

EURÓPAI FÜZETEK 61.

A KORMÁNYZATI STRATÉGIAI ELEMZŐ KÖZPONT KIADVÁNYA



Dr. Bozzay Erika

Közbeszerzés az Európai Unióban

Áruk szabad áramlása

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Buljovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Az Európai Füzetek sorozat letölthető formátumban megtalálható a www.stratek.hu honlapon.

Lektor: Müller Adrien

Kézirat lezárva: 2004. április 5.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Fényképek: Csorba Gábor

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2004.



Kedves Olvasó!

Az Európai Unió a közbeszerzések (állami megrendelések) piacán is célul tűzte ki a tag-államok közötti belső határok lebontását, valamint annak biztosítását, hogy az egyes tagállamok vállalkozásai indulhassanak más tagállamok minisztériumai, önkormányzatai és más, közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett intézményei által meghirdetett beszerzési eljárásokban, és megnyerhessék ezeket az állami megrendeléseket.

Az EU-csatlakozást követően a magyar vállalkozók az unió tagállamaiban bejegyzett vállalkozásokkal azonos feltételek mellett vehetnek részt az EU-tagállamok által meghirdetett közbeszerzési pályázatokon. Ugyanakkor Magyarországnak is meg kell nyitnia közbeszerzési piacát az unió más tagállamaiból érkező vállalkozók előtt.

Az uniós csatlakozással Magyarország is jogosulttá válik a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap által nyújtott támogatások felhasználására. Ennek megfelelően Magyarország – a költségvetési törvényben meghatározott hazai társfinanszírozás biztosításával – a 2004–2006 közötti időszakban a 2004. évi kötelezettségvállalás alapján mintegy 1000 milliárd forint uniós támogatást használhat fel ezekből az alapokból. Ezek a kiegészítő uniós források új lendü-

letet adhatnak a gazdaság fejlődésének, és hozzájárulhatnak az emberek életkörülményeinek javulásához, az egyes régiók eltérő fejlettségi szintjének egymáshoz közelítéséhez.

Az uniós források felhasználása ugyanakkor szigorú szabályokhoz kötött. E szabályok közé tartozik a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége az említett alapokból származó források felhasználásával megvalósított beszerzésekre. A különböző alapok forrásainak terhére finanszírozott projektek esetében az úgynevezett kedvezményezettnek a közbeszerzésre vonatkozó európai közösségi irányelvek, pontosabban az azokat átültető tagállami közbeszerzési szabályok szerint kell eljárnia és megvalósítania beszerzését.

Fontos tehát a hazai vállalkozások felkészítése, felkészülése annak érdekében, hogy a közbeszerzési pályázatokon valóban sikerrel vehessék fel a versenyt más tagállami ajánlattevőkkel, és ténylegesen ki tudják használni az Európai Unió egységes közbeszerzési piacában rejlő lehetőségeket. Az ugyanis óriási esélyeket tartogat a szakmailag felkészült, tárgyalási ismeretekkel, nyelvtudással rendelkező hazai vállalkozások számára.



I. Bevezetés

Magyarország EU-tagállammá válása a közbeszerzések területén több szempontból is változást hoz.

Az 1994. február 1-jén hatályba lépett Európai Megállapodás értelmében a magyar vállalkozók már május 1-je előtt is az Európai Unió tagállamaiban bejegyzett vállalkozásokkal azonos feltételek mellett vehettek részt a tagállamok által meghirdetett közbeszerzési pályázatokon. Ugyanakkor, szintén az Európai Megállapodásból következően, 2004. február 1-jétől *Magyarországnak is meg kellett nyitnia* közbeszerzési piacát az EU más tagállamaiból érkező vállalkozók előtt. Ez egyrészt a belső piacba történő integráció folyamatának része, másrészt az uniós tagságból következő kötelezettség.

Nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban az új közbeszerzési törvény lehetővé teszi a külföldi ajánlattevők kizárását a közbeszerzési eljárásból, azonban ez nem vonatkozik az uniós vállalatokra, tekintettel arra, hogy Magyarország – az említett rendelkezésekkel összhangban – nemzeti elbánást biztosít a közbeszerzési eljárásokban való részvételük tekintetében. Elmondható, hogy a korábbi közbeszerzési törvény alkalmazása során a gyakorlatban a hazai ajánlatkérők eddig is többnyire lehetővé tet-

ték a külföldi ajánlattevők részvételét, így a piaci szereplők az új helyzetet nem fogják gyökeres változásként megélni.

A változás tehát abban áll, hogy az új közbeszerzési törvény hatálybalépésével, az EU-csatlakozással összefüggésben az Európai Unióban bejegyzett vállalkozások számára teljes körűen biztosítjuk a hazai közbeszerzési eljárásokban való részvétel lehetőségét, azaz a nemzeti elbánást.

Változást jelent az is, hogy az úgynevezett *közösségi értékhatárt* elérő vagy azt meghaladó értékű beszerzések esetében a hazai ajánlatkérők az unió szintjén lesznek kötelesek közzétenni ajánlati felhívásokat, azaz az Európai Unió Hivatalos Lapjában, illetve adatbázisa útján kell meghirdetniük a beszerzéseiket, amelyekre az EU más tagállamaiban letelepedett vállalkozások is benyújthatnak majd ajánlatokat. Természetesen a magyar vállalkozások előtt is nyitva áll a lehetőség, hogy más tagállamokban induljanak a különböző közbeszerzési pályázatokon, amelyekről ők szintén az Európai Unió Hivatalos Lapjából értesülhetnek.

A csatlakozással összefüggő változások között kell említeni, hogy Magyarországnak a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) Kormánybeszerzési Megállapodásához is csatla-



koznia kell, ami azt is jelenti, hogy *tágabb körben* kell a nemzeti elbánást biztosítanunk. A magyar vállalkozások így nagyobb versenynek lesznek kitéve, ugyanakkor előtűk is megnyílik például az USA, Kanada vagy egyes távol-keleti országok közbeszerzési piaca, ezáltal az ajánlattevők az eddigieknél nagyobb közbeszerzési piacon indulhatnak nemzeti elbánásban részesülve a közbeszerzési eljárásokban.

A közbeszerzések területén létező közösségi jogi szabályokat a magyar jogalkotónak – jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése során – figyelembe kell vennie, és ezekkel összhangban kell a hazai szabályozást kialakítania. A jogharmonizáció maradéktalan megvalósulása érdekében a kormány 2003 végén az Országgyűlés elé terjesztette az *új közbeszerzési törvényt*, amely – a korábbi törvény rendelkezéseire építve – egységes törvényben valósítja meg a közös-

ségi szabályoknak való teljes megfelelést. A módosítás célja az volt, hogy a csatlakozás időpontjára teljes összhang legyen az uniós tagság követelményeivel.

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény elfogadásával az Országgyűlés a közösségi követelményekkel teljes mértékben összhangban álló szabályozást fogadott el. A törvény felhatalmazása alapján a rendeleti szintű végrehajtási szabályok kidolgozása folyamatban van.

Hangsúlyozni kell, hogy az új törvény nem teremt a hatályos szabályoktól gyökeresen eltérő, új szabályrendszert, *a korábban kialakított és a gyakorlatban bevált jogintézmények megmaradnak*. Így a közbeszerzési jogszabályok alkalmazására kényszerülők eddig megszerzett ismeretei, tapasztalatai nem válnak feleslegessé. Mindazonáltal az új szabályok alkalmazására való felkészülést mihamarabb meg kell kezdeniük.



II. A közbeszerzések szabályozásának alapja és rendszere az Európai Unióban

1. Az egységes piac és a közbeszerzés

Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: EK-Szerződés) célként tűzte ki a közös – későbbiekben egységes belső – piac megvalósítását, amelyen belül biztosított az áruk, a személyek, a tőke szabad mozgása, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadsága.

Az EK-Szerződés az állami megrendelésekre, a közbeszerzésekre nem tartalmaz kifejezett rendelkezést, sőt a „közbeszerzés” szó nem is szerepel az EK-Szerződésben. Ennek a következménye az, hogy a tagállamok hosszú időn keresztül nem is tekintették a belső piac elemének, a négy szabadság hatálya alá tartozónak az állami megrendelések területét.

Az egyes tagállamok az állami megrendeléseket *protekcionista eszközként* használták fel, gyakorlatilag a nemzeti piacvédelem utolsó eszközének tekintették (hiszen például állami támogatásban nem részesíthették vállalkozásaikat, mivel az EK-Szerződés kifejezetten kimondta az állami támogatások tilalmát). A közpénzből megvalósított beszerzések révén saját vállalkozásaikat pró-

bálták biztos bevételhez, jövedelemhez jutatni, vagyis alapvetően a hazai ipar támogatásának, a belföldi foglalkoztatáspolitikai elősegítésének eszközeként fogták fel. *A saját vállalkozások* ilyen módon történő *előtérbe helyezése* rövid távon előnyökkel járt a tagállamok számára, hosszú távon azonban korlátozta a gazdasági szerkezet átalakulását, illetve a közpénzek pazarló felhasználását okozta, mivel a nemzeti vállalkozásokat – a verseny hiánya miatt – kevés ösztönzés érte a jobb versenyképesség elérésére, a közpénzek takarékosabb és ésszerűbb elköltésére. Mindez a belső piac működésére is negatív hatással volt.

A tagállamok előbbi szemléletéből is következően az 1980-as évtized közepén a közösségi intézményeknek azzal kellett szembesülniük, hogy a közbeszerzési piacon olyannyira nem haladt előre a liberalizáció, hogy – az egyébként nyilvánosan meghirdetett – közszerződéseknek mindössze 2 százalékát nyerték el más tagállamok vállalkozásai.

A közösségi jogalkotás is korán felismerte, hogy az állam (köz)beszerzéseivel, megrendeléseivel hatékonyan képes befolyásolni a külföldi vállalkozások belépését a nemzeti



piacra, esetlegesen a piacot a saját vállalkozói számára fenntartani, továbbá, hogy az állami közbeszerzési politika – kereskedelemkorlátozó és versenytorzító hatása miatt – veszélyezteti a közös piac megfelelő működését, sőt a közbeszerzés könnyen protekcionista gazdaságpolitikai eszközzé válhat, és ezáltal a valódi közös piac létrejöttét hiúsíthatja meg.

A közösségi intézmények álláspontja szerint a belső piac kiteljesítési folyamatának lényeges eleme a *közbeszerzési piac liberalizálása*. A közösségi intézmények egyértelműen a *teljes és hatékony verseny* mellett döntöttek a közbeszerzések terén. A gazdaság minden szereplőjének érdekében áll, hogy az állami megrendelések elnyeréséért valódi verseny folyjon: a versenyeztetési eljárás lehetővé teszi, hogy a közpénzeket az állam még hatékonyabban használja fel, az ipar számára nagyobb kereskedelmi lehetőségeket kínál, valamint biztosítékot nyújt az adófizetőknek, hogy a közpénzekkel gazdálkodó állami szervek azokat hatékonyan és költségtakarékosan használják fel. A közbeszerzési piac liberalizálása így a gazdasági növekedést, az európai cégek nemzetközi versenyképességének javulását biztosítja.

A közösségi jogalkotók a liberalizáció megvalósítása érdekében szükségesnek tartották a közbeszerzések bizonyos kérdéseinek közösségi szinten történő szabályozá-

sát (így különösen a közbeszerzési pályázatok meghirdetése, a benyújtott ajánlatok elbírálása kérdéskörét).

