

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.1.27.
COM(2011) 15 végleges

ZÖLD KÖNYV

**az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról
Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé**

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Miről szólnak a közbeszerzési szabályok?	6
1.1.	Beszerzési tevékenységek	6
1.2.	Közbeszerzési szerződések	7
1.3.	Közbeszerzők	10
2.	Az ajánlatkérő szervek eszköztárának fejlesztése	13
2.1.	Az eljárások modernizálása	13
2.2.	Egyedi eszközök a kis ajánlatkérő szervek számára	20
2.3.	Az állami szervek közötti együttműködés	22
2.4.	Megfelelő eszközök a kereslet összevonására / Közös beszerzés	24
2.5.	A szerződés teljesítésére vonatkozó megfontolások	25
3.	Egy elérhetőbb európai beszerzési piac	28
3.1.	Jobb hozzáférés a kkv-k és az induló vállalkozások számára	28
3.2.	A tisztességes és hatékony verseny biztosítása	31
3.3.	Beszerzés nem létező verseny/kizárólagos jogok esetében	34
4.	A közbeszerzés stratégiai alkalmazása az új kihívásokra válaszul	35
4.1.	„Hogyan vásároljunk” az Európa 2020 célkitűzések elérése érdekében	36
4.2.	„Mit vásároljunk” az Európa 2020 célkitűzések elősegítésére	43
4.3.	Innováció	46
4.4.	Szociális szolgáltatások	49
5.	Megbízható eljárások biztosítása	50
5.1.	Az összeférhetetlenség elkerülése	51
5.2.	A részrehajlás és a korrupció elleni küzdelem	52
5.3.	A „tisztességtelen” ajánlattevők kizárása	53
5.4.	A tisztességtelen előnyök elkerülése	55
6.	Harmadik ország szállítóinak bejutása az EU piacára	56

ZÖLD KÖNYV

az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé

Az Európa 2020, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája¹, olyan képet fest az elkövetkező évtized európai szociális piacgazdaságáról, amely három összekapcsolódó és egymást kölcsönösen megerősítő prioritáson nyugszik: a tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása; az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, erőforrás-hatékonyabb és versenyképesebb gazdaság elősegítése; és a magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

A közbeszerzés kulcsszerepet játszik az Európa 2020 stratégiában, mint az egyik olyan piaci alapú eszköz, amelyet e célkitűzések eléréséhez alkalmazni kell. Konkrétabban, az Európa 2020 stratégia felhívja a közbeszerzést arra, hogy:

- javítsa a vállalkozások innovációs keretfeltételeit a keresletoldali politikák teljes körű alkalmazásával²,
- támogassa az elmozdulást egy erőforrás-hatékony és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé, pl. a környezetbarát közbeszerzés szélesebb körben való alkalmazásának ösztönzésével, és
- javítsa az üzleti környezetet, különösen az innovatív kkv-k számára.

Az Európa 2020 stratégia azt is hangsúlyozza, hogy a közbeszerzési politikának biztosítania kell a közpénzek lehető leghatékonyabb felhasználását, a beszerzési piacokat pedig európai uniós szinten nyitottan kell tartani. A számos EU-tagállamban tapasztalható súlyos költségvetési megszorítások és gazdasági nehézségek tekintetében rendkívül fontos, hogy hatékony eljárásokkal optimális beszerzési eredményeket érjenek el. E kihívások ellenére most van a legnagyobb szükség egy működő és hatékony európai beszerzési piacra, amely hozzájárul az ambiciózus célok eléréséhez.

Számos érdekelt fél annak az igényének adott hangot, hogy vizsgálják felül az EU közbeszerzési rendszerét hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében. A Bizottság ezért az egységes piaci intézkedéscsomagban³ bejelentette, hogy széleskörű konzultációkat folytat, hogy legkésőbb 2012 elején jogalkotási javaslatokat nyújtson be, amelyek célja egyrészt az európai közbeszerzési szabályok egyszerűsítése és modernizálása a szerződések odaítélésének folyamatosabbá tétele érdekében, másrészt pedig a közbeszerzési szerződések megfelelőbb felhasználása egyéb szakpolitikák támogatására.

¹ Lásd a Bizottság 2010. március 3-i közleményét, COM(2010) 2020.

² Ezt vállalja fel az „Innovatív Unió” című bizottsági közlemény – SEC(2010) 1161 – is; az „Innovatív Unió” az Európa 2020 egyik kiemelt kezdeményezése, amely a közbeszerzés kutatást és innovációt támogató stratégiai felhasználásával foglalkozik. Felhívja a tagállamokat arra, hogy közbeszerzési költségvetésük egy részét különítsék el kutatásra és fejlesztésre, és tájékoztatja őket arról, hogy a Bizottság útmutatást és támogatási mechanizmust biztosít az ajánlatkérő szervek részére.

³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az egységes piaci intézkedéscsomag felé – A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért, 2010. október 27., COM(2010) 608.

A közbeszerzési irányelvek jelenlegi generációja, azaz a 2004/17/EK⁴ és a 2004/18/EK⁵ irányelv, jelenti a legutolsó lépését annak a hosszú fejlődésnek, amely 1971-ben a 71/305/EGK⁶ irányelv elfogadásával kezdődött. Átlátható és megkülönböztetéstől mentes eljárások garantálásával ezek az irányelvek elsősorban azt szándékozzák biztosítani, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzés területén teljes körben élhessenek minden alapvető szabadsággal. A jelenlegi irányelvek számos olyan célkitűzést fogalmaznak meg, amelyek más politikák e keretbe foglalására vonatkoznak, mint pl. a környezet és a társadalmi normák védelme⁷ vagy a korrupció elleni harc⁸.

Tekintettel arra a kulcsszerepre, amit a közbeszerzés a mai kihívások leküzdésében játszik, modernizálni kell a meglévő eszközöket és módszereket, hogy jobban kezeljék a kialakuló politikai, társadalmi és gazdasági összefüggéseket. Több kiegészítő célkitűzést is el kell érni:

Az első célkitűzés, hogy növeljék a közpénzek elköltésének hatékonyságát. Ez egyfelől magában foglalja a lehető legjobb (az összességében legelőnyösebb) szerzési eredmények keresését. E cél elérése érdekében létfontosságú a belső piacon odaítélt közbeszerzési szerződések lehető legszorosabb versenyének megteremtése. Az ajánlattevőknek lehetőséget kell adni arra, hogy egyenlő versenyfeltételek mellett versenyezzenek, és el kell kerülni a verseny torzulását. Ugyanakkor a szerzési eljárások hatékonyságának növelése is elengedhetetlen: A kis ajánlatkérő szervek sajátos igényeinek megfelelő, célzott egyszerűsítési intézkedésekkel összekapcsolódó, egyszerűsített szerzési eljárások segíthetik a közbeszerzőket abban, hogy az idő és a közpénzek tekintetében a lehető legkisebb ráfordítás mellett a lehető legjobb szerzési eredményt éri el. A hatékonyabb eljárások minden gazdasági szereplő számára előnnyel járnak és lehetővé teszik a részvételt a kkv-k és a határokon túli ajánlattevők számára. A határokon átnyúló részvétel azonban továbbra is alacsony az EU közbeszerzési eljárásaiban⁹. A magánszektorral összehasonlítva, ahol a határokon átnyúló kereskedelem aránya sokkal magasabb, még mindig jelentős potenciál áll rendelkezésre. A hatékonyabb közbeszerzés célkitűzésével főként a zöld könyv 2. részének (az ajánlatkérő szervek eszköztárának fejlesztése) és 3. részének (egy elérhetőbb európai szerzési piac) kérdései foglalkoznak.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők szerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.). A legutóbb a 2004/17/EK, a 2004/18/EK és a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közbeszerzési eljárásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. november 30-i 1177/2009/EK bizottsági rendelettel (HL L 134., 2009.12.1., 64. o.) módosított irányelv.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 114. o.). A legutóbb az 1177/2009/EK bizottsági rendelettel módosított irányelv. A következő szöveg kiindulási pontját a 2004/18/EK irányelv rendelkezései jelentik; eltérő rendelkezés hiányában azonban azok – *mutatis mutandis* – a 2004/17/EK irányelv megfelelő rendelkezéseire is hivatkoznak. Az „ajánlatkérő szerv” kifejezés ezért a szerzéseiket a 2004/18/EK irányelv szerint végző szervekre és a 2004/17/EK irányelv szerinti „ajánlatkérőkre” is vonatkozik.

⁶ A 71/305/EGK irányelv (1971. július 26.) az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 185., 1971.8.16., 5. o.).

⁷ Lásd a 2004/18/EK irányelv (5) és (46) preambulumbekzdését és a 2004/17/EK irányelv (12) és (55) preambulumbekzdését.

⁸ Lásd a 2004/18/EK irányelv (43) preambulumbekzdését és a 2004/17/EK irányelv vonatkozó (40) preambulumbekzdését.

⁹ A legutóbbi tanulmányok szerint a közbeszerzési szerződések mindössze 1,6%-át ítélik oda másik tagállam gazdasági szereplőinek. Sokkal gyakoribb, hogy a határokon átnyúló részvétel közvetetten – az ajánlatkérő szerv tagállamában működő fiók vállalatokon vagy partnereken keresztül valósul meg. Azonban a közvetett, határokon átnyúló odaítélés aránya is viszonylag alacsony (11%).

Egy másik kiegészítő célkitűzés lehetővé tenni a beszerzők számára, hogy jobban kihasználják a közbeszerzést a közös társadalmi célok érdekében: Ezek magukban foglalják a környezet védelmét, a nagyobb erőforrás- és energiahatékonyságot és a klímaváltozás elleni küzdelmet, az innováció és a társadalmi befogadás támogatását és a lehető legjobb feltételek biztosítását a kiváló minőségű közszolgáltatások nyújtásához. E célkitűzés megvalósítása hosszú távon hozzájárulhat a közpénzek elköltésének hatékonyságnövelésére irányuló első célkitűzéshez is, például azáltal, hogy a legalacsonyabb kiinduló ár helyett az életciklussal járó legalacsonyabb költségekre helyezi át a hangsúlyt¹⁰. Az erre a célkitűzésre vonatkozó kérdésekkel a zöld könyv 4. része (a közbeszerzés stratégiai alkalmazása) foglalkozik.

Az EU közbeszerzési jogának további fejlesztése szintén előirányozható olyan fontos kérdések megragadására, amelyekkel eddig nem kielégítően foglalkoztak, úgymint a korrupció és a részrehajlás megelőzése és az ellenük folytatott küzdelem (5. rész) és az a kérdés, hogyan javítható az európai vállalkozások bejutása harmadik országok piacaira (6. rész). Emellett, a jogi keret felülvizsgálata lehetőséget ad annak megvizsgálására is, hogy bizonyos alapvető fogalmakat és koncepciókat nem kell-e finomítani, hogy az ajánlatkérők és vállalkozások nagyobb jogbiztonságban működhessenek (1. rész). Ebben az összefüggésben a felülvizsgálat lehetőséget kínálhat az uniós közbeszerzési és állami támogatási szabályok alkalmazása közti konvergencia fokozására.

A zöld könyv számos gondolatot vet fel arról, hogy a különböző célkitűzések hogyan érhetők el jobban. Azonban tudatában kell lennünk annak, hogy a különböző célok között ellentétek lehetnek (pl. az eljárások egyszerűsítése szemben más politikai célkitűzések figyelembevételével). Ezek az eltérő célok néha politikai alternatívaként jelentkeznek, amelyek különböző irányba mutatnak, és ez átgondolt választást igényel egy későbbi szakaszban.

Ezenkívül a lehetséges jogalkotási módosítások alkalmazási köre nem korlátlan. A jogalkotási változásoknak szem előtt kell tartaniuk az EU nemzetközi kötelezettségvállalásait, vagy minden érintett partnerrel megfelelő tárgyalásokba kell kezdeni a lehetséges kártalanítási igényekről. Ezért ezek a – egy többoldalú megállapodás¹¹ és hét kétoldalú megállapodás¹² által meghatározott – kötelezettségvállalások korlátozhatják a jogalkotási kiigazítások alkalmazási körét. Ez különösen az uniós közbeszerzési irányelvek alkalmazásához kapcsolódó értékhatárokat, a beszerzési tevékenységek és a közbeszerzők fogalommeghatározására és bizonyos eljárási kérdésekre, például a műszaki leírások és az időtartamok meghatározására vonatkozóan áll fenn.

A koncessziókkal ez az anyag nem foglalkozik; azok korábbi külön konzultációk és hatásvizsgálat tárgyát képezik. A Bizottság célja olyan jogszabály előterjesztése, amely nagyobb jogbiztonságot nyújt a regionális és helyi hatóságoknak és gazdasági szereplőknek Európa-szerte, és megkönnyíti a köz- és magánszféra közötti partnerségek kialakítását. Az e-

¹⁰ Klasszikus példái ennek az energiahatékonysággal kapcsolatos jövedelmező beruházások, amelyekre nem kerül sor, mert a beruházási és az operatív kiadások kezelése elkülönítetten, eltérő költségvetési folyamatok keretében történik.

¹¹ WTO Kormányzati Közbeszerzési Megállapodás (GPA), lásd http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/international_en.htm.

¹² A kétoldalú kereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatosan lásd: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/>.

közbeszerzés kérdéseivel egy külön zöld könyv foglalkozik, amely 2010. október 18-án jelent meg¹³.

E zöld könyvvel párhuzamosan a Bizottság átfogó értékelést végez az EU közbeszerzési politikájának hatásáról és költséghatékonyságáról. Az értékelés piaci alapú bizonyítékot gyűjt a jelenlegi beszerzési jogszabályok működéséről, hogy tapasztalati betekintést kapjon azokról a területekről, amelyeken javítani kell. Az új vizsgálat eredményeit 2011 nyarán teszik közzé.

Az értékelés eredményei mellett az érdekelt felek zöld könyvvel kapcsolatos észrevételei adják az EU közbeszerzési szabályainak jövőbeni reformjával kapcsolatos megfontolások alapját, ami jogalkotási reformjavaslathoz vezet.

1. MIRŐL SZÓLNAK A KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYOK?

A közpénzek elköltesekor a közbeszerzőknek több olyan ösztönzöt is mérlegelniük kell, amelyekkel a magánszektor vezetői szembesülnek, akik a veszteségek, sőt akár a csőd kockázatát is viselik, és akiket közvetlenül a piaci erők irányítanak.

Ezért a közbeszerzési szabályok egyedi szerződés-odaítélési eljárásokról rendelkeznek, hogy a közbeszerzők a lehető legracionálisabb, legátláthatóbb és legtisztességesebb módon járassanak el. Olyan biztosítékokat tartalmaznak, amelyek kárpótolnak a közbeszerzésből potenciálisan hiányzó kereskedelmi fegyelemért, valamint védenek a nemzeti vagy helyi gazdasági szereplők érdekében tett költséges, kedvezményes elbánás ellen.

Ezért az európai közbeszerzési szabályok vonatkoznak a belső piac gazdasági szereplői számára potenciálisan fontos minden közbeszerzési szerződésre, egyenlő hozzáférést és tisztességes versenyt biztosítva a közbeszerzési szerződéseknek az európai beszerzési piacon.

1.1. Beszerzési tevékenységek

A közbeszerzési szabályok alapvető célja az ajánlatkérő szervek beszerzési tevékenységeinek szabályozása. Az EU közbeszerzési irányelvei azonban nem korlátozzák hatályukat kifejezetten az ajánlatkérő szervek egyedi igényeinek megfelelő beszerzésekre¹⁴. Ez vitára ösztönöz az irányelvek alkalmazhatóságáról olyan esetekben, amikor az állami szervek olyan megállapodásokat kötnek, amelyek saját beszerzési igényeikhez nem kapcsolódó, kötelező joghatásokat eredményeznek.

Ez például azokra az esetekre vonatkozik, amikor egy támogatás nyújtására vonatkozó támogatási megállapodás jogi kötelezettséget ró a kedvezményezettre, hogy bizonyos szolgáltatásokat nyújtson. Ezeket a kötelezettségeket általában a közpénzek megfelelő felhasználásának biztosítására alkalmazzák: nem a támogatást nyújtó állami szerv beszerzési igényeit szándékoznak kielégíteni.

A tagállamok hatóságai és az egyéb érdekelt felek kifogásolták, hogy a közbeszerzési szabályok hatálya tekintetében az ilyen helyzetekben hiányzik a jogbiztonság, és e szabályok céljának pontosítására szólítottak fel. Legutóbbi ítélezési gyakorlatában a Bíróság úgy vélte,

¹³ Zöld könyv az elektronikus közbeszerzés Európai Unión belüli alkalmazásának kiterjesztéséről, SEC(2010) 1214, 2010.10.18.

¹⁴ Lásd a C-126/03. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2004. november 18-án hozott ítélet 18. pontját.

hogyan a közbeszerzési szerződések koncepciója megköveteli, hogy a szerződés tárgyát képező építési beruházások, árubeszerzések vagy szolgáltatások *közvetlen gazdasági jelentőséggel bírjanak* az ajánlatkérő szerv számára.¹⁵

Kérdés:

1. Úgy gondolja, hogy a közbeszerzési irányelvek hatályát a beszerzési tevékenységekre kell korlátozni? Az ilyen korlátozásnak egyszerűen a közvetlen gazdasági jelentőség Bíróság által kialakított kritériumát kell törvénybe iktatnia vagy további/alternatív feltételeket és koncepciókat is biztosítania kell?

1.2. Közbeszerzési szerződések

A közbeszerzési szerződések jelenlegi besorolása – építési beruházásokra, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésekre – részben történelmi fejlődés eredménye. A folyamat kezdetén problémákat okozhat az, hogy a közbeszerzési szerződéseket a fenti kategóriák valamelyikébe kell sorolni, például szoftveralkalmazások beszerzésére irányuló szerződések esetén, amelyeket árubeszerzésre vagy szolgáltatásra irányuló szerződésnek is lehet tekinteni a körülményektől függően. A 2004/18/EK irányelv külön szabályokat tartalmaz a vegyes szerződésekre vonatkozóan, amelyeket az ítélkezési gyakorlat továbbfejlesztett. A Bíróság véleménye szerint, ha egy szerződés különböző típusokra vonatkozó elemeket tartalmaz, az alkalmazandó szabályokat a szerződés fő céljának meghatározásával kell kijelölni.

E problémák némelyike elkerülhető a jelenlegi struktúra egyszerűsítésével. Elképzelhető volna például csak két közbeszerzési szerződéstípus alkalmazása, mint a Kormányzati Közbeszerzési Megállapodás (GPA) rendszere esetében, amely csak az árubeszerzésre és a szolgáltatásra irányuló szerződések között tesz különbséget, mivel a beruházásokat a szolgáltatások egy formájának tekinti („építési szolgáltatási szerződés”). Szintén mérlegelhető annak lehetősége, hogy egységes koncepciót alkalmazzanak a közbeszerzési szerződésekre, és azok tárgya szerint csak akkor differenciáljanak, ha az kifejezetten szükséges (például, az értékhatárra vonatkozó rendelkezésekben).

Kérdés:

2. Megfelelőnek tartja a tárgyi hatály jelenlegi struktúráját, amely építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre oszlik? Ha nem, melyik alternatív struktúrát javasolná?

A szerződéstípusok lehetséges átstrukturálásától függetlenül szükség lehet a különböző szerződéstípusok jelenlegi definíciójának felülvizsgálatára és egyszerűsítésére.

Ez különösen a 2004/18/EK irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés” definícióját érinti, amely három alternatív feltételt tartalmaz, amelyek összetettek és részben egymást fedik. Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés fogalma magában foglalja az irányelv mellékletében felsorolt, egyedi építési beruházási típusok kivitelezését, vagy kivitelezését és tervezését, az irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott építési beruházás kivitelezését,

¹⁵ A C-451/08. sz., Helmut Müller GmbH ügyben 2010. március 25-én hozott ítélet 47–54. pontja, és a Bizottság kontra Németország ügyben 2010. július 15-én hozott ítélet 75. pontja.

vagy kivitelezését és tervezését, és végül „az ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezését”. Az utolsó feltétel annak biztosítására került a szövegbe, hogy a definíció tartalmazza azokat az eseteket, ahol az építési beruházásokat nem a vállalkozó maga kivitelezi, hanem a nevében eljáró harmadik felek.

Megfontolható a definíció egyszerűsítése úgy, hogy a jelenlegi struktúra helyébe egy egyszerűbb lép világosabb feltételrendszerrel, amely minden építési beruházástípusra vonatkozik, tekintet nélkül azok jellegére és céljára, beleértve az esetleg harmadik felek által kivitelezett, egyedi építési beruházásokat.

Kérdés:

3. Úgy gondolja, hogy felül kell vizsgálni és egyszerűsíteni kell az „építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződések” definícióját? Ha igen, javasolná, hogy hagyják el az irányelv mellékletében szereplő, meghatározott listára történő hivatkozást? Milyen elemekből állna az Ön által javasolt definíció?

A- és B-szolgáltatások

Még fontosabb kérdés, mit takarnak a szolgáltatásokra irányuló szerződések.

A jelenlegi irányelvek megkülönböztetnek úgynevezett „A-szolgáltatásokat”¹⁶ és „B-szolgáltatásokat”¹⁷. Míg az A-szolgáltatásokra az irányelvekben foglalt teljes eljárások vonatkoznak, a B-szolgáltatások tekintetében a szerződés-odaítélésnek csak a műszaki leírásokra és az odaítélési eljárás eredményét tartalmazó értesítés továbbítására vonatkozó rendelkezéseknek kell megfelelnie.¹⁸ A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban a B-szolgáltatásokra irányuló szerződéseket odaítélő ajánlatkérő szervezeteknek be kell tartaniuk az elsődleges európai uniós jog alapvető szabályait, különösen a megkülönböztetésmentesség, az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elveit, ha a kérdéses szerződések bizonyos határokon átnyúló érdekeket érintenek.¹⁹ Ez kötelezettséget jelent megfelelő mértékű közzététel biztosítására, hogy a többi tagállam érdekelt gazdasági szereplői eldönthessék, kifejezik-e részvételi szándékukat az eljárásban.

A törvényhozó szándéka kezdetben az volt, hogy egy átmeneti időszak erejéig korlátozza az irányelv teljes körű alkalmazását bizonyos, szolgáltatásra irányuló szerződések esetében, amelyek megnövekedett potenciált testesítenek meg a határokon átnyúló kereskedelemre.²⁰ Tisztában kell lennünk azzal, hogy a B-szolgáltatások listájának (lásd 27. kategória: „egyéb szolgáltatások”) nyitott jellege miatt az irányelvek szolgáltatásokra történő teljes körű alkalmazása valójában a kivétel, a főszabály pedig azok B-szolgáltatások szerinti kezelése.

Kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy ez a helyzet megfelelő-e a belső piac gazdasági és jogi fejlődése szempontjából. A kifejezetten a „B” listában említett egyes

¹⁶ A 2004/18/EK irányelv IIA. mellékletében vagy a 2004/17/EK irányelv XVIIA. mellékletében felsorolt szolgáltatások.

¹⁷ A 2004/18/EK irányelv IIB. mellékletében vagy a 2004/17/EK irányelv XVIIIB. mellékletében felsorolt szolgáltatások.

¹⁸ Lásd a 2004/18/EK irányelv 20. és 21. cikkét és a 2004/17/EK irányelv 31. és 32. cikkét.

¹⁹ Lásd a C-507/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. november 13-án hozott ítélet 24–31. pontját.

²⁰ Lásd a 2004/18/EK irányelv (19) preambulumbekzdését.

szolgáltatások esetében, mint pl. vízi közlekedési szolgáltatások, szállodai szolgáltatások, személyzetelhelyezési- és ellátási szolgáltatások vagy biztonsági szolgáltatások, valóban nehezen feltételezhető, hogy azok kisebb mértékű határokon átnyúló jelentőséggel bírnának, mint az „A” listában szereplő szolgáltatások.

Ezenkívül az A- és B-szolgáltatások közötti különbségtétel a szabályok alkalmazásában problémák és lehetséges hibák forrása lehet. Mint pl. a szerződés besorolásában, ahol felmerül a határokon átnyúló helyzetek és vegyes szerződések problémája.²¹ Emellett ez a különbségtétel a legtöbb kereskedelmi partner rendszerében nem létezik. A jelenlegi jogi helyzet ezért megnehezíti további piacra jutási kötelezettségvállalások szerzését a kereskedelmi partnerektől, mivel az EU nem tudja ezeket viszonyozni, különösen olyan szolgáltatások esetében, amelyek fontossá váltak a belső piaci és határokon átnyúló kereskedelemben.

A legkonzekvensebb megoldás az volna, ha megszüntetnék a megkülönböztetést a jelenlegi B- és A-szolgáltatások között, és az általános rendszert alkalmaznák minden szolgáltatásra irányuló szerződés esetén²². Ez a meglévő szabályok egyszerűsítésének előnyével járna. Ha a jelenlegi helyzet azt mutatja, hogy az általános rendszert egyszerűsíteni kell, az egyszerűsítés a B-szolgáltatásokra jelenleg vonatkozó speciális rendszer megszüntetését is megkönnyíthetné.

