

Ideiglenes változat

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2026. július 9.(*)

„ Előzetes döntéshozatal – Közlekedés – Vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatások – 1370/2007/EK rendelet – Az 5. cikk (1) és (2) bekezdése – Személyszállítási közszolgáltatási szerződésnek egy belső szolgáltató részére történő közvetlen odaítélése – Feltételek – Alkalmazandó szabályrendszer – 2014/23/EU irányelv – Koncessziós szerződések odaítélése – Az 5. cikk (1) bekezdése – A »szolgáltatási koncesszió« fogalma – Az üzemeltetés kockázatának átruházása – 2014/24/EU irányelv – Közbeszerzési szerződések odaítélése – 12. cikk – Az »ajánlatkérő szerv által a saját szervei felettihez hasonló ellenőrzés« fogalma – A közszolgáltatási szerződéseknek egy belső szolgáltató számára történő közvetlen odaítélését korlátozó nemzeti szabályozás – Az uniós joggal való összeegyeztethetőség ”

A C-856/24. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2024. december 11-én érkezett, 2024. december 10-i határozatával terjesztett elő

a **Sad Trasporto Locale SpA**

és

a **Provincia autonoma di Bolzano**

között,

a **Società Autobus Servizi d’Area (SASA) SpA – AG,**

az **Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP),**

a **Strutture Trasporto Alto Adige (STA) – SpA**

a **LiBUS – Consorzio dei concessionari di linea della Provincia autonoma di Bolzano**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: O. Spineanu-Matei tanácselnök, S. Rodin és N. Piçarra (előadó) bírák,

főtanácsnok: A. Rantos,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Sad Trasporto Locale SpA képviselőjében G. A. Giuffrè és G. Greco avvocati,
- a Provincia autonoma di Bolzano képviselőjében P. Mantini, P. Pignatta, L. Plancker és A. Roilo avvocati,

- az olasz kormány képviselőjében S. Fiorentino, meghatalmazotti minőségben, segítői: A. Lipari és P. Palmieri avvocati dello Stato,
- a cseh kormány képviselőjében J. Vlášil, M. Smolek és L. Halajová, meghatalmazotti minőségben
- az Európai Bizottság képviselőjében P. A. Messina, K. Walkerová és G. Wils, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2016. december 14-i (EU) 2016/2338 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2016. L 354., 22. o.) 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/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 315., 1. o.) (a továbbiakban: 1370/2007 rendelet) 5. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Sad Trasporto Locale SpA olasz jog szerinti társaság (a továbbiakban: SAD) és a Provincia autonoma di Bolzano (Bolzano autonóm megye, Olaszország; a továbbiakban: illetékes hatóság) között ez utóbbi belső szolgáltatójának, a Società Autobus Servizi D'Area (Sasa) SpA – Ag számára egy autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződés közvetlen odaítélése jogszerűségének tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1370/2007 rendelet

3 Az 1370/2007 rendelet (6) és (18) preambulumbekkezdésének szövege a következő:

„(6) Számos tagállam vezetett be olyan jogszabályokat, amelyek legalább a tömegközlekedési piac egy része tekintetében kizárólagos jogok és közszolgáltatási szerződések odaítélését írják elő, átlátható és tisztességes szerződés-odaítélési eljárások alapján. Ennek eredményeként a tagállamok közötti kereskedelem jelentős fejlődésen ment keresztül, és jelenleg több közszolgáltató egynél több tagállamban nyújt személyszállítási közszolgáltatásokat. [...]

[...]

(18) A nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel, bármely helyi hatóság, vagy annak hiányában bármely nemzeti hatóság dönthet úgy, hogy az általa igazgatott térségben maga gondoskodik a személyszállítási közszolgáltatásokról, vagy azokat versenytárgyalási eljárás lefolytatása nélkül belső szolgáltatóra bízza. A méltányos versenyfeltételek biztosítása érdekében azonban szigorúan szabályozni kell a saját üzemeltetésű működtetés lehetőségét. [...]

