

**Dr. Kovács László**  
elnök

**Közbeszerzési Hatóság**  
**Budapest**

**Tárgy:** hivatalból indított jogorvoslati eljárás kezdeményezése

**Tisztelt Elnök Úr!**

Az alábbiakban részletezett, álláspontunk szerint a vonatkozó jogszabályoknak nem megfelelően koncessziós eljárásként megindított eljárás tárgyában szeretnénk kérni, hogy fontolja meg, hogy él a törvény által biztosított jogával, és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. §-a (1) bekezdésének a) pontja értelmében hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását.

2021. június 9-én a Nemzeti Koncessziós Iroda a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv (a továbbiakban: koncessziós irányelv) értelmében vett [koncessziós hirdetményt](#) tett közzé az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben. A koncessziós eljárás tárgya Magyarország gyorsforgalmi úthálózatára vonatkozó tervezési, felújítási, építési, üzemeltetési, karbantartási és e tevékenységek finanszírozását magába foglaló koncessziós szerződés.

Jelen levelünkben két kérdést illetően szeretnénk jogi aggályokat felvetni, amelyek álláspontunk szerint feltételezhetően megsértik a koncessziós irányelvet, a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelvet (a továbbiakban: közbeszerzési irányelv), és az ezen irányelveket átültető Kbt.-t.

Mindenekelőtt hangsúlyozni szükséges, hogy csak a koncessziós hirdetményben megjelent nem kellően részletes információkra tudunk hagyatkozni, valamint a magyar kormány által, a sajtó képviselőinek rendezett eseményen elhangzott további állításokra. Ezek alapján a tervezett koncesszió részletei az alábbiak:

- Az ajánlatkérő a 2020 szeptemberében, a 424/2020. (IX. 4.) Korm. rendelettel felállított Nemzeti Koncessziós Iroda, amely miniszterelnök kabinetfőnökének irányítása alatt áll (1. §).
- A tervezett koncesszió tárgya Magyarország gyorsforgalmi úthálózatára (kb. 2000 km) vonatkozó tervezési, felújítási, építési, üzemeltetési, karbantartási és e tevékenységek finanszírozását magába foglaló koncessziós szerződés. Ez magában foglalja a hálózat jelenlegi és a jövőben megépítendő elemeit is.
- A koncessziós hirdetmény szolgáltatási koncesszióként definiálja a tervezett koncessziót, de a koncesszió tárgyára tekintettel ez valójában egy vegyes, építési és szolgáltatási koncesszió.
- A választott eljárástípus „többszakaszos, hirdetménnyel induló koncessziós beszerzési eljárás”.

- A koncesszió becsült értéke [sajtó hírek](#) szerint 7-8 milliárd euró, tehát, bőven az uniós értékhatár feletti beszerzésről /koncesszióról van szó.
- A koncesszió tervezett hossza 35 év. Az ajánlatkérő 10 év beruházást vár el.
- A fő értékelési szempont az ár.
- A koncesszió finanszírozása a leginkább kérdéses eleme a tervezett konstrukciónak. A hirdetmény szerint a fő értékelési szempont az ár, amely áll a rendelkezésre állási díjből és a rendelkezésre állás alapú szolgáltatási díjből – a kettő együtt a koncessziós szolgáltatási díj – valamint a pótlólagos beruházások díjszabásából. Míg a hirdetmény nem tisztázza ezt a kérdést, a miniszterelnök kabinetfőnöke azt [nyilatkozta](#), hogy (1) a fentebb említett díjakat a kormány fizetné a koncesszió jogosultjának; (2) az útdíjat *nem* a koncesszió jogosultja szedné be, hanem továbbra is az állam; (3) a kormány a rendelkezésre állási díjat az útdíjakból finanszírozná ugyan, de ezek egymástól függetlenek lesznek, technikailag elkülönültek: „Az útdíjakat továbbra is az állam fogja szedni, azok továbbra is a költségvetésbe folynak be, mértékük pedig továbbra is az infláció mértékével fog emelkedni. A rendelkezésre állási díj ettől technikailag független állami kiadás lesz, amely szintén az infláció mértékével fog emelkedni.” Arra nincs utalás sem a hirdetményben, sem a sajtóban megjelent információk alapján, hogy a koncesszió jogosultjának van-e bármilyen fizetési kötelezettsége.

