



Brüsszel, 2017.1.24.  
COM(2017) 28 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK**

**a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről**

{SWD(2017) 13 final}

## 1. Háttér-információk

A közbeszerzési irányelvek<sup>1</sup> szabályozzák a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó eljárásokat és a meghatározott értékhatárokat meghaladó közbeszerzési szerződések és koncessziós szerződések végrehajtásának egyes vonatkozásait. A „*Tenders Electronic Daily*” (TED) európai közbeszerzési értesítőben<sup>2</sup> közzétett felhívások becsült értéke 2014-ben elérte a 421,31 milliárd EU-t, amely az EU GDP-je 3,32 %-ának felel meg.<sup>3</sup> A nyitott és jól szabályozott közbeszerzési piacok előmozdítják a közpénzek hatékonyabb felhasználását és a közbeszerzések minőségének javítását.

A közbeszerzési irányelvek alapján gyűjtött tapasztalat azt mutatta, hogy ahhoz, hogy teljes körűen megvalósuljanak az irányelvek célkitűzései, lehetővé kellett tenni a gazdasági szereplőknek, hogy Uniószerre érvényesíthessék az irányelvek által biztosított jogokat. Következésképpen kísérő intézkedésként<sup>4</sup> elfogadták a jogorvoslati irányelveket (a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK tanácsi irányelv<sup>5</sup>). Ezen irányelvek célja az volt, hogy biztosítsák, hogy a gazdasági szereplők az uniós jogorvoslati minimumszabályok alapján az Unión belül mindenhol gyors és hatékony jogorvoslati eljárásokhoz férjenek hozzá, amennyiben úgy vélik, hogy az adott közbeszerzési szerződést a közbeszerzési irányelvek megsértésével ítélték oda. A jogorvoslati irányelvek ezért a közbeszerzés színterének elengedhetetlen részét képezik, továbbá egy ritka példái annak, hogy az uniós jogszabályok hogyan szereznek teljes érvényt az uniós jogoknak a tagállamok szintjén.

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról és 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. Mindkét irányelvet felváltotta a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv. A 2014/23/EU irányelv további módosításokat vezetett be a 89/665/EGK irányelv és a 92/13/EGK irányelv tekintetében elsősorban azért, hogy kiterjessze az alkalmazási körüket a koncessziók tekintetében. Mivel az átültetésére nyitva álló határidő 2016. április 18-án járt le, ez a jelentés nem foglalkozik ennek az irányelvnek a hatásaival.

<sup>2</sup> A TED az európai közbeszerzésnek szentelt „Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához” c. kiadvány online változata (<http://ted.europa.eu>).

<sup>3</sup> Európai Bizottság, 2016. „2014 Public procurement indicators” (A közbeszerzési mutatókról szóló 2014. évi jelentés), [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks\\_hu](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hu).

<sup>4</sup> A 2007/66/EK irányelv célja, hogy lehetővé tegye olyan eljárások indítását, amelyekben még hozhatók korrekciós intézkedések, illetve hatékony jogorvoslatot biztosítson a szerződések jogellenes, közvetlen odaítélése esetében.

<sup>5</sup> A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról a Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról; és az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról.

A jogorvoslati irányelvek mind a közbeszerzési szerződés aláírása előtt (szerződés-kötést megelőző jogorvoslat), mind a szerződés aláírását követően (szerződés-kötést követő jogorvoslat) lehetővé teszik az ilyen eljárások indítását. A szerződés-kötést megelőző jogorvoslatokhoz tartozik az ideiglenes intézkedésekhez való jog, a szerződés odaítéléséről szóló döntés és a szerződés-kötés közötti kötelező szerződés-kötési tilalmi időszak, illetve a szerződés-odaítélési eljárás felfüggesztésének kötelezettsége a jogorvoslati kérelem kivizsgálásának idejére a szerződés-kötés megakadályozása érdekében. A szerződés-kötést követő jogorvoslatokkal a meglévő szerződés érvénytelennek nyilvánítható, és/vagy az érintett feleknek kompenzáció nyújtható (különösen kártérítés útján) a szóban forgó szerződés aláírását követően. Ezenfelül a jogorvoslati irányelvek másik fontos elemét képezi az ajánlattevők automatikus tájékoztatása arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban, továbbá az eljárások megindítására nyitva álló határidők rendje és az alternatív szankciók (azaz a szerződés időtartamának lerövidítése vagy bírság kiszabása), amennyiben az érvénytelenség megállapítása nem megfelelő.

