállásába ütköztek, mivel ellentétesek voltak az általános iránymutatással,²⁹ amennyiben az összes kockázatot az ajánlatkérő szervekre terheltek, és nem tették lehetővé a szolgáltatásra vonatkozó hatékony gazdálkodást növelő ösztönzők bevezetését.³⁰

2. Megfelelő ellentételezés?

43. Az 1370/2007 rendelet cikkei közül egyik sem említi szó szerint a „megfelelő” ellentételezést.³¹ Az e kifejezésre való utalás a preambulumban és közvetve a mellékletben jelenik meg.

44. A 2007-ben elfogadott szöveg (27) preambulumbekzdése, miután emlékeztet arra, hogy az ellentételezésnek el kell kerülnie a túlkompenzációt, kimondja, hogy „[a]mennyiben valamely illetékes hatóság versenyeztetés nélkül kíván odaítélni egy közszolgáltatási szerződést, akkor is be kell tartania azokat a részletes szabályokat, amelyek biztosítják, hogy az ellentételezések összege megfelelő [...]”.

45. A szöveg rendelkező részében az alulkompenzációval kapcsolatos aggodalmak is fellelhetők, annak ellenére, hogy az kizárólag a melléklet egyik megjegyzésében szerepel azzal összefüggésben, hogy a közszolgáltatási kötelezettség teljesítése hatást gyakorolhat a szolgáltató más tevékenységeire vagy hálózatára.³²

46. A bizottsági iránymutatások emlékeztetnek arra, hogy „megfelelő” ellentételezésre van szükség ahhoz, hogy a szolgáltató valamely közszolgáltatási szerződéshez kapcsolódó saját tőkéje hosszú távon ne erodálódjon, és hogy ne akadályozza meg a szerződés szerinti kötelezettségek hatékony teljesítését és a folyamatosan magas színvonalú személyszállítási szolgáltatások nyújtását.³³

47. A Bizottság hozzáteszi, hogy a nem megfelelő ellentételezés azzal a kockázattal is jár, hogy a közszolgáltatási szerződés odaítélésére kiírt versenytárgyalási eljárásra kevesebb ajánlat fog érkezni.³⁴

²⁸ Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete az 1370/2007/EK rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2013) 0028 – C7-0024/2013 – 2013/0028(COD), A7-0034/2014 dokumentum, 2014. január 16., 10. és 40. módosítás.

²⁹ Amely a Tanács Főtitkárságának az uniós küldöttségeknek szóló, 2015. október 12-i 12777/15 dokumentumában tükröződik.

³⁰ Lásd: a Tanács Főtitkársága által a Coreper részére benyújtott jelentés, 13146/15 dokumentum, 2015. december 4., 112. sor; 5159/16 ADD 1 dokumentum, 2016. január 15., 112. sor. Emlékeztetek arra, hogy a rendelet első változatának előkészítő munkája során javasolt „elégtelen” ellentételezés közvetlen tilalma sem járt sikerrel: ennek okai szerteágazóak, és nem feltétlenül a hatékonyság ösztönzésével függenek össze. Lásd a 31. lábjegyzetet.

³¹ Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a Tanács közös álláspontjáról a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint a 1191/69/EGK és 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadása tekintetében (13736/1/2006 – C6-0042/2007 – 2000/0212(COD)), A6-0131/2007 dokumentum, 2007. április 4., 6., 14. és 18. módosítás, olyan értelemben módosította a közös álláspontot, hogy az ellentételezés ne legyen se alul-, se túlkompenzáció. A tagállamok küldöttségei megosztottak voltak abban a tekintetben, hogy beépítsék-e a követelményt vagy sem (egyes küldöttségek esetében különösen nem az alulkompenzáció megakadályozása volt a rendelet célja), valamint azt illetően, hogy hol és hogyan tegyék ezt: lásd: a Tanács Főtitkársága által a Coreper részére benyújtott jelentés, 7974/07 dokumentum, 2007. április 2., az említett módosítások tekintetében. Végül nem kerültek be a szövegbe.

³² Melléklet, 3. pont. Mind a túlkompenzációval, mind az „ellentételezés hiányával” kapcsolatban figyelmeztet, és szorgalmazza, hogy a közszolgáltatási kötelezettség nettó pénzügyi hatásának kiszámításakor vegyék figyelembe „a szolgáltató érintett hálózatára gyakorolt bármely, mennyiségileg kifejezhető pénzügyi hatást”.