Kérdések:

4. Úgy gondolja, hogy felül kell vizsgálni az A- és B-szolgáltatások közötti megkülönböztetést?
5. Úgy véli, hogy a közbeszerzési irányelveknek minden szolgáltatásra vonatkozniuk kell, lehetőleg egy rugalmasabb, általános rendszer alapján? Ha nem, kérjük, jelezze, mely szolgáltatás(ok)nak kellene a jelenleg érvényes, B-szolgáltatásokra vonatkozó rendszerben maradnia, és adja meg ennek indoklását.

Értékhatárok

Egyes érdekelt felek úgy vélik, hogy a jelenleg az irányelvekben meghatározott értékhatárok túl alacsonyak, és ennél fogva az értékhatárok megemelését kérik, mivel a határokon átnyúló érdekek túl korlátozottak ahhoz, hogy indokolják egy, az irányelvek hatálya alá tartozó, viszonylag kis értékű szerződés odaítélési eljárásának adminisztratív terheit.

Az értékhatárok emelése azonban egyre több szerződést mentesítene a hirdetmény EU-szinten történő közzététele alól, ami csökkenti az európai vállalkozások üzleti lehetőségeit.

Mindenesetre meg kell jegyezni, hogy az EU által vállalt minden nemzetközi kötelezettség olyan értékhatárokat tartalmaz, amelyeket – az úgynevezett B-szolgáltatások (és különösen a szociális szolgáltatások)²³ kivételével – pontosan ugyanazon értékre állapítottak meg, mint a jelenlegi irányelvekben. Ezek az értékhatárok meghatározzák a piacra jutás lehetőségeit, és az egyik legfontosabb elemét jelentik e megállapodásoknak. Az EU-ban alkalmazott értékhatárok bármilyen emelése automatikusan magában foglalná az emelést az EU által

²¹ Lásd a 2004/18/EK irányelv 22. cikkét

²² A szociális szolgáltatásokat illetően vö. az alábbi 4.4. szakasszal.

²³ A szociális szolgáltatásokat illetően vö. az alábbi 4.4. szakasszal.

kötött minden ilyen megállapodásban (nemcsak a GPA-n belül, hanem minden egyéb nemzetközi megállapodásban is). Ez a helyzet viszont előidézhetheti, hogy partnereink kártérítési igényekkel lépnek fel. Ezek az igények pedig igen jelentősek lehetnek.

Kérdés:

6. Támogatná az európai uniós irányelvek alkalmazásakor az értékhatárok megemelését akkor is, ha az nemzetközi szinten a fent leírt következményekkel járna?

Kizárások

A 2004/18/EK irányelv „kizárt szerződésekre” vonatkozó szakasza²⁴ meglehetősen heterogén: A kizárások egy része a Szerződés hatálya alóli kivételeken/korlátozásokon (14. cikk), vagy a nemzetközi joggal (15. cikk) vagy más jogi szabályozással (16. cikk c) és e) pont) való összeegyeztethetőség megfontolásain alapul, míg mások politikai döntések eredményei (16. cikk a), b), d), f) pont, 17. cikk). Ez megnehezíti egy átvívelő koncepció alkalmazását annak felmérése során, hogy szükséges-e a rendelkezések felülvizsgálata. Mindenesetre e kizárások felülvizsgálatát Európa nemzetközi kötelezettségeinek fényében kell megfontolni, amelyek jelenleg az irányelvekben foglalt kivételeket és eltéréseket tükrözik. Bármilyen új kizárás bevezetése természetesen ebből a szempontból aggodalomra adhat okot. A nemzetközi megállapodások azonban teret hagynak a tartalom tisztázására és naprakésszé tételére, valamint a kizárások bemutatására. Mérlegelhető az olyan kizárások megszüntetése, amelyekre a jogi, politikai vagy gazdasági fejlődés szempontjából esetleg már nincs szükség.

Kérdések:

7. Megfelelőnek tartja a kizárt szerződésekre vonatkozó jelenlegi rendelkezéseket? Mit gondol, a vonatkozó szakaszt kell átszerkeszteni vagy az egyes kizárásokat kell világosabbá tenni?
8. Úgy gondolja, hogy bizonyos kizárásokat meg kell szüntetni, felül kell vizsgálni vagy frissíteni kell? Ha igen, melyeket? Ön mit javasolna?

1.3. Közbeszerzők

Az állami szférába tartozó szervek beszerzései

A 2004/18/EK irányelv olyan szerződésekre vonatkozik, amelyeket az állam (beleértve annak minden alegységét), a regionális és helyi hatóságok, a közjogi intézmények, valamint egy vagy több ilyen szerv által alkotott társulások ítélnék oda.²⁵

Míg az „állam” és a „helyi és regionális hatóságok” fogalma viszonylag egyszerű, a „közjogi intézmények” fogalma összetettebb. Azokat a jogilag független szervezeteket szándékozik jelölni, amelyek közeli kapcsolatban állnak az állammal és alapvetően állami szervként működnek. Példaként említhetők az állami műsorszóró szervek, az egyetemek, a betegbiztosítási alapok és az önkormányzati vállalkozások.

²⁴ A 2004/18/EK rendelet 12–18. cikke.

²⁵ A 2004/17/EK irányelv alkalmazására kötelezett szerveket lásd az alábbi 7. pontban.

A 2004/18/EK irányelv definíciója egész sorozat bírósági határozat tárgya. Az ítélkezési gyakorlat figyelembevételével a feltételek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- (1) Az intézmény kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű.
- (2) Jogi személyiséggel rendelkezik (a magán- vagy közjog szerint).
- (3) Finanszírozását, irányítását és felügyeletét tekintve szorosan függ az államtól, a regionális vagy helyi hatóságoktól vagy más közjogi intézményektől (a pontos feltételeket lásd az 1. cikk (9) bekezdése második albekezdésének c) pontjában).

Ezen elemek megfelelő alkalmazása részletes, eseti elemzést igényel, figyelembe véve olyan tényezőket, mint a piaci verseny mértéke és az a kérdés, hogy az intézmény nyereségérdekelte-e, továbbá viseli-e a tevékenységével kapcsolatos veszteségeket és kockázatokat.

Kérdés:

9. Megfelelőnek tartja a közbeszerzők definiálására vonatkozó mostani megközelítést? Úgy gondolja, hogy világosabbá és naprakésszé kell tenni a „közjogi intézmény” fogalmát a Bíróság ítélkezési gyakorlatának figyelembevételével? Ha igen, milyen naprakésszé tételt tartana megfelelőnek?

Közüzemek

A jelenlegi közbeszerzési rendszerben egy külön irányelv, a 2004/17/EK irányelv szabályozza a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok beszerzéseit. Ezeknek az ágazatoknak több közös tulajdonságuk is van: hálózatos iparágak, azaz egy fizikai vagy „virtuális” hálózatot foglalnak magukban (pl. csővezeték, elektromos hálózatot, postai infrastruktúrát, vasútvonalakat stb.), vagy földrajzi területeket hasznosítanak, általában kizárólagos alapon annak érdekében, hogy terminállétesítményeket hozzanak létre vagy ásványokat (kőolaj, földgáz, szén stb.) tárjanak fel és termeljenek ki.

Ezeknek az ágazatoknak további jellemzője, hogy a kérdéses tevékenységeket nemcsak állami szervek, hanem – bizonyos tagállamokban mindenek előtt – kereskedelmi vállalatok is végrehajtják, legyen szó állami vállalkozásokról, vagy különleges vagy kizárólagos jogok alapján működő magánvállalatokról. Az ezekre az ágazatokra vonatkozó közbeszerzési szabályok bevezetésének fő oka az volt, hogy a tagállamok által az adott szolgáltatás teljesítéséhez szükséges hálózatoknak történő szállításra, e hálózatok szolgáltatására vagy működtetésére vonatkozóan megadott, különleges, illetve kizárólagos jogok miatt, működési piacaik jellege zárt. A közbeszerzési szabályozás kiterjesztése a közüzemek állami és magán- (kereskedelmi) üzemeltetőire azért vált szükségessé, mert a nemzeti hatóságok számos módon befolyásolhatják e szervek magatartását, beleértve különleges vagy kizárólagos jogok nyújtását (vagy nem nyújtását) vagy részesedésüket e szervek tőkéjében és képviselőiket e szervek adminisztratív, irányítási vagy felügyeleti testületeiben.

Másként fogalmazva, a kellő versenynyomás hiányában, a közüzemi irányelv eljárási szabályainak alkalmazásával kialakított szabályozás szükségesnek tűnt annak biztosítására, hogy az érintett tevékenységekre vonatkozó beszerzést átlátható és megkülönböztetéstől mentes módon hajtsák végre. A célzott szabályok hiányában attól lehetett tartani, hogy a közüzemek üzemeltetőinek beszerzési döntéseit a részrehajlás, a helyi preferencia vagy egyéb tényezők befolyásolhatják.

Azóta számos említett ágazatban (például, villamos energia és gáz, szénhidrogének feltárása és hasznosítása, postai szolgáltatások stb.) európai uniós vagy nemzeti szinten liberalizációs eljárásokat folytatnak. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a „liberalizáció”, azaz az érintett tevékenységhez szabad hozzáférés szerzését célzó folyamat, nem szükségszerűen vagy automatikusan vezet erős versenyhez – a „befolyásos gazdasági szereplők” gyakran jelentős piaci részesedéssel rendelkeznek és, egyes tagállamokban, az állami tulajdonban lévő vállalkozások jelenléte is torzíthatja a piac működését.

A jelenlegi irányelv tartalmaz egy rendelkezést, a 30. cikkben, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy bizonyos beszerzéseket mentesítsen az irányelv hatálya alól, amennyiben (azokon a piacokon, amelyekre a bejutást nem korlátozzák) a verseny olyan szintű, hogy a versenynyomás biztosítja a szükséges átláthatóságot és megkülönböztetésmentességet az ilyen tevékenységekre vonatkozó beszerzésekben. A Bizottság mostanáig tizenhat ilyen határozatot fogadott el kilenc különböző tagállam tekintetében, és egy kérelmet vontak vissza. Az érintett ágazatok közé mostanáig a villamosenergia-szektor (termelés és értékesítés), a gázágazat (értékesítés), az olaj- és (föld)gázágazatok, valamint a postai ágazat különböző részei (különösen a logisztika, a csomagszállítási és pénzügyi szolgáltatások) tartozott.

Még egy kérdést kell megfontolni: egyre több magánjogi intézmény szerez jogot a működésre nyílt és átlátható eljárások után és ezért nem rendelkeznek az irányelv szerinti különleges vagy kizárólagos joggal.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a közüzemi irányelvek teljes körű hatályát nemzetközi szinten beágyazták a GPA-ba vagy kétoldalú megállapodásokba. A hatály lehetséges korlátozásai az EU nemzetközi kötelezettségvállalásainak módosítását eredményezhetik, ami kártérítési igényekhez vezethet.

Kérdések:

10. Ön szerint szükség van még az ezekre az ágazatokra vonatkozó európai uniós közbeszerzési szabályokra? Kérjük, indokolja választát.
- 10.1. Ha igen: A jelenleg szabályozás alá eső egyes ágazatokat ki kell zárni, vagy fordítva, más ágazatokat is be kell vonni a rendelkezések alá? Kérjük, magyarázza meg, mely ágazatokat kell szabályozni, és indokolja meg választát.
11. Jelenleg az irányelv hatályát az érintett vállalkozások által végzett tevékenységek, jogi státuszuk (állami vagy magán) és annak alapján határozzák meg, hogy magán vállalkozásokról van-e szó, valamint a különleges vagy kizárólagos jogok megléte vagy hiánya alapján. Ezeket a kritériumokat lényegesnek tartja, vagy más kritériumokat kell alkalmazni? Kérjük, indokolja választát.
12. A magánvállalatok nyereségszerző vagy kereskedelmi szellemisége elégségesnek tekinthető ahhoz, hogy e vállalatok beszerzése objektív és tisztességes (még akkor is, ha különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek)?
13. Az irányelv 30. cikkének jelenlegi rendelkezése hatékony módját jelenti annak, hogy az irányelv hatálya igazodjon a változó szabályozási szerkezethez és az érintett (nemzeti és ágazati) piacokon tapasztalható versenyhez?

2. AZ AJÁNLATKÉRŐ SZERVEK ESZKÖZTÁRÁNAK FEJLESZTÉSE

Az ajánlatkérő szervek néha arról panaszkodnak, hogy az európai uniós szabályok által biztosított szabályozási eszközök nem alkalmazkodnak teljes mértékben beszerzési igényeikhez. Azt állítják, hogy szikárabb és/vagy rugalmasabb eljárásokra van szükség. Úgy érvelnek, hogy bizonyos esetekben a szabályok összességének alkalmazása nem megvalósítható (különösen a nagyon kis ajánlatkérő szervek beszerzései esetén); más helyzeteket (az állami szervek közötti együttműködés bizonyos formái) teljesen mentesíteni kell e szabályok alkalmazása alól. A közbeszerzésnek vannak olyan területei, ahol az európai uniós közbeszerzési szabályok által kínált eszközök esetleg nem kielégítőek (közös beszerzés, a szerződés odaítélése után felmerülő egyedi problémák).

Ezekről a kérdésekről a következő szakaszban esik szó. A gazdasági szereplőktől származó visszajelzésekből világos, hogy az európai uniós szabályokba bele kell foglalni bizonyos alapvető követelményeket az egyenlő európai versenyfeltételek garantálása érdekében, míg a jelenlegi irányelvek bizonyos részletesebb szabályait felül lehetne vizsgálni. Meg kell jegyezni azonban, hogy az európai uniós szabályok lefaragása bizonyos határokba ütközik. Számos eljárási követelmény közvetlenül a GPA-ból és az EU által aláírt kétoldalú megállapodásokból ered, úgymint a különböző eljárások határideje, a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételei vagy a közbeszerzési szerződés odaítéléséről szóló hirdetmény közzététele. E követelmények feladása vagy megváltoztatása nem lenne lehetséges az EU nemzetközi kötelezettségeinek újratárgyalása nélkül. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az európai uniós szabályokat nemzeti vagy regionális szinten számos jogszabály egészíti ki. Az uniós szinten hatályon kívül helyezett rendeletet más szinteken pótolhatják annak kockázatával, hogy még különbözőbbek lesznek a nemzeti jogszabályok, és esetleg még jelentősebb lesz a nemzeti túlszabályozás mértéke²⁶. Az eljárási szabályok felülvizsgálatát azon célkitűzéssel is össze kell vetni, miszerint a közbeszerzési jog és az uniós jog más területei, például az állami támogatások szabályozása között a lehető legnagyobb koherenciát kell biztosítani.

Kérdések:

14. Úgy gondolja, hogy megfelelő az EU közbeszerzési szabályainak jelenlegi részletessége? Ha nem, túl részletesek vagy nem elég részletesek?

2.1. Az eljárások modernizálása

A nyilvános vita egyik fő témája az, hogy az irányelvek szerinti eljárások teljes mértékben megfelelnek-e még az ajánlatkérő szervek és a gazdasági szereplők igényeinek, vagy módosítani kell-e azokat – és ha igen, hogyan – különösen a komplexitás és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében, miközben ezzel egy időben biztosítani kell a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos tisztességes versenyt és az optimális beszerzési eredményt.

Általános eljárások

²⁶ Nemzeti túlszabályozásról akkor beszélünk, ha a nemzeti jogszabályok a megfelelő európai uniós szabályok alapján megkövetelt előírásokon felül további szabályokat vagy követelményeket írnak elő.

A jelenlegi irányelvek eszközök és eljárások széles körét kínálják. Mind a 2004/17/EK, mind pedig a 2004/18/EK irányelv szabad választást enged a beszerzőknek a nyílt²⁷ és a meghívásos²⁸ eljárás között. A helyzet egy kicsit más, ha hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárásra²⁹ kerül sor. A közüzemi irányelv fokozott rugalmasságról rendelkezik³⁰, amelynek eredményeként a közüzemi szolgáltatók szabadon választhatják a tárgyalásos eljárást szerződéseik odaítélésére, feltéve, ha közzétettek egy pályázati felhívást. A 2004/18/EK irányelv szerint azonban a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás kizárólag a 30. cikkben felsorolt, meghatározott körülmények között alkalmazható. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokat mindkét irányelv kivételes helyzetekre korlátozza, amelyeket részletesen felsorolnak³¹ és korlátozottan értelmeznek.

A szolgáltatások területén a beszerzők tervpályázatokat³² is alkalmazhatnak. 2004-ben különböző specifikus eljárási lehetőségekkel bővültek az irányelvek, ilyen a versenypárbeszéd³³, a dinamikus beszerzési rendszer³⁴ vagy az elektronikus árverés³⁵. A 2004-ben bevezetett eljárási rugalmasság kiterjed továbbá a beszerzés centralizálásának lehetőségére központi beszerző szervek által vagy rajtuk keresztül történő beszerzés³⁶ vagy keretmegállapodások odaítélése³⁷ révén. Ezenkívül, a pénzügyi válságra tekintettel a Bizottság indokoltan látta, hogy a jelentősebb közberuházási projektek esetében 2009-ben és 2010-ben gyorsított eljárást³⁸ alkalmazzanak.

²⁷ A nyílt eljárásban az ajánlatkérő szervek közzétesznek egy felhívást, amelynek alapján minden érdekelt fél benyújthatja ajánlatát. A minőségi kiválasztási szempontoknak megfelelő ajánlattevők közül az ajánlatkérő szerv kiválasztja azt az ajánlatot, amely a leginkább teljesíti a felhívásban jelzett odaítélési szempontot (legalacsonyabb ár vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat). Ez az eljárás az irányelvek alkalmazása alá eső eljárások majdnem ¾ részét teszi ki.

²⁸ A meghívásos eljárásban minden gazdasági szereplő jelentkezhet a felhívásra kifejezve részvételi szándékát, de csak bizonyos, a felhívásban megjelölt kritériumok alapján kiválasztott jelentkezőket hívnak fel ajánlattételre.

²⁹ A tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő szervek és intézmények az általuk kiválasztott gazdasági szereplőkkel konzultálnak, és közülük eggyel vagy többel tárgyalják meg a szerződés feltételeit. Az ajánlat feltételeinek megtárgyalása a nyílt vagy meghívásos eljárásban nem lehetséges.

³⁰ A közüzemi irányelv által biztosított fokozott rugalmasság annak köszönhető, hogy nemcsak állami szervekre, hanem kereskedelmi vállalatokra is vonatkozik, legyen szó állami vállalkozásokról vagy magánvállalatokról, amelyek különleges vagy kizárólagos jogok alapján működnek. Eljárásainak célja, hogy közelítsenek a kereskedelmi gyakorlathoz, de úgy, hogy megőrizzenek egy minimális átláthatóságot és egyenlő elbánást.

³¹ A 2004/18/EK irányelv 31. cikke, a 2004/17/EK irányelv 40. cikkének (3) bekezdése.

³² A tervpályázat olyan eljárás, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szerv vagy intézmény számára egy olyan tervnek vagy tervrajznak a megszerzését, amelyet pályáztatás után egy bírálóbizottság választott ki például azért, hogy egy városi rekonstrukcióra kijelölt negyed közösségi központjának tervezéséhez szerezzon ötleteket. Tervpályázatot más területeken is alkalmazhatnak, például a különböző szintű szervek közötti kommunikációs hálózat jövőbeni struktúrájának tervezésére.

³³ Ebben az eljárásban, amelyet különösen összetett szerződések tekintetében alkalmaznak, az ajánlatkérő szerv és a részvételre jelentkezők párbeszéd során határozhatják meg a részletes szerződési feltételeket; a 2004/18/EK irányelv 29. cikke (csak a 2004/18/EK irányelvben). A legutóbbi statisztikák szerint azonban a versenypárbeszédet az eljárások kevesebb mint 0,4%-ában alkalmazták.

³⁴ A 2004/18/EK irányelv 33. cikke.

³⁵ A 2004/18/EK irányelv 54. cikke.

³⁶ A 2004/18/EK irányelv 11. cikke.

³⁷ E tekintetben csak a 2004/18/EK irányelv vezetett be új rugalmasságot (lásd a 32. cikket), mivel a közüzemi irányelv már meglévő (és eltérő) rendelkezéseit (14. cikk) kielégítőnek ítélték a közüzemi beszerzések sajátosságai szempontjából.

³⁸ Erről az eljárásról a 2004/18/EK irányelv 38. cikkének (8) bekezdése rendelkezik olyan esetekben, amikor a sürgősség miatt nem lehet alkalmazni a szokásos határidőket. Vö. a 2008. december 19-i IP/08/2040 sajtóközleménnyel.

Meg kell vizsgálni az eljárási lehetőségek megnövekedett kínálatát, hogy a jelenlegi irányelv szerinti eljárások továbbra is a hatékony beszerzés lehető legjobb eszközei maradjanak a köz- és magánszféra közötti partnerségek egyre növekvő fontosságának tekintetében is. Mind az eljárás különböző típusainak megtervezését, mind az irányelvek által az eljárás egyes szakaszaira meghatározott különböző követelményeket³⁹ alaposan át kell vizsgálni annak megállapítására, mennyire hatékonyan biztosítják az optimális beszerzési eredményt a lehető legkisebb adminisztratív teher⁴⁰ mellett.

Kérdések:

15. Úgy gondolja, hogy a jelenlegi irányelvekben előírt eljárások lehetővé teszik az ajánlatkérő szervezeteknek, hogy a lehető legjobb beszerzési eredményt ériék el? Ha nem: Hogyan kell javítani az eljárásokon az adminisztratív terhek enyhítése/az eljárások tranzakciós költségeinek és tartamának csökkentése érdekében, miközben továbbra is garantálják, hogy az ajánlatkérő szervezet a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kapják?
16. Véleménye szerint létezik olyan egyéb eljárástípus, amely nem áll rendelkezésre a jelenlegi irányelvek alapján, de növelhetné a közbeszerzési eljárások költséghatékonyosságát?
17. Ön szerint jelenlegi formájában fenn kell tartani, módosítani kell (ha igen, hogyan) vagy meg kell szüntetni az irányelv által biztosított olyan eljárásokat és eszközöket, amelyek a különleges igényekre irányulnak és a köz- és magánszféra közötti partnerségen keresztül tennék lehetővé a magánszféra részvételét a közberuházásokban (pl. dinamikus beszerzési rendszer, versenypárbeszéd, elektronikus árverések, tervpályázatok)?
18. A 2009-ben és 2010-ben a gyorsított eljárás alkalmazása során szerzett tapasztalatai alapján támogatná annak a lehetőségnek az általánosítását, hogy bizonyos körülmények között rövidítsék le a határidőket? Lehetséges volna ez Ön szerint az ajánlatok minőségének veszélyeztetése nélkül?

Több tárgyalás

Az érdekelt felek gyakran utalnak arra, hogy nagyobb rugalmasságra volna szükség a beszerzési eljárásokban, és az ajánlatkérő szervezet számára lehetővé kellene tenni azt, hogy megtárgyalják a potenciális ajánlattevőkkel a szerződés feltételeit.

A GPA engedélyezi a tárgyalás alkalmazását, feltéve, hogy azt közzéteszik a felhívásban. Nyílhatna ezért egy ilyen lehetőség az EU általános közbeszerzési szabályozásában azzal a feltétellel, hogy betartják a megkülönböztetésmentesség és a tisztességes eljárás elveit. Ez

³⁹ Például a hirdetmények közzétételére vonatkozó szabályok, az ajánlati dokumentáció tartalma, az eljáráshoz kapcsolódó határidők, a kiválasztási feltételek teljesítésének bizonyítása, dokumentáció és kommunikáció az ajánlattevőkkel.

⁴⁰ A korszerű információs és kommunikációs technológiák természetesen minden felet érintően jelentős potenciállal rendelkeznek az eljárások javítása terén, és segítenek a bürokrácia csökkentésében, főként amikor igazolások beszerzéséről és benyújtásáról van szó. A modernizációs vita ezen szempontjával azonban ez a zöld könyv nem foglalkozik, mivel az külön konzultáció tárgyát képezi, az elektronikus közbeszerzés Európai Unió belüli alkalmazásának kiterjesztéséről szóló zöld könyv keretében, SEC(2010) 1214, 2010.10.18.

tényleg nagyobb rugalmasságot adna az ajánlatkérő szervezeteknek abban, hogy olyan beszerzési eredményt kapjanak, amely valóban megfelel az igényeiknek.

Ezt a lehetőséget mélységében kell megvitatni az érintett felekkel, az ajánlatkérő szervezetekkel és a gazdasági szereplőkkel. A nagyobb rugalmasság és a potenciális egyszerűsítés lehetséges előnyeit súlyozottan kell vizsgálni a részrehajlás megnövekedett kockázatával szemben, és még általánosabban, a túlságosan szubjektív döntések kockázatával szemben, amely abból ered, hogy az ajánlatkérő szervezet nagyobb döntési szabadságot élveznek a tárgyalásos eljárásban. Ez a szubjektivitás másrészt még nehezebbé tenné annak bizonyítását, hogy a végül megkötött szerződés nem tartalmaz állami támogatást. Továbbá, az ajánlatkérő szervezeteknek biztosított nagyobb mozgástér csak akkor hoz hasznos eredményt, ha rendelkeznek a szükséges műszaki szakértelemmel, piaci ismeretekkel és készségekkel ahhoz, hogy jó üzletben állapodjanak meg a szállítókkal.