A jogorvoslati irányelvek előírják, hogy a Bizottság vizsgálja felül a végrehajtásukat, és készítsen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezek eredményességéről, különösen a 2007/66/EK irányelv által bevezetett alternatív szankciók és határidők tekintetében. Ezen túlmenően 2013-ban úgy döntöttek, hogy a Bizottság „Célravezető és hatásos szabályozás programja” (REFIT) keretében el kell végezni az irányelvek értékelését. Ezt a jelentést a Bizottság a Parlamentnek és a Tanácsnak való jelentéstételi kötelezettség teljesítése és a REFIT szerinti értékelés eredményeinek közzététele céljából nyújtja be a Parlamentnek és a Tanácsnak. A jelentést kiegészítő bizottsági szolgálati munkadokumentum további információkkal szolgál az elvégzett értékelésről.

A jelentés elkészítéséhez az alábbi információforrásokat használtuk fel:

- az *„Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts”*<sup>6</sup> (A közbeszerzési szerződések jogorvoslati eljárásainak gazdasági és jogi hatékonysága) című tanulmány,
- online nyilvános konzultáció, melynek célja, hogy információkat gyűjtsön a jogorvoslati irányelvek működéséről és hozzáadott értékéről<sup>7</sup>,
- a tagállamokkal folytatott konzultációk,
- szakértőkkel és a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban jártas szakemberekkel tartott célirányos konzultációk, és
- a nemzeti jogszabályok és ítélkezési gyakorlat felülvizsgálata.

Az irányelvek szakpolitikai teljesítményének értékelésén felül a REFIT szerinti értékelés különös hangsúlyt fektetett arra, hogy a jogorvoslati irányelvek megfelelnek-e a céljuknak, minimalizálják-e a kapcsolódó költségeket és terheket, és maximálisan kiaknázzák-e az egyszerűsítési lehetőségeket.

---

<sup>6</sup> Készítette: Europe Economics és Milieu, 2015. április:

[http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/modernising-rules/evaluation/index_en.htm).

<sup>7</sup> A konzultációra nyitva álló időszak 2015. április 24-től július 20-ig tartott, és összesen 170 válasz érkezett be a tagállamokból. A konzultációban ajánlatkérők, gazdasági szereplők, tudományos szakemberek, jogászok, jogorvoslati szervek és állampolgárok is részt vettek.

A tagállamokban jelenleg még nem működik a jogorvoslatok uniós szintű nyomonkövetési és értékelési rendszere. Az értékhatár feletti közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan az egyes tagállamokban indított jogorvoslati eljárásokról nem gyűjtene strukturált, koherens és szisztematikus módon adatokat, ami lehetővé tenné az eredmények automatikus és könnyen összehasonlítható elemzését. Emiatt nehéz pontosan megmérni vagy megbecsülni a jogorvoslati irányelvek hatásait, illetve ez további erőfeszítéseket igényel (pl. egyszeri adatgyűjtés és manuális elemzés, ahogy az a jelenlegi értékelésnél is történt).

## **2. Az intézkedések végrehajtása a tagállamokban**

A jogorvoslati irányelveket valamennyi tagállam teljes mértékben átültette. Ennek ellenére a módosító 2007/66/EK irányelv átültetése során jelentős és széles körben előforduló késéseket állapítottak meg (a részletekkel kapcsolatban lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum 5. mellékletét). A jogorvoslati irányelvek által előírt minimális harmonizáció miatt a tagállamok a saját jogi hagyományaikra tekintettel igen eltérő jellegű és hatályú nemzeti jogszabályokat alkottak.

Ennek következtében többféle jogorvoslati szerv jött létre a tagállamokban. 14 tagállamban<sup>8</sup> – szakosított vagy nem szakosított – közigazgatási közbeszerzési jogorvoslati szerv működik. A többi tagállamban egy meglévő igazságszolgáltatási jogorvoslati szerv felelős a közbeszerzési eljárások jogorvoslati eljárásaiért.