4 E rendelet „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

h) »közvetlen odaítélés«: közszolgáltatási szerződésnek egy adott közszolgáltató számára előzetes versenytárgyalási eljárás nélkül történő odaítélése;

i) »közszolgáltatási szerződés«: egy vagy több olyan jogilag kötelező erejű aktus, amely megerősíti az illetékes hatóság és a közszolgáltató közötti megállapodást, amelynek értelmében a közszolgáltatóra ruházzák a közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartozó személyszállítási közszolgáltatások kezelését és üzemeltetését; a szerződés – a tagállamok joga szerint – az illetékes hatóság által hozott határozat is lehet, amely:

- egyedi törvényi vagy rendeleti aktus formáját ölti, vagy
 - tartalmazza azokat a feltételeket, amelyek esetén az illetékes hatóság maga nyújtja a szolgáltatásokat, vagy az ilyen szolgáltatások nyújtását belső szolgáltatóra bízta;
- j) »belső szolgáltató«: olyan elkülönült jogi egység, amely felett az illetékes helyi hatóság – illetve hatóságcsoport esetén legalább egy illetékes helyi hatóság – a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést.”

[...]

5 Az említett rendelet „Közszolgáltatási szerződések odaítélése” címet viselő 5. cikke előírja:

„(1) A közszolgáltatási szerződéseket az e rendeletben megállapított szabályokkal összhangban kell odaítélni. Az autóbusszal vagy villamossal végzett személyszállítási közszolgáltatás tekintetében azonban [a vízügyi, energiaipari, közlekedési és posta i szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 243. o.)] vagy [a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.)] meghatározott szolgáltatási vagy közszolgáltatási szerződéseket az ezen irányelvekben meghatározott eljárásokkal összhangban kell odaítélni, amennyiben az ilyen szerződések nem az ezen irányelvekben meghatározott szolgáltatási koncessziós szerződések formájában készültek. Amennyiben a szerződéseket a [2014/25 vagy a 2014/24] irányelvvel összhangban kell odaítélni, e cikk (2)–(6) bekezdésének rendelkezései nem alkalmazandók.

(2) Amennyiben a nemzeti jog nem tiltja, bármely illetékes helyi hatóság – függetlenül attól, hogy az önálló hatóság vagy integrált személyszállítási közszolgáltatást nyújtó hatóságcsoport-e – dönthet úgy, hogy saját maga nyújt személyszállítási közszolgáltatásokat vagy közvetlenül ítélt oda közszolgáltatási szerződéseket olyan jogilag elkülönült jogi személy részére, amely felett az illetékes helyi hatóság – illetve hatóságcsoport esetén legalább egy illetékes helyi hatóság – a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakorol.

[...]

(3) Bármely illetékes hatóságnak, amely belső szolgáltatótól eltérő harmadik személy szolgáltatásait veszi igénybe, a közszolgáltatási szerződéseket – a (3a), (4), (4a), (4b), (5) és (6) bekezdésben meghatározott esetek kivételével – versenytárgyalási eljárás alapján kell odaítélnie. A versenytárgyalási eljáráshoz elfogadott eljárásnak valamennyi szolgáltató számára

nyitva kell állnia, tisztességesnek kell lennie, és tiszteletben kell tartania az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét. [...]"

A 2014/23/EU irányelv

6 A koncessziós szerződésekről szóló 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 5. cikke a következő meghatározást tartalmazza:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

- 1) »koncesszió«: építési vagy szolgáltatási koncesszió, az alábbi a) és b) pont értelmében:
 - a) »építési koncesszió«: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz valamely építési beruházás kivitelezésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzübeli ellenszolgáltatással kiegészülve;
 - b) »szolgáltatási koncesszió«: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, az a) pontban említett építési beruházás kivitelezésétől eltérő szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzübeli ellenszolgáltatással kiegészülve.

Az építési vagy szolgáltatási koncesszió odaítélésével a koncessziós jogosultra hárul a szóban forgó építmények vagy szolgáltatások hasznosításával járó működési kockázat, beleértve a keresleti vagy kínálati kockázatot, vagy mindkettőt. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha – rendes működési feltételek mellett – nem garantált, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás üzemeltetése során eszközölt beruházások, illetve felmerült költségek. A koncessziós jogosultra átháruló kockázatnak részét kell, hogy képezze a piac kiszámíthatatlanságának való tényleges kitettség is, amelyből kifolyólag a koncessziós jogosult potenciális becsült vesztesége nem tekinthető csupán névlegesnek vagy elhanyagolhatónak.”