Végül, alaposan fel kell mérni, melyik típusú és méretű szerződés tárgyalásának van értelme. Az érintett felek gyakran azt állítják, hogy a tárgyalás különösen a kisebb szerződések odaítélésekor megfelelő. Másfelől, az is – vagy inkább az – lehet hasznos, ha nagyméretű projekteket pályáztatnak meg, méghozzá a köz- és magánszféra közötti partnerségeken keresztül. Az ilyen projektekre vonatkozó szerződések komplexitását figyelembe véve a tárgyalások lefolytatásához még nagyobb szükség lehet különösen rugalmas eljárásokra és széles körű tárgyalási lehetőségekre, valamint nagyobb műszaki szakértelemre az ajánlatkérő szerv részéről.

Kérdések:

19. Ön támogatná, hogy több tárgyalást engedélyezzenek a közbeszerzési eljárásokban és/vagy általánossá tegyék a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás alkalmazását?
20. Az utóbbi esetében úgy gondolja, hogy ezt a lehetőséget minden szerződéstípusra/minden ajánlatkérő szerv számára engedélyezni kell, vagy csak bizonyos feltételek mellett?
21. Oszítja azt a véleményt, hogy a tárgyalásos eljárás elterjedtebb alkalmazása visszaélési/megkülönböztetési kockázatokkal jár? Az irányelvek tárgyalásos eljárással kapcsolatos biztosítékai mellett szükséges volna további biztosítékok nyújtása az átláthatósággal és megkülönböztetésmentességgel kapcsolatban a magasabb szintű döntési szabadság ellensúlyozására? Ha igen, milyen további biztosítékok legyenek azok?

Kereskedelmi áruk és szolgáltatások

A GPA különleges szabályokat határoz meg „az általában kereskedelmi piacon értékesített vagy értékestésre felkínált és általában nem-kormányzati célokból nem-kormányzati vevők által vásárolt áruk és szolgáltatások” tekintetében. A kereskedelmi árukról és szolgáltatásokról úgy vélik, hogy azok szabványosított formában állnak rendelkezésre a piacon, és így az ilyen áruk és szolgáltatások beszerzését egyszerűsíti az a tény, hogy az árat, a minőséget és a feltételeket a piacokon széles körben elfogadják. Előfordulhat olyan eset, hogy egyszerűsített eljárásokat vezetnek be ilyen áruk és szolgáltatások beszerzésére (például, egyszerűsített eljárások rövidebb határidőkkel).

Kérdés:

22. Ön szerint megfelelő volna egyszerűsített eljárásokat alkalmazni a kereskedelmi áruk és szolgáltatások beszerzésére? Ha igen, melyik egyszerűsítési formát ajánlaná?

Kiválasztás és odaítélés

A jelenlegi irányelvek szerint a nyertes ajánlattevőt két szakaszban kell kiválasztani. A kiválasztási szakaszban az ajánlatkérő szerv felméri a gazdasági szereplők kapacitását és alkalmasságát. Erre a kizárási kritériumok és a gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre és alkalmasságra vonatkozó szempontok alapján kerül sor. Az odaítélési szakaszban az ajánlatkérő szerv megvizsgálja az ajánlatokat és kiválasztja a legjobbat. Erre a javasolt termékek és szolgáltatások minőségére vonatkozó objektív kritériumok alapján kerül sor.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint⁴¹ az ajánlatkérő szervezeteknek szigorúan különbséget kell tenniük a kiválasztási és odaítélési kritériumok között. A szerződés odaítéléséről szóló döntésnek kizárólag az ajánlatban szereplő termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó kritériumokon kell alapulnia. Nem vehető figyelembe az ajánlattevő szerződésteljesítési képessége, úgymint szakmai tapasztalata, személyi állománya és felszerelése.

A GPA különbséget tesz a kiválasztási és szerződés-odaítélési döntés között is. Ez a különbségtétel azonban kevésbé szigorú, mint a fent idézett ítélkezési gyakorlat, mivel a GPA nem tiltja meg kifejezetten azt, hogy az odaítélési szakaszban olyan kritériumokat is figyelembe vegyenek, amelyek nem kapcsolódnak az ajánlatban szereplő árukhoz és szolgáltatásokhoz, és így lehetővé teszi az ajánlattevővel kapcsolatos kritériumok figyelembevételét.

Az ajánlatkérő szervezet néha panaszkodik az adminisztratív terhekkel kapcsolatban, amelyek azért merülnek fel, mert az odaítélési kritériumok megvizsgálása előtt először az összes részvételre jelentkezőre és ajánlattevőre vonatkozóan ellenőrizni kell a kiválasztási kritériumokat. Azt állítják, hogy bizonyos körülmények között segítené a gyorsabb előrehaladást, ha először az odaítélési kritériumokat vizsgálhatnák meg, hisz így a kiválasztási kritériumokat csak a nyertes ajánlattevővel kapcsolatban kellene ellenőrizni.

E tekintetben indokolt lehetne, hogy újragondolják a kiválasztási és odaítélési kritériumok vizsgálatának szervezését és sorrendjét az eljárási keretben. Ebbe az irányba mutat a legutóbbi bírósági ítélkezési gyakorlat, amely megállapítja, hogy a közbeszerzési irányelvek „elméletben nem zárják ki, hogy az ajánlattevők alkalmasságának vizsgálata és a szerződés odaítélése egyidejűleg történjen”, feltéve, hogy „az eljárás e két szakasza elkülönül egymástól, és különböző szabályok vonatkoznak rájuk”.⁴² Ez azt sugallja, hogy nem az eljárási lépések sorrendje számít, hanem az elvi szétválasztás a kiválasztási és odaítélési kritériumok között.

⁴¹ Lásd a 31/87. sz., Beentjes ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet 15–19. pontját, a C-532/06. sz., Lianakis ügyben 2008. január 24-én hozott ítélet 30. pontját és a C-199/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. november 12-én hozott ítélet 51–55. pontját.

⁴² Lásd a Lianakis ügyben hozott ítélet 27. pontját és a Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 51. pontját.

Az ilyen lehetőség megfelelőségét azonban alaposan meg kellene vizsgálni. Az adminisztratív terhek valódi csökkentése csak egyedi feltételek mellett képzelhető el. A kiválasztási kritériumok odaítélési kritériumok utáni vizsgálatának csak akkor van értelme, ha az odaítélési kritériumokat minden ajánlattevő esetében gyorsan és egyszerűen lehet értékelni. Ez különösen az olyan szerződés-odaítélésekre igaz, amelyek standard áruk legalacsonyabb áron való beszerzésére vonatkoznak. Továbbá, ezt a megközelítést nehéz lenne megvalósítani egy meghívásos vagy tárgyalásos eljárásban, ahol a részvételre vagy tárgyalásra meghívott jelentkezőket általában a minőségi kiválasztás kritériumai alapján választják ki, illetve ha minősítési rendszereket alkalmaznak.

Egyes érdekelt felek ennél messzebb mutató javaslatokat tesznek, amelyek felvetik az elvi különbségtételt a kiválasztási és odaítélési kritériumok között. Azt állítják, hogy az ajánlattevővel kapcsolatos kritériumok, úgymint tapasztalat és képesítés, odaítélési kritériumként való figyelembevétele hozzájárulhatna a beszerzési eredmény javításához.

Tudatában kell azonban lennünk annak, hogy egy ilyen lehetőség megteremtése jelentős változást eredményez a közbeszerzési irányelvek által előírt eljárási rendszerben. A kiválasztási és odaítélési kritériumok szétválasztása garantálja a pártatlanságot és az objektivitást az ajánlatok összehasonlításában. Ha lehetővé teszik az ajánlattevővel kapcsolatos kritériumok, úgymint a tapasztalat és a képesítés, szerződés-odaítélési kritériumként történő alkalmazását, az alááshatja a figyelembe veendő tényezők összehasonlíthatóságát, és végül megsértheti az egyenlő bánásmód elvét. Az ajánlattevővel kapcsolatos kritériumok fokozott figyelembevétele így esetleg versenytorzuláshoz is vezethet. Ezért az ilyen irányú javaslatokat csak korlátozott körülmények között kell, ha egyáltalán, előírni, pl. egyedi szerződéstípusokra, ahol különösen lényeges a rendelkezésre álló személyi állomány képesítése és önéletrajza.

Mindenesetre, rendkívül alaposan meg kell fontolni minden változást, amely a kiválasztási és az odaítélési kritériumok szétválasztásának elvével kapcsolatos. Szükséges lehet további biztosítékok beépítése is az eljárások pártatlanságának és objektivitásának garantálására.

Kérdések:

23. Ön támogatna egy rugalmasabb megközelítést a kiválasztási és odaítélési kritériumok vizsgálatának a beszerzési eljárás keretében való szervezése és sorrendje tekintetében? Ha igen, úgy gondolja, hogy lehetővé kellene tenni az odaítélési kritériumok vizsgálatát a kiválasztási kritériumok vizsgálata előtt?
24. Véleménye szerint kivételes esetekben indokolt lenne engedélyezni az ajánlatkérő szerveknek, hogy figyelembe vegyék a magára az ajánlattevőre vonatkozó kritériumokat az odaítélési szakaszban? Ha igen, mely esetekben, és megítélése szerint milyen további biztosítékokra volna szükség az odaítélési döntés pártatlanságának és objektivitásának garantálására egy ilyen rendszerben?

A korábbi teljesítmény figyelembevétele

Az érdekelt felek azt is állítják, hogy a jelenlegi irányelvek nem biztosítanak megfelelő eszközöket az olyan korábbi tapasztalatok figyelembevételére, amelyekkel az ajánlatkérő szerv rendelkezhet az ajánlattevő teljesítményével kapcsolatban. Igaz, hogy az ilyen tapasztalat figyelembevétele hasznos mutató lehet az ajánlattevő minősége és jövőbeni munkája tekintetében. Ez a lehetőség azonban magában hordozná az ajánlattevők közötti

megkülönböztetés nyilvánvaló kockázatát. Ezért megfelelő biztosítékok bevezetésére van szükség az ajánlattevőkkel való egyenlő bánásmód, az átláthatóság és a pártatlan eljárás biztosítása érdekében.

Kérdés:

25. Úgy gondolja, hogy az irányelvnek kifejezetten lehetővé kellene tennie, hogy figyelembe vegyék az egy vagy több ajánlattevővel kapcsolatos korábbi tapasztalatokat? Ha igen, milyen biztosítékokra volna szükség a megkülönböztetés elkerülésére?

Egyedi eszközök a közüzemek számára

A közüzemi irányelv eljárási eszközei több pontban is lényegesen eltérnek a 2004/18/EK irányelv eszközeitől. Az egyik jellemző szempont az, hogy az ajánlatkérők számára nagyobb eljárási rugalmasságot biztosítanak. A pályázati felhívással induló tárgyalásos eljárás fent említett szabad választása mellett a közüzemek üzemeltetőinek két egyedi eszköz is rendelkezésére áll a beszerzés megszervezésére, mégpedig: a minősítési rendszerek⁴³ és az időszakos előzetes tájékoztató hirdetmények⁴⁴.

A jelenlegi közüzemi irányelv feltételei szerint a minősítési rendszer meglétéről szóló hirdetményt a versenyfelhívás eszközeként lehet használni olyan építési beruházásra, árubeszerzésre, illetve szolgáltatásnyújtásra irányuló beszerzések tekintetében, amelyek beszerzésére a minősítési rendszer időtartama alatt kerül sor, tekintet nélkül az erre a célra alkalmazott egyedi közbeszerzési eljárások számára. Ha a minősítési rendszer meglétéről szóló hirdetmény a pályázati felhívás kiválasztott eszköze, az érintett egyedi szerződés(ek)e)t csak meghívásos vagy tárgyalásos eljárásban lehet odaítélni, amely során a résztvevőket azok közül – és csak azok közül – választják ki, akik már megszerezték az érintett rendszerre vonatkozó szabályok szerinti minősítést. A minősítési rendszerek hasznos eszközök lehetnek az olyan műszakilag igényes építési beruházásra, árubeszerzésre, illetve szolgáltatásnyújtásra vonatkozó beszerzéssel kapcsolatban⁴⁵, amelyben a gazdasági szereplők olyan hosszadalmas eljárás során szerzik meg a minősítést⁴⁶, hogy minden érdekelt számára előnyösebb ugyanannak a minősítési rendszernek az alkalmazása számos egyedi beszerzési eljárás tekintetében, mint a minősítési eljárás megismétlése minden egyes beszerzési eljárásra.

Az időszakos előzetes tájékoztató hirdetmények a pályázati felhívás eszközeként alkalmazhatók bármilyen típusú építési beruházásra, árubeszerzésre, illetve szolgáltatásnyújtásra irányuló beszerzések tekintetében, amelyeket tizenkét hónapos időtartam alatt kell beszerezni, tekintet nélkül az erre a célra használt egyes beszerzési eljárások számára. Ha a pályázati felhívás eszközeként az időszakos előzetes tájékoztató hirdetmény szolgál, az egyes érintett szerződés(ek) nem ítéltető(k) oda nyílt eljárással, csak meghívásos vagy tárgyalásos eljárással, amelyben a résztvevőket azok közül – és csak azok közül – választják ki, akik bejelentették részvételi szándékukat az időszakos előzetes tájékoztató hirdetményre válaszul. Az időszakos előzetes tájékoztató hirdetményeket gyakran alkalmazzák a pályázati felhívás eszközeként hasonló, egységes áruk, szolgáltatások vagy

⁴³ Lásd különösen az 53. cikket.

⁴⁴ Vö. a 42. cikk (3) bekezdésével.

⁴⁵ Pl. vasúti gördülő állomány, nagynyomású gázvezetékek stb.

⁴⁶ Bizonyos esetekben hat hónapnál hosszabb.

építési beruházások ismétlődő beszerzése tekintetében, és ezért megkönnyítik a közüzemek üzemeltetőinek mindennapi tevékenységét.

Kérdés:

26. Úgy véli, hogy külön szabályokra van szükség a közüzemek üzemeltetőinek beszerzéseikhez? A közüzemek üzemeltetőire és a közvállalkozásokra vonatkozó különböző szabályok megfelelően elismerik a közüzemi beszerzés egyedi jellegét?

2.2. Egyedi eszközök a kis ajánlatkérő szervek számára

Különösen a kis ajánlatkérő szervek panaszkodnak gyakran arról, hogy az eljárási szabályok és biztosítékok teljes rendszerének alkalmazása aránytalan mennyiségű időt és erőfeszítést igényel a viszonylag kis szerződéseik odaítélésénél. Az irányelvek szerinti értékhatárok alá eső kis szerződésekkel kapcsolatban azt a jogi bizonytalanságot is kifogásolják, amely az elsődleges jogból eredő követelmények be- vagy be nem tartásának szükségességével kapcsolatos. A két aggodalom a következők szerint kezelhető:

Egyszerűbb eljárási keret a helyi és regionális ajánlatkérő szervek számára az irányelvek szerinti értékhatárok feletti szerződések odaítélésére

Indokolt lehetne – az átláthatóság szükségességének veszélyeztetése nélkül – egyszerűbb eljárási keretet előírni a helyi és regionális ajánlatkérő szervek számára, hogy teljes körben élhessenek azzal a rugalmassággal, amelyet a GPA a központi szint alatti hatóságoknak és közüzemi üzemeltetőknek biztosít. A jelenlegi irányelvek csak a közüzemek üzemeltetőinek biztosítják ezt a rugalmasságot, a helyi és regionális ajánlatkérő szerveknek azonban nem. Ez a differenciált rendszer nagyobb szabadságot adna a helyi hatóságoknak beszerzéseik területén, és pontosan azokon a területeken csökkentené az adminisztratív terheket, ahol azok aránytalanok lehetnek. Másfelől, az eljárási követelmények különböző szintjeinek létrehozása hozzájárulhat az általános jogi keret komplexitásához, és bonyolult lehet az átültetése és a gyakorlatban való alkalmazása, különösen amikor állami támogatási szabályokat⁴⁷ kell alkalmazni.

Egy ilyen egyszerűbb eljárási keret egyik elemét a kevésbé szigorú közzétételi követelmények jelenthetik. A GPA szerint egy központi szint alatti ajánlatkérő szerv úgy is odaítélhet egy szerződést, hogy nem tesz közzé egyedi felhívást, amennyiben kinyilatkoztatta szándékát és időszakos előzetes tájékoztató hirdetményben vagy a minősítési rendszer meglétéről szóló hirdetményben közzétette a specifikus információkat⁴⁸. Ez a lehetőség lényegesen csökkentheti az ajánlatkérő szervek adminisztrációs terheit. Ennek hátránya az lehet, hogy csökken a gazdasági szereplők hozzáférése a szerződésekhez, és így csökken a verseny az egyes szerződésekért.

Egy másik lehetőség a hirdetmény előzetes közzétételével induló tárgyalásos eljárás általános használatának engedélyezése volna. A tárgyalások általános engedélyezésének lehetőségéről korábban (2.1. szakasz) már volt szó. E lehetőség helyénvalóságát, különösen a helyi és regionális ajánlatkérő szervek esetében, alaposan elemezni kell. Jó megoldás lehet kiigazítani

⁴⁷ Az állami támogatási szabályok az ajánlatkérő szerv nagysága helyett inkább a nyújtott kompenzációra helyezik a hangsúlyt. Az egyszerűbb eljárási keretre irányuló esetleges módosítások nem sérthetik az állami támogatásra vonatkozó szabályok alkalmazását.

⁴⁸ Ezeknek az eszközöknek a részletes magyarázatát a 2.1. szakasz tartalmazza.

a szerződést, hogy figyelembe vegye az ilyen hatóságok egyedi aggodalmait és szükségleteit. Másfelől, nem biztos, hogy a kis ajánlatkérő szervek mindig rendelkeznek vásárlóerővel és műszaki szaktudással ahhoz, hogy egyenlő alapokon folytassanak tárgyalásokat az ajánlattevőkkel.

Kérdések:

27. Úgy gondolja, hogy a teljes közbeszerzési rendszer alkalmas, vagy ellenkezőleg, alkalmatlan a kis ajánlatkérő szervek igényeinek kielégítésére? Kérjük, indokolja választát.
28. Ha igen, támogatna egy egyszerűsített beszerzési rendszert a helyi és regionális szervek viszonylag kis szerződéseinek odaítélésére? Ön szerint mik lennének a jellemzői ennek az egyszerűsített rendszernek?

Nagyobb jogbiztonság az irányelvek szerinti értékhatárok alatti szerződések odaítélésénél

Számos, a kis helyi és regionális ajánlatkérő szervek által odaítélt szerződés értéke az irányelvek szerinti értékhatárok alatt marad. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban az ilyen szerződések odaítélésének tiszteletben kell tartania az európai uniós jog alapelveit, azaz a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság alapelveit, amennyiben határokon átnyúló érdekeket képviselnek. A Bizottság a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő követelményekre vonatkozó véleményét *a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló értelmező közleményben*⁴⁹ fogalmazta meg.

Több ajánlatkérő szerv azonban azt állítja, hogy az e közleményben adott értelmezés nem mindig kielégítő a gyakorlatban, különösen, ha azt kell eldönteni van-e szó határokon átnyúló érdekről vagy sem. Az életet megnehezíti, különösen a kisebb ajánlatkérő szervek számára, az a bizonytalanság, hogy az alapelvek előírásait tiszteletben kell-e tartani az egyes esetekben. E kérdés fontossága azokból a tagállami intézkedésekből is nyilvánvaló, amelyeket a pénzügyi válság összefüggésében e tekintetben hoztak.

Még ha az értékhatárok alatti szerződések minden valószínűség szerint nem is tartoznak a jövőbeni jogalkotási javaslat hatálya alá, további útmutatást lehetne mérlegelni, hogy egyes esetekben segítsék az ajánlatkérő szerveket egy bizonyos határokon átnyúló érdek létezésének felmérésében.

Kérdés:

29. Úgy gondolja, hogy a Bizottság értelmező közleményében elmagyarázott bírósági ítélkezési gyakorlat kielégítő jogbiztonságot nyújt az irányelvek szerinti értékhatárok alatti szerződések odaítélésére? Vagy úgy véli, hogy további útmutatásra, például a határokon átnyúló lehetséges érdekek jelzéseire, vagy más európai uniós kezdeményezésre lehet szükség? Mely pontokon véli ezt lényegesnek vagy szükségesnek?

⁴⁹ A Bizottság 2006. augusztus 1-jei értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (HL C 179., 2006.8.1., 2. o.). Vö. a T-258/06. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2010. május 20-án hozott elsőfokú bírósági ítélettel is.

2.3. Az állami szervek közötti együttműködés

Az elmúlt évtizedek vitáinak másik kérdése az, hogy a közbeszerzési szabályokat kell-e és milyen mértékben kell alkalmazni az állami szervek közötti szerződésekre.

A tisztességes és nyílt verseny elve megakadályozza, hogy az állami szervek között létrejött szerződéseket automatikusan kizárják az EU közbeszerzési irányelveinek alkalmazási köréből. Azonban igaz, hogy e szabályok alkalmazása nem megfelelő az állami szervek közötti együttműködés bizonyos formáira, és ezért az Európai Bíróság ezeket nem tekinti közbeszerzésnek.

Lényegében választóvonalat kell húzni egyfelől az ajánlatkérő szervek önszervezési jogából adódó feladataik ellátásához szükséges megállapodások és másfelől a beszerzési tevékenységek között, amelyeknek javára szolgál a gazdasági szereplők közötti nyílt verseny. A Bíróság különbséget tesz az EU közbeszerzési irányelveinek hatálya alá nem tartozó, állami szervek közötti együttműködés két forgatókönyve között:

Házon belüli: Egy köztulajdonban lévő intézménynek ítélt szerződések nem tekinthetők közbeszerzésnek, ha az intézményt az ajánlatkérő szervek saját részlegeikkel azonos módon irányítják, és ha az intézmény tevékenységeinek jelentős részét az ajánlatkérő szervekkel végzi⁵⁰. Több ajánlatkérő szerv is használhat egyetlen, közösen irányított házon belüli intézményt (függőleges/intézményesített együttműködés). Azonban a Bíróságnak ez az ítélezési gyakorlata számos kérdést nyitva hagy, úgymint mit értünk pontosan „használt irányítás” alatt: a szerződés odaítélését az ellenőrzött intézménytől az anyaintézmény(ek)nek vagy egy házon belüli testvérintézménynek (azaz ugyanazon anyaintézmény által irányított intézménynek).

„Vízszintes együttműködés”: Egy közelmúltban hozott ítéletében⁵¹ a Bíróság úgy találta, hogy a közösen irányított házon belüli intézmények alkalmazása nem az egyetlen módja az állami szervek közötti együttműködésnek, és az ilyen együttműködés megmaradhat tisztán szerződéses szinten (vízszintes/nem intézményesített együttműködés). Ez a fajta rendszer nem tartozik az EU közbeszerzési szabályainak hatálya alá abban az esetben, ha kizárólag állami szervek végeznek el közösen közfeladatot saját forrásaik felhasználásával, közös cél érdekében, és közös jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, ami túlmegy „a díjazás ellenében végzett feladaton” a közérdeket szolgáló célkitűzések elérése érdekében.

Az együttműködés e két formája mellett meg kell említeni még egy további esetet, ami nem a különböző ajánlatkérő szervek közötti szigorúan vett „együttműködést” érinti, hanem inkább a közfeladatra vonatkozó hatáskör egyik hatóságtól a másikhoz történő átadására vonatkozik. A hatáskörök ilyen átadása kívül marad az EU közbeszerzési irányelveinek hatályán, ha a feladatokkal kapcsolatos felelősséget teljes egészében átadják (szemben azzal, hogy a feladat aktuális végrehajtását egyszerűen rábízják egy másik hatóságra).

A Bíróság alakuló ítélezési gyakorlatából igen összetett kép rajzolódott ki az állami szervek közötti együttműködés lehetséges kivételeire vonatkozóan, és a tapasztalat azt mutatja, hogy az ajánlatkérő szervek számára nem mindig világos, hogy vajon együttműködéseik a közbeszerzésre vonatkozó európai uniós jog hatálya alá esnek-e, és ha igen, milyen feltételek

⁵⁰ Lásd pl. a C-107/98. sz., Teckal ügyet, a C-324/07. sz., Coditel ügyet és a C-573/07. sz., Sea ügyet.

⁵¹ A C-480/06. sz., Bizottság kontra Németország ügy.

mellett. A gyors tisztázás igényére válaszul a Bizottság szolgálatai útmutatást fognak adni az ítélezési jog értelmezéséhez egy 2011-ben megjelenő szolgálati munkadokumentumban.

A fő kérdés azonban az, hogy azok a jogszabályok, amelyek az együttműködés azon formáira adnak világos magyarázatot, amelyek kívül esnek az EU közbeszerzési irányelveinek alkalmazási körén, vajon kezelik-e ezt a kérdést, és ha igen, hogyan.