Valamennyi tagállam előírja, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét mindazon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat. Ezen túlmenően néhány tagállam azt is lehetővé teszi, hogy a gazdasági szereplőnek nem minősülő egyesületek vagy testületek is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást. Ilyen szerv lehet szakmai szövetség vagy a versenyhivatal is.

Továbbá minden tagállamban vannak hatályban rendelkezések a három kötelező jogorvoslati lehetőség (ideiglenes intézkedések, semmissé nyilvánító döntések és kártérítés) biztosítására, ám a megközelítésük a jogi hagyományaiknak megfelelően igen eltérő.

A jogorvoslati irányelvek egyéb létfontosságú elemeit illetően a helyzet a következőképpen alakul:

- Minden tagállam automatikusan tájékoztatja az ajánlattevőket a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatalakor arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban.
- Minden tagállam alkalmazza a jogorvoslati irányelvek által előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszakot. Számos esetben az irányelvekben előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszagnál hosszabb időszakot határoztak meg.
- Minden tagállam biztosítja a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, TED-en való közzététele nélkül ítelt oda szerződést úgy, hogy a közbeszerzési irányelvek alapján ez nem volt megengedhető. A legtöbb tagállam átültette az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményről szóló rendelkezéseket, amelyek segítségével az ajánlatkérők elkerülhetik az érvénytelenségi

---

<sup>8</sup> Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia.

szankciót. A TED-en elérhető információk alapján e hirdetményt viszonylag állandó jelleggel alkalmazzák 2010 óta, és évente körülbelül 10 000 ilyen hirdetmény jelenik meg.

- A legtöbb tagállamban a szerződéskötést megelőző jogorvoslatra irányuló eljárás megindítására nyitva álló határidők igazodnak a jogorvoslati irányelvek struktúrájához, tehát olyan határidőket állapítanak meg, amelyek tükrözik a minimális szerződéskötési tilalmi időszakot. Egyes esetekben ennél hosszabb időszakot állapítottak meg.
- Számos tagállam pontosan a jogorvoslati irányelvek struktúráját követi az érvénytelenség megállapítása iránti kérelmekre vonatkozó határidők tekintetében. Mások nem írják elő, hogy a szerződés odaítéléséről szóló döntés közzététele és a döntésről való értesítés is elindítja a 30 napos határidőt. Mindenesetre a közzététel vagy értesítés elmaradása esetére minden tagállam hat hónapos határidőt szab, amely a szerződés megkötésének időpontját követő napon indul.
- Egyes tagállamokban a közbeszerzési eljárás felfüggesztése addig maradhat érvényben, amíg az elsőfokú határozattal szembeni jogorvoslatban határozatot nem hoztak, vagy még ennél is tovább. A tagállamok többségében a bíróság vagy a jogorvoslati szerv hamarabb is megszüntetheti a felfüggesztést.
- Az alternatív szankciók esetében a legtöbb tagállam a bírságok kiszabását és/vagy a szerződés időtartamának lerövidítését is átültette. Ennek ellenére ezeket a szankciókat csak szórványosan alkalmazzák, mivel ezeket tartják a legkevésbé eredményes jogorvoslati lehetőségnek. A tagállamok úgy vélik, hogy a bírságok csupán a pénzeszközök áthelyezését eredményezik.

### **3. A jogorvoslati irányelvek eredményessége, hatékonysága, relevanciája, egyéb szakpolitikákkal való koherenciája és uniós hozzáadott értéke**

A Bizottság értékelte a jogorvoslati irányelvek teljesítményét. E célból egyedi értékelési kritériumokat alkalmazott, beleértve az alábbiakat: i. eredményesség; ii. hatékonyság; iii. relevancia; iv. egyéb szakpolitikákkal való koherencia és v. uniós hozzáadott érték. A vonatkozó megállapításokat alátámasztó részletes információk a jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban találhatóak.