³³ A bizottsági iránymutatások, 2.4.8. pont.

³⁴ Uo.

48. Az 1370/2007/EK rendelet módosítására irányuló javaslatában a Bizottság egyértelműen kimondta, hogy biztosítani kell a tömegközlekedés pénzügyi fenntarthatóságát.³⁵

49. Ez az aggály nyilvánvaló a 2016/2338 rendelettel módosított szövegben. Az 1370/2007 rendelet 2a. cikke (2) bekezdésének b) pontja hangsúlyozza, hogy az ellentételezés céljai között szerepelnie kell „a személyszállítási közszolgáltatásnak a közösségi közlekedési szakpolitikában meghatározott követelményeknek megfelelő, hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságának”.

50. A 2016/2338 rendelet (11) preambulumbekzdése a pénzügyi fenntarthatóságot összekapcsolja azzal, hogy „megfelelő” ellentételezést kell nyújtani a közszolgáltatási kötelezettségek közszolgáltatók általi teljesítéséért.

51. Az ellentételezés jelzett értelemben való megfelelőségének értékelése az arányossági értékelés részét képezi,³⁶ amelynek meg kell felelnie az 1370/2007 rendelet 2a. cikke (1) bekezdése szerinti személyszállítási szolgáltatás nyújtására vonatkozó közszolgáltatási kötelezettség előírásainak.

52. Az ellentételezésnek tehát lehetővé kell tennie a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésére köteles szolgáltató számára a szolgáltatásnyújtás sikeres teljesítését. Az általam korábban kifejtett okok miatt ez nem jelenti azt, hogy annak összege azonos az e kötelezettség teljesítéséből eredő nettó pénzügyi költséggel.

3. *Ellentételezendő költségek (tételek)*

53. Az 1370/2007 rendelet 4. cikke (1) bekezdésével összhangban a közszolgáltatási szerződéseknek meg kell határozniuk a szállítási szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek megosztására vonatkozó szabályokat.³⁷

54. E költségek között a rendelkezés a teljesség igénye nélkül sorolja fel a személyzet, az energia, az infrastrukturális díjak, továbbá a személyszállítási szolgáltatások működtetéséhez szükséges, a közlekedési közszolgáltatásban használt járművek, gördülőállomány, valamint létesítmények karbantartása és javítása költségeit, továbbá az állandó költségeket és egy megfelelő tőkemegtérülést.

55. A rendeletre irányuló első javaslatok megkövetelték a szolgáltatótól, hogy legalább „a közszolgáltatási szerződés tárgyát képező szolgáltatások nyújtásának költségeit, beleértve különösen a személyzet, energia, valamint a járművek és a gördülőállomány karbantartásának és javításának költségeit” vállalja.³⁸

³⁵ Az 1370/2007/EK rendeletnek a belföldi vasúti személyszállítási szolgáltatások piacának megnyitása tekintetében történő módosításáról szóló, európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2013) 28 végleges), (5) preambulumbekzdés és 2a. cikk (4) bekezdése. A szöveget alátámasztó tanulmányok és konzultációk a vasúti közlekedésre irányultak, amely egyben az 1370/2007/EK rendelet módosításának is a fő tárgya. Megszövegezéséből adódóan azonban a javaslat hatálya e tekintetben általános.

³⁶ A közszolgáltatási kötelezettségnek mint piaci beavatkozásnak meg kell felelnie az uniós jog értelmében vett arányosság elvének: indokoltnak kell lennie, a kitűzött cél elérésére alkalmasnak kell lennie, és nem haladhatja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket.

³⁷ Ugyanez a felhatalmazás kiterjed az *általános szabályokra* is, amelyek nem képezik a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát. A fogalom tekintetében lásd a 41. lábjegyzetet.

³⁸ A vasúti, közúti és belvízi személyszállítási közszolgáltatással kapcsolatos elvárások és ezen közszolgáltatási szerződések odaítélésének terén a tagállamok tevékenységéről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslat (COM(2000) 7 végleges), 6. cikk, a) pont; a közszolgálat követelményeivel és a vasúton, országúton és belföldi vízi úton történő személyszállítás szolgáltatására irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos tagállami intézkedésekről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló (a Bizottság által az EK-Szerződés 250. cikke (2) bekezdésének megfelelően benyújtott) javaslat (COM(2002) 107 végleges), 6. cikk, b) pont.