A közbeszerzés szabályozásakor a közösségi jog számára tehát nem a közpénzek felhasználásának átláthatóvá, ellenőrizhetővé



tétele, az államháztartás kiadásainak egyszerűsítése az alapkérdés. Ezek a szempontok azonban a tagállamok belső jogában elsődleges célként jelennek meg. A közbeszerzésekre vonatkozó *közösségi szabályozás fő célja a közös (egységes) piac megteremtése* és működésének biztosítása, vagyis a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát, valamint az áruk szabad mozgását akadályozó tényezők felszámolása, illetőleg annak megakadályozása, hogy az állami megrendeléseket kizárólag a hazai ajánlatte-



vők nyerjék el, és ezáltal annak biztosítása, hogy a közbeszerzések hatalmas uniós piaacán a különböző tagállamokban letelepedett vállalkozók azonos feltételek mellett versenyezhesenek a „közszerződések” odaítélési eljárásaiban. Azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a közbeszerzések átláthatóvá tétele révén a közbeszerzések szabályozása a korrupció elleni küzdelemnek is fontos elemévé válik, jóllehet, a közösségi szabályozásnak ez szintén nem elsődleges célja.

2. A közbeszerzésekre vonatkozó közösségi jogi szabályozás rendszere

Az előbbiekben már utaltunk arra, hogy az EK-Szerződés meg sem említi a közbeszerzést, ezt a kérdést sem kifejezetten, sem közvetve nem szabályozza. Az EK-Szerződésnek mindemellett vannak olyan rendelkezései, amelyek irányadók a közbeszerzések tekintetében is. Mivel azonban e szabályok önmagukban nem bizonyultak elégségesnek, szükség volt a tagállamok közbeszerzésre vonatkozó rendelkezéseinek harmonizálására.

A közösségi jogalkotó már az 1970-es években szabályokat alkotott a közbeszer-

zések meghatározott körére vonatkozóan, nevezetesen az úgynevezett *kormányzati beszerzők* (vagy más néven klasszikus ajánlatkérői körbe tartozó szervezetek) építési beruházásainak, illetve szolgáltatás-megrendeléseinek meghatározott aspektusaira¹. Az irányelvben foglalt szabályokat azonban a tagállamok egy része nem vette figyelembe, sőt voltak olyan tagállamok is, amelyek egyáltalán nem ültették át saját belső jogukba az irányelvek rendelkezéseit. Végül a 90-es évek elején születtek meg azok az irányelvek, amelyek mind a mai napig hatályosak.

A közbeszerzésre közösségi szinten tehát egyrészt az EK-Szerződés rendelkezései az irányadók, másrészt a *közbeszerzéseket szabályozó irányelvek*. (Meggjegyezzük, hogy a hatályos közösségi közbeszerzési irányelvek jelenleg felülvizsgálat alatt állnak. Az Európai Bizottság már 2000-ben kidolgozta a hatályos irányelveket felváltó irányelvtervezeteket, azonban azok mind a mai napig nem kerültek elfogadásra.)

A közösségi jognak vannak továbbá nem kötelező forrásai is (ajánlások, közlemények), amelyek *ugyancsak irányadók* e területen. Ilyen például:

- a Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi

¹ A kormányzati szervezetek építési beruházásait a 71/305 EKG irányelv, míg árubeszerzéseit a 77/62 EKG irányelv szabályozta.

² A „kormányzati” jelző összefoglalóan utal a központi kormányzati szervekre, a helyi és regionális hatóságokra, közjogi szervezetekre.



jogról és a környezetvédelmi szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről [COM(2001) 274 final];

- a Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi jogról és a szociális szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről [COM(2001) 566 final], vagy
- a Bizottság értelmező közleménye a koncesszióról [2000/C 121/02].

Ezek a közlemények tehát nem bírnak kötelező erővel, ugyanakkor a közösségi jogi követelmények értelmezésében segítséget nyújtanak a jogalkalmazók és a jogalkotók számára. A hivatkozott közlemények az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu) magyar nyelven is elérhetők.

A közösségi közbeszerzési szabályokat az Európai Bíróság is számos határozatában értelmezte, így ezek a határozatok is segítséget adnak a közbeszerzési szabályok értelmezésében.

2.1. Az EK-Szerződés (az úgynevezett elsődleges közösségi jog) vonatkozó rendelkezései

Maga az EK-Szerződés tehát nem tartalmaz szabályokat a közbeszerzések tekintetében, a szerződésnek ugyanakkor vannak olyan alapelvei, amelyek a közbeszerzési szabályozásnak is alappillérei, az egyes irányelvek rendelkezései erre épülnek rá. Ezek-

nek az alapelveknek kiemelt szerepe van az úgynevezett értékhatár alatti beszerzéseket illetően. A közösségi közbeszerzési irányelvek szabályai ugyanis csak az úgynevezett közösségi közbeszerzési értékhatár feletti közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan érvényesülnek.

Az EK-Szerződés következő *alapelvei* irányadók a közbeszerzések tekintetében:

- az áruk szabad mozgása, az importra vonatkozó mennyiségi vagy azzal egyenértékű korlátozások tilalma;
- a szolgáltatásnyújtás szabadsága;
- a letelepedés szabadsága;
- az állampolgársági (nemzeti) alapon történő diszkrimináció tilalma.

2.2. A hatályos közbeszerzési irányelvek (az úgynevezett másodlagos közösségi jogi követelmények)

A 90-es évek elején fogadták el a hatályos közbeszerzési irányelveket. A közösségi jog nem egységesen szabályozta a jogterületet, hanem egyrészt *szektoronként*, másrészt *beszerzési tárgyanként*. Önálló irányelvek szabályozzák ugyanis a kormányzati szervezetek (vagy más néven klasszikus beszerző szervezetek)² árubeszerzéseit, építési beruházásait és szolgáltatás-megrendeléseit, továbbá a közszolgáltatók (a vízügyi, az energia-, a tömegközlekedési és a távközlési ágazatokban működő közszolgálta-



tók) árubeszerzéseit, építési beruházásait és szolgáltatás-megrendeléseit. A közösségi jog az úgynevezett közszolgáltatókra rugalmasabb, nagyobb mozgásteret adó szabályokat alkotott.

Külön irányelvek rendelkeznek e két beszerzési alancsoport esetében a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértése esetén igénybe vehető *jogorvoslatokról*.

Az úgynevezett klasszikus ajánlatkérői kör, vagyis a *kormányzati szervezetek* beszerzéseit, beszerzési tárgyaként elkülönülve, a következő irányelvek szabályozzák:

- a Tanács 93/36 EKG irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 93/37 EKG irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- a Tanács 92/50 EKG irányelve a szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési eljárások összehangolásáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 97/52 EK irányelve a 92/50 EKG, a 93/36 EKG és a 93/37 EKG irányelv módosításáról.

A *közszolgáltatók* (víz-, energia-, tömegközlekedési és távközlési közszolgáltatásokat nyújtó szervezetek) beszerzéseiről pedig a következő irányelvek rendelkeznek:

- a Tanács 93/38 EKG irányelve a vízügyi, energia-, közlekedési és távközlési ágaza-

tokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról;

- az Európai Parlament és a Tanács 98/4 EK irányelve a 93/38 EKG irányelv módosításáról.

Meg kell még említeni a Bizottság 2001/78 EK irányelvét, amely a 93/36 EKG, 97/37 EKG, 92/50 EKG és 93/38 EKG irányelvek egyes mellékleteit módosítja. Ez az úgynevezett hirdetményi minta irányelv, amely új formátumban szabályozta újra a közbeszerzési eljárással kapcsolatban kötelezően közzéteendő hirdetmények mintáit.

A jogorvoslati irányelvek:

- a kormányzati beszerzésekkel összefüggő jogorvoslati szabályokat az árubeszerzésre és építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások alkalmazását szabályozó törvények, rendeletek, közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 89/665 EKG tanácsi irányelv tartalmazza (módosította a Tanács 92/50 EKG irányelve, kiterjesztve az irányelv hatályát a szolgáltatás-megrendelésre irányuló közbeszerzési eljárások felülvizsgálatára is);
- a közszolgáltatók beszerzéseivel kapcsolatos jogorvoslatot a vízügyi, az energia-, a közlekedési és távközlési ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásaira vonatkozó közösségi szabályok



alkalmazását előíró törvények, rendeletek és közigazgatási rendelkezések összhangolásáról szóló 92/13 EGT tanácsi irányelv szabályozza.

Ezek az irányelvek magyar nyelven elérhetők az Igazságügyi Minisztérium honlapján (www.im.hu).

A közösségi jog tehát *irányelvek útján* szabályozza a közbeszerzések témakörét. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az irányelvek nem hoztak létre egy egységes közösségi közbeszerzési kódexet. A közbeszerzési irányelvek célja (mint általában az irányelveké) a tagállami jogszabályok összhangjának megteremtése, egyfajta közös szabályozási minimum létrehozása. A közösségi jog nem is szabályozza a közbeszerzések, közbeszerzési eljárások valamennyi aspektusát, csupán azokat, amelyek az egységes belső piac működése szempontjából jelentőséggel bírnak.

Az irányelvek rendelkezéseit a tagállamoknak belső jogukba át kell ültetniük: saját közbeszerzési szabályozásukat olyan módon kell módosítaniuk, illetve kialakítaniuk, hogy azok az irányelvben foglalt rendelkezésekkel összhangban álljanak. A *tagállamoknak* tehát *jogalkotási lépéseket* kell tenniük, az irányelvek elveivel, rendelkezéseivel összhangban álló jogszabályokat kell elfogadniuk. Mindebből egyébként az is következik, hogy a közösségi szabályok ismerete önma-

gában nem elég ahhoz, hogy a magyar vállalkozások sikerrel induljanak más EU-tagállamok közbeszerzési eljárásaiban. Szükséges a közbeszerzési irányelveket átültető tagállami jogszabályok pontos ismerete is.

Az irányelvek csak azokat a kérdéseket szabályozzák, amelyek a közösségi célok megvalósítását leginkább szolgálják. A Közösség legfőbb célkitűzése pedig, hogy átláthatóságot és jobb piaci tájékoztatást teremtsen, zavartalan versenyt biztosítson, és elérje, hogy azoknak a vállalkozásoknak ítéljék oda az állami megrendeléseket, közbeszerzéseket, amelyek az ajánlatkérő igényeinek (és a „valódi értéket a pénzért” elvnek) leginkább megfelelnek.

E célok érdekében a közbeszerzési irányelvek három fő szabályozási alapelve épülnek:

- a szerződések *uniós szinten történő meghirdetésének* kötelezettsége annak érdekében, hogy más tagállamok vállalkozásainak valódi esélye legyen azokat megpályázni;
- a külföldi ajánlattevők *diszkriminálása-ra alkalmas műszaki előírások* (technikai specifikációk) *kiküszöbölése* a szerződéses dokumentációkból;
- *objektív feltételrendszer* alkalmazása a szerződés teljesítésére alkalmas ajánlattevők kiválasztásában és a szerződés odaítélésében.



