

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A Nemzetközi Közbeszerzési Eszköz The International Procurement Instrument

Dr. Cseh László, közbeszerzési jogi munkatárs, Miniszterelnökség

DOI: 10.37371/KEP.2022.10.3

Címszavak: nemzetközi közbeszerzési eszköz, IPI rendelet, közbeszerzési piac, harmadik országokból származó, közös kereskedelem-politika, IPI intézkedés, származási szabály, Vámkódex, korlátozó intézkedés

Absztrakt

Jelen cikk az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2022. június 30. napján kihirdetett, a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1031 rendeletének (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) bemutatására vállalkozik. A cikk röviden áttekinti az eszköz megalkotásának indokait, előzményeit, majd bemutatja a rendelet célját, hatályát, illetve az IPI intézkedés elfogadásához vezető mechanizmust, az ajánlatkérők, közszolgáltató ajánlatkérők számára fellépő kötelezettségeket, a mentesülési és kivételi lehetőségeket, a szerződés teljesítése során a nyertes ajánlattevő oldalán fellépő kötelezettségeket, a jogorvoslat lehetőségét.

Abstract

This article seeks to present the Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators, goods and services to the Union's public procurement and concession markets and procedures supporting negotiations on access of Union economic operators, goods and services to the public procurement and concession markets of third countries (International Procurement Instrument – IPI) published in the Official Journal of the European Union on 30 June 2022. The article briefly reviews the motivation and background for the creation of the instrument, then describes the purpose and scope of the Regulation and the mechanism leading to the adoption of the IPI measure, the obligations for contracting authorities and contracting entities, the possibilities for exemptions and exceptions, the obligations for the successful tenderer in the performance of the contract, and the possibility of legal remedies.

A Nemzetközi Közbeszerzési Eszköz

2022. június 30. napján került kihirdetésre az Európai Unió Hivatalos Lapjában az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1031 rendelete a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők,

árúk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI).¹

Az augusztus végén hatályba lépő IPI rendelet lényegében csupán egy elem a már vagy elfogadott, vagy az előkészítés, illetve uniós döntéshozatal különböző szaka-

¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1031 rendelete (2022. június 23.) a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, áruknak és szolgáltatásoknak az Unió közbeszerzési és koncessziós piacaihoz való hozzáféréséről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréséről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) (a továbbiakban: IPI rendelet). Link: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj>.

szabban tartó uniós defenzív kereskedelempolitikai eszköztárban,² melynek specifikuma, hogy – a többi ilyen eszközzel szemben,³ leszámítva a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló javaslatot – kifejezetten az uniós közbeszerzési piac védelmére koncentrál. Ugyanakkor az IPI rendelet célja egyúttal, hogy súlyt, befolyást biztosítson az Európai Unió (EU) számára a harmadik országokkal folytatott, azok piacának megnyitására irányuló tárgyalások során. Az EU az IPI rendelet szerinti intézkedés alkalmazásával korlátozhatja a közbeszerzési piacához való hozzáférést azon gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások számára, amelyek olyan harmadik országokból származnak, ahol az uniós gazdasági szereplők korlátozó vagy diszkriminatív gyakorlatokkal, illetve intézkedésekkel szembeesülnek. Az IPI rendelet alkalmazása lehetővé teszi az EU számára, hogy eseti alapon korlátozza vagy kizárja a közbeszerzési piacaihoz való hozzáférést az olyan harmadik országokból származó gazdasági szereplők számára, melyek diszkriminatív korlátozásokat alkalmaznak az uniós gazdasági szereplőkkel szemben.

Az IPI rendelet megalkotásának okai, előzményei

Az EU részese a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében megkötött többoldalú közbeszerzésről szóló megállapodásnak, illetve bilaterális szinten is számos országgal (Japán, Kanada) kötött olyan kereskedelmi megállapodást, melyek biztosítják azt, hogy az uniós

gazdasági szereplők egy harmadik ország közbeszerzési piacához hozzáférjenek, azon ajánlatot tegyenek a viszonyosság és a kölcsönös előnyök szellemében. Amennyiben az Európai Bizottság (Bizottság), vagy valamely tagállam, illetve uniós gazdasági szereplő a versenyt korlátozó gyakorlatba, intézkedésbe ütközik a WTO közbeszerzésekről szóló megállapodásában részes, vagy az EU-val közbeszerzésekre is kiterjedő kereskedelmi megállapodást kötött harmadik országban, akkor a Bizottság a megállapodások szerinti konzultációs- és vitarendezési mechanizmusokat alkalmazhatja, ha a diszkriminatív gyakorlatok, intézkedések a harmadik ország által az EU felé tett piaci hozzáférési kötelezettségvállalások által érintett közbeszerzéssel kapcsolatosak.⁴