A fentiek alapján a Bizottság az alábbi következtetésekre jutott:

- (i) Az **eredményesség** tekintetében a jogorvoslati irányelvek általában véve teljesítették az alábbi célkitűzéseiket: az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség garanciáinak megerősítése; a közbeszerzési irányelvek feltételezett megsértése esetén a hatékony és gyors fellépés lehetővé tétele; valamint annak biztosítása a gazdasági szereplők számára, hogy valamennyi ajánlat egyenlő elbírálásban részesül. A rendelkezések tényleges alkalmazásával kapcsolatban rendelkezésre álló adatok további bizonyítékot szolgáltattak az irányelvek eredményességére vonatkozóan. Általánosságban az általuk biztosított jogorvoslatokat gyakran alkalmazzák a legtöbb tagállamban. 2009 és 2012 között hozzávetőlegesen 50 000 elsőfokú határozat született a tagállamokban. A jogorvoslatok leggyakrabban a semmissé nyilvánító döntést kérelmezték, ezt követte némi lemaradással az ideiglenes intézkedés és a megkülönböztető előírások törlése. Ami az érdekelt felek véleményét illeti, a Bizottság szervezeti egységeinek nyilvános konzultációjában részt vevő válaszadók egyértelmű többsége szerint a jogorvoslati irányelvek pozitív hatással voltak a közbeszerzési eljárásra. A válaszadók szerint a jogorvoslati irányelvek hatására a

közbeszerzési eljárások átláthatóbbak (80,59 %), tisztességesebbek (79,42 %), nyitottabbak és hozzáférhetőbbek (77,65 %) lettek, továbbá jobban ösztönzik az anyagi közbeszerzési szabályoknak való megfelelést (81,77 %). Ahogy azt valamennyi érdekelt fél megerősítette, a 2007/66/EK irányelv lényegesen növelte a szerződéskötést megelőző jogorvoslatok hatékonyságát a szerződés odaítéléséről szóló döntés és a szerződés aláírása közötti minimális szerződéskötési tilalmi időszak bevezetésével.

Néhány nemzeti rendszer előírja, hogy a közbeszerzési eljárásokban a jogvédelmet első fokon a rendes bíróságok helyett közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítsák. Általános tendencia, hogy ezek hatékonyabbnak bizonyulnak. Ezt a nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók jelentős többsége (74,7 %) is megerősítette, akik szerint a rendes bíróságok előtt zajló eljárások általában hosszabb időt vesznek igénybe, és alacsonyabb színvonalú igazságszolgáltatást eredményeznek, mint a szakosodott közigazgatási jogorvoslati szervek előtt zajló eljárások.

Az esetek többségében a jogorvoslati eljárások költségei – habár tagállamonként igen eltérőek – nem gyakorolnak meghatározó visszatartó hatást a jogorvoslati eljárások igénybevételére. Ezenkívül a jogorvoslati irányelvek valamennyi érintett fél érdekeinek figyelembevételére szempontjából is kiegyensúlyozottak. Nevezetesen, a nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók 57,06 %-a szerint az irányelvek megfelelően kiegyensúlyozzák a gazdasági szereplőknek a közbeszerzési jogszabályok hatékony érvényesülésének biztosítására és az ajánlatkérőknek a megalapozatlan peres eljárások számának csökkentésére irányuló érdekeit. Végül a jogorvoslati irányelveknek hatékony visszatartó erejük van a közbeszerzéssel összefüggő szabályszegő magatartással szemben.

A jogorvoslati irányelvek előírják a Bizottság számára, hogy fordítson különös figyelmet az alternatív szankciók és a határidők hatékonyságára. Az értékelés feltárta, hogy a tagállamok az alternatív szankciókat szórványosan alkalmazzák, és azok az online (a Bizottság szervezeti egységei által lebonyolított) nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók és néhány tagállam szerint a legkevésbé megfelelő jogorvoslatnak számítanak. Mindazonáltal a válaszadók kifejtették azon nézetüket, miszerint a jogorvoslati irányelvekben meghatározott valamennyi jogorvoslat erősíti az irányelvek visszatartó erejét, továbbá átfogó és hatékony rendszert biztosít a közbeszerzési szabálytalanságok szankcionálására. Ami a határidőket illeti, az értékelés keretében nem került sor olyan konkrét bizonyítékok gyűjtésére, amelyek alátámasztanák, hogy a jogorvoslati irányelvek struktúráját követő határidők túl hosszúak lennének, ezért indokolatlan késedelmeket okoznának a közbeszerzési eljárásokban, vagy túl rövidek lennének, ezért nem tennék lehetővé a gazdasági szereplők számára a jogaik érvényesítését.