A harmadikként említett szabályozási elvet az irányelvek a következő követelmények előírásán keresztül érvényesítik:

- A szerződéseket – a valamennyi érdekelt előtt nyitva álló – *nyílt eljárásban* vagy – a kiválasztott ajánlattevők számára nyitott – *meghívásos* eljárásban kell odaítélni. Az ajánlatkérők csak kivételes esetekben folytathatnak le – jóval szűkebb versenyre módot adó – tárgyalásos eljárást.
- Az eljárásban részt vevő ajánlattevők *kizárólag* meghatározott *minőségi szempontok alapján zárhatók ki* az eljárásból.
- A szerződések *kizárólag* gazdasági vagy műszaki kritériumok alapján ítéltetők oda a nyertes ajánlattevőnek, nevezetesen: vagy a *legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás* szempontja, vagy az *összességében legelőnyösebb ajánlat* szempontja alapján.

2.3. A közösségi irányelvek főbb szabályai

Az irányelvek csupán úgynevezett szabályozási minimum létrehozására törekedtek. A közös szabályozási minimum a következőkre terjed ki:

- az irányelv hatálya alá tartozó szervezetek, az úgynevezett ajánlatkérő szervezetek körének meghatározása;

- az irányelvek hatálya alá tartozó szerződések, beszerzési tárgyak körének pontos meghatározása;
- az eljárástípusok és alkalmazási feltételeik meghatározása;
- a műszaki előírásokra vonatkozó szabályok, amelyek értelmében az európai szabványok kapnak elsőbbséget, és amelyek megtiltják a diszkriminatív műszaki követelmények alkalmazását az ajánlati felhívásban és egyéb szerződéses dokumentumokban;
- a közbeszerzési eljárások meghirdetésére vonatkozó szabályok, amelyek lényege, hogy az ajánlatkérők az Európai Unió szintjén kötelesek meghirdetni az eljárásokat;
- közös szabályok az eljárásban való részvételre vonatkozóan, amelyek magukban foglalják egyrészt a minőségi szelekcióra (a magyar közbeszerzési jog kifejezésével élve: alkalmasságra), másrészt a szerződések odaítélésére (az ajánlatok elbírálására) vonatkozó objektív feltételeket;
- a statisztikai jelentésekre vonatkozó kötelezettségek körének meghatározása.

A továbbiakban az irányelvek együttes vizsgálatára keretében röviden bemutatjuk az irányelvek fontosabb szabályait.

3 93/36 EKG irányelv 1. cikk b) pont, 92/50 EKG irányelv 1. cikk b) pont, valamint 93/37 EKG irányelv 1. cikk b) pont

4 93/38 EKG irányelv 2. cikkének 1. pontja, 1. cikkének 1-2. pontja.



2.3.1. Az ajánlatkérők köre

A kormányzati szervek közbeszerzéseire vonatkozó irányelvek a közbeszerzési szabályok alanyi hatályát azonos módon határozzák meg. Az úgynevezett *klasszikus ajánlatkérői körbe* – a közösségi irányelvek szerint³ – a következők tartoznak:

- az állam, a regionális és a helyi „hatóságok”;
- az úgynevezett közjogi szervezetek;
- azok a „társulások”, amelyeket egy vagy több, az előzőekben felsorolt szervezet hoz létre.

Az irányelvek a következő együttes hármas feltételt határozzák meg az úgynevezett *közjogi szervezetek* ismérveként:

- olyan célra hozták létre, amely közérdekű (közcélu), de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;
- jogi személyiséggel rendelkezik;
- az állam, a regionális, a helyi „hatóságok”, illetve más közjogi szervezetek többségi részben finanszírozzák, vagy ezek a szervezetek a menedzsment ellenőrzésére jogosultak, vagy ezek a szervezetek jogosultak arra, hogy a vezető tisztségviselők vagy a felügyelőbizottság tagjainak többségét megválasszák (kijelöljék).

A közjogi szervezet fogalma alá tartozó szervezeteket, e szervezetek kategóriáit az építési beruházásokról szóló 93/37 EKG irányelv I. számú melléklete sorolja fel, amely egyben

a szolgáltatás-megrendelésekről és az áru-beszerzésekről szóló irányelv alkalmazásakor is irányadó. E lista – amennyire lehetséges – kimerítő jellegű felsorolását adja a szervezeteknek. Az említett irányelv 35. cikkében foglalt eljárás keretében a lista kiegészíthető további szervezetekkel. E célból a tagállamok időközönként tájékoztatják az Európai Bizottságot minden változásról. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazásának kötelezettsége független attól, hogy az adott – az irányelvben meghatározott feltételeket kielégítő – szervezet szerepel-e a listán vagy sem, ugyanis a lista csupán tájékoztató jellegű, és nem rendelkezik az irányelvekben foglalt rendelkezésekkel azonos hatállyal. Ez fordítva is igaz: amennyiben egy listán szereplő szervezet már nem felel meg a közjogi szervezet definíciójában foglalt feltételeknek, akkor a továbbiakban nem kell alkalmaznia a közbeszerzési szabályokat, függetlenül attól, hogy neve továbbra is szerepel a listán.

Az úgynevezett *közszolgáltatók mint ajánlatkérők* körébe – a 93/38 EKG irányelv szerint⁴ – a következő, a vízügyi, az energia-, a közlekedési és az távközlési ágazatokban tevékenykedő szervezetek tartoznak (ha az irányelv által meghatározott tevékenységet folytatnak):

- az állam, a regionális és a helyi „hatóságok”, az úgynevezett közjogi szervezetek, azok a



„társulások”, amelyeket egy vagy több, az előzőekben említett szervezet hoz létre;

- azok a vállalkozások, amelyek felett az előzőekben felsorolt szervezetek közvetlenül vagy közvetve meghatározó befolyást képesek gyakorolni (például állami vállalatok);
- azok az előző két pont alá nem tartozó szervezetek, amelyek az irányelv által meghatározott tevékenységek valamelyikét vagy azok kombinációját különleges vagy kizárólagos jog alapján folytatják.

A közszolgáltatók beszerzéseire vonatkozó irányelv a közjogi szervezet fogalmát a kormányzati beszerzésekről rendelkező irányelvekkel azonos módon határozza meg.

A közszolgáltatókra vonatkozó irányelv alapján az előbbi szervezetek csak akkor tartoznak az irányelv hatálya alá, ha az irányelv által meghatározott *tevékenységek* valamelyikét végzik.

Az irányelv hatálya alá tartozó tevékenységek a következők:

- ivóvíz, villamos energia, földgáz vagy hő termelése, szállítása vagy elosztása, mint közszolgáltatás céljából működtetett hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, illetve az ilyen célú hálózatok

ivóvízzel, villamos energiával, földgázzal vagy hővel történő ellátása;

- valamely földrajzi terület hasznosítása
 - » kőolaj, földgáz, szén vagy más szilárd tüzelőanyag feltárása és kitermelése, vagy
 - » repülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő, vagy más kikötői létesítmények üzemeltetése céljából;
- olyan közlekedési hálózat üzemeltetése (vasút, villamos, trolibusz, autóbusz, sikló), amely az utazóközönség számára szolgáltatást nyújt a vasúton, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibusszal, busszal vagy drótkötélpályán való szállítás terén (a közlekedési szolgáltatások abban az esetben tekinthetők hálózatnak, ha a szolgáltatást egy tagállam illetékes hatósága által meghatározott üzemeltetési feltételek, például a szolgáltatási útvonalakra, a rendelkezésre bocsátandó kapacitásra vagy a szolgáltatás gyakoriságára vonatkozó feltételek alapján végzik);
- nyilvános távközlési hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, illetve egy vagy több nyilvános távközlési szolgáltatás nyújtása.

5 SDR: különleges lehívási jogok (Special Drawing Rights), a Nemzetközi Valutaalap által meghatározott nemzetközi elszámolási egység.

6 Ezen szervezetek körét az árubeszerzésről szóló 93/36 EKG irányelv 1. számú melléklete sorolja fel. E körbe elsősorban központi kormányzati szervezetek tartoznak.



2.3.2. Az irányelvek hatálya alá tartozó beszerzések köre

Az irányelvek beszerzési tárgyként az *áru-beszerzéseket*, a *szolgáltatás-megrendeléseket* és az *építési beruházásokat* szabályozzák. A klasszikus ajánlatkérői kör esetében azonban egy negyedik beszerzési tárgy is megjelenik: az úgynevezett *építési koncesszió*. Továbbá a szolgáltatás-megrendelésre vonatkozó irányelv, illetve a közszolgáltatók beszerzéseire vonatkozó irányelv az úgynevezett tervpályázati eljárást is szabályozza.

2.3.3. Értékhatárok

A közösségi közbeszerzési irányelvek szabályai (például a hirdetmények uniós szintű közzététele) csak azokra a közbeszerzésekre vonatkoznak, amelyek értéke eléri vagy meghaladja a *közösségi közbeszerzési értékhatárt*. Ezen értékhatárok (amelyek minden esetben a hozzáadottérték-adó nélküli árat jelentik) beszerzési típusonként különböznek a következők szerint:

- árubeszerzés esetén: 200 000 SDR-nek⁵ megfelelő euró (a WTO Kormánybeszerzési Megállapodás hatálya alá tartozó ajánlatkérők⁶ esetében 130 000 SDR-nek megfelelő euró);
- építési beruházás esetén: 5 millió euró;
- szolgáltatás megrendelése esetén: 200 000 euró (bizonyos esetekben 130 000 SDR-

nek megfelelő euró, illetve 200 000 SDR-nek megfelelő euró);

- építési koncesszió esetében 5 millió euró. A *közszolgáltatók szerződése*i tekintetében (némi leegyszerűsítve):
- az ivóvízzel, villamos energiával kapcsolatos tevékenységet folytató ajánlatkérők, valamint a közlekedési ágazat ajánlatkérői esetében árubeszerzés és meghatározott szolgáltatások megrendelése esetén: 400 000 SDR-nek megfelelő euró, egyéb szolgáltatások esetében 400 000 euró; építési beruházás esetén 5 millió SDR-nek megfelelő euró;
- a gázzal vagy hőenergiával kapcsolatos tevékenységet folytató ajánlatkérők, a kőolaj, gáz, szén vagy más szilárd tüzelőanyag feltárására és kitermelésére irányuló tevékenységet folytató ajánlatkérők esetében árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén 400 000 euró; építési beruházás esetén 5 millió euró;
- a távközlési ágazat ajánlatkérői esetében árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén 600 000 euró; építési beruházás esetén 5 millió euró.

Az Európai Unió két évente vizsgálja felül a közösségi értékhatárokat, amelyek euróban és nemzeti valutákban meghatározott összege az Európai Unió Hivatalos Lapjában kerül közzétételre. A 2004. január 1-jétől hatályos uniós közbeszerzési értékhatárok a



Hivatalos Lap 2003. december 19-ei, C 309 számában jelentek meg.

A közösségi értékhatárt elérő vagy azt meghaladó értékű közbeszerzéseket kell az ajánlatkérőknek az Európai Unió közbeszerzési hirdetmény közzétételi rendszerében meghirdetniük, továbbá e közbeszerzési eljárások meghatározott mozzanatairól az Európai Bizottság részére tájékoztatást kell adniuk.

