

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás The GPA, i.e. the Agreement on Government Procurement

Dr. Kenessey Réka, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2021.10.4

Címszavak: GPA, Kormányzati Beszerzési megállapodás, közbeszerzési megállapodás, nemzeti elbánás, egyenlő bánásmód

Keywords: GPA, Agreement on Government Procurement, national treatment, non-discrimination

Absztrakt

A cikk a GPA-val foglalkozik, ismertetve annak történeti előzményeit, főbb rendelkezéseit, kiemelten vizsgálva a hatállyal kapcsolatos rendelkezéseket. A cikk kitér a GPA viszonylatában a nemzeti elbánás alapelve érvényesülésének egyes kérdéseire is.

Abstract

The article deals with the GPA, describing its historical background, its main provisions, with a special focus on the provisions related to the scope. The article also addresses some issues related to the application of the principle of national treatment in relation to the GPA.

Az uniós eljárásrend szerinti közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó hirdetményminták jelentős részében¹ az ajánlatkérőknek nyilatkozniuk kell arról, hogy az adott közbeszerzési szerződés a közbeszerzési megállapodás, a GPA hatálya alá tartozik-e. Jelen cikk tárgyát a közbeszerzési (kormányzati beszerzési) megállapodás, illetve annak a kérdésnek a vizsgálata képezi, hogy mit is takar, amikor az ajánlatkérő a hirdetményekben arról nyilatkozik, hogy az adott szerződés a GPA hatálya alá tartozik.

A GPA (Agreement on Government Procurement, azaz közbeszerzési megállapodás, vagy Megállapodás a kormánybeszerzésekről) a WTO (World Trade Organisation, azaz Kereskedelmi Világszervezet) égisze alatt létrejött plurilaterális megállapodás, amely áruk és szolgáltatások beszerzését szabályozza a nyitottság, átláthatóság és diszkriminációmentesség alapelveinek megfelelően. Célja a közbeszerzési szerződésekkel

összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világkereskedelem liberalizálása és bővítése érdekében.²

Az, hogy a GPA plurilaterális (többoldalú) megállapodás azt jelenti, hogy nem minden WTO tagállam részese, hanem csak azok, amelyek azt elfogadták. A GPA-nak jelenleg 21 tagja van: az EU vonatkozásában annak 27 tagállama, Örményország, Ausztrália, Kanada, Tajvan, Hong Kong (Kína), Izland, Izrael, Japán, Liechtenstein, Montenegró, Moldova, Norvégia, Új-Zéland, Dél-Korea, Szingapúr, Svájc, Ukrajna, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, és Hollandia Aruba vonatkozásában.

A megállapodást³ eredendően 1979-ben hozták létre az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény keretei között, majd azt 1994-ben újratárgyalták, és 1996. január 1-jén lépett hatályba a GPA. A GPA megállapodás 2012-ben jelentősen felülvizsgálatra került. A felülvizsgált

¹ A Bizottság A közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015/1986 Végrehajtási Rendeletben szereplő felhívásra, (időszakos) előzetes tájékoztatóra, tervpályázati kiírásra, koncessziós hirdetményre, illetve az ezekkel kapcsolatos eredményekre vonatkozó hirdetményminták (I-VI., XII., XXI., XXII. mellékletek) IV.I.8. pontjában kell az ajánlatkérőknek megadniuk a közbeszerzési megállapodásra (GPA) vonatkozó információk körében azt, hogy a szerződés a GPA hatálya alá tartozik-e.

² Lsd. 2014/24/EU irányelv (17) preambulumbekzdés.

³ Lsd. Code on Government Procurement, azaz Kormányzati Beszerzési Kódex

GPA, Jegyzőkönyv a Kormányzati Beszerzési Megállapodás módosításáról 2014. július 6-ától hatályos, 2021. január 1-jétől valamennyi elfogadó tag vonatkozásában hatályba lépett.

Hazánkban Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény hirdette ki a WTO-t létrehozó egyezményt, amely Magyarország vonatkozásában 1995. január 1. napjától hatályos. Ezen egyezménynek a 4. mellékletében került rögzítésre a Megállapodás kormánybeszerzésekről c. dokumentum (GPA), amelyet ugyanakkor a Magyar Köztársaság nem fogadott el, így a Marrakesh-i Egyezmény II. cikk 3. pontja alapján az a Magyar Köztársaság számára sem jogot, sem kötelezettséget nem teremtett.