Mindenekelőtt a koncesszió jogi fogalmát kell tisztázni.

A koncessziós irányelv 5. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a koncesszió, amely vagy építési vagy szolgáltatási koncesszió, az egy írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz valamely építési beruházás kivitelezésével, vagy szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény, vagy szolgáltatás *hasznosítási joga*, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve. Az építési vagy szolgáltatási koncesszió odaitélésével *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 kbt, amely a koncessziós irányelvet átültette a hazai jogba, 8. §-ának (5) – (7) bekezdésében szó szerint megismétli a fenti fogalmat magyarul:

(5) Az építési koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (3) bekezdésben meghatározott építési beruházást rendel meg, és *az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.*

(6) A szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a (4) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

(7) Az (5)-(6) bekezdés alkalmazásában akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe.

Egyértelmű, hogy a koncesszió fogalmának döntő eleme a hasznosítás jogának átengedése, illetve a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselése. A hirdetmény nem tartalmaz arra vonatkozó információt, hogy a koncessziós jogosult milyen kockázatot fog viselni. A miniszterelnök kabinetfőnöke ugyanakkor kifejezetten azt [nyilatkozta](#) a hivatkozott sajtóeseményen, hogy a kormány nem kívánja átengedni a gyorsforgalmi úthálózat hasznosításának jogát a koncessziós jogosultnak, az útdíjat továbbra is az állam fogja beszedni, és jöllehet az állam által a koncesszió jogosultjának fizetendő díjakat az útdíjból kívánják finanszírozni, nem lesz összefüggés a beszedett útdíj mennyisége és a kifizetendő díjak között. Tekintettel arra, hogy meglehetősen hiányosak az ismereteink – a nyilvánosan elérhető információk hiánya miatt – nehéz megállapítani, hogy a koncessziós jogosult milyen típusú és mekkora kockázatot fog viselni, de az egyértelműnek tűnik, hogy a kockázat nem fog az építmény, illetve a szolgáltatás hasznosításához kötődni. Az egyetlen kockázat, amelyet a miniszterelnök kabinetfőnöke megemlített a sajtóeseményen, az az árfolyamváltozásból eredő kockázat, amely abból a tényből fakad, hogy az állam által fizetendő díjak forintban lesznek meghatározva. Arra is felhívánk a figyelmet, hogy a rendelkezésre állási díjon kívül a koncessziós jogosultnak joga lesz egy ún. pótlólagos beruházások díjszabására is. A hirdetményben nincs meghatározva, hogy ez mire terjed ki, milyen költségeket fed le, de nyilvánvalóan további ellenszolgáltatás a koncessziós jogosult számára, amely tovább gyengíti azt az esetleges feltételezést, hogy a koncessziós jogosult bármilyen kockázatot fog-e viselni.

Mindent figyelembevéve az az álláspontunk, hogy a tervezett szerződéses konstrukcióból hiányzik a koncesszió jogi fogalmának két fontos eleme, mégpedig a hasznosítás jogának az átadása, valamint a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselése. Ebből következően álláspontunk szerint a szóban forgó konstrukció nem koncesszió valójában, hanem egy leplezett közbeszerzés, amelyet nem a közbeszerzési szabályok szerint folytatnak le, ezért ajánlatkérő megsérti a Kbt.-t, a koncessziós irányelvet és a közbeszerzési irányelvet is.

A következő kérdés, amelyet meg kell vizsgálni, az a koncesszió időtartama.