A közösségi közbeszerzési értékhatárokhoz való igazodás ugyanakkor nem teszi feleslegessé és nem is zárja ki a nemzeti értékhatárok fenntartását. A közösségi jog alapján a tagállamoknak lehetősége van a közösségi értékhatárokat el nem érő értékű beszerzések esetében nemzeti közbeszerzési értékhatárok fenntartására, valamint ehhez kapcsolódó részletes eljárási szabályrendszer kialakítására, amely akár el is térhet a közösségi szabályoktól. A közösségi jog ezeket az értékhatár alatti beszerzéseket nem szabályozza, ugyanakkor az EK-Szerződésben foglalt elveket (például a diszkrimináció tilalma; az áruk, szolgáltatások, tőke, személyek szabad mozgására vonatkozó szabályok, elvek) ezen beszerzések szabályozása során is figyelembe kell venni, továbbá egyfajta versenyeztetési szabályoknak e körben is érvényesülniük kell, biztosítani kell az esélyegyenlőséget, az átláthatóságot, az objektivitást. A tagállamok

többsége tart fenn nemzeti értékhatárokat, és kialakított ehhez kapcsolódó versenyeztetési szabályokat. Az EK-Szerződés alapelveinek alkalmazási kötelezettségeiből az is következik, hogy e közbeszerzési eljárásokban is érvényesíteni kell a nemzeti elbánást a más tagállamokból érkező ajánlattevők irányában, vagyis nemcsak a közösségi értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokban indulhatnak – a hazai vállalkozásokkal azonos feltételek mellett – más tagállamok vállalkozásai, hanem a nemzeti értékhatáros közbeszerzési eljárásokban is.

2.3.4. Eljárásfajták

A közösségi irányelvek három eljárásfajtát különböztetnek meg. A közbeszerzési eljárás ez alapján *nyílt*, *meghívásos* vagy *tárgyalásos* eljárás lehet.

A *nyílt eljárás* (open procedure) olyan eljárás, amelyben valamennyi érdekelt ajánlatot tehet.

A *meghívásos eljárás* (restricted procedure) olyan eljárás, amelyben az ajánlatkérő által előre kiválasztottak tehetnek ajánlatot.

A *tárgyalásos eljárás* (negotiated procedure) olyan eljárás, amelyben az ajánlatkérő az általa kiválasztott egy vagy több ajánlattevővel tárgyal a szerződés feltételeiről.

A három eljárástípus között a leglényegesebb különbség az, hogy míg a *nyílt* és a



meghívásos eljárásban az érdekeltek teljes – illetve a meghívásos eljárásban korlátozottabb – köre az ajánlatkérő előre meghatározott bírálati szempontrendszere ismeretében tehet ajánlatot, s az ajánlatkérő kizárólag ezen elbírálási szempontok alapján történő értékeléssel döntheti el a versenyt, addig a *tárgyalásos* eljárásban a verseny egyrészt a kiválasztottak szűk körére korlátozódik, másrészt a szerződés feltételeiről való megegyezés a tárgyaláson zajló alkufolyamat eredménye. Nyílt és meghívásos eljárás esetében tilos az ajánlattevőkkel, részvételre jelentkezőkkel tárgyalni a szerződéses feltételekről (különösen kizárt az árról való egyeztetés).

Az irányelvek alapján az ajánlatkérő szervezetek főszabály szerint nyílt vagy meghívásos eljárást kötelesek lefolytatni, míg tárgyalásos eljárás lefolytatására kizárólag az irányelvben meghatározott feltételek fennállása esetén kerülhet sor. Az irányelvek a tárgyalásos eljárások esetében különbséget tesznek a hirdetmény közzétételével, illetve a nélkül induló tárgyalásos eljárások között aszerint, hogy az ajánlatkérőnek kell-e előzetesen hirdetményt közzétennie az Európai Unió Hivatalos Lapjában vagy sem.

A közszolgáltatók közbeszerzéseit szabályozó irányelv (93/38 EKG irányelv) rugalmasabb szabályai alapján viszont a közszolgáltatók szabadon választhatnak a nyílt, a meghí-

vásos és a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás lefolytatása között. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásra azonban a közszolgáltatók esetében is csupán az irányelvben taxatív módon meghatározott esetekben kerülhet sor.

Az irányelvek az egyes eljárásfajták részletszabályait nem határozzák meg, a tagállami jogalkotókra bízák a részletszabályok kidolgozását. A közösségi jogharmonizáció az eljárások főbb jellemzőit érinti, illetve a mind teljesebb verseny biztosítása érdekében az irányelvek meghatározzák a különböző eljárási típusok alkalmazásának feltételeire vonatkozó elveket, illetve szabályokat.

2.3.5. Eljárási határidők

Az irányelvek egyes eljárási cselekmények tekintetében *határidőket* írnak elő. E szabályok azt segítik elő, hogy az Európai Unió területének bármely részén letelepedett ajánlattevők egyenlő eséllyel indulhassanak az EU egyes tagállamaiban meghirdetett közbeszerzési eljárásokban, és valódi eséllyel nyújthassanak be megfelelő és megalapozott ajánlatot. Így az irányelvek meghatározzák az *ajánlattételi határidő*, illetve a *részvételi határidő* legrövidebb tartamát. Az ajánlatkérők ennél rövidebb határidőt nem állapíthatnak meg egy adott közbeszerzési eljárásban (és természetesen a tagállamok sem írhatnak elő nemzeti szabályukban rövidebb



határidőt). Ugyanakkor hosszabb határidők előírása nem kizárt. Továbbá az irányelvek meghatározzák azokat a maximális időtartamokat, amely alatt az ajánlatkérő köteles a dokumentációt az ajánlattevők rendelkezésére bocsátani, illetve kiegészítő tájékoztatást nyújtani az ajánlattevők részére.

Az irányelvek alapján nyílt eljárásban az ajánlattételi határidő főszabályként az ajánlati felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított minimum 52 nap. Előzetes összesített tájékoztató közzététele esetén az 52 napos határidő minimum 36 napra rövidíthető, illetve rendkívüli sürgősség esetében a hirdetmény elektronikus úton történő feladása esetén minimum 22 napra.

A meghívásos eljárásban a részvételi határidő a részvételi felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított minimum 37 nap. Az ajánlattételi határidő főszabályként az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított minimum 40 nap, előzetes összesített tájékoztató közzététele esetén a 40 napos határidő minimum 26 napra rövidíthető.

Hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás esetén a részvételi határidő a részvételi felhívást tartalmazó hirdetmény

feladásának napjától számított minimum 37 nap.

Gyorsított eljárás esetén a részvételi határidő a részvételi felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától számított minimum 15 nap, amennyiben a gyorsított eljárás meghívásos eljárás, az ajánlattételi határidő főszabályként az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított minimum 10 nap.

2.3.6. A közbeszerzési hirdetmények, a közzétételre vonatkozó szabályok

A közösségi értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési eljárásokat az Európai Unió hirdetmények közzétételére vonatkozó rendszerében kell meghirdetni, vagyis az Európai Unió Hivatalos Lapjában, illetve a hirdetmények elektronikus napilapjában, az úgynevezett TED (Tendering Electronic Daily) adatbázisban.

Az Európai Unió Hivatalos Lapjának „S” sorozatában jelennek meg – többek között – az EU egyes tagállamainak *ajánlatkérői*, továbbá az Európai Unió *intézményei* által kiírt *közbeszerzési pályázati felhívások*. A Hivatalos Lap „S” sorozata már nem létezik papírformátumban, 1998. július 1-je óta kizárólag elektronikus formátumban érhető

7 Az Európai Unió tagállamain kívül Norvégiát, Liechtensteint és Izlandot foglalja magában.



el, egyrészt az interneten, a TED-adatbázisban, másrészt CD-ROM formátumban.

A TED-adatbázis tulajdonképpen az EU Hivatalos Lapja „S” sorozatának *on-line verziója*, amely a következő internetcímen érhető el, tértímszentesen: <http://ted.publications.eu.int>. A TED-adatbázis az unió tizenegy hivatalos nyelvén tartalmazza az EU-tagállamok közösségi értékhatar feletti közbeszerzési kiírásait. (Sőt az Európai Unió intézményei által kiírt közbeszerzési pályázatok, az Európai Gazdasági Térség⁷ közbeszerzési kiírásai, a WTO Kormánybeszerzési Megállapodásának hatálya alá tartozó szerződések is megtalálhatók itt.) A *kereső funkció* segítségével lehetőség van az egyes közbeszerzési kiírások között tagállamok, eljárás típusok, beszerzési tárgyak, CPV-kódok stb. szerinti keresésre. (A CPV az úgynevezett közös közbeszerzési szótár).

A közösségi jog a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban az Európai Unió Hivatalos Lapjában kötelezően közzéteendő hirdetmények mintáit is szabályozza, egységes formákat határozva meg. A hirdetmények mintáit az irányelvek mellékletei tartalmazzák, hangsúlyozni kell azonban, hogy e mintákat 2001-ben újraszabályozták, egyrészt az egyszerűsítés jegyében, másrészt annak érdekében, hogy a tagállamok és a Közbeszerzési Információs Rendszer (SIMAP) részeként kifejlesztett elektronikus eszkö-

zökhöz igazodjanak (lásd: a 2001/78 EK bizottsági irányelv). 2002. május 1-jétől e formátumokat kell használni.

A hirdetményi minták a következő internetcímen is elérhetők: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm>. Információink szerint a hivatkozott oldalon hamarosan magyar nyelven is megtalálhatók lesznek ezek a hirdetményi minták.

A hirdetmények közzétételéről az *Európai Közösségek Hivatalos Kiadványai Hivatala* gondoskodik. A hivatal részére kell megküldeni a különböző hirdetményeket, még hozzá postán, faxon, e-mail útján, vagy a SIMAP honlapján található on-line formátumok felhasználásával. (Elektronikusan a következő e-mail címre kell küldeni a hirdetményeket: mp-qjs@opoce.cec.eu.int, faxon pedig a következő számok valamelyikére: 352 29 29 44 619, 352 29 29 44 623, 352 29 29 42 670.) A hirdetmények megküldésével kapcsolatban azonban felhívjuk a figyelmet arra, hogy a magyar ajánlatkérők *nem közvetlenül*, hanem a *Közbeszerzések Tanácsán keresztül* kötelesek megküldeni a közbeszerzési eljárással kapcsolatos hirdetményeiket a Kiadványi Hivatal részére.

Az irányelvek alapján a hirdetmények közzétételének *költségeit az Európai Unió viseli*, továbbá az irányelvek határidőt írnak elő a hivatal részére a hirdetmények megjelenítésére. E szabályok értelmében a hirdet-



ményeket a hivatal a feladástól számított 12 napon belül köteles megjelentetni. Amennyiben azonban az ajánlatkérő elektronikus úton küldi meg a hirdetményt, a hivatal a feladást követően legkésőbb öt napon belül köteles közzétenni azt. (Ezzel kívánják ösztönözni az elektronikus küldési formát, amely egyrészt a hivatal számára megkönnyíti a feldolgozást, másrészt kevesebb a hibalehetőség.)

A hirdetmények a tagállami hivatalos lapokban, továbbá az ajánlatkérő szervezet államának más sajtótermékeiben is megjelenethetők, de egyrészt nem tartalmazhatnak más információt, mint amit az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétettek, másrészt a Hivatalos Kiadványi Hivatal részére történő feladást megelőzően nem tehetők közzé.

