

GYULAI-SCHMIDT ANDREA\*

## Közbeszerzési dilemmák a környezeti felelősség érvényesítése körében

*Public Procurement Issues in the Field of Environmental Liability*

### ABSZTRAKT

A közbeszerzések világa – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével (Kbt. 142. §) összhangban – nem kedvez sem a gyors reagálású, kvázi csonkán lefolytatott, hirdetmény nélküli vagy gyorsított (köz)beszerzési eljárásoknak, sem a közvetlen (közbeszerzés nélküli) pénzodaítéseknek. A hatékony és átlátható közpénzköltés alapja legalább a minimális eljárási határidőket megtartó, versenyt generáló, azaz minél több ajánlattevő részvételét elősegítő közbeszerzési eljárás. A közbeszerzési jogalanyok tevékenységi körében felmerülő környezeti károk elhárításának feladata azonban általában más eljárást követel: a környezetkárosító személy magatartása megelőző vagy reagáló védelmet indokol. Előbbi esetben a károkozás egyértelműen közbeszerzési eljárást von maga után, utóbbiban azonban a késedelmes reagálás miatti idővesztés az érintett környezet rendkívüli állapotromlásával járna, ezért felmerülhet a közbeszerzési eljárás teljes vagy részleges mellőzésének lehetősége. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a magyar jogalkotónak nyílik-e további mozgástere, ha célja az ilyen környezeti károk elhárítása.

**Kulcsszavak:** szennyező fizet elve, rendkívüli sürgősség, kivételi körök, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások

### ABSTRACT

In public procurement, the principle of responsible management of public funds applies (Section 142 of the Public Procurement Act). This does not mean that only the techniques of fast-acting, quasi-abbreviated announcements or accelerated public procurement procedures are preferred, but on the contrary also direct tenders without general public procurement procedures are possible. The basis for efficient and transparent public expenditure at least are public procurement procedures that adhere to minimum procedural deadlines and create competition, i.e. facilitate the participation of as many bidders as possible. On the other hand, remedying environmental damage caused by third parties requires that the award of appropriate protection and remedial measures to the relevant contractors and the associated compliance with public procurement procedures do not cause delays that could contribute to extreme environmental degradation. In these cases, it is necessary to check whether there is a case of extreme urgency (imminent danger) and whether the award procedure can be omitted in whole or in part. In line with the above considerations, the present study, with reference to the Hungarian and EU regulations for public procurement, as well as comparative law with the inclusion of German and Austrian examples, examines whether the Hungarian legislator has additional leeway to prevent and quickly eliminate urgent or permanent serious environmental damage in accordance with procurement law.

**Keywords:** public procurement, environmental liability, extreme urgency, services of general (economic) interest

\* Dr. Gyulai-Schmidt Andrea Beáta, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK Polgári Jogi Tanszék, Budapest; e-mail: gyulai-schmidt.andrea@jak.ppke.hu.

A környezeti felelősség érvényesítése és a közbeszerzési szempontok gyakran nem, vagy csak nehezen egyeztethetők össze. A környezeti károk elhárítása gyakran igen költséges feladat, amely a közbeszerzési jogalanyoktól alapvetően közbeszerzési eljárás lefolytatását követeli meg, amely feltételeinek maradéktalan betartása nehezítheti a kárelhárítást és jelentős késedelemmel is járhat. Tekintettel arra, hogy a késedelem az érintett és már súlyosan károsodott (természeti) környezet további állapotromlását eredményezheti, a rendkívül sürgős esetekben indokolt lehet megvizsgálni, hogy fennállhat-e a közérdek alapján a közbeszerzési eljárás teljes vagy részleges mellőzésének lehetősége. A tanulmány a magyar és az európai uniós közbeszerzési szabályok ismertetése révén – német és osztrák példákkal is illusztrálva – vizsgálja, hogy a magyar jogalkotó milyen mozgástérrel rendelkezik a sürgős, vagy már tartósan fennálló és súlyos környezeti károk elhárítása érdekében. Vizsgálja továbbá, hogy az általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ/ÁGÉSZ) megrendelése esetén indokolt lehet-e a versenyszabályok alóli kivételi kör alkalmazása.

Az itt kifejtett gondolatok egy részét a szerző 2019. június 17-én, az Országházban a környezeti felelősség érvényesítéséről rendezett konferencián már ismertette, ahol az akkor még nem véglegesített – a jelen tanulmány 1. pontjában bemutatott – jogalkotási kezdeményezés<sup>1</sup> (a továbbiakban: jogalkotási kezdeményezés) közbeszerzési vonatkozásait elemezte.

## 1. A jogalkotási kezdeményezés közbeszerzési vonatkozásai

2019 decemberére elkészült a jövő nemzedékek szószólója jogalkotási kezdeményezésének véglegesített változata, amely a közbeszerzést a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében három vonatkozásban<sup>2</sup> említi.

A bevezető gondolatok között kiemeli, hogy *„[a] hatósági beavatkozások jogi feltételeinek meghatározásakor figyelemmel kell lenni a közbeszerzés uniós szabályaira is, és azok keretei között elő kell mozdítani a hazai közbeszerzési rendszer zöldítését”*.<sup>3</sup>

A javaslatcsomag sem a közbeszerzések *zöldítését*, sem általában véve a fenntarthatóságukat ösztönző rendszerek bemutatását nem tűzi célul. Mindazonáltal rámutat arra, hogy a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (a továbbiakban: NFFT) által 2019. május 30-án elfogadott, *a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról* szóló cselekvési terv javaslat<sup>4</sup> a „[...] környezeti adók, díjak bevezetése, létező díjak esetén a társadalmilag hatékony szintre emelése, a természeti tőke felhasználásának beárazása, a környezetileg káros támogatások megszüntetése, a természeti értékek megőrzését szolgáló használatok fenntartását

<sup>1</sup> A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, A JB-1495/2019, 2019. december 4. [https://www.ajbh.hu/documents/10180/3157803/Jogalkotasi\\_kezdemenyezes\\_kornyezeti\\_felelossseg/4821a1da-bb6b-8659-e97f-66f8b679c17d](https://www.ajbh.hu/documents/10180/3157803/Jogalkotasi_kezdemenyezes_kornyezeti_felelossseg/4821a1da-bb6b-8659-e97f-66f8b679c17d) (2020. 11. 30.).