A hivatkozott, WTO-t létrehozó egyezményt, és az Európai Közösség által elfogadott, és ezáltal az Európai Közösség számára - a WTO egyezmény II. cikk 3. pontja alapján - kötelező Kormányzati Beszerzési Megállapodás című dokumentumot tartalmazó 4. mellékletet a Tanács 1994. december 22-i, 94/800/EK határozata hirdette ki. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásával, 2004. május 1. napjával a GPA megállapodás is a magyar jogrendszer részévé vált.

A magyar és az uniós jogszabályok GPA-val való összhangja

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény általános indokolása I. fejezetében „A hatályos közbeszerzési szabályok felülvizsgálatának, az új törvény kidolgozásának célja és szempontjai” cím alatt rögzítésre kerültek a következők: „1. A hatályos közbeszerzési szabályozás a közbeszerzésekről szóló - többször módosított - 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: Kbt.) nagymértékben, de nem teljesen felel meg az európai közösségi jog követelményeinek. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásig - a csatlakozási tárgyalásokon vállalt kötelezettségeinkkel összhangban -, illetőleg

2004. január 1-jéig meg kell teremteni az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető magyar szabályozást. 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 közbeszerzési irányelvekbe is beépítésre kerültek, így az irányelvek szerinti jogharmonizáció egyben a GPA-hoz való csatlakozás feltételeinek megteremtését is jelenti. A közbeszerzésekről szóló új törvény megalkotását a fentiek alapján elsősorban a közbeszerzésre vonatkozó közösségi irányelvek rendelkezéseinek magyar jogrendszerbe történő átültetése indokolja; célja, hogy a magyar közbeszerzési szabályozás a közösségi joggal teljes mértékben összhangban álljon”.

A fentiek szerint már a 2003. évi Kbt. megalkotásának is az egyik célja az volt, hogy a magyar közbeszerzési jogi szabályozás megfeleljen a közösségi szabályozásnak, és ekként a GPA-nak is, különös tekintettel arra, hogy a GPA-hoz való csatlakozás az Unióhoz való csatlakozás feltételét is képezte.

A GPA követelményei a közösségi közbeszerzési irányelvekbe is beépítésre kerültek, az irányelvek szerinti jogharmonizáció egyben a GPA feltételeinek is eleget tesz.

Az Európai Parlament és a Tanács jelenleg hatályos 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv) (17) preambulumbekzdése⁴ kifejezetten hivatkozik a GPA-ra, rögzítve azon követelményt, hogy az irányelv rendelkezései alkalmazandóak a GPA aláíró feleinek minősülő harmadik országok gazdasági szereplőire a GPA 1., 2., 4. és 5. melléklete valamint az Európai Unióhoz szóló általános megjegyzések I. függelékének hatálya alá tartozó szerződések esetében.

⁴ (17) Az 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal a Tanács jóváhagyta különösen a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzéséről szóló megállapodását (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás). A közbeszerzésről szóló megállapodás célja a közbeszerzési szerződésekkel összefüggő, kiegyensúlyozott jogok és kötelezettségek multilaterális keretének a létrehozása a világgereskedelem liberalizálása és bővítése céljából. A közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete és az Európai Unióhoz szóló általános megjegyzések I. függelékének, továbbá az Európai Uniót kötelező egyéb vonatkozó nemzetközi megállapodások hatálya alá tartozó szerződések esetében az ajánlatkérőknek úgy kell teljesíteniük az említett megállapodások alapján fennálló kötelezettségeiket, hogy ezt az irányelvet alkalmazzák azon harmadik országok gazdasági szereplőire, amelyek a megállapodások aláíró felei.