A közösségi irányelvek a következő hirdetmények kötelező közzétételét írják elő:

a) Előzetes összesített tájékoztató

Az előzetes összesített tájékoztatóban az ajánlatkérő *az adott évben tervezett beszerzéseinek* összesített listáját teszi közzé, ez azonban a jövőbeli beszerzések szempontjából csupán tájékoztató jellegű. Elsődleges célja a piaci szereplők tájékoztatása az adott évre, vagy az elkövetkező tizenkét hónapra tervezett közbeszerzési eljárásokról, annak érdekében, hogy időben értesülhessenek a különböző közbeszerzési pályázatokról, és egyben jó előre felkészülhessenek az őket érdeklő megrendelésekre.

A közszolgáltatók esetében az időszakos előzetes tájékoztatót tartalmazó hirdetmény egyben részvételi felhívásként is szolgálhat, vagyis meghívásos vagy tárgyalásos eljárás meghirdetésére is irányulhat. Ebben az esetben a közbeszerzési eljárás már további hirdetmény közzététele nélkül, közvetlen részvételi felhívás megküldésével indul.

Az előzetes összesített tájékoztató közzététele az irányelvek értelmében kötelező. E hirdetmények az EU valamennyi hivatalos nyelvén, teljes terjedelmükben jelennek meg az EU Hivatalos Lapjában.

b) Ajánlati felhívás, részvételi felhívás

E felhívások *konkrét közbeszerzési eljárások* meghirdetésére szolgálnak. A nyílt eljárást *ajánlati felhívással*, míg a meghívásos eljárást, illetve a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárást *részvételi felhívással* kell megindítani. A közbeszerzési eljárást megindító hirdetmények csak az eredeti nyelven kerülnek teljes terjedelemben közzétételre az EU Hivatalos Lapjában, illetve a TED-adatbankban. Az Európai Unió egyéb hivatalos nyelvein csak a hirdetmény lényeges elemeinek összefoglalása jelenik meg.

c) Tájékoztató az eljárás eredményéről

Az ajánlatkérőnek arról kell számot adnia, hogy az eljárás milyen eredménnyel zárult, és amennyiben eredményes volt, arról is tájékoztatást kell adni, hogy a szerződést milyen feltételek mellett ítélték oda. Az eljárás



rás eredményéről szóló tájékoztatót a szerződéskötés időpontjától számított 48 napon belül kell közzétenni az Európai Unió Hivatalos Lapjában. (Az ajánlatkérőnek továbbá az ajánlattevővel is közölnie kell, hogy miért nem az ő ajánlata nyert, továbbá a nyertes nevét.)

Az érdekeltek tájékoztatása tehát több szakaszban és több szinten (nemzeti és közösségi) történik. Az előzetes összesített tájékoztatóból már alapvető információk szerezhetők a beszerzés tárgyról, helyéről, idejéről, a közbeszerzési eljárás kezdetéről. Az ajánlati, részvételi felhívásból további fontos információk nyerhetők (például az ajánlattevők alkalmassága megítélésének szempontjai, bírálati szempontok.) Az igazán részletes információk az úgynevezett *dokumentációból* ismerhetők meg, továbbá az irányelvek lehetőséget biztosítanak arra is, hogy az ajánlatkérőtől további tájékoztatást kérjenek az ajánlattevők. Az ajánlatkérőnek azonban gondoskodnia kell arról, hogy mind a dokumentáció, mind a kiegészítő tájékoztatás *diszkriminációmentesen* álljon az ajánlattevők rendelkezésére.

Nagyon fontos figyelembe venni azt is, hogy az ajánlattevőknek ajánlataikat az ajánlatkérő által meghatározott nyelven kell elkészíteniük. Jóllehet, a közbeszerzési eljárások meghirdetésére szolgáló felhívások (pontosabban az azokról készült össze-

gezés) az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén megjelennek, ez azonban nem jelenti azt, hogy az ajánlattevők saját anyanyelvükön tehetnének ajánlatokat. Ezt nem követeli meg az európai közösségi jog sem. Sőt az ajánlatkérőnek jogában áll megválasztani, hogy mi legyen a *közbeszerzési eljárás nyelve*, és ezzel összefüggésben milyen nyelven kéri az ajánlatok elkészítését és benyújtását. A választott nyelvet az eljárás meghirdetésére szolgáló ajánlati, illetve részvételi felhívást tartalmazó hirdetményben kell megjelölnie.

Nagyon fontos, hogy az ajánlattevők minden esetben az ajánlatkérő által megjelölt nyelven állítsák össze ajánlataikat; ellenkező esetben az ajánlatkérő a benyújtott ajánlatot – mint az ajánlati felhívásban meghatározott feltételeknek nem megfelelőt – érvénytelennek nyilvánítja. Ez is jelzi azt, hogy *elengedhetetlen a nyelvismeret* ahhoz, hogy a hazai ajánlattevők, vállalkozások sikerrel indulhassanak a más tagállamok által meghirdetett közbeszerzési eljárásokban. Ez persze fordítva is igaz: feltételezve, hogy a hazai ajánlatkérők az általuk meghirdetett közbeszerzési eljárások esetében magyar nyelven kérik összeállítani az ajánlatokat, a más tagállamokból érkező vállalkozások is csak akkor indulhatnak sikerrel a hazai eljárásokban, ha magyar nyelven nyújtják be ajánlataikat.



2.3.7. Műszaki követelmények meghatározása

A beszerzés tárgyára vonatkozó műszaki követelményeket az ajánlatkérőnek az ajánlati (részvételi) felhívásban vagy a dokumentációban kell meghatározni. A műszaki követelményeket az európai szabványokat középtevő *nemzeti szabványokra*, *európai műszaki tanúsítványokra* vagy *közös műszaki leírásokra* hivatkozással kell meghatározni. Nagyon fontos, hogy e felsorolás egyben sorrendet is jelent, amely köti az ajánlatkérőt. Ettől az ajánlatkérő csak akkor térhet el, ha az említett szabványok, európai műszaki tanúsítványok vagy közös műszaki leírások nem tartalmazzak a megfelelőség megállapítására irányuló leírást, alkalmazásuk nem tenné lehetővé a kifejezetten fejlesztésre irányuló közbeszerzést, vagy alkalmazásuk a korábbi beszerzéshez, már használatban lévő berendezéshez nem illeszkedő beszerzést vagy aránytalan többletköltséget eredményezne az ajánlatkérőnek.

Az említett szabványok, európai műszaki tanúsítványok vagy közös műszaki leírások hiányában a műszaki leírást a műszaki harmonizációról szóló európai közösségi irányelvekben foglalt alapvető követelményekkel összeegyeztethetőnek elismert nemzeti műszaki leírásokra történő hivatkozással kell meghatározni. Meg lehet továbbá határozni az építési beruházási munkák tervezé-

sére, számítási módszerére és kivitelezésére, valamint az áruk felhasználására vonatkozó nemzeti műszaki leírásokra történő hivatkozással, és végül meg lehet határozni egyéb hivatkozással, a következő rangsor szerint: nemzetközi szabványokat középtevő nemzeti szabványok, egyéb nemzeti szabványok és nemzeti műszaki tanúsítványok, bármely egyéb szabvány.

Az irányelvek e szabályok előírásán keresztül kívánják biztosítani, hogy az ajánlatkérők ne érvényesíthessenek diszkriminatív műszaki követelményeket közbeszerzési eljárásaikban.

2.3.8. Minősítési rendszer

A közösségi közbeszerzési irányelvek az úgynevezett *elismert szállítók* hivatalos listájára vonatkozóan is tartalmazzak rendelkezéseket. Az irányelvek meghatározzák a listára való felkerülés szempontrendszerét, illetve a tagállamokkal szemben azt a követelményt támasztják, hogy az adott tagállamban már meglévő listákra való kerülés kritériumait igazítsák az irányelvekben foglalt kritériumokhoz.

Az irányelvek értelmében a hivatalos listán való szereplés esetén egy konkrét közbeszerzési eljárásban alapvetően vélelmezni kell, hogy az az ajánlattevő, aki (amely) szerepel a hivatalos szállítók listáján, megfelel az ajánlattevőkkel szemben a pénzügyi, gazdasági, műszaki alkalmasság körében



támasztott kritériumoknak. Más szóval: a hivatalos szállítók listáján való szereplés az *alkalmasság vélelmét* eredményezi (bizonyos kivételekkel), az ajánlatkérőnek nem kell minden egyes eljárásban igazolnia az alkalmasságot.

A közszolgáltatók beszerzésére vonatkozó irányelv értelmében az ajánlatkérő szervezetek úgynevezett *előminősítési rendszert* működtethetnek, amelynek lényege az, hogy az ajánlatkérő előre kiválaszthatja azokat az ajánlattevőket – előminősített jelentkezőket –, akik későbbi közbeszerzési eljárásaiban jogosultak lesznek a részvételre. A minősítésnek azonban objektív kritériumokon kell

nyugodnia. A kritériumokat az érdekelt ajánlattevőkkel ismertetni kell. A jelentkezőkkel ésszerű időn belül közölni kell a minősítés tekintetében hozott döntést. A műszaki vagy pénzügyi követelményeknek valamilyen érdekelt tekintetében azonosaknak kell lenniük. Azokat a kérelmezőket, akiknek a minősítését megtagadták, értesíteni kell, az elutasítás okának ismertetésével. A minősített szállítókról írásbeli nyilvántartást kell vezetni. A beszerző szervezetek megszüntethetik a minősített szállítóként való nyilvántartást, azonban az erre irányuló szándékot közölni kell a szállítóval, annak indokával együtt.

2.3.9. Alkalmassági szempontok

Annak érdekében, hogy kiküszöbölhetővé váljanak az ajánlattevők (pályázók) hátrányos megkülönböztetéssel történő kizárásai, az irányelvek felsorolják a pályázók közötti *előzetes választás*, minőségi szelekció (a magyar jog kifejezésével élve: a szerződés teljesítésére való alkalmasság) lehetséges kritériumait. A szempontok között szerepel a jó szakmai képesítés, a szakmai hírnév, a gazdasági és pénzügyi helyzet, műszaki ismerettel rendelkező munkaerő alkalmazása. Az irányelvek egyben meghatározzák azt is, hogy az egyes alkalmassági feltételek megléte milyen módon igazolható. A szabályok célja, hogy meghatározzák azokat az



ismérveket, amelyek alapján az ajánlatkérő objektíven állapíthatja meg az ajánlattevők szakmai, műszaki, gazdasági és pénzügyi alkalmasságát.

Ezek a kritériumok tehát az ajánlattevőkkel kapcsolatos követelményeket határoznak meg (szemben a szerződés odaítélésének szempontjaival, amelyek az ajánlattal, a közbeszerzési eljárás tárgyával kapcsolatosak; ezek nem keverhetők össze, nem lehet alkalmassági szempontokat bírálati szempontként érvényesíteni, és fordítva.) Az alkalmassági kritériumokat előre meg kell hirdetni.

2.3.10. A szerződés odaítélésének szempontjai (bírálati szempontok)

Az irányelvek alapján a szerződés odaítélésének kritériuma lehet

- a *legalacsonyabb ár*, vagy
- a *gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat*. Ez utóbbi esetben különböző kritériumok vehetők figyelembe: például az ár, a működési költségek, a gazdaságosság-költséghatékonyság, a minőség, az esztétikai és funkcionális tulajdonságok, a műszaki érték, az értékesítés utáni szolgáltatások (pótalkatrészek biztosítása), műszaki segítségnyújtás, a teljesítés idő-

pontja. Az irányelvek csupán példálózó jelleggel sorolják fel a figyelembe vehető kritériumokat.