Számos olyan ország van azonban, mely vagy nem részese a WTO többoldalú közbeszerzésről szóló megállapodásának vagy nincs bilaterális kereskedelmi megállapodása az EU-val, vagy van, azonban az nem terjed ki a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés biztosítására, e piacok megnyitására. Ezen harmadik országok vagy egyáltalán nem akarják a nemzetközi verseny előtt megnyitni a piacaikat vagy nem érdekeltek a már meglévő verseny javításában. Ugyanakkor e harmadik országok gazdasági szereplői az uniós gazdasági szereplőkkel azonos feltételek mellett versenyezhetnek a közös piacon, így az uniós közbeszerzési piacon is.⁵ Megállapítható továbbá, hogy ezen országok

² Az EU kereskedelempolitikai eszközeit összefoglaló oldal. Link: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/trade-defence_en.

³ Többek között ide sorolható a nyomásgyakorlás elleni eszközre vonatkozó javaslat (Anti-Coercion Instrument). Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0775>.

az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusra irányuló javaslat (Carbon Border Adjustment Mechanism) lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021PC0564>; a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról szóló javaslat (Corporate Sustainability Due Diligence). Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071>.

vagy a várhatóan szintén idén ősszel elfogadásra kerülő és közbeszerzési relevanciával bíró a belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló javaslat (Foreign Subsidies Distorting the Internal Market). Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021PC0223>.

⁴ IPI rendelet (7) preambulum bekezdés.

⁵ Bár számos esetben mégis torzítja a versenyt, mivel a harmadik országbeli gazdasági szereplők egy része állami- vagy államilag támogatott gazdasági szereplő, mely e támogatásnak köszönhetően válik képessé az uniós közös piacon a versenyre, illetve arra, hogy eredményesebb legyen az uniós gazdasági szereplőknél. Nagyobb beruházások, mint példa erre vonatkozóan az A2-es autópálya építése Lengyelországban, vagy a most átadott Peljasic-híd Horvátországban, vagy a CRRC (China Railway Rolling Stock Corporation) kiválasztása, mint nyertes ajánlattevő egy romániai gördülőállomány beszerzésére irányuló közbeszerzési eljárásban, ahol a CRRC 25%-kal alacsonyabb ajánlati árat tudott adni a versenytársakéhoz képest.

A Bussinesseurope szervezet álláspontja a Nemzetközi Közbeszerzési Eszköz elfogadásának szükségességéről (2020) 3. o. Link: https://www.bussinesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2020-05-20_views_on_an_international_procurement_instrument.pdf

- melyek között az EU legnagyobb kereskedelmi partnerei (India, Kína) is megtalálhatóak – számos olyan gyakorlatot, intézkedést alkalmaznak, melyek megnehezítik, vagy akár el is lehetetlenítik az uniós gazdasági szereplők tevékenységét ezeken a közbeszerzési piacokon.⁶

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 3. cikke alapján az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelem-politika területén, továbbá az EUMSZ 26. cikke alapján az EU feladata a belső piac létrehozásához szükséges intézkedések meghozatala, így a harmadik országbeli gazdasági szereplőknek, szolgáltatásoknak, áruknak az EU közbeszerzési piacához való hozzáférése is a közös kereskedelem-politika hatálya alá tartozik. Ugyanakkor a Bizottság idáig kizárólag az Unió által kötött nemzetközi kereskedelmi megállapodások alapján az EU-t megillető jogok gyakorlásának biztosítására rendelkeztetett felhatalmazással,⁷ és nem léteztek szabályok és eljárások a nemzetközi megállapodások hatálya alá nem tartozó gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások kezelésére vonatkozóan.

Az IPI rendelet tárgya és hatálya, a származás meghatározása

Az IPI rendelet tehát intézkedéseket állapít meg a többoldalú, vagy bilaterális kereskedelmi megállapodások által nem érintett beszerzések tekintetében, az uniós gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások érintett harmadik országbeli közbeszerzési piacához való hozzáféréseinek javítása céljából. A rendelet egyrészt eljárásokat állapít meg a Bizottság számára a feltételezett versenyt korlátozó kereskedelmi gyakorlatok, intézkedések kivizsgálására, illetve hogy utóbbiak fennállása esetén kezdjen konzultációkat az érintett harmadik országgal, másrészt lehetővé teszi a Bizottságnak, hogy

