



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 15.11.2005
COM(2005) 569 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**a magán-és közszféra közötti partnerségekről (PPP)
valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról**

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés	3
2.	A lehetséges további lépések kulcsfontosságú kérdései	4
2.1.	Közösségi szintű lépéseket igénylő kérdések	4
2.2.	Versenypárbeszéd: a Bizottság magyarázattal fog szolgálni	5
2.3.	Témakörök, amelyekkel kapcsolatban egyelőre nincs javaslat külön közösségi kezdeményezésre.....	5
2.3.1.	Nincs javaslat olyan új jogszabályra, amely valamennyi szerződéses PPP-re vonatkozna	5
2.3.2.	Nincs javaslat közösségi intézkedésre a PPP-k egyéb sajátos szempontjai terén.....	6
2.4.	A PPP-kről szóló vita folytatása közösségi szinten	6
3.	Koncessziók	7
3.1.	Háttér.....	7
3.2.	A jogbiztonság megteremtésének lehetőségei a koncessziók terén	7
3.3.	A koncessziókról szóló lehetséges közösségi kezdeményezés tartalma	9
4.	Intézményesített PPP-k	10
4.1.	Elsődleges megközelítés	10
4.2.	Az intézményesített PPP-kről szóló lehetséges értelmező közlemény tartalma	10
5.	A következő lépések	11

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a magán-és közszféra közötti partnerségekről (PPP) valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról

(EGT vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

Egy infrastruktúra vagy egy szolgáltatás biztosítása kapcsán a hatóságok minden szinten folyamatosan növekvő érdeklődést tanúsítanak a magánszférával való együttműködés iránt. Az ilyen típusú együttműködés – amelyet rendszerint a magán- és közszféra közötti partnerségként (PPP) szokás említeni – iránti érdeklődés az állami költségvetési megszorítások mellett részben azzal magyarázható, hogy a hivatalok – elsősorban a hatékonyság növelése érdekében – a magánszféra ismereteit saját hasznukra fordíthatják. A PPP-k azonban nem nyújtanak varázsütésre megoldást: projektenként fel kell mérni, hogy a partnerség – összevetve az egyéb lehetőségekkel, mint a hagyományos szerződéskötés – valóban hordoz-e hozzáadott értéket az adott szolgáltatás vagy a szóban forgó építési beruházás esetében.

Azzal kapcsolatban, hogy a hatóságok maguk nyújtanak egy gazdasági szolgáltatást, vagy azzal egy harmadik felet bíznak-e meg, a közösségi jog álláspontja semleges. Ha azonban a hatóságok úgy döntenek, hogy az adott tevékenységet harmadik felek bevonásával valósítják meg, a közbeszerzéssel és a koncessziókkal kapcsolatos közösségi jog alkalmazására kerülhet sor. A közbeszerzéssel és koncessziókkal kapcsolatos közösségi jog legfontosabb célja egy olyan belső piac létrehozása, amely a hatóságok árubeszerzése, szolgáltatás-megrendelése, illetve építési beruházása esetén védelmezi az áruk és szolgáltatások szabad mozgását, a letelepedési jogot, illetve az egyenlő bánásmód, az átláthatóság és a kölcsönös elismerés alapvető elveit és a költséghatékonyságot. Tekintettel a PPP-k egyre növekvő jelentőségére, szükségessé vált annak felmérése, hogy PPP-szerződések vagy koncessziók odaítélése esetén a meglévő közösségi szabályok mennyiben alkalmasak e célkitűzések megvalósítására. E felmérés hozzásegíti a Bizottságot ahhoz, hogy megállapítsa, a jelenlegi európai szintű jogi keretek pontosításra, kiegészítésre vagy javításra szorulnak-e. Ebből a célból a Bizottság 2004. április 30-án elfogadta a magán-és közszféra közötti partnerségről (PPP), valamint a közbeszerzési szerződésekkel és a koncessziókkal kapcsolatos közösségi jogról szóló zöld könyvet¹.

A zöld könyv által elindított vita nagy érdeklődést keltett, és általában kedvező fogadtatásban részesült. A Bizottsághoz közel 200 hozzászólás érkezett a válaszadók széles köréből, köztük számos tagállamból. Az Európai Gazdasági és Szociális

¹ COM (2004) 327 végleges, 2004.4.30.