Az ajánlatkérő köteles az ajánlati felhívásban közzétenni, hogy *melyik kritérium alapján* fogja az ajánlatokat elbírálni és a szerződést odaítélni. Amennyiben az ajánlatkérő a második pont szerinti szempont, azaz a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja szerint kívánja elbírálni az ajánlatokat, előre meg kell határoznia az *összes* értékelésre kerülő kritériumot (részszempontot), amelyek között – amennyiben lehetséges – *fontossági sorrendet* is fel kell állítani. A részszempontok körében nem értékelhető az ajánlattevőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága.

Az ajánlatok elbírálása során adódó sajátos eset az, amikor az ajánlat *irreálisan alacsony árat* tartalmaz. Az irányelvek alapján ilyenkor az ajánlatkérő nem utasíthatja el automatikusan az ajánlatot, hanem írásban további részletes ismertetést, magyarázatot kell kérnie az ajánlatról annak érdekében, hogy megállapíthassa és ellenőrizhesse az adott ajánlati elem valóságtartalmát. Amennyiben mégis elutasítja az ajánlatot, erről tájékoztatnia kell az Európai Bizottságot.



3. Közös Közbeszerzési Szótár

2002-ben az Európai Parlament és a Tanács rendeletet⁸ adott ki, amely Közös Közbeszerzési Szótár (Common Procurement Vocabulary, CPV) néven egy egységes osztályozási rendszert vezet be az Európai Unió közbeszerzéseit érintően. (A CPV tulajdonképpen már 1996-ban megalkotásra került, a 2002-ben kiadott rendelet a CPV felülvizsgált változatát jelenti.)

Korábban négy különböző nómenklatúra volt használatos az Európai Unióban:

- a termékek tevékenységek szerinti, EGK-beli statisztikai osztályozása (CPA);
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének ideiglenes központi termékosztályozása (CPC Prov.);
- a gazdasági tevékenységek EK-beli statisztikai osztályozása (NACE Rev. 1), illetve
- a Kombinált Nómenklatúra (CN).

A Közös Közbeszerzési Szótár az Európai Unió hivatalos nyelvein, azonos termékleírást tartalmazó, és a termékleírásokhoz ugyanazokat a megfelelő alfanumerikus kódokat hozzárendelő egységes hivatkozási rendszert teremt. A CPV használata elősegíti, hogy az ajánlatkérők által – az ajánlati felhívásban – meghatározott beszerzési tárgyak könnyen azonosíthatók legyenek, és ezzel segíti a

potenciális ajánlattevőket a tagállamok bármelyikében kiírt közbeszerzési pályázatok közül a számukra leginkább megfelelő tender kiválasztásában. A CPV használata továbbá lehetővé teszi az ajánlati felhívásoknak a Közösség valamennyi hivatalos nyelvére történő automatikus lefordítását. Korábban többször is előfordultak fordítási problémák: nem megfelelő fordítás következtében az ajánlati felhívás különböző nyelvi változataiban más-más beszerzési tárgy jelent meg. Az új klaszifikációs rendszer használata (véltetően) csökkenti a hibák lehetőségét, egyszerűsíti az eljárásokat, és könnyen összehasonlíthatóvá teszi a közbeszerzési piacokat. Mindezen túl azért is jelentős, mert előmozdítja a közbeszerzések elektronikus úton történő lebonyolításának elterjedését.

A rendeletet azonban még hatálybalépése előtt módosította az Európai Bizottság a 2151/2003 EK rendeletével (megjelent: Hivatalos Lap L 329 számában, 2003. december 17-én). A CPV használata csak új közösségi közbeszerzési irányelvek hatálybalépését követően válik kötelezővé. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy ezen időpontot követően a rendelet – ellentétben az irányelvekkel – közvetlenül alkalmazandóvá válik anélkül, hogy formálisan a nemzeti jogrendszer részévé kellene tenni.

Az elfogadott CPV azonban nem tekinthető kőbe vésettnek, a piaci igények és a



felhasználói igények alakulásának tükrében időről időre kiigazításra, illetve módosításra kerül majd. Annak érdekében, hogy a felhasználók érdekei valóban érvényesüljenek, a CPV módosításai a jövőben az ő javasla-



taikon alapulnak. (Sőt a CPV már e tanulmány írásának időpontjában is felülvizsgálat alatt áll.)

A rendelet I. melléklete tartalmazza magát a CPV-t. A rendelet II–V. mellékletei pedig *összehasonlító táblázatok* formájában mutatják be, hogy a CPV-beli kifejezések, kódok hogyan feleltethetők meg a korábbi négy nomenklatúrában használtaknak:

- a II. melléklet a CPV és a CPA;
- a III. melléklet a CPV és a CPC Prov.;
- a IV. melléklet a CPV és a NACE Rev. 1;
- az V. melléklet a CPV és a CN

közötti megfelelést mutató szemléltető táblázatokat tartalmazza.

A közbeszerzési hirdetményekben már jelenleg is lehet hivatkozni a CPV-kódokra, de egyelőre *még nem kötelező a CPV használata*, vagyis az ajánlatkérők a többi, jelenleg hatályos (az előbb említett) kódrendszerre is hivatkozhatnak. Csak az új irányelvek elfogadása és hatálybalépése után válik kötelezővé e nomenklatúra használata.

4. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslás szabályai

A közbeszerzéseknek az Európai Unió egész területére kiterjedő versenyeztetése megköveteli az átláthatóságot és a diszkriminációmentességet. Ennek érdekében a tagállamok kötelesek felülvizsgálati, jogorvoslati eljárást lehetővé tenni a cégek (ajánlattevők) számára a közösségi jog megsértése esetén: a megfelelő jogorvoslat hiánya ugyanis elrettentheti a cégeket az ajánlattételtől egy másik tagállamban.

A közösségi jogalkotó a *közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat* tagállami szabályait is fontosnak tartotta harmonizálni. Az európai közösségi jog külön-külön szabályozza a kormányzati szervezetek és a közszolgáltatók esetében a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok megsértése ese-



tén igénybe vehető jogorvoslatokat. A kormányzati beszerzésekkel összefüggő jogorvoslati szabályokat a 89/665 EKG irányelv, a közszolgáltatók beszerzéseivel kapcsolatos jogorvoslatot a 92/13 EKG irányelv szabályozza. Ez utóbbi lényegében megismétli a kormányzati beszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati irányelv szabályait, de egyben további eljárási formákat is rögzít, kifejezetten a közszolgáltatók beszerzése során felmerült jogsértések orvoslására.

A jogorvoslati irányelvek elfogadásával a gazdasági szereplőknek valamennyi EU-tagállamban lehetősége nyílik arra, hogy a tagállami bíróság vagy más jogorvoslati hatóság előtt *panaszt* tegyenek, *eljárást* kezdeményezzenek, amennyiben úgy vélik, hogy az ajánlatkérő szervezetek megsértették az irányelvekben (vagy az azok végrehajtására hozott tagállami jogszabályokban) meghatározott szabályokat. Annak érdekében, hogy az ajánlattevők teljes körű információkkal bírjanak azokról a jogairól, amelyekkel a jogorvoslati irányelvek alapján az egyes tagállamokban rendelkeznek, az Európai Bizottság útmutatót tett közzé, amelyhez a <http://simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm> honlapon bárki térítésmentesen hozzáférhet.

A jogorvoslati irányelvek koordinatív jellegűek, csupán a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok alapelveit határozzák meg, ugyanakkor a tagállamok feladata

a részletszabályok kidolgozása. Az irányelvek viszonylag tág mozgásteret biztosítanak a tagállamok számára az irányelvi rendelkezések nemzeti jogba történő átültetése terén.

A közbeszerzési eljárások során elkövetett jogsértések orvoslására közösségi szinten, illetve tagállami szinten kerülhet sor. Főszabályként a közbeszerzési szabályok megsértését nemzeti szinten kell orvosolni, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező tagállami hatóságok előtt. A közösségi szintű jogorvoslat csupán kivételes jellegű, arra csak az irányelvek által meghatározott esetekben és módon kerülhet sor.

A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az ajánlatkérő szervezetek jogsértéseivel szemben *hatékony és gyors jogorvoslat* álljon a panaszosok rendelkezésére. A jogorvoslat hatékonysága a jogsértő helyzet megszüntetésének, a jogsértéssel esetlegesen okozott károk megtérítésének és a további jogsértések megakadályozásának a követelményét jelenti. A jogorvoslat gyorsaságának a követelménye azt a célt szolgálja, hogy a közbeszerzési eljárás jogszerűsége minél előbb helyreálljon. Ennek érdekében a jogorvoslati eljárásnak lehetőleg még a közbeszerzési eljárás lezárulta előtt meg kell történnie ahhoz, hogy ne születhessenek jogellenes döntések.



A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a jogorvoslati rendszer valamennyi olyan személy számára elérhető legyen, akinek érdekében áll (állt) valamely szerződés elnyerése, és akinek jogát vagy jogos érdekét az állítólagos jogsértés sérti vagy veszélyezteti. A jogorvoslatra jogosultak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést tenni, sem anyagi jogi, sem eljárásjogi alapon, vagyis biztosítani kell azt, hogy a nemzeti hatóságok előtt a más tagállambeli vállalkozások is a hazai vállalkozásokkal azonos feltételek alapján kezdeményezhessenek eljárást.

A két jogorvoslati irányelv azonos követelményként rögzíti, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a jogorvoslati fórum által hozott határozatok hatékony végrehajtását. Továbbá, amennyiben nem bírói testület hatáskörébe tartozik a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat, biztosítani kell, hogy az eljáró hatóság írásbeli indokolással lássa el határozatát, valamint a határozat bírósági felülvizsgálatát.

A két jogorvoslati irányelv a jogorvoslati eljárás lefolytatására feljogosított hatóság hatáskörét nem teljesen azonos módon szabályozza.

A kormányzati szervezetek beszerzéseivel kapcsolatos jogorvoslati eljárásról rendelkező 89/665 EKG irányelv alapján a jogorvoslati hatóság számára a következő hatásköröket kell biztosítani:

- *Ideiglenes intézkedések* az állítólagos jogsértés kiküszöbölésére, illetve a jogsértés általi további érdeksérelem megelőzésére. Ezen intézkedések körében a hatóság elrendelheti a közbeszerzési eljárásnak, illetve az ajánlatkérő bármely intézkedése végrehajtásának felfüggesztését.
- *Jogsértő intézkedés megsemmisítése*, vagy visszavonásáról való intézkedés, beleértve a diszkriminatív technikai, gazdasági vagy pénzügyi követelmények kiiktatását az ajánlati felhívásból, a szerződésből vagy a közbeszerzési eljárás bármely más dokumentumából.
- A jogsértéssel okozott *kár megtérítésének elrendelése*. A tagállamok előírhatják, hogy amennyiben a kártérítést arra hivatkozással kéri a kérelmező, hogy a közbeszerzési eljárásban meghozott döntés jogsértő volt, a kártérítésre csak azt követően kerüljön sor, hogy az arra hatáskörrel rendelkező hatóság a döntést érvénytelenítette.