IPI intézkedéseket vezessen be az érintett harmadik országbeli intézkedésekre vagy gyakorlatokra vonatkozóan a harmadik országbeli gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások uniós közbeszerzési piachoz való hozzáféréseinek korlátozása céljából.⁸

A rendeletet kizárólag az annak hatályba lépése után indított, a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárásokra kell alkalmazni. A rendelet alapján elfogadott IPI intézkedés pedig kizárólag az intézkedés hatálya alá tartozó és az intézkedés hatályba lépése és annak lejárta között indított közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó. Fontos, hogy az IPI intézkedés hatálya alá tartozó eljárások esetében az ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők kötelesek a közbeszerzési dokumentumokban hivatkozni a rendeletre, pontosabban az alkalmazandó IPI intézkedésre.⁹

Az IPI rendelet, illetve intézkedések hatékony alkalmazása érdekében a rendelet származási szabályokat határoz meg a gazdasági szereplők, az áruk és a szolgáltatások tekintetében. Az áruk esetében azok származását az Uniós Vámkódexről szóló 952/2013/EU rendeletben foglaltak alapján kell meghatározni, míg a szolgáltatást az azt nyújtó gazdasági szereplő származása alapján kell meghatározni.¹⁰ A gazdasági szereplő származását, amennyiben természetes személyről van szó, akkor az állampolgársága vagy az állandó tartózkodási joga alapján kell megállapítani. A jogi személy származási helyének az az ország tekintendő, amelynek joga szerint a jogi személyt alapították vagy más módon létrehozták, és amelynek területén a jogi személy jelentős üzleti tevékenységet folytat. A valamely tagállam joga szerint alapított vagy más módon létrehozott jogi személyek csak akkor tekinthetők az Unióból származónak, ha közvetlen és tényleges kapcsolatban állnak valamely tagállam gazdaságával.¹¹ A rendelet a meghatározó befolyás megállapítására, valamint arra az eset-

⁶ Európai Bizottság: Nemzetközi közbeszerzési eszköz kiadvány 2019. 2. oldal. Link: <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/4545bd05-574c-11e9-a8ed-01aa75ed71a1>.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 654/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a nemzetközi kereskedelmi szabályok alkalmazása és érvényesítése terén az Unióra ruházott jogok gyakorlásáról és a nemzetközi kereskedelmi szabályok, különösen a Kereskedelmi Világszervezet égisze alatt kialakított kereskedelmi szabályok alapján a Közösséget megillető jogok gyakorlásának biztosítása érdekében a közös kereskedelmi politika területén követendő közösségi eljárások megállapításáról szóló 3286/94/EK tanácsi rendelet módosításáról. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014R0654>.

⁸ IPI rendelet 1. cikk (1)-(2) bekezdés.

⁹ IPI rendelet 1. cikk (4) bekezdés.

¹⁰ IPI rendelet 3. cikk (4) bekezdés.

¹¹ IPI rendelet (10) preambulum bekezdés.

körre, ha a konkrét közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő jogi személyek csoportjából áll, részletes rendelkezéseket tartalmaz. Az IPI intézkedés hatálya alá eső közbeszerzési eljárások során a rendelet lehetővé teszi az ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők számára, hogy az eljárás során bármikor kérhetik a gazdasági szereplőt, hogy nyújtsa be vagy egészítse ki a származására vonatkozó információkat, dokumentumokat. Amennyiben a gazdasági szereplő nem szolgáltat információkat a származásról, vagy akadályozza a származására vonatkozó információk ajánlatkérő szervek általi megismerését, akkor ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők kötelesek kizárni az érintett közbeszerzési eljárásból.¹²

Az Európai Bizottság eljárása

Az IPI rendeletben foglaltak alapján a Bizottság feladata lesz, hogy saját kezdeményezésre vagy valamely uniós érdekelt fél vagy valamely tagállam megalapozott panasa alapján vizsgálatot indítson az uniós gazdasági szereplőkkel szemben az EU-n kívül fennálló feltételezett intézkedés, gyakorlat esetében. Utóbbi alatt érteni kell bármely jogszabályi, szabályozási vagy adminisztratív intézkedést, eljárást vagy gyakorlatot, vagy ezek kombinációit, amelyeket harmadik országbeli közigazgatási szervek vagy egyes ajánlatkérő szervek vagy közszolgáltató ajánlatkérők bármely szinten elfogadnak vagy fenntartanak, és amelyek azt eredményezik, hogy súlyosan és ismétlődően sérül az uniós gazdasági szereplőknek, áruknak vagy szolgáltatásoknak az említett harmadik ország közbeszerzési vagy koncessziós piacához való hozzáférése.¹³ Amennyiben a harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat fennállása megerősítést nyer, a Bizottság felkéri az érintett országot, hogy a kialakult helyzet orvoslása érdekében folytassanak konzultációkat. Végső megoldásként pedig, a tagállamokkal való konzultációkat követően, a Bizottság az európai közbeszerzési piacához való hozzáférést korlátozó intézkedéseket fogadhat el az érintett harmadik ország vonatkozásában.

