ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. június 22.[1]

C-413/15. sz. ügy

Elaine Farrell
kontra
Alan Whitty
The Minister for the Environment, Ireland és az Attorney General
Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI)

(a Supreme Court [legfelsőbb bíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az államhoz tartozó szerv fogalmának meghatározása a tagállam valamely irányelv megfelelő átültetésének elmulasztásából eredő felelősségének megállapítása céljából – A magánjogi szervezet államhoz való tartozása megállapításának feltételei"

1. Mióta a Bíróság kidolgozta az irányelvek közvetlen hatályának elvét, és alkalmazni rendelte a magánszemélyek és az állam közötti „vertikális" jogvitában, ugyanakkor kizárta ezen elv „horizontális" kiterjesztését a magánfelek közötti jogvitákra, elengedhetetlen annak tisztázása, hogy a vertikális közvetlen hatály elvének alkalmazása szempontjából hol húzódnak „az állam" határai. A Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Írország) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezt a kérdést veszi górcső alá. A Motor Insurers' Bureau of Ireland (Írországban azzal a kizárólagos felelősséggel felruházott szerv, hogy a közúti balesetekben megsérült kérelmezők számára kártérítést fizessen, amennyiben a felelős gépjárművezető nem rendelkezik biztosítással vagy nem azonosítható; a továbbiakban: MIBI) az „államhoz tartozó szervnek" tekintendő-e a Foster és társai ítéletben (a továbbiakban: Foster ítélet) megállapított szempontrendszer értelmében?[2] Amennyiben igen, úgy az alapeljárás államot képviselő felei (nevezetesen a Minister for the Environment [környezetügyi miniszter, a továbbiakban: Minister], Ireland és az Attorney General) helyett a MIBI köteles kártérítést fizetni az olyan közúti baleset áldozatának, amelyben a vezető a nemzeti jog alapján jogszerűen nem rendelkezett biztosítással, mivel Írország nem teljesítette arra vonatkozó kötelezettségét, hogy megfelelően és időben átültesse a nemzeti jogba az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyek előírják, hogy a gépjármű vezetője biztosításának e gépjármű valamennyi utasára ki kell terjednie.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 1990. július 12-i ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313.

Jogi háttér

Az uniós jog

2. 1972-től kezdődően a gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos kötelezettségekre vonatkozó különböző tanácsi irányelvek annak biztosítására törekedtek, hogy az utasforgalomra vonatkozó szabályok könnyítésével párhuzamosan garantált legyen a közúti balesetek károsultjainak kártérítése. E célból a korábban fennálló (meglehetősen nehézkes) „zöld kártya” rendszert fokozatosan felváltotta egy külön uniós rendszer. Az egymást követő irányelvek fokozatosan bővítették a kötelező biztosítás jellegét és terjedelmét. [3]

3. Míg a 72/166/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: első gépjármű-biztosítási irányelv) [4] 2. cikke előírta a tagállamok számára, hogy tartózkodjanak olyan gépjárművek felelősségbiztosításának ellenőrzésétől, amelyeket rendszerint egy másik tagállam területén tartanak üzemben, a 3. cikk (1) bekezdése előírta, hogy minden tagállam „[…] időben megteszi a szükséges intézkedéseket, hogy a saját területén nyilvántartásba vett [helyesen: rendszerint a saját területén üzemben tartott] gépjárművek rendelkeznek [helyesen: rendelkezzenek] gépjármű-felelősségbiztosítással”. A 3. cikk (1) bekezdése szintén előírta, hogy „[a] fedezett felelősség [helyesen: helytállási kötelezettség] mértékét és a fedezet feltételeit ezen intézkedések alapján kell meghatározni”.

4. A 84/5/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: második gépjármű-biztosítási irányelv) [5] felismerte, hogy továbbra is jelentős eltérések mutatkoztak a különböző tagállamok jogszabályaiban a biztosítással való fedezettség kötelezettségének mértéke tekintetében, [6] és különösen azonosította az arra vonatkozó igényt, hogy „szükséges rendelkezni egy olyan szerv létrehozásáról, amely garantálja, hogy a balesetet elszenvedő abban az esetben sem marad kártérítés nélkül, ha a balesetet okozó gépjármű nem rendelkezik biztosítással, vagy ha a gépjármű azonosítatlan” [7].

5. Az 1. cikk (1) bekezdése szerint „[az] [első gépjármű-biztosítási irányelv] 3. cikk[ének] (1) bekezdésében említett biztosítás kötelezően mind az anyagi kárt, mind pedig a személyi sérülést fedezi”.

6. Az 1. cikk (4) bekezdésének első két albekezdése a következőképpen rendelkezett:

„Valamennyi tagállam létrehoz, vagy felhatalmaz egy szervet, amelynek a feladata az, hogy kártérítést biztosítson, legalább annak a biztosítási kötelezettségnek az erejéig, amely egy azonosítatlan gépjármű, vagy az (1) bekezdésben meghatározott biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő gépjármű által okozott anyagi kár vagy személyi sérülés esetén áll fenn. Ez a rendelkezés nem érinti a tagállamoknak azt a jogát, amelynek értelmében eldönthetik, hogy az e szerv által biztosított kártérítést kiegészítő vagy nem kiegészítő jellegűnek tekintik, illetve amelynek értelmében rendelkezhetnek a kárigények rendezésének megosztásáról a szerv, a balesetben felelős személy vagy személyek, valamint egyéb olyan biztosítók vagy társadalombiztosítási szervek között, amelyek ugyanannak a balesetnek a

3 A gépjármű-felelősségbiztosítás uniós fejlődése tekintetében lásd: 2013. július 11-i *Csonka és társai* ítélet, C-409/11, EU:C:2013:512, 26–38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

4 A gépjárműhasználattal kapcsolatos polgári jogi felelősség biztosítására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1990. május 14-i harmadik tanácsi irányelvvel (HL 1990. L 129., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 249. o.; a továbbiakban: harmadik gépjármű-biztosítási irányelv) módosított, a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra és a biztosítási kötelezettség ellenőrzésére vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1972. április 24-i irányelv (HL 1972. L 103., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 10. o.).

5 A harmadik gépjármű-biztosítási irányelvvel később módosított, a tagállamok gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó jogszabályainak közelítéséről szóló, 1983. december 30-i második tanácsi irányelv (HL 1984. L 8., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 3. o.).

6 Lásd a harmadik preambulumbekezdést.

7 Lásd a hatodik preambulumbekezdést.

vonatkozásában kötelesek kártérítést biztosítani a balesetet elszenvedő részére. A tagállamok azonban nem engedhetik meg a szervezet számára, hogy a kártérítés kifizetését attól tegye függővé, hogy a károsult bármely módon igazolja, hogy a felelős személy nem képes kártérítést fizetni, vagy azt megtagadja.

A balesetet elszenvedő személy bármely eset kapcsán közvetlenül a szervhez fordulhat, amely a kérésére a balesetet elszenvedő által benyújtott információk alapján köteles indokolással ellátott választ adni számára bármely kártérítés kifizetésének vonatkozásában.

[…]”

7. A harmadik gépjármű-biztosítási irányelv rögzítette, hogy a biztosítás tartalmában még mindig jelentős eltérések vannak,[8] valamint a gépjárműbalesetek károsultjai számára hasonló bánásmódot kell biztosítani függetlenül attól, hogy (az Unión belül) a balesetek hol következnek be.[9] Megállapította, hogy „egyes tagállamokban hézagok mutatkoznak a kötelező gépjármű felelősségbiztosításban különösen a gépjárművek utasai tekintetében”, valamint hogy „a potenciális károsultak e különösen sebezhető kategóriájának védelme érdekében e hézagokat meg kell szüntetni”;[10] szintén azonosított különböző, a biztosítással nem rendelkező vagy azonosítatlan gépjárművek által okozott balesetek károsultjainak kártérítése érdekében létrehozott szervezet működése tekintetében szükséges fejlesztéseket.[11]

8. Az 1. cikk a következőképpen rendelkezik:

„A [második gépjármű-biztosítási irányelv] 2. cikke (1) bekezdésének második albekezdése sérelme nélkül[12] a[z] [első gépjármű-biztosítási irányelv] 3. cikkének (1) bekezdésében említett biztosítás a gépjármű vezetője kivételével kiterjed valamennyi utasnak a gépjárműhasználatból eredő személyi sérülésével kapcsolatos felelősségre.

[…]”

9. A harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 6. cikkének (2) bekezdése szerint Írország vonatkozásában a szóban forgó irányelv 1. cikkének a nemzeti jogba történő átültetésére kitűzött határidő a motorkerékpárok pótülésén utazó utasai tekintetében 1998. december 31., az egyéb gépjárművek tekintetében 1995. december 31. volt.

8 A harmadik preambulumbekezdés.

9 A negyedik preambulumbekezdés.

10 Az ötödik preambulumbekezdés.

11 Lásd különösen a nyolcadik, kilencedik, tizedik és tizenkettedik preambulumbekezdést.

12 A 2. cikk (1) bekezdésének *első* albekezdése előírja, hogy bármely törvényi rendelkezést vagy bármely szerződési záradékot, amely a 72/166/EGK irányelv 3. cikke (1) bekezdésének megfelelően kiállított biztosítási kötvényben szerepel, és amely kizárja a biztosítás köréből azokat az eseteket, amikor a gépjárművet meghatározott kategóriába tartozó személy használja vagy vezeti, a 72/166/EGK irányelv 3. cikk (1) bekezdésének alkalmazásában tekintsenek érvénytelennek olyan harmadik fél kárigényének vonatkozásában, aki balesetet szenvedett el. A *második* albekezdése ugyanakkor megállapítja, hogy „[az első albekezdésben] említett rendelkezés vagy előírás felhasználható olyan személyek ellenében, akik saját akaratukból szálltak be a gépjárműbe, amely a kárt vagy a sérülést okozta, amennyiben a biztosító bizonyítani tudja, hogy tudomásuk volt arról, hogy a gépjármű lopott volt”. Tudomásom szerint nem történt arra vonatkozó utalás, hogy ez a rendelkezés az alapeljárás tényállása szempontjából jelentőséggel bírna.

Az ír jog

10. A Road Traffic Act 1961 (a közúti közlekedésről szóló 1961. évi törvény; a továbbiakban: 1961 Act) alapeljárásban vizsgált tényállás idején hatályban lévő 56. cikke előírta, hogy valamennyi gépjárműhasználónak biztosítással kell rendelkeznie a közúton harmadik személynek okozott sérülés vagy kár fedezésére. A 65. cikk (1) bekezdése azonban megengedte, hogy „mentesített személyek" ne rendelkezzenek biztosítással. Ebből következően, különösen a hátsó ülésekkel fel nem szerelt haszongépjárművek vezetőinek nem kellett biztosítást kötniük a saját gondatlan vezetésük esetére. [13]

11. A 78. cikk alapján az Írországban gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó biztosítótársaságok számára kötelező a MIBI-ben való tagság. Ebben a minőségükben a MIBI és Írország közötti megállapodások is kötelezik őket a gyakorlatban. [14]

A MIBI [15]

12. A MIBI feladata különösen a kártérítési igények kezelése akkor, ha a jármű vezetőjét felelősség terheli, azonban nincs biztosítva, és saját maga nem tud kártérítést fizetni annak a személynek, aki közúti balesetben megsérült. A MIBI-t 1954 novemberében hozták létre [16] a Department of Local Government (önkormányzati minisztérium) és az Írországban gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó biztosítók közötti megállapodást követően. A MIBI ír jog szerint bejegyzett szerv: jegyzett tőke nélküli nonprofit korlátolt felelősségű társaság.

13. Az Írország és a biztosítók közötti, a MIBI feladat- és hatásköreit leíró megállapodást több alkalommal megújították. Az alapeljárás tárgyát képező ügy szempontjából a MIBI és a Minister for the Environment között létrejött 1988. évi megállapodásnak van jelentősége. [17] E megállapodás 2. cikke értelmében a MIBI-vel szemben bárki nyújthat be kártérítési keresetet egy biztosítással nem rendelkező vagy nem azonosított vezető miatt. Ezért a MIBI-t perelheti valamely sérülést szenvedett fél az Írország és a biztosítók közötti megállapodás érvényesítése érdekében, annak ellenére, hogy e sérülést szenvedett fél nem részes fél az állam és a MIBI közötti megállapodásban. A 4. cikk tartalmazza a MIBI azon kötelezettségvállalását, hogy a biztosítással nem rendelkező vagy nem azonosított vezetők áldozatainak kártérítést fizessen. Ezenfelül a MIBI-re hárul a helytállási kötelezettség, ha az ismert alperes vezetővel szemben hozott ítéletet 28 napon belül nem hajtják végre teljes mértékben, feltéve ha az ítélet „személyi sérülés miatti vagy dologi károk megtérítésére vonatkozó olyan felelősség[re vonatkozik], amelyet az [1961 Act] 56. cikke alapján érvényes biztosítási kötvénynek fedeznie kell". Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint nincs olyan jogszabály vagy más közjogi norma, amely a MIBI számára előírná, hogy a biztosítással nem rendelkező vagy nem azonosított vezető nevében eljárjon. Minden, a MIBI-t megillető jog vagy a MIBI-t terhelő kötelezettség a MIBI és a Minister közötti megállapodásból származik.

14. Amennyiben biztosítással nem rendelkező vezető érintett a balesetben, a MIBI megpróbál szerződést kötni vele, amely szerződés értelmében a vezető megbízást ad a MIBI-nek, hogy úgy járjon el az ügyében, ahogy a biztosítótársasága eljárna, ha rendelkezne biztosítással. Amennyiben létrejön ez a szerződés, a MIBI ahhoz hasonlóan jár el az ügyben, ahogy egy rendes biztosítótársaság eljár a biztosított gépjárművezető érdekében: a MIBI megállapodás útján rendezi az ügyet, vagy átruházott jog

13 A kötelező felelősségbiztosítás nem terjedt ki a gépjármű utasszállításra nem alkalmas részeire.

14 Lásd a lenti 19. pontot.

15 Az ezután következő leírás részben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és a felek írásbeli észrevételeiből, részben a tárgyaláson a Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszokból származik.

16 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a MIBI társasági szerződése és alapszabálya 1946 júniusában kelt. Nem világos, hogy mi történt ezen időpont és az 1954. novemberi „létrehozása" között, azonban nem valószínű, hogy ennek bármi befolyása lenne a jelen eljárásra. Megjegyzem továbbá, hogy úgy tűnik, a MIBI-t 1955. október 26-án jegyezték be.

17 Ebben a megállapodásban az állam részéről szerződő félként a Minister for Local Government (önkormányzati miniszter) helyébe a Minister for Transport (közlekedési miniszter) lépett. E. Farrell balesetének bekövetkeztekor az 1988. évi megállapodás volt hatályban.

alapján eljár a bíróság előtt a követeléssel összefüggésben. Úgy tűnik, hogy amennyiben a vezető nem hajlandó megkötni ezt a szerződést, a MIBI egyszerűen akkor is a biztosítással nem rendelkező vezető nevében jár el, amire vonatkozó felhatalmazásának és kötelezettségének jogalapját a MIBI és a Minister közötti magánjogi megállapodás képezi. A biztosítással nem rendelkező vezetővel létrejött szerződés hiányában a MIBI csak jogalap nélküli gazdagodásra hivatkozva indított kereset útján járhat el e vezetővel szemben a kifizetett kártérítés bármely részének és felmerült költségeinek megtérítése érdekében. Amennyiben a vezetőt nem azonosították, a MIBI a Ministerrel kötött megállapodásból fakadó kötelezettségei szerint jár el, azonban nem lesz olyan fél, akivel szemben keresetet indíthat a kifizetett kártérítés bármely részének és felmerült költségeinek megtérítése érdekében.

15. Az 1988. évi megállapodáson felül az (Írország nevében eljáró) Minister és a biztosítók között még két másik megállapodás jött létre 2004. március 31-én és 2009. január 29-én. E két megállapodás kis mértékben módosította az 1988. évi megállapodást. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e megállapodások útján az ír jog összhangba került a harmadik gépjármű-biztosítási irányelvvel. E megállapodások különösen kiküszöbölték azokat a nemzeti jogi joghézagokat, amelyek azon személyekre kiterjedő biztosítási kötelezettségre vonatkoztak, akik az ülésekkel fel nem szerelt kistehergépkocsi hátsó részében utaztak (valamint amelyek olyan utasokra vonatkoztak, akik észszerűen tudhatták volna [nem pedig ténylegesen tudták], hogy a jármű lopott volt). [18]

16. A MIBI nem kap pénzügyi támogatást Írországtól. Teljes egészében a tagjai – az Írországban gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó biztosítók – finanszírozzák. Ezek a biztosítók hozzájárulnak egy általános alaphoz, a hozzájárulás mértékét pedig ahhoz a szinthez igazítják, amely a MIBI számára e rendszer keretében ténylegesen felmerült kötelezettségek teljesítéséhez szükséges. [19] Valamely meghatározott biztosító bármely egyedi esetben (különösen ahol a biztosítással nem rendelkező járművezető korábban biztosítva volt valamely azonosítható biztosítónál, de időközben hagyta, hogy a biztosítás megszűnjön) „partnerbiztosítóvá" válhat. Ilyen esetben ez a biztosító vállalja a MIBI kötelezettségeit és szükség esetén fizeti a kártérítést és a költségeket. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a biztosítók által a gépjármű-felelősségbiztosításért felszámított díjak magukban foglalják a biztosítandó vezető számára tett egyéni árajánlatukat, valamint a MIBI-alaphoz való várható hozzájárulási kötelezettségük költségét tükröző összeget. Így a MIBI tagjai (vagyis a biztosítók) együttesen finanszírozzák a sérülést szenvedett felek részére fizetendő kártérítést, és a jogi költségeket, amelyek a MIBI részéről felmerülnek vagy amelyekért helytállni köteles, valamint a MIBI igazgatási költségeit. A tényleges finanszírozást tagdíjrendszer útján biztosítják, amely díjak az Írországban folytatott gépjármű-felelősségbiztosítási tevékenységükből származó bruttó díjbevétel arányában (vagyis az értékben kifejezett piaci részesedésük alapján) terhelik a biztosítókat. [20]

17. A MIBI társasági szerződése és alapszabálya csak az illetékes miniszter jóváhagyásával módosítható. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez azonban nem a MIBI sajátos feladataiból eredő különleges előírás; a Companies Act 1963 (1963. évi társasági törvény) 28. cikke alapján ugyanez a szabály vonatkozik valamennyi nonprofit korlátolt felelősségű társaságra.

18 Tudomásom szerint a tényállás alapján semmi sem utal arra, hogy e rendelkezés jelentős az alapeljárás szempontjából.

19 A Department of Local Government és az Írországban kötelező gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó, Írországban működő gépjármű-biztosító társaságok között 1955. március 10-én létrejött első számú megállapodás 1. cikke szerint ezek a biztosítók vállalták, hogy létrehoznak egy szervet Motor Insurers' Bureau of Ireland néven, valamint vállalták, hogy e szerv tagjaivá válnak és kötelezettségei teljesítéséhez szükséges teljes finanszírozással ellátják e szervet.

20 A European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) (No 2) Regulations, 1991 (1991. évi európai közösségi [nem életbiztosítás] rendelet [2. sz.] [módosítás]) 16A. cikkének (2) bekezdése, amelyet a European Communities (Non-Life Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (1992. évi európai közösségi [nem életbiztosítás] rendelet [módosítás]) 10. cikke illesztett be, előírja a MIBI tagjai számára e szerv, valamint a második gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikkének (4) bekezdése szerint létrehozott garancialap finanszírozását a bruttó biztosítási díjbevételükkel arányosan. E rendeletek lényegében megismétlődnek a European Communities (Non-Life Insurance) Framework Regulations 1994 (1994. évi európai közösségi [nem életbiztosítás] keretrendelet) 34. cikkének (2) és (3) bekezdésében.

18. Az Insurance Act 1963 (1963. évi biztosítási törvény) 8. és 9. cikkével összefüggésben értelmezett 3. cikke alapján a biztosítóknak engedéllyel kell rendelkezniük ahhoz, hogy Írországban biztosítást nyújthassanak.[21] Az 1961 Act 78. cikke szerint az ilyen engedély megszerzésének egyik feltétele a MIBI-ben fennálló tagság.