A közszolgáltatókra vonatkozó 92/13 EKG irányelv az eljáró hatóság hatáskörét illetően a tagállamok számára választási lehetőséget kínál. A tagállamok az eljáró hatóságot felruházhatják az ideiglenes intézkedés meghozatalára, a jogellenes döntések megsemmisítésére, és a jogsértéssel okozott kár megtérítésének kötelezésére vonatkozó hatáskörrel, vagy az ideiglenes intézkedéstől



és a jogellenes döntések megsemmisítésétől eltérő intézkedések meghozatalára, így különösen bírság kiszabására, valamint kártérítés megítélésére. Az utóbbi megoldás esetében olyan intézkedések meghozatalára kell feljogosítani az eljáró hatóságot, amelyek célja a jogsértés orvoslása és az érdeksérelem megelőzése. Példaként említi az irányelv a *meghatározott összeg fizetésére kötelezést*, arra az esetre, amikor a jogsértést nem küszöbölték ki, illetve nem akadályozták meg. A tagállamok a bírság lehetőségét valamennyi ajánlatkérővel, vagy az ajánlatkérők – objektív szempontok alapján – meghatározott csoportjával szemben alkalmazhatják. A fizetendő összeget úgy kell meghatározni, hogy az kellő visszatartó erőt jelentsen a további jogsértések elkövetésével és a jogellenes helyzet fenntartásával szemben.

A közszolgáltatókra vonatkozó jogorvoslati irányelv alapján, amennyiben a kártérítési igény az ajánlat elkészítésével és a közbeszerzési eljárásban történő részvétellel kapcsolatban felmerült költségek megtérítésére irányul, a kérelmezőnek csak a következőket kell bizonyítania: a jogsértés bekövetkezését, azt, hogy reális esélye lett volna arra, hogy a szerződést elnyerje, valamint azt, hogy a szerződés elnyerésére vonatkozó esélyét a jogsértés kedvezőtlenül befolyásolta.

Az irányelvek az Európai Bizottságot *eljárás-kezdeménnyezési joggal* ruházzák fel. Az Európai Bizottság akkor kezdeményezhet eljárást, ha a közbeszerzési eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó közösségi jogi rendelkezések nyilvánvaló és egyértelmű megsértését észleli. A szerződés megkötését követően a Bizottságnak már nincs lehetősége az eljárás kezdeményezésére.

A közszolgáltatókra vonatkozó jogorvoslati irányelv az előbbi jogorvoslati eljárásokon kívül még további jogorvoslati formák alkalmazására ad lehetőséget, nevezetesen a *tanúsítási eljárásra*, valamint a *békéltetési eljárásra*.

A tanúsítás intézménye nem kapcsolódik szorosan a hagyományos jogorvoslati eszközökhöz, inkább a jogsértések, illetve a megalapozatlan panaszok megelőzéséhez járulhat hozzá. A közszolgáltatók külső minősítőket vehetnek igénybe közbeszerzési eljárásaik és közbeszerzési gyakorlatuk tanúsítására. A tanúsítás lényege az, hogy a külső szakértő szervezet mint független objektív fél tanúsítja, hogy a beszerző szervezet – a 93/38 EKG irányelv hatálya alá tartozó – szerződés-odaítélési eljárása és ezzel kapcsolatos gyakorlata megfelel a közbeszerzésekre vonatkozó európai közösségi jogi rendelkezéseknek, valamint a közösségi jog végrehajtására született nemzeti jogszabályoknak.



III. A jövőben várható változások a közösségi közbeszerzési szabályozás terén

A jelenleg hatályos közösségi közbeszerzési irányelveket hamarosan új irányelvek váltják fel. 2000-ben megkezdődött a hatályos közösségi szabályok felülvizsgálata az Európai Unióban: az Európai Bizottság már 2000-ben beterjesztette a Tanácsnak a közbeszerzési irányelvek felülvizsgálatára irányuló javaslatait, nevezetesen a hatályos irányelvek felváltására hivatott két új irányelv tervezetét. Az Európai Parlament 2002. januárjában tárgyalta első olvasatban a tervezeteket, továbbá a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága is kialakította véleményét róluk. A Tanács 2003. március 20-án fogadta el a tervezetekkel kapcsolatos közös álláspontját. Az Európai Parlament 2003. nyarán második olvasatban is megtárgyalta a tervezeteket, számos módosított javaslatot terjesztve elő.

A jogszabály-alkotási folyamat befejezését eredetileg 2002 közepére tették, azonban ez a folyamat – az úgynevezett együttdöntési eljárás következtében – elhúzódott, olyannyira, hogy végül 2004. február elején történt meg az új irányelvek formális elfogadása a Tanácsban és az Európai Parlament-

ben. Jelenleg *kihirdetés alatt állnak* az irányelvek, vagyis – a tanulmány írásának időpontjában – még nem jelentek meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

Az új irányelvek az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő megjelenésük napján lépnek hatályba, és ettől számított 21 hónap alatt kell eleget tenniük az egyes tagállamoknak az irányelvek nemzeti jogukba történő átültetésére vonatkozó kötelezettségüknek. Mindez azt jelenti, hogy – 2004. április eleji kihirdetést feltételezve – 2006. januárját megelőzően reálishan nem kerülhet sor a módosított szabályok tényleges alkalmazására.

A közösségi irányelvek módosításának elsődleges célja a hatályos közösségi szabályozás egyszerűsítése, modernizációja és egységesítése. Ennek megfelelően a klaszikus szektort szabályozó három irányelvet *egyetlen irányelv váltja fel*, és ez az egy irányelv szabályozza mindhárom beszerzési tárgyat, vagyis az árubeszerzést, a szolgáltatás-megrendelést, továbbá az építési beruházást. A közszolgáltatók beszerzéseit szabályozó hatályos irányelvet is egy új irányelv váltja majd fel.



Több területen is lényeges módosításokat hoznak az új irányelvek, így különösen:

- a közbeszerzési értékhatár-rendszer egyszerűsödése;
- az elektronikus úton gyakorolt eljárási cselekményekhez (például az elektronikus közzétételhez, az ajánlatkérési dokumentáció elektronikus formában történő rendelkezésre bocsátásához) kapcsolódó határidő-kedvezmények;
- nagyobb rugalmasságot biztosító jogintézmények bevezetése: az úgynevezett kompetitív dialógus (competitiv dialogue) bevezetése (amely a bonyolult beszerzések esetében nyújthat segítséget, amikor az ajánlatkérő sok esetben még azt sem tudja meghatározni, hogy mit és milyen konstrukcióban kíván beszerezni), vagy a keret-megállapodás lehetőségének biztosítása az ismétlődő beszerzések vonatkozásában;
- az új elektronikus beszerzési technikák bevezetése: az úgynevezett dinamikus beszerzési rendszer (amely lényegében a többszereplős keret-megállapodás elektronikus megfelelője), elektronikus aukció (amely az ajánlatok adásának és elbírálásának tisztán elektronikus formája);
- az elbírálási szempontrendszer pontosítása;

- a közszolgáltatók esetében a postai ágazatokban működő szervezeteknek az irányelv hatálya alá vonása, míg a távközlési szolgáltatóknak – tekintettel az e területen bekövetkezett liberalizációra – kiemelése a szabályozás hatálya alól.

A közösségi közbeszerzési szabályozás alappillérét változatlanul az uniós szintű verseny és az esélyegyenlőség biztosítását, valamint a beszerzések átláthatóságát megfogalmazó alapelvek jelentik. Ugyanakkor az új irányelvek nem eredményezik a közbeszerzési szabályozás szigorának enyhítését (például az eljárási határidők rövidítését, a tárgyalásos – és különösen a hirdetmény közzététel nélküli tárgyalásos – eljárások alkalmazási eseteinek bővítését). A módosítások célja a racionálisabb beszerzést elősegítő, a piaci folyamatokhoz jobban igazodó intézkedések bevezetése. Az új, rugalmasabb eszközökkel a közbeszerzések hatékonyságának növelése és a jogalkalmazók munkájának megkönnyítésére törekednek.

A felülvizsgálat ugyanakkor nem érintette a jogorvoslati irányelveket, bár azok felülvizsgálatát is időszerűnek és szükségszerűnek ítéli meg az Európai Bizottság. Erre azonban előreláthatólag csak a későbbi jövőben kerül majd sor, már Magyarország EU-tagsága idején, és így lehetőségünk lesz aktívan részt venni a jogalkotási folyamatban.



IV. Magyarország felkészülése a csatlakozásra, változások a csatlakozás időpontjától

1995. november 1-jén lépett hatályba a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbt.). A közbeszerzésekről szóló törvény megalkotásakor, majd későbbi módosításakor a jogszabály-előkészítők már figyelembe vették a közösségi jog követelményeit is, így a hatályos közbeszerzési szabályozás nagymértékben, de nem teljesen felel meg az európai közösségi jog követelményeinek, ezért volt szükséges e szabályozás felülvizsgálata.

Az EU-hoz való csatlakozásnak feltétele, hogy közbeszerzési szabályainkat a közösségi jog követelményeivel összhangba hozzuk. A csatlakozási tárgyalásokon arra vállalt Magyarország kötelezettséget e témakörben, hogy a csatlakozás időpontjára teljesíti maradéktalanul jogharmonizációs kötelezettségeit.

A magyar közbeszerzési szabályozásnak egyben eleget kell tennie a WTO Kormánybeszerzési Megállapodásában (GPA) foglaltaknak is. E nemzetközi szerződéshez való csatlakozás követelmény az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggésben. A GPA követelményei ugyanakkor a közösségi irányelvekbe is beépítésre kerültek, így

az irányelvek szerinti harmonizáció egyben a GPA-hoz való csatlakozás feltételeinek megteremtését is jelenti.

Az átfogó felülvizsgálatnak azonban – jogharmonizációs kötelezettségünk maradéktalan teljesítésén túl – egy másik szempontja is volt: a hatályos közbeszerzési törvény 1995. évi megalkotása és hatálybalépése óta eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatainak hasznosítása, és ennek alapján a közbeszerzési szabályok kiigazítása.

A felülvizsgálat eredményeként új közbeszerzési törvény kidolgozására került sor, amelyet az Országgyűlés 2003. december 22-ei ülésnapján fogadott el, és az a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényként került kihirdetésre a Magyar Közlöny 2003. december 28-ai (2003/157. számában).

Az új közbeszerzési törvény főszabályként 2004. május 1-jén, vagyis az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk napján lépett hatályba. Rendelkezéseit az ezt követően megkezdett közbeszerzésekre kell alkalmazni, vagyis a 2004. április 30-áig megkezdett beszerzésekkel kapcsolatban még az 1995. évi XL. törvény szabályai szerint kell eljárni. Bizonyos közbeszerzések tekin-



tetében azonban már 2004. január 1-jén hatályba lépett az új szabályozás: azokra a közbeszerzésekre, amelyekhez az Európai Unió Strukturális Alapjaiból, illetve Kohéziós Alapjából származó forrásokat használnak fel, már 2004. január 1-jétől az új törvény szabályai szerint kell lefolytatni a közbeszerzési eljárást.

Hangsúlyozandó azonban, hogy az új törvény nem jelent egy teljesen új, a korábbiaktól gyökeresen eltérő szabályrendszert. Az eddigi eredmények és a gyakorlatban bevált jogintézmények továbbra is megmaradnak.

Megjegyezzük, hogy a hatályos közösségi közbeszerzési irányelvek felülvizsgálatának és az Európai Unión belüli jogalkotási folyamat – az előbbieken említett – elhúzódása nem tette lehetővé, hogy az új törvény előkészítése beárja az új irányelveket, tekintettel arra, hogy a csatlakozási tárgyalásokon vállalt kötelezettségeink alapján legkésőbb a csatlakozás időpontjára közbeszerzési szabályozásunknak összeegyeztethetőnek kellett lennie a közösségi joggal.