<sup>2</sup> A közbeszerzési témakör a kezdeményezés 3., 6. és 25–26. oldalán jelenik meg.

<sup>3</sup> Jogalkotási kezdeményezés, 3.

<sup>4</sup> NFFT: Cselekvési terv javaslat a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról, Budapest, 2019, 2., 9.

*biztosító támogatások fenntartása és bevezetése, valamint az ágazati és horizontális szakpolitikákban, a pályázati kiírásokban és a közbeszerzésekben a fenntarthatósági szempontok érvényesítése és nyomon követése*” a környezeti felelősségi rendszer részét képezi, amely közvetlenül elősegíti a környezethasználók felelősségének tudatosulását.<sup>5</sup> A környezethasználatból fakadó negatív hatások csökkentését vállaló, az ökológiai korlátokat figyelembe vevő gazdasági szereplők megjutalmazásával hatékonyabban elérhető a felelősségteljesebb környezethasználat. Ezáltal környezetünk védelme gazdasági racionalitássá válik.

A jogalkotási kezdeményezés továbbá a *gyors és hatékony állami beavatkozás anyagi feltételeinek biztosítása* körében kiemeli, hogy „[a]z állami beavatkozás lehetőségének biztosítása kapcsán meghatározó lehet, hogy a tényleges beavatkozást ki végzi; maga az állam valamely szervezete, vagy megrendelésre külső szervezet”. Utóbbi esetben tisztázni kell, hogy a környezeti károk elhárítása, illetve enyhítése körében az állami beavatkozások megszervezése közbeszerzési eljárást von-e maga után, esetleg a hatályos közbeszerzési törvény (a továbbiakban: Kbt.)<sup>6</sup> értelmében kivételi körbe tartozik,<sup>7</sup> illetve milyen sajátos szabályok vonatkoztathatók rá.<sup>8</sup> A közbeszerzésköteles szolgáltatások megrendelése – a versenyszempontok megtartásán túlmenően – minden esetben felveti a meg nem engedett állami támogatások kockázatát, amely az európai jog alapján vizsgálendő. Ezért még a triviálisnak tűnő, általános (gazdasági) érdekű szolgáltatások (ÁÉSZ/ÁGÉSZ)<sup>9</sup> megrendelése esetén is indokolt lehet (a konkrét jogi helyzet átfogó elemzése mellett) konzultálni az Európai Bizottság szakértőivel, még akkor is, ha a környezeti károk kezelése gyakran kivételként értékelendő.<sup>10</sup>

A jogalkotási kezdeményezés helyesen mutat rá annak fontosságára, hogy a közbeszerzési szempontokat a környezeti károkozás és annak elhárítása körében is figyelembe kell venni, valamint a kapcsolódó európai jogi összefüggések determináló hatására is. Tekintettel arra, hogy ezeket a szempontokat az itt vizsgált dokumentum csak érintőlegesen, különösebb kifejtés nélkül említi, jelen tanulmány hézagpótló jelleggel vállalkozik a témakör közbeszerzési hátterének megvilágítására.

## 2. A közbeszerzési jog relevanciája a jogalkotási kezdeményezéssel összefüggésben

A jogalkotási kezdeményezés szellemével egyetértve elöljáróban leszögezhető, hogy a közbeszerzést nem hirtelen előállt káresemények orvoslására találták ki, de

<sup>5</sup> Jogalkotási kezdeményezés, 6.

<sup>6</sup> 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről, hatályos: 2015. november 1-jétől, a legutóbbi módosítás hatályos: 2021. január 1-jétől.

<sup>7</sup> Bővebben lásd a tanulmány 3. pontjában.

<sup>8</sup> Jogalkotási kezdeményezés, 25.

<sup>9</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: Entwicklung der europäischen Rechtsprechung zum Vergaberecht im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. *Zeitschrift für das gesamte Vergaberecht*, 2012/6, 809–833.; GYULAI-SCHMIDT Andrea: Das neue DAWI-Paket im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Gewährleistung sozialer Dienste. *Kommunalpraxis Spezial*, 2014/2, 62–75.

<sup>10</sup> Jogalkotási kezdeményezés, 26.

arra sem, hogy a környezeti károk megelőzését aránytalan eljárási terhekkel nehezítse, majd a veszély, sőt káresemény bekövetkezése utáni állapot súlyosítását idézze elő hosszadalmas adminisztrációval és elhúzódó jogorvoslattal. Ennek ellenére a Közbeszerzési Döntőbizottság valamint a bíróságok gyakorlatából látható, hogy bizonyos kármentesítési feladatok közbeszerzése és azok jogorvoslata évekig elhúzódhat. Felvetődik a kérdés, hogy lehet-e ezen közbeszerzési szempontból segíteni. Jelen tanulmány elsődlegesen a magyar és az uniós jogszabályi keretek bemutatásával, valamint azok értelmezésével, esetleges optimalizálásával foglalkozik.

## 2.1. A közbeszerzési jogalanyok köre

A magyar közbeszerzési szabályozás a hatályos Kbt. 4. § (1) bekezdése alapján akkor alkalmazandó, ha a Kbt. 5–7. §-aiban ajánlatkérőként definiált szervezet, a Kbt. 8. §-ában meghatározott beszerzési tárgy vonatkozásában (áru, szolgáltatás, építési beruházás vagy építési illetve szolgáltatási koncesszió) a nemzeti vagy uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési, illetve koncessziós szerződést kíván kötni. Ebben az esetben a közbeszerzési jogalany köteles közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást lefolytatni, hacsak a beszerzése nem tartozik kivételi körbe. Tipikus kivételi esetkör, ha saját munkavállalóval vagy saját céggel *in-house* (a Kbt. 9. § *h*), *i*), *j*) pontjai szerint) végeztetjük el az adott feladatot. Ezenkívül az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ) ellátása körében a klasszikus ajánlatkérő hatóságok belső szervezésű ügyként is gondoskodhatnak feladataik teljesítéséről, ami nem tartozik az irányelvek hatálya alá.<sup>11</sup> Következésképpen ezek a tényállások a magyar jog szerint sem teremtenek közbeszerzési kötelest helyzetet.