19. Időről időre szükségessé válik a MIBI és a Minister közötti megállapodás módosítása (például a gépjármű-felelősségbiztosítás által fedezett azon kategóriák kiterjesztése érdekében, amelyekért a MIBI helytállni köteles, amennyiben a vezető nem azonosítható vagy nem rendelkezik biztosítással). A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy amennyiben valamely biztosító a MIBI tagja, azonban nem kíván hozzájárulni a MIBI és a Minister közötti megállapodás feltételeinek módosításához, ez a biztosító lemondhat a MIBI-nél fennálló tagságáról. Ebben az esetben azonban ez a biztosító többé nem teljesítené az engedély feltételeit, és ezért többé nem nyújthatna gépjármű-felelősségbiztosítást Írországban.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

20. 1996. január 26-án E. Farrell egy kistehergépkocsiban utazott, amelyet A. Whitty vezetett, aki egyben a gépjármű tulajdonosa is volt. A kistehergépkocsi hátsó részébe nem terveztek és nem is szereltek be ülést utasok számára. E. Farrell a kistehergépkocsi padlóján ült, amikor A. Whitty elvesztette a járműve fölötti uralmat. E. Farrell megsérült. A. Whitty nem rendelkezett biztosítással. A. Whitty az akkor hatályos ír jogszabályok szerint nem volt köteles biztosítással rendelkezni az E. Farrellnek gondatlanul okozott sérülés esetére. E. Farrell olyan személynek minősült, akire bár kiterjedt a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv hatálya és ezért rendelkezett a hivatkozott irányelv szerinti védelemre való jogosultsággal, az ír jog alapján mégsem illették meg ilyen jogok. Bár a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv kötelezővé tette az ilyen biztosítást, a tényállás idején az irányelvnek ezt az elemét még nem ültették át az ír jogba.

21. E. Farrell a MIBI-től kért kártérítést.

22. A MIBI elutasította E. Farrell kártérítési igényét, mivel az általa elszenvedett személyi sérüléssel kapcsolatos felelősség tekintetében a nemzeti jogszabályok nem írtak elő biztosítási kötelezettséget.

23. E. Farrell keresetet nyújtott be az ír bíróságok előtt; a High Court (felsőbíróság) pedig előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv értelmezésére vonatkozóan.

24. A Farrell ítéletben[22] a Bíróság megállapította, hogy a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás nem vonatkozik az olyan magánszemélyek testi sérülésével kapcsolatos polgári jogi felelősségre, akik a gépjármű azon részében utaztak, amelybe nem terveztek és nem is szereltek be ülést utasok számára. A Bíróság kimondta továbbá, hogy e rendelkezés közvetlen hatállyal bír. Annak megítélését azonban a nemzeti bíróságra bízta, hogy magánszemély hivatkozhat-e a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikkére olyan szervezettel szemben, mint a MIBI.[23]

21 Az 1961. évi törvény 78. cikkét 1992. november 20-i hatállyal a European Communities (Road Traffic) (Compulsory Insurance) Regulations 1992 (1992. évi európai közösségi [közúti közlekedés] [kötelező felelősségbiztosítás] rendelet) 9. cikke illesztette be. Bizonyos „mentesített személyeknek” (főszabály szerint a törvény által létrehozott hatóságok) kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy harmadik személyek igényei tekintetében hasonló feltételek mellett járnak el, mint amelyekben a Minister és a MIBI megállapodott.

22 2007. április 19-i ítélet, C-356/05, EU:C:2007:229 (a továbbiakban: *„Farrell I” ítélet*).

23 2007. április 19-i *„Farrell I”* ítélet, C-356/05, EU:C:2007:229, 44. pont.

25. A kérdést előterjesztő bíróság előadása szerint E. Farrell mostanra megfelelő összegű kártérítésben részesült.[24] Megmaradt azonban eldöntendő jogi kérdésnek az, hogy kit terhel a kifizetett kártérítés: a MIBI vagy pedig a Minister, Ireland és az Attorney General (a továbbiakban együttesen: a tagállam) felelős annak finanszírozásáért. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az e kérdésre adott válasz attól függ, hogy a MIBI Írországhoz tartozó szerv-e.

26. Ennek fényében a kérdést előterjesztő bíróság iránymutatást kért a Bíróságtól a következő kérdésekben:

„1. A [Foster ítélet] 20. pontjában az annak vizsgálatára megállapított szempontrendszert, hogy mi tekintendő a tagállamhoz tartozó szervnek, úgy kell-e értelmezni, hogy az abban foglalt feltételek

a) konjunktívak vagy

b) diszjunktívak?

2. Amennyiben a [Foster ítéletben] említett külön szempontok ehelyett olyan tényezőknek tekintendők, amelyeket megfelelően figyelembe kell venni egy átfogó értékelés érdekében, az említett ítéletben megnevezett külön tényezők mögött van-e olyan alapvető elv, amelyet a bíróságnak alkalmaznia kell annak vizsgálata során, hogy az adott szerv az államhoz tartozik-e?

3. Ahhoz, hogy valamely szerv a tagállamhoz tartozzon, elégséges-e az, ha a tagállam erre a szervre széles körű felelősséget ruházott az uniós jogi kötelezettségek teljesítésének állítólagos indokával, vagy pedig ezenfelül szükséges-e az, hogy a) az ilyen szervnek többletjogosultságai legyenek, vagy hogy b) az a tagállam közvetlen ellenőrzése és felügyelete mellett működjön?”

27. A MIBI, a Minister, Ireland és az Attorney General, a francia kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő, valamint szóbeli észrevételeket tett a 2016. július 5-i tárgyaláson.

Értékelés

Bevezető észrevételek: a Foster ítélet szempontrendszerének háttere

28. A van Gend & Loos ítéletig nyúlik vissza az az elképzelés, amely szerint az uniós jog nem pusztán államközi kapcsolatokról szól, hanem jogokat keletkeztet magánszemélyek számára.[25] Ugyanezt a logikát követi az irányelvek vertikális közvetlen hatályának alapjául szolgáló érvelés. Valamely irányelv egyértelmű, pontos és feltétlen rendelkezése olyan jogot testesít meg, amely tekintetében a tagállamok egyetértenek abban, hogy az irányelv kihirdetésével azt a magánszemélyek számára biztosítani kell. Bár az irányelvek nemzeti jogba történő átültetése során a nemzeti hatóságok feladata a „forma és az

24 A kérdést előterjesztő bírósággal nem közölték e kártérítés részleteit, amelyeknek nincsen jelentőségük az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések szempontjából.

25 1963. február 5-i *van Gend & Loos* ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, „[…] a Közösség a nemzetközi jog új jogrendjét képezi, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogaikat, és amelynek alanyai nemcsak a tagállamok, hanem azok állampolgárai is. Ennélfogva a tagállamok jogszabályaitól független közösségi jog amellett, hogy a magánszemélyekre kötelezettségeket állapít meg, arra is szolgál, hogy számukra jogokat keletkeztessen, amelyek az őket megillető jogok összességének részévé válnak. E jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor a Szerződés ezeket kifejezetten előírja, hanem azokból a kötelezettségekből eredően is, amelyeket a Szerződés egyértelműen rögzít a magánszemélyek, a tagállamok és a közösségi intézmények számára”. (12. o.). A közvetlen hatály Bíróság által megalkotott különös elvét azonban nem fogadták általános lelkesedéssel. Egy híres korai cikkben („*The doctrine of »direct effect«*: *an infant disease of Community law*”: utánnyomás: E. L. Rev. 2015., 40(2), 135–153. o.) Pierre Pescatore bíró azzal érvelt, hogy „a jogszabályok természetüknél fogva gyakorlatias céllal rendelkeznek. Minden jogszabályt a hatékony érvényesülés érdekében alkotnak meg (a francia nyelvben e tekintetben az *effet utile kifejezést szoktuk használni*). Nem tekinthető jogszabálynak, ami nem érvényesül. […] Minden jogszabály esetében a valamennyi érintettre vonatkozó gyakorlati érvényesülést kell általános feltételnek tekinteni, amely nem más, mint a »közvetlen hatály«, […]. Más szóval, vélelmezni kell a »közvetlen hatályt«, azt nem kell *a priori* megállapítani” (lásd: 135. o.).

eszközök megválasztása”, az irányelvek az „elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező[k]” (mindkét idézet az EUMSZ 288. cikke harmadik bekezdésében található). Főszabály szerint a tagállamnak természetesen eleget kell tennie a kötelezettségeinek, és az átültetésre előírt határidőn belül teljes egészében és helyesen át kell ültetnie minden egyes irányelvet. Ekkor az irányelv bizonyos értelemben láthatatlanná válik, hiszen az általa biztosított jogok onnantól kezdve maradéktalanul kifejezésre jutnak a nemzeti jogban.

29. Ez azonban néhány esetben elmarad, a magánszemélyeknek pedig magára az irányelvre kell hivatkozniuk. A Bíróság az irányelvek vertikális közvetlen hatálya elvének kidolgozása során hangsúlyozta, hogy a tagállamok nem húzhatnak hasznot valamely irányelv átültetésének elmulasztásából; és ezért a magánszemélyek a tagállammal szemben is hivatkozhatnak az irányelvek egyértelmű, pontos és feltétlen rendelkezésére. [26]

30. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy nincs jelentősége annak, hogy a tagállam pontosan milyen minőségében jár el. [27] Nem előfeltétele továbbá a vertikális közvetlen hatálynak, hogy „az állam” adott ügyben alperesként eljáró meghatározott része valóban felelősséggel tartozzon a szóban forgó irányelv tagállam általi átültetésének elmulasztásáért. [28]

31. A helyzet inkább az, hogy amennyiben a tagállam gondoskodott volna az irányelv helyes átültetéséről, úgy mindenkitől elvárták volna a szóban forgó irányelv által a magánszemélyeknek biztosított jogok tiszteletben tartását. Ezért bármely, az állam részét képező szervtől legalább annyi elvárható, hogy tartsa tiszteletben a magánszemélyek e jogait.

32. Ha a valamely irányelvben szereplő közvetlen hatályú jogra nem lehet hivatkozni (mivel az alperes nem az állam vagy nem tartozik az államhoz), akkor az általános modell az alábbiak szerint írható le. Az irányelv gyakran meglehetősen elvont módon megállapítja azokat a jogokat, amelyeket át kell ültetni a nemzeti jogba és ott formába kell önteni. Mivel az uniós jog által biztosított jogoknak hatékonynak kell lenniük, semmilyen jog nem létezhet megfelelő jogorvoslat nélkül (*ubi jus, ibi remedium*). Első lépésként ezért azt kell megvizsgálni, hogy milyen, már létező rendelkezés található a nemzeti jogban (ha egyáltalán van ilyen), amely az irányelv (részleges) átültetésének tekinthető, [29] és ezzel egyidejűleg azt is vizsgálni kell, hogy az átruházott jog megsértésének esetére maga az irányelv meghatározott-e a nemzeti jog által biztosítandó jogorvoslati lehetőséget. Következő lépésként ellenőrizni kell a nemzeti jog alapján rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket abból a szempontból, hogy mit lehet közülük felhasználni a megfelelő jogorvoslat biztosítása érdekében, tiszteletben tartva a nemzeti eljárásjogi szabályok autonómiáját az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés (immáron klasszikus) elvének alkalmazásával annak az átfogó kötelezettségnek a teljesítése során, hogy a nemzeti jogszabályokat az uniós joggal összhangban kell értelmezni (*interprétation conforme*). [30] Csak azt követően fordulhatunk az állami felelősség elvéhez, ha a fentiek nem vezetnek az uniós jog által biztosított jog hatékony védelméhez. Az állam károkért fennálló felelőssége ezért nem az első számú, hanem inkább az utolsó jogorvoslati lehetőség.

26 Lásd többek között: 1990. július 12-i *Foster* ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

27 1990. július 12-i *Foster* ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

28 A *Marshall* ítéletben (1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84) nem szerepelt arra vonatkozó utalás, hogy a szóban forgó irányelv végrehajtásának elmulasztása miatt a legcsekélyebb felelősség terhelte volna a kórházat.

29 Minden bizonnyal gyakran előfordul olyan jogalkotási kezdeményezés, amely részleges vagy tökéletlen átültetést eredményez. Még ha nem is ez a helyzet, az irányelv által érintett területen már létezhet olyan szabályozás, amelyet az irányelv előírásaira figyelemmel lehet értelmezni.

30 A rövidség kedvéért az alábbiakban a francia kifejezést fogom használni.

33. Az általam leírt értékelési folyamat gyakorta bonyolult és fáradságos tevékenység. A meglévő nemzeti jog tekintetében nem valósulhat meg az „interprétation conforme”, ha az ilyen értelmezés *contra legem*.[31] Az állammal szemben érvényesíteni kívánt kártérítési igény[32] feltételezi, hogy a felperes csatlakozik a tagállamhoz mint további alperes (amellyel összefüggésben a tagállammal szemben költségeknek teszi ki magát, amennyiben pernyertes lesz az elsőrendű alperessel szemben), vagy második eljárást kezdeményez a tagállam ellen azt követően, hogy az elsőrendű alperessel szemben eredménytelenül próbálta érvényesíteni az igényét. Az állammal szemben érvényesíteni kívánt kártérítési igény nem eldöntött kérdés, kivéve ha a peres eljárás az irányelv átültetésének teljes elmaradásával összefüggésben merül fel.[33]

34. Ahol azonban a nemzeti jog *semmit* sem tartalmaz, amit azon jog átültetésének lehetne tekinteni, amelyet az irányelvvel összhangban biztosítani kellett volna (miként a jelen ügyben), ott két választási lehetőség van. Amennyiben a nyilvánvaló alperest (amely a jelen ügyben a MIBI) „államnak” vagy „államhoz tartozónak” kell tekinteni, úgy a felperes közvetlenül hivatkozhat a magából az irányelvből fakadó közvetlen hatályú jogaira (vertikális közvetlen hatály) és kártérítést kaphat a hivatkozott alperestől. Amennyiben nem, úgy a tagállam elleni kártérítési kereset útján lehet érvényesíteni jogorvoslatot, a Bíróság által a Dillenkofer ítéletben egyértelműen meghatározott elv alapján.[34]

31 Az „*interprétation conforme*” elvének a Foster ítélettel szinte egyidős meghatározásért lásd: 1990. november 13-i *Marleasing* ítélet, C-106/89, EU:C:1990:395, 8–14. pont (maga a *Marleasing* ítélet a 14/83. sz. ügyre épít [1984. április 10-i v*on Colson és Kamann ítélet*, EU:C:1984:153, 26. pont]). E kötelezettség pontos terjedelmének és korlátainak alapos vizsgálata érdekében lásd a későbbi, 2004. október 5-i *Pfeiffer és társai* ítéletet, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 107–119. pont. A Bíróság a Dominguez ítéletben (2012. január 24-i ítélet, C-282/10, EU:C:2012:33) kétséget kizáróan megállapította, hogy „az általános jogelvek korlátozzák a nemzeti bíróság azon kötelezettségét, hogy a belső jog irányadó szabályainak értelmezésekor és alkalmazásakor figyelembe kell vennie az irányelv tartalmát, továbbá e kötelezettség nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául” (25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Az ilyen kártérítés elvének kiindulópontja a *Francovich és társai ítélet* (1991. november 19-i ítélet, C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428). Abban az ügyben a díjazásokkal kapcsolatos követelések kifizetésére vonatkozó garancia mibenléte tekintetében a 89/987/EGK irányelv rendelkezései feltétlenek és kellőképpen pontosak voltak, az e garancia nyújtására köteles személy azonosítására szolgáló rendelkezések tekintetében azonban nem; ezért a Bíróság vizsgálta, hogy fennállhat-e az állam kártérítése felelőssége. Kimondta, hogy főszabály szerint létezhet ilyen felelősség, és három feltételt határozott meg (a 39–41. pontban) e felelősség megállapítására. Az ott meghatározott szempontrendszer azt sugallta, hogy e feltételek teljesülése esetén az objektív felelősség megállapítást nyert. A *Brasserie du pêcheur és Factortame* ítéletben (1996. március 5-i ítélet, C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79) a Bíróság egyértelművé tette, hogy míg ez annak vizsgálata volt, hogy a tagállam meghatározott határidőn belül köteles volt minden, az irányelv által előírt eredmény eléréséhez szükséges intézkedést megtenni (46. pont), olyan körülmények között, amelyben a tagállam széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkezett, a vizsgálat arra irányult, hogy a jogsértés „kellően súlyos” volt-e (51. pont), amelyet úgy határoztak meg, hogy „az érintett tagállam a mérlegelési jogkörének korlátait nyilvánvalóan és súlyosan túllépte (55. pont).

33 Ahogy azt Jacobs főtanácsnok Vaneetveld ügyre vonatkozó indítványa (C-316/93, EU:C:1994:32) 30. és 31. pontjában határozottan megállapítja:
„30. A magánszemély lehetősége arra, hogy valamely irányelv helyes átültetésének elmaradása esetén a Francovich ítélet alapján kártérítés iránti keresetet nyújtson be a tagállammal szemben, álláspontom szerint nem helyettesíti megfelelő módon ezen irányelv közvetlen érvényesíthetőségét. Ez gyakran azt követelné meg a felperestől, hogy, egyidejűleg vagy egymást követően, két külön eljárást indítson, egyet a magánjogi alperessel, egyet pedig a hatóságokkal szemben, amely nehezen lenne összeegyeztethető a hatékony jogorvoslathoz való joggal.
31. Véleményem szerint nem lehet vitatni, hogy kötelezettségek magánszemélyek részére való előírása a jogbiztonság sérelmével jár. Ellenben a meglévő ítélkezési gyakorlatnak e tekintetben talán az legfontosabb jellemzője, hogy bizonytalanságot eredményezett. Először a tagállam fogalmának nagyon tág értelmezéséhez vezetett, amely szerint az irányelveket még kereskedelmi vállalatokkal szemben is érvényesíteni lehet, amennyiben fellelhető bennük az állami részvétel vagy ellenőrzés egy meghatározott eleme, mindamellett, hogy ezek a vállalatok nem felelősek a tagállamok mulasztásaiért, továbbá közvetlenül versenyben állhatnak a magánszektorban működő olyan vállalkozásokkal, amelyekkel szemben ugyanezek az irányelvek nem érvényesíthetők. Ez pedig nagy fokú bizonytalansághoz vezetett a nemzeti jogszabályok hatálya tekintetében, tekintettel a nemzeti bíróságokra háruló azon feladatra, hogy a nemzeti jogszabályokban fellelhető fogalmakat a végletekig kiterjesszék annak érdekében, hogy biztosítani tudják a nem megfelelően átültetett irányelvek érvényesülését. Ezen túlmenően, amennyiben valamely irányelv érvényesítése érdekében kiterjesztően értelmezik a nemzeti jogszabályokat, ez azzal az eredménnyel is járhat, hogy a magánszemélyekre nézve olyan kötelezettségek keletkeznek, amelyek az irányelv hiányában nem terhelnék őket. Következésképpen a nem helyesen átültetett irányelvek már így is kötelezettségekkel járhatnak a magánszemélyekre nézve. Mindezekre figyelemmel nem tűnik helytálló kritikának, hogy az irányelvek magánszemélyekkel szembeni közvetlen érvényesítése veszélyezteti a jogbiztonságot. Ellenkezőleg, akár nagyobb fokú jogbiztonsághoz és egy koherensebb rendszerhez is vezethetne, amennyiben a megfelelő körülmények között magánszemélyekkel szemben közvetlenül érvényesíthetőek lennének valamely irányelv rendelkezései.”

34 1996. október 8-i Dillenkofer és társai ítélet, C-178/94, C-179/94 és C-188/94–C-190/94, EU:C:1996:375, 16. és 19–29. pont: ez logikus következtetés abból, amit a Bíróság a *Francovich* és társai ítéletben már megállapított (39–41. pont), és megerősített a *Brasserie du pêcheur és Factortame* ítéletben (46. pont). E választás kettős jellege magyarázattal szolgálhat arra, hogy E. Farrell szerencsére miként részesülhetett már kártérítésben az általa elszenvedett sérülésekért (lásd a fenti 25. pontot).

Az első kérdésről

35. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével arra vár választ, hogy konjunktívan vagy diszjunktívan kell alkalmazni a Foster ítéletben megállapított szempontrendszerben foglalt feltételeket. Ez jogos kérdés. A Foster ítélet 18. pontja diszjunktív megfogalmazást tartalmaz: „[…] a Bíróság már számos ügyben kimondta, hogy valamely irányelv feltétlen és kellően pontos rendelkezéseire hivatkozni lehet azon szervezetekkel *vagy* szervekkel szemben, amelyek az állam felügyelete *vagy* ellenőrzése alatt állnak, *vagy* a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokból következőkhöz képest többletjogosultságokkal rendelkeznek”.[35] A 20. pontban szereplő megfogalmazás ugyanakkor konjunktívnak tűnik: „A fentiekből következik, hogy azon szervezetek között, amelyekkel szemben valamely irányelv közvetlen hatályú rendelkezéseire hivatkozni lehet, mindenképpen szerepelnek azok a szervezetek, amelyeket jogi formájuktól függetlenül, hatóság döntése alapján és ellenőrzése mellett közszolgáltatást nyújtásával bíztak meg, *és* amelyek evégett a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest többletjogosultságokkal rendelkeznek.”[36]

36. Logikailag, az első kérdés hátterében az az előfeltevés áll, hogy a Bíróság által a Foster ítéletben azonosított szempontok *kimerítő felsorolását* adják azoknak a tényezőknek, amelyeket az alábbi kérdés megválaszolásakor figyelembe kell venni: „a vertikális közvetlen hatály alkalmazásában az államhoz tartozik ez az alperes?” Amennyiben a szempontrendszer feltételei diszjunktívak, az ügy tényállásában A *vagy* B *vagy* C *vagy* D jelenléte elegendő. Amennyiben konjunktívak, A, B, C és D mind jelen kell hogy legyen. Mindkét esetben lényegtelen azonban valamely további tényező (mondjuk E vagy F) jelenléte (vagy hiánya). Másként mondva: előfeltételnek tekintjük, hogy a Foster ítéletben a Bíróság minden olyan tényezőt azonosítani kívánt – és azonosította is –, amelyre figyelemmel kell lenni annak értékelése során, hogy egy adott alperes az államhoz tartozónak minősül-e a vertikális közvetlen hatály alkalmazásában.