Hasznos volna feltárni azt, hogy van-e helye egy olyan koncepciónak, amely közös kritériumokat tartalmaz az állami szervek közötti, mentesség alá eső együttműködésekre. Egy ilyen koncepciót úgy kell kialakítani, hogy világosan különbséget tegyen egyfelől a kizárólag a közérdek által vezérelt (azaz a közbeszerzési szabályok hatályaán kívül eső) közfeladatok ajánlatkérő szervek általi (közös) teljesítésének modern szervezési formái, másfelől az áruk és szolgáltatások tisztán (kereskedelmi) piaci értékesítésének és beszerzésének (azaz a közbeszerzési szabályok alá tartozó) megfontolásai között. Alapos elemzést kell végezni arról, miként valósítható meg ez a különbségtétel a gyakorlatban, figyelembe véve azt is, ami a Bíróság legutóbbi ítéleteiben szerepel. Ebben az összefüggésben az alábbi szempontok különösen fontosak.

Először is, a Bíróság ítélezési gyakorlatából⁵² világos, hogy az állami szervek közötti együttműködésnek, amely mentesül az EU közbeszerzési szabályainak alkalmazása alól, tisztán az állami szférán belül kell maradnia. A magántőke részvétele az együttműködő intézmények egyikében ezért megakadályozná az együttműködés mentesítését a közbeszerzési szabályok alól.

Egy másik fontosnak tűnő elem a szóban forgó intézmények „korlátozott piaci orientációjának” kritériuma, amelyet a Bíróság a közelmúltban alakított ki⁵³. Ha az érintett intézmények piacorientáltak, akkor aktívak a piacon, közvetlen versenyben vannak a magánszektor gazdasági szereplőivel, azonos vagy hasonló kereskedelmi célkitűzésekkel rendelkeznek, és ugyanazokat az eszközöket alkalmazzák. A közbeszerzési szabályok alól mentesülő és a közfeladatra irányuló együttműködésben elvben ilyen intézmények nem vehetnek részt. Házon belüli, piacorientált szolgáltatók szintén okot adhatnak versennyel és állami támogatásokkal kapcsolatos aggályokra.

Végül, érinteni kell az együttműködő intézmények közötti kapcsolat típusát. Az intézményesített együttműködésben a házon belüli (közös) ellenőrzés jelenléte az, ami akár egy olyan megállapodás hatálya alóli mentesítéséhez is vezethet, amely egyébként a beszerzési rendszerbe tartozna. Az ilyen ellenőrzés hiányában és annak érdekében, hogy megkülönböztessék a nem intézményesített együttműködést egy szokásos közbeszerzési szerződéstől, fontosnak tűnik, hogy az előbbi magában foglal közös jogokat és kötelezettségeket, amelyek túlmennek „a díjazás ellenében végzett feladaton” és hogy az együttműködés fő célja nem kereskedelmi természetű.

Kérdések:

⁵² A C-26/03. sz., Stadt Halle ügy.

⁵³ A C-573/07. sz., SEA ügy 73. pontja. Ugyanebbe az irányba mutatnak a C-480/06. sz. ügyben hozott ítélet követelményei, amelyek szerint az együttműködés végrehajtását kizárólag a közérdek szolgálatán alapuló megfontolások és követelmények határozzák meg, és biztosítani kell az érdekelték közötti egyenlő bánásmód elvét.

- | | |
|-----|---|
| 30. | A fentiek fényében hasznosnak véli, hogy uniós szinten olyan jogszabályokat hozzanak létre, amelyek az állami szervek közötti együttműködés hatályára és kritériumaira vonatkoznak? |
| 31. | Egyetértene azzal, hogy ki kellene alakítani egy koncepciót az állami szervek közötti együttműködés mentesített formáinak közös kritériumairól? Az Ön véleménye szerint mik volnának egy ilyen koncepció fontos elemei? |
| 32. | Vagy szívesebben látna külön szabályokat az együttműködés különböző formáira a Bíróság ítélkezési gyakorlatát követve (pl. házon belüli vagy vízszintes együttműködés)? Ha igen, kérjük, magyarázza el, miért, és mik legyenek a szabályok. |
| 33. | Az európai uniós szabályoknak a hatáskörök átadására is vonatkozniuk kell? Kérjük, magyarázza el az okokat. |

2.4. Megfelelő eszközök a kereslet összevonására / Közös beszerzés

Az egyik olyan kérdés, amelyben az érintettek gyakran az európai uniós szintű eszközök elégtelenségét látják, a kereslet összevonása / a közbeszerzés összehangolása az ajánlatkérő szervek között.

Azok, akik a kereslet összevonása mellett állnak, kiemelik annak jelentős pozitív hatásait a szállítókra és az ajánlatkérő szervekre, amelyek a következők: méretgazdaságosság, alacsonyabb termelési költségek a vállalkozások és az európai adófizetők előnyére, megnövekedett vásárlóerő az állami szervek részéről és annak lehetősége, hogy szakismereteiket és szaktudásukat összegyűjtsék és megosszák a beszerzéssel kapcsolatos költségeket és kockázatokat. A költségek és kockázatok megosztása lehetővé tenné új, innovatív termékek és szolgáltatások stratégiai beszerzését is, ami ösztönözné az új termékek és piacok fejlődését⁵⁴.

Különösen a különböző tagállamok ajánlatkérő szervei közötti, határokon átnyúló együttműködés járulhatna hozzá a beszerzési piacok további integrációjához, ösztönözve az európai piacok nemzeti határok általi széttagoztságának megszüntetését és ezáltal létrehozva egy életképes, nemzetközileg versenyképes európai ipari bázist.

A jelenlegi irányelvek már számos eszközt biztosítanak a kereslet összevonására, beleértve a központi beszerző szerveket⁵⁵. Vannak más eszközök is, amelyeket nem kifejezetten a kereslet összevonására alakítottak ki, de amelyek erre a célra is használhatók, úgymint az olyan keretszerződések megkötésének lehetősége, amelyben több ajánlatkérő szerv is részt vehet. Természetesen az ajánlatkérő szervek összehangolhatják beszerzési tevékenységeiket úgy is, hogy egyszerűen megosztják tapasztalataikat, vagy koordinálják a beszerzési eljárás bizonyos szakaszait.

Meg kell azonban vitatni azt a visszatérő igényt, amely szerint specifikusabb európai uniós szintű eszközökre, különösen határokon átnyúló közös beszerzésre van szükség a kereslet

⁵⁴ Ezért szólít fel a közös beszerzésre vonatkozó uniós kezdeményezésre az „Innovatív Unió” kiemelt kezdeményezés – SEC(2010) 1161 –, amely az Európa 2020 stratégia részeként új lendületet kíván adni az európai innovatív és kutatási politikáknak.

⁵⁵ Vö. a 2004/18/EK rendelet 1. cikkének (10) bekezdésével.

összevonására. Az ilyen eszközöknek és mechanizmusoknak megfelelő egyensúlyt kell teremteniük a kereslet erősebb összevonásának a stratégiai szektorokban való megengedése és a beszerzési piacok versenyét érő (különösen a kkv-at érintő) korlátozás elkerülése között, pl. a szerződések tételekre osztásával.

A határokon átnyúló, közös közbeszerzés tekintetében további jogi kérdések merülhetnek fel, úgymint: annak meghatározása, hogy mely nemzeti jogszabályokat kell alkalmazni a közbeszerzési eljárásra és a szerződésre, az ajánlatkérő szervek képessége arra, hogy sajátjuktól különböző nemzeti jogszabályokat alkalmazzanak, az illetékes intézmény és a beszerzési döntések felülvizsgálatára vonatkozó alkalmazható szabályok meghatározása stb.

Kérdések:

34. Ön általában támogatja a kereslet erősebb összevonását/a közösen végzett beszerzés mértékének fokozását? Véleménye szerint mik az előnyök és/vagy hátrányok?
35. Ön szerint vannak akadályai a kereslet összevonásnak/a közös beszerzésnek? Úgy gondolja, hogy azok az eszközök, amelyeket ezek az irányelvek a kereslet összevonására biztosítanak (központi beszerző szervek, keretszerződések) jól működnek és kielégítőek? Ha nem, hogyan kellene módosítani ezeket az eszközöket? Ön szerint milyen más eszközökre vagy rendelkezésre volna szükség?
36. Úgy gondolja, hogy a kereslet erősebb összevonása/a közös beszerzés bizonyos kockázatokat rejt a verseny korlátozása és a kkv-k közbeszerzési szerződésekhez való hozzájutásának akadályozása tekintetében? Ha igen, hogyan lehetne csökkenteni a lehetséges kockázatokat?
37. Úgy gondolja, hogy a közös közbeszerzés egyes specifikus termékterületekhez jobban illeszkedne, mint másokhoz? Ha igen, kérjük, jelöljön meg néhány ilyen területet és indokolja meg választát.
38. Lát konkrét problémákat a határokon átnyúló közös beszerzéssel kapcsolatban (pl. az alkalmazandó jogszabályok és a felülvizsgálati eljárások tekintetében)? Mit gondol, országának nemzeti jogszabályai lehetővé tennék, hogy egy ajánlatkérő szervet egy másik tagállam felülvizsgálati eljárása alá vessenek?

2.5. A szerződés teljesítésére vonatkozó megfontolások

Attól eltekintve, hogy megkövetelik a szerződésteljesítési záradékok előzetes átláthatóságát (feltüntetésük a felhívásban vagy a dokumentációban), a jelenlegi irányelvek nem szabályozzák a szerződés teljesítését. A szerződésteljesítési szakaszban felmerülő bizonyos problémák azonban súlyos következményekkel járhatnak az ajánlattevők közötti megkülönböztetésmentesség és a közbeszerzés általános megbízhatósága tekintetében. Felmerül a kérdés, hogy az európai uniós szabályoknak rendelkezniük kell-e különleges szabályozó eszközökről, amelyek lehetővé teszik e problémák hatékonyabb kezelését.

Lényeges módosítások

Különösen összetett problémát jelentenek azok a későbbi fejlemények, amelyek hatással vannak a szerződésre vagy annak teljesítésére.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy közbeszerzési szerződés rendelkezéseinek a szerződés érvényességi ideje alatti módosítása új szerződés-odaítélési eljárást igényel, ha a rendelkezések jellegükben jelentősen eltérnek az eredeti szerződéstől⁵⁶.

A Bíróság már megadott néhány mutatót arra, mikor tekinthetők lényegesnek a módosítások. Ez a helyzet olyan feltételek bevezetésekor, amelyek megengedték volna más ajánlattevők részvételét vagy sikerét, ha lényegesen kiterjesztik a szerződés hatályát vagy ha megváltoztatják a szerződés gazdasági egyensúlyát.⁵⁷ Az ajánlatkérő szervek azonban jelezték, hogy bizonyos módosítások esetén az ítélkezési gyakorlat nem tűnik kielégítően világosnak annak megállapításához, hogy van-e szükség új pályázati eljárásra.

A jelenlegi konzultáció célja annak megállapítása, hogy szükség van-e európai uniós szintű jogi pontosításra az olyan feltételek kialakításához, amelyek szerint a szerződés módosítása új pályázati eljárást igényel. Ez a pontosítás megoldást jelentene az ilyen jellegű módosítások lehetséges következményeire (pl. egyszerűbb beszerzési eljárásról rendelkeznek a módosított szerződés megpályáztatására)⁵⁸.

Kérdések:

39. A közbeszerzési irányelveknek szabályozniuk kell a szerződés érvényességi ideje alatt bekövetkező lényeges szerződésmódosításokat? Ha igen, milyen pontosítást ajánlana?
40. Ha egy vagy több lényeges feltétel módosítását követően egy új versenyeljárást kell szervezni, indokolt volna egy rugalmasabb eljárás alkalmazása? Milyen eljárás lehetne ez?

A vállalkozóra és a szerződések megszüntetésére vonatkozó módosítások

Összetett kérdések merülnek fel a kiválasztott vállalkozót érintő módosításokból is. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint új szerződéses partnerrel helyettesíteni azt, akinek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést, lényeges módosításnak számít, és ezért új odaítélési eljárást kíván kivéve, ha a helyettesítésről az eredeti szerződés feltételei rendelkeztek, például az alvállalkozókra vonatkozó rendelkezés beillesztésével. Ez azonban nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a szerződést belső átszervezés részeként az ugyanahhoz a csoporthoz tartozó másik vállalkozónak adják át.⁵⁹ Másfelől, kivételes helyzetekben az alvállalkozó cseréje lényeges szerződésmódosításnak tekinthető még akkor is, ha a szerződéses feltételek rendelkeznek a változtatás lehetőségéről.⁶⁰

Az érdekelt felek tapasztalataiból az is kiderül, hogy nemcsak a vállalkozó másik jogi személlyel való helyettesítése, hanem státuszának megváltoztatása is lényeges hatással lehet a

⁵⁶ Lásd a C-337/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. október 5-én hozott ítélet 44. és 46. pontját, a C-454/06. sz., presstext Nachrichtenagentur ügyben 2008. június 19-én hozott ítélet 34–37. pontját és a C-91/08. sz., Wall AG ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet 37. pontját.

⁵⁷ Lásd a presstext Nachrichtenagentur ügyben hozott ítélet 35–37. pontját.

⁵⁸ A 2004/18/EK irányelv 31. cikkének (4) bekezdése már most is megoldást ad néhány különleges változásra, mivel bizonyos körülmények között lehetővé teszi hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását kiegészítő építési munkák vagy szolgáltatások teljesítésére.

⁵⁹ A presstext Nachrichtenagentur ügyben hozott ítélet 40. pontja.

⁶⁰ Lásd a Wall AG ügyben hozott ítélet 39. pontját.

szerződéses egyensúlyra vagy a megbízható teljesítésre (pl. a szerződésteljesítési képességre ható incidensek, úgymint csőd, a kulcsszakértők elhagyják a céget stb.).

Megbeszéléseket kell folytatni annak kiderítésére, van-e szükség európai uniós szintű eszközökre ahhoz, hogy segítsék az ajánlatkérő szerveket e helyzetek megfelelő kezelésében, pl. szerződésmegszüntetési jog biztosítása az ajánlatkérő szervezeteknek a vállalkozóra vonatkozó lényeges módosítások esetében és/vagy egy új egyszerűsített eljárás a korábbi vállalkozó helyettesítésére ilyen esetekben⁶¹.

Az ajánlatkérő szervek kifejezett lehetősége a szerződés megszüntetésére akkor is szükséges lehet, amikor a Bíróság kimondja, hogy egy bizonyos szerződést az EU közbeszerzési szabályainak megsértésével ítélték oda. Bár a tagállamok kötelesek megszüntetni azokat a szerződéseket, amelyeket az európai uniós szabályok megsértésével ítélték oda⁶², bizonyos nemzeti jogszabályok nem biztosítanak jogot az ilyen szerződések megszüntetésére, ami megnehezíti – ha de facto el nem lehetetleníti –, hogy az ajánlatkérő szervek meghozzák a megfelelő intézkedéseket a Bíróság jogsértési esetekben hozott ítéleteinek betartására.

Kérdések:

41. Úgy gondolja, hogy a szerződésteljesítés összefüggésében történő változásokra vonatkozó szabályok hozzáadott értéket képviselnek? Ha igen, mi lenne az európai uniós szintű szabályok által biztosított hozzáadott érték? Az európai uniós szabályoknak rendelkezniük kell arról, hogy az ajánlatkérő szervezeteknek bizonyos körülmények között kifejezett kötelezettsége vagy joga van a szállító megváltoztatására/ a szerződés megszüntetésére? Ha igen, milyen körülmények között? Az EU-nak külön eljárásokat kell kialakítania arra, hogyan kell/lehet kiválasztani az új szállítót?
42. Egyetért azzal, hogy az EU közbeszerzési irányelveinek meg kell követelnie a tagállamoktól, hogy nemzeti jogszabályaikban biztosítsák a jogot olyan szerződések megszüntetésére, amelyeket a közbeszerzési jog megszegésével ítélték oda?

Általánosabban, a szerződések teljesítésére vonatkozó nemzeti szabályozás sok tagállamban meglehetősen részletes, és forrása lehet adminisztrációs terheknek (pl. a teljesítési garanciákra, a szállítási feltételekre, késedelmekre, a módosítások árképzésére vonatkozó szabályok stb.). Az erre a területre vonatkozó nemzeti szabályok száma csökkenthető lenne bizonyos szempontokra vonatkozó, európai uniós szintű közös előírások bevezetésével.

Kérdés:

43. Úgy gondolja, hogy a szerződésteljesítés bizonyos szempontjait – és melyeket – európai uniós szinten kellene szabályozni? Kérjük, fejtse ki.

Alvállalkozás

⁶¹ Egy ilyen eljárás köztes megoldásokat is eredményezhet, úgymint a második legjobb eredeti ajánlattevő megbízása, vagy a verseny újbóli megnyitása azok között az ajánlattevők között, akik részt vettek az eredeti eljárásban feltéve, hogy az előző eljárásra nem túl régen került sor.

⁶² Lásd a C-503/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyet.

A meglévő jogszabályok csak nagyon korlátozott szabályozást tartalmaznak az alvállalkozásról. A 2004/18/EK irányelv 25. cikke úgy rendelkezik, hogy az ajánlatkérő szervek kötelezhetik az ajánlattevőket arra, hogy jelezzék, ha alvállalkozót terveznek igénybe venni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban egy ajánlattevőnek elvben joga van arra, hogy alvállalkozókat vegyen igénybe a szerződés teljesítéséhez még akkor is, ha ez azt jelenti, hogy a szerződés nagy részét vagy egészét alvállalkozók teljesítik. A szerződés lényeges részeinek alvállalkozásba adását csak olyan esetekben lehet korlátozni vagy megtiltani, ha az ajánlatkérő szerv nem volt olyan helyzetben, hogy ellenőrizze az alvállalkozók műszaki és gazdasági teljesítőképességét.

Az érdekelt felek egy része szerint az alvállalkozás erősebb korlátozására van szükség, hogy az ajánlatkérő szervek nagyobb befolyást gyakorolhassanak a szerződés teljesítésére. Támogatják például azt a lehetőséget, hogy teljes mértékben vagy legalább a szerződés lényeges részeire zárják ki az alvállalkozást, vagy korlátozzák azt a szerződés meghatározott százalékára, vagy biztosítsanak általános jogot az ajánlatkérő szervnek a javasolt alvállalkozók visszautasítására.

Kérdés:

44. Úgy gondolja, hogy az ajánlatkérő szerveknek több lehetőséget kell biztosítani arra, hogy befolyásolják a sikeres ajánlattevő alvállalkozásait? Ha igen, milyen eszközöket javasolna?

3. EGY ELÉRHETŐBB EURÓPAI BESZERZÉSI PIAC

Az EU közbeszerzési szabályozásának egyik legfőbb célkitűzése lehetővé tenni a gazdasági szereplőknek, hogy hatékonyan versenyezzenek közbeszerzési szerződésekért más tagállamokban. Jelentős sikert értek el ebben a tekintetben, amióta a 70-es években bevezették az első közbeszerzési irányelveket. Van még azonban mit javítani ahhoz, hogy létrejöjjön egy valódi európai beszerzési piac, amelyre minden európai vállalkozás bejuthat. Ez különösen a kkv-k jobb hozzáféréseire és általában a versenyképesebb beszerzési piacokra vonatkozik.

Kérdés:

45. Úgy gondolja, hogy a jelenlegi irányelvek lehetővé teszik a gazdasági szereplők számára, hogy teljes mértékben éljenek a belső piac beszerzési lehetőségeivel? Ha nem: Mit gondol, melyik rendelkezések nem alkalmazkodnak megfelelően a gazdasági szereplők igényeihez és miért?

3.1. Jobb hozzáférés a kkv-k és az induló vállalkozások számára

A közbeszerzési irányelvek célja, hogy megnyissák a közbeszerzési piacot minden gazdasági szereplő előtt, tekintet nélkül azok méretére. Különös figyelmet kell azonban fordítani a kis- és középvállalkozások (kkv-k) piacra jutásának kérdésére⁶³.

⁶³ Lásd még az Európai Parlament kérését a közbeszerzéseket érintő új fejleményekről szóló jelentésben (2009/2175(INI)) arra vonatkozóan, hogy a Bizottság tegyen erőfeszítéseket azért, hogy elősegítse a kkv-k hozzáférést a beszerzési piachoz.

A kkv-kat az európai uniós gazdaság gerincének tekintik, és hatalmas potenciált képviselnek a munkahelyteremtés, a növekedés és az innováció területén. A beszerzési piacokra való könnyű bejutás segítheti őket a növekedési és innovációs potenciál felszabadításában, miközben pozitív hatást gyakorol az európai gazdaságra. Továbbá, a kkv-k erős részvétele a közbeszerzésben lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy jelentősen kiszélesítsék a potenciális szállítói bázist, ami azzal a pozitív hatással járna, hogy nagyobb lenne a verseny a közbeszerzési szerződésekért, és ellensúlyként hatna a domináns piaci szereplőkkel szemben.

Annak érdekében, hogy a közbeszerzéseket méretüktől függetlenül a lehető legjobban hozzáférhetővé tegyék a kkv-k számára, a Bizottság 2008-ban kiadta „A legjobb gyakorlatok európai kódexe a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételének megkönnyítéséről” című munkadokumentumot⁶⁴. A kódex számos gyakorlatot kiemel és kialakít az EU szabályozási keretén belül, amelyek optimalizálják a pályázatokat a kkv-k részvételéhez, és egyenlő esélyeket biztosítanak a pályázók számára.

Az Európai Bizottság megbízására a közelmúltban készült tanulmány⁶⁵ kimutatja, hogy 2006 és 2008 között a kkv-k aránya az *európai uniós értékhatárok feletti* közbeszerzési szerződést elnyert vállalatok között 58 és 61% között volt az Unió 27 tagországában. A becsült teljes biztosított szerződési érték tekintetében a kkv-k aránya a közbeszerzésben 31 és 38% közé esik, míg teljes részesedésük a gazdaságban összevont forgalmuk alapján 52%.

Ennek tükrében érdemes elemezni, hogy szükségesek-e európai uniós szintű intézkedések annak biztosítására, hogy az ajánlatkérő szervek beszerzési tevékenységük során teljes mértékben hasznosítsák a kkv-k gazdasági és innovatív potenciálját.

Az adminisztratív terhek csökkentése a kiválasztási szakaszban

A kis- és középméretű gazdasági szereplők visszajelzése azt mutatja, hogy a kkv-k közbeszerzési pályázatokon való részvételének legfőbb akadályait a kiválasztási szakasz rejti. Egyfelől ez arra a bizonyítékra vonatkozik, amit be kell nyújtani. A kiválasztási szakaszban gyakran nagy számban előírt igazolások beszerzése olyan adminisztratív terhet jelent, amellyel a kkv-k esetleg nehezen küzdenek meg, különösen a határokon átnyúló összefüggésben, ahol az igazolásokat még le is kell fordítani. Másfelől, gyakran magát a kiválasztási kritériumok szintjét állítják olyan magasra (pl. forgalmi követelmények vagy az előírt referenciaszerződések száma), hogy a kkv-k gyakorlatilag képtelenek teljesíteni azokat.

Az első kérdésre (bizonyíték a kiválasztási kritériumokra) gyakran javasolt megoldás az lehet, hogy általánosságban lehetővé teszik a vállalkozásoknak, hogy a kiválasztásra vonatkozó információk összefoglalását nyújtsák be és/vagy első lépésben önbevallást adjanak be a kiválasztási kritériumok teljesítéséről. Elvben csak a sikeres ajánlattevőt vagy az odaítélési szakaszba felvett nyert ajánlattevőket kérnék fel, hogy nyújtsák be a tényleges igazoló okiratokat (igazolásokat). Azonban az ajánlatkérő szervnek a csalások megelőzése végett lehetősége lenne bekérni a dokumentumokat a beszerzési eljárás alatt vagy akár utána is bármikor. Ez csökkentené az adminisztratív terheket, különösen a kis- és középvállalkozások számára anélkül, hogy veszélyeztetné a megbízható választások garanciáit.

⁶⁴ A Bizottság szolgálati munkadokumentuma SEC(2008) 2193.

⁶⁵ A kkv-k közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréseinek értékelése az EU-ban (2009-es frissítés), készült 2010 szeptemberében a Vállalkozáspolitikai és Ipari Főigazgatóság megbízásából. Tanácsadó: GHK.

A második kérdés esetén (túlzott kiválasztási kritériumok) indokolt lenne bevezetni az európai uniós szabályokba egy felső határt a minőségi kiválasztás bizonyos kritériumaira, különösen a pénzügyi helyzet tekintetében. Ezzel elkerülhető volna, hogy az ajánlatkérő szervek olyan túlzott kiválasztási kritériumokat határozzanak meg (pl. a forgalomra vonatkozóan), amelyek szükségszerűen kizárják a kkv-kat. Egy ilyen intézkedés továbbfejlesztené az arányos kiválasztási kritériumok alkalmazására vonatkozó meglévő kötelezettséget. Másfelől korlátozná az ajánlatkérő szervek szabadságát annak meghatározásában, hogy milyen előírásokat tartanak szükségesnek a szerződés megfelelő teljesítésének biztosításához.

Egyéb javaslatok

Az érdekelt felek javaslatot tettek pozitív megkülönböztetési intézkedések bevezetésére is a kkv-kal kapcsolatban, úgymint a kizárólag a kkv-k számára fenntartott beszerzési kvóták előzetes meghatározása. Egyes kereskedelmi partnereinktől eltérően, akik bevezettek ilyen intézkedéseket, az EU nem híve annak, hogy a piacokat bizonyos vállalkozásoknak tartsák fenn. Az ilyen lépések ellentétesek lennének az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvével, az EU közbeszerzési rendszerének egyik alapvető pillérével, amelyet a Bíróság a Szerződés által garantált szabadságok közé foglalt.