56. Az 1370/2007 rendelet ezzel szemben nem írja elő bizonyos költségeknek az egyik vagy a másik félre való hárítását; tehát nem követeli meg a konkrét költségek ellentételezését.³⁹ Az illetékes hatóság rugalmassággal rendelkezik e tekintetben.⁴⁰

4. Közbenső következtetés

57. Az 1370/2007/EK rendelettel összhangban álló közszolgáltatási ellentételezés az, amely összegénél fogva nem jelent állami támogatásnak minősülő pénzügyi előnyt. Ennek az összegnek tükröznie kell a szállítási szolgáltatásra vonatkozó hatékony gazdálkodás és a hosszú távú pénzügyi fenntarthatóság célja közötti egyensúlyt is.

58. A közszolgáltatási kötelezettség teljesítésének nettó költségénél kisebb összegű ellentételezés nem sérti az 1370/2007 rendeletet. A kockázatoknak a szolgáltatóra való átruházása önmagában nem ellentétes e rendelettel.

59. Az illetékes hatóság széles mozgástérrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy mely tételekhez kapcsolja vagy nem kapcsolja az ellentételezést, és így konkrétan mely kockázatokat viseli a szolgáltató.

C. Az ellentételezés és a versenytárgyalás

60. A tárgyaláson szóba került, hogy az a körülmény, hogy (a jelen ügghöz hasonlóan) a szerződés odaítélését versenytárgyalási eljárás előzte meg, milyen hatással lehet az ellentételezésre.

61. A közszolgáltatási kötelezettség végrehajtása érdekében az 1370/2007 rendelet kétféle jogi eszközzel rendelkezik: közszolgáltatási szerződések és általános szabályok.⁴¹ Az előbbieket főszabály szerint akkor kell választani, amikor ellentételezést írnak elő.⁴² Kivételesen a maximált díjakkal kapcsolatos kötelezettségeknél általános szabályok által lehet egyoldalú megállapítást alkalmazni.⁴³

62. Az ajánlatkérő szervnek az 1370/2007 rendelet 5. cikkének értelmében lehetősége van a közvetlen odaítélésre (belső szolgáltatónak vagy adott esetben harmadik félnek) vagy a versenytárgyalási eljárásra. Az 1370/2007 rendeletnek az ellentételezés kiszámításai módjára vonatkozó rendelkezései részletessége az odaítélés módjától függően változik.

³⁹ Egy olyan rendelkezés, amely nem teszi lehetővé a költségek rugalmas megosztását, megvalósíthatatlannak bizonyulhat, amint arra az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság „A közszolgáltatási követelményekkel és a vasúti, közúti és belvízi személyszállításra vonatkozó közszolgáltatási szerződések odaítélésével kapcsolatos tagállami tevékenységről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó módosított javaslat” tárgyú véleményében (HL 2001. C 221., 31. o.) felhívta a figyelmet, 5.1.1. pont.

⁴⁰ Egy másik, e rugalmasságra vonatkozó példa az 1370/2007/EK rendelet 2a. cikke (1) bekezdésének első franciabekezdésében szerepel, amely lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy a költségeket fedező szolgáltatásokat összevonják a költségeket nem fedező szolgáltatásokkal.

⁴¹ Az 1370/2007 rendelet 2. cikkének i) és l) pontja határozza meg. A *közszolgáltatási szerződés* „az illetékes hatóság és a közszolgáltató közötti megállapodást” tükrözi. Az *általános szabály* olyan intézkedést jelent, „amelyet valamely illetékes hatóság felelőssége alá tartozó adott földrajzi területen valamennyi azonos típusú személyszállítási közszolgáltatásra megkülönböztetés nélkül alkalmazni kell”.

⁴² Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése: „Amennyiben valamely illetékes hatóság úgy dönt, hogy a választása szerinti szolgáltatónak a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének fejében kizárólagos jogot és/vagy bármilyen jellegű ellentételezést biztosít, ezt közszolgáltatási szerződés keretében kell megtennie.”

⁴³ Az 1370/2007 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése: „Az (1) bekezdéstől eltérően, azon közszolgáltatási kötelezettségek is, amelyek célja maximált díjak megállapítása valamennyi utas vagy az utasok egyes csoportjai számára, általános szabályok hatálya alá vonhatók. [...]”