Az itt vizsgált problémára fókuszálva, amennyiben környezetkárosítás következik be, és a *szennyező fizet elvét* követjük, akkor a szennyező közbeszerzési jogalanyiságát tekintve két eset lehetséges. Egyrészt az, hogy a Kbt. alapján a szennyező nem közbeszerzési jogalany, következésképpen a vonatkozó, versenyt generáló közbeszerzési szabályokat egyáltalán nem kell magára nézve alkalmaznia. Másrészt pedig az, amikor a környezetszennyező a Kbt. hatálya alá tartozó jogalany, vagy a helyébe lép a hatóság (a Ptk. szóhasználatával: szerződő hatóság), amely mindig jogalany, és ezáltal vizsgálnia kell, hogy a beszerzés tárgya és becsült értéke alapján közbeszerzési eljárást kell-e lefolytatnia a konkrét ügyben.

<sup>11</sup> 2014/24/EU irányelv 1. cikk (6): „Az olyan közbeszerzésről szóló megállapodások, határozatok és egyéb jogi eszközök, amelyek a közfeladatok ellátásával kapcsolatban hatásköröknek és felelősségi köröknek az ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérő szervek csoportjai közötti átruházását szabályozzák, és a szerződés teljesítéséért cserébe nem írják elő javadalmazás fizetését, az érintett tagállamon belüli belső szervezésű ügynek tekintendők, és ezen irányelv semmilyen módon sem érinti őket.” Ehhez kapcsolódik az Európai Unió Bírósága C-51/15. sz. (*Remondis/Region Hannover*) ügyben 2016. december 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2016:504.; GYULAI-SCHMIDT Andrea: Staatliche Organisation unter dem Einfluss des Vergaberechts? – Grenzziehungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Verwaltungsarchiv*, 2018/2, 242–260. (DOI: 10.1515/verwarch-2018-1090205); GYULAI-SCHMIDT Andrea–TÁTRAI Tünde: Az Európai Unió Bíróságának döntése a *Remondis*-ügyben. Az in-house szerződések megítélésének változása az ajánlatkérők közötti együttműködés körében. *Jogesetek Magyarázata*, 2018/1, 45–58.

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési jogalanyiség témánk szempontjából ugyan a lényeges előkérdések egyike, de ennek részletesebb kifejtése jelen tanulmány kereteit szétfeszítené, ezért erre itt csak utalunk, de nem térünk ki részletesen.<sup>12</sup> A továbbiakban a közbeszerzési jogalanyok károkozására koncentrálna a vonatkozó közbeszerzési előírásokat ismertetjük.

## 2.2. A környezetkárosító magatartás és a veszélyesség fokai

Vitán felül áll, hogy a Kbt. hatálya alá tartozó olyan környezethasználónak, aki tevékenysége révén önmagában *veszélyforrást jelent*, mert üzleti vállalkozása potenciálisan károsíthatja a környezetet/természetet (vegyi üzem, veszélyes anyagot szállító cég stb.), minden olyan tevékenysége, amit megelőzés céljából tesz, miközben a károsítás közvetlen veszélye nem áll fenn, tipikusan közbeszerzés-köteles tevékenység (pl. megerősítik a gátat, biztonságosabb gépeket szereznek be stb.). Ettől az esetcsoporttól megkülönböztethető azoknak a tényállásoknak a köre, amelyek az ökológiai környezet károsításának közvetlen veszélyét, illetve magát a károsítást is magukban hordozzák.

Következésképpen nem ugyanaz, ha fennáll a potenciális veszély, de az nem fenyeget közvetlenül, vagy ha már bekövetkezett a veszélyhelyzet, illetve a veszély megvalósulásával a káresemény is. Ezt a két esetkört közbeszerzési szempontból differenciálni kell aszerint, hogy a környezetkárosító magatartása *megelőző* vagy *reagáló védelmet* követel. Az előbbi egyértelműen közbeszerzési eljárást von maga után – amennyiben a személyi, tárgyi és értékhatárbeli feltételek fennállnak –, míg a második esetkört szintén két részre kell bontani aszerint, hogy az *időfaktor* mekkora szerepet játszik. Vizsgálandó ugyanis, hogy fennáll-e a rendkívüli sürgősség esete.

## 3. A rendkívüli sürgősség közbeszerzési jogi értelmezése

„Rendkívüli sürgősség” esetére vonatkozó jogkövetkezmények alkalmazása indokolt, ha a kár közvetlen bekövetkezése fenyeget, ez előre látható, illetve amennyiben a káresemény már bekövetkezett, annak továbbterjedése, súlyosbodása várható. A *vis maior* tényállások gyakorlatilag mind ide tartoznak. Ide sorolhatók továbbá a felróhatósági alapon megítélendő, egyéb környezetkárosító magatartások, amelyek negatív eredményének haladéktalan elhárítása a károkozótól várható. Ettől megkülönböztetendő az az eset, amikor a kár ugyan bekövetkezett, de a helyzet stabilizálódott, nem romlik, az eredeti állapot helyreállítása folyamatban van; még fákat kell ültetni, halakat telepíteni, az épített környezetet rekonstruálni stb. Ezeket a munkafolyamatokat sokszor jobban meg kell tervezni, a helyreállítás több módját át kell gondolni, ezért indokolt lehet az erre legalkalmasabb piaci szereplőnek a versenyben való kiválasztása. A reparáció e fázisában tehát ismét beszélhetünk köz-

<sup>12</sup> NÉMETH Anita: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I., *Közbeszerzési Jog*, 2019/1, 4–12.; NÉMETH Anita: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – II., *Közbeszerzési Jog*, 2019/1, 2–21.

beszerzési relevanciáról, hiszen nem áll fenn olyan rendkívüli helyzet, amely miatt a legrövidebb időn belül cselekedni kell.

A fent vázolt két fázis – tehát a prevenció célú és a tervezést igénylő, reparációs szakasz – között kiemelten vizsgálendő az akut veszély, illetve az azonnali cselekvést igénylő kárelhárítás, azaz a rendkívüli sürgősség esete.