A 2014/24/EU irányelv GPA-val összefüggő rendelkezései körében kiemelés érdemelnek a közbeszerzési értékhatárokkal kapcsolatos rendelkezések. A (18) preambulumbekkezdés⁵ előírja - rögzítve, hogy a GPA csak bizonyos, általa meghatározott, különleges lehívási jogként (SDR) megjelenő értékhatár feletti szerződésekre vonatkozik -, hogy az irányelvben szereplő értékhatárokat össze kell hangolni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a GPA-ban szereplő értékhatárok euróban kifejezett értékeinek. Ehhez kapcsolódóan a 2014/24/EU irányelv 6. cikke rendelkezik arról, hogy a Bizottság két évente megvizsgálja, hogy az uniós közbeszerzési értékhatárok megfelelnek-e a közbeszerzési megállapodásban foglaltaknak, és szükség esetén azokat felülvizsgálja. A 6. cikk a számítás módszerére is iránymutatást ad.⁶

A fentiek szerinti felülvizsgálati eljárás célja, hogy az irányelv szerinti értékhatárok hasonlóak és ne magasabbak legyenek, mint a GPA szerinti értékhatárok. Ezáltal biztosítható, hogy az uniós közbeszerzések esetén harmadik államoknak nincs kedvezőbb jogi hozzáférése az Unió piacához, mint maguknak az Uniót alkotó államoknak.⁷

A GPA hatálya és főbb rendelkezései

A fentiekben rögzítésre került, hogy az eredeti GPA megállapodás 2012-ben felülvizsgálatra került, a jelenleg hatályos szöveget a Jegyzőkönyv a Kormányzati Beszerzési Megállapodás módosításáról elnevezésű dokumentum⁸ tartalmazza. A megállapodás a fogalom meghatározásokon és alapelveken túl rögzíti a hivatkozott célkitűzések megvalósítása érdekében a hatálya

alá tartozó beszerzési eljárásokra vonatkozó szabályokat és kötelezettségeket, amelyek a fentiekben rögzítettek szerint az uniós irányelvekbe és a Kbt. rendelkezéseibe beépítésre kerültek.

A GPA megállapodás az abban részes felekre vonatkozóan tiltja a belföldi ajánlattevők, áruk, szolgáltatások védelemben részesítését, a külföldi ajánlattevők, áruk és szolgáltatások közötti hátrányos megkülönböztetést. Követelményként fogalmazza meg az átláthatóságot, a pártatlanságot, az összeférhetetlenség és a korrupt gyakorlatok elkerülését, továbbá szorgalmazza az elektronikus eszközök használatát.

A GPA - többek között - a hirdetményekre, részvételi feltételekre, minősítési eljárásokra, műszaki leírásra, dokumentációra, határidőkre, a szerződés odaítélésére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket hangsúlyozva a megkülönböztetésmentesség, átláthatóság alapelveinek érvényesülését. Az esetleges jogvitákat a hazai jogorvoslati lehetőségek keretei között rendeli orvosolni.

A GPA kapcsán az egyik legfontosabb kérdés, hogy mikor minősül egy közbeszerzés a hatálya alá tartozónak, így a jelen cikk ezen kérdéskört kívánja részletezni, elemezni.

A gyakorta hallható állásponttal ellentétesen a GPA nem alkalmazandó automatikusan valamennyi uniós értékhatárt elérő közbeszerzés esetén. A GPA hatálya olyan kormányzati célú beszerzésekre terjed ki, amelyek során meghatározott beszerzők, meghatározott árukat, szolgáltatásokat (amelyek az un. építési

⁵ (18) A közbeszerzésről szóló megállapodás bizonyos, az abban meghatározott, különleges lehívási jogként megjelenő értékhatár feletti szerződésekre vonatkozik. Az ezen irányelvben megállapított értékhatárokat össze kell hangolni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a közbeszerzésről szóló megállapodásban szereplő értékhatárok euróban kifejezett értékeinek. Rendelkezni kell továbbá az euróban kifejezett értékhatárok rendszeres felülvizsgálatáról, hogy azokat tisztán matematikai műveletek útján az euro e különleges lehívási jogokhoz viszonyított árfolyamának lehetséges mozgásához lehessen igazítani. A közbeszerzésről szóló megállapodásra vonatkozó tárgyalások következő fordulója során meg kell vizsgálni, hogy e rendszeres matematikai kiigazítások mellett szükséges-e a megállapodásban foglalt értékhatárok növelése is.