Életképes lehetőség volna azonban belső adminisztratív lépésekkel arra ösztönözni az ajánlatkérő szerveket, hogy mindent tegyenek meg azért, hogy javítsák a kkv-k hozzáférését közbeszerzési szerződéseikhez. Egy ilyen ötlet lehetne például célul kitűzni a kkv-k részesedését a teljes beszerzésben. Egy ilyen rendszer nem tartalmazna *fenntartott egyedi szerződéseket* a kkv-k számára, hanem egyszerűen ösztönözné az ajánlatkérő szerveket, hogy a lehető legjobban használják ki a kkv-barát beszerzés rendelkezésre álló eszközeit.

Egy másik lehetőség lenne lehetővé tenni az ajánlatkérő szervek számára, hogy a nyertes ajánlattevőtől megköveteljék, hogy a szerződés értékének egy bizonyos hányadát alvállalkozásba adja harmadik félnek. Ez a kötelezettség már létezik a 2004/18/EK irányelvben az építési beruházásra irányuló koncessziós szerződésekre (60. cikk) és a 2009/81/EK irányelvben a honvédelem és biztonság területén történő beszerzésre (21. cikk) vonatkozóan.

Kérdések:

46. Úgy gondolja, hogy az EU közbeszerzési szabályai és politikája már kellően kkv-barát? Avagy úgy véli, hogy az irányelv bizonyos szabályait felül kell vizsgálni, vagy további intézkedéseket kell bevezetni a kkv-k közbeszerzésben való részvételének elősegítésére? Kérjük, indokolja választát.
47. Oszlja azt a véleményt, hogy a legjobb gyakorlatok kódexében előírt intézkedéseket kötelezővé kellene tenni az ajánlatkérő szervek számára, pl. a tételekre történő felosztást (bizonyos megkötések mellett)?
48. Úgy gondolja, hogy az ajánlattevő kiválasztására vonatkozó szabályok aránytalan adminisztrációs terhet jelentenek a kkv-knak? Ha igen, hogyan könnyíthetők ezek a szabályok az átláthatóságra, a megkülönböztetésmentességre és a szerződések kiváló minőségű teljesítésére vonatkozó garanciák veszélyeztetése nélkül?
49. Támogatna egy olyan megoldást, amely a bizonyíték benyújtását és ellenőrzését csak az előválasztáson megfelelt jelentkezőktől/a nyertes ajánlattevőtől követelné meg?

- | | |
|-----|--|
| 50. | Úgy gondolja, hogy az önbevallás megfelelő módszer a kiválasztási kritériumok bizonyításával kapcsolatos adminisztratív terhek csökkentésére, vagy nem eléggé megbízható az igazolások helyettesítésére? Milyen esetekben lehetne az önbevallás hasznos (különösen a vállalkozás szférájába eső tények) és melyekben nem? |
| 51. | Egyetért azzal, hogy a pénzügyi kapacitást bizonyító, túlságosan szigorú forgalmi követelmények problémát okoznak a kkv-k számára? Az európai uniós szabályoknak meg kell határozniuk egy maximális arányt a kiválasztási kritériumok arányosságának biztosítására (például: az előírt maximális forgalom nem lépheti túl a szerződés értékének egy adott többszörösét)? Javasolna más eszközöket is annak biztosítására, hogy a kiválasztási kritériumok arányosak legyenek a szerződés értékével és tárgyával? |
| 52. | Mik egy olyan lehetőség előnyei és hátrányai, amely szerint a tagállamok lehetővé tehetnék vagy megkövetelhetnék az ajánlatkérő szervektől, hogy kötelezzék a nyertes ajánlattevőt arra, hogy a fő szerződés bizonyos hányadát harmadik félnek alvállalkozásba adja? |

3.2. A tisztességes és hatékony verseny biztosítása

A közbeszerzők gyakran vásárolnak versenyellenes struktúrájú piacokon⁶⁶. Az ilyen piacokon a közbeszerzési szabályok célját – nevezetesen a nyílt és hatékony versenyt – nehéz elérni a jelenlegi irányelvekben szereplő eljárási szabályok egyszerű alkalmazásával. Azok a beszerzési döntések, amelyeket a piaci struktúrák figyelembevétele nélkül hoznak, hiába vannak teljes mértékben összhangban az irányelvek szabályaival, versenyellenes struktúrák megszilárdításának vagy akár fokozásának kockázatával járnak. Ez különösen igaz a nagy értékű szerződések és olyan ágazatok esetében, ahol az állami szervek a fő ügyfelek és a magánszektor kereslete nem elég nagy az állami szervek beszerzéseinek kompenzálására a piacon.

A verseny ilyen piacokon történő maximalizálását célzó, intelligens beszerzés elsősorban azt kívánná meg, hogy a beszerzők ismerjék a kérdéses piacok struktúráját. Továbbá, ennek megfelelően kellene kiigazítaniuk beszerzési stratégiáikat (a szerződések megtervezése és az eljárások kiválasztása). Például, az ajánlatkérő szerveknek el kellene kerülniük az olyan szerződések megpályáztatását, amelyeket csak egy vagy csak kisszámú piaci szereplő teljesíthet, mivel ez megszilárdítaná az oligopolisztikus struktúrákat, és szinte lehetetlenné tenné a piacokra való bejutást új gazdasági szereplők számára. A legrosszabb esetben az ajánlatkérő szerv egy domináns szállítót választ ki, aki diktálhatja a szerződéses feltételeket és árakat.

A szerződések megfelelő formája nyilvánvalóan az érintett piac szerkezetétől függ. Ha a piacon a kisebb versenytársak a kérdéses szolgáltatást vagy terméket kisebb léptékben tudják szállítani, a verseny maximalizálásának hatékony módjai közé tartozhat a szerződések

⁶⁶ A hulladékártalmatlanítási piacot sok tagállamban egy vagy két nagy piaci szereplő uralja. Az építőipari ágazat, legalábbis a nagy infrastrukturális projektek tekintetében, oligopolisztikus és hajlamos a kartellek kialakítására. Más példák az IT-ellátás, a villamosenergia-piac bizonyos tagállamokban, amint azt a Cseh Köztársaság, Spanyolország és Olaszország villamosenergia-piacára vonatkozó, 30. cikk szerinti határozatok szemléltetik, és bizonyos postai szolgáltatások piaca számos tagállamban, amint azt a Svédország, Finnország és Ausztria postai ágazatára vonatkozó, 30. cikk szerinti határozatok szemléltetik.

mennyiségének / tartamának csökkentése. Hatékony verseny érhető el a szerződés tételekre bontásával, amellyel együtt járhat, hogy maximalizálják az egy ajánlattevőnek odaítélhető tételek számát. Ha a kisebb cégek között nincs elég versenytárs, a hatékony verseny biztosításának alternatív módja lehet különböző beszerzések egy szerződésbe csoportosítása más tagállamokból érkező lehetséges versenytársak részvétele érdekében.

Számos más eszközt is gyakran említene a beszerzési piacok hatékony versenyének hasznos biztosítékaként, amelyeket választható lehetőségként be lehet vezetni európai uniós szinten a tagállamok vagy ajánlatkérő szervek számára. A fentiek szerint a kevésbé túlzó kiválasztási kritériumok általában növelik az érvényes ajánlatok számát⁶⁷. A domináns szállítók által kikényszerített előnytelen szerződések kiküszöbölhetők a legmagasabb ár előzetes meghatározásával, amely felett nem ítélik oda a szerződést, vagy az eljárás törlésének lehetőségével, ha csak egy ajánlattevő ajánlata(i) jut(nak) tovább a kiválasztási szakaszra.

Még általánosabban, ahol lehetséges, meg kell fontolni az olyan intézkedéseket, amelyek célja, hogy lehetővé tegyék a többi tagállam ajánlattevőinek részvételét. Mint azt korábban már kiemeltük, jelentős kiaknázatlan potenciál áll rendelkezésre az Európán belüli kereskedelem növelésére ahhoz, hogy a közbeszerzés területén egy valóban európai beszerzési piac jöjjön létre. Ez megtöbbszörözné az európai vállalkozások üzleti lehetőségeit, és ezzel egy időben növelné a potenciális szállítói bázist az ajánlatkérő szervek számára. A határokon átnyúló részvételt lehetővé tevő intézkedések magukban foglalhatják az igazolások nagyobb mértékű kölcsönös elismerését (vagy akár egy közös európai előminősítési rendszer létrehozását). Egyes érdekelt felek szerint hasznos volna, ha – bizonyos nagy értékű szerződések esetében – egy második nyelven is megfogalmaznák az ajánlati dokumentációt, vagy idegen nyelven is elfogadnák az ajánlatokat. Meg lehetne fontolni egy automatikus fordítási rendszer alkalmazását az eljárás bizonyos lépéseire – legalább az előzetes információszerzés céljából.

Minden olyan intézkedés, amelynek célja a verseny fokozása a beszerzési piacon, előre feltételezi, hogy az ajánlatkérő szervek jól ismerik azt a piacot, ahol a beszerzést végzik (pl. a célzott piac szerkezetére és formájára vonatkozó tanulmányok a tényleges beszerzés előtt). E (vagy más) biztosítékok gyakorlati alkalmazása további erőfeszítéseket igényelne az ajánlatkérő szervektől, ami valószínűleg csak az olyan nagy szerződések esetén lenne indokolt, amelyek jelentős potenciális hatással vannak a piaci szerkezetre.

Kérdések:

53. Egyetért azzal, hogy a közbeszerzésnek fontos hatása lehet a piaci szerkezetekre és a beszerzőknek, ahol lehetséges, meg kell próbálniuk beszerzési stratégiáikat úgy kiigazítani, hogy leküzdjék a versenyellenes piaci szerkezeteket?
54. Úgy gondolja, hogy az európai közbeszerzési szabályoknak és politikának biztosítani kell (választható) eszközöket az ilyen versenyélénkítő beszerzési stratégiák ösztönzésére? Ha igen, milyen eszközöket javasolna?
55. Ebben az összefüggésben úgy gondolja, hogy specifikusabb eszközökre vagy kezdeményezésekre van szükség, hogy ösztönözzék más tagállamok ajánlattevőinek részvételét? Ha igen, kérjük, írja le azokat.

⁶⁷ Az alacsonyabb forgalomra vonatkozó követelmények lehetővé teszik a kisebb cégek részvételét, a korábbi tapasztalatokra vonatkozó alacsonyabb követelmények lehetővé teszik az új piaci belépést stb.

- | | |
|-----|--|
| 56. | Úgy gondolja, hogy javítani kellene az igazolások kölcsönös elismerésén? Ön támogatná egy európai szintű előminősítési rendszer létrehozását? |
| 57. | Mit javasol a nyelvi határok leküzdésére? Azon a nézeten van, hogy az ajánlatkérő szervezetet kötelezni kell arra, hogy egy második nyelven is kidolgozzák a nagy értékű szerződések ajánlati dokumentációit, vagy hogy idegen nyelven fogadják el az ajánlatokat? |
| 58. | A közbeszerzési szabályok milyen eszközöket alkalmazhatnak a domináns szállítók kialakulásának megelőzésére? Hogyan lehetne jobban védeni az ajánlatkérő szervezetet a domináns szállítók erejével szemben? |

A versenyellenes magatartások megelőzése

A beszerzési piacokon tapasztalható versenyellenes magatartások problémája is ide kapcsolódik. A beszerzési piacok különösen hajlamosak a résztvevők összejátszáson alapuló magatartására (összejátszás ajánlattételben, piacfelosztás...) ⁶⁸, egyéb tényezők mellett az állami kereslet stabilitása és előreláthatósága miatt. Egyes elemzők szerint a folyamat átláthatósága valójában elősegíti a kartellépítést.

Bár a közbeszerzési versenytörvény megsértésének nagy része korántsem marginális ⁶⁹, az EU jelenlegi közbeszerzési szabályai nem foglalkoznak kifejezetten ezzel a kérdéssel. Eddig az a vélemény érvényesült, hogy a problémát hatékonyan lehet kezelni a jelenlegi szabályok alapján, pl. útmutatással a beszerzéssel foglalkozóknak arról, hogyan kerüljék el és tárják fel az összejátszáson alapuló magatartásokat.

Meg kell vitatni azonban, hogy az ilyen útmutatás kielégítő-e az összejátszás leküzdésére a beszerzési piacon, vagy hogy szükség van-e különleges jogalkotási eszközökre, úgymint: szigorúbb kizárás ajánlattételi összejátszás esetén; annak a lehetősége, hogy bizonyos információkat ne tegyenek közzé, vagy a tárgyalásos eljárás kötelező alkalmazása olyan ágazatokban, ahol nagy a valószínűsége a kartellépítésnek; az ajánlatok független meghatározására vonatkozó igazolás alkalmazása; a beszerzők kötelezése arra, hogy az ajánlatokban előforduló gyanús elemek esetén konzultáljanak a versenyhatóságokkal stb.

A tapasztalat azt is mutatja, hogy hasznos lehet az olyan eszközök „összejátszás-állóvá” tétele, amelyekkel kapcsolatban különösen fennáll annak kockázata, hogy összejátszásra használják fel. Például, a szerződés egy bizonyos részének alvállalkozásba adása népszerű módja annak, hogy a nyertes ajánlattevő megjutalmazza a kartelltagokat, amiért betartják a kartell-megállapodást. E probléma kezelésének egyik lehetséges módja megtiltani, bizonyos körülmények között, az alvállalkozásba adást olyan vállalkozásoknak, amelyek részt vettek a pályázati eljárásban ⁷⁰.

⁶⁸ Lásd még az OECD kiterjedt munkáját, például azokat az iránymutatásokat, amelyek a közbeszerzési eljárásban való ajánlattételi összejátszás leküzdésére irányulnak. http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_40381615_42230813_1_1_1_1,00.html.

⁶⁹ Néhány „híres” kartell a közbeszerzési piacon, vö. például az olaszországi „ebédkupon” üggyel vagy a franciaországi „Lycées de l’Ile-de-France” üggyel.

⁷⁰ Az ajánlattevők összejátszás kockázata miatti részvételét csak viszonylag szűk feltételek mellett lehet korlátozni, vö. a C-538/07. sz., Assitur ügyben 2009. május 19-én hozott bírósági ítélettel (a vállalkozások ideiglenes csoportjaira vonatkozóan).

Világos, hogy a versenyellenes magatartásokkal szembeni további garanciák hozzájárulhatnak a megbízható verseny fenntartásához a beszerzési piacokon. Ezt az előnyt azonban óvatosan kell súlyozni a további adminisztrációs terhekkel szemben, amelyeket az ilyen szabályok a beszerzőkre és a vállalkozásokra jelentenek.

Kérdés:

59. Úgy gondolja, hogy a pályázati eljárások versenyellenes magatartásaival szemben erősebb biztosítékokat kellene bevezetni az EU közbeszerzési szabályaiban? Ha igen, milyen új eszközöket/rendelkezéseket javasolna?

3.3. Beszerzés nem létező verseny/kizárólagos jogok esetében

A gyakorlatban az ajánlatkérő szervezeteknek gyakran egy bizonyos gazdasági szereplőtől kell vásárolniuk, mert az a vállalkozás rendelkezik kizárólagos jogokkal a kérdéses áruk termelésével vagy szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban. Ilyen esetekben a kérdéses szerződésért folytatott rendes verseny kizárt. Ezért a közbeszerzési irányelvek lehetővé teszik a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását olyan esetekben, ahol „műszaki vagy művészeti, illetve a kizárólagos jogok védelmével kapcsolatos okokból a szerződés csak egy meghatározott gazdasági szereplőnek ítéltethető oda”⁷¹.

Igaz, hogy a kizárólagos jog létezésének köszönhetően egy ajánlati felhívás pusztán formális volta gyakorlati érték nélkül. Tagadhatatlan azonban, hogy a kérdéses közbeszerzési szerződéshez való hozzáférést lezárja a kizárólagos jog előzetes odaítélése, és így megszűnik a verseny minden lehetősége, mielőtt a beszerzési folyamat elkezdődne.

A magánszféra gazdasági szereplőinek odaítélt szerződések tekintetében a jelenlegi közbeszerzési irányelvek nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogyan ítélik oda a kizárólagos jogokat, és különösen azzal nem, hogy a kizárólagos jog odaítélésekor (ami előre vetíti a későbbi beszerzési döntést) tisztességes versenyre kerül-e sor.

A kérdéssel csak az állami szervek közötti együttműködés összefüggésében foglalkoznak, ahol az ajánlatkérő szervek közötti, közszolgáltatási szerződéseket kizárják az irányelv alkalmazása alól, ha azokat kizárólagos jog alapján ítélik oda – de csak azzal a feltétellel, hogy a kizárólagos jog összeegyeztethető a Szerződés elveivel.⁷²

Erre a különleges rendelkezésre valószínűleg nem lesz szükség, amint általános megoldást találnak az állami szervek közötti együttműködés kérdésére. Meg kell fontolni azonban, hogy e cikk alap gondolatát általánosítani kell annak érdekében, hogy megbízható legyen a verseny a beszerzési piacokon. E szerint az elv szerint csak akkor ítéltethető oda egy szerződés versenyeljárás nélkül, kizárólagos jogok alapján, ha a kizárólagos jogok szintén versenyeljárás alá esnek.

Kérdések:

60. Ön szerint a kizárólagos jogok biztosítása veszélyezteti a tisztességes versenyt a beszerzési piacokon?

⁷¹ A 2004/18/EK irányelv 31. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

⁷² A 2004/18/EK irányelv 18. cikke.

- | | |
|-----|---|
| 61. | Ha igen, milyen eszközöket javasolna az ilyen kockázatok csökkentésére / a tisztességes verseny biztosítására? Úgy gondolja, hogy az EU közbeszerzési szabályainak csak azzal a feltétellel szabad lehetővé tenniük a szerződések kizárólagos jogok alapján való, beszerzési eljárás nélküli odaítélését, hogy maga a szóban forgó kizárólagos jog odaítélése átlátható versenyeljárásban történik? |
|-----|---|

4. A KÖZBESZERZÉS STRATÉGIAI ALKALMAZÁSA AZ ÚJ KIHÍVÁSOKRA VÁLASZUL

Az állami szervek komolyan hozzájárulhatnak az Európa 2020 stratégiai célkitűzésekhez⁷³, amennyiben vásárlóerejüket arra használják, hogy magasabb „társadalmi” értékű termékeket és szolgáltatásokat vásárolnak az innováció elősegítése, a környezet tisztéletben tartása és a klímaváltozás elleni küzdelem, az energiafogyasztás csökkentése, a foglalkoztatás, a közegészség⁷⁴ és a társadalmi feltételek javítása, és a hátrányos helyzetű csoportok bevonásának javítása mellett az egyenlőség támogatása érdekében⁷⁵. Az állami szervek „zöldebb”, alacsony szén-dioxid-kibocsátású, innovatívabb és szociálisan felelősebb áruk és szolgáltatások iránti jelentős kereslete körvonalazhatja az elkövetkező évek termelését és fogyasztását. Természetesen a társadalmi kihívások kezelése nem csökkentheti a közbeszerzés hatékonyságát. A politikával kapcsolatos megfontolásokat úgy kell tekintetbe venni a közbeszerzésben, hogy elkerülhetők legyenek az aránytalan adminisztrációs terhek az ajánlatkérő szervek számára, vagy a verseny torzítása a beszerzési piacokon.

A közbeszerzés kétféle módon használható fel az Európa 2020 politikai célkitűzéseinek elérésére:

- a szükséges források biztosítása az ajánlatkérő szervezeteknek arra, hogy figyelembe vegyék a közbeszerzési eljárási szabályok alá eső célkitűzéseket („hogyan vásároljunk”);
- kötelező követelmények meghatározása az ajánlatkérő szervezeteknek vagy ösztönzők biztosítása, hogy döntéseiket arra irányítsák, mely árukat és szolgáltatásokat kell beszerezni („mit vásároljunk”).

A közbeszerzési irányelvek közös keretet biztosítanak a közbeszerzésekre, mivel meghatározzák a „hogyan vásároljunk” eljárási szabályokat, és lehetővé teszik, hogy az ajánlatkérő szervek szabadon hozzák meg a „mit vásároljunk” döntést, meghatározzák az olyan építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások jellemzőit, amelyek a leginkább kielégítik igényeiket és megszabják azokat a feltételeket, amelyek a legjobban megfelelnek az elérni kívánt politikai célkitűzéseknek (ameddig átláthatók és megkülönböztetéstől mentesek).

Annak biztosítására, hogy a közbeszerzési stratégiák megfeleljenek az általános politikai célkitűzéseknek, az EU közbeszerzési szabályozása európai vagy nemzeti szinten lehetővé teszi beszerzési ösztönzők alkalmazását az Európa 2020 célkitűzésekkel összhangban vagy azt, hogy az ajánlatkérő szervezetet kötelezzék arra, „mit vásároljanak”.

⁷³ Lásd a Bizottság 2010. március 3-i közleményét, COM(2010) 2020.

⁷⁴ Lásd a Tanács 2010. szeptember 13-i következtetéseit az A/H1N1-pandémia tanulságairól.

⁷⁵ Ez a gondolatmenet összhangban van az EUMSZ. 9. cikkével, amely szerint az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítását, a megfelelő szociális biztonság biztosítását és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet.

Egy sor különleges ösztönzőt vezettek már be az elmúlt években európai és nemzeti szinten is, hogy ösztönözzék a közbeszerzés alkalmazását a fent körvonalazott politikai célkitűzések elősegítésére, úgymint a zöld közbeszerzés (GPP) támogatásával⁷⁶, a közbeszerzés társadalmi megfontolásaival⁷⁷ és az innovációval kapcsolatos folyamatos munkát⁷⁸.

Mindenekelőtt a tagállamok több mint egy évtizede alkalmazzák a zöld közbeszerzést. A legtöbb tagállam a zöld közbeszerzés előmozdítása és végrehajtása érdekében önkéntes vagy kötelező célokat és konkrét intézkedéseket tartalmazó nemzeti cselekvési tervet fogadott el. Az EU 18 termék- és szolgáltatáscsoportra vonatkozóan kidolgozta a zöld közbeszerzés kritériumait⁷⁹; ezeket továbbiak követik majd.

A következő szakasz azt tárgyalja meg, hogy szükség van-e és ha igen, milyen változásokra van szükség az EU közbeszerzési szabályaiban az európai uniós és nemzeti szinten hozható, különböző intézkedések egységességének és megfelelőségének biztosítására.

4.1. „Hogyan vásároljunk” az Európa 2020 célkitűzések elérése érdekében

A környezetvédelemre, a társadalmi befogadásra vagy az innováció támogatására vonatkozó megfontolások a beszerzési eljárás más-más szakaszaiban lehetnek mérvadók, jellegüktől függően. Nem lehet minden szakaszban tekintetbe venni az e politikai célkitűzésekre vonatkozó összes, különböző megfontolást. A következő szakasz azt tárgyalja meg, hogy az egyes politikai célkitűzéseket hogyan lehet figyelembe venni egy beszerzési eljárás egymást követő szakaszaiban.

A szerződés tárgyának leírása és a műszaki leírások

Az EU jelenlegi közbeszerzési szabályai szerint az ajánlatkérő szervezeteknek világos és megkülönböztetéstől mentes leírást kell adniuk a szerződés tárgyáról, és úgy kell meghatározniuk a műszaki leírásokat, hogy azok ne részesítsenek előnyben bizonyos vállalkozásokat.

A feldolgozási és előállítási módszerekkel kapcsolatos követelményeknek a termék gyártására kell vonatkozniuk, és anélkül, hogy szembetűnőek lennének, annak tulajdonságait kell elősegíteniük. A jelenlegi szabályok szerint nem követelhetők meg olyan feldolgozási és

⁷⁶ Vö. a Bizottság „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” című közleményével – COM(2008) 400, amely célul tűzte ki a GPP felvételét a tagállamokban és megkezdte a közös önkéntes európai GPP kritériumok kidolgozásának folyamatát. Vö. továbbá „A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve (Zöld közbeszerzés)”, http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm.

⁷⁷ Vö. „Társadalmi szemléletű beszerzés – Útmutató a társadalmi szempontok figyelembevételére a közbeszerzésben” című kézikönyvvel, SEC(2010)1258.

⁷⁸ Az „Innovatív Unióra” vonatkozó közlemény 17. kötelezettségvállalása szerint az Európai Bizottság jelenleg figyelemmel kísér egy (2010 novemberétől 2011 novemberéig tartó) tanulmányt, amely új támogatási mechanizmust akar kialakítani az innovatív közbeszerzésekre. A rendszer útmutatással és (pénzügyi) támogatási mechanizmus létrehozásával segíti az ajánlatkérő szervezeteket e közbeszerzési eljárások megkülönböztetéstől mentes és nyílt lebonyolításában, az igények összegyűjtésében, közös specifikációk kidolgozásában és a kkv-k részvételének megkönnyítésében. A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzést illetően vö. a Bizottság „Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében” című közleményével – COM(2007) 799.