63. A szöveg tartalmaz néhány közös iránymutatást. A 6. cikk, amely a „közszolgáltatási ellentételezéssel” foglalkozik, (1) bekezdésének első mondatában előírja, hogy az ellentételezésnek meg kell felelnie a 4. cikkben meghatározott rendelkezéseknek.⁴⁴

64. Ami a közszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó ellentételezés kiszámításának módját illeti, az 1370/2007 rendelet csak akkor rendelkezik erről, ha azt általános szabályként vagy olyan szerződés keretében írják elő, amelyet közvetlenül ítélnék oda.

65. Más szóval, az 1370/2007 rendelet nem tartalmaz különös szabályokat az ellentételezés kiszámításának módjára vonatkozóan, ha a szerződést versenytárgyalás útján ítélik oda. Véleményem szerint ez a hiány annak tudható be, hogy a jogalkotó abban bízott, hogy a versenytárgyalási eljárások alkalmasabbak az ellentétes érdekek közötti egyensúly megteremtésére.

66. Az ilyen típusú versenytárgyalások esetén az ajánlatkérő szervek szabadon dönthetnek arról, hogy az ajánlattételi felhívásba beépítik-e az árak indexálási képletek vagy hasonlók szerinti felülvizsgálatára vonatkozó rendszereket. Amint azt a Bíróság azokkal a nemzeti szabályokkal kapcsolatban megállapította,⁴⁵ amelyek nem írták elő a szerződéses árak időszakos felülvizsgálatát az odaítélés *után*, e szabályok nem ellentétesek az uniós joggal.⁴⁶

67. A bizottsági iránymutatások 2.4.1. pontja kiemeli, hogy „az [1370/2007 rendelet] 5. cikk[ének] (3) bekezdése szerinti nyílt, átlátható és megkülönböztetésmentes versenytárgyalási eljárással a lehető legkisebbre csökkenthető az a közbeszerzési kompenzáció, amelyet az illetékes hatóságoknak fizetniük kell a szolgáltatónak a pályázatban előírt közszolgáltatási szint eléréséhez, ami megakadályozza a túlkompenzációt. Ilyenkor nincs szükség a mellékletben megállapított részletes kompenzációs szabályok alkalmazására.”

68. A szerződés odaítélésére vonatkozó versenytárgyalási eljárások e tekintetben alkalmas rendszerek arra, hogy a közszolgáltatást - a legjobb minőségi és árfeltételek mellett - egy képzett gazdasági szereplőre bízzák. Ebben az összefüggésben a szabályozó beavatkozása kevésbé tűnik szükségesnek.

⁴⁴ E rendelkezés szerint a közszolgáltatási szerződéseknek és az általános szabályoknak: „[...] b) objektív és átlátható, a túlkompenzációt elkerülő módon előre meg kell határozniuk: i) azon paramétereket, amelyeket ellentételezés esetén az ellentételezés kiszámításához alapul kell venni; és ii. a biztosított kizárólagos jogok természetét és mértékét; [...] c) meg kell határozniuk a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségek megosztására vonatkozó szabályokat. [...]”.

⁴⁵ 2018. április 19-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-152/17, EU:C:2018:264), 29–31. pont.

⁴⁶ Ebben az ügyben a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról [helyesen: a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatások területén a közbeszerzési eljárások összehangolásáról] szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.) a 2011. november 30-i 1251/2011/EU bizottsági rendelettel (HL 2011. L 319., 43. o.) módosított változatáról, valamint az alapjául szolgáló általános elvekről volt szó. Jelenleg a 2014/24 irányelv (111) preambulumbekzdése utal az indexálás lehetőségére: „Az ajánlatkérő szervek számára az egyedi szerződésekben biztosítani kell annak lehetőségét, hogy felülvizsgálati rendelkezések vagy opciós kikötések útján rendelkezzenek a szerződések módosításáról, ezek a rendelkezések és kikötések azonban nem biztosíthatnak a számukra korlátlan mérlegelési jogot. [...] Következésképpen egyértelművé kell tenni, hogy a kellően világos megfogalmazású felülvizsgálati rendelkezések vagy opciós kikötések például árindeklálást is előírhatnak [...]” A 2014/23 és 2014/25 irányelvben ugyanilyen tartalmú preambulumbekzdések találhatók.