⁶ (1) A Bizottság 2013. június 30-tól kezdődően két évente megvizsgálja, hogy a 4. cikk a), b) és c) pontjában foglalt értékhatárok megfelelnek-e a Kereskedelmi Világszervezet közbeszerzésről szóló megállapodásában (a továbbiakban: a közbeszerzésről szóló megállapodás) megállapított értékhatároknak, és szükség esetén e cikknek megfelelően felülvizsgálja azokat. A közbeszerzésről szóló megállapodásban megállapított számítási módszernek megfelelően a Bizottság kiszámítja ezeket az értékhatárokat az eurónak a január 1-jétől hatályos felülvizsgálatot megelőző augusztus 31-én véget érő huszonnégy hónapos időszakra számított, különleges lehívási jogban (SDR) kifejezett átlagos napi értéke alapján. Az ilyen módon felülvizsgált értékhatárokat szükség esetén lefelé kell kerekíteni a legközelebbi ezer euróra, a közbeszerzésről szóló megállapodásban előírt, hatályos, SDR-ben kifejezett értékhatárok tiszteletben tartása érdekében.

⁷ Arrowsmith, Sue: *The Law of Public and Utilities Procurement* (Sweet&Maxwell, London, 2014) 6-86.

⁸ <https://bit.ly/3EjGuw>, letöltve: 2021. szeptember 28.

szolgáltatásokat is magukba foglalják főszabály szerint) szereznek be bizonyos értékhatár felett. A GPA megállapodásban részes feleknek lehetőségük van arra is, hogy egyes beszerzéseket a megállapodás alkalmazási köréből kizárjanak.

A megállapodás hatályát a részes felek szerint sorolják fel a megállapodáshoz fűzött függelékek, melyek mellékletekre tagozódnak. A megállapodásban részes felekre vonatkozóan külön-külön az 1-3. mellékletek rögzítik a megállapodás hatálya alá tartozó ajánlatkérőket, és az irányadó értékhatárokat is. Főszabály szerint a GPA hatálya valamennyi árura kiterjed, míg a 4. és 5. mellékletben található a GPA hatálya alá tartozó szolgáltatások és építési szolgáltatások (beruházások). Az egyes mellékletekhez fűzött megjegyzések és általános megjegyzések tovább pontosítják az adott részes fél vonatkozásában a GPA hatályát.

A GPA alanyi hatálya

A megállapodás I. cikk o) pontjában foglalt fogalom-meghatározás szerint beszerzést végző szervnek minősül valamelyik félnek a megállapodás I. függelékének 1., 2. vagy 3. mellékletében szereplő szerve.

Az Európai Unió kötelezettségvállalásait tartalmazó I. függelék 1. mellékletben tájékoztató jelleggel a központi kormányzati szervek körében hazánk vonatkozásában a minisztériumok és a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság került felsorolásra.⁹

A 2. melléklet a központi szint alatti szerveket tartalmazza. Ezen szervek a 2. melléklet rendelkezései szerint az Unió vonatkozásában egyrészt magukban foglalják valamennyi regionális és helyi ajánlatkérő szervet, továbbá az irányelvek alapján közjogi intézménynek minősülő valamennyi ajánlatkérőt is. A 2. melléklet hatálya kiterjed Az Európai Parlament és a Tanács a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról szóló 1059/2003/EK rendelet (az un. NUTS-rendelet) szerinti közigazgatási egységek valamennyi ajánlatkérő szervére akként, hogy a regionális ajánlatkérő szervek a NUTS-rendelet értelmében a NUTS 1 és NUTS 2 alá tartozó közigazgatási egységek ajánlatkérő szerveit, míg a helyi ajánlatkérő szervek a NUTS 3 alá tartozó közigazgatási egységek és az

azoknál kisebb közigazgatási egységek ajánlatkérő szerveit jelentik. A 2. melléklet tartalmazza a „közjogi intézmény” fogalmát is a következőképpen: minden olyan intézmény, amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű; amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz, vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki. Ez utóbbi intézmények indikatív listájában Magyarország vonatkozásában az alábbiak szerepelnek:

- Egyes költségvetési szervek (certain budgetary organs)
- Az elkülönített állami pénzalapok kezelője (managing bodies of the separate state funds)
- A közalapítványok (public foundations)
- A Magyar Nemzeti Bank
- A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.
- A Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaság
- A Magyar Távirati Iroda Részvénytársaság
- A közszolgálati műsorszolgáltatók (public service broadcasters)
- Azok a közműsor-szolgáltatók, amelyek működését többségi részben állami, illetve önkormányzati költségvetésből finanszírozzák (public broadcasters financed, for the most part, from public budget)
- Az Országos Rádió és Televízió Testület

Ezen listában az alábbi kategóriák is felsorolásra kerültek:

- Olyan, közérdekű szükségletek kielégítésére létrehozott, nem ipari vagy kereskedelmi jellegű szervezetek, amelyek közjogi szervezetek ellenőrzése állnak vagy amelyeket többségi

⁹ Megjegyzést érdemel, hogy a vonatkozó tárgyalások 2011. decemberében lezárultak, így az Európai Unió tagállamai vonatkozásában megadott listák nem a jelenlegi állapotot tükrözik függetlenül attól, hogy az 1. melléklet értelmében a megadott lista csupán tájékoztató jelleggel bír.

részben közjogi szervezetek finanszíroznak (közforrásokból);

- Közfeladataikat és működésüket meghatározó jogszabállyal létrehozott olyan szervezetek, amelyek közjogi szervezetek ellenőrzése alatt állnak vagy amelyeket többségi részben közjogi szervezetek finanszíroznak (közforrásokból);
- Közjogi szervezetek által alaptevékenységük egyes részeinek elvégzésére létrehozott, a közjogi szervezet ellenőrzése alatt álló szervezetek.

Kiemelést érdemel, hogy a 2. melléklet számos kivételt is rögzít, amely beszerzések esetében nem kell alkalmazni a megállapodást. Például a 2. melléklethez fűzött megjegyzés alapján nem tartozik a GPA hatálya alá a 2. melléklet szerinti beszerzést végző szerv részéről történő beszerzés az Egyesült Államok szállítói, szolgáltatásai és szolgáltatói tekintetében, azaz az Egyesült Államokból származó szereplők és szolgáltatások esetében nem kell nemzeti elbánást biztosítani a GPA alapján.

A 3. melléklet a „közüzemekre”, azaz a közszolgáltatókra vonatkozik. A megállapodás hatálya alá tartozik „Minden olyan ajánlatkérő, amelynek beszerzései az EU közüzemi irányelvnek hatálya alá esnek, és amelyek ajánlatkérő szervnek (vagyis az 1. melléklet és a 2. melléklet hatálya alá tartozó szervnek) vagy közvállalkozásnak minősülnek, és amelyek valamely tevékenysége az alábbiak közé tartozik, illetve azok kombinációja:

- a) olyan rögzített hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, amelyek rendeltetése a fogyasztók számára szolgáltatás teljesítése az ivóvíz előállítás, szállítása vagy elosztása terén, vagy ivóvíz szállítása ilyen hálózatok számára;
- b) olyan rögzített hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése, amelyek rendeltetése a fogyasztók számára szolgáltatás teljesítése a villamos energia előállítás, szállítása vagy elosztása terén; vagy villamos energia szállítása ilyen hálózatok számára;
- c) repülőtér vagy más terminállétesítmények rendelkezésre bocsátása légi fuvarozók részére;
- d) tengeri vagy belvízi kikötő vagy más terminállétesítmények rendelkezésre bocsátása tengeri vagy belvízi fuvarozók részére;

e) a lakosság számára városi vasúton, automatizált rendszerekkel, villamossal, trolibuszal, autóbuszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén szolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése.

f) a lakosság számára a vasúton történő közlekedés terén szolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése.”

Az indikatív, példálózó jellegű listában Magyarország vonatkozásában az ivóvíz, villamosenergia-előállítást, -szállítást vagy -elosztást végző szervezetek, a repülőterek (kiemelve a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér), kikötők, a menetrend szerinti helyi és távolsági lakossági személyfuvarozási szolgáltatást nyújtó szervezetek, az országos vasúti személyfuvarozási szolgáltatást nyújtó szervezetek, kiadott engedély alapján vasúti szolgáltatásokat nyújtó szervezetek (kiemelve a Magyar Államvasutak). A 3. melléklet számos kivételt is rögzít, amely beszerzések esetében nem kell alkalmazni a megállapodást.

Kiemelést érdemel, hogy az Európai Parlament és a Tanács A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvtől, illetve a Kbt.-től eltérően nem tartozik a GPA hatálya alá az olyan közszolgáltató ajánlatkérő, amely csak kizárólagos joga miatt minősül ajánlatkérőnek, illetve amely gáz, hő, kőolaj, földgáz, szén és más szilárd tüzelőanyag feltárása ágazatban végez tevékenységet.

A GPA tárgyi hatálya

A 4. melléklet szerint a GPA hatálya alá tartozik minden egyes, az 1-3. mellékletben szereplő szervezetek által beszerzett áru, illetve egyes, a védelmi minisztériumok, védelmi és biztonsági ügynökségek által beszerzett meghatározott áruk.