A koncessziós irányelv 18. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az 5 évnél hosszabb időtartamra szóló koncessziók esetében a koncesszió maximális időtartama nem haladhatja meg azt az időtartamot, amely alatt – ésszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében eszközölt befektetései, és a befektetett tőke ésszerű hozamot tud termelni, figyelembe véve a konkrét szerződéses célkitűzések teljesítése érdekében eszközölt befektetéseket is. A számításakor figyelembe veendő befektetésekre a kezdeti befektetések és a koncesszió időtartama során tett további befektetések is beletartoznak.

A koncessziós irányelv (52) preambulum-bekezdése tovább értelmezi a fentebbi rendelkezés indokát: „A piac lezárásának és a verseny korlátozásának elkerülése érdekében a koncesszió időtartamát korlátozni kell. A nagyon hosszú időtartamú koncessziók nagy valószínűséggel a piac lezárásához vezetnek, így korlátozhatják a szolgáltatások szabad mozgását és a letelepedés szabadságát.”

A Kbt. 133. §-a a fentiekkel összhangban így rendelkezik:

(1) Az ajánlatkérőnek az eljárást megindító felhívásban a szerződés időtartamát úgy kell meghatározni, hogy ha a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció, a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés nem indokolja, a szerződést ne kösse határozatlan vagy olyan aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik.

(2) Építési vagy szolgáltatási koncesszió csak határozott időtartamra köthető. Ha az építési vagy szolgáltatási koncesszió időtartama az öt évet meghaladja, az ajánlatkérőnek *számításokkal kell alátámasztania*, hogy a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt - ésszerű feltételezések alapján - a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke ésszerű hozamot tud termelni.

Tekintettel arra, hogy a tervezett koncesszió időtartama rendkívül hosszú, 35 év, a Transparency International Magyarország közérdekű-adatigénnyelssel fordult a Nemzeti Koncessziós Irodához a Kbt. 133. §-ának (2) bekezdésében előírt számítások megismerése tárgyában. A Nemzeti Koncessziós Iroda elutasította kérelmünket arra hivatkozva, hogy az egy folyamatban lévő ügy előkészítő irata, amely álláspontunk szerint nem megfelelő magyarázat, hiszen a koncesszió időtartamára vonatkozó döntés már megszületett közérdekű-adatigénnyelésünk időpontja előtt, ezért ebben a tekintetben ez már nem folyamatban lévő ügy volt, ezért az általunk kért információ se tekinthető előkészítő anyagnak. Következésképpen, nincs arról információnk, hogy a tervezett koncesszió időtartama, a 35 év indokolható-e a Kbt által előírt számításokkal. Ugyanakkor az időtartam rendkívül hosszú volta miatt, úgy gondoljuk, hogy az valós veszélyt hordoz abban a tekintetben, hogy a versenyt indokolatlanul korlátozza, valamint akadályozza a szolgáltatások szabad áramlását és a letelepedés szabadságát.

Az útépitési szektor egy rendkívül jelentős piac nemcsak Magyarországon, de az egész Európai Unióban. 2018-ban a [közlekedési infrastruktúra beruházások volumene az EU-ban](#) 100

milliárd euró nagyságrendű volt. Egy nemzeti piac lezárása 35 évre egy ilyen fontos szektorban komolyan sérti az európai belső piacot, de a hazai piacon is jelentős károkat okoz. Mindezekre tekintettel, álláspontunk szerint nagyon alapos vizsgálatnak kell alávetni, hogy ténylegesen indokolt-e 35 évre koncessziós szerződést kötni Magyarország gyorsforgalmi úthálózatának fejlesztésére.

A fentiekre tekintettel, kérjük, fontolja meg, hogy hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását.

Elnök Úr szíves intézkedését előre is köszönjük.

Budapest, 2021. július 6.

Üdvözlettel,



dr. Nagy Gabriella  
közpénzügyi programok vezetője



dr. Martin József Péter  
ügyvezető igazgató