69. A bizottsági iránymutatások alátámasztják ezt az elképzelést: a versenypiaci erők kölcsönhatása lehetővé teszi a minimálisra csökkentett ellentételezés meghatározását⁴⁷ úgy, hogy az ajánlatkérő szerv vagy a közszolgáltató ajánlatkérő a közösség számára a legalacsonyabb költséget jelentő ajánlatot (vagy az ár és a minőség szempontjából a legjobb költséghatékonysági lehetőséget) választhassa.⁴⁸

70. Az 1370/2007 rendeletben tükröződő azon meggyőződés, miszerint a versenytárgyalási eljárás lehetővé teszi az ellentételezés automatikus kiigazítását, nem csak ahhoz a követelményhez kapcsolódik, hogy el kell kerülni a *túlkompenzációt*. Emellett a versenytárgyalás alkalmasnak mutatkozik arra is, hogy *megfelelő* ellentételezést érjen el a személyszállítási közszolgáltatások hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a közösségi közlekedési politikában meghatározott követelményeknek megfelelően.⁴⁹

71. A fentiek azonban azon a feltételezésen alapulnak, hogy az ajánlattételi felhívás megszövegezése valós és hatékony versenyt tesz lehetővé, mind az eljárás, mind a szerződés tartalma szempontjából:

- A versenytárgyalási eljárást illetően az 1370/2007 rendelet kevés pontosítást tartalmaz.⁵⁰ A bizottsági iránymutatások a közbeszerzési irányelvek különös szabályainak alkalmazását ajánlják.⁵¹
- A közszolgáltatási szerződés tartalmát illetően az 1370/2007 rendelet 4. cikke a kötelezően feltüntetendő minimális elemeket sorolja fel. Álláspontom szerint az átláthatóság érdekében ezeket fel kell tüntetni az ajánlattételi felhívásban.

72. A szolgáltatók ezen információk birtokában döntenek arról, hogy részt vesznek-e az odaítélési eljárásban vagy sem; ha részt vesznek, akkor minden lényeges tényező árát beleépítve tudják elkészíteni az ajánlatukat.⁵²

⁴⁷ A bizottsági iránymutatások 2.4.2. pontja. További példa arra, hogy a versenytárgyalás arra szolgál, hogy a kereslet-kínálat viszonyán keresztül önállóan határozza meg az ellentételezést, a 2.4.3. pontban jelenik meg, ahol az észszerű nyereség fogalmával kapcsolatban a Bizottság arra az esetre hivatkozik, „amikor egy adott szolgáltatásra létezik egy általánosan elfogadott piaci díjazás”, azaz „a közbeszerzési eljárás hiányában ez a piaci díjazás a legjobb viszonyítási alapja a kompenzáció meghatározásának”.

⁴⁸ Az 1370/2007 rendeletben nem szerepel a „közösségnek legkisebb költség” kritérium. Az Altmark ítélet a 93. pontjában használja, de a rendelkező részben nem. Az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2012. C 8., 4. o.; a továbbiakban: ÁGÉSZ-közlemény) alapján azt úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a legalacsonyabb árat vagy a legjobb ár-érték arányt kínáló ajánlat kiválasztását. Bár ezek az iránymutatások az EUMSZ 106. cikkre vonatkoznak, nem látom akadályát annak, hogy azokat e tekintetben az EUMSZ 93. cikknél is alkalmazni lehessen.

⁴⁹ A 2016/2338 rendelet (11) preambulumbekzdésére utalok: „A nem versenytárgyalási eljárás útján odaítélt közszolgáltatási szerződések esetében megfelelő ellentételezést kell nyújtani a közszolgáltatási kötelezettségek közszolgáltatók általi teljesítéséért [...]”. Kiemelés tőlem.

⁵⁰ Az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (3) bekezdésével összhangban az eljárásnak „valamennyi szolgáltató számára nyitva kell állnia, tisztességesnek kell lennie, és tiszteletben kell tartania az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét”. A (9) preambulumbekzdés az arányosság elvére is utal. Az odaítélési eljárásnak tiszteletben kell tartania az EUMSZ elveit, függetlenül attól, hogy szerepelnek-e a rendelkező szövegben.

⁵¹ 2.3.2. pont.

⁵² Ha szükségesnek ítélik, intézkedéseket is hozhatnak a piaci változásokkal szembeni védekezés érdekében (például biztosítást köthetnek az általuk használt termékek és igénybe vett szolgáltatások árának jövőbeni növekedésére vonatkozóan).