Bizottság² és a Régiók Bizottsága³ egyaránt véleményt fogadott el a zöld könyvről. A Bizottság 2005 májusában tette közzé a nyilvános konzultáció során benyújtott hozzászólásokat elemző jelentését⁴.

E közlemény ismerteti a konzultációt követő politikai lehetőségeket a PPP-k terén megvalósuló hatékony verseny biztosítása érdekében, az innovatív és gyakran összetett projektek megtervezéséhez szükséges rugalmasság indokolatlan korlátozása nélkül. Politikai elképzeléseinek e ponton való kinyilvánítása összhangban áll a Bizottság elkötelezettségével, hogy kezdeményezési jogának gyakorlása során biztosítsa a nyilvánosság általi számonkérés lehetőségét és az átláthatóságot, amely a „jobb szabályozással a növekedésért és a foglalkoztatásért az Európai Unióban” célkitűzés alapelve.⁵

Noha e közlemény célja, hogy a PPP-ről szóló zöld könyvvel kapcsolatos konzultáció politikai következtetéseit levonja, a benne ismertetett lehetőségeket tágabb összefüggésben kell értékelni, figyelembe véve az Európai Bíróság ítéleteiből fakadó következtetéseket, a Bizottság által az EK-szerződés 226. cikke értelmében a tagállamokkal szemben elindított eljárások tanulságait, valamint az érdekelt felekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatokat.

Habár a konzultáció ténybeli információkkal szolgált a PPP-vel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatokról és kifejezte az érdekelt felek véleményét az általuk kívánatosnak tartott politikai lehetőségekről, ez nem helyettesíti e politikák hatásának mélyreható elemzését. Következésképpen a közbeszerzéssel és a koncessziókkal kapcsolatos közösségi jog magyarázatát, kiegészítését vagy továbbfejlesztését célzó esetleges jogszabályi kezdeményezésekről szóló végső döntést a „jobb szabályozást” szolgáló elvek értelmében hatásvizsgálat alá kell vonni.

2. A LEHETSÉGES TOVÁBBI LÉPÉSEK KULCSFONTOSÁGÚ KÉRDÉSEI

2.1. Közösségi szintű lépéseket igénylő kérdések

A PPP-ről szóló zöld könyv a PPP-vel, valamint a közbeszerzési szerződésekre és a koncessziókra vonatkozó közösségi joggal kapcsolatos számos témakörre kitért. A konzultációs eljárásban részt vevő felek válasza arra engednek következtetni, hogy a fenti témák közül csak néhány igényel közösségi szintű kezdeményezést. E témák közé tartoznak elsősorban:

² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Zöld könyv az állami és a magánszektor közötti partnerségi kapcsolatokról, valamint a közbeszerzési és koncessziós közösségi jogrendszerrel”, Brüsszel, 2004. október 27-28. EGSZB 1440/2004

³ A Régiók Bizottságának véleménye (2004. november 17) a következő témában: Zöld könyv az állami és a magánszektor közötti partnerségi kapcsolatokról (PPP-k), valamint a közbeszerzésre és koncesszióra vonatkozó közösségi szabályozásról, (COM(2004)327 végleges), ECOS-037.

⁴ SEC(2005)629, 2005.5.3. Ez a jelentés, valamint a legtöbb Bizottságnak elküldött hozzászólás a Bizottság alábbi honlapján olvasható:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm.

⁵ Lásd: A Bizottság közleményei, Európai kormányzás: Jobb törvényalkotás, COM(2002)275 végleges, 2002.6.5., és Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban, COM(2005)97 végleges, 2005.3.16.

- koncessziók odaítélése (a zöld könyv 4-6. kérdései – e közlemény 3. fejezete) és
- állami és magánszférába tartozó partnerek közös tulajdonát képező vállalkozások létrehozása közszolgáltatás nyújtása céljából (Intézményesített PPP-k – IPPP-k) (a zöld könyv 18. és 19. kérdése – e közlemény 4. fejezete).

E két kérdés kapcsán az érdekelt felek túlnyomó többsége nagyobb jogbiztonságot nyújtó közösségi kezdeményezéseket kért. Az ennek megfelelő intézkedéseket e közlemény külön szakaszai ismertetik.