A hazai jogalkalmazók – jóllehet érzékelik, hogy különbség van a klasszikus közbeszerzési tényállások és a környezeti károk miatti kármentesítési feladatok között – ezeket a helyzeteket közbeszerzési jogilag mégis releváns kérdésként kezelik, holott a környezeti károkozás közvetlen megelőzése és enyhítése általános érdek és *szükség szerint* közfeladat, ami az illetékes hatóságot feljogosítja a beavatkozásra. Ezáltal joggal számíthatunk a kivételi kör alkalmazhatóságára, az uniós jogban és a Kbt.-ben egyaránt.

### 3.1. Kivételi körök az uniós irányelvi és a magyar közbeszerzési szabályozásban

A fentiek szellemében a nemzeti értékhatárt elérő, de az uniós értékhatár alatti esetekre<sup>13</sup> a Kbt. 111. § i) pontja tartalmazza, hogy „E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő, i) a katasztrófavédelemlről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3. § 5., 7. és 9. pontja, valamint szükség- vagy veszélyhelyzet esetén az állatok járványos megbetegedése, a súlyos ipari vagy közlekedési baleset okozta kár, vízkár, illetve vízminőségi kár közvetlen megelőzése, elhárítása, védekezési készsültség vagy az azt közvetlenül követő helyreállítás érdekében történő beszerzésre.”

Láthatjuk, hogy ez a szabály főképpen a kiemelten súlyos káreseményeket, katasztrófa helyzeteket foglalja magában, tehát a kevésbé súlyos – bármit is jelentsen ez – értékhatár alatti beszerzések nem tartoznak a kivételi körbe. Az azonban pozitívan értékelendő, hogy a környezeti károk szenzibilis problémája ennek ellenére megkülönböztetett figyelmet és kivételes elbírálást élvez bizonyos közbeszerzés-releváns esetekben. Mégis hiányérzetünk támad amiatt, hogy a kivételi kör alkalmazhatósága nincs pontosan meghatározva. Ezt a hiányt a kivételi kör részletesebb és/ vagy *javaslatunk szerint tágabb* értelmezésével kellene pótolni. Jóllehet nyilvánvaló, hogy a kivételeket mindig szűkítően kell értelmezni, az akut környezeti károk elhárításához és enyhítéséhez fűződő nyomás közérdek indokolhat egyfajta tágabb értelmezést mind a kevésbé súlyos káresemények, mind a tárgyi hatály, mind pedig az értékhatárok feletti esetek vonatkozásban.

*Uniós értékhatár felett* az imént ismertetett, illetve ahhoz hasonló kivételi kört a Kbt.-ben nem találunk. Az új közbeszerzési irányelvekből<sup>14</sup> átvett kivételek a Kbt.

<sup>13</sup> A Közbeszerzési Hatóság elnökének tájékoztatója a 2020. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról. KÉ 2019/224., 2019. 11. 21.

<sup>14</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve



9. §-ában vannak, amelynek (8) bekezdés *h*) pontja szerint nem tartozik a törvény hatálya alá a „*nonprofit szervezetek vagy egyesületek által nyújtott, az állampolgárok védelmét szolgáló 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9, 85143000-3 CPV kódok<sup>15</sup> által meghatározott polgári védelmi és veszélymegelőzési szolgáltatás, kivéve a betegszállítási mentőszolgáltatás*”.

A felsorolt CPV-kódok alapján tűzoltási és mentési szolgáltatások (75250000-3), tűzoltó szolgáltatások (75251000-0), tűzoltási szolgáltatások (75251100-1), tűzmegelőzési szolgáltatások (75251110-4), erdőtűz-oltási szolgáltatások (75251120-7), mentési szolgáltatások (75252000-7), polgári védelmi szolgáltatások (75222000-8), nukleáris biztonsági szolgáltatás (98113100-9), valamint a mentőszolgálat (85143000-3) tartoznak mind a Kbt. fent megjelölt, mind az átültetett magyar szabályozás alapját képező 2014/24/EU irányelv 10. cikk *h*) pontjába. A Kbt. 9. § (8) bekezdés *h*) pontja szerinti kivétel szűken értelmezendő, és csak a CPV-kódok által meghatározott esetkörökre vonatkozik. Következésképpen a környezeti károkért való felelősségre *per definitionem* nem – vagy csak rendkívül szűk körben – terjed ki.

### 3.2. A rendkívüli sürgősség értelmezése az EUB aktuális joggyakorlatában

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) 2019. március 21-én hozott C-465/17. számú ítéletében<sup>16</sup> a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelv 10. cikk *h*) pontjában található mentési közszolgáltatásokat érintő kivételi kört értelmezte, és annak kettős jellegét hangsúlyozta, aszerint, hogy sürgősségi, életmentést célzó betegellátást foglal-e magában, vagy betegszállításról, azaz egyfajta speciális személyszállítási szolgáltatásról van-e szó. Az előbbi nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatás, a másik viszont úgynevezett *kommersz*, gazdasági jellegű szolgáltatás. Ezért az előbbi kivételi körbe tartozik, a második viszont egyszerű közbeszerzés vagy koncesszió, amire ki kell írni a megfelelő eljárást.

A kivételi körbe sorolást tehát a sürgősségi mentőszolgáltatás esetén az időfaktor indokolja. Kérdés, hogy sürgős kármentési feladatok esetén az időtényezőre tekintettel lehet-e mellőzni a közbeszerzést.

Az EUB fenti döntése szerint a *veszélymegelőzés fogalmát* az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni.<sup>17</sup> Az ítélet értelmében „*az 'állampolgárok védelmének' és a 'polgári védelemnek' a fogalma olyan helyzetekre utal, amelyekben olyan tömeges károkozással, mint például földrengés, cunami vagy háború,*

(2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, EUHL L 94., 2014.03.28., 65–365.

<sup>15</sup> 75250000-3 Tűzoltási és mentési szolgáltatások, 75251000-0 Tűzoltó szolgáltatások, 75251100-1 Tűzoltási szolgáltatások, 75251110-4 Tűzmegelőzési szolgáltatások, 75251120-7 Erdőtűz-oltási szolgáltatások, 75252000-7 Mentési szolgáltatások, 75222000-8 Polgári védelmi szolgáltatások, 98113100-9 nukleáris biztonsági szolgáltatás, 85143000-3 Mentőszolgálat.

<sup>16</sup> C-465/17. sz., *Falck Rettungsdienste GmbH és Falck A/S v. Stadt Solingen* ügyben 2019. március 21-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2019:234).