37. Véleményem szerint a Bíróság Foster ítéletben adott indokolásának alaposabb vizsgálatából egyértelműen kitűnik, hogy a Bíróság abban az ügyben *nem* foglalkozott azzal a (kockázatos) feladattal, hogy megkísérelje előrelátni a tények összes olyan lehetséges jövőbeli együttállását, amely felvetheti a következő kérdést: „az államhoz tartozik ez az alperes?”. Helyette már általa eldöntött ügyekhez nyúlt vissza a kérdést előterjesztő bíróságnak az adott ügyben adandó válaszhoz szükséges mértékben. Amennyiben ez helytálló, úgy logikusan következik, hogy az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Foster ítéletben megállapított szempontrendszerben foglalt feltételek nem diszjunktívak, és nem konjunktívak.

38. Ezért szükség van némi, a Foster ítélet szövegén végzett óvatos régészeti feltárásra.[37]

39. A lényeges tények könnyen megállapíthatók. A British Gas Corporation (a továbbiakban: BGC) öt női munkavállalójának a hatvanadik életéve betöltésekor nyugdíjba kellett mennie összhangban a BGC politikájával, amely alapján a BGC elvárta a munkavállalóitól, hogy az állami nyugdíjkorhatár betöltésekor (abban az időben 60 éves korban a nőknél és 65 éves korban a férfiaknál) vonuljanak nyugdíjba. E munkavállalók folytatni szerették volna a munkájukat, ezért az Industrial Tribunalhoz (munkaügyi bíróság) fordultak, azt állítva, hogy bár a nemzeti jogszabályok nem tiltották a BGC politikáját, az ellentétben állt a 76/207/EGK irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében foglaltakkal.[38] Érvelésük szerint a BGC-vel szemben hivatkozhattak e rendelkezésre.

35 Kiemelés tőlem.

36 Kiemelés tőlem: az „és” szó előtti bármely kötőszó hiánya szükségszerűen azt jelenti, hogy az addig a pontig felsorolt különféle elemeket együttesen kell értelmezni.

37 Különös történeti csavar szolgál segítségemre e feladat teljesítésében: referensként dolgoztam a Foster ítéleten Sir Gordon Slynn, a Bíróság adott ügyben eljáró elnöke és az ítélet fő megszövegezője mellett.

38 A férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv (HL 1976. L 39., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 187. o.).

40. A BGC ismert jellemzői az ítéletben foglaltak szerint a következők voltak.[39] A releváns időpontban a BGC-re alkalmazandó United Kingdom Gas Act 1972 (1972. évi gáztörvény, Egyesült Királyság) rendelkezései alapján a BGC jogszabályban létrehozott vállalat volt, amelynek feladatát képezte a nagy-britanniai gázszolgáltatási ellátási rendszer fejlesztése és fenntartása, és a gázellátás tekintetében monopol helyzetben volt. A BGC tagjait az illetékes miniszter nevezte ki. Utóbbi arra is hatáskörrel rendelkezett, hogy nemzeti érdeket érintő kérdésekben általános jellegű iránymutatásokkal lássa el a BGC-t, valamint, hogy utasításokat adjon a működésével kapcsolatban. Feladatainak ellátásáról, gazdálkodásáról és programjairól a BGC időszakonként jelentéstételi kötelezettséggel tartozott a miniszternek. A későbbiekben ezeket a jelentéseket átküldték a parlament mindkét házába. Az 1972. évi Gas Act azzal a joggal is felruházta a BGC-t, hogy a miniszter egyetértésével jogszabályjavaslatot terjesszen a parlament elé. A tárgyalás jegyzőkönyvében rögzítettek szerint a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagban szerepelt az a tény is, hogy az angol jog szerint a BGC különböző belföldi törvények alkalmazásában „állami szerv” és „állami hatóság” volt.

41. Az Industrial Tribunal, az Employment Appeal Tribunal (munkaügyi fellebbviteli bíróság) és a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) elutasította a munkavállalók kereseteit. A munkavállalók fellebbezéssel éltek a House of Lords (Lordok Háza) előtt, amely előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő a C-188/89. számon nyilvántartásba vett ügyben.

42. A Bíróság az elfogadhatóságra vonatkozó előzetes érv vizsgálatát követően ítéletének 16. pontjában rátért a megválaszolandó kérdés érdemi részére.

43. Kezdetnek meghatározta a paramétereket. Először (16. pont) emlékeztetett arra, hogy az irányelvek hatékony érvényesülését (amely alapján a tagállamok meghatározott intézkedések elfogadására kötelesek) gátolná, ha a magánszemélyek nem hivatkozhatnának azokra, a nemzeti bíróságok pedig nem vehetnék azokat figyelembe. Ezt már 1982-ben kimondta a Becker ítéletben.[40] „Következésképpen” az a tagállam, amely a rendelkezésére álló határidőn belül nem ülteti át az irányelvet, a magánszemélyek követeléseivel szemben nem hivatkozhat arra, hogy „saját maga még nem tett eleget az irányelvből eredő kötelezettségeinek”. „Tehát” (a következésképpen szinonimája) az irányelvek közvetlenül alkalmazandó rendelkezéseire hivatkozni lehet i. „minden olyan nemzeti rendelkezéssel szemben, ami nem felel meg az irányelv rendelkezéseinek” vagy ii. „amennyiben az irányelv rendelkezései olyan természetűek, hogy a magánszemélyek részére az állammal szemben érvényesíthető jogokat határoznak meg”.

44. Ezt követően (17. pont) a Bíróság emlékeztetett, hogy a Marshall ítéletben[41] már kimondta, hogy a vertikális közvetlen hatály szempontjából nincsen jelentősége annak, hogy az állam mint alperes pontosan milyen minőségben jár el (a Marshall ítéletben foglaltak szerint „függetlenül attól, hogy […] [az állam] munkáltatóként vagy állami hatóságként [járt el]”). A Bíróság itt fejtette ki, hogy megítélése szerint miért fontos, hogy az irányelvek a tagállamokkal szemben vertikális közvetlen hatállyal rendelkezzenek: „Mindenképpen *meg kell akadályozni, hogy az állam az [uniós] jog neki felróható megsértéséből előnyre tegyen szert*”.[42]

39 Az ezt követő szövegrészek a Foster ítélet 3–7. pontjából származnak.

40 1982. január 19-i ítélet, 8/81, EU:C:1982:7. A Becker ügyben az alperes az önkormányzat adóügyi szerve volt. Szervezetileg az államhoz tartozott, az állam felügyelete és ellenőrzése alatt állt, és az adók kivetésére vonatkozóan „többletjogosultsággal” rendelkezett az elfogadott közkiadások elősegítése érdekében.

41 1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84. A *Marshall* ügyben a Southampton and South-West Hampshire Health Authority (southamptoni és délnyugat Hampshire-i egészségügyi hatóság) (a tényállás idején a számára kijelölt földrajzi területen a kórházakért és orvosi szolgáltatásokért felelős szervezet) volt az alperes. Szervezetileg nem az államhoz tartozott, ugyanakkor az állam felügyelete és ellenőrzése alatt állt. Az ítélet nem tér ki arra, hogy rendelkezett-e „többletjogosultsággal”, és semmi sem utal arra, hogy ténylegesen lettek volna ilyen jogosultságai (lásd továbbá a lenti 49. pontot). Egyértelműen feladatát képezte, hogy közérdekből megfelelő közegészségügyi ellátást biztosítson a kijelölt területén belül. Működése szempontjából ezért úgy lehetett tekinteni, hogy az állam nevében jár el.

42 Kiemelés tőlem.

45. A Bíróság ezután (18. pont) meghatározta az alperesek azon fajtáit, akikkel szemben magánszemély hivatkozhat „egy irányelv feltétlen és kellően pontos rendelkezéseire” (röviden azt, hogy a vertikális közvetlen hatálya szempontjából mi tekinthető az államhoz tartozó szervnek). A bevezető mondat, miszerint „[e] megfontolások alapján, a Bíróság számos ügyben megállapította […]” arra hívja fel az olvasó figyelmét, hogy a Bíróság elvont meghatározást készül adni számára, amelynek elemei levezethetők a fennálló ítélkezési gyakorlatból.

46. Ezért nem meglepő, hogy a Bíróság azonnal (19. pont) igazolta, hogy az általa előadottak levezethetők a fennálló ítélkezési gyakorlatból. A hivatkozott pontban szereplő ügyek felsorolását az „a Bíróság *ennek megfelelően korábban már* kimondta […]” szófordulat vezeti be. Az idézett egyes ügyek – Becker ítélet (adóhatóságok),[43] Busseni ítélet (adóhatóságok),[44] Costanzo ítélet (helyi vagy regionális hatóságok),[45] Johnston ítélet (a közrend és közbiztonság fenntartásáért felelős, alkotmányjogi szempontból független hatóságok)[46] és Marshall ítélet (közegészségügyi szolgáltatásokat nyújtó hatóságok)[47] – megfeleltethetőek a Bíróság által a 18. pontban megállapított elvont meghatározás egy vagy több egyedi elemének.

47. Felhívom itt a figyelmet a tényre, hogy az ítélet 18. és 19. pontját könnyűszerrel írhatták volna fordított sorrendben is. Az okfejtés lényegében ugyanaz, akár azt mondják, hogy „i. így fogom elvont módon meghatározni a szempontrendszert; és ii. itt láthatók azok a jellemzők, amelyeket az alábbi, a Bíróság által már eldöntött ügyekben azonosítottam” (a hivatkozott pontok tényleges sorrendje), akár azt, hogy „i. itt láthatók azok a Bíróság által már eldöntött különböző ügyek, amelyek bizonyos jellemzőket mutatnak; és ezért ii. így fogom elvont módon meghatározni a szempontrendszert (fordított sorrend).

48. A Bíróság ezen a ponton meg is állhatott volna, miután megalkotta ezt az elvont meghatározást. Szigorúan véve a kérdést előterjesztő bíróság feladata volt a tényállás alapján megválaszolni a kérdést, hogy *a BGC* az államhoz tartozott-e a hivatkozott szempontrendszer szerint.[48] A kérdést előterjesztő bíróság azonban azt a kérdést tette fel, hogy „a BGC olyan szervezet volt-e […], hogy a fellebbező felek joggal hivatkozhatnak az angol bíróságok előtt közvetlenül a [76/207 irányelvre], és következésképpen igényt tarthatnak-e kártérítésre azon az alapon, hogy a BGC nyugdíjazási politikája ellentétben állt ezen irányelvvel?”, a Bíróság pedig egyértelműen úgy ítélte meg, hogy elegendő adat állt rendelkezésére

43 Kiemelés tőlem. 1982. január 19-i ítélet, 8/81, EU:C:1982:7.

44 1990. február 22-i ítélet, C-221/88, EU:C:1990:84. A Bíróság ott kimondta, hogy végrehajtási intézkedések hiányában az Európai Szén- és Acélközösség (a továbbiakban: ESZAK) hivatkozhat valamely ajánlásra (a végrehajtására megállapított határidő lejártát követően) a végrehajtását elmulasztó tagállammal szemben; ugyanakkor az ESZAK irányába fennálló tartozások elsőbbségi helyzete csak ezzel az állammal szemben ismerhető el, mivel az ESZAK követeléseit az állami követelésekkel azonosan kezelik. Ezért az államtól eltérő hitelezőknek a hitelezők jogaira vonatkozó nemzeti szabályozás szerinti jogait nem sértette az ajánlás hiányában. Lásd: az ítélet 30. pontja és a rendelkező rész 1. pontja.

45 1989. június 22-i ítélet, 103/88, EU:C:1989:256. A *Costanzo* ügyben az alperes egy olasz település önkormányzati szerve volt. Szervezetileg az államhoz tartozott, osztozott az állam felügyeleti és ellenőrzési feladataiban, rendelkezett a szokásos állami hatáskörökkel (mint például szabályozási hatáskör), és tevékenységét a köz érdekében végezte.

46 1986. május 15-i ítélet, 222/84, EU:C:1986:206. A *Johnston* ügyben az alperes a Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (az Ulsteri Királyi Rendőrség rendőrkapitánya) volt, aki a rendőrségért felelős tisztviselő Észak-Írországban. Az ítélet a rendőrséget (rendőrkapitánya személyében) úgy jellemezte, hogy az olyan független hatóság, amely állami felügyeleti és ellenőrzési jogkört gyakorol, amelyet „többletjogosultsággal” ruháztak fel (hiszen az állam monopóliummal rendelkezik az erőszak jogszerű használatára), és amely a közrend és közbiztonság fenntartásáért felelős.

47 1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84. Az ügy alperesét már jellemeztem (lásd a fenti 42. lábjegyzetet). Azzal összefüggésben, hogy semmi nem utal arra, hogy az ügy alperesét „többletjogosultságok” illették volna meg, lásd az alábbi 49. pontot.

48 A Bíróság korábban (a 15. pontban) valóban rámutatott, hogy rendelkezik „hatáskörrel arra, hogy előzetes döntéshozatal során megállapítsa a jogalanyok azon kategóriáit, amelyekkel szemben egy irányelv rendelkezéseire hivatkozni lehet”; míg „a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy a jogvita valamelyik fele az így meghatározott kategóriák valamelyikébe tartozik-e”.

ahhoz, hogy világos iránymutatással szolgáljon a kérdésre adandó válasz tekintetében.[49] A BGC-vel összefüggésben rögzített különböző tények elegendőek voltak annak bemutatására, *hogy a BGC ténylegesen megfelelt valamennyi felsorolt feltételnek*.[50] A Bíróság ezért ennek folytatásaként megállapította (20. pont), hogy „[a] fentiekből az következik", hogy valamely szervezet, amely egyesíti magában a 18. pontban azonosított különféle jellemzőket (számos további magyarázattal együtt) „[*mindenképpen szerepel*] azon szervezetek között, amelyekkel szemben valamely irányelv közvetlen hatályú rendelkezéseire hivatkozni lehet".[51]

49. Egy pillanatra megállok annak felvetéséért, hogy a 20. pont által bevezetett további magyarázatok jobban megfelelnek annak a feltételezésnek, hogy a hivatkozott pont inkább az elvont meghatározás BGC-re történő *alkalmazását* tartalmazza, szemben azzal a feltételezéssel, hogy a hivatkozott pont magát a szempontrendszert foglalja magában. Először, ott van a hivatkozás valamely „*szervezet[re] […] a jogi formájától függetlenül*", amely a lényegében *hatóságokra* vonatkozó ítélkezési gyakorlatból levont korábbi szempontrendszert (talán kissé eshetőlegesen) kiterjeszti más olyan szervezetekre, amelyek „jogi formája" lehet részben állami és részben magánjogi, vagy valóban kizárólag magánjogi, és nem kizárólag állami.[52] Másodszor, ott az állítás, hogy a kérdéses szervezet „hatóság döntése alapján […] *közszolgáltatást nyújt*" (a 18. pont nem említi kifejezetten, hogy „közszolgáltatást nyújt"). Harmadszor, „a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokból következőkhöz képest[i] többletjogosultságok" (amelyet a 18. pont már azonosított) „*evégett*" – tehát a szervezet közszolgáltatás nyújtására történő alkalmassá tétele érdekében – illeti meg. Negyedszer, míg a 19. pontban idézett ítélkezési gyakorlatban hivatkozott szervezetek közül három rendelkezett „többletjogosultsággal", a negyedik (az egészségügyi hatóság a Marshall ítéletben) nem. Ez megkérdőjelezi, hogy ez az elem szükségszerű része-e azon fogalommeghatározásnak, hogy a vertikális közvetlen hatály szempontjából mi minősül az államhoz tartozó szervnek. Ugyanakkor a BGC *valóban* rendelkezett ilyen többletjogosultsággal.[53] Ezek a további magyarázatok (alig leplezett formában) egyértelművé teszik a nemzeti bíróság számára, hogy a Bíróság által a BGC tekintetében az előzetes döntéshozatalra utaló határozat útján megállapított tények elegendőek annak megállapításához, hogy a BGC az államhoz tartozik.

50. A legbeszédesebb azonban a „*mindenképpen szerepelnek*" szövegrész. Ez megerősíti, hogy a Bíróság a 20. pontban nem törekszik arra, hogy általános jellegű szempontrendszert alkosson, vagy lefedjen minden eshetőséget a jövőre nézve. Az előtte lévő egyedi üggyel foglalkozik, és a nemzeti bíróság felé azt képviseli, hogy: „függetlenül attól, hogy milyen *más* szervezetek minősülhetnek (vagy nem minősülhetnek) az államhoz tartozónak, az a szervezet, amely rendelkezik ezen jellemzők *mindegyikével*, az államhoz *tartozik* – és erre a kérdésre várták a választ".

49 Előfordult már, hogy a Bíróság egyértelmű célzással élt a kérdést előterjesztő bíróság irányába azzal kapcsolatban, hogy milyen eredményre kellene vezetnie a Bíróság által adott elvont iránymutatás alkalmazásának. Hat évvel a Foster ítélet után kiemelkedő példával szolgál erre a „harmadik Factortame ügy" (1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet, C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79). A hivatkozott ítélet 51. pontjában a Bíróság meghatározta az arra vonatkozó szempontrendszert, amikor az uniós jog megsértése miatt felmerül a tagállam kártérítési felelőssége, az 56. pontban pedig általános meghatározását adta „azon szempontok[nak], melyeket a hatáskörrel rendelkező bíróság figyelembe vehet". Ezt követően az 58–64. pontban a Bíróság iránymutatással szolgált a két kérdést előterjesztő bíróság – a Bundesgerichtshof (szövetségi legfelsőbb bíróság) és High Court of Justice (legfelsőbb bíróság), Queen's Bench Division, Divisional Court – számára a várható válaszok tekintetében („[…] hasznos lehet néhány olyan körülményt megjelölni, amelyeket a nemzeti bíróságok figyelembe vehetnek"). A 61–64. pontban azonosított különféle terhelő körülmények, amelyek a Merchant Shipping Act 1988 (1988. évi kereskedelmi hajózási törvény) Egyesült Királyság kormánya által történő elfogadásával összefüggésben merültek fel, az adott ügyben mind a felelősség megállapítását valószínűsítették. E kormány elszántan védekezett, miután az ügy visszakerült a nemzeti bíróságok elé, de valóban ez lett az ügy vége.

50 A Bíróság úgy tűnik, abból vonta le a következetését, hogy a BGC többletjogosultsággal rendelkezik, hogy e szervezet a gázellátás tekintetében monopóliummal rendelkezett (3. pont).

51 Kiemelés tőlem.

52 Lásd továbbá a lenti 62., 79–105., 114. pontot, és a 120. pont 1. alpontját.

53 Lásd a fenti 50. lábjegyzetet.

51. Ezt az értelmezést támasztja alá mindaz, ami az ítélet 20. pontja és a rendelkező része között szerepel. A 21. pontban a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a Marshall ítéletben [54] már kimondta, hogy a 76/207 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése eleget tett a közvetlen hatály feltételeinek. Ezt követően (a rendelkező részben megismételt 22. pontban) egyesíti a 20. és 21. pontot annak érdekében, hogy pontos választ adjon a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre. A 20. pontban megjelenő „mindenképpen szerepelnek" szövegrész itt már nem szerepel, mivel szükségtelen – és valóban nem megfelelő – elem a rendelkező részben.

52. Következtetésem szerint a Bíróságnak a Foster ítéletben nem állt szándékában kimerítő jelleggel és végérvényesen számba venni az arra szolgáló szempontrendszer valamennyi feltételét, hogy a vertikális közvetlen hatály szempontjából mi minősül az államhoz tartozónak. A fennálló ítélkezési gyakorlatból megalkotott egy elvont meghatározást (18. pont), amelyet a hozzá fűzött magyarázatokkal együtt azon szervezet azonosításához használt fel, melynek jellemzőiből az következik, hogy mindenképpen az államhoz tartozó szervezetek kategóriájába kell sorolni (20. pont). Az ítélet itt áll meg. Sem a fennálló ítélkezési gyakorlatból levezetett tényleges szempontrendszer a 18. pontban, sem e szempontrendszer alkalmazása a 20. pontban nem utal arra, hogy kimerítő jellegű lenne; a logika és a józan ész pedig egyaránt ellentmondanak annak, hogy visszamenőlegesen így kategorizáljuk őket.

53. Következésképpen az első kérdésre adandó válasz az, hogy a Foster ítélet 18. pontjában, nem pedig a 20. pontjában található az annak vizsgálatára megállapított szempontrendszer, hogy az irányelvek vertikális közvetlen hatálya szempontjából mi tekintendő az államhoz tartozó szervnek. Az ott megállapított szempontrendszer feltételei sem konjunktívan, sem diszjunktívan nem értelmezendők. Sokkal inkább nem kimerítő felsorolását adják azon tényezőknek, amelyek relevánsak lehetnek az ilyen értékelés során.