2.2. Versenypárbeszéd: a Bizottság magyarázattal fog szolgálni

Az érdekelt feleket kiváltképp érdeklő kérdések egyike a versenypárbeszéd, amely a 2004/18/EK irányelv által bevezetett, és kifejezetten az összetett közbeszerzési szerződésekre szabott új eljárás. Az eljárás fontosságát csak kevés érdekelt fél kérdőjelezte meg. A konzultációban részt vevő válaszadók többsége a szellemi tulajdon teljes védelmét, és az ajánlattevők által az említett eljárás során befektetendő források korlátozását kérte.

A Bizottság meggyőződése szerint ezen eljárás-amely a tagállamok többségében még átültetésre vár⁶-alkalmazása során szerzett gyakorlati tapasztalatok el fogják oszlatni ezeket az aggodalmakat. Több érdekelt fél kérésének megfelelően a versenypárbeszédet szabályozó rendelkezéseket egy magyarázó dokumentum pontosítja majd, amely a Bizottság honlapján⁷ lesz olvasható.

2.3. Témakörök, amelyekkel kapcsolatban egyelőre nincs javaslat külön közösségi kezdeményezésre

2.3.1. *Nincs javaslat olyan új jogszabályra, amely valamennyi szerződéses PPP-re vonatkozna*

Amennyiben az EK-szerződés alkalmazási körébe tartozik, minden PPP közbeszerzési szerződésnek illetve koncessziónak minősül. Ugyanakkor mivel a közbeszerzési szerződések és a koncessziók odaítélésére eltérő szabályok vonatkoznak, az EK-jog nem tartalmaz egységes, külön a PPP-kre vonatkozó odaítélési eljárást.

Ebben az összefüggésben a Bizottság azzal a kérdéssel fordult az érdekelt felekhez, hogy kedvezően fogadnának-e egy olyan új jogszabályt, amely minden szerződéses PPP-re azonos odaítélési feltételeket tartalmazna, attól függetlenül, hogy közbeszerzési szerződésnek vagy koncessziónak minősülnek-e (a zöld könyv 7. kérdése).

A konzultációból kiderült, hogy a valamennyi szerződéses PPP-re – függetlenül attól, hogy közbeszerzési szerződésnek vagy koncessziónak minősülnek-e – egyaránt vonatkozó szabályozási rendszert az érdekelt felek jelentős ellenállással fogadták.

⁶ A tagállamoknak hatályba kell léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek legkésőbb 2006. január 31-ig megfeleljenek.

⁷ http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

Ezért a Bizottság nem tervezi, hogy ezeket azonos odaítélési feltételek hatálya alá vonja.

2.3.2. *Nincs javaslat közösségi intézkedésre a PPP-k egyéb sajátos szempontjai terén*

A PPP-k magánszektorból induló kezdeményezésével kapcsolatban (a zöld könyv 9. kérdése) a válaszok nem utaltak arra, hogy azonnali EK-szintű intézkedésekre lenne szükség ennek a formának az élénkítése érdekében.

Azok a közösségi kezdeményezések sem részesültek támogatásban, amelyek közösségi szinten pontosítanák a PPP-kre vonatkozó szerződéses kereteket (a zöld könyv 14. kérdése), illetve pontosítanák, vagy átalakítanák az alvállalkozói szerződéskötésre vonatkozó szabályokat (a zöld könyv 17. kérdése).

2.4. **A PPP-kről szóló vita folytatása közösségi szinten**

E közlemény nem kívánja lezárni a PPP-kel, valamint a közbeszerzésekkel illetve a koncessziókkal kapcsolatos közösségi jogról szóló vitát. A PPP-kel kapcsolatos tapasztalatok folyamatosan fejlődnek. A résztvevők, beleértve a nemzeti hatóságokat és a Bizottságot, folyamatosan tanulnak a közösségi jog e partnerségekre való alkalmazásának gyakorlati tapasztalataiból. Noha ez a folyamat nem akadályozza annak, hogy a Bizottság a létező jogi keret bármely jelenleg tapasztalható hiányosságának kezelését kezdeményezze, a Bizottság részlegei és a PPP-k kidolgozásában részvevő érdekelt felek közötti eszmecseréknek valamennyi szinten folytatódniuk kell, és a tervezett hatásvizsgálatnak – amennyire lehetséges – e folyamatos párbeszédet figyelembe kell vennie⁸.