<sup>17</sup> C-465/17. sz., *Falck Rettungsdienste* ügyben hozott ítélet 28. pont.

*kell szembenézni, ebből nem következik szükségszerűen az, hogy a „veszélymegelőzés” fogalmának, amelyet szintén említ a 2014/24 irányelv 10. cikkének h) pontja, ilyen tömegeket érintő dimenzióval kell rendelkeznie. A 2014/24 irányelv 10. cikke h) pontjának mind szó szerinti, mind rendszertani értelmezéséből ugyanis kiténik, hogy a »veszélymegelőzés« mind a tömeget, mind az egyént érintő veszélyekre vonatkozik.<sup>18</sup>*

A veszélymegelőzés fogalma tehát az EUB ítélete szerint tágan értelmezendő – súlyos és enyhébb természeti károkra, a tömeget és az egyént érintő esetekre –, továbbá kivételi kört hoz létre. Ebből a meghatározásból ráismerhetnénk a környezeti károk elhárítására mint kivételi körre, de a felsorolt CPV kódok között nem található meg ez a kategória.<sup>19</sup> Ezért a magyar jogalkalmazó kockázatkerülő óvatossága azt eredményezi, hogy inkább lebonyolítják a közbeszerzést. A vélelem a közbeszerzés irányában hat. Uniós pénzből való kármentésnél az ajánlatkérők *nem is mernének* mást tenni, egyéb esetekben pedig a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy a gyorsított eljárás lefolytatása tűnik kézenfekvő megoldásnak.

#### 4. Közbeszerzés lebonyolítása rendkívüli sürgősség esetén

Előjáróban leszögezhetjük, hogy a klasszikus értelemben vett közbeszerzésben elegendő idő kell az alapos előkészítés és lebonyolítás megvalósításához. Ennek érdekében a környezethasználó (aki egyben közbeszerzési jogalany, és előre fel tudja mérni, hogy tartós tevékenységével potenciálisan veszélyezteti a környezetet) akkor jár el felelősségteljesen, ha *keretmegállapodásos eljárást* bonyolít le az előre látható káresemény jellegére és volumenére tekintettel (Kbt. 104–105. §§). Ennek eredményeként egy vagy több ajánlattevővel, legfeljebb négyéves időszakra, keretmegállapodást köthet. Amennyiben ez idő alatt az ajánlatkérő érdekkörében rendkívül sürgős kárelhárítást igénylő esemény következik be – amelyre a keretmegállapodás kiterjedt –, akkor az előzetesen lefolytatott közbeszerzés keretei között, újabb közbeszerzés kiírása nélkül, gyors reagálással kármentési szolgáltatás vehető igénybe, az előzetesen kiválasztott ajánlattevők közül a legmegfelelőbb megbízásával. Mindazonáltal a még be nem következett káresemény elhárítása ügyében prevenciósszerű jellegű közbeszerzések lebonyolítása nem jellemző. Helyette az ajánlatkérők inkább biztosítási szerződést kötnek, bízva abban, hogy a káresemény mégsem következik be.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> C-465/17. sz., *Falck Rettungsdienste* ügyben hozott ítélet 29–30. pont.

<sup>19</sup> Egyébiránt van egy hasonló CPV kód – a 67250000-4 számú –, amely a „kárméntési ügyintézési szolgáltatások”-ra vonatkozik, de ezt a kivételi körben nem sorolja fel sem az irányelv, sem a magyar jogalkotó.

<sup>20</sup> Bizonyos, fokozott veszéllyel járó tevékenység esetén felelősségbiztosítási kötelezettség is terhelheti a potenciális károkozót. Tekintettel azonban arra, hogy a biztosító olykor nem fizet, különösen, ha önhiba vagy „apróbetűs mentesülés” esete áll fenn, illetve regressz igényvel, továbbá biztosítási díj-emeléssel léphet fel a károkozó szerződő fél irányában, ezért a felelősségbiztosítás vagy a komplex biztosítások jogalanyai eredménykednek ugyan abban, hogy a káresemény mégsem következik be, de a biztonság kedvéért megkötik a biztosítási szerződést.



#### 4.1. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy a gyorsított eljárás alkalmazása

Amennyiben a környezethasználó károkozása bekövetkezik, és erre prevencióssal jelleget nem folytattak le közbeszerzést, elvileg kézenfekvő lehet a Kbt. hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásának alkalmazása a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja alapján. Ennek *előnye*, hogy akár tárgyalási meghívóval is el lehet kezdeni az eljárást, nincsenek határidők, gyorsan reagálhatunk. *Hátránya*, hogy versenykorlátozó volta miatt az Európai Bizottság csak szűk körben és szigorú feltételek mellett támogatja, továbbá az eljárás megkezdésével egyidejűleg haladéktalanul tájékoztatni kell a Közbeszerzési Hatóságot. Utóbbi vizsgálja a jogalapot, és ha ez nem volna megfelelően alátámasztva, akkor jogorvoslati eljárás indul az ajánlatkérővel szemben. A jogorvoslati eljárás megindításának halasztó hatálya van az eljárást lezáró döntés végrehajtására, amely miatt a sürgős kárenyhítési és -elhárítási törekvés további késedelmet szenvedhet. Ezért különösen fontos, hogy megfelelő körültekintéssel, és kizárólag a jogalap tényleges fennállása esetén alkalmazzuk ezt az eljárásfajtát.

Rendkívüli sürgősség esetén a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazható, amennyiben az alábbi *négy feltétel* együttesen és hiánytalanul fennáll:<sup>21</sup>

- a) rendkívül sürgős helyzet állt elő, amely
- b) az ajánlatkérő által előre nem látható okra vezethető vissza;
- c) a nyílt, a meghívásos vagy a tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatók, ezért szubszidiárius jelleget indokolt – a Kbt. szóhasználata szerint „feltétlenül szükséges” – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása;
- d) továbbá a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények nem az ajánlatkérő mulasztásából vagy az ajánlatkérő által előidézett okból erednek.