⁷⁹ Vö. a Bizottság „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés” című közleményével – COM(2008) 400, amely célul tűzte ki a GPP felvételét a tagállamokban és megkezdte a közös önkéntes európai GPP kritériumok kidolgozásának folyamatát. Vö. továbbá „A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve (Zöld közbeszerzés)”, http://ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm.

előállítási módszerek, amelyek nem vonatkoznak a termék gyártására és nem tükröződnek annak tulajdonságaiban.

Az állami szervek és az érdekelt felek olykor azt állítják, hogy környezetvédelmi és egészségügyi okokból, bizonyos termékeknek helyi forrásból kell vagy kellene származnia. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az ilyen követelmények sértik az európai uniós jogot, ha indokolatlan közvetlen vagy közvetett megkülönböztetést eredményeznek a szállítók között. Csak olyan rendkívüli esetekben indokoltak, amikor a tisztán gazdasági megfontolásokhoz nem köthető, törvényes és objektív igényeket csak egy bizonyos régió termékeivel lehet kielégíteni.

Kérdések:

62. Úgy véli, hogy a műszaki leírásokra vonatkozó szabályok kielégítően lehetővé teszik a többi politikai célkitűzéshez kapcsolódó megfontolások bevezetését?
63. Oszlja azt a véleményt, hogy a műszaki leírások teljesítmény vagy funkcionális követelményként történő meghatározásának lehetősége módot ad az ajánlatkérő szervezetnek arra, hogy politikai igényeiket jobban elérjék, mint a szigorúan részletezett műszaki leírásokkal? Ha igen, támogatná a teljesítmény vagy a funkcionális követelmények kötelezővé tételét bizonyos feltételek mellett?
64. Például, úgy gondolja, hogy az ajánlatkérő szervek eléggé kihasználják a 2004/18/EK irányelv 23. cikke által nyújtott lehetőségeket a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség⁸⁰ és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás szempontjából? Ha nem, mit kell tenni?
65. Úgy gondolja, hogy a jelenlegi irányelvek által előírt eljárások némelyike⁸¹ (úgy mint versenypárbeszéd, tervpályázat) kifejezetten alkalmas arra, hogy figyelembe vegye a környezeti, társadalmi, hozzáférhetőségi és innovációs politikákat?
66. Milyen változtatásokat javasolna a jelenlegi irányelvek által előírt eljárásokban, hogy a fenti politikai célkitűzéseket a lehető legteljesebb mértékben figyelembe vegyék, miközben garantálják az európai vállalkozásoknak egyenlő versenyfeltételeket biztosító megkülönböztetésmentesség és átláthatóság elvének tiszteletben tartását? Az innovatív információs és kommunikációs technológiák alkalmazása segítheti a beszerzőket az Európa 2020 célkitűzések megvalósításában?
67. Lát olyan eseteket, ahol tisztán gazdasági megfontolásokhoz nem köthető, törvényes és objektív okokból indokolt lenne a korlátozás a helyi vagy regionális szállítókra?
68. Úgy gondolja, hogy a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás alapeljárásként való alkalmazásának lehetővé tétele segíthetne jobban figyelembe venni a politikához kapcsolódó, azaz a környezeti, társadalmi, innovációs stb. megfontolásokat? Vagy túl nagy volna a megkülönböztetés és a versenykorlátozás kockázata?

⁸⁰ A hozzáférhetőség ebben az összefüggésben a funkcionális korlátokkal (fogyatékkal) élő személyek számára való hozzáférhetőséget jelenti.

⁸¹ Az eljárások leírását lásd a fenti 2.1. szakaszban.

A leglényegesebb kiválasztási kritériumok megkövetelése

A részvételre jelentkezők szerződésteljesítési képességeinek felmérése során az ajánlatkérő szervek figyelembe vehetnek különleges tapasztalatot és szaktudást a szerződés tárgya szempontjából lényeges társadalmi vagy környezeti vonatkozások tekintetében.

Kérdés:

69. Mit javasolna hasznos példaként a műszaki szaktudásra vagy más kiválasztási kritériumokra, amelyek célja az olyan célkitűzések elérésének elősegítése, mint a környezetvédelem, a társadalmi bevonás támogatása, a fogyatékkal élők számára a hozzáférhetőség javítása és az innováció erősítése?

A legmegfelelőbb odaítélési kritériumok alkalmazása

A gazdasági szereplők közötti hatékony verseny biztosítására és az állami szervek önkényes döntéseinek megelőzésére az EU jelenlegi közbeszerzési szabályai előírják, hogy az odaítélési kritériumokat hozzá kell kapcsolni a szerződés tárgyához, azok nem ruházhatnak korlátlan választási szabadságot az ajánlatkérő szervre és azokat kifejezetten meg kell említeni az ajánlattételhez szükséges dokumentációban.

Az ajánlatkérő szervek szabadon döntenek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására alkalmazott egyes kritériumok relatív súlyozásáról. Ez lehetővé teszi számukra, hogy az értékelésben tükrözzék, mekkora fontosságot tulajdonítanak a környezeti vagy társadalmi kritériumoknak az egyéb kritériumokkal szemben, beleértve az árat.

A standard áruk és szolgáltatások esetén már sokszor magas környezeti vagy társadalmi előírásokat adhatnak meg a műszaki leírásban vagy a szerződésteljesítési feltételekben, miközben a szerződést a legalacsonyabb ár kritériuma szerint ítélik oda. Ezen a módon az ajánlatkérő szervek a legszigorúbb előírásoknak megfelelő termékekhez és szolgáltatásokhoz a legjobb áron juthatnak hozzá.

Az azonban, ha a környezethez, energiahatékonysághoz, hozzáférhetőséghez vagy innovációhoz kapcsolódó kritériumokat nem kizárólag a műszaki leírásban vagy szerződésteljesítési feltételként, hanem az odaítélési szakaszban is alkalmazzák, azzal az előnnyel járhat, hogy a vállalatokat olyan ajánlatok beadására serkentik, amelyek a műszaki leírásban meghatározott szint felett vannak, és így elősegítik innovatív termékek bevezetését a piacra. Hasznos lehet az ilyen kritériumok alkalmazása az odaítélési szakaszban olyan esetekben, ahol bizonytalanság áll fenn a piacon rendelkezésre álló termékeket vagy szolgáltatásokat illetően.

Kérdések:

70. Úgy tűnik, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kritériuma más politikai célkitűzések megvalósítására alkalmas a leginkább. Úgy gondolja, ahhoz, hogy a leginkább figyelembe vegyék e politikai célkitűzéseket, hasznos lenne megváltoztatni a meglévő szabályokat (bizonyos szerződéstípusokra/bizonyos különleges ágazatokra/ bizonyos körülmények között):

70.1.1. hogy megszüntessék a kizárólag a legalacsonyabb árra összpontosító kritériumot;

- 70.1.2. hogy korlátozzák az árkritérium alkalmazását vagy a súlyozást, amelyet az ajánlatkérő szervek az árak adnak;
- 70.1.3. hogy az odaítélési kritériumok egy harmadik lehetőségét vezessék be a legalacsonyabb ár és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat mellé? Ha igen, melyik alternatív kritériumot javasolná, amely lehetővé tenné más politikai célkitűzések hatékonyabb végrehajtását és garantálná az európai vállalkozásoknak az egyenlő versenyfeltételeket és a tisztességes versenyt?
71. Úgy gondolja, hogy a környezeti, társadalmi vagy innovatív kritériumokhoz rendelt pontszámot mindenképpen korlátozni kellene, például egy meghatározott maximumra, hogy az adott kritérium ne legyen fontosabb a teljesítményre vagy költségre vonatkozó kritériumoknál?
72. Úgy gondolja, hogy értik és használják a környezeti vagy társadalmi kritériumok bevonásának lehetőségét az odaítélési szakaszban? Ön szerint ezt pontosabban meg kell határozni az irányelvben?
73. Ön szerint kötelezővé kell tenni az életciklussal járó költségek figyelembevételét a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározásakor, különösen a nagy projektek esetében? Ilyen esetben szükségesnek/megfelelőnek tartaná, ha a Bizottság szolgálatai kialakítanának egy módszert az életciklussal járó költségek meghatározására?

Megfelelő szerződésteljesítési záradék előírása

Az EU jelenlegi közbeszerzési szabályai szerint a szerződésteljesítési záradékokat azokhoz a feladatokhoz kell kapcsolni, amelyek a beszerzett áruk előállításához vagy szolgáltatások nyújtásához szükségesek. Az ilyen, szerződésteljesítéssel kapcsolatos feltételek tekintetbe vehetnek más politikai megfontolásokat is, úgymint társadalmi és környezeti kérdéseket⁸². Ez utóbbiak közé tartozhatna például bizonyos, jelentős szén-dioxid-kibocsátással rendelkező, megvásárolt áruk esetében a kibocsátás ellensúlyozásának előírása. Néhány tagállam a taxi- vagy más szállítási szolgáltatás beszerzése kapcsán már rendelkezik tapasztalattal annak előírása terén, hogy a szolgáltatásokhoz használt járművek a leghatékonyabb osztályokból származzanak. A szerződésteljesítési záradékok használhatók az innováció serkentésére is a szerződés végrehajtása során, pl. ösztönzők biztosításával a termék vagy szolgáltatás szerződésteljesítés alatti továbbfejlesztésére.

Ebben a szakaszban az ajánlatkérő szervek bizonyos kötelezettségeket róhatnak a nyertes ajánlattevőre, amelyek különböző környezeti vagy szociális célkitűzések elérésére irányulnak, és amelyek nem tükröződhetnek a beszerzési folyamat korábbi szakaszaiban.

Kérdések:

74. A szerződésteljesítési záradékok jelentik az eljárás legmegfelelőbb szakaszát a szerződés teljesítésében részt vevő munkavállalók foglalkoztatási és munkafeltételeire vonatkozó társadalmi megfontolások bevonására. Egyetért ezzel? Ha nem, kérjük, tegyen javaslatot arra, mi lenne a legjobb alternatív megoldás.

⁸²

Lásd a 2004/18/EK irányelv 26. cikkét.

- | | |
|-----|--|
| 75. | Ön szerint mely szerződésteljesítési záradékok volnának kifejezetten megfelelőek a társadalmi, környezeti és energiahatékonysági megfontolások figyelembevételére? |
| 76. | Európai uniós szinten kell meghatározni bizonyos általános szerződésteljesítési záradékokat, különösen a szerződés teljesítésében részt vevő munkavállalók foglalkoztatási és munkafeltételeire vonatkozóan? |

A követelmények ellenőrzése

Az ajánlatkérő szervek meghatározhatnak környezeti vagy szociális követelményeket a műszaki leírás elkészítésekor, vagy a kiválasztási/odaítélési kritériumok meghatározásakor vagy a szerződésteljesítési záradékok bevezetésekor. Ilyen esetekben általában listát készítenek azokról a részletekről (tanúsítvány/dokumentáció vagy különleges kötelezettség), amelyet a részvételre jelentkezőknek vagy ajánlattevőknek be kell nyújtaniuk annak demonstrálására, hogy meg tudnak felelni a környezeti vagy társadalmi követelményeknek. A jelenlegi szabályok szerint különleges tanúsítási rendszereket (pl. erdőtanúsítási rendszerek, társadalmi tanúsítványok stb.) fogadhatnak el lehetséges bizonyítékként, de ezekkel egyenértékű eszközök is elfogadhatók. A közbeszerzésben felmerülő egyik általános probléma az, hogyan lehet ellenőrizni ezeket a követelményeket az ellátási láncban. Az ellenőrzés kérdése különösen lényeges olyan esetekben, ahol az ellátási lánc egy része harmadik országban van.

A részvételi kérelmek és ajánlatok vizsgálatakor az ajánlatkérő szervek ellenőrzik, hogy a részvételre jelentkezők vagy ajánlattevők által benyújtott információk és dokumentáció megfelel-e a követelményeknek. Amennyiben előírt részletek hiányoznak, vagy a benyújtott információt nem ítélik kielégítőnek, a részvételre jelentkezőt vagy az ajánlattevőt kizárják az eljárásból.

Kérdések:

- | | |
|-----|---|
| 77. | Úgy gondolja, hogy az EU jelenlegi közbeszerzési keretének rendelkeznie kellene olyan különleges megoldásokról, amelyek kezelik a követelmények ellátási láncban történő ellenőrzésének kérdését? Ha igen, melyik megoldást javasolná e kérdés megoldására? |
| 78. | Hogyan lehetne a legjobban segíteni az ajánlatkérő szerveket a követelmények ellenőrzésében? A „szabványosított” megfelelőségértékelési rendszerek és dokumentáció, valamint címkék kialakítása megkönnyítené munkájukat? Egy ilyen megközelítés esetén mit lehet tenni az adminisztratív terhek csökkentésére? |

Kapcsolat a szerződés tárgyával/teljesítésével

Mint korábban jeleztük, az EU jelenlegi közbeszerzési jogi keretében a szerződés tárgyával való kapcsolat alapvető feltétel, amelyet figyelembe kell venni, ha más politikákra vonatkozó megfontolásokat kívánnak bevezetni a közbeszerzési eljárásba. Ez igaz a beszerzési eljárás egymást követő szakaszaira és a különböző szempontokra (műszaki leírás, kiválasztási kritériumok, odaítélési kritériumok). A szerződésteljesítési záradékok esetén az a követelmény, hogy legyen kapcsolat az eljárás tárgyát képező áruk/szolgáltatások előállításához/nyújtásához szükséges feladatok teljesítésével.

E követelmény enyhítése lehetővé tenné az állami szervezetek, hogy a közbeszerzésben előbbre lépjenek az Európa 2020 politikai célkitűzéseinek teljesítésével. Az ajánlatkérő szervezet, többek között, befolyásolhatná a vállalkozások magatartását, tekintet nélkül a beszerzett termékre vagy szolgáltatásra, pl. azért, hogy ösztönözzék a nagyobb környezeti felelősségvállalást vagy a nagyobb figyelmet a vállalati társadalmi felelősségvállalásra. Ez hatékony eszköz lehetne az Európa 2020 politikai célkitűzések támogatására.

Azonban egy ilyen lehetőség mérlegelésekor gondosan fel kell mérni a többi politikai megfontolással kapcsolatos kompromisszumot. A szerződés tárgyával való kapcsolat biztosítja, hogy a beszerzés maga annak a folyamatnak a központjában maradjon, amelyben az adófizetők pénzét használják fel. Ez fontos garancia arra, hogy az ajánlatkérő szervezet a lehető legjobb ajánlatot kapja a közpénzek hatékony felhasználása mellett. A fenti magyarázat szerint ezt a célkitűzést kiemeli az Európa 2020 stratégia is, amely hangsúlyozza, hogy a közbeszerzési politikának biztosítani kell a közpénzek leghatékonyabb felhasználását. Ugyanakkor a legjobb áron történő beszerzés e garanciája eszközt nyújt az EU közbeszerzési politikája és az állami támogatás szabályai közötti összhang mérésére, mivel biztosítja, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésével a gazdasági szereplőket nem részesítik jogosulatlan gazdasági előnyben. A szerződés tárgyával kialakított kapcsolat lazítása egyfelől magában rejtheti a kockázatot annak, hogy távolodik egymástól az EU közbeszerzési szabályainak és az állami támogatás szabályainak az alkalmazása, másfelől szembehelyezkedhet az állami támogatási és közbeszerzési szabályok közötti nagyobb konvergencia célkitűzésével.

A tárggyal kialakított kapcsolat segíthet elkerülni azt a helyzetet is, amikor egy bizonyos ország gazdasági szereplőit potenciálisan előnybe részesíthetik más tagállamok gazdasági szereplőinek hátrányára. Miközben ez különösen vonatkozik bizonyos típusú megfontolásokra (például, bizonyos társadalmi követelményekre), mert valószínűbb, hogy azok a nemzeti, regionális vagy akár helyi valóságban gyökereznek, igaz más politikai megfontolásokra is, mint pl. a környezeti kérdésekre. Például, termékértékesítés esetén az a követelmény, hogy az ajánlattevő által használt irodaépületeket kizárólag napenergiával lehet fűteni, azon tagállamok vállalkozásait részesíti előnyben, ahol a napenergia szempontjából előnyösebb meteorológiai feltételek jellemzőek.

A politikával összefüggő megfontolások és a szerződés tárgya közötti kapcsolat bizonyosságot és előreláthatóságot is kíván biztosítani a vállalkozásoknak. Különböző, ha nem lenne ilyen kapcsolat (és harmonizált követelmények európai uniós szinten), a gazdasági szereplőknek minden egyes beszerzés vagy minden egyes ajánlatkérő szerv esetében különböző követelményeknek kellene megfelelniük (a nők százalékára, a felvett munkanélküliek számára, az alkalmazottak rendelkezésére álló gyermekgondozási létesítményekre, a környezeti és hulladékgazdálkodási intézkedésekre, ökocímkekre stb. vonatkozóan).

Az ajánlatkérő szervezet által előírt különböző követelmények teljesítése különösen nehéz lehet a kkv-knak, mivel esetleg nem rendelkeznek a szükséges gazdasági és emberi erőforrásokkal ahhoz, hogy esetről-esetre teljesítsék a társadalmi követelmények széles skáláját.

Végül, a beszerzett termékhez vagy szolgáltatáshoz nem kapcsolódó követelmények szemben állhatnak az Európa 2020 innováció támogatására vonatkozó célkitűzésével, mivel a vállalkozások közötti verseny már nem a (lehető) legjobb (innovatív) termék vagy szolgáltatások kifejlesztésén, hanem a vállalati politikán alapulna.

Kérdések:

79. Néhány érdekelt fél azt tanácsolja, hogy finomítsák vagy akár hagyják el azt a feltételt, hogy az ajánlatkérő szervek által előírt követelmények kapcsolódjanak a szerződés tárgyához (ez lehetővé tenné, például annak előírását, hogy az ajánlattevőknél a nemek egyenlőségén alapuló foglalkoztatási politikát alkalmazzanak, vagy bizonyos típusú embereket, mint pl. álláskeresőket, fogyatékkal élők stb., meghatározott arányban foglalkoztassanak). Ön egyetért ezzel a javaslattal? Ön szerint mi lenne a szerződés tárgyával való kapcsolat lazításának vagy elhagyásának előnye, illetve hátránya?
80. Ha lazítják a kapcsolatot a szerződés tárgyával, milyen korrekciós mechanizmust kellene, ha egyáltalán, alkalmazni, hogy csökkentsék a megkülönböztetés kialakításának és a verseny jelentős korlátozásának kockázatát?
81. Úgy gondolja, hogy a kkv-knak problémát okozhat a különböző követelmények teljesítése? Ha igen, Ön szerint hogyan kellene kezelni ezt a kérdést?
82. Ha úgy véli, hogy a szerződés tárgyával való kapcsolatot lazítani kell vagy meg kell szüntetni, ennek a beszerzési folyamat egymást követő szakaszai közül melyikben kellene bekövetkeznie?
- 82.1. Úgy véli, hogy annak érdekében, hogy felölelje a termék jellemzőiben nem tükröződő elemeket (mint például – kávé vásárlásakor – felkérni a szállítót, hogy fizessen díjat a gyártóknak, amelyet a helyi közösségek társadalmi-gazdasági fejlődésének elősegítését célzó tevékenységekre fordítanak), a műszaki leírások megfogalmazásánál indokolt lenne annak a követelménynek az enyhítése, amely szerint a feldolgozási és a termelési módszerekre vonatkozó előírásoknak kapcsolódniuk kell a termék jellemzőihez?
- 82.2. Úgy gondolja, hogy az EU közbeszerzési szabályozásának lehetővé kellene tennie az ajánlatkérő szervek számára, hogy a vállalkozások jellemzőin alapuló olyan kiválasztási kritériumokat alkalmazzanak, amelyek nem kapcsolódnak a szerződés tárgyához (pl. megköveteljük, hogy az ajánlattevőknél a nemek egyenlőségén alapuló foglalkoztatási, vagy olyan általános politikát alkalmazzanak, amely alapján bizonyos típusú embereket, mint pl. álláskeresőket, fogyatékkal élőket stb., meghatározott arányban foglalkoztatnak)?
- 82.3. Úgy véli, hogy a szerződés tárgyával való kapcsolatot lazítani kell, vagy el kell hagyni az odaítélési szakaszban, hogy más politikai megfontolásokat is figyelembe vehessenek (pl. extra pontok azoknak az ajánlattevőknek, akik álláskeresőket vagy fogyatékkal élőket foglalkoztatnak)?
- 82.3.1. A legalacsonyabb ártól/ a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlattól/ a szerződés tárgyához nem kapcsolódó kritériumoktól eltérő odaítélési kritériumok elválaszthatják az EU közbeszerzési szabályainak alkalmazását az állami támogatási szabályok alkalmazásától olyan értelemben, hogy a gazdasági kritériumoktól eltérő kritériumok alapján odaítélt szerződések állami támogatások odaítélését is maguk után vonhatják, ami potenciális problémát jelent az EU állami támogatási szabályai szerint. Ön osztja ezt az aggodalmat? Ha igen, hogyan kell kezelni ezt a kérdést?
- 82.4. Úgy gondolja, hogy az EU közbeszerzési szabályozásának lehetővé kell tennie az ajánlatkérő szervek számára, hogy olyan szerződésteljesítési záradékokat írjanak elő,

amelyek nem kapcsolódnak szorosan a szóban forgó áruk és szolgáltatások nyújtásához (pl. megkövetelni a vállalkozótól, hogy gyermekgondozási szolgáltatásokat biztosítson alkalmazottainak, vagy hogy bizonyos összeget különítsen el társadalmi projektekre)?

4.2. „Mit vásároljunk” az Európa 2020 célkitűzések elősegítésére

A politikai célkitűzések úgy is elérhetők a közbeszerzésen keresztül, ha az ajánlatkérő szervekre kötelezettségeket rónak azzal kapcsolatban, „mit vásároljanak”. Ez például kivitelezhető úgy is, ha kötelező követelményeket vagy kritériumokat határoznak meg a beszerzésre kerülő áruk és szolgáltatások jellemzőire vonatkozóan (pl. az energia- és forrásfelhasználás, a környezetre káros anyagok maximális szintje, az újrahasznosítás minimális szintje), vagy pedig meghatározzák a célokat (pl. a közbeszerzések 60%-ának környezetbarátnak kell lennie)⁸³.

Európai uniós szinten a legfrissebb ágazat-specifikus európai szabályozás:

- az ajánlatkérő szervek számára kötelezettségeket vezet be, hogy közbeszerzési szerződéseikben megköveteljenek egy bizonyos szintű energiahatékonyságot⁸⁴;
- az ajánlatkérő szervek számára kötelezettségeket vezet be, hogy vegyék figyelembe az energiát vagy más környezeti hatásokat közbeszerzési döntéseikben⁸⁵;
- felhívja az állami szektort, hogy mutasson példát az energiahatékonyság területén minimális számú, energiahatékony beszerzési intézkedések elfogadásával⁸⁶ és erőforrás-hatékony állami épületek támogatásával (pl. alacsony vagy nulla elsődleges energiafogyasztású épületek⁸⁷);
- felhívja az ajánlatkérő szerveket, hogy törekedjenek kizárólag olyan termékek beszerzésére, amelyek a legmagasabb energiahatékonysági osztályba tartoznak⁸⁸.

A Bizottság „Energia 2020: A versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és -felhasználás stratégiája” című közelmúltbeli közleményében⁸⁹ kijelentette, hogy energetikai kritériumokat kell alkalmazni (a hatékonysággal, a megújuló energiaforrásokkal és az intelligens hálózatok kiépítésével kapcsolatban) minden termék, szolgáltatás és építési beruházás közbeszerzésekor.

A termékek esetében szélesebb körben lehetne alkalmazni a tiszta járművekre vonatkozó irányelv⁹⁰ számára kidolgozott, a költségvetést alapul vevő módszertant. Valójában az a

⁸³ Például, a zöld közbeszerzés területén számos tagállam, mint pl. Hollandia, Finnország, Szlovénia, Ausztria vagy Belgium nagyratörő zöld közbeszerzési célokat fogalmazott meg nemzeti szinten.

⁸⁴ 106/2008/EK rendelet (HL L 39., 2008.2.13., 1. o.) (az úgynevezett EU Energy Star rendelet).

⁸⁵ A 2009/33/EK irányelv a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról.

⁸⁶ A 2006/32/EK irányelv az energia-végfelhasználás hatékonyságáról és az energetikai szolgáltatásokról.

⁸⁷ A 2009/28/EK irányelv a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról (HL L 140., 2009.6.5., 16. o.) és a 2010/31/EU irányelv az épületek energiahatékonyságáról (HL L 153., 2010.6.18., 13. o.).

⁸⁸ A 2010/30/EU irányelv az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás-fogyasztásának címkézéssel és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről (HL L 153., 2010.6.18., 6. o.).

⁸⁹ COM(2010)639.

⁹⁰ Az említett irányelvből eredő, a teljes élettartamra megállapított költségek figyelembevételére irányuló kötelezettség végrehajtásának támogatása érdekében a Bizottság létrehozta a tiszta járművek honlapját

kötelezettség, mely alapján figyelembe kell venni a teljes élettartamra megállapított üzemeltetési költségeket a termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó beszerzési döntésben (a járművek esetében már előírtakhoz hasonlóan), alacsonyabb átfogó költségeket biztosíthat. Ehhez azonban olyan általános módszertan meghatározására lenne szükség, amely minden termékcsoportha alkalmazható.