Az 5. melléklet tartalmazza azon szolgáltatásokat, amelyekre kiterjed a megállapodás hatálya.

A 6. melléklet pedig a megállapodás hatályát képező, az építési beruházások, és építési koncessziók felsorolását tartalmazza.

A közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően az ajánlatkérőknek ellenőrizniük szükséges, hogy az általuk beszerezni kívánt szolgáltatás, építési beruházás a GPA mellékleteiben felsorolásra került-e azzal, hogy a

GPA hatálya alá tartozó ajánlatkérők árubeszerzéseire a GPA hatálya főszabály szerint kiterjed.

A GPA alkalmazásának küszöbértéke

Az 1-3. mellékletek - ugyancsak részes felenként külön-külön - tartalmazzák azt a küszöbértéket is, amelynek elérése esetén a GPA alkalmazandó. A GPA alkalmazási kötelezettsége akkor áll fenn, ha a becsült érték egyenlő vagy meghaladja a megadott értékhatárt azzal, hogy a becsült érték vizsgálatát a hirdetmény közzétételének időpontjában kell elvégezni (II. cikk 2. c) pont). A GPA iránymutatást ad a becsült érték meghatározására is. Ekörben rögzíti a részbeszerzésekre bontás tilalmát, a maximális összesített - a jutalékokat, kamatokat, opció ellenértékét is tartalmazó - érték figyelembevételi kötelezettségét. Rendelkezik továbbá egyszerre több szerződés odaítélésének, illetve megújítható szerződések, összértéket nem tartalmazó szerződések esetére is a becsült érték megállapítása módjáról.

Az Európai Unió vonatkozásában az 1. melléklet szerinti, a központi kormányzati szervek esetén mind áruk, mind pedig szolgáltatások kapcsán 130.000 SDR (special drawing rights, azaz speciális lehívási jog), építési szolgáltatások kapcsán pedig 5.000.000 SDR a küszöbérték. Központi szint alatti szervek esetében (2. melléklet) mind áruk, mind pedig szolgáltatások kapcsán 200.000 SDR, építési beruházások kapcsán 5.000.000 SDR a küszöbérték. A 3. mellékletben szereplő közüzemek esetében áruk és szolgáltatások esetén 400.000 SDR, építési beruházások kapcsán pedig ugyancsak 5.000.000 SDR a küszöbérték.

A Kbt. 5. § (1) bekezdés a)-b) pont szerinti központi ajánlatkérők árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén uniós eljárásrendben 139.000 EUR az értékhatár, amely 44.279.840 Ft-nak felel meg.¹⁰ A GPA szerinti központi kormányzati szervek árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén irányadó 130.000 SDR 2020. január 1. és 2021. december 31. közötti időszak vonatkozásában 44.279.840 Ft-ban került rögzítésre.¹¹

A Kbt. 5. §-a szerinti egyéb ajánlatkérők esetén árubeszerzések és szolgáltatásmegrendelések kapcsán irányadó 214.000 EUR uniós értékhatár 68.171.840 Ft-nak felel meg. A GPA 2. mellékletében ezen tárgyak esetén irányadó 200.000 SDR 68.171.840 Ft-ban került meghatározásra a 2020. január 1. és 2021. december 31. közötti időszak vonatkozásában.¹²

A közszolgáltatók kapcsán árubeszerzések és (Kbt. 3. mellékletében szereplő szolgáltatásmegrendeléseken kívüli) szolgáltatásmegrendelések esetén irányadó 428.000 EUR értékhatár 136.343.680 HUF-nak felel meg, és a 400.000 SDR is 136.343.680 Ft-ban került meghatározásra 2021. december 31-ig.¹³

Az építési beruházások esetén irányadó 5.350.000 EUR uniós közbeszerzési értékhatár 1.704.296.000 HUF-nak felel meg. 2021. december 31-ig az 5.000.000 SDR 1.704.296.000 Ft-ban került meghatározásra.¹⁴

A fentiek alapján a GPA szerinti küszöbértékek és az uniós közbeszerzési értékhatárok egybeesnek, azaz jelenleg minden uniós eljárásrend szerint lefolytatandó közbeszerzési eljárás a GPA hatálya alá tartozik, ha egyébként a GPA alanyi és tárgyi hatálya fennáll.