54. Mielőtt rátérnénk a második kérdésre, röviden és zárójelben foglalkoznom kell a Bíróság által a szempontrendszer megalkotásához felhasznált elemek egyik különös jellemzőjével: nevezetesen a „többletjogosultságra" történő hivatkozással. Az eredeti francia nyelvű szövegben, amely nyelven az ítélettervezetet készítették és megvitatták, a „pouvoirs exorbitants" kifejezést használták, amely a francia közigazgatási jogban használt szakkifejezés, amelynek nem különösebben pontos angol fordítása a „special powers". [55] A francia közigazgatási jogban a közszolgálat fogalma tekintetében a klasszikus hivatkozási hely, ha jól értem, a Tribunal des conflits (hatásköri összeütközéseket elbíráló bíróság) 1873. február 8-i Blanco ítélete, [56] amely felismerte egyfelől, hogy fennállhat az állam felelőssége a „közszolgálat" körében okozott károkért, valamint, hogy a (hagyományos polgári bíróságoktól megkülönböztetett) közigazgatási bíróságok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az ilyen

54 1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84.

55 Mivel egyesült királyságbeli bíróság részéről érkezett az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, az ítélet angol nyelvű változata a „hiteles" szöveg, és a javasolt fordítást ennek megfelelően átnézte az Egyesült Királyságból származó bíró (Sir Gordon Slynn) és vezető referense (jómagam), a Bíróság angol nyelvű fordítószolgálatának akkori vezetőjével együtt. Tudatában voltunk a ténynek, hogy az angol „*special powers*" nem adta vissza a francia szövegváltozat minden árnyalatát; de akkor senki nem szolgált jobb javaslattal. Az ítélet néhány egyéb nyelvi változatának vizsgálata feltárta, hogy e kifejezés spanyol nyelven „*poderes exorbitantes*", német nyelven „*besondere Rechte*", olasz nyelven (e hatáskörök „különlegességére" utalás nélkül) „*poteri*", holland nyelven „*bijzondere bevoegdheden*", portugál nyelven pedig „*poderes exorbitantes*" fordításban szerepel. Ez arra enged következtetni, hogy néhány nyelvre lényegesen egyszerűbb volt lefordítani, mint más nyelvekre.

56 A Tribunal des conflits 1873. február 8-i ítélete, 00012, közzétette a recueil Lebon (hivatalos lap) (a szöveg francia nyelven elérhető: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886).

ügyek elbírálására.[57] A Conseil d'État (államtanács) Bureau Veritas ítélete[58] további hasznos iránymutatással szolgál azzal a francia jogi koncepcióval kapcsolatban, mely szerint „*l'exercise des prérogatives de puissance publique […] conférées pour l'exécution de la mission de service public dont [la société en question] est investie*" (az annak érdekében biztosított közhatalmi hatáskörök gyakorlása […], hogy [a kérdéses társaság] el tudja látni azon közszolgálati feladatait, amelyekkel megbízták). A Bíróság Foster ítéletének szövege nem törekedik arra, hogy meghatározza a „többletjogosultságok" jelentését az uniós jogi alkalmazásában, leszámítva annak megállapítását, hogy az ilyen hatáskörök „a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest[i] többletjogosultságok". E fogalomhoz még vissza fogok térni, különösen a harmadik, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel összefüggésben.[59]

A második kérdésről

55. A kérdést előterjesztő bíróság – feltételezvén, hogy a Foster ítéletben felsorolt szempontok figyelembeveendő tényezők halmazát jelentik (ahogyan arra az első kérdésre javasolt válaszomban utaltam), nem pedig megszorító, konjunktív szempontrendszer elemei – második kérdésével azt kívánja tisztázni, hogy a megnevezett külön tényezők mögött van-e olyan alapvető elv, amelyet a nemzeti bíróságnak alkalmaznia kell az előtte bemutatott tények alapján annak vizsgálata során, hogy egy adott alperes az államhoz tartozik-e az irányelvek vertikális közvetlen hatálya szempontjából.

56. Annak vizsgálatával kell kezdeni, hogy a Foster ítéletet követő ítélkezési gyakorlatból kétséget kizáróan megállapítható-e, hogy a Bíróság a hivatkozott ítélet *óta* ténylegesen diszjunktív vagy konjunktív szempontrendszer mellett döntött (és így a második kérdés okafogyottá válik), vagy különös jelentőséget tulajdonított a Foster ítéletben megnevezett egyik vagy másik tényezőnek.

57. Megítélésem szerint a rövid válasz mindkét esetben „nem"; a rend kedvéért azonban kissé alaposabban megvizsgálom a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A szóban forgó ítélkezési gyakorlatot a meghozott ítéletek időrendi sorrendjében fogom áttekinteni.

58. A Foster ítéletet követően az első releváns döntés a Kampelmann és társai ítélet volt.[60] H. Kampelmann és három kollégája, a C-253/96–C-256/96. sz. ügyek felperesei a Landschaftsverband (regionális tanács) alkalmazottai voltak, amelynek feladatai közé tartozott többek között a közútépítés és fenntartás Westfalen-Lippében, és a tartomány számos közúti szolgáltatásáért felelt.[61] A. Schade (C-257/96. sz. ügy) és K. Haseley (C-258/96. sz. ügy) a Stadtwerke Witten (közműszolgáltató Witten) és Stadtwerke Altena (közműszolgáltató, Altena) alkalmazásában álltak, amelyek Witten és Altena városában energiaszolgáltatást nyújtó állami vállalatok voltak.[62] A besorolásukkal kapcsolatos jogvitával összefüggésben A. Schade és K. Haseley munkáltatóikkal szemben közvetlenül hivatkozni

57 A Blanco ügy tárgyát egy kiskorú nevében benyújtott kártérítési kereset képezte, aki a bordeaux-i dohányfelügyeleti hatóságok által foglalkoztatott munkavállalók miatt megsérült. A (rövid) döntés kulcsfontosságú része a következő: „mivel a Civil Code (polgári törvénykönyv) által a magánszemélyek közötti kapcsolatok szabályozására szolgáló elvek nem alkalmazhatóak az államot esetlegesen azokért a károkért terhelő felelősségre, amelyet a közszolgálat terén általa foglalkoztatott személyek intézkedéseikkel magánszemélyeknek okoztak; mivel ez a felelősség nem általános és nem kizárólagos; mivel különös szabályok vonatkoznak rá, amelyek a szolgáltatás szükségleteinek, valamint az arra vonatkozó előírásnak megfelelően változnak, hogy az államot megillető jogokat összeegyeztessék a magánszemélyeket megillető jogokkal; mivel ennek megfelelően […] kizárólag a közigazgatási hatóság rendelkezik hatáskörrel ezek elbírálására".

58 1983. március 23-i ítélet, Conseil d'État (államtanács), *SA Bureau Véritas et autres*, 33803. sz., 34462. sz. A *Bureau Veritas* ügyben a Bureau Veritas és a francia kormány felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő azzal a keresettel összefüggésben, amelyet egy légitársaság nyújtott be a Bureau Veritas mint a légi járművek légialkalmassági tanúsítványainak kiadására felhatalmazással rendelkező szervezet ellen, az utóbbi szervezet által késedelmesen kiállított ilyen tanúsítvány okozta károk megtérítése iránt. Megállapították, hogy a Bureau Veritast az állam közfeladat ellátásával bízta meg, és e célból felhatalmazást kapott hatósági előjogok gyakorlására. Ebből következően magának az államnak a felelősségét nem állapították meg.

59 Lásd az alábbi 129. és azt követő pontokat.

60 1997. december 4-i ítélet, C-253/96–C-258/96, EU:C:1997:585.

61 Az ítélet 12. pontja.

62 Az ítélet 17. pontja.

kívántak a 91/533 irányelv[63] 2. cikke (2) bekezdése c) pontjának ii. alpontjára. Miután megállapítást nyert, hogy a hivatkozott rendelkezés közvetlenül alkalmazandó volt,[64] a Bíróság egy továbbfejlesztett változatát adta meg a Foster ítélet 18. pontjában foglalt diszjunktív felsorolásnak,[65] és a Foster ítélet 18. pontjában található szempontrendszer megismétlésével válaszolta meg a nemzeti bíróság második kérdését.[66]

59. A Collino és Chiappero ügyben[67] a Telecom Italia volt az alperes, amely több olyan, egymást követő vállalkozás jogutód társasága volt, amelyek az olasz állam által nyújtott kizárólagos koncesszióval rendelkeztek a közcélú távközlési szolgáltatások terén.[68] A felperesek a koncesszió eredeti birtokosától a koncesszió következő birtokosához történő áthelyezésük feltételeit kifogásolták.[69] A kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy objektív szempontból vállalkozás-átruházás valósult meg, ugyanakkor megjegyezte, hogy az olasz jog a vállalkozás-átruházásokra vonatkozó általános szabályoktól eltérő olyan különös szabályozást vezetett be, amely a felperesek keresetének elutasítását vonná maga után. A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést tette fel a Bíróságnak, hogy az 58/92. sz. olasz törvény által bevezetett eltérő szabályok összeegyeztethetőek-e a 77/187/EGK tanácsi irányelvvel.[70]

60. A Telecom Italia arra hivatkozással vitatta az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát, hogy a kérdést előterjesztő bíróság „semmiképpen nem alkalmazhatja a [77/187 irányelv] rendelkezéseit az alapeljárásban, amelyben a felek valamennyien magánszemélyek”.[71] A Bíróság abban egyetértett, hogy az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban az irányelvek nem rendelkezhetnek horizontális közvetlen hatállyal; ezt követően azonban emlékeztetett egyfelől az „interprétation conforme” elvére, másfelől arra, hogy amennyiben adott személyek az állammal szemben hivatkozhatnak valamely irányelvre, ezt attól függetlenül megtehetik, hogy az állam milyen minőségében jár el, mivel meg kell akadályozni, hogy az állam előnyre tegyen szert az (akkor) közösségi jog neki felróható megsértéséből fakadóan. A Bíróság ezt követően a Foster ítélet 20. pontját idézte, a nemzeti bíróságra bízva annak megállapítását, hogy a felperesek hivatkozhatnak-e közvetlenül a 77/187 irányelvre, majd rátért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések érdemi megválaszolására.[72]

61. A Rieser Internationale Transporte ügyben[73] a felperes fuvarozási vállalat útdíjak visszatérítését kérte, mivel álláspontja szerint túl sokat fizetett a Brenner autópálya használatáért. Az alperes (Asfinag) az osztrák autópályák és gyorsforgalmi utak építéséért, tervezéséért, üzemeltetéséért, karbantartásáért és finanszírozásért felelős szervezet volt, és a Brenner autópálya is hozzá tartozott a

63 A munkaadónak a munkavállalóval szembeni, a szerződés, illetve a munkaviszony feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettségéről szóló 1991. október 14-i tanácsi irányelv (HL 1991. L 288., 32. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 3. o.).

64 Az ítélet 45. pontja.

65 „[Valamely irányelvre] azonban hivatkozni lehet az olyan szervezetekkel vagy testületekkel szemben, amelyek állami felügyelet vagy ellenőrzés alatt állnak, illetve amelyek a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokból következőkhöz képest többletjogosultsággal rendelkeznek, így az olyan területi szerveződésekkel vagy szervezetekkel szemben is, amelyek jogi formájuktól függetlenül valamely hatósági aktus alapján e hatóság ellenőrzése alatt közérdekű szolgáltatást nyújtanak” (46. pont). Érdekes módon e pont nem a Foster ítélet 18. vagy 20. pontjára, hanem annak 19. pontjára hivatkozik a Constanzo ítélettel (1989. június 22-i ítélet, 103/88, EU:C:1989:256) együtt a 31. pontban („[…] amennyiben teljesülnek azok a feltételek, amelyek alapján a Bíróság kimondta, hogy magánszemélyek hivatkozhatnak valamely irányelv rendelkezésire a nemzeti bíróságok előtt, valamennyi közigazgatási szerv, ideértve az olyan decentralizált hatóságokat, mint az önkormányzatok, köteles alkalmazni e rendelkezéseket”).

66 Az ítélet 47. pontja és a rendelkező rész 2. pontja.

67 2000. szeptember 14-i ítélet, C-343/98, EU:C:2000:441.

68 Lásd: az ítélet 7–9. pontja.

69 Lásd: az ítélet 10–13. pontja.

70 A munkavállalók jogainak a vállalkozások, üzletek vagy ezek részeinek átruházása esetén történő védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 1977. február 14-i irányelv (HL 1977. L 61., 26. o.).

71 Az ítélet 19. pontja.

72 Lásd: az ítélet 20–25. pontja. Az a körülmény, hogy a Bíróság felhasználta a Foster ítélet 20. pontját (azzal a megállapításával, hogy a felsorolt feltételeknek megfelelő szervezet „mindenképpen szerepel” azon szervezetek között, amelyekkel szemben hivatkozni lehet valamely irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseire), értelmezhető a nemzeti bíróságnak címzett, arra vonatkozó finom utalásként, hogy a vertikális közvetlen hatály szempontjából a Telecom Italia valóban az államhoz tartozó szervezet volt.

73 2004. február 5-i ítélet, C-157/02, EU:C:2004:76.

közte és kizárólagos részvényese, az osztrák állam között létrejött megállapodás alapján. A fuvarozási vállalat (és a Bizottság) úgy vélte, hogy az érintett irányelvek vonatkozó rendelkezéseire hivatkozni lehet az Asfinaghoz hasonló szervezettel szemben, mivel az osztrák autópályák kezelése tekintetében e szervezetet szoros kapcsolat fűzi az államhoz. Az Asfinag elutasította ezt az értelmezést, és azzal érvelt, hogy a magánjogi hatálya alá tartozó részvénytársasági formában alapították, igazgatótanácsát nem utasíthatták az osztrák állami szervek, nem látott el állami feladatokat, és a saját nevében vetett ki útdíjakat. [74]

62. Miután idézte a vertikális közvetlen hatály alapjául szolgáló, a Becker ítéletben, [75] a Marshall ítéletben [76] és a Foster ítéletben [77] meghatározott elveket, a Bíróság szó szerint bemutatta a Foster ítélet 20. pontjában foglalt, a Collino és Chiappero ítéletben [78] megerősített szempontrendszert. Ezt követően gondos elemzésnek vetette alá az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérelemben elé tárt tényeket. [79] A Bíróság úgy ítélte meg, hogy e tények alapján az Asfinag egyértelműen olyan szervezet, amelyet a hatóságok által elfogadott aktus alapján közérdekű szolgáltatás nyújtásával bíztak meg e hatóságok felügyelete mellett, és amely e célból a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest többletjogosultsággal rendelkezett. [80] A Bíróság ebből arra a következtetésre jutott, hogy „az ilyen szervezet a jogi formájától függetlenül azon szervezetek közé tartozik, amelyekkel szemben valamely közvetlen hatállyal rendelkező irányelv rendelkezéseire hivatkozni lehet. [81]

63. Úgy értelmezem a Rieser Internationale Transporte ítéletet, hogy a Bíróság pontosan ugyanazt tette, mint korábban a Foster ítéletben. A rendelkezésére álló iratanyag alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az Asfinag a Foster ítéletben felsorolt *valamennyi* szempontnak megfelelt. Következésképpen az Asfinag „mindenképpen szerepelt” azon szervezetek között, amelyekkel szemben a felperesek hivatkozhatnak az irányelvek vertikális közvetlen hatályára. Hozzáteszem, hogy a Rieser Internationale Transporte ügyben született döntés kétséget kizáróan egyértelművé teszi, hogy a magánjog hatálya alá tartozó olyan részvénytársaság, amelynek az igazgatótanácsát az állam nem utasíthatja, ennek ellenére a vertikális közvetlen hatály szempontjából az államhoz tartozó szervezetnek minősülhet.

64. A Sozialhilfeverband Rohrbach ügy [82] azt a kérdést érintette, hogy a szociális segélyezési feladatokat ellátó közjogi szervezet Sozialhilfeverbandnál foglalkoztatott munkavállalók munkaszerződései átruházásra kerültek-e két új magánjogi korlátolt felelősségű társaságra, amelyek egyetlen tagja a Sozialhilfeverband volt. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában indokolással ellátott végzés született, összhangban a Bíróság eljárási szabályzatának jelenlegi 99. cikkével. A Bíróság láthatóan arra a tényre helyezte a fő hangsúlyt, hogy az új korlátolt felelősségű társaságok ennek az egyetlen tagnak az irányítása alatt álltak, amely maga is az államhoz tartozott. Amennyire számomra látható, különösebben nem vizsgálta, hogy a Sozialhilfeverband rendelkezett-e többletjogosultságokkal. [83]

65. A Vassallo ítéletben [84] kórházi létesítmény volt az alperes, és elfogadhatatlansági kifogással összefüggésben merült fel a kérdés, hogy az államhoz tartozónak minősült-e. A kórházi létesítmény jelezte, hogy nem függ sem az olasz államtól, sem annak valamely minisztériumától. Olyan önálló létesítmény, amely saját vezetőkkel rendelkezik, akik igazgatási feladataik ellátása során kötelesek a

74 Lásd: az ítélet 20. és 21. pontja.

75 1982. január 19-i ítélet, 8/81, EU:C:1982:7, 23–25. pont.

76 1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84, 49. pont.

77 1990. július 12-i ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313, 16. és 17. pont.

78 2000. szeptember 14-i ítélet, C-343/98, EU:C:2000:441, 23. pont.

79 Lásd: az ítélet 25. és 26. pontja.

80 Az ítélet 27. pontja. Ugyanakkor a szempontrendszer „többletjogosultságok” elemét érintően lásd továbbá: a 130. és azt követő pontok.

81 Lásd: az ítélet 28. pontja.

82 2005. május 26-i végzés, C-297/03, EU:C:2005:315.

83 A Bíróság döntésének alapjául szolgáló tények tekintetében lásd az indokolt végzés 11. és 12. pontját. A Bíróság (a jelen ügy szempontjából releváns) első kérdésre vonatkozó rövid elemezése a 27–30. pontban található. Nem tesz említést „többletjogosultságokról”.

84 2006. szeptember 7-i ítélet, C-180/04, EU:C:2006:518.

belső jogot úgy alkalmazni, hogy azt nem vitathatják, és attól nem térhetnek el.[85] A Bíróság megelégedett annak megállapításával, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következően a nemzeti bíróság álláspontja szerint nem vitatott, hogy az említett létesítmény a közigazgatási szervekhez kapcsolódó közigazgatási intézménynek minősül. Ez (ugyanannak az államhoz tartozás megállapítására szolgáló kiterjesztett szempontrendszernek az alkalmazásával, amelyet a Kampelmann és társai ítéletben is használt) a Bíróság számára elegendő volt annak megállapításához, hogy el kell utasítani a kórházi létesítmény elfogadhatatlansági kifogását.[86] A Bíróság elemzésében itt sem találom nyomát annak, hogy vizsgálta volna a „többletjogosultságok" kérdését. Nem tűnik valószínűnek (lásd a Marshall ítéletet), hogy egy közigazgatási intézménynek minősülő kórházi létesítmény rendelkezne ilyen többletjogosultságokkal.

66. A Farrell I ítéletben a Bíróság a Foster ítélet 20. pontjában (valamint a Collino és Chiappero ítélet 23. pontjában és a Rieser Internationale Transporte ítélet 24. pontjában) megállapított szempontrendszerre hivatkozott, nem pedig a Foster ítélet 18. pontjában foglaltakra. A Bíróság ugyanakkor azonnal kifejezetten kijelentette, hogy nem állt rendelkezésére elegendő adat annak megítéléséhez, hogy a MIBI államhoz tartozó szervnek minősült-e, és ezért ennek a kérdésnek a megválaszolását a nemzeti bíróságra hagyta,[87] ami idővel elvezetett a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemhez.

67. A Dominguez ítéletben[88] a nagytanács az átdolgozott munkaidő-irányelv (2003/88/EK irányelv[89]) alapján egy munkavállaló által a Centre informatique du Centre Ouest Atlantique (a nyugat-közép atlanti régió adatfeldolgozó központja) ellen benyújtott keresetet vizsgált, amely a Bíróság jellemzése szerint „a társadalombiztosítás területén működő szervezet".[90] A Bíróság megelégedett azzal, hogy idézte a Foster ítélet 20. pontját, és a nemzeti bíróságra bízta annak eldöntését, hogy az érintett alperessel szemben lehet-e hivatkozni az uniós jog közvetlenül alkalmazandó rendelkezésére (a 2003/88 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésére).[91] Szintén nem került kifejezetten rögzítésre, hogy az alperes rendelkezett-e többletjogosultságokkal.