Még általánosabban, a javaslat az, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra épülő szabályozással kötelező követelményeket vezessenek be az EU közbeszerzési szabályaiba az innovációt és az Európa 2020 egyéb politikai célkitűzéseit elősegítő további eszközként⁹¹.

A társadalmi befogadás tekintetében a 2010 és 2020 közötti időszakra szóló, új európai fogytékosságügyi stratégia⁹² jelzi, hogy a Bizottság feltárja annak előnyeit, ha a termékek és szolgáltatások hozzáférhetőségének biztosítása érdekében szabályozási intézkedéseket fogad el, beleértve a közbeszerzés használatának fokozására irányuló intézkedéseket.

Az ilyen kötelezettség kiszabása nagyon hatékony eszköz lehet az Európa 2020 politikai célkitűzéseinek elérésére, mivel elősegíti a magas társadalmi értékű áruk és szolgáltatások piaci felvételét. Továbbá, a beszerzési stratégiákra vonatkozó döntések centralizálása megelőzheti a beszerzési politikák széttagolódását és növeli az előreláthatóságot a gazdasági szereplők előnyére. A zöld közbeszerzés terén például a tagállamok zöld közbeszerzésre vonatkozó, eltérő megközelítése problémát jelenthet a szállítóknak, különösen a kkv-knak, akiknek különböző országok különböző kereteihez kell igazodniuk, és ez bonyolítja a zöld termékek és szolgáltatások fejlesztését és értékesítését.

Másfelől felmerült némi aggodalom azzal kapcsolatban, hogy kötelezettségek szabják meg, ki mit vásároljon.

Megfontolandó szempont annak kockázata, hogy egy ilyen kötelezettség bevezetése megkülönböztetéshez vagy a verseny korlátozásához vezethet a beszerzési piacokon, ami kevesebb ajánlattevőt, magasabb árakat eredményezhet, és ezzel a gazdasági nehézségek és költségvetési megszorítások idején gondot okozhat sok tagállamban. E kockázat csökkentésére az előírt követelményeknek és kritériumoknak objektíveknek és megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük, és csak akkor kell őket alkalmazni, ha hatékony versenyt biztosító, megfelelő európai uniós szintű piaci fejlődés tapasztalható. Figyelembe kell venni azt is, hogy a magasabb szintű környezetvédelemre irányuló néhány követelmény mindamelllett közép- vagy hosszú távon gazdasági értelemben megtakarításhoz vezethet (pl. az energiahatékonyság terén).

A kötelezettségek egyes típusai nagyobb hatással lehetnek a beszerzési piacokon tapasztalható versenyre, mint mások.

- A teljesítménykövetelmények szempontjából a műszaki leírások valószínűleg kevésbé korlátozó hatásúak a versenyre, mint a beszerzésre váró áruk műszaki jellemzőinek részletes előírásai.

(Clean Vehicle Portal), amely az irányelvben tárgyalt, a járművek teljes élettartamára megállapított költségek pénzbeli kifejezéséhez szükséges minden információt biztosít: <http://www.cleanvehicle.eu/>; http://ec.europa.eu/transport/urban/vehicles/directive/directive_en.htm.

⁹¹ Mario Monti 2010. május 9-i jelentése az Európai Bizottság elnökének, „Az egységes piac új stratégiája”, 3.4. pont, 78. o.

⁹² COM(2010) 636.

- A beszerzésre váró áruk műszaki jellemzőinek kötelező előírásai lényegesen csökkenthetik a választást és a versenyt a beszerzési piacokon, vagy akár teljes egészében meg is szüntethetik azokat, míg valószínűleg kisebb korlátozó hatással volna a beszerzési piacokon tapasztalható versenyre, ha azt írnák elő, hogy a különböző odaítélési kritériumokból melyeket kell figyelembe venni (pl. energiahatékonyság, az életciklussal járó költségek meghatározása, hozzáférhetőség).

A „mit vásároljunk” kötelező meghatározásának egy másik hatása is van az ajánlatkérő szervekre: csökken a mozgásterük a beszerzési eljárásokban. Ez érintheti azt, hogy képesek-e olyan árukat és szolgáltatásokat beszerezni, amelyek tökéletesen megfelelnek az egyes ajánlatkérő szervek egyedi igényeinek. Ez a kockázat csökkenthető a kötelezettség megfelelő szintjének meghatározásával.

Arról is folyik vita, hogy ha központilag meghatározzák, hogy mit vásároljanak, az ajánlatkérő szervezeteknek és a gazdasági szereplőknek további adminisztratív terhekkel kell megküzdniük, azaz megnövekedett munkaterhet jelent annak ellenőrzése, hogy a vállalkozások megfelelnek-e a követelményeknek. A kiegészítő oktatás és a megfelelő képzés, valamint a célzott eszközök⁹³ segíthetnek az ajánlatkérő szervezeteknek abban, hogy hatékonyan megbirkózzanak ezzel a munkateherrel. Ezen túlmenően az uniós szinten standardizált követelmények révén – például, hogy a címkézett termékek közül a legjobb teljesítményosztályba tartozókat szerezzék be – nem lenne szükség arra, hogy az ajánlatkérő szervek speciális technikai ismeretekkel rendelkezzenek az előírások összeállításához, és ezáltal bizonyos esetekben egyszerűsödne az ilyen kritériumok helyi, regionális és nemzeti szinten történő figyelembevételének feladata.

Kevésbé mélyreható megoldás volna bizonyos típusú áruk és szolgáltatások beszerzésének ösztönzése a kötelező előírás helyett. Ilyen ösztönző lehetne a környezetbarát, társadalmilag befogadó vagy innovatív árukat és szolgáltatásokat beszerző ajánlatkérő szervek pénzügyi előnyben részesítése, a bevált gyakorlat cseréjének mechanizmusa az ajánlatkérő szervek között, vagy a beszerzéseikben az Európa 2020 célkitűzéseit megvalósítani szándékozó ajánlatkérő szervek számára kialakított más támogató mechanizmusok.

Kérdések:

83. Úgy gondolja, hogy a „mit vásároljunk” európai uniós szinten történő kötelező megszabása jó módszer egyéb politikai célkitűzések elérésére? Mik volnának a fő előnyei és hátrányai egy ilyen megközelítésnek? Mit gondol, a „mit vásároljunk” kötelező megszabása melyik specifikus termék- vagy szolgáltatási területen vagy mely specifikus politikák esetében volna hasznos? Kérjük, indokolja választását. Kérjük adja meg olyan tagállami közbeszerzési gyakorlatok példáit, amelyeket uniós szinten is lehetne követni.
84. Úgy gondolja, hogy a „mit vásároljunk” további kötelező megszabását európai uniós szinten be kell ágyazni a politika-specifikus jogalkotásba (környezeti, energiával kapcsolatos, társadalmi, hozzáférhetőség stb.), vagy e helyett az EU általános közbeszerzési szabályozása szerint kell a kötelezettségeket meghatározni?
85. Úgy gondolja, hogy a „mit vásároljunk” kötelezettségeket nemzeti szinten kell meghatározni? Úgy véli, hogy az ilyen nemzeti kötelezettségek a belső piac

⁹³ Mint például a fent említett tiszta járművek honlapja.

	potenciális széttagolódásához vezethetnek? Ha igen, mi volna a legmegfelelőbb mód e kockázat csökkentésére?
86.	Mit gondol, a „mit vásároljunk” kötelezettségeknek inkább az ajánlatkérő szerveket kell köteleznie a felvétel szintje (pl. GPP), a beszerzésre kerülő áruk/szolgáltatások/építési beruházások jellemzői tekintetében, vagy olyan specifikus kritériumokat kell meghatározniuk, amelyeket a pályázat számos elemének egyikeként kell figyelembe venni?
86.1.	Milyen mozgásteret kell hagyni az ajánlatkérő szerveknek beszerzési döntések meghozatalában?
86.2.	A kötelező előírásoknak csak a minimális szintet kellene meghatározniuk, hogy az egyes ajánlatkérő szervek még ambiciózusabb követelményeket szabhassanak meg?
87.	Ön szerint mi volna a legjobb eszköz a technológiai fejlődés kezelésére a legfejlettebb technológia szempontjából (például, megbízni egy egységet annak megfigyelésével, hogy melyik technológia jutott a legfejlettebb szintre, vagy előírni az ajánlatkérő szerveknek, hogy az odaítélési kritériumok egyikeként a legfejlettebb technológiát vegyék figyelembe, vagy bármilyen más eszköz)?
88.	A „mit vásároljunk” kötelező előírása vagy célként meghatározása nem vezethet a verseny megszüntetéséhez a beszerzési piacokon. Hogyan vehető figyelembe a verseny megszűnésének elkerülése, mint cél a kritériumok és célok meghatározásakor?
89.	Úgy véli, hogy a „mit vásároljunk” kötelező megszabása növelné az adminisztratív terheket, különösen a kisvállalkozások számára? Ha igen, hogyan lehetne csökkenteni ezt a kockázatot? Milyen végrehajtási intézkedésekkel és/vagy útmutatással kellene kiegészíteni az ilyen kötelezettségeket?
90.	Ha Ön nem támogatja a „mit vásároljunk” kötelező megszabását, bármilyen más eszközt (pl. ajánlások vagy egyéb ösztönzők) megfelelőnek tartana?

4.3. Innováció

Európa óriási és kiaknázatlan potenciállal rendelkezik, hogy közbeszerzéseken keresztül ösztönözze az innovációt és ugyanakkor támogassa a határokon átnyúló versenyt, elősegítse az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság kialakulását és a legelőnyösebb ajánlatokat érje el az állami szervek számára. Az innovatív termékek és szolgáltatások közbeszerzésének létfontosságú szerepe van abban, hogy szigorú költségvetési korlátozások idején javítható legyen a közszolgáltatások minősége és hatékonysága.

Az EU jelenlegi közbeszerzési irányelvei rugalmas megközelítést fogadnak el, amely lehetővé teszi az ajánlatkérő szerveknek, hogy alkalmazzák az innováció-orientált pályáztatást, ami az ipart új, fejlett megoldások kidolgozására ösztönözheti.

A tervpályázatokkal⁹⁴ az ajánlatkérő szervek olyan területeken szerezhethetnek be terveket vagy tervrajzokat, mint pl. az építészet, műszaki tudományok vagy adatfeldolgozás: egy ilyen

⁹⁴ Lásd a 2004/18/EK irányelv 66–74. cikkét.

eljárásban a résztvevőket felkérjük arra, hogy a szigorúan vett felhíváson kívüli projektekre tegyenek javaslatot; ezért szabadon állhatnak elő innovatív ötletekkel, amelyeket fel lehet használni jövőbeni beszerzési eljárásokban.

Különösen összetett szerződések esetén, ahol az ajánlatkérő szervek úgy vélik, hogy a nyílt vagy meghívásos eljárás alkalmazása nem teszi lehetővé a szerződés odaítélését, az irányelv egy másik eljárásról, a versenypárbeszédre rendelkezik⁹⁵. Ebben az eljárásban az ajánlatkérő szerv párbeszédet folytathat a részvételre jelentkezőkkel, hogy kiválassza és meghatározza azokat az eszközöket, amelyek a leginkább alkalmasak igényeinek kielégítésére. A résztvevőknek olyan ötletekkel és megoldásokkal kell előállniuk, amelyeket megvitatnak az ajánlatkérő szervekkel.

Az EU jelenlegi közbeszerzési szabályainak célja, hogy védjék az innovatív megoldásokat, még akkor is, ha azokat nem foglalták szellemi tulajdonjogokba. Az ajánlatkérő szervek az ajánlattevő beleegyezése nélkül nem közölhetik a javasolt megoldásokat vagy más bizalmas információt a többi résztvevővel⁹⁶.

A szellemi tulajdonjogok vagy innovatív megoldások „kimazsolázása” azonban kételyt vetett fel, különösen a versenypárbeszéd vonatkozásában: ha egy résztvevő közzéteszi megoldásának egyedi jellemzőit, ezek ismertté válhatnak a többi részvételre jelentkező számára is. Miközben a jelenlegi szabályok megkövetelik, hogy az ilyen információt bizalmasan kell kezelni, az ajánlatkérő szervet köti a bizalmas információk védelmére vonatkozó kötelezettség és bizonyos, az igényei kielégítésére legjobban megfelelő megoldások kiválasztására szolgáló információk közzétételének szükségessége. Az ajánlatkérő szervek megkísérelhetik, hogy nyomást gyakoroljanak az ajánlattevőkre, hogy azok járuljanak hozzá a közzétételhez. Továbbá, az a tény, hogy (az ajánlatkérő szerv által választott) legjobb megoldást elkerülhetetlenül bemutatják minden résztvevőnek, akit aztán felhívunk arra, hogy nyújtsa be ajánlatát e megoldás alapján, elijesztheti a résztvevőket attól, hogy nagyon innovatív megoldásokat javasoljanak, mivel nem biztosak abban, hogy e megoldás kidolgozásáért majd „megjutalmazzák-e” őket a szerződés odaítélésével.

Az ajánlati felhívás elkészítésekor az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy is, hogy felhatalmazzák az ajánlattevőket változatok benyújtására. Ilyen esetben olyan áruk vagy szolgáltatások is szerepelhetnek az ajánlatban, amelyek nem egyeznek meg az ajánlatkérő szervek által meghatározottakkal, de megfelelnek az ajánlati dokumentációban foglalt minimális műszaki követelményeknek. Az a lehetőség, hogy az ajánlatkérő szervek által kezdetben előírt műszaki leírástól eltérő ajánlatokat is be lehet nyújtani, arra ösztönzi a gazdasági szereplőket, hogy még innovatívabb szolgáltatásokat vagy termékeket ajánljanak. Ez serkentheti az új technológiákra irányuló kutatást és lehetővé teszi a felhasználóknak, hogy kihasználják a műszaki fejlődést.

Az innováció ösztönzésének másik fontos módja, ha az ajánlatkérő szervek olyan termékek vagy szolgáltatások kifejlesztését kérik, amelyek még nem állnak rendelkezésre a piacon. A

⁹⁵ Lásd a 2004/18/EK irányelv 29. cikkét és a 2004/18/EK irányelv (31) preambulumbekzdését. A 2004/17/EK irányelv nem rendelkezik a versenypárbeszédre. Az előzetes pályázati felhívás közzétételével induló tárgyalásos eljárást választó ajánlatkérő szervet azonban semmi sem gátolja abban, hogy az előírásokban kikösse: az eljárás a 2004/18/EK irányelvben a versenypárbeszédre előírtak szerint zajlik.

⁹⁶ A 2004/18/EK irányelv 29. cikkének (3) bekezdése. Ez a garancia egy további szabály, amely kiegészíti az irányelv 6. cikkének titoktartási záradékát.

jelenlegi jogi keret szerint ezt úgynevezett „kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéssel”⁹⁷ tehetik meg, ami új megoldások kifejlesztésére irányuló kutatás és fejlesztés beszerzéséből áll⁹⁸, azzal a céllal, hogy a végleges termék vagy szolgáltatás lehetséges beszerzésére egy megszokott közbeszerzési eljárásban, egy későbbi szakaszban kerüljön sor. Ez a megközelítés lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek számára, hogy állami támogatás bevonása nélkül megosszák a szállítókkal egy limitált mennyiségű új termék és szolgáltatás tervezésével, prototípusának elkészítésével és tesztelésével járó kockázatokat és előnyöket.

A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés segítheti az ajánlatkérő szerveket abban, hogy radikálisan fejlesszék a közszolgáltatások minőségét és hatékonyságát vezető piacok létrehozásával és új, áttörő megoldások kialakításának beindításával, amelyek az állami szektor olyan kihívásainak felelhetnek meg, amelyekre még nem állnak rendelkezésre késztermékek és szolgáltatások a piacon.

Az innováció közbeszerzés általi támogatásának különböző említett lehetőségei ellenére az érdekeltek szerint túl kevés európai közbeszerzés irányul innovációra. Ennek számos oka lehet, mint például: a kis kockázatú megoldásokat előnyben részesítő, rossz ösztönzők; az új technológiák és innovációs termékek sikeres közbeszerzését segítő ismeretek és kapacitások hiánya; a közbeszerzés és a szakpolitikai célkitűzések közötti kapcsolat és a stratégiai megközelítés hiánya. Az iránymutatás iránti azonosított igényre reagálva tehát vitára van szükség arról, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazása és esetleges további intézkedések hogyan segíthetik az ajánlatkérő szerveket az innováció előmozdításában. Különös figyelmet kell fordítani a teljesítménymérésre, mivel ez kulcsfontosságú a közbeszerzés innovációra gyakorolt hatásának értékelésében, a teljesítmény javításában és az innováció, mint tényleges cél elérésében.

Kérdések:

91. Gondolja, hogy szükség van az innováció további előmozdítására és ösztönzésére a közbeszerzés révén? Mely ösztönzők/intézkedések segítenék és gyorsítanák az innováció elterjedését az állami szervek között?
92. Úgy gondolja, hogy a versenypárbeszéd kielégítő védelmet nyújt a szellemi tulajdonjogoknak és innovatív megoldásoknak, azaz biztosítja, hogy az ajánlattevőktől nem vonják meg az innovatív ötleteikből származó előnyöket?
93. Úgy gondolja, hogy más eljárások jobban megfelelnek annak a követelménynek, hogy az innovációt az eredeti megoldások védelmével erősítsék? Ha igen, milyen eljárások volnának a legmegfelelőbbek?
94. Ön szerint a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés megközelítése, amely magában foglalja, hogy az ajánlatkérő szervek K&F szolgáltatásokat szereznek be olyan termékek kifejlesztéséhez, amelyek még nem állnak rendelkezésre a piacon, illik az innováció serkentéséhez? A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés

⁹⁷ További útmutatást illetően vö. a „Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében” című bizottsági közleménnyel és a kapcsolódó szolgálati munkadokumentummal – COM(2007) 799 és SEC (2007) 1668. További információ a legfrissebb fejlesztésekről és a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésre vonatkozó hírekről: http://cordis.europa.eu/fp7/ict/pcp/home_en.html.

⁹⁸ A 2004/18/EK irányelv 16. cikkének (f) bekezdése értelmében az EU közbeszerzési irányelveinek hatálya alá nem tartozó beszerzés.

szélesebb alkalmazásának elősegítésére szükség van a bevált gyakorlat további megosztására és/vagy a tagállamokban alkalmazott K&F beszerzési gyakorlatok összevetésére? Lehetne más – a jelenlegi jogi keretben kifejezetten nem szereplő – mód is, amely szerint az ajánlatkérő szervek a piacon még rendelkezésre nem álló termékek vagy szolgáltatások kifejlesztését kérhetnék? Lát valami különleges módot arra, hogy az ajánlatkérő szervek ösztönözzék a kkv-kat és az induló vállalkozásokat arra, hogy részt vegyenek a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésben?

95. Szükség van más intézkedésekre a kkv-k innovációs kapacitásának támogatására? Ha igen, milyen különleges intézkedéseket javasolna?

96. Milyen teljesítménymérést ajánlana az innovatív közbeszerzés térnyerésének és hatásának figyelemmel kísérése céljából? Milyen adatokra lenne szükség ehhez a teljesítményméréshez és hogyan gyűjthetők be anélkül, hogy további adminisztratív terhet jelentene az ajánlatkérő szervek és/vagy a gazdasági szereplők számára?

4.4. Szociális szolgáltatások

A szociális szolgáltatásokat a 2004/18/EK irányelv IIB. melléklete sorolja fel. Ezért, a fenti magyarázat szerint a közbeszerzési irányelvek szerinti értékhatárok feletti értékű, szociális szolgáltatásokra vonatkozó szerződések csak az irányelvek néhány külön (a műszaki leírásokra és a beszerzési eljárás eredményeinek közzétételére vonatkozó) szabálya és az európai uniós jog alapelvei, azaz a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve alá tartoznak⁹⁹. A fenti magyarázat szerint az értékhatárok alatti szerződések csak az európai uniós jog alapelvei alá tartoznak – azaz megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság –, amennyiben határokon átnyúló érdeket képviselnek.

Ezért, amikor közszolgáltatási szerződések segítségével kiszervezik a szociális szolgáltatásokat, az állami szervek már lényeges mozgásteret élveznek a követendő eljárás tekintetében. Továbbá, az állami szervek követelményeket szabhatnak különösen a szóban forgó szolgáltatás minőségét, átfogóságát és folyamatosságát illetően, valamint a felhasználók szolgáltatásnyújtásba és értékelésbe történő bevonására és részvételére vonatkozóan, vagy megfogalmazhatnak olyan követelményeket, amelyek biztosítják, hogy a szolgáltatók megismerjék a helyi viszonyokat a szolgáltatás nyújtásakor¹⁰⁰.

Egyes érdekelt felek azonban azt állítják, hogy a jelenlegi szabályokat ki kell igazítani, hogy jobban figyelembe vegyék a szociális szolgáltatások sajátosságait. Főként az ilyen szolgáltatásokra vonatkozó magasabb értékhatárok megszabására szólítanak fel. Meg kell jegyezni, hogy a szociális szolgáltatások tekintetében az alkalmazható értékhatárok felemelése nem eredményezi a GPA vagy más nemzetközi megállapodások hatályának

⁹⁹ A szociális szolgáltatások a 2004/18/EK irányelv IIB. mellékletében felsorolt szolgáltatások közé tartoznak, amelyekre az irányelvnek csak korlátozott szabályai vonatkoznak (a IIA. és a IIB. mellékletben felsorolt szolgáltatások közötti különbséget lásd az említett irányelv 20. és 21. cikkében).

¹⁰⁰ Az EU állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra való alkalmazásáról szóló útmutató (SEC(2010)1545), amely az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési szabályok alkalmazására vonatkozó gyakran ismételt kérdésekről szóló, 2007. november 20-i bizottsági szolgálati munkadokumentumot (SEC(2007)1514) frissíti, különleges útmutatást ad a közbeszerzési szabályok szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról és szem előtt tartja az állami szervek számára ezen a területen rendelkezésre álló széles mozgásteret.

korlátozását vagy a lehetséges kártérítési igények csökkenését, mivel a B-szolgáltatásokra ezek az eszközök nem vonatkoznak.

Kérdések:

97. Úgy véli, hogy a szociális szolgáltatások specifikus jellemzőit teljesebb mértékben figyelembe kellene venni az EU közbeszerzési szabályozásában? Ha igen, ezt hogyan kellene tenni?
- 97.1. Úgy véli, hogy a szociális szolgáltatások beszerzésének bizonyos szempontjait nagyobb mértékben kellene európai uniós szinten szabályozni e szolgáltatások minőségének további javítása érdekében? Különösen:
- 97.1.1. Az irányelveknek meg kellene tiltaniuk a legalacsonyabb ár kritériumát a szerződések odaítélésére / korlátozniuk kellene az árkritérium alkalmazását / korlátozniuk kellene azt a súlyozást, amivel az ajánlatkérő szervek az árat figyelembe veszik / a legalacsonyabb ár és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat mellett be kellene vezetniük az odaítélési kritériumok egy harmadik lehetőségét?
- 97.1.2. Az irányelveknek lehetővé kellene tenniük, hogy a szociális szolgáltatásokat magukban foglaló szerződéseket non-profit szervezeteknek tartsák fenn / legyenek más privilégiumok is ilyen szervezetek számára a szociális szolgáltatási szerződések odaítélése tekintetében?
- 97.1.3. Az odaítélési kritériumok lazítása vagy a szerződések bizonyos típusú szervezetek számára történő fenntartása károsan érintheti a közbeszerzési eljárások azon képességét, hogy biztosítsák a közösség számára a legkisebb költséget jelentő szolgáltatások beszerzését, és ezáltal fennáll annak a veszélye, hogy a megkötött szerződések állami támogatást tartalmaznak. Ön osztja ezeket az aggodalmakat?
- 97.2. Úgy véli, hogy a szociális szolgáltatások beszerzésének egyéb szempontjait kevésbé kellene szabályozni (például, magasabb értékhatárokkal vagy *de minimis* típusú szabályokkal e szolgáltatásokra vonatkozóan)? Mi indokolná a szociális szolgáltatásokra vonatkozó e különleges bánásmódot?

5. MEGBÍZHATÓ ELJÁRÁSOK BIZTOSÍTÁSA

A fennálló pénzügyi kockázat, valamint az állami és magánszektor szoros kölcsönhatása a közbeszerzést a tisztességtelen üzleti magatartás, azaz az összeférhetetlenség, a részrehajlás és a korrupció, egyik kockázati területévé tette. Ezt a gondolatmenetet folytatva a Stockholmi program¹⁰¹ a közbeszerzést olyan területként említi, amelyre különös figyelmet kell fordítani a korrupció elleni harc összefüggésében.

A közbeszerzésben előforduló tisztességtelen üzleti magatartás megelőzésének hatékony mechanizmusaira nemcsak azért van szükség, hogy az egyenlőség alapján biztosítsák a tisztességes versenyt és garantálják az adófizetők pénzének hatékony felhasználását, hanem azért is, mert jelentősen hozzájárulhatnak a gazdasági bűnözés elleni általános küzdelem sikeréhez.

¹⁰¹ Az Európai Tanács által 2009. december 10/11-én elfogadott 17027/09 tanácsi dokumentum.