A 2014/24 irányelv

7 A 2014/24 irányelvnek „A közzsférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések” című 12. cikke a (3) bekezdésében ekképp rendelkezik:

„Azon ajánlatkérő szerv, amely nem gyakorol az (1) bekezdés szerinti kontrollt a magánjog vagy a közjog hatálya alá tartozó valamely jogi személy felett, ezen irányelv rendelkezéseinek az adott jogi személyre történő alkalmazása nélkül is odaíthet szerződést a jogi személynek, amennyiben az alábbi feltételek együttesen teljesülnek:

- a) az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervezetekkel együtt olyan kontrollt gyakorol az adott jogi személy felett, amely hasonló a saját szervezeti egységei felett gyakorolt kontrollhoz.
- b) az érintett jogi személy tevékenységeinek több mint 80%-át a kontrollt gyakorló ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő szerv által kontrollált más jogi személyek által rábízott feladatok teljesítése teszi ki; és

c) a kontrollált jogi személyben nincsen közvetlen magántőke-részesedés, kivéve a Szerződésekkel összhangban, nemzeti jogszabályi rendelkezések által előírt, kontrollt nem biztosító, illetve nem blokkoló magántőke-részesedést, amely nem biztosít döntő befolyást a kontrollált jogi személy döntéseire.

[...]"

Az olasz jog

8 A 2016. április 18-i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (a közbeszerzési törvénykönyvről szóló 50. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a GURI 2016. április 19-i 91. száma – 10. sz. rendes kiegészítés) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: CCP) 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja a következőket írja elő:

„E törvénykönyv rendelkezései nem alkalmazandók [...] a [1370/2007 rendelet] szerinti személyszállítási közszolgáltatásokra vonatkozó szolgáltatási koncessziók esetében.”

9 A CCP 192. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervek a piacon versenyfeltételek mellett rendelkezésre álló szolgáltatásokra vonatkozó szerződés egy belső szolgáltató számára történő közvetlen (*in house*) odaítélése céljából – a szolgáltatás tárgyára és értékére figyelemmel – előzetesen értékelik az e gazdasági szereplő ajánlatának gazdasági alkalmasságát, és az odaítélési határozat indokolásában közlik a piac igénybevétele mellőzésének indokait, közlik továbbá, hogy a választott eljárási forma az egyetemesség és a társadalmi kapcsolatok, a hatékonyság, a gazdaságosság és a szolgáltatás minőségének, valamint az állami források optimális felhasználásának céljára is tekintettel milyen előnyökkel jár a köz javára.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10 2020. október 27-i határozatával az illetékes hatóság jóváhagyta a helyi autóbuszos tömegközlekedési szolgáltatások vegyes modell alapján történő odaítélését, közbeszerzési eljárást, illetve a környezetvédelmi szempontból „fenntarthatónak” minősített személyszállítási hálózatot illetően a SASA, az *in house* szolgáltatója számára történő közvetlen odaítélést alkalmazva.

11 A SAD a Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano (Trentino Alto-Adige tartomány közigazgatási bíróságának bolzanói autonóm kollégiuma, Olaszország) előtt arra hivatkozva vitatta ezt az odaítélést, hogy az alapeljárás körülményei között az illetékes hatóság nem alkalmazhatta volna az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését. A SAD szerint az illetékes hatóságnak az *in house* szolgáltatójával, a SASA-val fennálló jogviszonya nem minősíthető koncessziónak, mivel az „üzemeltetési kockázatot” nem ruházták át e gazdasági szereplőre. Ezenkívül, mivel az ilyen közvetlen odaítélés nem tartozik e rendelet hatálya alá, az illetékes hatóságnak tiszteletben kellett volna tartania a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettséget, amely többek között arra kötelezi, hogy bizonyítsa az *in house* gazdasági szereplő számára történő közvetlen odaítélés alkalmazását igazoló piaci hiányosság fennállását.

12 A Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano (Trentino Alto-Adige tartomány közigazgatási bíróságának bolzanói autonóm kollégiuma) elutasította e keresetet, megállapítva, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése alkalmazható volt az alapügyben szóban forgóhoz hasonló belső szolgáltatónak

történő közvetlen odaítélésre, és elutasította a SAD azon állítását, amely szerint e rendelkezés csak azzal a feltétellel teszi lehetővé az ilyen odaítélést, ha „működési kockázatot” hárítanak át e szolgáltatóra. Mindenesetre e bíróság szerint e kockázat az alapeljárás körülményei között ténylegesen átszállt a SASA-ra.

13 Egyébiránt az említett bíróság úgy ítélte meg, hogy a CCP 192. cikkének (2) bekezdése az uniós jog értelmében nem alkalmazható a helyi tömegközlekedési ágazatra.