68. A Carratù ítéletben[92] a Bíróság a határozott idő munkaszerződésben való kikötésével foglalkozott. Az alperes a Poste Italiane (olasz postaszolgáltató) volt. A Bíróság szűkszavú indokolással szolgált az államhoz való tartozás kérdéskörében.[93] Rögzítette a tényt, hogy a Poste Italiane tulajdonosa teljes egészében az olasz állam, egyetlen részvényese, a gazdasági és pénzügyminisztérium révén, továbbá az állam és a Corte dei Conti (számvevőszék) gyakorol felügyeletet felette, amelynek egyik bírája jelen van a Poste Italiane igazgatótanácsában. Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a Poste Italiane a Foster ítéletben megnevezett szempontokat együttesen teljesítette, ezért szerepel „azon szervezetek között", amelyekkel szemben segítségül lehet hívni a vertikális közvetlen hatályt.[94]

69. Bevallom, alig vagyok biztos abban, hogy teljes mértékben értem a Portgás ítéletet (ötödik tanács),[95] amelyet a Carratù ítélettel (harmadik tanács) azonos napon hoztak meg.

85 Az ítélet 24. pontja.

86 Lásd: az ítélet 26. és 27. pontja.

87 2007. április 19-i Farrell I ítélet, C-356/05, EU:C:2007:229, 40. és 41. pont.

88 2012. január 24-i ítélet, C-282/10, EU:C:2012:33.

89 A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 299., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 381. o.)

90 Az ítélet 36. pontja.

91 Az ítélet 39. és 40. pontja.

92 2013. december 12-i ítélet, C-361/12, EU:C:2013:830.

93 Minden, ami ezzel az üggyel kapcsolatban felmerül, az ítélet 29–31. pontjából származik.

94 Érdekes módon a Bíróság nem idézett közvetlenül a Foster ítéletből, hanem a Kuso ítéletre hivatkozott (2013. szeptember 12-i ítélet, C-614/11, EU:C:2013:544) (abban az ügyben főtanácsnoki indítvány nélkül született ítélet), amely a Foster ítélet 20. pontját idézte. Úgy tűnik továbbá, hogy a Foster ítéletben megállapított szempontrendszer „többletjogosultságok" tényezője tekintetében nem született külön megállapítás.

95 2013. december 12-i ítélet, C-425/12, EU:C:2013:829.

70. A tényállás idején a Portgás olyan portugál részvénytársaság volt, amely a 93/38/EGK tanácsi irányelv 2. cikke szerint a gázellátási közszolgáltatási koncesszió kizárólagos jogosultja volt.[96] Az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében uniós társfinanszírozásban részesült, amelyet különösen gázmérőórák beszerzésére használt fel. Vizsgálatot követően a portugál állam egy szerve (a Programa Operacional Norte [északi operatív program] irányítója) elrendelte a pénzügyi támogatás visszatéríttetését, azzal az indokkal, hogy a Portgás nem felelt meg a 93/38 irányelvben foglalt, az ilyen közbeszerzések odaítélésére vonatkozó uniós szabályoknak. Ezeket a szabályokat akkor még nem ültették át a portugál jogba. A Portgás az államhoz tartozó szervnek minősült-e az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából, és amennyiben igen, maga a portugál állam hivatkozhatott-e a Portgásszal szemben a végre nem hajtott irányelvre?

71. Wahl főtanácsnok indítványában egy két részből álló elemzést folytatott le: i. kivel szemben, és ii. ki által hivatkozhatóak valamely irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezései „vertikálisan”? A Foster ítélet 20. pontját tekintette a kiindulási pontjának, mivel álláspontja szerint abban „szerepelt” a Bíróság által abban az ügyben megállapított szempontrendszer.[97] Megítélése szerint a tény, hogy a Portgás közszolgáltatási koncesszió jogosultjaként eljáró ajánlatkérő szervezet volt a 93/38 irányelv 2. cikke szerint, nem jelentette szükségszerűen azt, hogy az államhoz tartozónak kellett tekinteni; és mivel a kérdést előterjesztő bíróság „nem szolgáltatott elegendő információt a Portgásról annak eldöntéséhez, hogy az említett vállalkozás a jogvita tárgyát képező tényállás idején az általánosnál lényegesen több jogosítvánnyal rendelkezett-e, és a hatóságok ellenőrzése alá tartozott-e, a [Foster ítéletben] rögzített szabálynak, valamint a Bíróság által a hasonló ügyekben hagyományosan követett megközelítésnek megfelelően”, a kérdést előterjesztő bíróságnak kellett megvizsgálnia, hogy e feltételek kivétel nélkül teljesültek-e.[98] Amennyiben azonban a Portgás az államhoz tarozott, nem látta akadályát annak, hogy az állam az irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseire hivatkozzon a Portgásszal szemben.[99]

72. A Bíróság az ítéletében először megállapította, hogy a 93/38 irányelv releváns rendelkezései valóban feltétlenek és kellően pontosak voltak ahhoz, hogy közvetlen hatállyal rendelkezzenek.[100] Ezt követően a Foster ítéletnek a Collino és Chiappero ítéletben (23. pont), a Rieser Internationale Transporte ítéletben (24. pont), a Farrell I ítéletben (40. pont) és a Dominguez ítéletben (39. pont) megerősített 20. pontját idézte.[101] A hivatkozott ítélkezési gyakorlatból származtatta azt a megállapítást, mely szerint

96 Az 1998. február 16-i 98/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 1998. L 199., 84. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 91. o.) módosított, a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i irányelv (HL 1993. L 101., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 194. o.).

97 Lásd az indítványa 35. pontját és a 16. lábjegyzetét. Az általam korábban előadottakból egyértelműen kitűnik, hogy a magam részéről a Foster ítélet 18. pontját tekintem kulcsfontosságúnak, nem pedig annak 20. pontját. Ebben az összefüggésben megjegyzem, hogy (indítványa 43. pontjában) Wahl főtanácsnok van Gerven főtanácsnok Foster ügyben ismertetett indítványát (C-188/89, EU:C:1990:188) idézi (kizárólagos) iránymutatásként azon javaslat tekintetében, mely szerint „az a körülmény, amely szerint egy magánvállalkozást kizárólagos koncessziós jogosultként megbíznak valamely közszolgáltatás ellátásával, nem elegendő ahhoz, hogy vele szemben hivatkozni lehessen a belső jogba át nem ültetett irányelv rendelkezéseire. Azt is meg kell állapítani, hogy az említett vállalkozás az általánosnál lényegesen több jogosítvánnyal rendelkezik, és a hatóságok ellenőrzése alá tartozik”. Mivel a Bíróság a Foster ügyben ezt a kifejezett javaslatot nem használta fel, nehéz átlátni, hogy a fenti iránymutatás miként viszi előre az adott ügyet.

98 Lásd az indítvány 45. pontját. Wahl főtanácsnok idézi „többek között a fent hivatkozott Collino és Chiappero ügyben hozott ítélet 24. pontját; a fent hivatkozott Farrell-ügyben hozott ítélet 41. pontját, valamint a fent hivatkozott Dominguez-ügyben hozott ítélet 40. pontját” annak alátámasztására, amit „hagyományosan követett megközelítésnek” tekint. Lehetséges, hogy a főtanácsnok ezzel mindössze arra gondolt, hogy „a nemzeti bíróság feladata a tényállásról való döntés” (a Bíróság egyébként az általa hivatkozott mindhárom ügyben így járt el). Amennyiben azonban úgy értette, hogy van egy „hagyományos megközelítés”, amely megköveteli a Foster ítélet 20. pontjában felsorolt valamennyi szempont együttes meglétét ahhoz, hogy valamely szervet az államhoz tartozónak lehessen minősíteni, úgy az általam a fentiekben (a 43–54. pontban) előadottak alapján egyértelműen látszani fog, hogy nem fogadom el azt az álláspontot, amely szerint egy ilyen megközelítés tudatosan és következetesen a Bíróság ítélkezési gyakorlatának részévé vált volna.

99 Lásd Wahl főtanácsnok indítványának 62–66. pontja.

100 Lásd: az ítélet 19–20. pontja.

101 Lásd fent a valamennyi hivatkozott ügyről készített részletes elemzésemet. A Portgás ítélet 24. pontjában hivatkozott egyes pontok a Foster ítélet 20. pontját idézik (és valamennyien olyan terminológiát használnak, amely egyértelművé teszi, hogy valamely, az ott meghatározott összes szempontot teljesítő szerv az „államhoz tartozó szervek” kategóriájába tartozik). A hivatkozott hatóságok álláspontom syerint nem támogatják azt az állítást, mely szerint a Foster ítélet 20. pontja olyan végleges fogalommeghatározást tartalmaz, amely magában foglalja az összes államhoz tartozó szervet.

„még ha valamely magánszemély egy adott irányelv személyi hatálya alá is tartozik, ezen irányelv[re] […] önmag[á]ban nem lehet [velük] szemben a nemzeti bíróságok előtt hivatkozni”. (A magam részéről egyetértek ezzel a következtetéssel, ugyanakkor megemlítem, hogy az a Faccini Dori ítéletből [102] származik, nem pedig a hivatkozott ítélkezési gyakorlatból.)

73. A Bíróság ezt követően kijelentette, hogy „[következésképpen] azon egyedüli körülmény, hogy valamely közszolgáltatási koncesszió kizárólagos jogosultjának minősülő magánvállalkozás azon jogalanyok egyike, amelyek kifejezetten a 93/38 irányelv hatálya alá tartoznak, nem jár azzal a következménnyel, hogy e vállalkozással szemben ezen irányelv rendelkezéseire hivatkozni lehet”. [103] Egyetértek ezzel a megállapítással, azonban kissé eltérő okból. Számomra úgy tűnik, hogy a 2. cikk mindössze a 93/38 irányelv tárgyi hatályát határozza meg. Egyértelműen két részből áll: a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontja (állami szervek vagy közvállalkozások) és a 2. cikk (1) bekezdése b) pontja (olyan ajánlatkérők, amelyek *nem* állami szervek vagy közvállalkozások, azonban tevékenységeik között a 2. cikk (2) bekezdésében említett tevékenységek egyikét folytatják és „egy tagállam illetékes hatósága által adott különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek”). Nem látom, hogy a tárgyi hatály e meghatározása (amely arra a kérdésre ad választ, hogy „az átültetést követően kinek kell betartania ezt az irányelvet?”) automatikus válasszal szolgálna arra az eltérő kérdésre, hogy „amennyiben ezt az irányelvet *nem* ültették át, minden olyan szervvel szemben lehet-e hivatkozni a közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseire, amely a meghatározása alapján a hatálya alá tartozik?”.

74. Ezután a Bíróság kimondta, hogy „[s]zükséges ugyanis, hogy az említett közszolgáltatást hatóság ellenőrzése mellett nyújtsák, és hogy az említett vállalkozás a magánszemélyek közötti jogviszonyokra jellemzőnél lényegesen több jogosítvánnyal rendelkezzen”, majd ezt alátámasztandó a Rieser Internationale Transporte ítélet 25–27. pontjára hivatkozott. Ehhez az ügyhöz már fűztem észrevételeket. [104] A Rieser Internationale Transporte ítélet hivatkozott három pontja a Foster ítélet 20. pontjában foglaltaknak a Rieser Internationale Transporte ügy részletes tényállására történő *alkalmazását* tartalmazta, és ahhoz a megállapításhoz vezetett (a 28. pontban, melyre a Portgás ítélet nem hivatkozik), hogy „egy ilyen szerv jogi formájától függetlenül *szerepel* azon szervezetek között, amelyekkel szemben valamely irányelv közvetlen hatályú rendelkezéseire hivatkozni lehet”. [105] Önmagukban nem támogatják azt az elképzelést, hogy a Foster ítélet 20. pontjában felsorolt valamennyi szempontnak teljesülnie kell ahhoz, hogy valamely szervet megfelelő módon az államhoz tartozónak minősíthessenek.

75. A 27–30. pontban a Bíróság tovább vizsgálta a Portgásszal kapcsolatban rendelkezésére álló információkat. Megállapította, hogy mivel nem állt rendelkezésére valamennyi ahhoz szükséges információ, hogy egyértelműen eldönthesse, hogy a Portgás az államhoz tartozónak *minősült-e*, a szükséges értékelést a nemzeti bíróságnak kell elvégeznie (a Foster ítélet 20. pontjában foglaltak átfogalmazását tartalmazó 31. pont). [106] Az ítélet második része ezt követően azzal foglalkozott, hogy maga az állam hivatkozhat-e egy át nem ültetett irányelvre valamely államhoz tartozó szervvel szemben; amely kérdésre a Bíróság a főtanácsnokkal együtt igenlő választ adott. [107]

102
1994. július 14-i ítélet, C-91/92, EU:C:1994:292, 19–25. pont (különösen a 24. és 25. pont).

103
Lásd: az ítélet 25. pontja.

104
Lásd a fenti 61-63. pontot.

105
Kiemelés tőlem.

106
Ennek az átfogalmazásnak némileg módosított változata később megjelenik a rendelkező rész második pontjában. Ami a szempontrendszer „többletjogosultságok” elemét illeti, lásd továbbá az alábbi 129. és azt követő pontokat.

107
A jogtudósok azóta töprengenek rajta, hogy ez utóbbi probléma tényleg nincs-e összefüggésben az irányelvek (vertikális vagy horizontális) közvetlen hatályának kérdésével, amint arra a főtanácsnok és a Bíróság láthatóan egyaránt utalt (a hangsúlyt inkább a tagállam arra vonatkozó kötelezettségére helyezve, hogy biztosítsa az irányelv betartását). Lásd például: Albors-Llorens, A., „*The direct effect of EU Directives*: *fresh controversy or a storm in a tea-cup? Comment on Portgás*” (2014.) EL. Rev 851. o.

76. Tisztelettel felvetem annak lehetőségét, hogy a Portgás ügyben eljáró ötödik tanács az alkalmazandó helyes szempontrendszer teljes körű megértésének hiányában járt el. Úgy tűnik számomra, hogy az ahhoz való ragaszkodása sem köszön vissza a Bíróság Foster ítéletet követő ítélkezési gyakorlatában, hogy a Foster ítélet 20. pontjában foglalt valamennyi szempontnak teljesülnie kell.

77. A Foster ítéletet követő ítélkezési gyakorlat ezen áttekintéséből azt a következtetést vonom le, hogy a Bíróság nem feltétlenül döntött úgy, hogy megszorító, konjunktív szempontrendszert kíván alkalmazni annak megállapítására, hogy mi minősül államhoz tartozó szervnek az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából. Tény, hogy gyakrabban hivatkozott a Foster ítélet 20. pontjára, mint annak 18. pontjára. Az eredményeket illetően azonban úgy tűnik számomra, hogy a Bíróság nem ragaszkodott szigorúan az ott említett valamennyi szempont együttes jelenlétéhez. A Foster ítélethez hasonlóan sokkal inkább egyedi és egyértelmű iránymutatással szolgált a nemzeti bíróságok számára azokban az esetekben, amelyekben úgy ítélte meg, hogy rendelkezésére álltak az ahhoz szükséges adatok (különösen a Rieser Internationale Transporte ítéletben). Más esetekben a nemzeti bíróságra bízta annak eldöntését, hogy teljesültek-e a szempontrendszer feltételei. [108]

78. Még ha tévedek is ezzel az értékeléssel, tekintettel arra, hogy jelenleg a nagytanács előtt van az arra vonatkozó kérdés, hogy miként kell azt meghatározni, hogy mi minősül az államhoz tartozó szervnek az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából, a Bíróságnak a jelen, előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel lehetősége van arra, hogy megadja a szükséges felvilágosítást.

Inspiráció az uniós jog egyéb területeiről

79. Ezen a ponton megállok egy pillanatra, hogy megvizsgáljam, segítségemre lehet-e az uniós jog három területe – az állami támogatások, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: ÁGÉSZ) nyújtására vonatkozó szabályok, és a közbeszerzés –, amelyek tekintetében a Bíróságnak már meg kellett birkóznia olyan kérdésekkel, amelyek fogalmilag nem állnak nagyon távol a jelenlegi problémától, nevezetesen hogy miként lehetne finomítani a Foster ítéletben annak vizsgálatára megállapított szempontrendszert, hogy mi minősül az államhoz tartozó szervnek az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából. Valamennyi hivatkozott területen jelen van a hatóság fogalma és a díjazásért történő szolgáltatásnyújtás; valamennyi területen az állam és különböző típusú szervek vagy vállalkozások között születnek megállapodások. Nem feltételezem, hogy a jelen összefüggésben automatikusan átültethető lenne az uniós jog fenti területeire vonatkozó szabályozás bármely része vagy az egész szabályozás. Ugyanakkor segítségképpen rávilágíthatnak olyan feltételekre, amelyek „az állam és az ahhoz tartozó szervek”, és a „magánfelek” közötti határvonal megállapítása érdekében elfogadhatók.

– Állami támogatások (EUMSZ 107. cikk)

80. Gyakran értékelni kell, hogy valamely meghatározott intézkedés az EUMSZ 107. cikk szerinti állami támogatásnak minősül-e. Ebben az összefüggésben annak meghatározására, hogy valamely intézkedést úgy kell-e tekinteni, hogy az a „tagállamok által vagy állami forrásból […] nyújtott […] támogatás” volt, olyan szempontrendszert használnak, amely alapján eldönthető, hogy a valamely vállalkozást előnyben részesítő konkrét intézkedés „állami eredetű”. Valamely intézkedés állami eredete magában foglalja egyfelől az intézkedés államnak való betudhatóságát, másfelől az állami források használatának koncepcióját.

108
Lásd a fenti 58., 60., 65., 66. és 67. pontot.

81. Amennyiben valamely hatóság előnyben részesít egy kedvezményezettet, az intézkedés még abban az esetben is eleve betudható az államnak, ha a szóban forgó hatóság jogilag önálló a többi hatósághoz képest.[109] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem lehet különbséget tenni az esetek között aszerint, hogy a támogatást közvetlenül az állam vagy az állam által a támogatás kezelésére létrehozott vagy kijelölt állami vagy magántulajdonban lévő szervezet nyújtja-e.[110] Ugyanez vonatkozik arra az esetre, amelyben a hatóság állami vagy magántulajdonban lévő szervezetet jelöl ki valamely előnyben részesítő intézkedés meghozatalára. Az uniós jog szempontjából nem engedhető meg, hogy az állami támogatásokra vonatkozó előírásokat már azzal is meg lehessen kerülni, hogy független intézményeket hoznak létre, amelyekre a támogatások kiosztását rábízzák.[111]

82. Kevéssé egyértelmű, hogy az intézkedést az államnak kell betudni, ha az előnyt valamely közvállalkozás útján nyújtják.[112] Az ilyen esetekben meg kell vizsgálni, hogy a szóban forgó intézkedés elfogadásában bármilyen módon részt vevőnek kell-e tekinteni az állami hatóságokat. Az a puszta tény, hogy közvállalkozás hozza meg az intézkedést, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az intézkedés az államnak betudható legyen.[113] Nem kell azonban bizonyítani, hogy az adott ügyben a hatóságok kifejezetten ösztönözték a közvállalkozást a szóban forgó intézkedés meghozatalára.[114]

83. Mivel az állam és a közvállalkozások közötti kötelékek szükségszerűen szorosak, fennáll annak valós kockázata, hogy az állami támogatásokat e vállalkozások útján, kevésbé átláthatóan és a Szerződésben foglalt állami támogatási szabályok megsértésével nyújtják.[115] Továbbá, pontosan az állam és a közvállalkozás között fennálló kiváltságos kapcsolatok miatt, a kívülálló számára általában nagyon nehéz lenne valamely konkrét esetben bizonyítani, hogy az ilyen vállalkozás ténylegesen a hatóságok utasítására hozta meg az intézkedéseket.[116]

84. Mindezek alapján egy közvállalkozás által hozott intézkedés államnak betudhatóságára az adott ügy körülményeiből származó *jelek összességéből*, és abból az összefüggésből *lehet következtetni*, amelyben erre az intézkedésre sor került.[117]

109
Lásd: az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben hivatkozott, az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (a továbbiakban: állami támogatásról szóló bizottsági közlemény). E közleményt legutóbb 2016 júniusában tették naprakésszé (HL 2016. C 262., 1. o).

110
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 23. pont.

111
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2003. november 20-i GEMO-ítélet, C-126/01, EU:C:2003:622, 23. pont. Lásd továbbá: 1996. december 12-i Air France kontra Bizottság ítélet, T-358/94, EU:T:1996:194, 62. pont. Lásd végezetül: Kokott főtanácsnok *UTECA*-ügyre vonatkozó indítványa, C-222/07, EU:C:2008:468, 124. pont.

112
Lásd e tekintetben: 2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 24. pont. A tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006. november 16-i 2006/111/EK tanácsi irányelvben (HL 2006. L 318., 17. o.) található egy hasznos fogalommeghatározás arra vonatkozóan, hogy mi minősül közvállalkozásnak. A hivatkozott irányelv 2. cikkének b) pontja szerint „közvállalkozás: minden olyan vállalkozás, amelyre a hatóságok közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak annak tulajdonosaként, a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által”.

113
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 52. pont. Lásd szintén: 2008. június 26-i SIC kontra Bizottság ítélet, T-442/03, EU:T:2008:228, 93–100. pont.