Az értékelés eredménye szerint a jogorvoslati irányelvek egyes aspektusait egyértelműbbé lehetne tenni. Ezt a beérkezett hozzászólások is megerősítették. Ezek olyan területeket emeltek ki, mint például a jogorvoslati irányelvek és az új közbeszerzési jogszabálycsomag közötti kölcsönhatások, valamint a szerződéskötés jogorvoslati eljárás megindítását követő automatikus felfüggesztésének megszüntetésére alkalmazandó kritériumok kidolgozása.

Az értékelés ezenkívül lehetővé tette a nemzeti szinten jelentkező problémák azonosítását. A különböző érdekelt felek a nyilvános konzultáció keretében megerősítették, hogy az észlelt

problémák a jogorvoslati irányelveken túlmutató nemzeti jogszabályokban vagy a nemzeti gyakorlatokban, nem pedig magukban a jogorvoslati irányelvekben gyökereznek.

Végül a Bizottság felismeri azt is, hogy a tagállamok többségében a nemzeti jogorvoslati rendszerekkel kapcsolatos információkat nem strukturált módon gyűjtik, ami rendkívül megnehezíti az irányelvek teljesítményének elemzését. Ezenkívül az információkat ritkán használják politikaformálási célokra (például: a szükséges erőforrások vagy a visszaélészerű panaszok azonosítása; a döntések konzisztenciája hatékony keresési eszközök segítségével; azoknak az ajánlatkérőknek az azonosítása, amelyek ellen leggyakrabban nyújtanak be eredményes jogorvoslati kérelmet; valamint az eredményesen megfellebbezett közbeszerzési eljárások aspektusainak azonosítása).

- (ii) A **hatékonyság** tekintetében a jogorvoslati irányelvek – mind a közvetett, mind a közvetlen – célzott hatásoknak megfelelően átfogó előnyöket nyújtanak. Egyértelmű jelek utalnak arra, hogy az irányelvekkel elért előnyök túlszárnyalják a költségeket. Az Unión belül nagy eltérések vannak a jogorvoslati esetek megindítása vagy az annak során biztosított védelem kapcsán az ajánlatkérők és szállítók által fizetendő költségek között (ideértve a közvetlen és közvetett költségeket), amelyek jellemzően a szerződéses érték 0,4–0,6 %-ának felelnek meg. A költségek azonban nem csökkennének nullára, ha a jogorvoslati irányelveket hatályon kívül helyeznék. Éppen ellenkezőleg, még nőhetnek is a jogorvoslati szabályok tagállamok közötti eltérései és az uniós szintű harmonizáció hiánya miatt, amely tényezők az ajánlattevők és mások számára is nehezkesebbé teszik a szabályozási környezetet.

Az előnyök a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, a legjobb ár-minőség arány és a visszatartó erő tekintetében fontosak, különösen, ha figyelembe vesszük a TED-en közzétett ajánlati felhívások értékét. Az uniós közbeszerzési jogszabályok általános 2011. évi értékelése<sup>9</sup> úgy becsülte, hogy az uniós szinten közzétett 420 milliárd EUR értékű közbeszerzési szerződések 5 %-ának megfelelő megtakarítások évente több mint 20 milliárd EUR megtakarításnak vagy további állami beruházásnak felelnének meg. A jogorvoslati irányelvek hatékony végrehajtásával tehát nagyobb a valószínűsége annak, hogy a közbeszerzési irányelvekből eredő becsült megtakarítások elérhetők. Végezetül az értékelés nem azonosította a jogorvoslati irányelvek működéséhez szükségtelennek tartott közigazgatási terheket.