14 A SAD fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország), a kérdést előterjesztő bírósághoz, megerősítve, hogy a közvetlenül a SASA-nak odaítélt személyszállítási közszolgáltatási szerződés nem minősíthető „koncessziós szerződésnek”, mivel a működési kockázatot nem ruházta át a SASA-ra, következésképpen e szerződés odaítélését nem szabályozza az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése. E körülmények között a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettség véleménye szerint alkalmazható az alapügyben szóban forgó közvetlen odaítélésre a CCP 18. cikke (1) bekezdése a) pontjának megfelelően, amelyből kitűnik, hogy azt az e rendelet hatálya alá nem tartozó személyszállítási közszolgáltatási koncessziókra kell alkalmazni.

15 A kérdést előterjesztő bíróság először is arra keresi a választ, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését megkülönböztetés nélkül kell-e alkalmazni a belső szolgáltató számára történő minden közvetlen odaítélésre, vagy – amint azt a SAD állítja – az kizárólag azokra a közvetlen odaítélésekre alkalmazható, amelyek a működési kockázat belső szolgáltatóra történő átruházásával járnak. E bíróság előadja, hogy a Bíróság által e kérdésre adandó válasz lehetővé teszi számára annak meghatározását, hogy az alapügyben szóban forgó közvetlen odaítélés, amelyről az illetékes hatóság anélkül határozott, hogy előzetesen alakszerű koncessziós aktust fogadott volna el, amely kifejezetten a működési kockázatnak a SASA-ra, a belső szolgáltatójára való átruházására irányul, ezen 5. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik-e, vagy sem.

16 E bíróság elismeri, hogy ezen 5. cikk (1) bekezdése különbséget tesz egyrészt az említett 5. cikk (2)–(6) bekezdése rendelkezéseinek hatálya alá tartozó „szolgáltatási koncessziós szerződések” odaítélése, másrészt pedig a 2014/24 és 2014/25 irányelv rendelkezései által szabályozott „szolgáltatási szerződések” vagy „közszolgáltatási szerződések” odaítélése között. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy mind a szolgáltatási koncessziós szerződések, mind a szolgáltatási szerződések természetüknél fogva magukban foglalják a kötelezettségvállalások különböző felek közötti lényeges és formális átruházását, az említett bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy elképzelhető-e egy szűk értelemben vett közbeszerzési vagy koncessziós szerződés a belső szolgáltató számára történő közvetlen odaítélés esetén. E bíróság álláspontja szerint e gazdasági szereplő az illetékes hatóság egyszerű szervezeti egysége, amelynek végső soron viselnie kell az említett gazdasági szereplő helytelen irányításából eredő gazdasági következményeket.

17 Ugyanezen bíróság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a szolgáltatási koncessziók és a szolgáltatási szerződések közötti, az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében megállapított különbségtétel alkalmazható az illetékes hatóságtól lényegesen és formálisan elkülönülő gazdasági szereplőnek történő odaítélésekre, a belső szolgáltató részére történő odaítélésekre azonban nem.

18 Szintén a kérdést előterjesztő bíróság szerint a külső gazdasági szereplőnek történő odaítélés és a belső szolgáltatónak történő közvetlen odaítélés közötti e jelentős különbségek okán, amelyek, „a felek között esetlegesen létrejövő jogviszonyok jogi természete közötti

különbségként” is értelmezhetők, merül fel az a kérdés, hogy a belső szolgáltatónak közvetlenül odaítélt valamennyi személyszállítási közszolgáltatási szerződés az e rendelet 5. cikke (2) bekezdése rendelkezéseinek hatálya alá tartozik-e, amely kérdés tekintetében e bíróság hajlik az igenlő válaszra.

19 Másodsorban, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy alkalmazható-e a CCP 192. cikkének (2) bekezdése az alapeljárásban. Magyarázatai szerint e rendelkezés fokozott indokolási kötelezettséget ír elő azért, hogy a közszolgáltatási szerződésnek a belső szolgáltató részére történő közvetlen odaítélését két együttes feltételtől teszi függővé, amelyek közül az első arra kötelezi az illetékes hatóságot, hogy valamely olyan piaci hiányosság fennállását bizonyítsa, amelynek orvoslását a tervezett odaítélés lehetővé tenné, a második pedig megköveteli, hogy e hatóság bizonyítsa hogy kifejezetten az e közvetlen odaítélésből eredő előnyök állnak fenn a köz javára. E bíróság hozzáfűzi, hogy az említett rendelkezés célja a hatóságok általi közvetlen odaítélés visszaélésszerű alkalmazása elleni küzdelem, és a nemzeti jog szerint a közbeszerzési eljárás a főszabály, és a közvetlen odaítélés a kivétel.