114
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 53. pont. Nem követelhető meg továbbá annak bizonyítása, hogy az adott ügyben a közvállalkozás magatartása eltérő lett volna, ha önállóan járt volna el: lásd: 2015. június 25-i *SACE és Sace BT* kontra Bizottság ítélet, T-305/13, EU:T:2015:435, 48. pont.

115
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 53. pont.

116
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 54. pont.

117
2002. május 16-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-482/99, EU:C:2002:294, 55. pont (kiemelés tőlem). Az államnak betudhatóság megállapítására szolgáló lehetséges jelek felsorolása az állami támogatásokról szóló bizottsági közlemény 3.1.1 pontjában található. Közéjük tartozik például a közvállalkozás a közigazgatási struktúrákba való szerves beilleszkedése; a tény, a támogatás nyújtásában közreműködő vállalkozásnak figyelembe kellett vennie a kormányzati szervek által közzétett iránymutatásokat; a közvállalkozás tevékenységeinek jellege, és annak megállapítása, hogy rendes piaci körülmények között, magánszereplőkkel versenyezve tevékenykedett-e.

85. Az állami források használatával összefüggésben főszabály szerint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése szerint csak azok az előnyök minősülhetnek állami támogatásnak, amelyeket közvetlenül vagy közvetve állami forrásból nyújtottak. Ugyanakkor az ítélkezési gyakorlat alapján bizonyos körülmények között a magántulajdonban lévő szervezetek forrásai is állami forrásoknak minősülhetnek az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alkalmazásában. A források eredete nem releváns, feltéve, hogy a kedvezményezettek részére közvetlenül vagy közvetve történő átutalásukat megelőzően az állam ellenőrzése alá kerülnek, ebből kifolyólag pedig a nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak.[118] Nem szükséges, hogy a források az állami hatóságok tulajdonába kerüljenek.[119]

86. Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely vállalkozás vagy szerv az állami költségvetésből részesül finanszírozásban, és e finanszírozás az EUMSZ 107. cikke szerint állami támogatásnak minősítő feltételek mellett történik, úgy mindez elegendő ahhoz, hogy a kedvezményezett az államhoz tartozó szervvé váljon az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából? Álláspontom szerint nem. Megítélésem szerint a Foster ítéletre vonatkozó ítélkezési gyakorlat értelmében nem minősülne államhoz tartozó szervnek az a magánbank vagy szénbánya, amely szerkezetátalakítására tekintettel támogatás kedvezményezettje volt. Másik végletként azt sem tudom elfogadni, hogy államhoz tartozó szervvé válhat valamely vállalkozás vagy szerv pusztán azért, mert közpénzből fizetik ki a termékértékesítésért vagy szolgáltatásnyújtásért. Ezért nem esne e meghatározás alá az a vállalkozás, amely nyilvános közbeszerzési eljárást követően elnyert szerződés alapján irodaszereket szállít valamelyik minisztérium számára.

– *ÁGÉSZ-ek*

87. Az ÁGÉSZ nyújtásával megbízott vállalkozások az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében „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”.[120] Feltéve, hogy meg tudnak felelni e rendelkezésnek, az a tény, hogy az ilyen vállalkozások az államtól kapnak pénzeszközöket, illetve különleges vagy kizárólagos jogokban részesülnek, nem vonja maga után, hogy a megállapodás (tiltott) állami támogatásnak minősül. A jól ismert Altmark ítélet[121] határozta meg az annak megállapítására szolgáló négy feltételt, hogy egy adott vállalkozás ÁGÉSZ-t nyújt-e.

88. Az első Altmark feltétel (az egyetlen a négy közül, amely a jelen vita szempontjából releváns) előírja, hogy „a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie”. Ehhez a Törvényszék később két további követelményt fűzött: „a szóban forgó *piaci szereplőket* ÁGÉSZ-feladattal *felruházó*

118
Lásd például: 2008. július 17-i Essent Netwerk Noord és társai ítélet, C-206/06, EU:C:2008:413, 70. pont; 2000. május 16-i *Franciaország* kontra *Ladbroke Racing és Bizottság* ítélet, C-83/98 P, EU:C:2000:248, 50. pont.

119
Lásd: 1996. december 12-i *Air France kontra Bizottság* ítélet, T-358/94, EU:T:1996:194, 65–67. pont, a Caisse des Dépôts et Consignations által nyújtott támogatás tekintetében, amelyet magánszemélyek önkéntes, bármikor felvehető befizetéseiből finanszíroztak. Mivel a Caisse des Dépôts et Consignations a pénzfelvételeket meghaladó befizetésekből származó többletet állandó jelleggel a rendelkezésére álló pénzalapként használhatta, e pénzalapot állami forrásnak tekintették. Lásd szintén: 2000. május 16-i *Franciaország* kontra *Ladbroke Racing és Bizottság* ítélet, C-83/98 P, EU:C:2000:248, 50. pont.

120
E rendelkezés a „jövedelemtermelő monopólium jellegű” vállalkozásokra is vonatkozik. Ez utóbbi kategória álláspontom szerint a jelen ügy szempontjából nem releváns.

121
2003. július 24-i *Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg* ítélet (a továbbiakban: *Altmark* ítélet), C-280/00, EU:C:2003:415, 89. és azt követő pontok.

hatósági jogi aktus meglét[e], valamint e feladat egyetemes és kötelező jelleg[e]”, és hogy „a tagállamnak utalnia kell arra, miért véli úgy, hogy a szóban forgó szolgáltatás *sajátos jellegénél fogva* érdemes az ÁGÉSZ-minőségre, illetve arra, hogy *megkülönböztessék más gazdasági tevékenységektől*”. [122]

89. Ez az ítélkezési gyakorlat a Bizottság ÁGÉSZ nyújtására hivatkozó vállalkozásokkal kapcsolatos gyakorlatával együtt [123] azt mutatja, hogy az ilyen szolgáltatások közé *az állam közfeladatai körébe tartozó olyan tevékenységnek tartoznak, amelyek tekintetében az állam valamely okból úgy határozott, hogy annak ellátásával harmadik felet bíz meg*. A kérdés kissé más oldalról megközelítve: a tagállamok hatóságai (a nemzeti jog szerinti hatáskörmegosztástól függően nemzeti, regionális vagy helyi szinten) általános érdekűnek minősítik a nyújtandó szolgáltatásokat, és ezért különös közszolgáltatási kötelezettségeket vonatkoztatnak azokra. Az ÁGÉSZ fogalma egyaránt magában foglalja a gazdasági tevékenységeket és a nem gazdasági jellegű szolgáltatások nyújtását. [124]

90. Az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozás alapvető jellemzője, hogy olyan közérdekű szolgáltatást nyújtanak, amely állami beavatkozás hiányában a szabad piacon nem lenne elérhető (vagy csak eltérő feltételek mellett kerülne sor annak nyújtására az objektív minőség, magas fokú biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód, valamint az egyetemes hozzáférés tekintetében) (az úgynevezett „piaci hiányosságok vizsgálata”). [125] Erre nyilvánvaló példa lenne a gyógyszertár távoli vidéki térségben való működtetése. A Bíróság ezért megállapította, hogy az ÁGÉSZ-ek olyan szolgáltatások, amelyek meghatározott jegyekben különböznek más gazdasági tevékenységektől. [126] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok hatóságai széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásánál, hogy mit tekintenek ÁGÉSZ-nek és e szolgáltatásoknak valamely tagállam általi meghatározását a Bizottság kizárólag nyilvánvaló hiba esetén kérdőjelezheti meg. [127] Érdemes megemlíteni (bár nem meglepő), hogy az egyes tagállamok állami beavatkozással kapcsolatos történelmi és kulturális hagyományai függvényében tagállamonként jelentősen eltér az ÁGÉSZ-ek köre és szervezése. Az ÁGÉSZ-ek ezért nagyon sokfélék. Földrajzi, társadalmi és kulturális környezetük szerint változnak a felhasználói igények és preferenciák. Ezért (értelemszerűen) az egyes tagállamok hatóságainak feladata azon szolgáltatások jellegének és terjedelmének meghatározása, amelyeket általános érdekű szolgáltatásoknak minősítenek.

122
Lásd: 2008. február 12-i *BUPA és társai kontra Bizottság* ítélet, T-289/03, EU:T:2008:29, 172. pont (kiemelés tőlem). Lásd szintén: 1991. december 10-i *Merci convenzionali Porto di Genova* ítélet, C-179/90, EU:C:1991:464, 27. pont.

123
Lásd: az „Útmutató az állami támogatásokkal, a közbeszerzéssel és a belső piaccal kapcsolatos európai uniós szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról” című 2013. április 29-i bizottsági munkadokumentum (SWD(2013) 53 final/2). Lásd szintén: a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabályról szóló 2011. évi bizottsági közlemény (HL 2012. C 8., 15. o.).

124
„*A Quality Framework for Services of General Interest in Europe*” (Az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszere) című 2011. december 20-i bizottsági közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM(2011) 900 végleges, 3. o.

125
Uo., 3. o. Lásd szintén az európai általános érdekű szolgáltatásokról szóló bizottsági közlemény (HL 2001. C 17., 4. o.) 14. pontját, amely szerint „[h]a […] a hatóságok úgy vélik, hogy bizonyos szolgáltatások általános érdekűek, és a piaci erők nem eredményezik ezek kielégítő biztosítását, akkor megállapíthatnak számos egyedi szolgáltatási rendelkezést, hogy ezen igényeket általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó kötelezettségek formájában elégítsék ki”. Lásd kifejezetten a szélessávú hálózatok ágazat állami támogatásaira vonatkozóan: az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak a széles sávú hálózatok mielőbbi kiépítésére való alkalmazásáról szóló uniós iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (HL 2013. C 25., 1. o.) 20. pontját, amely kimondja, hogy „a Bizottság szerint azokon a területeken, ahol már végrehajtottak magánbefektetői beruházásokat a széles sávú hálózati infrastruktúra terén (vagy a hálózati infrastruktúrájuk további bővítését végzik), és már megfelelő széles sávú lefedettséggel versenyképes szolgáltatásokat nyújtanak, egy ezzel párhuzamos, versenyképes és államilag finanszírozott széles sávú infrastruktúra kiépítése nem minősülhet általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése értelmében”. Lásd szintén: 2013. szeptember 16-i *Colt Télécommunications France* kontra Bizottság, T-79/10, nem tették közzé, EU:T:2013:463, 154. pont, ahol a Törvényszék megállapította, hogy „a piaci hiányosság előfeltétele annak, hogy valamely tevékenység [ÁGÉSZ-nek] minősüljön”.

126
1991. december 10-i Merci convenzionali porto di Genova ítélet, C-179/90, EU:C:1991:464, 27. pont; 1997. július 17-i GT-Link ítélet, C-242/95, EU:C:1997:376, 53. pont; 1998. június 18-i Corsica Ferries France ítélet, C-266/96, EU:C:1998:306, 45. pont.

127
Lásd például: Tizzano főtanácsnok Ferring ügyre vonatkozó indítványa, C-53/00, EU:C:2001:253, 51. pont. Lásd szintén: 2005. június 15-i Olsen kontra Bizottság ítélet, T-17/02, EU:T:2005:218, 216. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá: az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2012. C 8., 4. o.), 46. pont.

91. Az ÁGÉSZ nyújtása megköveteli a szolgáltató részéről, hogy elfogadjon olyan meghatározott korlátozásokat vagy különös feladatokat, amelyek nem lennének rá irányadóak, ha kereskedelmi alapon nyújtana hasonló jellegű szolgáltatásokat. E korlátozások és feladatok nem kimerítő jellegű felsorolása többek között magában foglalhatja az alábbiakat: a szolgáltatások egyetemes alapon történő nyújtása valamennyi igénylő számára (szemben a vevők szabad megválasztásával); a szolgáltatások állandó jelleggel történő nyújtása (annak szabad eldöntése helyett, hogy szolgáltasson-e, és ha igen, mikor és hol); a szolgáltatás attól függetlenül történő nyújtása, hogy valamely konkrét vevő szempontjából vagy konkrét körülmények között kereskedelmileg van-e értelme. Cserébe az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozásnak rendszerint előnye származik a számára biztosított egyes kizárólagos jogokból, valamint olyan kifizetésben részesül az államtól, amely meghaladja az általános piaci körülmények között e szolgáltatás nyújtásáért elérhető díjazást.

92. Az ÁGÉSZ nyújtása ezért egyes esetekben a Foster ítélettel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat értelmében vett többletjogosultságok átruházásával is járhat (például a magánszemélyekkel szemben kényszerítő intézkedések alkalmazására vonatkozó jog), *ez azonban nem szükségszerű*. Később még visszatérek erre a fontos kérdésre. [128]

– *Közbeszerzés*

93. Az uniós közbeszerzési jogban „az állam” és az ahhoz tartozó szervek fogalma lényegét tekintve egybeesik az „ajánlatkérő szerv” fogalmával. Ettől függően válik el, hogy a közbeszerzési szabályok alapján kell, vagy más eljárás alapján lehet odaítélni a szerződéseket. [129]

94. A 2014/24/EU irányelv 2. cikkének (1) bekezdése úgy határozza meg az „ajánlatkérő szerv” fogalmát, hogy „az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások”. A 2. cikk (1) bekezdésének 4. pontja alapján a „közjogi intézmény” „olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző: a) amely kifejezetten olyan *közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű*; b) amely *jogi személyiséggel* rendelkezik; és c) amelyet *többségi részben állami*, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi *intézmény finanszíroz*; *vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll*; vagy amelynek olyan *ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete* van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki”. [130]

95. Ezek a kumulatív feltételek [131] nem csupán a szerv *jogi státuszát* (jogi személyiségét) és az állammal (finanszírozás vagy ellenőrzés útján) fennálló *szerves kapcsolatát* érintik, hanem az ajánlatkérő szerv *közfeladatát* is (közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű).

96. Első ránézésre úgy tűnhet, hogy e meghatározás szűkebb, mint a Foster ítéletben megállapított klasszikus szempontrendszer. A gyakorlatban azonban a Bíróság ezt tágan és rugalmasan, az egyes ügyek különös körülményeire figyelemmel értelmezte.

128
Lásd az alábbi 129. és azt követő pontokat.

129
Lásd: a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.) 1. cikkének (1) bekezdése. Az 1. cikk (4) bekezdése kiemeli, hogy „[e]z az irányelv nem érinti a tagállamok azon szabadságát, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák, mit tekintenek [ÁGÉSZ-nek], hogyan kell e szolgáltatásokat megszervezni és finanszírozni az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal összhangban, és milyen konkrét kötelezettségeknek kell megfelelniük. Ez az irányelv ugyanígy nem érinti a közjogi hatóságok jogát annak eldöntésére, hogy az EUMSZ 14. cikk és a 26. számú jegyzőkönyv alapján saját maguk kívánják-e elvégezni a közfeladatokat, és ha igen, miként és milyen mértékben”.

130
Kiemelés tőlem.

131
A Bíróság megerősítette e három feltétel kumulatív jellegét az 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet, C-44/96, EU:C:1998:4, 21. pontjában. Lásd továbbá: 2003. október 16-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-283/00, EU:C:2003:544, 69. pont.

97. Ezért a University of Cambridge ítéletben a Bíróság kimondta, hogy „bár egy meghatározott szerv finanszírozásának módja felfedheti, hogy szorosan kötődik-e valamely másik ajánlatkérő szervhez, ez egyértelműen nem kizárólagos feltétel. Nem minden, az ajánlatkérő szerv által teljesített kifizetés jár azzal a hatással, hogy különös alárendeltségi vagy függő viszonyt alakít ki vagy erősít meg. Csak azok a juttatások minősülhetnek közfinanszírozásnak, amelyek esetében pénzügyi eszközök útján, külön ellenszolgáltatás nélkül finanszírozzák vagy támogatják az érintett jogalany tevékenységeit”.[132] Azzal folytatta, hogy „a 92/50, a 93/36 és 93/37 irányelv 1. cikke b) pontja második albekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő, »amelyet [egy vagy több ajánlatkérő szerv] […] finanszíroz« [fordulat] megfelelő értelmezés esetén magában foglalja az egy vagy több ajánlatkérő szerv által kutatási tevékenységek támogatására fizetett juttatásokat és támogatásokat, valamint a meghatározott hallgatók oktatásával összefüggésben a helyi oktatási hatóságok által az egyetemeknek fizetett képzési támogatásokat. Ezzel szemben a hivatkozott irányelvek értelmében nem tekinthetők közfinanszírozásnak az egy vagy több ajánlatkérő szerv által akár kutatási tevékenységre vonatkozó szolgáltatási szerződéssel összefüggésben, akár egyéb szolgáltatások, mint például konzultációs tevékenység vagy konferenciaszervezés ellentételezéseként teljesített kifizetések”.[133]

98. A Mannesmann Anlagenbau ítéletben a Bíróság megállapította, hogy közjogi szervnek, következésképpen ajánlatkérő szervnek minősült az olyan szervezet, mint az Österreichische Staatsdruckereihoz, amelynek tevékenységei közé a hőrögzítéses rotációs nyomtatás tartozott, jogszabály hozta létre, valamint a tevékenységei egyfelől általános érdekűek, másfelől kereskedelmi jellegűek voltak: így a hivatkozott szervezet által megkötött bármilyen jellegű beszerzési szerződést közbeszerzési szerződésnek kellett tekinteni.[134] A Bíróság lényegében azt állapította meg, hogy attól a pillanattól kezdve, hogy valamely szerv közérdekből látja el feladatai egy részét, e szerv valamennyi ajánlata tekintetében a közbeszerzési irányelv hatálya alá tartozik.

99. Az Adolf Truley ítéletben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a „közfeladat ellátására” fogalmat az Európai Unió egész területén önállóan és egységesen, valamint az irányelv keretében és annak céljával összhangban kell értelmezni.[135] A Bíróság a Bizottság kontra Spanyolország ítéletben továbbfejlesztette az álláspontját, és kimondta, hogy „annak meghatározása során, hogy fennállnak-e olyan közfeladatok, amelyek nem ipari vagy kereskedelmi jellegűek, figyelembe kell venni azokat a releváns jogi és ténybeli körülményeket, mint amelyek például az érintett szerv létrehozásakor fennálltak, valamint azokat a feltételeket, amelyek mellett a tevékenységeit ellátja, ideértve többek között az olyan feltételeket, mint a versenytársak hiánya a piacon, a tény, hogy elsődlegesen nem nyereségszerzésre törekszik, nem viseli a tevékenységével kapcsolatos kockázatokat, számításba véve a kérdéses tevékenység bármilyen közfinanszírozását”[136].

100. Általában az annak megállapításához elengedhetetlen közszükségletek, hogy valamely szervet közfeladat ellátásával bíztak-e meg, „először azok, amelyek kielégítése nem a piacon elérhető termékek vagy szolgáltatások útján történik, és másodszor azok, amelyeket a közérdekkel összefüggő okokból az állam maga kíván biztosítani, vagy amelyek felett döntő befolyást kíván gyakorolni”.[137]

132
2000. október 3-i University of Cambridge ítélet, C-380/98, EU:C:2000:529, 21. pont.

133
2000. október 3-i *University of Cambridge* ítélet, C-380/98, EU:C:2000:529, 26. pont. Ezt követően a Bíróság megállapította, hogy évente dönteni kell annak kérdésében, hogy„ajánlatkérő szervnek” minősül-e a University of Cambridge-hez hasonló szerv, kimondta továbbá, hogy az a költségvetési év, amelyben a közbeszerzési eljárás megindult, a legalkalmasabb időszak annak vizsgálatára, hogy hogyan finanszírozták a hivatkozott szervet (40. és 41. pont).

134
1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet, C-44/96, EU:C:1998:4, 35. pont.

135
2003. február 27-i Adolf Truley ítélet, C-373/00, EU:C:2003:110, 33–40. pont.

136
2003. október 16-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-283/00, EU:C:2003:544, 81. pont.

137
2001. május 10-i Agorà és Excelsior ítélet, C-223/99 és C-260/99, EU:C:2001:259, 37. pont.

101. Egy pillanatra álljunk meg elemezni és kérdezni: az államhoz tartozónak kell-e tekinteni valamennyi olyan szervet vagy vállalkozást, amelyet az első Altmark feltételnek megfelelően közfeladat ellátásával, vagy ÁGÉSZ nyújtásával bíztak meg? Amennyiben valamelyik felvetésre „igen” a válasz (és kétségkívül függetlenül attól, hogy ez elegendő vagy csupán szükséges feltétele annak, hogy a hivatkozott meghatározás hatálya alá tartozzon), legyen-e további feltétel annak előírása, hogy a vonatkozó jogalkotói vagy szabályozási háttér egyértelműen meghatározza e közfeladatot? Az ilyen további követelmény hasznos szerepet tölthet be a jogbiztonság fokozása terén, az érintett szerv vagy vállalkozás és az irányelvek vertikális közvetlen hatályának elvére hivatkozni kívánó magánszemély szempontjából egyaránt. Ezen túlmenően, amint az egyes ellátott tevékenységeire tekintettel valamely szerv az államhoz tartozónak minősül, valamennyi tevékenysége tekintetében az államhoz tartozó szervnek kell-e tekinteni, vagy ez túl kiterjesztő?