Ezen eszmecserék folytatódnak a Bizottság szintjén működő bizottságok keretén belül, közbeszerzési szakértők⁹ és tagállami¹⁰ képviselők¹¹ bevonásával, a PPP-kről és közbeszerzésről szóló konferenciákon való részvétel révén, valamint a Bizottsági tisztviselők és a PPP-szakértők közötti közvetlen kapcsolat révén. Emellett a nemzeti PPP-munkacsoportok körében általánosnak tűnik az egyetértés arról, hogy az infrastruktúra fejlesztése tovább lenne javítható, ha a közszférának hatékonyabb eszközei lennének a PPP-kkel kapcsolatos szakpolitikák, a programfejlesztés és a projektvégrehajtás tapasztalatainak megosztására. A munkacsoportok ezért az Európai Beruházási Bankkal közösen egy Európai PPP Szakértői Központ létrehozásában gondolkodnak. A Bizottság alapvetően kedvezően fogadna egy ilyen kezdeményezést.

⁸ Ebben az összefüggésben a határokon átnyúló infrastruktúrák felépítésére és működtetésére létrejött PPP-kkel kapcsolatos kérdések különleges figyelmet érdemelnek.

⁹ A 87/305/EGK bizottsági irányelv értelmében létrehozott közbeszerzési piacok megnyitásával foglalkozó tanácsadó bizottság.

¹⁰ A közbenső időszakra vonatkozó rendelkezésekkel összhangban a bizottságokban nem csak a tagállami képviselők kapnak helyet, hanem a csatlakozó országokból (Bulgária és Románia) érkező megfigyelők is.

¹¹ A 71/306/EGK tanácsi határozat által létrehozott, építési beruházásra irányuló közbeszerzésekkel foglalkozó tanácsadó bizottság.

3. KONCESSZIÓK

3.1. Háttér

A koncesszió lényege, hogy a koncesszió jogosultjának az építmény kivitelezésének vagy a szolgáltatás nyújtásának fejében joga van az adott építmény vagy szolgáltatás hasznosítására. A közbeszerzéssel összehasonlítva a legfontosabb különbség, hogy az ilyen jellegű hasznosítás kockázattal jár, amelyet az adott projektet legalább részben finanszírozó koncesszió jogosultnak kell viselnie. A magántőke ilyen módon való bevonása az egyik fő ösztönző erő a hatóságok számára a PPP-kben való részvételre. A másodlagos közösségi jog rendelkezései közül csak kevés irányul az építési koncessziók odaítélési eljárásainak összehangolására, ezek gyakorlati jelentősége ellenére. A szolgáltatási koncessziók odaítélésére vonatkozó szabályok kizárólag az EK-szerződés 43. és 49. cikkéből következő elvekre – különösen az átláthatóság, az egyenlő bánásmód, az arányosság és a kölcsönös elismerés elveire – vezethetők vissza. Ebben az összefüggésben a zöld könyv 6. kérdése arra kérdezett rá, hogy az érdekelt felek véleménye szerint szükség van-e egy olyan közösségi jogalkotási kezdeményezésre, amelynek célja a koncessziók odaítélési eljárásának szabályozása.

A konzultációban részt vevő érdekelt felek döntő többsége megerősítette, hogy a koncessziók odaítélését szabályozó közösségi rendelkezések terén nagyobb jogbiztonságra lenne szükség. Ugyanakkor a vélemények megoszlottak a jogbiztonság megteremtésének mikéntjéről (jogszabályi úton, vagy egy nem kötelező erejű, értelmező jogi eszköz révén).