20 Az említett bíróság hozzáteszi, hogy az alapeljárás azt a konkrét kérdést veti fel, hogy a CCP 192. cikkének (2) bekezdése összeegyeztethető-e az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy ez utóbbi rendelkezés, „ha a nemzeti jog nem tiltja”, engedélyezi a belső szolgáltatónak történő közvetlen odaítélést, kizárólag azt teszi lehetővé ez utóbbi számára, hogy megtiltsa az ilyen odaítélést, vagy pedig arra is felhatalmazza, hogy korlátozza az ilyen odaítélés alkalmazásának lehetőségét.

21 Ugyanezen bíróság megjegyzi, hogy a CCP 192. cikke (2) bekezdésének az uniós joggal való összeegyeztethetlensége eleve kizárja e rendelkezésnek az 1370/2007 rendelet által szabályozott odaítélésekre való alkalmazhatóságát. Ellenkező esetben a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapeljárás körülményei között tiszteletben tartották-e az említett rendelkezést.

22 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy a fent hivatkozott 5. cikk (2) bekezdésének a személyszállítási közszolgáltatási szerződés *in house* társaság javára történő közvetlen odaítélésére vonatkozó rendelkezései a működési kockázatnak a szerződő félként eljáró belső szolgáltatóra történő átszállására vonatkozó vizsgálatot követelnek meg, és e rendelkezések nem alkalmazhatók, ha e kockázat nem száll át, vagy ha ez a szabály a működési kockázat átszállásának elemzésétől teljes mértékben független azon okból, hogy *in house* társaság, amelyre a hasonló irányítás követelménye vonatkozik, megegyezik az ajánlatkérő szervvel?

2) A személyszállítási közszolgáltatási szerződés belső szolgáltató részére történő közvetlen odaítélése tekintetében ellentétes-e az [uniós] joggal, jelesül az [1370/2007 rendelet] 5. cikke (2) bekezdésének azon részével, amelyben úgy rendelkezik, hogy az ilyen odaítélés akkor lehetséges, „amennyiben a nemzeti jog nem tiltja” [a CCP] 192. cikkének 2. bekezdésében foglalthoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely bár nem tiltja meg teljes mértékben [ezt a közvetlen odaítélést] igénybevételét, azt azonban korlátozásokkal ismeri el, és elsősorban azt teszi lehetővé az ajánlatkérő szervek számára, hogy ezen odaítélési modellt kizárólag a piac bizonyítottan nem megfelelő működése esetén alkalmazzák, nem pedig pusztán a gazdasági-adminisztratív hasznosság értékelése alapján?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

23 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy ahhoz, hogy az illetékes hatóság úgy dönthessen, hogy az autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződést közvetlenül az e rendelet 2. cikkének j) pontja értelmében vett belső szolgáltatónak ítéli oda, az ilyen odaítélésnek működési kockázat e szolgáltatóra történő átruházásával kell járnia.

24 Először is, az 1370/2007 rendelet 5. cikke (1) bekezdése első mondatának megfelelően az e rendelet 2. cikkének i) pontja értelmében vett közszolgáltatási szerződések odaítélését főszabály szerint az említett rendelet szabályozza.

25 Mindazonáltal ezen elvtől való eltérésképpen ezen (1) bekezdés második mondata előírja, hogy amennyiben – egyrészt – egy szerződés autóbusszal vagy villamossal történő személyszállítási közszolgáltatásra vonatkozik, másrészt pedig e szerződés nem szolgáltatási koncessziós szerződés formájában készült, annak odaítélését a 2014/24 és 2014/25 irányelvben megállapított általános közbeszerzési szabályoknak megfelelően kell megvalósítani (lásd ebben az értelemben: 2019. március 21-i *Verkehrsbetrieb Hüttebräucker és Rhenus Veniro* ítélet, C-266/17 és C-267/17, EU:C:2019:241, 81. pont; 2019. május 8-i *Rhenus Veniro* ítélet, C-253/18, EU:C:2019:386, 29. pont; 2025. február 13-i *Latvijas Sabiedriskais Autobuss* ítélet, C-684/23, EU:C:2025:90, 40. pont).