73. Az ellentételezés mértéke – vagy az azt meghatározó mechanizmus és paraméterek – minden bizonnyal ezek közé a lényeges tényezők közé tartozik. Ha alulbecsülik azt, azzal elriaszthatják a potenciális ajánlattevőket, vagy korlátozhatják az ajánlattevők számát megsértve az 1370/2007 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének rendelkezéseit.⁵³

74. Az ajánlatkérő szervnek ezért el kell kerülnie az olyan ellentételezési paramétereknek az ajánlattételi felhívásba való beépítését, amelyek azáltal, hogy a potenciális szolgáltatók közszolgáltatási kötelezettségét objektív indokok nélkül túlzottan terhessé teszik, elriasztják őket a versenytárgyaláson való részvételtől. Ebben az esetben az eljárás nem szolgálja azon alapvető célját, hogy lehetővé tegye (a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésére vonatkozó) legelőnyösebb ajánlat kiválasztását.

75. Annak megállapításához, hogy a szolgáltatások között egyensúlyhiány áll-e fenn vagy sem, és hogy ez indokolt-e, esetenkénti vizsgálatot kell végezni az 1370/2007 rendeletnek az ellentételezés által kitűzött céljaira tekintettel.

D. Az alapügyre történő alkalmazás

76. Az alapügyben eljáró bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában bemutatja a felperesek kereseti kérelme mellett és ellene szóló érveket. Az előbbieket között a következőket sorolja fel:

- A választott modell és az annak alkalmazására szolgáló eszközök arra kötelezik az ajánlattevőket, hogy a szolgáltatás árának megállapításakor túl nagy kockázatot vállaljanak, és ez a kockázat olyan mértékű, hogy az államot valójában úgy kell tekinteni, hogy megkerüli a tömegközlekedési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos költségek megfelelő ellentételezésére vonatkozó kötelezettségét.
- Nem lehet pontosan megjósolni, hogy tízéves távlatban milyenek lesznek az energiahordozók (üzemanyagok) árai és az ágazati átlagbérek, illetve a nemzeti társadalombiztosításba fizetendő járulékok. Egy olyan ellentételezési rendszerben, amelyben csak többéves időközönként van lehetőség az árak megfelelő újraszámítására, és csak a költségek egy részének vonatkozásában, fennáll a veszélye annak, hogy a nem elég pontos becslés miatti költségnövekedés, még hatékony gazdasági tevékenység esetén is veszteséget okozhat a szolgáltatóknak.

77. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ellenérvek között a következők szerepelnek:

- A bizottsági iránymutatások a szolgáltatásnyújtás minőségére és hatékonyságára helyezik a hangsúlyt. Az illetékes hatóságoknak olyan modellt kell találniuk, amely biztosítja a minőségi szolgáltatást, és egyúttal a szolgáltatásaik eredményességének javítására ösztönzi a szolgáltatókat. Az 1370/2007 rendeletben meghatározott ellentételezési szabályok némi mozgásteret hagynak az illetékes hatóságoknak.
- A nyílt versenytárgyalási eljárásra vonatkozó felhívás a nemzeti közlekedési közszolgáltatások fejlesztése megvalósításának részét képezi Lettországonban. Az azonos minőségi követelményekkel rendelkező egységes autóbusz-útvonalhálózat tervezésekor az állam úgy

⁵³ A szerződésbe foglalt közszolgáltatási kötelezettség esetén az adott szerződéses kötelezettségeknek az ajánlatkérő szerv javára fennálló túlzott egyensúlyhiánya korlátozhatja a versenyt, mivel a gazdasági szereplők általános szabályként nem lesznek hajlandók veszteséget viselni.

döntött, hogy e szolgáltatások nyújtásáért 2021-től az ellentételezésnek egy olyan szerződéses modellen kell alapulnia, amely a fuvarozó által a nyílt versenytárgyalási eljárás során javasolt ár és a közlekedési közszolgáltatásból származó bevétel közötti különbségen alapul.⁵⁴