3.2. A jogbiztonság megteremtésének lehetőségei a koncessziók terén

A konzultáció rámutatott arra, hogy igény van egy stabil, következetes jogi környezetre a koncessziók uniós szintű odaítélése területén, különösen az üzleti költségek csökkentése céljából (a jogi kockázatok mérséklése révén) és általában a verseny fokozása érdekében. Számos érdekelt fél úgy érvelt, hogy a jogbiztonság és a hatékony verseny fokozása a koncessziók terén gyakorlati lehetőséget kínálna a PPP-k előmozdítására, és ezáltal annak a hozzájárulásnak a növelésére, amelyet az államháztartási megszorítások időszakában a magánfinanszírozás nyújthat. Az érdekelt felek a magánszférából külön kiemelték, hogy ez a jogbiztonság – amellyel egyszersmind elkerülhetők a nemzeti jogalkotások különbözőségeiből fakadó problémák – kizárólag uniós szintű intézkedéssel biztosítható, különösen az új tagállamok tekintetében, ahol a legnagyobb szükség van a magánfinanszírozásra. Ennek az igénynek alapvetően két módon lehet megfelelni: 1) nem kötelező erejű iránymutatással, elsősorban értelmező közlemény formájában, és 2) az EK-szerződés alapelveiből következő kötelezettségeket lefektető jogszabállyal.

Értelmező közlemény

A Bizottság már 2000 áprilisában elfogadott egy, a koncessziók terén érvényes közösségi jogról szóló értelmező közleményt, amely ismerteti a koncessziók odaítélésére vonatkozó, EK-szerződésben meghatározott elvek alkalmazási területét és tartalmát. Számos érdekelt fél úgy vélte, hogy az értelmező közlemény gyors és eredményes eszköznek bizonyult a helyzet tisztázására. Ugyanakkor a kulcsszerepet betöltő érdekelt felek által a vita során megfogalmazott észrevételek arra engednek

következtetni, hogy a koncessziókról szóló jelenlegi értelmező közlemény nem határozta meg kellő pontossággal azt, hogy milyen hatással vannak az EK-szerződésben foglalt elvek a koncessziók odaítélésére. Meglepő módon több fontos érdekelt fél hozzászólása is azon a feltételezésen alapult, hogy a közösségi jog a koncessziók odaítélése során jelenleg nem követeli meg a verseny biztosítását, elsősorban azért, hogy valamennyi vállalkozás jelezheti érdeklődését az adott koncesszió iránt.

Más érdekelt felek megítélése szerint egy értelmező közlemény ideális eszköze lenne a közbeszerzési szerződések és a koncessziók még világosabb megkülönböztetésének. Ugyanakkor az értelmező közlemény csak korlátozott biztonságot nyújt, mivel csupán kiegészítő magyarázatokat fűz a meglévő jogszabályokhoz. A jogszabályok egyértelműségének hiányát gyakran rendkívül nehéz értelmezés útján tisztázni. Ezért valószínűnek tűnik, hogy a 2000. áprilisi értelmező közlemény felújítása-bár járna némi hozzáadott értékkel – nagy valószínűséggel nem tudná kielégíteni a fokozott jogbiztonság iránti igényt.

Jogalkotási kezdeményezés

A koncessziók odaítélése során az ajánlatkérőkre vonatkozó közösségi jogi kötelezettségek alkalmazási körével és tartalmával kapcsolatban jelzett félreértések megerősítik az érdekelt felek abbéli nézetét, hogy az EK-szerződés általános alapelvei – még ha azokat a Bizottság értelmező közleményben pontosította is – nem nyújtanak kellő jogbiztonságot. Eszerint az alapelvek túl tág mérlegelési lehetőséget hagynak az ajánlatkérőknek, és ezért nem tudják biztosítani, hogy az európai vállalatok az EU egész területén egyenlő bánásmódban részesüljenek. A joggyakorlat és az elmélet egyaránt azt mutatja, hogy az Európai Bíróság által nyújtott pontosítás ellenére¹² az EK-szerződés követelményeit különbözőképpen értelmezik. Értesítéseink szerint ez különösen azoknak az ajánlattevőknek okozott nehézséget, akik egy koncesszió-odaítélési ügyet felülvizsgálat céljából a nemzeti bíróságok elé vittek. Ez a helyzet egyértelműen elbátortalaníthatja a vállalatokat a koncessziókra való pályázástól, csökkentheti a PPP-k iránti versenyt, végül pedig veszélybe sodorhatja azok sikerét.