26 Arra az esetre, ha e két feltétel teljesül, az említett (1) bekezdés harmadik mondata előírja, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2)–(6) bekezdésében említett különös odaítélési szabályok nem alkalmazhatók, míg e rendelet többi rendelkezését továbbra is alkalmazni kell (lásd ebben az értelemben: 2016. október 27-i *Hörmann Reisen* ítélet, C-292/15, EU:C:2016:817, 41. pont).

27 Ily módon az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből az tűnik ki, hogy az autóbusszal vagy villamossal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződéseket, amelyek az e rendelkezésben említett szolgáltatási koncessziós szerződések formájában készültek, az e rendeletben, és különösen 5. cikkének (2) bekezdésében megállapított szabályoknak megfelelően kell odaítélni. E rendelkezés – ha a nemzeti jog nem tiltja – lehetővé teszi bármely illetékes helyi hatóság számára, hogy az említett rendelet 2. cikkének h) pontja értelmében vett közszolgáltatási szerződéseket közvetlenül egy olyan elkülönült jogalany számára ítélje oda, amely felett e hatóság a saját szervezeti egységei felett gyakorolt ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést gyakorol, vagyis az ugyanezen rendelet 2. cikkének j) pontja értelmében vett belső szolgáltató számára, bármely előzetes versenyeztetési eljárás nélkül.

28 Ez a rendszerbeli különbség azzal a körülménnyel magyarázható, hogy az autóbusszal vagy villamossal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződések, amelyek nem szolgáltatási koncessziós szerződések formájában készültek, már az 1370/2007 rendelet elfogadása előtt a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2004. L 134., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 19. o.), illetve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű

különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.).előírt általános közbeszerzési szabályok hatálya alá tartoztak. E körülmények között az ilyen szerződések odaítélése tekintetében nem merült fel új szabályozás szükségessége (lásd ebben az értelemben: 2019. március 21-i Verkehrsbetrieb Hüttebräucker és Rhenus Veniro ítélet, C-266/17 és C-267/17, EU:C:2019:241, 73. pont; 2025. február 13-i Latvijas Sabiedriskais Autobuss ítélet, C-684/23, EU:C:2025:90, 41. pont).

29 Másodsorban, a „szolgáltatási koncessziós szerződések” fogalmának meghatározása, amelyre az 1370/2007 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének második mondata utal, a 2014/23 irányelv 5. cikke 1. pontja első bekezdésének b) pontjából következik. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a „szolgáltatási koncesszió” fogalma olyan visszerthes szerződésre vonatkozik, amelynek keretében egy ajánlatkérő szerv egy gazdasági szereplőt szolgáltatások nyújtásával és kezelésével bíz meg, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, esetlegesen pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve.

30 Ezen irányelv 5. cikke 1. pontjának második bekezdése értelmében a szolgáltatási koncesszió odaítélése azzal jár, hogy a koncessziós jogosultra olyan működési kockázat hárul, amely magában foglalja a keresleti kockázatot és a kínálati kockázatot vagy e két kockázatot, ami a szolgáltatások nyújtása során eszközölt beruházások vagy felmerült költségek megtérülése lehetőségének bizonytalanságát vonja maga után.

31 Ebből az következik, hogy egy szolgáltatási közbeszerzési szerződés az általa nyújtott szolgáltatásokért a szerződést elnyerő ajánlattevőnek nyújtott ellenérték jellege miatt különbözik a szolgáltatási koncessziótól. A közbeszerzési szerződés nyertes ajánlattevőjének ellenszolgáltatása az ajánlatkérő által fizetett árból áll, míg a koncessziós jogosult ellenszolgáltatása a koncesszió tárgyát képező szolgáltatás hasznosításának joga, amelyhez adott esetben pénzbeli ellenszolgáltatás kapcsolódik. A koncesszió odaítélése tehát a működési kockázatnak a koncessziós jogosultra történő átszállását jelenti (2022. augusztus 1-jei Roma Multiservizi és Rekeep ítélet, C-332/20, EU:C:2022:610, 61. pont; lásd még ebben az értelemben: 2022. november 10-i SHARENGO ítélet, C-486/21, EU:C:2022:868, 60. pont).