A fenti szigorú feltételekből is látható, hogy – uniós értékhatárok felett – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás valójában nem a környezeti károkért való felelősség és a kapcsolódó kármentesítés ügykörére jött létre. Ez az eljárásfajta ugyanis *nem alkalmazható a negyedik feltétel hiánya esetén*, amennyiben a szennyező, aki egyben az ajánlatkérő, maga a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények okozója. Tehát az ajánlatkérő önhibája megghiúsítja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás rendkívüli sürgősségre alapított alkalmazhatóságát. Ilyen esetekben marad még a *gyorsított eljárás* a Kbt. 81. § (10) bekezdése<sup>22</sup> és a 83. § (2) bekezdése<sup>23</sup> szerint,

<sup>21</sup> Részletesebben: A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának egyes kérdéseiről. Közbeszerzési Értesítő (a továbbiakban: KÉ) 2019/106., 2019. június 4., 20.

<sup>22</sup> „Kbt. 81. § (10) Kivételesen indokolt és sürgős esetben, ha a (7) bekezdésben foglalt határidők nem lennének betarthatók, az ajánlatkérő a (7) bekezdésben foglaltnál rövidebb ajánlattételi határidőt is meghatározhat, amely azonban nem lehet rövidebb az ajánlati felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított tizenöt napnál (gyorsított nyílt eljárás). A gyorsított eljárás alkalmazásának indokát az eljárást megindító hirdetményben meg kell adni.”

<sup>23</sup> „Kbt. 83. § (2) Kivételesen indokolt és sürgős esetben, ha az (1) bekezdés szerinti határidők nem lennének betarthatók, az ajánlatkérő az (1) bekezdésben foglaltnál rövidebb részvételi határidőt is meghatározhat, amely azonban nem lehet rövidebb a részvételi felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának vagy a közvetlen

amelyben a határidők hozzávetőleg a felére csökkenthetők, de ez az eljárás is hirdetésménnyel indul, és számtalan eljárási hibalehetőség miatt a jogorvoslati kockázat is megnő. Mindezen körülmények megnehezítik, illetve megakaszthatják a gyors reagálást.

A fentiekkel összefüggésben – és a magyar joggyakorlat számára is iránymutató módon – a németországi Szász-Anhalt tartományból hivatkozható egy 2017. szeptember 4-i közbeszerzési kamarai határozat, amely bizonyos útfelületek olajszennyezéstől való megtisztítása ügyében precedens jelleggel mondta ki, hogy az állami gondoskodás (*Daseinsvorsorge*), azaz az ÁÉS/ÁGÉS körébe tartozó tényállások vonatkozásában, amennyiben rendkívüli sürgősség esete áll fenn, még akkor is alkalmazható a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, ha az eljárás lefolytatásának kiváltó oka az ajánlatkérő érdekkörében merült föl.<sup>24</sup>

#### 4.2. A hatósági beavatkozás lehetősége

A szennyező fizet elvéből természetesen nem következik, hogy kizárólag neki kell és lehet megrendelni az adott kármentési szolgáltatást. Helyette – szükség szerint – megrendelheti a beszerzést az illetékes hatóság. Az ő esetében nem áll fenn az önhiba, tehát a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásnak nem akadályozza az iménti negyedik feltétel teljesülésének hiánya. Mindazonáltal problémát okoz, hogy a Közbeszerzési Hatóság a rendkívüli sürgősség esetét nem ismeri el akkor, ha nem történik azonnali reagálás.<sup>25</sup> Ha a káresemény után hónapok telnek el felszólítással, bírsággal, kérdés, hogy alkalmazható-e rendkívüli sürgősség okán a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, hiszen ez idő alatt már egy teljes közbeszerzést le lehetett volna folytatni. Így a „D. 425/2016. számú ügyben a Döntőbizottság nem látta igazoltnak, hogy esetlegesen egy gyorsított nyílt eljárásra előírt határidő miért nem lett volna betartható az ajánlatkérő számára”. A hivatkozott ügyben a jogalap jogszerű alkalmazhatóságának azon feltétele sem teljesült, hogy a rendkívüli sürgősséget indokló körülmény nem eredhet az ajánlatkérő mulasztásából. Az ajánlatkérő mulasztása tehát kizárja a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti jogalap alkalmazhatóságát, még akkor is, ha az ajánlatkérőnek – egy másik ügy tényállása szerint – évek óta nem állt rendelkezésére anyagi fedezet a szükséges felújítások elvégzéséhez, és ezért késlekedett a rendkívül sürgős beszerzésének a lebonyolításával.<sup>26</sup>

*részvételi felhívás megküldésének napjától számított tizenöt napnál (gyorsított meghívásos eljárás). A gyorsított eljárás alkalmazásának indokát az eljárást megindító hirdetményben meg kell adni.*”

<sup>24</sup> Beschluss vom 04.09.2017, 3. Vergabekammer des Landes Sachsen-Anhalt, AZ.: 3 VK LSA 70-72/17. A döntés rendelkező része szó szerint: „Es ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass eine zwingende Dringlichkeit für eine freihändige Vergabe nach § 3 Abs. 4 lit. g VOL/A oder für ein Verhandlungsverfahren ohne Bekanntmachung gemäß § 3 Abs. 4 lit. d VOL/A-EG im Bereich der Daseinsvorsorge selbst dann gerechtfertigt ist, wenn die Gründe für die zwingende Dringlichkeit in der Sphäre des Auftraggebers begründet liegen.”

<sup>25</sup> A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazásának egyes kérdéseiről. KÉ 2019/106., 2019. június 4., 21–22.

<sup>26</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.667/16/2017. számú határozata.

*Külföldi példákat említve*, a német és osztrák jogalkotó, illetve jogalkalmazó nem mindig értelmezi a fenti kérdéseket ilyen szigorúan. A környezeti károk enyhítése, kármentesítése, a veszélymegelőzés és -elhárítás az értékhatárok alatt nem közbeszerzés-köteles,<sup>27</sup> bár a szabályozás tartományonként eltér. A német jogalkalmazó a fent ismertetett, mentőszolgálatok ügyének értelmezését analógia útján alkalmazza egyéb rendkívül sürgős esetekre is. Ebből is levezethető, hogy a rendkívüli sürgősség fogalmi elemét viszont mindig restriktíven, szűkítő jelleggel értelmezi, ahogyan ez a Würzburgi Közigazgatási Bíróság (VG Würzburg) 2019. március 18-i ítéletéből is kitűnik.<sup>28</sup>