A továbbiakban röviden ismertetjük az új szabályozás által bevezetett változtatásokat.

Az új Kbt. alapelvei lényegében nem változtak a régi Kbt.-hez képest, ezek a következők:

- *a verseny tisztasága:* ezen alapelv főleg az ajánlatkérőre ró kötelezettséget, de az ajánlattevőknek is tiszteletben kell tartani-

uk, lényege, hogy a versenyben csak tiszta eszközök alkalmazhatók;

- *a nyilvánosság:* a közpénz-felhasználás ellenőrizhetőségét szolgáló alapelv, amely azt is biztosítja, hogy az érintettek tájékoztatást kapjanak az eljárás adatairól;

- *esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód:* az ajánlatkérő azon kötelezettsége, hogy egyik ajánlattevőnek se kedvezzen vagy nyújtson megengedhetetlen előnyöket;

- *nemzeti elbánás:* (elsősorban) az Európai Unió tagállamaiban letelepedett ajánlattevők és az EU-ból származó áruk számára egyenlő elbánást biztosító ajánlatkérői kötelezettség. A csatlakozást követően az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unión kívül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára pedig a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségnek a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nemzeti elbánást nyújtani a közbeszerzési eljárásban. A nemzeti elbánás követelménye azt jelenti, hogy a más tagállamokból származó vállalkozások számára teljesen azonos feltételek mellett kell lehetőséget biztosítani a közbeszerzési eljárásban való részvételre. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérők (és természetesen a közbeszerzési piacon érintett egyéb szereplők) tájékoztatá-



sa érdekében a külügyminiszter, az európai integrációs ügyek koordinációjáért felelős tárca nélküli miniszter és az igazságügy-miniszter tájékoztatót ad ki azokról a nemzetközi szerződésekről, amelyek alapján a



közbeszerzési eljárásokban az adott *nemzetközi szerződésben részes államok* (illetve vállalkozói) számára *nemzeti elbánást* kell nyújtani. A tájékoztató rendszeresen frissítésre kerül, és azt a Közbeszerzési Értesítő is közzéteszi.

A korábbi közbeszerzési törvény átfogóan szabályozta a közbeszerzés tárgykörét (alanyi, beszerzési tárgyi, eljárási oldalról), és csak szűk körben tartalmazott az általánostól eltérő rendelkezéseket egyes ajánlatkérők (az úgynevezett közszolgáltatók), illetve beszerzési tárgyak (például építési

beruházás) tekintetében. Az új közbeszerzési törvény – a jogharmonizációs követelményekre is tekintettel – differenciáltabb szabályozási megközelítést követ, egyrészt az értékhatárok tekintetében, másrészt az ajánlatkérőket, illetve a beszerzési tárgyak szerinti eljárási szabályokat illetően.

Mint az a korábbiakban bemutatott, a közösségi irányelvek rendelkezései csak az úgynevezett közösségi értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak. A közösségi jog azonban lehetőséget biztosít úgynevezett *nemzeti közbeszerzési értékhatárok* meghatározására, és ezzel kapcsolatos eljárási rend kialakítására. Ennek megfelelően az új szabályozás három közbeszerzési értékhatárt, és ehhez kapcsolódó három – egymástól nem teljes mértékben eltérő – eljárási rendet különböztet meg:

- az európai közösségi értékhatárokat elérő vagy azt meghaladó értékű közbeszerzéseket (ezeket kell az EU szintjén meghirdetni), továbbá
- az úgynevezett nemzeti értékhatárokat elérő, de a közösségi értékhatárokat el nem érő értékű közbeszerzéseket (ezeket továbbra is elegendő lesz a Közbeszerzési Értesítőben meghirdetni), és végül
- a nemzeti értékhatár alatti értékű közbeszerzéseket (úgynevezett egyszerű közbeszerzési eljárás).



További differenciálást jelent, hogy az új szabályozás – összhangban a közösségi joggal – az ajánlatkérők, illetve a beszerzés tárgya szerint is fogalmaz meg bizonyos sajátos szabályokat. Így külön fejezet szabályozza az úgynevezett klasszikus ajánlatkérő szervezetek közbeszerzéseit (ez az úgynevezett általános közbeszerzési eljárás), és külön fejezet a vízügyi, az energia-, a közlekedési és a távközlési ágazatokban tevékenykedő közszolgáltatók beszerzéseit (ez az úgynevezett különös közbeszerzési eljárás). Ez utóbbi alanyi kör esetében rugalmasabb szabályozást valósít meg az új szabályozás.

A beszerzési tárgyak szempontjából újdonságot jelent, hogy az eddigi háromhoz képest (árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés és építési beruházás) megjelenik az úgynevezett építési koncesszió mint negyedik beszerzési tárgy, továbbá – a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzések körében – a szolgáltatási koncesszió mint ötödik beszerzési tárgy. Szabályozásra kerültek a tervpályázati eljárás alapvető normái is.

A beszerzési tárgyak közül a szolgáltatás megrendelése esetében további tagolást jelent, hogy meghatározott szolgáltatások (például egészségügyi és szociális szolgáltatások, szállodai és éttermi szolgáltatások) esetében úgynevezett egyszerűsített eljárás lefolytatására kerülhet sor.

Az új törvény átfogóan szabályozza tehát a közbeszerzések témakörét, ugyanakkor bizonyos kérdések végrehajtási rendeletekben kerülnek rendezésre (lásd például a 34/2004. (III. 12.) kormányrendeletet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények megküldésének és közzétételének részletes szabályairól, a hirdetmények ellenőrzésének rendjéről és díjáról, valamint a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjéről és díjáról).

A csatlakozást követően az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unión kívül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára pedig a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségnek a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nemzeti elbánást nyújtani a közbeszerzési eljárásban.

A korábbi közbeszerzési törvény megalkotásakor Magyarországnak még lehetősége volt arra, hogy a hazai ipar és foglalkoztatáspolitikai elősegítésére irányuló közbeszerzési szabályozást alakítsa ki. A belföldi áru-előállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontja a Kbt. preambulumban is megjelent, és e célt a Kbt. a részletszabályokon keresztül is szolgálni kívánta. Így a Kbt. 26. §-ának (3) bekezdése alapján az



ajánlatkérők jogszerűen kizárhatták a közbeszerzési eljárásban való részvételből a külföldi székhelyű vállalkozásokat. Továbbá e célok érvényesítésére szolgált a Kbt. 59. §-ának (2)–(4) bekezdésében foglalt, úgynevezett kötelező preferenciális szabály, amely a nemzetgazdasági érdekek mentén meghatározott kötelező előnyben részesítési szabályokat tartalmazza.

Magyarország közbeszerzési piacának védelmére egyrészt lehetőséget biztosított az Európai Megállapodás (a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény). Az Európai Megállapodás 66. cikke alapján a közbeszerzések témakörében ugyanis a szerződő felek között úgynevezett aszimmetrikus rendszer került kialakításra, amelynek értelmében a megállapodás szerint 2004. február 1-jére kell legkésőbb Magyarországnak nemzeti elbánást biztosítania a közösségi vállalatok közbeszerzési eljárásokban való részvétele tekintetében. A csatlakozási tárgyalások során ez úgy módosult, hogy vagy 2004. február 1-jén, vagy, amennyiben a csatlakozás korábban következik be, ettől az időponttól kezdődően kell ezt biztosítani. Azt átmenet folyamatossága érdekében az új törvény 2004.

január 1-jétől írta elő a nemzeti elbánás alkalmazását.

Nemzeti közbeszerzési piacunk előbbiekhez hasonló további védelmére azonban már nincs lehetőségünk, több nemzetközi szerződésből eredően is meg kell nyitnunk más államok vállalkozói előtt ezt a piacot:

- Európai Megállapodás;
- az EU-tagság, csatlakozási szerződés;
- EFTA-megállapodás (a Magyar Köztársaság és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagállamai között, Genfben, 1993. március 29-én aláírt szabadkereskedelmi megállapodás kihirdetéséről szóló 1993. évi LXXXIII. törvény);
- CEFTA-megállapodás (a Cseh Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, Románia és a Bolgár Köztársaság közötti Közép-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás kihirdetéséről szóló 1995. évi XIII. törvény);
- WTO Kormánybeszerzési Megállapodása.

Hangsúlyozni kell azt, hogy az Európai Megállapodás előbbiekben hivatkozott rendelkezéséből következően már a csatlakozás előtt biztosítanunk kellett az Európai Unióban letelepedett vállalkozások számára a hazai közbeszerzési eljárásokban – a hazai ajánlattevők számára biztosított feltételekkel azonos módon történő – részvételi lehetőséget. Erre tekintettel – 2004. január



1-jével – hatályon kívül helyezték a Kbt.-nek azokat a rendelkezéseit, amelyek lehetővé tették a külföldi ajánlattevők kizárását a közbeszerzési eljárásból, illetve az úgynevezett kötelező előnyben részesítés szabályát.

A közszolgáltatók esetében ugyanakkor – a közösségi jogból következően – az új közbeszerzési törvény bizonyos kötelező előnyben részesítési szabályt meghatároz. E szabály szerint árubeszerzés esetében az ajánlatkérő – több azonos ajánlat közül – köteles előnyben részesíteni azt az ajánlatot, amely – az áruk összértéke tekintetében – ötven százalékot elérően vagy meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nemzeti elbánást kell nyújtani.

Az új törvény továbbá arra is lehetőséget biztosít, hogy az ajánlatkérő – figyelemmel a nemzetközi szerződésekben foglaltakra – kizárja az eljárásból azt az ajánlattevőt, aki számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, illetőleg ajánlatában olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani.

Összefoglalóan elmondható, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkkal a közbeszerzések terén a versenyhelyzet kiéleződik, mindemellett a hazai vállalkozók, ajánlattevők az eddigieknél nagyobb közbeszerzési piacon indulhatnak nemzeti elbánásban részesülve közbeszerzési eljárásokban.



V. További információforrások

Az Európai Bizottság Belső Piaci Főigazgatóságának honlapja:
http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/index.htm

Közbeszerzési Információs Rendszer (SIMAP):
<http://simap.eu.int/>

A csatlakozást követően az Európai Unió egységes közbeszerzési piaca óriási esélyeket kínál a szakmailag felkészült, tárgyalási ismeretekkel, nyelvtudással rendelkező hazai vállalkozások számára, amelyek az EU más tagállamaiban bejegyzett társaságokkal azonos feltételekkel vehetnek részt a tagállamok által meghirdetett közbeszerzési pályázatokon. Ugyanakkor Magyarországnak is meg kell nyitnia közbeszerzési piacát az unió más tagállamaiból érkező vállalkozók előtt. Az új közbeszerzési törvény teljes mértékben összhangban áll a közösségi követelményekkel. Nem alkot a korábbi szabályoktól gyökeresen eltérő, új szabályrendszert, így a közbeszerzési jogszabályokról eddig megszerzett ismeretek, tapasztalatok nem válnak feleslegessé. Mindazonáltal az érintetteknek mihamarabb meg kell kezdeniük a felkészülést az új rendelkezések alkalmazására. Füzetünkkel ehhez kívánunk segítséget nyújtani.



Dr. Bozzay Erika

címzetes vezető tanácsos,
Igazságügyi Minisztérium