32 Sem az 1370/2007 rendelet 5. cikke (1) és (2) bekezdésének, sem a 2014/23 irányelv 5. cikke 1. pontjának nem adható olyan értelmezés, amely azon okból hagyja figyelmen kívül a működési kockázat átruházásának elemzését, hogy a belső szolgáltató nem különböztethető meg az illetékes hatóságtól, ami következésképpen kizárná e kockázatátruházást, és megakadályozná az ezen együttesen értelmezett rendelkezések értelmében vett „szolgáltatási koncessziós szerződés” megkötését.

33 Ugyanis, bár az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikkének j) pontjában szereplő fogalom meghatározás értelmében az illetékes hatóság a belső szolgáltató felett „a saját szervezeti egységei feletti ellenőrzéshez hasonló ellenőrzést” gyakorol, ez nem változtat azon, hogy e szolgáltató „elkülönült jogi egységnek” minősül. Márpedig a működési kockázat átruházása két elkülönült jogi egység között továbbra is lehetséges annak ellenére, hogy az egyik ellenőrzést gyakorol a másik felett. Ennek megfelelően, a szolgáltatási koncesszió belső szolgáltató részére történő közvetlen odaítélése a működési kockázat tényleges átruházásához vezet minden olyan esetben, amikor e gazdasági szereplő nem rendelkezik bizonyossággal a szolgáltatások nyújtása során eszközölt beruházások vagy viselt költségek megtérülésének lehetőségét illetően, amint az a jelen ítélet 30. pontjában megállapításra került.

34 A fenti indokokra figyelemmel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy ahhoz, hogy az illetékes hatóság úgy dönthesse, hogy az autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződést közvetlenül az e rendelet 2. cikkének j) pontja értelmében vett belső szolgáltatónak ítéli oda, az ilyen odaítélésnek a működési kockázat e gazdasági szereplőre történő átruházásával kell járnia.

A második kérdésről

Az elfogadhatóságról

35 Az olasz kormány kétségeit fejezte ki a második kérdés elfogadhatóságával kapcsolatban, mivel a kérdést előterjesztő bíróság nem vizsgálta meg, hogy a CCP 192. cikkének (2) bekezdése alkalmazható-e az alapeljárás körülményei között, ami hipotetikussá tenné azt a kérdést, hogy e rendelkezés összeegyeztethető-e az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével.

36 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azért tette fel ezt a kérdést, mert kétségei vannak a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettségnek az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, mivel e kötelezettség egyébiránt anélkül korlátozza a belső szolgáltatónak történő közvetlen odaítélés lehetőségét, hogy azt teljes mértékben megtiltáná.

37 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogra vonatkozó kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálását, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nincs összefüggésben az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli és jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (lásd: 2000. július 13-i *Idéal tourisme* ítélet, C-36/99, EU:C:2000:405, 20. pont; 2025. április 29-i *Prezydent Miasta Mielca* ítélet, C-453/23, EU:C:2025:285, 26. pont).

38 A jelen ügyben nem kizárt, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak az alapeljárásban alkalmaznia kell a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettséget, ha a Bíróság által a második kérdésre adott válaszból az következik, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes egy ilyen kötelezettséget előíró nemzeti szabályozás, amennyiben az illetékes hatóság úgy dönt, hogy közvetlenül egy belső szolgáltatónak ítél oda közszolgáltatási szerződést. Következésképpen a jelen ítélet előző pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően e kérdés elfogadható.

Az ügy érdeméről

39 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését, hogy azzal ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely egy közszolgáltatási szerződés belső szolgáltató részére történő bármely közvetlen odaítélését az illetékes hatóság azon kötelezettségétől teszi függővé, hogy előzetesen bizonyítsa egyrészt azon piaci hiányosság fennállását, amelynek orvoslását a tervezett odaítélés lehetővé tenné, másrészt pedig a kifejezetten ezen odaítélési formából eredő, a köz javára biztosított előnyöket.

40 Az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy „ha a nemzeti jog nem tiltja”, bármely illetékes helyi hatóság dönthet úgy, hogy saját maga nyújt személyszállítási közszolgáltatásokat, vagy közvetlenül ítél oda közszolgáltatási szerződéseket egy olyan elkülönült jogi egységnek, amely felett a saját szolgáltatásai felettihez hasonló ellenőrzést gyakorol.