Általánosságban nehéz megérteni, hogy a másodlagos közösségi jog miért nem foglalkozik egyáltalán a szolgáltatási koncessziókkal, amelyeket gyakran összetett és nagy értékű projektekhez vesznek igénybe. A PPP-kről szóló zöld könyvről folytatott konzultáció során említésre került néhány érv a közösségi szintű, részletes odaítélési eljárás hiányának magyarázatára. Ezek között szerepel a koncessziók területén feltételezetten szükséges rugalmasság, valamint a szubszidiaritás elve. Ezek az e területre vonatkozó kötelező erejű közösségi kezdeményezéssel szemben álló érvek azonban nem meggyőzőek, hiszen a koncessziók odaítéléséről szóló közösségi jogszabály elfogadása nem jelentené azt, hogy megszűnne a hatóságok mozgástere akkor, amikor a PPP-khez a magánszférából partnert választanak. A koncessziók odaítéléséről szóló közösségi kezdeményezésnek a koncessziók lehetséges összetettségén túl az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalás szükségességét is figyelembe kell vennie. Ebben az összefüggésben nehezen érhető, hogy a

¹²

C-324/98 sz. *Telaustria*-ügy [2000] EBHT I-10475, C-231/03 sz. *Coname*-ügy [2005], az EBHT-ban még nem tették közzé.

koncessziók odaítélésére vonatkozó szabályozás miatt vonná automatikusan maga után az ajánlatkérők mozgásterének korlátozását a szolgáltatási koncessziók odaítélésekor. Ugyanígy az is csak a kezdeményezés pontos tartalma alapján dönthető el, hogy összhangban áll-e a szubszidiaritás elvével. Nem indokolt egy ilyen kezdeményezést eleve a szubszidiaritás elvével ellentmondónak tekinteni.

A PPP-kről szóló zöld könyv kapcsán zajló konzultációk keretében előterjesztett valamennyi érv és ténybeli információ alapján a koncessziók terén jelenleg a jogalkotási kezdeményezés tűnik a megfelelő megoldásnak. Ugyanakkor, ahogy fentebb említettük, a jogszabályról szóló javaslat hivatalos benyújtása előtt a „Jobb szabályozásra” vonatkozó elveknek megfelelően további mélyreható elemzésre van szükség 1) annak meghatározása érdekében, hogy a koncessziók odaítélési eljárásainak szabályozására valóban szükség van-e közösségi kezdeményezésre, illetve ha igen, akkor 2) a kezdeményezés kidolgozása, és 3) az azzal járó lehetséges hatások jobb megértése érdekében.

3.3. A koncessziókról szóló lehetséges közösségi kezdeményezés tartalma

A fentiek értelmében szükség lehet arra, hogy az EK-szerződésből következő általános elveket koncessziók odaítéléséről szóló közösségi jogszabály határozza meg. Az építési és a szolgáltatási koncessziókra egyaránt vonatkozó jogszabály világosan elhatárolná a koncessziókat és a közbeszerzési szerződéseket. Megkövetelné az adott koncesszió odaítélésére vonatkozó szándékmegfelelő meghirdetését és meghatározná az ajánlattevők objektív, megkülönböztetés-mentes szempontok alapján történő kiválasztására vonatkozó szabályokat. Általánosságban véve e szabályok célja az lenne, hogy az egyenlő bánásmód elve az odaítélési eljárás valamennyi résztvevőjére vonatkozzon. Emellett e kezdeményezés foglalkozhatna a koncessziók hosszú időtartamából eredő problémákkal, mint amilyen a változtatások iránti igény az idő előrehaladtával, valamint a határokon átnyúló infrastruktúrák felépítésére és működtetésére létrehozott PPP-kkel kapcsolatos kérdésekkel.

E koncessziókra vonatkozó jogszabály megalkotása a legtöbb tagállamban minőségi előrelépést jelentene az ajánlattevők védelme terén, hiszen a koncessziók – mihelyst a másodlagos jog vonatkozna rájuk – a közbeszerzésekre vonatkozó felülvizsgálati eljárásról szóló közösségi irányelvek alkalmazási körébe tartoznának, amelyek hatékonyabb és megfelelőbb jogorvoslatot nyújtanak, mint az Európai Bíróság által kidolgozott bírósági védelem alapelvei.