102. E tekintetben két szemléltető példa segíthet kiemelni azokat a gyakorlati kérdéseket, amelyek a Foster ítéletben megállapított szempontrendszer jelenlegi formájában történő alkalmazása során felmerülnek.

103. Az első példában X egy biztonsági szolgáltatásokat nyújtó társaság. Két szerződéssel rendelkezik. Az egyiket egy nagy ügyvédi magánirodával kötötte, amely megfelelő biztonsági intézkedésekkel kívánja védeni irodáit. A másik szerződését a központi kormányzattal kötötte, amely „kiszervezte” egy közepes biztonsági fokozatú börtön egyes őrszolgálati feladatait. Objektívan nézve a kétféle összefüggésben ténylegesen teljesített szolgáltatások gyakorlatilag megegyeznek. Az első szerződés egy hagyományos magánjogi szerződés két magánjogi jogalany között. A második szerződés értelmében X-nek az állam által ráruházott közfeladatot kell ellátnia. X átruházás útján az állam saját hatáskörét gyakorolja, és valóban többletjogosultságokkal rendelkezik (az őrizetbe vétel és őrizetben tartás jogával).

104. A második példámban Y egy kompszolgáltatást nyújtó társaság. Két útvonalon üzemel. Az egyik útvonal népszerű, áru- és személyforgalom tekintetében egyaránt sok lehetséges ügyféllel. Két másik társaság versenyez Y-nal ezen az útvonalon, de még mindig vannak jövedelmező lehetőségek, és Y a kereslet függvényében választhat, hogy mennyire intenzíven biztosítja a kompszolgáltatást. Ez az útvonal kifizetődő kereskedelmi opció. A másik útvonal a szárazföldet köti össze egy távoli kis szigettel. A kompszolgáltatás létfontosságú kapocs a sziget és a külvilág között. Korábban a helyi önkormányzat közvetlen felügyelete mellett üzemeltették; a helyi önkormányzati hatóság azonban megpályáztatta a szerződést, hogy kijelölje az (egyetlen) szolgáltatót. Ez az útvonal a kifizetődő kereskedelmi opció ellentéte. Az ajánlatkérő szerv kikötötte, hogy a kompszolgáltatásnak egész évben, időjárási viszonyoktól függetlenül működnie kell, tekintet nélkül arra, hogy bármely adott átkelés során hány utas vagy milyen mennyiségű áru lesz bármely adott hajó fedélzetén. Y ajánlatot tesz, és neki ítélik oda a szerződést. Az első útvonal esetében Y közönséges gazdasági szereplő. A második útvonal esetében Y közfeladatot lát el. A szigetre irányuló kompszolgáltatás egyértelműen az ÁGÉSZ kategóriájába tartozik. A helyi hatóság által megkívánt feltételek mellett a szerződés pusztán kereskedelmi szempontból nem különösebben vonzó. Bár Y esetleg igényelhetett megkülönböztetett bánásmódot, vagy kizárólagosságot vagy többletjogosultságokat, ezek a tényezők nem elengedhetetlenek az ÁGÉSZ teljesítéséhez, és előfordulhat, hogy nem is biztosították őket.

105. E két szemléltető példa alapján úgy tűnik, hogy a pontos körülmények függvényében ugyanaz a szerv egyes tevékenységei tekintetében államhoz tartozónak minősülhet, míg más tevékenységei tekintetében nem tartozik az államhoz. Fontos hangsúlyozni, hogy ez a megkülönböztetés *nem* azon alapul, hogy a szerv milyen *minőségben* jár el. A Marshall ítéletből és a Foster ítéletből egyértelműen látszik, hogy ez a szempont lényegtelen; és valóban, a példáimban felhozott mindkét helyzetben X is és Y is ugyanabban a minőségében jár el. A leglényegesebb különbség mindkét példámban az, hogy az egyik helyzetben a szerv tisztán kereskedelmi alapon jár el, míg a másik helyzetben ugyanez a szerv közfeladatot lát el. E két szemléltető példából az is kiderül, hogy míg közfeladata ellátása során X rendelkezik „többletjogosultságokkal”, Y nem.

106. Mindezek alapján visszatérek a kérdést előterjesztő bíróság második kérdéséhez.

107. Először, úgy vélem, hogy az irányadó alapelv egyértelműen kiderül az állandó ítélkezési gyakorlatból. Ezen elv szerint a magánszemélyek attól függetlenül hivatkozhat egy irányelv pontos és feltétlen rendelkezéseire az állammal szemben, hogy az állam milyen minőségben jár el, mivel „meg kell akadályozni, hogy az állam az [uniós] jog neki felróható megsértéséből előnyre tegyen szert”. [138]

108. Másodszor, rámutatok arra a (talán nyilvánvaló) tényre, hogy gyakran ára van a magánszemélyek számára biztosított jogoknak. Egyetlen példával élve, a munkavállalók védelemben részesített jogainak biztosítása arra kötelezi a munkáltatót, hogy továbbfoglalkoztassa az érintett munkavállalót, vagy a munkaszerződés megszegése miatt fizessen számára kártérítést.

109. Harmadszor, az uniós jog önálló fogalma kell legyen az, hogy mi minősül az államhoz tartozó szervnek a vertikális közvetlen hatály szempontjából. E fogalom közvetlenül szabályozza, hogy ki hivatkozhat, és ki nem az olyan irányelv által keletkeztetett, közvetlen hatállyal bíró jogokra, amelyet valamely tagállam határidőben nem ültetett át megfelelően. Az az alapvető követelmény, hogy az uniós jogot az egész Unióban egységes módon kell alkalmazni, [139] kizárja olyan fogalommeghatározás elfogadását, amelynek terjedelme attól függően változhat, hogy a különböző nemzeti jogrendszerekben használt eltérő meghatározások szerint mit tekintenek „közszolgáltatásnak” vagy „többletjogosultságoknak”, vagy mi minősül „államnak” a nemzeti alkotmányjog szerint.

110. Negyedszer, az uniós jogban pontosan azért kell elvont módon meghatározni, hogy mi minősül az államhoz tartozó szervnek, mert a nemzeti fogalomhasználat és fogalommeghatározások tekintetében ilyen nagy fokú eltérések vannak.

111. Ötödször, sok minden változott azóta, hogy a Bíróság 1990-ben ítéletet hozott a Foster ügyben. Számos tagállam jelentősen növelte azon feladatok számát, amelyeket többé nem „házon belül” lát el. Jellegüket tekintve az e feladatokkal megbízott szervezetek is egyre különbözőbbek. Miközben semmilyen szempontból nem ért véget az állami tulajdonban lévő eszközök és azokkal együtt a korábban (a Marshall ügyhöz hasonlóan) az államhoz tartozó feladatok privatizációs folyamata, jelenleg ugyanennyire lehetséges, hogy e feladatokat „magán- és közszféra közötti partnerségre” ruházzák át „kiszervezés” vagy koncesszió útján.

112. Kezdjük annak tisztázásával, hogy e meghatározás szempontjából mi az, ami *nem* számít.

113. Kiindulásképpen magából a Foster ítéletből és az azt követő ítélkezési gyakorlatból (különösen a Rieser Internationale Transporte ítéletből és a Sozialhilfeverband Rohrbach ítéletből) egyértelműen kiderül, hogy irreleváns az alperes jogi formája. [140]

138
Lásd többek között: 1986. február 15-i Marshall ítélet, 152/84, EU:C:1986:84, 49. pont; 1990. július 12-i Foster ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313, 17. pont; és 2000. szeptember 14-i Collino and Chiappero ítélet, C-343/98, EU:C:2000:441, 23. pont. A Portgás ügyre vonatkozó, 2013. szeptember 18-i indítványa (C-425/12, EU:C:2013:623) 30. pontjában Wahl főtanácsnok úgy vélte (a Marshall ítélet 47. pontját idézve), hogy „az irányelvek közvetlen hatályának elismerése végeredményben két egymást kiegészítő célon alapul: annak szükségességén, hogy hatékonyan biztosítsák azokat a jogokat, amelyek ezen aktusok alapján a magánszemélyeket megillethetik, valamint azon a törekvésen, hogy szankcionálják azokat a nemzeti hatóságokat, amelyek elmulasztották tiszteletben tartani ezen aktusok kötelező hatályát, valamint elmulasztották biztosítani azok hatékony alkalmazását”. Teljes mértékben egyetértek ennek a megállapításnak az első részével. Tartok tőle azonban, hogy a második részét nem tudom teljes egészében támogatni, amennyiben nem csupán az ezt követő döntések, hanem maga a Marshall ítélet is egyértelművé teszi, hogy azoknak a szerveknek is, akiknek egyébként semmilyen szerepük (és semmilyen ráhatásuk) nem volt abban, hogy az állam elmulasztotta átültetni az irányelvet, tiszteletben kell tartaniuk ezen irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezéseit a vertikális közvetlen hatály elve alapján, amennyiben az államhoz tartozó szervnek minősülnek.

139
Lásd többek között: 1985. május 21-i Schul Douane-Expediteur ítélet, 47/84, EU:C:1985:216, 17. pont; 2012. július 3-i UsedSoft ítélet, C-128/11, EU:C:2012:407, 40. pont; 2016. november 9-i Wathelet ítélet, C-149/15, EU:C:2016:840, 29. pont; 2017. március 2-i J. D. ítélet, C-4/16, EU:C:2017:153, 24. pont.

140
Lásd különösen a fenti 35., 49. és 62. pontot.

114. Ezt követően szintén egyértelmű, hogy „az államnak” nem kell olyan helyzetben lennie, hogy napi szinten ellenőrizze vagy irányítsa e szerv tevékenységeit.[141] E tekintetben véleményem szerint meghaladottá vált a korábbi szempontrendszer azon utalása, hogy az érintett szervek „állami ellenőrzés alatt állnak”.

115. Hasonlóképpen egyértelmű, hogy amennyiben az érintett szerv *ténylegesen* állami tulajdonban van vagy *ténylegesen* az állam ellenőrzése alatt áll, e szervet az államhoz tartozóként fogják számon tartani.[142] Ez megítélésem szerint teljesen jogos: az államnak fizetnie kell az azon irányelv által biztosított jogok tiszteletben tartásáért, amelyet át kellett volna ültetnie a nemzeti jogba.

116. Hasonlóképpen, az „államgépezet” bármely része – az önkormányzati, regionális vagy helyi hatóság és hasonló – szinte magától értetődően az államhoz tartozó szerv. Szervezetileg ezeket valóban egyszerűen az állam részének lehet tekinteni, ebből következően minden további vizsgálat nélkül így kell őket kezelni.[143]

117. Most ugyancsak további tisztázást igénylőnek tekintem a korábbi szempontrendszerben szereplő, „állami felügyelet alatt állnak” hivatkozást. A Foster ítéletet követő ítélkezési gyakorlatból számomra egyértelmű, hogy ezt a kitételt úgy kell értelmezni, hogy az állam teremtette meg azokat a körülményeket és feltételeket, amelyek mellett a hivatkozott szerv eljárhat.

118. Végül, a finanszírozás kérdése nem bír jelentőséggel. Valamely szervet, ahhoz, hogy az államhoz tartozzon, nem kell, hogy az állam finanszírozzon.[144]

119. Annak a halmaznak a fennmaradó alapvető elemei, amelyek együttesen alkotják az annak megállapítására szolgáló szempontrendszert, hogy egy adott szerv az államhoz tartozó szervnek minősül-e az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából, funkcionális szempontból közelítik meg ezt a kérdést („a kérdéses szerv olyan feladatokat lát-e el, amelyek bizonyos értelemben »államszerűek«?”).[145] Megítélésem szerint ezek az elemek – legalábbis ami a Foster ítéletben és az azt követő ítélkezési gyakorlatban rögzített szempontrendszereket illeti – a következők: i. az állam megbízta-e a szóban forgó szervet valamely olyan közfeladat ellátásával, amelyet egyébként az állam közvetlenül maga látna el; és ii. az állam biztosít-e ennek a szervnek valamilyen formában további jogosultságokat annak érdekében, hogy hatékonyan tudja végezni a feladatát (ez mindössze eltérő megfogalmazása annak a kifejezésnek, hogy „a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest [többletjogosultságokat biztosít]”). Az első elem a közfeladatok számos különböző formáját felöleli, a kórházi létesítmények és oktatási intézmények működtetésétől kezdve a börtönök fenntartásán át az alapvető szolgáltatásoknak a nemzeti terület távolabbi részein történő biztosításáig. A második elem gyakran természetes velejárója annak, ha ilyen szervet közfeladat ellátásával bíznak meg.

141
Lásd a fenti 65. pontot.

142
Lásd a fenti 68. pontot.

143
A Foster ítélet 19. pontjában hivatkozott, a Foster ítéletet megelőző ítélkezési gyakorlat már megmutatta, hogy bizonyos, szervezetileg az állam részét képező szerveket ugyanúgy kell kezelni, mint magát az államot: nevezetesen az adóügyi hatóságokat (1982. január 19-i Becker ítélet, 8/81, EU:C:1982:7; 1990. február 22-i *Busseni* ítélet, C-221/88, EU:C:1990:84), valamint a helyi vagy regionális hatóságokat (1989. június 22-i Costanzo ítélet, 103/88, EU:C:1989:256).

144
Lásd a fenti 61. és 62. pontot.

145
A Foster ítélet 19. pontjában a Bíróság két szervet azonosított, amelyek funkcionálisan az államhoz tartoztak: az alkotmány által függetlenné nyilvánított, a közrend és a közbiztonság fenntartásával megbízott hatóságokat (1986. május 15-i Johnston ítélet, 222/84, EU:C:1986:206), valamint a közegészségügyi szolgáltatásokat biztosító hatóságokat (1986. február 26-i *Marshall* ítélet, 152/84, EU:C:1986:84).

120. Ezért azt javaslom, hogy a második kérdésre adandó válaszként a Bíróság mondja ki, hogy annak megállapítása során, hogy valamely meghatározott alperes az államhoz tartozó szervnek minősül-e az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából, a nemzeti bíróságnak az alábbi szempontokra kell figyelemmel lennie:

1. a kérdéses szerv jogi formája irreleváns;

2. nem szükséges, hogy az állam olyan helyzetben legyen, hogy napi szinten ellenőrizze vagy irányítsa e szerv tevékenységeit;

3. amennyiben a kérdéses szerv az állam tulajdonában van vagy az állam ellenőrzése alatt állt, e szervet az államhoz tartozónak kell tekinteni, anélkül, hogy vizsgálni kellene, hogy más feltételek teljesülnek-e;

4. bármely önkormányzati, regionális vagy helyi hatóság vagy ezzel egyenértékű szerv automatikusan az államhoz tartozónak tekintendő;

5. a kérdéses szervet nem szükséges, hogy az állam finanszírozza;

6. amennyiben az állam egyfelől megbízta a kérdéses szervet valamely olyan közfeladat ellátásával, amelyet egyébként közvetlenül magának az államnak kellene ellátnia; másfelől valamilyen formában további jogosultságokat biztosít e szervnek annak érdekében, hogy hatékonyan tudja ellátni a feladatát, e szervet mindenképpen az államhoz tartozónak kell tekinteni.

Értékelése során a nemzeti bíróságnak figyelemmel kell lennie arra az alapvető elvre, hogy valamely magánszemély attól függetlenül hivatkozhat egy irányelv pontos és feltétlen rendelkezéseire az állammal szemben, hogy az állam milyen minőségben jár el, mivel meg kell akadályozni, hogy az állam az uniós jog neki felróható megsértéséből előnyre tegyen szert.

121. A harmadik kérdésre adott lenti válaszomban fogok foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy amennyiben valamely szervet közszolgáltatási feladattal bíztak meg a fenti 120. pont 6. alpontjában vázoltak szerint, *szükséges-e*, hogy ezzel összefüggésben az állam „többletjogosultságokat” is biztosítson e szervnek.

A harmadik kérdésről

122. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével arra vár választ, hogy ahhoz, hogy valamely szerv a vertikális közvetlen hatály szempontjából az államhoz tartozzon, elég-e, hogy a tagállam erre a szervre (mint amilyen a MIBI) széles körű felelősséget ruházott az uniós jogi kötelezettségek teljesítésének állítólagos indokával. Másodlagosan, szükséges-e az, hogy az ilyen szervnek i. többletjogosultságai legyene,k vagy hogy ii. a tagállam közvetlen ellenőrzése és felügyelete mellett működjön, mielőtt egy magánszemély e szervvel szemben valamely irányelv közvetlen hatállyal bíró rendelkezésére hivatkozhatna?

123. Előrebocsátom, hogy sokféle irányelv van. Néhány – mint a különböző foglalkoztatási irányelvek – széles körben olyan jogokat keletkeztet és kötelezettségeket állapít meg valamennyi munkavállaló és munkáltató tekintetében, amelyekre csak különös és korlátozott kivételek vonatkoznak.[146] Más irányelvek meghatározzák azokat a kereteket, amelyeken belül az uniós jogból levezetett egyes jogok

146
Lásd például: a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2002. szeptember 23-i 2002/73/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 269., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 255. o.).

gyakorolhatóak,[147] vagy azt, hogy miként kell szabályozni az egyes gazdasági ágazatokat.[148] Más irányelvek előírják a tagállamok számára, hogy külön szervet bízzanak meg azokkal a feladatokkal, amelyeket az irányelv által keletkeztetett kötelezettségekből és biztosított jogokból kifolyólag kell ellátni.

124. Ebben az esetben ez a helyzet. Egyértelmű, hogy közvetlenül az uniós jogban, nevezetesen a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikkében megtalálható az annak biztosítására szolgáló kötelezettség, hogy a vezetők rendelkezzenek biztosítással azon kockázat tekintetében, amely E. Farrell balesetével összefüggésben felmerült. A második gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikke (4) bekezdésének első albekezdése már korábban előírta a tagállamok számára, hogy hozzanak létre olyan mechanizmust, amelynek feladata, hogy kezelje azt az esetet, ahol egy olyan kockázat tekintetében biztosítással nem rendelkező vezető okoz balesetet, amelyre vonatkozóan egyébként kötelező jelleggel rendelkeznie kellett volna biztosítással. E két kötelezettség együttesen kötelezte Írországot annak biztosítására, hogy akár a vezető saját biztosítója által, vagy (amennyiben a vezető nem volt azonosítható vagy nem rendelkezett biztosítással) az Írországban az ilyen követelésekért helytállni köteles szerv által teljesüljön az E. Farrell helyzetében lévő utasra kiterjedő, a vezetőt terhelő biztosítási kötelezettség.

125. Tagállamként Írország számos lehetséges mód közül választhatott volna ez utóbbi kötelezettség végrehajtása tekintetében. Létrehozhatott volna egy (a közlekedési minisztériumhoz hasonló) kormányzati szervet, amely a biztosítással nem rendelkező vezetők áldozatai tekintetében maga felelt volna a kárigények rendezéséért. Felállíthatott volna egy új, önálló közjogi szervet, amelyre átruházhatta volna e kötelezettséget. Illetve eljárhatott úgy, ahogyan végül valóban eljárt: egy idevágó kötelező jellegű feladatkörrel rendelkező meglévő magánjogi szervre ruházta a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikkéből eredő további új feladatköröket.

126. Másodszor – amint arra a Bizottság helyesen rámutat – ez egy szokatlan ügy, mert pontosan a biztosítással nem rendelkező vezetők károsultjai által benyújtott kárigények kezelése indokolja a MIBI *létjogosultságát* (*raison d'être*). Ebben a *különös összefüggésben* merül fel a kérdés, hogy ezért a meghatározott igényért *is* köteles-e helytállni, mindamellett, hogy a jogvita tárgyát képező tényállás idején Írország nem ültette át helyesen a nemzeti jogba az uniós jog szerinti valamennyi kötelezettségét, és (még) nem ruházta át a MIBI-re a konkrétan ezen esetkörre vonatkozó kötelezettséget. E tekintetben a jelen ügy különbözik az olyan helyzetektől, mint amilyen például a Marshall ítélethez vezetett,[149] amelyben az alperest *más okokból, teljesen eltérő összefüggésben* kellett az államhoz tartozó szervnek tekinteni, és ezek miatt kellett biztosítani azokat a közvetlen hatállyal bíró munkavállalói jogokat, amelyekre H. Marshall a 76/207 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján hivatkozhatott. A jelen ügyben az E. Farrell által a harmadik gépjármű-biztosítási irányelv 1. cikke alapján érvényesíteni kívánt közvetlen hatállyal rendelkező jog (kártérítés gépjármű utasaként elszenvedett sérülésekért) pontosan az a *típusú* jog, amely tekintetében Írország már megállapította a MIBI kiegészítő felelősségét arra az esetre, ha a vezető nem azonosítható vagy nem rendelkezik biztosítással.