- (iii) Ami a **relevanciát** illeti, a jogorvoslati irányelvek célkitűzései még mindig relevánsnak tekinthetők. Az értékelés rámutatott arra, hogy a szállítók, az ajánlatkérők és a jogi szakemberek az irányelvek számos rendelkezését relevánsnak tartják. A nyilvános konzultációra adott válaszok alapján a legrelevánsabb rendelkezésnek a szerződéskötési tilalmi időszakot tartják (a válaszadók 65 %-a), ezt követi a szerződés-odaítélési eljárás felfüggesztése jogorvoslati eljárás indításakor (62 %) és az ajánlattevők automatikus tájékoztatása (58 %). Még ha egyes rendelkezésekről úgy is tartják, hogy kevés a gyakorlati hasznuk, ezek mégis hozzájárulnak a jogorvoslati irányelvek visszatartó erejéhez. A jogorvoslati irányelvek relevanciájának másik jele az általuk biztosított eljárások tényleges alkalmazása. A rendelkezésre álló jogorvoslatokat általában gyakran alkalmazzák a tagállamokban. Körülbelül 50 000 elsőfokú határozat született a tagállamokban

---

<sup>9</sup> Az uniós közbeszerzési jogszabályok hatásáról és hatékonyságáról szóló értékelő jelentés, SEC(2011) 853 végleges.

2009 és 2012 között<sup>10</sup>. A jogorvoslatok során leggyakrabban a semmissé nyilvánító döntést kérelmezték, ezt követte kis lemaradással az ideiglenes intézkedés és a megkülönböztető előírások törlése.

(iv) A jogorvoslati irányelvek **összhangban vannak más uniós szakpolitikákkal**. Ahogy azt az Európai Unió Bírósága is megerősítette, a hatékony jogorvoslathoz való jog az uniós jog alapelve<sup>11</sup>. A jogorvoslati irányelvek összhangban állnak az alapvető jogokra vonatkozó elsődleges uniós jogban meghatározott jogokkal és általános elvekkel. Ezek képezik a közbeszerzési jogszabályok lényegét, mivel lehetővé teszik az ajánlattevők számára anyagi jogaik érvényesítését. Az irányelveket általában az új 2014. évi közbeszerzési jogszabálycsomaggal összhangban lévőnek találták, különösen a 2014/23/EU irányelv hatálya alá tartozó koncessziók lefedését illetően. Ugyanakkor amint az már említésre került, a fenti irányelvek és az új közbeszerzési jogszabálycsomag egymás közötti viszonya további egyértelműsítést igényel. Végezetül a – különösen a szerződések jogellenes, közvetlen odaítélésével foglalkozó – tagállami jogorvoslati eljárások hatékonyságának javításával a jogorvoslati irányelvek is fontos szerepet játszanak a közbeszerzési irányelvek megsértésének hatékony kezelésében, amely szabálysértések büntetőjogi következményekkel járó szabálytalanságokat is magukban foglalhatnak. Az értékelés nem tárt fel esetleges konfliktust más szakpolitikai területekkel.

(v) A Bizottság álláspontja szerint a jogorvoslati irányelvek egyértelmű **uniós hozzáadott értéket** képviselnek. Az értékeléshez felhasznált valamennyi információforrás általánosságban megerősítette, hogy rendkívül fontos, hogy legyenek uniós jogszabályi előírások a közbeszerzési jogorvoslatokra vonatkozóan. A rendes eljárási törvénykönyvek szerinti rendes bíróságok nem tudják garantálni az uniós ítélkezési gyakorlat által előírt gyors és hatékony jogorvoslatot. Például, mielőtt a 2007/66/EK irányelv bevezette volna a kötelező szerződéskötési tilalmi időszakot, a rendes bíróságok által elrendelt egyetlen ideiglenes intézkedés sem volt elég gyors ahhoz, hogy felfüggesse az odaítélt szerződések megkötését.

Az uniós jog más területeivel összehasonlítva a közbeszerzési jogszabályok rendelkeznek bizonyos sajátosságokkal. Először is, ha egy szerződés meghaladja az uniós értékhatárt, a közbeszerzési anyagi jogi szabályok vonatkoznak rá függetlenül attól, hogy van-e határon átnyúló vonatkozása. Másodsor, az ajánlatkérők által lefolytatott összes közbeszerzési eljárásban komoly lehetőség áll fenn jogsértések elkövetésére (pl. ajánlattevők jogszerűtlen kizárása, jogszerűtlen ajánlattételi dokumentáció, jogszerűtlen szerződés-odaítélési szempontok, rossz eljárás alkalmazása, kirívóan alacsony árajánlat elfogadása, összeférhetetlenség stb.). A Bizottság szerepe az egyéni panaszok és a lehetséges uniós jogsértések kezelését illetően az uniós jog jövőbeli tiszteletben tartásának biztosítására irányul, és nem arra, hogy a közbeszerzési eljárásokban az egyes feleknek jogorvoslatot szolgáltatson, különös tekintettel az ajánlatkérőkre, az ajánlattevőkre és az uniós eljárások nagy számára, valamint az egyes eljárások alakiságaira.