- Az ajánlattevőknek joguk van ahhoz, hogy az ajánlati ár kiszámításakor figyelembe vegyék annak a kockázatnak a költségét, amelyet az ajánlattevő vállal azzal, hogy egy konkrét árat határoz meg egy adott időszakra. Eszerint az ajánlattevőknek nem kell pontosan megbecsülniük az ajánlati ár részét képező költségeket a következő tíz évre, de arra ösztönzik őket, hogy a változó gazdasági és üzleti feltételek függvényében mérlegeljék az általuk adott ajánlati ár alakulását.
- Ugyanakkor az is lehetséges, hogy ezek a kockázatra vonatkozó megfontolások nem zárják ki teljesen annak lehetőségét, hogy a javasolt ellentételezési rendszer nem fedezi a szolgáltatónak a szerződés teljesítése során felmerülő összes veszteségét. Egy versenytárgyalás keretében előfordulhat, hogy az ajánlattevők abban a reményben, hogy ők lesznek a nyertesek, nem szívesen ajánlanak olyan szerződéses árat, amivel kivédhetnék ezt a kockázatot. Emiatt féltő, hogy csökken a szolgáltatás elérhetősége vagy minősége.

78. A magam részéről a fentiekkel összhangban úgy vélem, hogy semmi sem kötelezi az illetékes hatóságokat arra, hogy a közlekedési közszolgáltató javára a költségek teljes indexálására vonatkozó mechanizmusokat állapítsanak meg a szerződéses ár kialakítása érdekében.

79. Az 1370/2007 rendelet ugyanis nem írja elő, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés olyan, teljes indexálásra vonatkozó kikötést tartalmazzon, amely „biztosítékként” funkcionál az üzemanyagköltségek, a bérek vagy a társadalombiztosítási járulékok növekedése esetére. Az ajánlatkérő szerv mérlegelési mozgásterén belül ezen indexálásról részlegesen, csak bizonyos időszakokra vonatkozóan rendelkezhet, és arra az esetre is, ha a költségnövekedés meghalad egy bizonyos felső határt.⁵⁵

80. Ismét jelzem, hogy nem áll fenn a szolgáltatásnyújtással kapcsolatos költségnövekedés teljes ellentételezésének biztosítására vonatkozó kötelezettség. Ennélfogva a nyílt versenytárgyalási eljárás útján odaítélt közlekedési közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó azon nemzeti szabályozás, amely a Lettországból korábban hatályos szabályozástól⁵⁶ eltérően nem küszöböli ki teljes mértékben annak kockázatát, hogy a szolgáltatónak veszteségei keletkezzenek, összeegyeztethető az 1370/2007 rendelettel.

81. Nem zárható ki, hogy e modellben előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor a kockázatot a szolgáltató viseli. Mindazonáltal a modell – elvontan vizsgálva – megfelel az 1370/2007 rendeletnek, amely lehetővé teszi a nem teljes körű ellentételezést, amennyiben az a hatékonyság ösztönzéseként szolgál.

⁵⁴ Satiksmes ministrijas informatīvais ziņojums „Par reģionālās nozīmes sabiedriskā transporta pakalpojumu attīstību 2021.-2030.gadam” (a Közlekedési Minisztérium „A regionális jelentőségű tömegközlekedési szolgáltatások fejlesztéséről a 2021-2030 közötti időszakban” című tájékoztató dokumentuma), elérhető itt: <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40473219>. A jogvita tárgyát képező ajánlattételi felhívást 2019-ben tették közzé; a tárgyaláson az ajánlatkérő szerv és a lett kormány kifejtette, hogy már ekkor lehetőség volt az (e tájékoztató dokumentumban leírt) új finanszírozási modell alkalmazására a 2021-től végrehajtandó szerződésekre. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak eldöntése, hogy a 2019. évi ajánlattételi felhívásra az új vagy a korábbi rendszer vonatkozott-e.

⁵⁵ Lásd a jelen indítvány 66. pontját.

⁵⁶ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés, 13. pont: A „módosítás azzal függ össze, hogy a szolgáltatók eddig főként kockázatmentes feltételek mellett működtek, mivel az állam minden költséget (áremelkedés, csökkenő kereslet) ellentételezett. A közpénzek hatékonyabb felhasználása érdekében azonban biztosítani kell, hogy maguk a közlekedési szolgáltatók legyenek elsősorban érdekeltek a kereskedelmi célok elérésében.” Amint azt az 54. lábjegyzetben megjegyeztem, a kérdést előterjesztő bíróság feladata eldönteni, hogy az ajánlattételi felhívás bírósági felülvizsgálatát a 2021 előtt vagy után hatályos jogszabályi kritériumok fényében kell-e elvégezni.