Az utóbbi ítélet alapjául szolgáló tényállás szerint a sertéstelep mellett keletkezett állati tetemek ártalmatlanítása és megsemmisítése ügyében illetékes hatóságként a Tartományi Tanács Hivatala (Landratsamt) avatkozott be. Álláspontja szerint a már rég megsemmisítendő állati tetemeket rendkívüli sürgősség okán – az értékhatárok alatti közbeszerzésekre vonatkozó UVgO<sup>29</sup> 8. § 4. bek. 9. pontja értelmében – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatásával kell ártalmatlanítani. A Landratsamt kifejtette, hogy a tetemekre gyűlő patkányok és egyéb kártevők végső soron járványveszélyt hordoznak, ezért nyomós közérdek miatt rendkívüli sürgősség esete állt elő. Az eljárás és a tetemek ártalmatlanítási költségeit a Landratsamt az állattartóra kívánta áthárítani. Utóbbi a rá nézve terhelő határozatot azon az alapon támadta meg, hogy a sertéstelemek már régebben oszlásnak indultak, részben szétfolytak, de ezeket megfelelően izolálva tartja, és nem engedi a környezetbe jutni. Ezért a helyreállítás már nem sürgős. Ráadásul, ha a Landratsamt nem hirdetmény nélküli, hanem hagyományos közbeszerzési eljárást folytatott volna le, akkor nagyobb versenyben több ajánlattevő jobb ajánlatot tehetett volna a helyreállításra. Ezért a károkozó kérte a Würzburgi Közigazgatási Bíróságot, hogy ne engedje ráterhelni az így megdrágult közbeszerzés nyomán megrendelt helyreállítás költségeit. A Bíróság a konkrét ügyben kimondta, hogy a rendkívüli sürgősség égető és azonnali veszélyelhárítást követel, amely szükségességét megfelelő dokumentumokkal kell alátámasztani. Egyfajta *absztrakt veszélyre* való hivatkozás, amely révén károsodhat a környezet, *nem elegendő*. Ezen érvekből következően a VG Würzburg a rendkívüli sürgősség kivételes alkalmazhatóságára hivatkozva a Landratsamt érveit elutasította, és a károkozónak adott igazat.

Az új osztrák közbeszerzési reformtörvény (Bundesvergabegesetz 2018, a továbbiakban: BVerGG 2018)<sup>30</sup> a rendkívüli sürgősség okán lefolytatható, hirdetmény nél-

<sup>27</sup> VG Karlsruhe, Vergabekammer, Urteil vom 8. 2. 2008, 6 K 1059/07. valamint a BGH 2007.07.19. – III ZR 20/07. számú ítélet.

<sup>28</sup> Urteil vom 18.03.2019, VG Würzburg, AZ.: 8 K 18.1161.

<sup>29</sup> Uniós értékhatárok alatti áru- és szolgáltatásmegrendelések közbeszerzési eljárásáról szóló szabályzat, Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung – UVgO), Bundesanzeiger AT 2017.02.07. B1, helyesbítve: Bundesanzeiger AT 2017.02.08. B1.

<sup>30</sup> Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2018 – BVerGG 2018) StF: BGBl. I Nr. 65/2018 (NR: GP XXVI RV 69 AB 96 S. 21. BR: AB 9961 S. 879.) [CELEX-Nr.: 32014L0023, 32014L0024, 32014L0025]. Magyarul: 2018. évi közbeszerzési jogi szövetségi reformtörvény, BGBl. I 2018/65. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010295>.

küli tárgyalásos eljárás esetkörét hasonló szigorral bástyázza körül, mint a magyar vagy a német jog, hiszen a háttérben irányelvi jogharmonizációs szabályok állnak. Mindazonáltal *külön kivételi körként említi az általános nem gazdasági érdekű szolgáltatást* [BVerG 2018 9. § 17. és 18. pontjai<sup>31</sup>]. Ezáltal ráirányítja a figyelmet az állami felségjog körébe tartozó kérdésekre, amelyekre az uniós jog elsőbbsége nem vonatkozik,<sup>32</sup> tehát *per se* közbeszerzési kivételi körbe sorolhatók. Mindazonáltal az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (ÁGÉSZ) esetköre az osztrák jog szerint is komplikáltabb megítélés alá esik, amire azonban ezúttal bővebben nem térhetünk ki.

## 5. Az ÁGÉSZ és ÁÉSZ meghatározása, finanszírozása a közbeszerzési irányelvekben

A klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelv (6) preambulumbekzdését tekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy *az irányelv nem érintheti* a tagállamok szociális biztonsági jogszabályait. *Nem foglalkozhat* továbbá sem a közjogi vagy magánjogi jogalanyok számára fenntartott általános gazdasági érdekű szolgáltatások liberalizációjával, sem pedig a szolgáltatást nyújtó közjogi jogalanyok *privatizációjával*. Ezen túlmenően az irányelv a szubszidiaritás elvére tekintettel rámutat arra, hogy *„a tagállamok szabadon eldönthetik, hogy a kötelező szociális szolgáltatások és egyéb olyan szolgáltatások, mint például a postai szolgáltatások nyújtását általános gazdasági érdekű szolgáltatásokként, általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásokként vagy pedig ezek keverékeként szervezik meg. Célszerű egyértelműen meghatározni, hogy az általános érdekű nem gazdasági szolgáltatásoknak nem szabad ezen irányelv hatálya alá tartozniuk.”*

Jelentős megállapításokat fogalmaz meg továbbá ugyanezen irányelv (7) preambulumbekzdése is, amely szerint *„ez az irányelv nem sérti az állami, területi és települési hatóságok azon szabadságát, hogy [...] meghatározzák az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmát, azok körét és a nyújtandó szolgáltatás jellemzőit, beleértve a szolgáltatás minőségével kapcsolatos feltételeket is. Ez az irányelv nem sérti továbbá az állami, területi és települési hatóságok arra vonatkozó hatáskörét, hogy az EUMSZ 14. cikkének és az EUMSZ-hez és az Európai Unióról szóló szerződéshez (EUSZ) csatolt, az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26.*

<sup>31</sup> § 9 Abs. 1: *„Dieses Bundesgesetz gilt nicht für: 17. Dienstleistungsaufträge im Bereich des Katastrophenschutzes, des Zivilschutzes und der Gefahrenabwehr, die von gemeinnützigen Organisationen oder Vereinigungen erbracht werden und die unter die folgenden CPV-Codes fallen: 75250000-3 (Dienstleistungen der Feuerwehr und von Rettungsdiensten), 75251000-0 (Dienstleistungen der Feuerwehr), 75251100-1 (Brandbekämpfung), 75251110-4 (Brandverhütung), 75251120-7 (Waldbrandbekämpfung), 75252000-7 (Rettungsdienste), 75222000-8 (Zivilverteidigung), 98113100-9 (Dienstleistungen im Bereich der nuklearen Sicherheit) und 85143000-3 (Einsatz von Krankenwagen) mit Ausnahme des Einsatzes von Krankenwagen zur Patientenbeförderung, 18. Dienstleistungsaufträge über nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse...”*

<sup>32</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: *A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása az Európai Unióban*. In: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015, 120–122.