Ezért a közbeszerzési anyagi jogi szabályok helyes alkalmazása és a közszférában az egységes piac megfelelő működése érdekében elengedhetetlen, hogy az ajánlattevők rendelkezzenek a

---

<sup>10</sup> Ezek az adatok az „*Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts*” című tanulmányból származnak.

<sup>11</sup> A Bíróság elnökhelyettesének 2015. április 23-i végzése, *Vanbreda*, C-35/15 P(R), 28. pont.



közvetlen jogorvoslathoz való megfelelő jogokkal. Ahogy azt számos érdekelt fél is elismerte, a jogorvoslati irányelvek által biztosított minimális harmonizációs szint feltétlenül szükséges e tekintetben.

#### **4. Következtetések**

Az értékelés alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a jogorvoslati irányelvek és különösen azok 2007/66/EK irányelvvel bevezetett módosításai nagymértékben, hatékony és eredményes módon teljesítik a célkitűzéseiket, habár költségeik és hasznuk konkrét mértékét nem lehetett számszerűsíteni. Bár konkrét aggályok is felmerültek bizonyos tagállamokban, ezek általában nemzeti intézkedésekből eredtek, és nem a jogorvoslati irányelvekből. Általános minőségi szempontból a jogorvoslati irányelvek előnyei felülmúlják a felmerült költségeket. Az irányelvek relevánsak és továbbra is uniós hozzáadott értéket jelentenek.

Az értékelés azonban az általános pozitív következtetései ellenére feltárt néhány hiányosságot is.

Először is, a Bizottság elismeri, hogy a jogorvoslati irányelvek néhány rendelkezése nem teljesen egyértelmű<sup>12</sup>. Az új közbeszerzési jogszabálycsomag által bevezetett frissítések ellenére további egyértelműsítésekre van szükség. Például a jogorvoslati irányelvekben a „közbeszerzési eljárást megindító hirdetemnyre” való hivatkozás nem tükrözi azt a tényt, hogy az új 2014/24/EU irányelv bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi, hogy az eljárás megindításához a közbeszerzési eljárást megindító hirdetemny helyett előzetes tájékoztatót alkalmazzanak. Ezenkívül tisztázni kellene, hogy a jogorvoslati irányelvek hogyan alkalmazhatók a közbeszerzési szerződések és koncessziók módosításaira, az ilyen szerződések megszüntetésére, illetve az „enyhébb” közbeszerzési szabályozási rendszerre.

A Bizottság továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok többségében a nemzeti jogorvoslati rendszerekkel kapcsolatos információkat nem strukturált módon gyűjtik és ritkán használják politikaformálási célokra. Ez még inkább megnehezíti az irányelvek teljesítményének elemzését.

Végezetül a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy általában véve az elsőfokú közigazgatási jogorvoslati szervek az eljárások hosszát és a felülvizsgálati mércét tekintve hatékonyabbak az elsőfokú bíróságoknál.

#### **5. További teendők**

##### **(i) Általános megjegyzések**

Mivel az értékelés nem tárt fel nagyobb vagy sürgős módosítási igényeket a jogorvoslati irányelvek vonatkozásában, a Bizottság úgy döntött, hogy az irányelveket megtartja a jelenlegi formájukban, és nem javasol további módosításokat ebben a szakaszban.

Mindazonáltal a Bizottság igyekszik orvosolni a jogorvoslati irányelvek alkalmazása során feltárt hiányosságokat, és nagyobb konvergenciát próbál kialakítani a tagállamok jogorvoslati rendszerei

---

<sup>12</sup> A Bizottság szervezeti egységei által indított konzultációról további információkért lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum 3. mellékletét (a 6. és a 20. kérdésekre adott válaszok).

között. A tagállamok eljárási autonómiájának és jogi hagyományainak tiszteletben tartása mellett a Bizottság az alábbi fellépések elegyét fogja következetesen alkalmazni.