A GPA és a nemzeti elbánás kötelezettsége

A 2014/24/EU irányelv 25. cikkében, a közbeszerzésről szóló megállapodással és az egyéb nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos feltételek körében rögzítésre került, hogy „Amennyiben vonatkozik rájuk a közbeszerzésről szóló megállapodás 1., 2., 4. és 5. melléklete, valamint az Európai Uniónak szóló általános megjegyzések I. függeléké, továbbá vonatkoznak rájuk az Uniót kötelező egyéb nemzetközi szerződések, az ajánlatkérő szervek e közbeszerzésről szóló megállapodások aláírójának építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit nem részesíthetik kevésbé kedvező bánásmódban, mint az Unió építési beruházásait, áruit, szolgáltatásait és gazdasági szereplőit”. Az Iránymutató a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről szóló Bizottsági

¹⁰ Lsd. A Bizottság Közleményét a 2014/23/EU, a 2014/24/EU, a 2014/25/EU és a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben megállapított értékhatároknak megfelelő értékekről, illetve A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatóját a 2021. január 1-jétől irányadó közbeszerzési értékhatárokról (KÉ 2020. évi 254. szám, 2020. 12. 31.).

¹¹ <https://bit.ly/3DBIwBi>, letöltés időpontja: 2021. szeptember 28.

¹² Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.

¹³ Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.

¹⁴ Lsd. 10., illetve 11. lábjegyzet.

közlemény (2019/C 271/02) rögzíti, hogy a „GPA jelenlegi szövege alapján a 25. cikkben említett melléletek száma most az 1., 2., 4. 5., 6. és 7. mellékletnek felel meg”.¹⁵

Az irányelvi rendelkezések alapján a nemzeti elbánás alapelve érvényesül a GPA megállapodást aláírók építési beruházásai, áruai, szolgáltatásai és gazdasági szereplői vonatkozásában. A nemzeti elbánás alapelve a GPA vonatkozásában azt jelenti, hogy az uniós tagállamok a GPA-ban részes felek részére – a GPA-ban meghatározott specifikumokkal – ugyanazokat a jogokat biztosítják, mint az uniós építési beruházások, áruk, szolgáltatások és gazdasági szereplők kapcsán. A GPA-ban részes felek kapcsán ugyanaz – se nem kedvezőtlenebb, se nem kedvezőbb – elbírálás érvényesül, mint az uniós piaci szereplők kapcsán.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2. § (5) bekezdése értelmében „Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Európai Uniót kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.”¹⁶

Összhangban a fent hivatkozott irányelvi rendelkezésekkel, a GPA hatálya alá tartozó beszerzések esetén a Kbt. 2. § (5) bekezdése alkalmazandó, és ekként a Kbt. alapján is nemzeti elbánást kell biztosítani a GPA részes felei gazdasági szereplői, áruai, szolgáltatásai és építési beruházásai kapcsán. Tehát amennyiben az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárása során a GPA szabályait

figyelembe kellett vennie, akkor érvényesülnie kell a nemzeti bánásmód Kbt.-ben rögzített alapelvi követelményének is a GPA részes felei tekintetében.

A nemzeti elbánás követelményéhez kapcsolódik a Kbt. 74. § (2) bekezdése, amely alapján kizárható az eljárásból az az ajánlattevő/részvételre jelentkező, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, és az az ajánlattevő is, aki az ajánlatában olyan származású árut¹⁷ ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani.¹⁸

A fentiek alapján, amennyiben a Kbt. 2. § (5) bekezdése értelmében nemzeti elbánást nem kell biztosítani valamely ajánlattevőre/részvételre jelentkezőre, árura, a Kbt. 74. § (2) bekezdése alkalmazásának helye van. A 2. § (2) bekezdésében rögzített egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség alapelve, illetve a 2. § (5) bekezdés szerinti nemzeti elbánás alapelve viszonylatában a „lex specialis derogat legi generali” elve érvényesül. Ezen alapelvek nem egyszerre kell, hogy érvényre jussanak, a nemzeti elbánás követelménye lerontja az egyenlő bánásmód követelményét. Azon áruk vonatkozásában, ahol a nemzeti elbánást nem kell biztosítani, az egyenlő bánásmód alapelve nem kell, hogy érvényesüljön, és a Kbt. 74. §-a szerinti kizárás alkalmazásának helye van. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény alapelvekhez kapcsolódó indokolása rögzítette, hogy a törvény 1. §-ának (2) (amely tartalmazza a Kbt. 2. § (2) bekezdése szerinti alapelveket) és (3) bekezdése (amely a Kbt. 2. § (5) bekezdése szerinti nemzeti elbánás alapelvét rögzítette) az általános és a különös szabály viszonyában áll egymással: ha az adott ajánlattevő számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, az egyenlő

¹⁵A GPA 3. melléklet szerinti közüzemekre Az Európai Parlament és a Tanács a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU Irányelve (2014. február 26.) vonatkozik.