A koncessziókkal kapcsolatos esetleges közösségi kezdeményezés tartalmáról egyelőre nem állnak rendelkezésre további részletek. Ezeknek a szabályoknak a léte és formája további kutatásoktól függ, amelyeket a Bizottság egy teljes körű hatásvizsgálat keretében fog elvégezni. Ezért egyelőre még korai lenne e szabályok átfogó alkalmazási köréről véleményt alkotni – beleértve azoknak az értékhatároknak a meghatározását, amelyek felett e szabályok alkalmazandóak lennének. Mindenesetre a kezdeményezés nem irányulna arra, hogy az egyes ágazatokban a koncessziók odaítélésével kapcsolatos közösségi szintű ágazati szabályozást módosítsa.

4. INTÉZMÉNYESÍTETT PPP-K

4.1. Elsődleges megközelítés

A PPP-kről szóló zöld könyvről folytatott nyilvános konzultáció rámutatott arra, hogy pontosításra szorul, az EK közbeszerzési szabályai milyen mértékben vonatkoznak azokra a közszolgáltatás nyújtására létrehozott vállalkozásokra, amelyek egy állami és egy magánszférából származó partner közös tulajdonában vannak (intézményesített PPP-k – IPPP-k). Egyes érdekelt felek úgy vélték, hogy sürgősen szükség lenne erre a pontosításra. Beszámoltak arról, hogy a hatóságok azért vonakodnak az innovatív intézményesített PPP-kben való részvételtől, mert el akarják kerülni azt a kockázatot, hogy olyan IPPP-ket hozzanak létre, amelyek később a közösségi joggal ellentétesnek bizonyulhatnak. Ugyanakkor csak kevés érdekelt fél vélte úgy, hogy a jogbiztonság megteremtésére e területen egy kötelező erejű jogi eszközre lenne szükség.

Jelenleg úgy tűnik, az IPPP-k területén egy értelmező közlemény járulhat hozzá legjobban a hatékony verseny ösztönzéséhez és a jogbiztonság megteremtéséhez. Egyfelől – szemben a koncessziókkal – még nem született értelmező közlemény arról, hogyan kell alkalmazni a közbeszerzési szabályokat az IPPP-k létrehozására. Emellett az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó, állami-és magánszféra alkotta társulások létrehozása a legtöbb tagállamban meglehetősen új, innovatív elképzelésnek számít. Egy nem kötelező erejű kezdeményezés e területen az innováció hátráltatása nélkül tudná megadni a kívánt iránymutatást. Emellett különösen fontos, hogy az IPPP-kkel kapcsolatban észlelt bizonytalanságra gyors válasz szülessen.

Általánosságban elmondható, hogy a fenti igénynek jelenleg egy teljes körű jogszabály helyett az értelmező közlemény felel meg leginkább. Ugyanakkor, ha későbbi elemzések azt bizonyítják, hogy – mint a koncessziók esetében – egy értelmező közlemény nem elegendő a közösségi jog helyes alkalmazásának biztosításához, egy jogalkotási javaslat elfogadása továbbra is megoldásként szerepelhet.

4.2. Az intézményesített PPP-kről szóló lehetséges értelmező közlemény tartalma

Az intézményesített PPP-kről és a közösségi közbeszerzési jogról szóló értelmező közlemény legfontosabb feladata, hogy pontosítsa a közbeszerzési szabályok alkalmazását: 1) az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat nyújtó, köz-és magántőkét egyesítő szervezetek létrehozására, valamint 2) a magánvállalatok részvételére a már fennálló, ilyen szolgáltatásokat nyújtó állami vállalatokban. Ebben az összefüggésben a jövőbeli közleménynek ismertetnie kell különösen az IPPP-k létrehozásának lehetséges módjait, biztosítva, hogy a feladatok odaítélése egyúttal összeegyeztethető legyen a közösségi joggal¹³.

Az IPPP-k összefüggésében a PPP-kről szóló zöld könyv a "házon belüli" (in-house) viszonyokat is tárgyalta¹⁴. Megállapítást nyert, hogy főszabályként, a közbeszerzésre

¹³ E közlemény még részletesebben vizsgálná meg a PPP-kről szóló zöld könyv (58)-(69) bekezdéseiben tárgyalt kérdéseket.

¹⁴ A PPP-kről szóló zöld könyv (63) bekezdése.