### **(ii) Az átláthatóság előmozdítása**

Az értékelés rámutatott arra, hogy a nemzeti jogorvoslati rendszerekről szóló információkat nem strukturált formában gyűjtik, és ezeket ritkán használják politikaformálási célokra. A Bizottság ennek orvoslására fokozott átláthatóságot javasol a nemzeti jogorvoslati rendszerek teljesítménye vonatkozásában. Kezdeként az adatokat automatikusan, további adminisztratív terhek okozása nélkül kell gyűjteni. A Bizottság ezzel összefüggésben az egységes piaci stratégiában<sup>13</sup> említetteknek megfelelően és a jogalkotás minőségének javításáról szóló új intézményközi megállapodással<sup>14</sup> összhangban a tagállamokkal közösen korlátozott számú objektív mutatót dolgoz ki (panaszok száma, elfogadott panaszok száma, költségek, eljárások időtartama stb.). A mutatókat a belső piaci eredménytábla szerint teszik közzé. Ezek segítségével az üzleti világ összehasonlíthatja a tagállamok jogorvoslati rendszereinek hatékonyságát, és segíthet a tagállamoknak megtalálni a jogorvoslati rendszereik fejlesztési lehetőségeit.

### **(iii) Az elsőfokú jogorvoslati szervek közötti együttműködés előmozdítása**

Az értékelés bebizonyította, hogy azok a rendszerek, amelyekben első fokon a rendes bíróságok helyett közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítják a jogi védelmet a közbeszerzési eljárásokban, sokkal hatékonyabbak az eljárások tartamát és az igazságszolgáltatás színvonalát tekintve is. Ezen okból az egységes piaci stratégiában említetteknek megfelelően a Bizottság ösztönzi az elsőfokú jogorvoslati szerveket, hogy működjenek együtt és alakítsanak ki hálózatot a jogorvoslati irányelvek alkalmazása egyedi aspektusairól szóló információk és legjobb gyakorlatok cseréjének javítására, illetve általában véve a nemzeti jogorvoslati eljárások hatékony működésének biztosítására. A kapcsolódó bevált gyakorlatokat a hálózaton keresztül lehet majd megosztani. A bevált gyakorlatok ösztönzést és támogatást nyújthatnak a tagállamoknak a nemzeti jogorvoslati rendszereik javítására. Ezzel összefüggésben fokozott figyelmet kell majd fordítani az elsőfokú közigazgatási jogorvoslati szervek megerősítésére.

### **(iv) Iránymutatás**

A Bizottság iránymutatást nyújt a jogorvoslati irányelvek egyes kiemelkedő aspektusaival kapcsolatban, hogy biztosítsa egyes rendelkezések jobb megértését és garantálja a hatékonyságukat. Ilyen aspektusok lehetnek például a jogorvoslati irányelvek és az új közbeszerzési jogszabálysomag közötti kölcsönhatások, valamint a szerződéskötés jogorvoslati eljárás megindítását követő automatikus felfüggesztésének megszüntetésére alkalmazandó kritériumok kidolgozása. Az eddig összegyűjtött bizonyítékok alapján a Bizottság párbeszédet folytat a tagállamokkal és az érdekelt felekkel az egyértelműsítésre szoruló további területek felderítése érdekében.

### **(v) Következetes végrehajtási tevékenységek és nyomon követés**

<sup>13</sup> A Bizottság közleménye – *Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése*, COM(2015) 550 és a bizottsági szolgálatok munkadokumentuma – *Egységes európai piaci stratégia – elemzés és bizonyítékok*, SWD(2015) 202.

<sup>14</sup> Az Európai Parlament 2016. március 9-i határozata az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás megkötéséről (2016/2005(ACI)).

Amennyiben a Bizottság a jogorvoslati irányelvek megsértését észleli, a vonatkozó nemzeti jogszabályok és az uniós jogszabályok összehangolása érdekében meghozza a megfelelő intézkedéseket. A Bizottság ehhez kapcsolódóan a legsúlyosabb és szisztematikus jogsértésekre összpontosít, amelyek aláássák a jogorvoslati rendszerek hatékony működését a tagállamokban.