82. Arra a kérdésre, hogy egy ilyen modell túlzott kockázatvállalásra kötelezi-e az ajánlattevőket a szolgáltatás árának meghatározásakor, először is azt lehetne válaszolni, hogy a versenytárgyalási eljárásban való részvétel nem kötelező, és az ajánlattevőknek kell mérlegelniük, hogy érdeklődnek-e a részvétel iránt vagy sem.⁵⁷

83. Másodszor, amint azt már korábban kifejtettem, a megfelelő információk birtokában az ajánlattevők az összes lényeges tényező figyelembevételével alakítják ki ajánlatukat, a szolgáltatást érintő költségek jövőbeni növekedését és az ennek megfelelő kockázati prémiumot is beleértve. Egy adott időszakra vonatkozóan előrejelzést kell készíteniük a szolgáltatás árát befolyásoló költségekről, azokat a költségeket is beleértve, amelyek (akár felfelé, akár lefelé) alakulására nincs befolyásuk.

84. A jövőbeli költségek ezen értékelése elkerülhetetlenül kiterjed azokra a költségekre is, amelyek növekedése nem a szolgáltatótól függ, vagyis az olyan költségekre, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül „a fuvarozó (nem) hatékony működéséhez”.⁵⁸ Mindazonáltal ismét jelzem, hogy az 1370/2007 rendelet nem írja elő a pontos költségek ellentételezését. Ha e növekedések következtében az ellentételezés alacsonyabb, mint a szolgáltató által számított költségek, a szolgáltatóknak olyan más tételekben kell megtakarításra törekednie, amelyekre befolyása van.

85. A fenti megfontolások nem akadályozzák meg a kérdést előterjesztő bíróságot abban, hogy az ajánlattételi felhívásban foglalt kikötésekre (és az ezek alapjául szolgáló gazdasági számításokra) tekintettel értékelje azok esetleges visszatartó hatását az ajánlat átfogó keretein belül.⁵⁹ Elemzése alapján arra a következtetésre juthat, hogy a közszolgáltatási kötelezettség ellentételezése annak nyilvánvaló elégtelensége miatt észszerűtlen módon csökkenti a szolgáltatás elérhetőségét vagy minőségét, vagy mesterségesen korlátozza az ajánlattevők számát.

86. A Bíróság nem értékelheti a kérdést előterjesztő bíróság helyett azt, hogy a vitatott ajánlattételi felhívás tartalma tekintetében felmerültek-e ezek a hiányosságok, és ezért az nem tette lehetővé a legelőnyösebb ajánlat kiválasztását. Úgy tűnik, hogy minden arra utal, hogy ebben az esetben nem ez volt a helyzet (sőt, több olyan ajánlattevő is részt vett az eljárásban, akik szabadon tették meg ajánlatukat), de továbbra is úgy vélem, hogy ezt csak az alapügyben eljáró bíróság értékelheti.

V. Véggkövetkeztetés

87. A fentiekre figyelemmel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja az Augstākā tiesa (Senāts) (legfelsőbb bíróság, Lettország) részére:

„A 2016. december 14-i (EU) 2016/2338 európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007 európai parlamenti és tanácsi rendeletet

⁵⁷ A tárgyaláson mind a Dobeles mind az ajánlatkérő szerv és a lett kormány megerősítette több ajánlattevő (köztük a felperesek) azon odaítélési eljárásban való részvételét, amelynek ajánlattételi felhívását megtámadták.

⁵⁸ A Dobeles szavaival élve, írásbeli észrevételeinek 11. pontja.

⁵⁹ Valójában magának az ajánlatkérő szervnek kell értékelnie, hogy az ajánlattételi felhívás a gyakorlatban kivitelezhetetlen, ha olyan jelzésekkel szembesül, mint az ajánlatok hiánya, egyetlen ajánlat vagy olyan általános ajánlati javaslat, amely nem felel meg előírásainak.

a következőképpen kell értelmezni:

az lehetővé teszi, hogy az autóbusszal végzett személyszállítási szolgáltatásra irányuló szerződés nyílt versenytárgyalási eljárással történő odaítélésére vonatkozó ajánlattételi felhívás a szerződés tárgyát képező közszolgáltatási kötelezettség ellentételezésére vonatkozóan ne tartalmazza az időszakos indexálásra vonatkozó kikötést az összes költség tekintetében, beleértve azon költségeket is, amelyekre az említett szolgáltatónak nincs ráhatása.”