41 E tekintetben a „[h]a a nemzeti jog nem tiltja” fordulat megszorító értelmezését, miszerint a tagállamoknak kizárólag arra van lehetőségük, hogy teljes mértékben megtiltsák a közvetlen odaítélés alkalmazását anélkül, hogy azt részlegesen megtilthatnák, sem e rendelkezés szövege, sem a háttérét képező szövegkörnyezet, sem az 1370/2007 rendelet célkitűzései nem támasztják alá.

42 Először is, ezt az értelmezést nem támasztja alá az 1370/2007 rendelet 5. cikke (2) bekezdésének szövege, amely minden tilalomra vonatkozik, függetlenül attól, hogy az teljes vagy részleges. A tagállamok azon lehetőségét, hogy részleges tilalmat írjanak elő, e rendelet (18) preambulumbekkezdése is megerősíti további pontosítás nélkül, amelynek rendelkezés értelmében bármely illetékes hatóság „a nemzeti jog vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel”, versenyeztetés nélkül bízhatja a személyszállítási közszolgáltatásokat egy belső szolgáltatóra.

43 Másodsorban, a Bíróság a 2020. február 6-i Rieco végzésben (C-89/19–C-91/19, EU:C:2020:87, 42. pont), amely szintén a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettségre vonatkozott, kimondta, hogy a 2014/24 irányelv 12. cikkének (3) bekezdésével nem ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely a belső szolgáltatónak történő közvetlen odaítélést a közbeszerzési szerződés odaítélésének lehetetlenségétől és mindenestre annak az illetékes hatóság általi bizonyításától teszi függővé, hogy a belső ügylet igénybevétele milyen, kifejezetten az *in house* ügylet igénybevételéhez kapcsolódó előnyökkel jár a köz javára. Az e 12. cikk (3) bekezdésével összefüggésben kifejtett ezen értelmezés – amely nem tartalmaz olyan kifejezett fenntartást, amely lehetővé tenné a tagállamok számára a közvetlen odaítélés igénybevételének korlátozását – még inkább indokolt az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben, amely ilyen fenntartást ír elő.

44 Harmadsorban, annak lehetővé tétele, hogy a tagállamok – anélkül, hogy teljes mértékben megtiltsák – korlátozzák a belső szolgáltatónak történő közvetlen odaítélés alkalmazását, összhangban van a többek között e rendelet (6) és (18) preambulumbekkezdéséből kitűnő azon célkitűzéssel, amely az említett rendelet 2. cikkének i) pontja értelmében vett közszolgáltatási szerződések átlátható és tisztességes versenyeljárások alapján történő odaítélésének előmozdítására irányul.

45 Egyébiránt az alapügy tényállásának megállapítására és megítélésére, valamint a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata (lásd ebben az értelemben: 2023. január 31-i Puig Gordi és társai ítélet, C-158/21, EU:C:2023:57, 61. pont) annak meghatározása, hogy az alapeljárás körülményei között az illetékes hatóságnak tiszteletben kellett-e tartania a CCP 192. cikkének (2) bekezdésében előírt fokozott indokolási kötelezettséget.

46 A fenti indokokra figyelemmel a második kérdésre azt választ kell adni, hogy az 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes egy olyan nemzeti szabályozás, amely egy közszolgáltatási szerződésnek egy belső szolgáltató részére történő bármely közvetlen odaítélést az illetékes hatóság azon kötelezettségétől teszi függővé, hogy előzetesen bizonyítsa egyrészt azon piaci hiányosság fennállását, amelynek orvoslását a

tervezett odaítélés lehetővé tenné, másrészt pedig a kifejezetten ezen odaítélési formából eredő, a köz javára fennálló előnyöket.

A költségekről

47 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

1) 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/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

ahhoz, hogy az illetékes hatóság úgy dönthessen, hogy az autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatási szerződést közvetlenül a módosított 1370/2007 rendelet 2. cikkének j) pontja értelmében vett belső szolgáltatónak ítéli oda, az ilyen odaítélésnek a működési kockázat e gazdasági szereplőre történő átruházásával kell járnia.

2) A 2016/2338 rendelettel módosított 1370/2007 rendelet 5. cikkének (2) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely egy közszolgáltatási szerződésnek egy belső szolgáltató részére történő bármely közvetlen odaítélését az illetékes hatóság azon kötelezettségétől teszi függővé, hogy előzetesen bizonyítsa egyrészt azon piaci hiányosság fennállását, amelynek orvoslását a tervezett odaítélés lehetővé tenné, másrészt pedig a kifejezetten ezen odaítélési formából eredő, a köz javára fennálló előnyöket.

Aláírások