147
Lásd például: a 2005/36 irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 354., 13. o.) nemrég módosított, a szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv (a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [HL 2005. L 255., 22. o.]). E kölcsönös elismerési rendszer működésére vonatkozó általános információ az alábbi linken érhető el: http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals_en

148
Lásd például: az 544/2009/EK rendelettel és a 2009/140/EK irányelvvel módosított, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002. március 7-i 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2002. L 108., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 29. kötet, 349. o.).

149
1986. február 26-i ítélet, 152/84, EU:C:1986:84.

127. A harmadik kérdés általános jelentőségű az uniós jog Európai Unió egész területén való alkalmazása szempontjából. Arra ösztönzöm ezért a nagytanácsot, hogy ne röviden válaszoljon (például arra hivatkozással, hogy valamennyi gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó biztosítótársaság kötelező jelleggel a MIBI tagja, amely körülmény a többletjogosultság téma egyik változatának tekinthető [150]), hanem inkább a kérdést előterjesztő bíróság által feltett (nagy horderejű) elvi kérdést válaszolja meg.

128. Amint arra a második kérdésre adott válaszomban utaltam, a többletjogosultságok biztosítása vagy a tagállam közvetlen ellenőrzése vagy felügyelete elegendő ahhoz, hogy a kérdéses szerv az államhoz tartozónak minősüljön. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével annak megválaszolását kéri, hogy ezen elemek bármelyike szükségszerű része-e az egyenletnek. Másodlagosan, elegendő-e az, hogy olyan feladatok ellátásával bízzák meg az érintett szervet, amelyeket egyébként magának a tagállamnak kellene ellátnia?

129. Ebben az összefüggésben különösen jelentőssé válik a „többletjogosultságok” fogalma. Annak megértéséhez, hogy milyen szerepet játszik ez a fogalom, érdemes visszatérni a Foster ítélethez.

130. Amint azt megjegyeztem a fenti 52. pontban, a Bíróságnak nem állt szándékában, hogy kimerítő jellegű és állandó szempontrendszert állapítson meg. Helyette a meglévő ítélkezési gyakorlatból alakított ki egy megfogalmazást.

131. A Bíróság a Foster ítélet 18. pontjában rögzítette, hogy számos ügyben megállapította, hogy felmerülhet a vertikális közvetlen hatály, amennyiben a szervezetek vagy szervek „az állam felügyelete *vagy* ellenőrzése alatt álltak *vagy* többletjogosultságokkal rendelkeztek”. [151] A 19. pontban négy ügyet sorolt fel. Ezek közül három ügyben olyan szervek szerepeltek (adóhatóságok, helyi vagy regionális hatóságok és állami kórház), amelyek az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt álltak; ezen az alapon megfeleltek a szempontrendszernek. Míg az első kettő vélhetően a nyilvánvalóan rendelkezésükre álló hatáskörök alapján is megfelelt volna e szempontrendszernek, ugyanez nem mondható el az állami kórházról. A negyedik ügy (Johnston) egy alkotmányjogi szempontból független, a közrend és a közbiztonság fenntartásával megbízott hatóságot érintett. Tény, hogy e célból többletjogosultságokkal ruházták fel.

132. Úgy tűnik számomra, hogy a Johnston ítéletre történő hivatkozással a Bíróság olyan ügyet választott, amely (a másik három példától eltérően) nem azon az alapon felelt meg a Bíróság által éppen megállapított szempontrendszernek, hogy a szóban forgó szerv „az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt állt”, hanem azért, mert „többletjogosultságokkal” rendelkezett. Így a Bíróság a konkrét ügy lényeges elemét emelte ki.

133. Ebben az összefüggésben érdekességképpen érdemes megjegyezni, hogy a Johnston ítélet ténylegesen nem használja a „többletjogosultságok” kifejezést. Helyette a Bíróság abban az ítéletben „a közrend és a közbiztonság fenntartásával megbízott hatóság[ra]” hivatkozott. [152] Hozzátette, hogy egy ilyen szervnek „nem származhat előnye abból, hogy az állam, amelyhez tartozik, megsértette az [uniós] jogszabályokat”.

150
Szintén ott vannak azok a (némiképp szokatlan) előírások, amelyek felhatalmazzák a MIBI-t, hogy egyeztessen a károsult felekkel, valamint arra, hogy pert indítson, *abban az esetben is*, ha sem konkrét szerződéssel, sem megbízással nem rendelkezik. Meg kell jegyezni, hogy az a tény, hogy valamennyi gépjármű-felelősségbiztosító kötelezően a MIBI tagja, egyfelől versenyjogi szempontból egyenlő feltételeket teremt, másfelől azt jelenti, hogy a MIBI hosszútávon sosem fog pénzhiányban szenvedni, ha olyan további követelésekért kell helytállnia, amelyekkel nem számolt. Mindössze ki fogja igazítani a tagjaitól várt hozzájárulások összegét; e tagok pedig ennek megfelelően módosítani fogják az általuk nyújtott egyedi biztosítási szerződésekre megállapított díjakat, hogy finanszírozni tudják a MIBI-nek fizetendő hozzájárulásukat.

151
1990. július 12-i ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313 (kiemelés tőlem).

152
1986. május 15-i ítélet, 222/84, EU:C:1986:206, 56. pont.

134. Itt ki kell még térni néhány további pontra.

135. Először, a Foster ítéletben (vagy valójában az azt követő ítélkezési gyakorlatban) nincs arra vonatkozó meghatározás, hogy valójában mit jelentenek a „többletjogosultságok”. E tekintetben mindössze annyit közölnek velünk, hogy „a magánszemélyek közötti jogviszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest” jelentenek többletet. Mivel a Foster ítéletben megállapított szempontrendszer az Európai Unió egész területén alkalmazandó, e kifejezésnek – ha a szempontrendszer részeként indokolt megtartani – önálló jelentéssel kell bírnia az uniós jogban. Mégis, egyetlen, a nemzeti jogrendszerből kölcsönzött kifejezés [153] 20 évvel a Foster ítélet után továbbra sem tett szert egyértelmű, önálló jelentésre az uniós jogban.

136. Másodszor, a Foster ítéletet követő ítélkezési gyakorlatra vonatkozó értékelésem [154] nem tárt fel olyan következetes eljárást, amellyel vizsgálták vagy azonosították volna a többletjogosultságok adott ügyekben való fennállását. Az útépítésért vagy energiaszolgáltatás nyújtásáért felelős szervek, [155] a közcélú távközlési szolgáltatás kizárólagos koncessziós jogosultja, [156] a nemzeti autópálya-rendszert üzemeltető magánjogi társaság, [157] a szociális segélyezési szervezet, [158] az állami kórház, [159] a társadalombiztosítási feladatokat ellátó regionális hivatal [160] és a tagállami postaszolgáltató [161] valamennyien közfeladatokat láttak el. Sokkal kevésbé egyértelmű az ítéletekben rögzített, rendelkezésre álló tényanyagból, hogy szükségszerűen többletjogosultságokkal is rendelkeztek. A Portgás ítéletben [162] a Bíróság kifejezetten megállapította, hogy az a tény, hogy az érintett szerv koncessziós szerződés alapján különleges és kizárólagos jogokat élvezett, *nem* jelentette szükségszerűen azt, hogy e szerv többletjogosítványokkal is rendelkezett, és ezért ezt a kifejezett kérdést további vizsgálat céljából visszautalta a nemzeti bíróság elé. [163]

137. Harmadszor, míg néhány közfeladat ellátásához gyakran kellhetnek bizonyos további jogosultságok, az nem egyértelmű, hogy azok mindig szükségesek-e. Az ilyen jogosultságok jelenléte a legtisztábban talán az ÁGÉSZ-ekkel összefüggésben látszik. Az állam mostanában számos gazdasági ágazatban (például a távközlési, vízügyi, gáz- és villamosenergia-ágazat) biztosít különleges vagy kizárólagos jogokat. [164]

153
Lásd a fenti 54. pontot.

154
Lásd a fenti 58. és azt követő pontokat.

155
Lásd: 1997. december 4-i Kampelmann és társai ítélet, C-253/96–C-258/96, EU:C:1997:585, és a fenti 58. pont.

156
Lásd: 2000. szeptember 14-i Collino és Chiappero ítélet, C-343/98, EU:C:2000:441, valamint a fenti 59. és 60. pont.

157
Lásd: 2004. február 5-i Rieser Internationale Transporte ítélet, C-157/02, EU:C:2004:76, és a fenti 61–63. pont. Az ítélet 12. pontja szerint az Asfinag az osztrák állammal kötött megállapodás alapján (amelyet változóan „engedélynek”, illetve „szerződésnek” neveznek) felhatalmazással rendelkezett arra, hogy „saját nevében és saját részére újdíjakat és használati díjakat vessen ki a költségei megtérítéséhez”. A Bíróság ezt követő elemzése (25. pont) az állami ellenőrzésre, valamint arra a tényre összpontosított, hogy az Asfinagnak „arra vonatkozóan nincsen saját hatásköre, hogy megállapítsa a beszedendő útdíjak összegét. Ezt az összeget törvény állapítja meg” (26. pont). A Bíróság azonnal levonta a következtetést, hogy az Asfinag az államhoz tartozó szervnek minősült, *anélkül* hogy azonosította volna, hogy milyen többletjogosultságokkal rendelkezett (27. pont).

158
Lásd: 2005. május 26-i Sozialhilfeverband Rohrbach ítélet, C-297/03, EU:C:2005:315, és a fenti 64. pont.

159
Lásd: 2006. szeptember 7-i Vassallo ítélet, C-180/04, EU:C:2006:518, és a fenti 65. pont.

160
Lásd: 2012. január 24-i Dominguez ítélet, C-282/10, EU:C:2012:33, és a fenti 67. pont.

161
Lásd: 2013. december 12-i Carratú ítélet, C-361/12, EU:C:2013:830, és a fenti 68. pont.

162
2013. december 12-i Portgás ítélet, C-425/12, EU:C:2013:829. Lásd továbbá a fenti 69–76. pontot.

163
2013. december 12-i Portgás ítélet, C-425/12, EU:C:2013:829, 30. és 31. pont.

164
Lásd a fenti 112. pontot.

138. Következtetésem szerint szükségtelen és ennélfogva indokolatlan azt előírni, hogy a kérdéses szervnek „többletjogosultságokkal” is rendelkeznie kell ahhoz, hogy az államhoz tartozó szervnek minősüljön.

139. Fontos azonban tisztázni, hogy nem minden, a tevékenységeit a köz érdekében ellátó személy vagy szerv fog az államhoz tartozni. Ezzel összefüggésben az alábbi észrevételeket teszem.

140. Először, kell, hogy legyen egy „szerv”, és ez alatt jogi személyt értek. Természetes személy nem tartozhat az államhoz.

141. Másodszor, amennyiben valamely szerv többféle feladatot lát el, amelyek közül egyesek az állam megbízásából teljesített közfeladatok, mások nem, e szerv csak tevékenységei első kategóriája tekintetében minősülhet az államhoz tartozónak. Az általam képviselt álláspont e tekintetben különbözik attól, amelyet a Bíróság a közbeszerzésekkel kapcsolatos ügyekben elfogadott.[165] Míg a közbeszerzési szabályok alkalmazásában „ajánlatkérő szervnek” minősülő szervnek következésképpen folyamatosan ellenőriznie kell és be kell tartania az uniós jog e speciális területének szabályait,[166] addig az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából az államhoz tartozónak minősülő szervre esetlegesen sokkal nagyobb és kevésbé egyértelműen behatárolt mennyiségű olyan uniós jogszabály vonatkozik, amelyet vele szemben valamely magánszemély érvényesíthet. A „once caught, always caught” (egyszer olyan, mindig olyan) megközelítés ezért itt nem tűnik megfelelőnek.

142. Harmadszor, a kérdéses szerv vagy adott esetben az e szerv érintett része fő tevékenységének az így rábízott feladatnak kell lennie.

143. Negyedszer, a kérdéses szervnek olyan tevékenységet kell ellátnia, amelyre a köz érdekében kerül sor. E tevékenységnek olyan feladatot kell képviselnie, amellyel a szóban forgó állam bízta meg, és amelyet az állam maga látna el, amennyiben nem a kérdéses szerv teljesítené.

144. E tekintetben a „feladat” fogalma alá olyan tevékenységek tartoznak, amelyeket a tisztán kereskedelmi céloktól eltérő okokból látnak el. Más szóval, lennie kell valamilyen közszolgálati elemnek. Ebbe a kategóriába esne így a nemzeti postai szolgáltatások nyújtása, amely valamennyi nemzeti cím tekintetében megköveteli a postai kézbesítést. A kizárólag haszonszerzési céllal létrehozott helyi kézbesítőszolgálat viszont nem tartozna bele.

145. Hozzáteszem, hogy tagállamonként eltérő lehet, hogy mi minősülhet a köz érdekében teljesített feladatnak.[167] Ezért például az egyik tagállam feladatának tekintheti annak biztosítását, hogy minden állampolgára csatlakozzon széles sávú üvegszálas hálózathoz, míg egy másik dönthet úgy, hogy azt teljes egészében a piaci szabályokra kell bízni. Az előbbi esetben a hivatkozott feladattal megbízott szerv az államhoz fog tartozni. Az utóbbiban az ugyanezt a szolgáltatást nyújtó magánszektorbeli vállalkozás nem.

146. Megítélésem szerint a jogbiztonság érdekében a vonatkozó jogi háttérnek vagy keretszabályozásnak mind az érintett szerv, mind az ellene esetlegesen eljárni kívánó magánszemélyek szempontjából egyértelműen meg kell határoznia a közfeladat fogalmát.

165
Lásd a fenti 98. pontot.

166
Lásd e tekintetben: 2000. október 3-i *University of Cambridge* ítélet, C-380/98, EU:C:2000:529, 40. pont.

167
Lásd a fenti 90. pontot.

147. Ennek megfelelően azt javaslom, hogy a Bíróság a harmadik kérdést úgy válaszolja meg, hogy a második kérdésre adott válaszban meghatározott feltételek arra az esetre is vonatkoznak, amelyben a tagállam valamely szervre széles körű felelősséget ruházott az uniós jogi kötelezettségek teljesítésének állítólagos indokával. Nem szükséges, hogy e szerv a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó szabályokból következőkhöz képest többletjogosultságokkal rendelkezzen.

Utószó

148. A jelen indítvány készítésének folyamata és mindhárom, előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolására vonatkozó javaslattétel szükségszerűen annak a (vitatott) kérdésnek a tükrében történt, hogy helyesen járt-e el a Bíróság a Faccini Dori ítéletben,[168] amikor a horizontális közvetlen hatály elutasítása mellett döntött[169] Lenz főtanácsnok abban az ügyre vonatkozó ajánlása,[170] valamint két másik főtanácsnok korábbi ügyekben előadott érvei[171] ellenére. Feltételezésem szerint a Bíróság nem a jelen ügyet fogja alkalmasnak tekinteni arra, hogy újranyissa ezt a vitát.

149. Szükségét érzem azonban megjegyezni, hogy amennyiben az alperes *jogi formája* irreleváns – és amennyiben ez így van a Foster ítélet óta – annak a kérdésnek a szempontjából, hogy a szóban forgó alperes az államhoz tartozó szervnek minősül-e, a Bíróság már elfogadta, hogy egy magánjog hatálya alá tartozó szervre nézve valamely irányelvben foglalt közvetlen hatállyal bíró jogok kötelezettségeket keletkeztethetnek egy másik magánszeméllyel szemben folyó eljárásban. Ezáltal maga a Bíróság valójában már támogatta a horizontális közvetlen hatály korlátozott formáját.

150. Lényegében három megközelítés van, amelyet az általános horizontális közvetlen hatály hiánya által generált joghézagok kitöltésére fel lehet használni (illetve felhasználtak): i. annak tág értelmezése, hogy mi minősül az államhoz tartozó szervnek; ii. az „interprétation conforme” elv kereteinek messzemenőkig történő kihasználása; iii. áthidaló megoldásként, az állam kártérítési felelőssége. A magánszemélyeket megillető jogok hatékony védelmének biztosítása szempontjából a jelenlegi helyzet távolról sem kielégítő. Bonyolulttá teszi az eljárást a felperes számára, az alperes oldalán pedig bizonytalanságot eredményez. Szeretnék csatlakozni korábbi főtanácsnokokhoz abban, hogy felkérem a Bíróságot, hogy alaposan tekintse át és vizsgálja felül a Faccini Dori ítéletben[172] a horizontális közvetlen hatály elutasítására vonatkozó indokolást.[173]

168
1994. július 14-i ítélet, C-91/92, EU:C:1994:292.

169
Néhány példa az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra vonatkozó számos kritikai tanulmányra, lásd: Tridimas, T., „*Black, White and Shades of Grey*: *Horizontality Revisited*” (2002.) 21 Y. B. E. L., 327. o.; Dashwood, A., „*From Van Duyn to Mangold via Marshall*: *reducing Direct Effect to Absurdity*” (2006-7.) 9 C. Y. E. L. S., 81. o.; Dougan, M., „*When worlds collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*” (2007.) 44 C. M. L.Rev., 931. o.; Craig, P., „*The Legal Effects of Directives*: *Policy, Rules and Exceptions*” (2009.) 34 E. L.Rev, 349. o.; és de Moi, M., „*Dominguez*: *A Deafening Silence*” (2012.) 8 European Constitutional Law Review, 280. o.

170
1994. február 9-i ítélet, C-91/92, EU:C:1994:45, 47. pont.

171
Lásd: van Gerven főtanácsnok *Marshall II ügyre vonatkozó* 1993. január 26-i indítványa, C-271/91, EU:C:1993:30, 12. pont, és Jacobs főtanácsnok *Vaneetveld ügyre vonatkozó 1994. január 27-i indítványa*, C-316/93, EU:C:1994:32, 15. és azt követő pontok. Trstenjak főtanácsnok nemrégiben újra megvizsgálta az alapvető kérdéseket a *Dominguez* ügyre vonatkozó 2011. szeptember 8-i indítványa, C-282/10, EU:C:2011:559, különböző pontjaiban.

172
1994. július 14-i ítélet, C-91/92, EU:C:1994:292.

173
E tekintetben teljes egészében átveszem Jacobs főtanácsnok Vaneetveld ügyre vonatkozó indítványa (C-316/93, EU:C:1994:32) 30. és 31. pontjában foglalt, a fenti 33. lábjegyzetben szó szerint idézett megállapításait.

Végkövetkeztetések

151. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Supreme Court (Írország) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseire a következő választ adja:

1. A Foster és társai ítélet[174] 18. pontjában, nem pedig a 20. pontjában található az annak vizsgálatára megállapított szempontrendszer, hogy az irányelvek vertikális közvetlen hatálya szempontjából mi tekintendő az államhoz tartozó szervnek. Az ott megállapított szempontrendszer elemei sem konjunktívan, sem diszjunktívan nem értelmezendők. Sokkal inkább nem kimerítő felsorolását adják azon tényezőknek, amelyek relevánsak lehetnek az ilyen értékelés során.

2. Annak megállapítása során, hogy valamely meghatározott alperes az államhoz tartozó szervnek minősül-e az irányelvek vertikális közvetlen hatályának szempontjából, a nemzeti bíróságnak az alábbi szempontokra kell figyelemmel lennie:

   i. a kérdéses szerv jogi formája irreleváns;

   ii. nem szükséges, hogy az állam olyan helyzetben legyen, hogy napi szinten ellenőrizze vagy irányítsa e szerv tevékenységeit;

   iii. amennyiben a kérdéses szerv az állam tulajdonában van vagy az állam ellenőrzése alatt állt, e szervet az államhoz tartozónak kell tekinteni, anélkül, hogy vizsgálni kellene, hogy más feltételek teljesülnek-e;

   iv. bármely önkormányzati, regionális vagy helyi hatóság vagy ezzel egyenértékű szerv automatikusan az államhoz tartozónak tekintendő;

   v. a kérdéses szervet nem szükséges, hogy az állam finanszírozza;

   vi. amennyiben az állam egyfelől megbízta a kérdéses szervet valamely olyan közfeladat ellátásával, amelyet egyébként közvetlenül magának az államnak kellene ellátnia; másfelől valamilyen formában további jogosultságokat biztosít e szervnek annak érdekében, hogy hatékonyan tudja ellátni a feladatát, e szervet mindenképpen az államhoz tartozónak kell tekinteni.

   Értékelése során a nemzeti bíróságnak figyelemmel kell lennie arra az alapvető elvre, hogy valamely magánszemély attól függetlenül hivatkozhat egy irányelv pontos és feltétlen rendelkezéseire az állammal szemben, hogy az állam milyen minőségben jár el, mivel meg kell akadályozni, hogy az állam az uniós jog neki felróható megsértéséből előnyre tegyen szert.

3. A második kérdésre adott válaszban meghatározott feltételek arra az esetre is vonatkoznak, ahol a tagállam valamely szervre széles körű felelősséget ruházott az uniós jogi kötelezettségek teljesítésének állítólagos indokával. Nem szükséges, hogy e szerv a magánszemélyek közötti viszonyokra alkalmazandó szabályokhoz képest többletjogosultságokkal rendelkezzen.

174
1990. július 12-i ítélet, C-188/89, EU:C:1990:313.