és a koncessziókra vonatkozó közösségi jog akkor alkalmazandó, ha egy ajánlatkérő szerv úgy dönt, hogy adott feladattal egy harmadik felet, azaz tőle jogi értelemben különálló személyt bíz meg. Az Európai Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata¹⁵ szerint ettől eltérni csak a következő esetekben lehet: 1) ha a helyi hatóság az érintett személy felett ugyanolyan ellenőrzést gyakorol, mint saját szervezeti egységei felett, és ezzel egyidőben 2) ha ugyanez a személy tevékenységének nagy részét az ellenőrző helyi hatóság(ok) mellett végzi. 2005. január 11-én a *Stadt Halle*-ügyben¹⁶ hozott ítéletében az Európai Bíróság a "házon belüli" (in-house) viszonyok fogalom-meghatározását azzal a megállapítással egészítette ki, hogy a közbeszerzési irányelvekben meghatározott odaítélési eljárásokat – amennyiben az alkalmazásukra vonatkozó egyéb feltételek teljesülnek – minden olyan esetben alkalmazni kell, amikor egy ajánlatkérő visszterhes szerződést kíván kötni egy olyan, tőle jogilag elkülönült társasággal, amelynek tőkéjében legalább egy magánvállalkozással együtt részesedéssel rendelkezik.

Különösen az állami szféra érdekelt felei – köztük néhány tagállam kormánya – indítványozta a „házon belüli” (in-house) viszonyok fogalmának kibővítését, amelyet véleményük szerint az Európai Bíróság túlzottan megszorítóan értelmez. Ugyanakkor jelenleg nincs bizonyíték arra, hogy ha a magánvállalkozások az IPPP-ken keresztül előzetes versenyeljárás nélkül nyerhetnék el a jogot közfeladatok ellátására, javulna a közszolgáltatások minősége, illetve csökkennének az árak. Emellett nehéz belátni, hogy a magánszférából érkező versenytársakkal szemben az IPPP-kre vonatkozó kivételezett elbánás hogyan felelhetne meg az EK-szerződésből következő, egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettségnek.

A PPP-kről szóló zöld könyvvel kapcsolatos hozzászólások, a nyilvános konzultáció során az érdekelt felekkel folytatott eszmecserék, valamint az EK-szerződés 226. cikkében meghatározott eljárások kapcsán nyert tapasztalatok rámutattak arra, hogy abban a vonatkozásban is szükség van pontosításra, hogy a közösségi jog milyen mértékben alkalmazandó egyes feladatkörök közjogi szervekre való átruházására, illetve az együttműködés mely formáira nem vonatkoznak a belső piaci rendelkezések. Az Európai Bíróság a közelmúltban¹⁷ tette egyértelművé, hogy a hatóságok, azok közjogi szervei és általában a közjog alá tartozó, nem kereskedelmi jellegű szervek közötti viszony *a priori* nem zárható ki a közbeszerzési jog hatálya alól. Nyilvánvaló, hogy ennek a kérdéskörnek a további pontosítása az IPPP-kről szóló értelmező közlemény része lehet.

5. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Az e közleményben tárgyalt intézkedések – különösen a koncessziókra vonatkozó jogalkotási eszköz, valamint az IPPP-kel kapcsolatos értelmező dokumentum – vonatkozásában további elemzésekre van szükség. E munka szerves része lesz az érdekelt felekkel folytatott célzott konzultáció.

Az IPPP-kről szóló értelmező közlemény várhatóan 2006 során készül el.

¹⁵ A C-107/98 sz. *Teckal* ügyben 1999. november 28-án hozott ítélet, EBHT I-08121, (50) bekezdés.

¹⁶ C-26/03 sz. ügy [2005], (52) bekezdés, az EBHT-ban még nem tették közzé.

¹⁷ A C-84/03 sz. *Bizottság kontra Spanyolország* [2005] ügyben 2005. január 13-án hozott ítélet, az EBHT-ban még nem tették közzé.

2006-ban a Bizottság részlegei emellett mélyreható elemzést készítenek a koncesszióra vonatkozó lehetséges jogalkotási kezdeményezés hatásairól. Ezen intézkedés megvalósításáról, valamint konkrét formájáról szóló végleges döntés e hatásvizsgálat eredményétől függ majd.