*jegyzőkönyvnek megfelelően általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtsanak, rendeljenek meg és finanszírozzanak. Ezenkívül az irányelv nem foglalkozik az általános gazdasági érdekű szolgáltatások finanszírozásával, és nem vonatkozik a tagállamok által – különösen szociális területen – az Unió versenyjogi szabályaival összhangban működtetett támogatási rendszerekre.”*

A tagállamok önrendelkezése mint alapelv<sup>33</sup> még tágabb szempontok szerint hatja át a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet,<sup>34</sup> amelynek 2. cikke, éppúgy, mint a 2014/24/EU irányelv 2. cikke a hatóságok igazgatási szabadságának elvét, valamint a 4. cikk a 2014/24/EU irányelv 4. cikkével összhangban az ÁGÉSZ meghatározásának szabadságát hangsúlyozza. Utóbbi értelmében az idézett közbeszerzési és koncessziós irányelvek nem korlátozzák a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek ÁGÉSZ-nek, valamint hogyan kívánják e szolgáltatásokat az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban megszervezni és finanszírozni.<sup>35</sup> Ezzel együtt az irányelvek ugyancsak nem érintik annak módját, hogy a tagállamok hogyan szervezzék szociális biztonsági rendszereiket.

## 6. Záró gondolatok

A tanulmány 5. pontjában kifejtett gondolatokból is levezethető, hogy a közbeszerzési irányelvekben taxatív felsorolt kivételi körök mögött van még potenciál nagyobb volumenű célok, közfeladatok elérése érdekében általános kivételi esetkörök tagállami meghatározására. Anélkül, hogy a tiltott állami támogatásokra vonatkozó részletszabályokban itt elmélyednénk, rögzíthetjük, hogy az uniós jog, ezen belül a közbeszerzési irányelvek – a hatóságok igazgatási szabadságának elve és az ÁGÉSZ meghatározásának szabadsága értelmében – nem korlátozzák a tagállamok azon mozgásterét, hogy hogyan kívánják e szolgáltatásokat az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban megszervezni és finanszírozni.

Amennyiben egy tevékenységet ÁGÉSZ-ként határozunk meg, ott az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében a *versenyszabályok korlátozása indokolható*, ha a versenyszabályok, azaz esetünkben a közbeszerzési és a tiltott állami támogatásokra vonatkozó szabályok alkalmazása jogilag vagy *de facto* akadályozná a megbízott vállalkozások sajátos feladatának végrehajtását.<sup>36</sup>

Amennyiben tehát a *vis maior* körébe tartozó környezeti kárra vonatkozó veszélyelhárítási feladatról van szó, akkor az érintett tagállam megfelelő indokolási kötele-

<sup>33</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: *A szolgáltatási koncesszió európai harmonizációja*. In: Csehi Zoltán, Koltay András, Landi Balázs, Pogácsás Anett (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis: Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2014, 297.

<sup>34</sup> Koncessziós irányelv (5) és (7) preambulumbekkezdés, valamint a 2. és 4. cikk.

<sup>35</sup> Lásd bővebben a 10. és a 36. lábjegyzeteket.

<sup>36</sup> EUMSZ 106. cikk (2): *„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”*

zettség betartása mellett, és ragaszkodva a „szennyező fizet” elvéhez, alátámaszthatja az általános nem gazdasági érdek (ÁÉSZ) fennállását, amely következtében a súlyos és sürgős természeti károk elhárítása – nem gazdasági jellege miatt – a közbeszerzések és ezáltal az állami támogatások szabályai alóli kivételi körbe kerülhet, mivel a nem gazdasági ÁÉSZ még az uniós primerjog hatálya alá sem tartozik. ÁGÉSZ esetén érvényesül ugyan az elsődlegesjogi háttér, ezáltal a versenyszabályok és a tiltott állami támogatásra vonatkozó primer és szekunder jogi szabályok is,<sup>37</sup> de ezek az EUMSZ szellemében és a tevékenység hatékony ellátása érdekében korlátozhatók.

Mindazonáltal kiemelten fontos, hogy ha az illetékes hatóság végzi/végezti el a kármentesítést, akkor gondoskodik a *regressz igénye* érvényesítéséről a szennyező felé. Amennyiben ezt nem teszi következetesen, akkor az erre a feladatra létrehozott alap és annak kezelésére rendelt jogi személy nehéz helyzetbe kerülhet tiltott állami támogatás nyújtása miatt, ahogyan erre Rajna-vidék-Pfalz tartomány 2012–2016-ig elhúzódott, és végül az EUB előtt befejezett, állati tetemek ártalmatlanításával összefüggő ügyében is sor került.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> GYULAI-SCHMIDT (2015): i. m., 226–246.

<sup>38</sup> A Bizottság határozata az SA.2505 1. számú állami támogatásról – Németország – Az állati tetemek ártalmatlanításával foglalkozó célszövetség, HL [2012] L 236., 2012.09.01.; az Európai Bíróság C-126/01. számú Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO ügyben 2003. november 20-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2003:622); a Törvényszék T-309/12. számú Zweckverband Tierkörperbeseitigung v. Kommission ügyben 2014.07.16-án hozott ítélete (ECLI:EU:T:2014:676); az EUB C-446/14 P Németország v. Európai Bizottság ügyben 2016.02.18-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2016:97). Lásd még GYULAI-SCHMIDT (2015): i. m., 117.; valamint GYULAI-SCHMIDT (2018): i. m., 257–259.