Az irányelvekben az eljárás átláthatóságra vonatkozó előírások, amelyek célja az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód garantálása, már csökkentik a tisztességtelen üzleti magatartás kockázatát. A jelenlegi irányelvek azonban nem tartalmazznak specifikusabb szabályokat az összeférhetetlenség megelőzésére és büntetésére, és csak néhány külön szabályt fogalmaznak meg a közbeszerzésben előforduló részrehajlás és korrupció büntetésére. Ezekkel a kérdésekkel részletesebben a nemzeti jogszabályok foglalkoznak, de az általuk kínált egyedi biztosítékok szintje nagyon eltérő a tagállamokban.

A tisztességtelen üzleti magatartás elleni eljárási garanciák európai uniós szintű növelése javíthatná az ilyen gyakorlattal szembeni védelem közös európai előírását, növelné az eljárások általános pártatlanságát, és a szerzési eljárásokat ellenállóbbá tenné a csalással és a korrupcióval szemben. Az ilyen kiegészítő garanciák azonban gyakran további adminisztratív terheket rónak a beszerzőkre és a vállalkozásokra, és a tisztességtelen üzleti magatartás elleni harcban hozzáadott értéküket óvatosan kell súlyozni azzal az esetleges negatív hatással szemben, amelyet az eljárások egyszerűsítésének általános célkitűzésére gyakorolnak.

5.1. Az összeférhetetlenség elkerülése

Az összeférhetetlenség fogalma egy olyan helyzetet jellemez, ahol a szerződés-odaítélési döntésben részt vevő személyek szakmai vagy személyes kötelezettségei, személyes vagy pénzügyi érdekei versenyben állnak egymással, ami megnehezítheti számukra, hogy feladataikat tisztességesen és pártatlanul végezzék, vagy ahol egy személy olyan helyzetben van, hogy saját érdekeinek előmozdítása érdekében befolyásolhatja az ajánlatkérő szervek döntéshozatali folyamatát. Az ilyen összeférhetetlenség nem vezet szükségszerűen korrupcióhoz, de korrump magatartást eredményezhet. Ezért a csalás megelőzésében kulcsfontosságú az összeférhetetlenség felismerése és feloldása. Ki kell hangsúlyozni, hogy az összeférhetetlenség objektíven és önmagában egy súlyos szabálytalanság, függetlenül az érintett felek szándékaitól és attól, hogy jó- vagy rosszhiszeműen cselekszenek-e.¹⁰²

Vitát kell folytatni arról, hogy szükség van-e alapvető szabályokra európai uniós szinten, úgymint az elfogathatatlan összeférhetetlenségi helyzetek definiálására és néhány biztosítékra az ilyen helyzetek megelőzésére vagy feloldására.¹⁰³ E biztosítékok megkövetelhetik az összeférhetetlenség hiányára vonatkozó nyilatkozatokat, valamint a szerzési tisztviselők átláthatóságának és elszámoltathatóságának bizonyos fokát személyes helyzetük tekintetében, természetesen az adatvédelmi szabályok és előírások teljes tiszteletben tartása mellett. Például, az európai uniós szabályok kötelezővé tehetik, hogy egy ellenőrző testületnek kiadják az értékelő bizottság tagjainak nevét, vagy bevezethet egy olyan követelményt, amely szerint az ajánlatkérő szervezeteknek ellenőrizniük kell az összeférhetetlenséget az értékelő bizottság létrehozásakor.

Kérdések:

¹⁰² Lásd a T-277/97. sz., Ismeri Europa Srl kontra Számvevőszék ügyben 1999. június 15-én hozott ítélet 123. pontját az európai uniós intézmények szerzési szabályairól.

¹⁰³ Lásd például az európai uniós intézmények szerzéseire vonatkozó szabályokat: az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 52. cikke, és a vonatkozó ítélkezési gyakorlat, azaz a T-21/01. sz., Zavvos kontra Bizottság ügyben 2002. július 9-én és a T-160/03. sz., AFCon Management Consultants kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet.

- | | |
|-----|--|
| 98. | Ön támogatná az összeférhetetlenség európai uniós definíciójának bevezetését a közbeszerzésbe? Ennek milyen, kockázatot jelentő tevékenységekre/helyzetekre kellene vonatkoznia (személyes kapcsolatok, üzleti érdekek, úgymint részvények birtoklása, összeegyeztethetlenség a külső tevékenységekkel/ stb.)? |
| 99. | Úgy gondolja, hogy szükség van biztosítékokra ahhoz, hogy európai uniós szinten hatékonyan megelőzzék, felismerjék és feloldják az összeférhetetlenséget? Ha igen, milyen biztosítékokat tartana megfelelőnek? |

5.2. A részrehajlás és a korrupció elleni küzdelem

A beszerzési piacokat, és különösen a nagy építési beruházási projekteket, gyakran tekintik a potenciális megvesztegetés jövedelmező célpontjának. Ki kell hangsúlyozni továbbá, hogy a folyamat integritása nemcsak korrupció esetén kerül veszélybe, ami teljesen nyilvánvaló, hanem általánosabban a részrehajlás minden esetében még akkor is, ha az nem foglal magában szükségszerűen korrupt magatartást, pl. a helyi, részvételre jelentkezővel kapcsolatos részrehajlás. A leggyakoribb korrupciós forgatókönyvek, amelyek közbeszerzési eljárásokban előfordulhatnak: a „jutalék” (azaz kenőpénz fizetése jutalom gyanánt annak a tisztviselőnek, aki befolyásolta a beszerzési folyamatot), az ajánlati dokumentáció manipulálása egy bizonyos ajánlattevő érdekében és fedő/közvetítő vállalatok alkalmazása a korrupt tisztviselő illegális tevékenységének fedezésére.

Sok tagállam beszerzési szabályai tartalmaznak olyan mechanizmusokat, amelyeket kifejezetten a korrupció és a részrehajlás megelőzésére és leküzdésére terveztek. Az összeférhetetlenség kérdéséhez hasonlóan elemzést kell készíteni arról, hogy be kell-e építeni bizonyos biztosítékokat az EU közbeszerzési szabályozásába azzal a feltétellel, hogy ez nem von maga után aránytalan adminisztratív terheket. Szem előtt kell tartani azonban, hogy a korrupció nagyon érzékeny pontot jelent a tagállamok számára, és az ezen a területen tapasztalható problémák, ahogy a potenciális megoldások is az – egymástól erősen eltérő – nemzeti adminisztratív és üzleti kultúráktól függnék. Következésképpen nehéz lenne mindenki számára egységes megoldásokat találni európai uniós szinten.

Gyakran elhangzik az a javaslat, hogy a közbeszerzésben jelentkező korrupció úgy küzdhető le, ha emelik az átláthatóság szintjét, különösen a beszerzési tisztviselők által az eljárás alatt hozott döntések tekintetében. Ez lehetővé tenné a részvételre jelentkezők és – vélhetően – a nagyközönség számára is, hogy alaposan megvizsgálják a köztisztviselők döntéseit, és így hatékony eszköz lehet a korrupció ellen. Ilyen megnövekedett átláthatóságot lehetne például bevezetni az ajánlatok felbontására vagy a beszerzési folyamatot dokumentáló jelentések kötelező közzétételére vonatkozóan. Egy ilyen intézkedés járulékos adminisztratív terhe meglehetősen korlátozott lenne, mivel az ajánlatkérő szervek már amúgy is kötelesek elkészíteni ezeket a jelentéseket¹⁰⁴. Ugyanígy, a megkötött szerződések közzététele (a kereskedelmi szempontból érzékeny információk elhagyásával) elősegítheti a beszerzési döntések demokratikusabb vizsgálatát.

Kilátásba helyezhető különleges eszközök kialakítása is, mint pl. ingyenes telefon vagy internetalapú rendszer létrehozása csalás bejelentésére, amely arra ösztönzi a résztvevőket vagy más személyeket, hogy információt adjanak bármilyen jogsértő magatartásról vagy szabálytalanságról. A felhívás, az ajánlatkérő szervek honlapja és más közzétételi eszközök

¹⁰⁴ A 2004/18/EK irányelv 43. cikke.

hivatkozhatnának egy ilyen rendszerre, amelyen keresztül az ajánlatkérő szervek vagy a felügyelő hatóságok névtelen vagy azonosított forrásból információt kaphatnak.

Ösztönözni kell a teljes beszerzési ciklus jó, átlátható irányítását elősegítő meglévő eszközök alkalmazását. Ebben az összefüggésben az ismert korlátozások ellenére hasznos lehet egy figyelmeztető lista készítése az ajánlatkérő szervek részére¹⁰⁵. A még hatékonyabb bejelentési gyakorlat elősegítéséhez hasznos lehet a bejelentési követelmények és a bejelentést tevők védelmének világos szabályozása. Külső megfigyelők (pl. irányítási szakértők, NGO-k stb.) alkalmazása kiegészítheti a belső ellenőrzési eszközöket a vállalkozók teljesítményének felmérésében, valamint a gyanús esetek feltárásában és jelentésében.

Meg lehet fontolni a meglévő értékelési mechanizmusok alkalmazását az olyan vonatkozó nemzetközi egyezmények betartásának ellenőrzésére, amelyek rendelkezéseket tartalmaznak a közbeszerzésben tapasztalható korrupcióról¹⁰⁶.

Végül, az ajánlatkérő szervek döntési szabadságának bizonyos szempontokra való korlátozása nehezítené olyan döntések meghozatalát, amelyeket nem objektív okok indokolnak, és így megelőzné a részrehajlást (például, az ajánlatkérő szervek eljárások megsemmisítésére vonatkozó döntési szabadságának korlátozása). Az ilyen intézkedések azonban nem csökkenthetik azt a mozgásteret, amelyre az ajánlatkérő szerveknek ahhoz van szükségük, hogy az egyedi igényeikhez igazodó árukat és szolgáltatásokat szerezhessék be.

Kérdések:

100. Oszttja azt a véleményt, hogy a beszerzési piacok ki vannak téve a korrupció és a részrehajlás veszélyének? Úgy gondolja, hogy ezen a területen európai uniós fellépésre van szükség, vagy azt a tagállamokra kell bízni?
101. Ön szerint mik jelentenek kritikus kockázatot a tisztesség szempontjából a közbeszerzési folyamat különböző szakaszaiban (a tárgy meghatározása, az ajánlat elkészítése, kiválasztási szakasz, odaítélési szakasz, a szerződés teljesítése)?
102. Ön szerint a felismert kockázatok közül melyiket kell specifikusabb/további szabályok bevezetésével kezelni az EU közbeszerzési irányelveiben, és hogyan (milyen szabállyal/biztosítékokkal)?
103. Az irányelveknek milyen további eszközöket kell biztosítaniuk a szervezett bűnözés leküzdésére a közbeszerzésben? Ön támogatná például az alvállalkozásba adás előzetes ellenőrzésének kialakítását?

5.3. A „tisztességtelen” ajánlattevők kizárása

A korrupcióban és, még általánosabban a szakmai kötelességszegésben bűnös ajánlattevők kizárása erős fegyver a tisztességtelen üzleti magatartás büntetésére – és bizonyos mértékben megakadályozására. A 2004/18/EK irányelv 45. cikke már előírja az olyan ajánlattevők kizárásának kötelezettségét, akiket bizonyos, felsorolt bűncselekményekért (nevezetesen

¹⁰⁵ A Világbank 5243. számú politikai kutatási anyaga, 2010. március 29.

¹⁰⁶ Nevezetesen a külföldi hivatalos személyek nemzetközi kereskedelmi ügyletekben történő megvesztegetése elleni küzdelemről szóló OECD-egyezmény és az ENSZ korrupció elleni egyezménye.

korupcióért) elítéltek, valamint annak lehetőségét, hogy az ajánlattevőt más tisztességtelen üzleti gyakorlat miatt (beleértve a „súlyos szakmai kötelességszegést”) kizárják.

Számos kérdés azonban nyitva marad e rendelkezés hatályára, értelmezésére, átültetésére és gyakorlati alkalmazására vonatkozóan, és a tagállamok és az ajánlatkérő szervek további pontosításra szólítottak fel.

Különösen azt kell megvizsgálni, hogy a 45. cikkben szereplő kizárási okok megfelelőek-e, kielégítően világosak-e (nevezetesen a „szakmai kötelességszegés” miatti kizárási ok) és elég kimerítőek-e, vagy hogy be kell-e vezetni további kizárási okokat. Úgy tűnik, hogy az ajánlatkérő szervek gyakorlati nehézségekkel szembesülnek, amikor megpróbálnak beszerezni minden vonatkozó információt a más tagállamokban székhellyel rendelkező ajánlattevők és részvételre jelentkezők személyes helyzetéről és nemzeti joguk szerinti jogosultságukról.

Továbbá, a kizárási okokra vonatkozó nemzeti jogszabályok végrehajtásának hatályát valószínűleg pontosítani kell. A tagállamok hatékonyabban küzdhetnek le a nemzeti összefüggésekhez kapcsolódó tisztességtelen üzleti magatartások specifikus problémáit, ha további kizárási okokat vezethetnek be nemzeti jogszabályaikba. Másfelől, a specifikus nemzeti kizárási okok mindig magukban hordozzák a külföldi ajánlattevővel szembeni megkülönböztetés kockázatát és veszélyeztethetik az egyenlő európai versenyfeltételek elvét.

Fontos kérdést jelentenek az úgynevezett „öntisztító” intézkedések, azaz az érdekelt gazdasági szereplők által a jogosultságaikra ható negatív helyzet orvoslására hozott intézkedések, amelyekről az EU jelenlegi közbeszerzési irányelvei hallgatnak. Hatékonyságuk attól függ, mennyire fogadják el őket a tagállamok. Az „öntisztító intézkedések” kérdése abból az igényből származik, hogy egyensúlyt teremtsenek a kizárási okok végrehajtása és az arányosság és egyenlő bánásmód tiszteletben tartása között. Az öntisztító intézkedések megfontolása segítheti az ajánlatkérő szerveket a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő egyéni helyzetének objektív és teljesebb megítélésében annak eldöntésére, hogy kizárják-e a beszerzési eljárásból.

A 45. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy figyelembe vegyék az öntisztító intézkedéseket, amennyiben azok mutatják, hogy a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő szakmai becsületére, fizetőképességére és megbízhatóságára vonatkozó kételyek megszűntek. Nincs azonban egységes szabály az „öntisztító intézkedésekre” még akkor sem, ha egyes tagállamokban az ajánlatkérő szervek mindenképpen figyelembe veszik a gazdasági szereplő által a kizárás orvoslására hozott intézkedéseket.

Továbbá felmerül a kérdés, hogy az EU-nak kifejezetten szankcionálnia kell-e a beszerzési folyamat átláthatóságát és pártatlanságát veszélyeztető kísérleteket (pl. az olyan részvételre jelentkezőket vagy ajánlattevőket, akik megpróbálnak hozzáférni bizalmas információkhoz vagy túlzottan befolyásolni próbálják az ajánlatkérő szervek tevékenységét például a kiválasztási és az odaítélési szakaszban). Ilyen szankciókat jelenthet például a részvételre jelentkezés vagy az ajánlat visszautasítása, amennyiben a döntés megfelelően indokolható.

A jogellenes magatartás egyes súlyos formáit, úgymint a korrupciót vagy a szándékosan elhallgatott összeférhetetlenséget, súlyosabban, pl. büntetőjogi szankciókkal kellene szankcionálni. A tagállamoknak most is büntetőjogi szankciókat kell előírniuk tisztviselőiket érintő korrupció esetén. A szankciókkal kapcsolatos minimumstandardok előírásának

helyességét a bűncselekmény dimenziójának, valamint a szükségesség, a szubszidiaritás és az arányosság elvének figyelembevételével kell felmérni.¹⁰⁷

Kérdések:

104. Úgy gondolja, hogy a 2004/18/EK irányelv ajánlattevők kizárására vonatkozó 45. cikke hasznos eszköz a tisztességtelen üzleti magatartások büntetésére? Milyen javításokat és/vagy alternatív mechanizmusokat javasolna?
105. Hogyan lehetne erősíteni az ajánlatkérő szervek közötti együttműködést a részvételre jelentkezők és ajánlattevők személyes helyzetére vonatkozó információk beszerzésében?
106. Úgy gondolja, hogy a 45. cikknek kifejezetten foglalkoznia kellene az „öntisztító intézkedések” kérdésével, vagy azt csak nemzeti szinten kell szabályozni?
107. Egy ajánlat vagy jelentkezés indokolt visszautasítása megfelelő szankció arra, hogy növelje az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartását?
108. Gondolja, hogy a Lisszaboni Szerződés fényében büntetőjogi szankciókra vonatkozó uniós szintű minimumstandardokat kell kidolgozni bizonyos körülmények között, úgymint korrupció vagy eltitkolt összeférhetetlenség?

5.4. A tisztességtelen előnyök elkerülése

Végül, adódhatnak olyan helyzetek, amikor – összeférhetetlenségi helyzet vagy tisztességtelen üzleti gyakorlat hiányában – az eljárás pártatlanságát az veszélyezteti, hogy bizonyos ajánlattevők előnyös helyzetben vannak. Például, ha a részvételre jelentkezőt vagy ajánlattevőt előzetesen bevonják a beszerzésre szánt szolgáltatás kifejlesztésével kapcsolatos előkészítő tevékenységekbe (úgymint kutatás és/vagy tervezés), az bennfentes információk tekintetében jelentős előnyöket biztosíthat az adott ajánlattevőnek, és ezért aggodalomra adhat okot az egyenlő bánásmód betartásával kapcsolatban¹⁰⁸.

Ebben az esetben az a kérdés, hogy az előnyöket milyen mértékben lehet kompenzálni a szóban forgó ajánlattevő hátrányos megkülönböztetése nélkül. A projekt előkészítésében részt vevő ajánlattevők egyszerű kizárása valószínűleg aránytalan reakció lenne, és nem volna kivitelezhető a gyakorlatban sem, különösen, ha az adott piacon kevés minősített versenytárs van. Átgondolt kompenzáció lehet például annak előírása, hogy minden versenyben lévő ajánlattevővel közölnek minden olyan bennfentesnek minősülő információt, amelyhez az előnyös helyzetben lévő ajánlattevő hozzájuthatott, amikor előzetesen kapcsolatba került a projekttel.

Még kényesebb kérdés a piaci erőfölénnyel rendelkező ajánlattevők természetes előnyeinek problémája, amelyet még nehezebb világosan felismerni és kompenzálni. Ismét az lehet a megfelelő megoldás a megkülönböztetés kockázatának csökkentésére, ha kötelezően közzétesznek bizonyos bennfentes információkat azzal a feltétellel, hogy a kereskedelmi szempontból érzékeny információk megfelelő védelmet kapnak.

¹⁰⁷ Az EU büntetőjogi működési hatáskörét illetően lásd a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 66. pontját.

¹⁰⁸ Lásd a C-21/03. és C-34/03. sz., Fabricom közös ügyeket.

Kérdések:

109. Legyenek európai uniós szintű, külön szabályok az olyan egyes ajánlattevők előnyeinek kezelésére, akik korábban kapcsolatba kerültek az ajánlati felhívás tárgyát képező projekt tervezésével? Milyen biztosítékokat javasolna?
110. Úgy gondolja, hogy a piaci erőfölénnyel rendelkező ajánlattevők lehetséges előnyeinek problémáját európai uniós szinten kell kezelni, és ha igen, hogyan?

6. HARMADIK ORSZÁG SZÁLLÍTÓINAK BEJUTÁSA AZ EU PIACÁRA

Az irányelvek különböző rendelkezései tükrözik a beszerzés területén az EU által vállalt nemzetközi kötelezettségeket.

A 2004/18/EK irányelv (7) preambulumbekzdése és a 2004/17/EK irányelv (14) preambulumbekzdése kifejezetten utal a 94/800/EK tanácsi határozatra, amely jóváhagyta a közbeszerzésről szóló WTO-megállapodást (WTO GPA). Kimondják, hogy „*az aláíró harmadik országok ajánlattevőire és termékeire a Megállapodás által meghatározott szabályozás alkalmazandó*”. Emellett a GPA-ra vonatkozó feltételek tükröződnek a 2004/18/EK irányelv 5. cikkében és a 2004/17/EK irányelv 12. cikkében. Ennek eredményeként a GPA-t aláíró harmadik országok gazdasági szereplői ugyanabban az elbánásban részesülnek, mint az európai gazdasági szereplők a GPA-ban meghatározott feltételek szerint, különös tekintettel az EU 1. mellékletére, amely az EU megállapodás szerinti összes kötelezettségvállalását tartalmazza.

Továbbá, azokon a területeken, amelyeken az EU nem vállalt nemzetközi kötelezettségeket, a 2004/17/EK irányelv 58. cikke közösségi preferenciát vezet be az áruk beszerzésére, és ugyanennek az irányelvnek az 59. cikke lehetőséget ad arra, hogy korlátozzák a bejutást az EU közüzemi beszerzési piacaira.

A közelmúltban több érdekelt fél is kiemelte, hogy az EU beszerzési piaca nyitottabb, mint nemzetközi partnereink beszerzési piacai. Ennek eredményeként az európai uniós vállalatok nem mindig egyenlő alapokon versenyeznek a külföldi vállalatokkal. Továbbá ez a helyzet negatív hatással van az EU tárgyalási pozícióira a piacokhoz való nagyobb hozzáférésért folyó nemzetközi tárgyalásokban. El kell tehát tűnődni az EU harmadik országokkal szembeni közbeszerzési politikájáról, a fent említett rendelkezések alkalmazásáról, valamint a lehetséges tökéletesítésről.

Ez kapcsolódik ahhoz a folyamatban lévő vitához, amelynek témája: hogyan lehetne erősíteni az EU befolyását a nemzetközi tárgyalásokban, hogy kiegyensúlyozottabb és kölcsönös bejutás legyen biztosított az európai uniós és a külföldi beszerzési piacokra. A Bizottság jelenleg hatásvizsgálatot végez, amelyben értékeli a különböző lehetséges szakpolitikai lehetőségeket, az olyan nemzetközi kötelezettségvállalásaink végrehajtására építve, mint a Kormányzati Közbeszerzési Megállapodás, valamint olyan harmadik országokkal kapcsolatosan, amelyekkel az EU még nem kötött ilyen megállapodást.

Kérdések:

111. Mik az Ön tapasztalatai és/vagy véleménye a 2004/17/EK irányelv 58. és 59. cikkében előírt mechanizmusokkal kapcsolatban?

- | | |
|--------|--|
| 111.1. | Tovább kell fejleszteni ezeket a rendelkezéseket? Ha igen, hogyan? Megfelelő megoldás lehet kiterjeszteni e rendelkezések hatályát a közüzemi beszerzésen túlra? |
| 112. | Milyen egyéb mechanizmusokat javasolna a beszerzési piacokhoz való hozzáférés jobb szimmetriájának elérése érdekében? |

Ez a zöld könyv azokat a kérdéseket vitatja meg, amelyeket a Bizottság fontos szempontként határozott meg az EU közbeszerzési politikájának jövőbeni reformja szempontjából. Lehetnek még olyan kulcsfontosságú témák, amelyekkel a fenti zöld könyv nem foglalkozik. Érdekes volna továbbá megtudni az érdekelt felektől, hogy a fenti témák melyikét tartják a legfontosabbnak, és mely kérdések tűnnek kevésbé relevánsnak a jövőbeni reform szempontjából. Ennélfogva minden érdekelt fél válaszát várjuk az alábbi kérdésekre.

Kérdések:

- | | |
|------|---|
| 113. | Vannak még olyan más kérdések, amelyekkel Ön szerint az EU közbeszerzési irányelveinek jövőbeni reformja során foglalkozni kellene? Melyek ezek a kérdések, mik – Ön szerint – azok a problémák, amelyeket napirendre kell tűzni, és mik lehetnek a lehetséges megoldások? |
| 114. | Kérjük, rangsorolja fontosság szerint az ebben a zöld könyvben felvetett különböző kérdéseket és az Ön által fontosnak tartott további kérdéseket. Ha ki kellene választania azt a három kérdést, amelyeket elsőként kell napirendre tűzni, melyeket választaná? Kérjük, indokolja választását. |

A Bizottság felkéri az érdekelt feleket, hogy hozzászólásaikat 2011. április 18-ig lehetőleg e-mailben és Word formátumban juttassák el a MARKT-CONSULT-PP-REFORM@ec.europa.eu címre.

A hozzászólásoknak nem kell az e zöld könyvben felvetett minden kérdésre reagálniuk. Korlátozódhatnak az Önt kifejezetten érdeklő kérdésekre. Kérjük, világosan jelezze azokat a szempontokat, amelyekre hozzászólása vonatkozik.

A konzultáció során beérkezett hozzászólásokat és észrevételeket a hozzászóló nevével együtt közzéteesszük az interneten, kivéve ha a hozzászóló nem járul hozzá személyes adatainak nyilvánosságra hozatalához, mivel az megítélése szerint jogos érdekeinek sérelméhez vezetne. Ebben az esetben a hozzászólások és észrevételek a hozzászóló neve nélkül tehetők közzé. Ellenkező esetben a hozzászólások és észrevételek közzétételére nem kerül sor, és a Bizottság elvileg azok tartalmát sem veszi figyelembe.