¹⁶Ehhez kapcsolódóan lásd: A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi szerződéseiről (KÉ 2020. évi 254. szám; 2020. 12. 31.).

¹⁷A Kbt. 74. § (3) bekezdésére is figyelemmel az áru származásának megállapítása körében az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott származási szabályokat kell alkalmazni.

¹⁸A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése értelmében az eljárásból az az ajánlattevő is kizárható, aki árubeszerzés esetében ajánlatában - az áruk összértéke tekintetében - 50%-ot meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani. A hivatkozott Korm. rendelet 5. § (2) bekezdése szerint árubeszerzés esetében, ha az értékelési szempont szerinti értékelés során több ajánlat azonos, az ajánlatkérő köteles előnyben részesíteni azt az ajánlatot, amely – az áruk összértéke tekintetében – 50%-ot elérően vagy meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nemzeti elbánást kell nyújtani.

bánásmód biztosítása sem követelmény, és az ajánlatkérő kizárhatja a közbeszerzési eljárásból.¹⁹

Tehát amennyiben a közbeszerzés nem tartozik a GPA hatálya alá és/vagy olyan gazdasági szereplőkről, beszerzési tárgyokról van szó, amelyek a GPA hatálya alá nem tartoznak, a GPA-ra figyelemmel a nemzeti elbánás követelménye sem érvényesül.

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény – a Kbt. jelenleg hatályos 74. § (2) bekezdésével tartalmilag azonos – 75. § (2) bekezdéshez fűzött indokolása a következőket rögzítette: „Az eljárásból - anélkül, hogy a felhívásban azt ajánlatkérő előzetes jelezte volna - ki lehet zárni azt az ajánlattevőt vagy részvételre jelentkezőt, aki számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, valamint azt az ajánlattevőt, aki ajánlatában olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani”. Ezzel kapcsolatosan A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a kizáró okok tekintetében benyújtandó igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában (2021.05.06.) rögzíti, hogy „A régi Kbt.-hez fűzött jogalkotói indokolás szerint – mely irányadó lehet a tárgyi szabályozás változatlanságára tekintettel

– a 74. § (2) bekezdésében foglalt kizáró okot ajánlatkérő alkalmazhatja anélkül, hogy a felhívásban azt előzetesen jelezte volna. A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. alapelveinek, így különösen az esélyegyenlőség maradtalan érvényesülése érdekében javasolja, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési dokumentumokban jelezzék, amennyiben a Kbt. 74. § (2) bekezdését alkalmazni kívánják.”

Összegezés

A cikk áttekintette a GPA legjelentősebb rendelkezéseit, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak az ajánlatkérőknek akörben, hogy egy adott közbeszerzési eljárás GPA hatálya alá tartozását megítélhessék.

A fentieket összegezve javasoljuk, hogy az ajánlatkérők fokozott körültekintéssel járjanak el abban az esetben, ha egy uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárást nem a GPA hatálya alá tartozóként jelölnék meg, és ugyanez a fokozott körültekintés indokolt akkor is, ha a Kbt. 74. § (2) bekezdését alkalmazni kívánják, különösen akkor, ha valamely, a GPA-ban részes fél ajánlattevőjét, vagy áruját kívánják kizárni az eljárásból, arra hivatkozással, hogy az nem tartozik a megállapodás hatálya alá.²⁰

¹⁹ Ugyanígy rendelkezik a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása is.

²⁰ A témához lásd még:

<https://bit.ly/3lCt1CP> (letöltés időpontja: 2021. augusztus 31.)

Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement (Sweet&Maxwell, London, 2014)

Dr. Varga Ágnes: A megújult GPA (in: Közbeszerzési Szemle 2014/5.).