Az IPI intézkedés alkalmazásához vezető eljárás az uniós gazdasági szereplők tevékenységére negatív ha-

tást gyakorló harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat azonosításával indul. Ennek vizsgálata, ahogyan azt az előbbieken már említettük, vagy a Bizottság saját kezdeményezésére vagy egy uniós érdekelt fél vagy tagállam megalapozott panasa alapján indul meg. A Bizottság a vizsgálat megindításáról hirdetményt tesz közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában, mely tartalmazza a Bizottság harmadik országbeli intézkedésre vagy gyakorlatra vonatkozó előzetes értékelését valamint arra irányuló felkérését, hogy az érdekelt felek, tagállamok bocsássák rendelkezésre a releváns információikat a kérdéses gyakorlatról, intézkedésről.¹⁴ A hirdetmény közzétételét követően a Bizottság felkéri az érintett harmadik országot, hogy nyújtsa be álláspontját, szolgáltatson információt és folytasson konzultációt a Bizottsággal a feltételezett harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat megszüntetése, vagy orvoslása céljából.¹⁵ A Bizottságnak kilenc hónap áll rendelkezésre a vizsgálatok és a konzultációk lefolytatására, mely indokolt esetben öt hónappal meghosszabbítható, és amelyről szintén hirdetményt köteles közzétenni az Unió Hivatalos Lapjában, valamint tájékoztatni a harmadik országot, az érdekelt feleket és a tagállamokat.

A vizsgálatok és konzultációk befejezésekor a Bizottság nyilvánosan közlése egy jelentést, amely többek között tartalmazza a lefolytatott vizsgálatok fő megállapításait, az azonosított harmadik országbeli gyakorlatot vagy intézkedést, annak terjedelmét és negatív hatásait az uniós gazdasági szereplőkre, továbbá egy, a jövőbeni lépésekre vonatkozó cselekvési tervet. Ha a Bizottság a vizsgálatokat követően arra a megállapításra jut, hogy az állítólagos harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat nem áll fenn vagy nem eredményezi azt, hogy súlyosan és ismétlődően sérül az uniós gazdasági szereplők, áruk vagy szolgáltatások harmadik ország közbeszerzési piacához való hozzáférése, a Bizottság megszünteti a vizsgálatokat, mely tényről pedig hirdetményt tesz közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

A Bizottságnak lehetősége van továbbá a vizsgálatok és a konzultációk felfüggesztésére, ha az érintett harmadik ország (1) kielégítő korrekciós intézkedéseket hoz an-

¹² IPI 3. cikk (1), (3) bekezdés.

¹³ IPI rendelet 2. cikk (1) bekezdés i) pont.

¹⁴ IPI rendelet 5. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ IPI rendelet 5. cikk (2) bekezdés.

nak érdekében, hogy megszüntesse, orvosolja az azonosított intézkedést, gyakorlatot és ezáltal javítsa az uniós gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások hozzáférését a harmadik ország közbeszerzési piacához; vagy (2) kötelezettséget vállal az EU-val szemben, hogy ésszerű határidőn, de legkésőbb hat hónapon belül kivezeti, vagy megszünteti a harmadik országbeli intézkedést vagy gyakorlatot, többek között a közbeszerzésekre is kiterjesztve a meglévő megállapodás (ha volt addig ilyen egyáltalán) hatályát. A Bizottság e kötelezettségvállalásuktól függetlenül bármikor dönthet akként, hogy folytatja a vizsgálatot és a konzultációkat, amennyiben arra a következtetésre jut, hogy a felfüggesztés a továbbiakban nem indokolt.¹⁶

Ha azonban a Bizottság a vizsgálatokat és konzultációkat követően azt állapítja meg, hogy a korábban azonosított harmadik országbeli intézkedés vagy gyakorlat továbbra is fennáll és ez az uniós gazdasági szereplők számára továbbra is teherterhelést jelent a harmadik ország közbeszerzési piacán való versenyben vagy a konzultációk egyáltalán nem vezetnek kielégítő korrekciós intézkedések meghozatalához vagy a harmadik ország egyáltalán nem hajlandó egyeztetéseket kezdeményezni, akkor – ha úgy ítéli meg, hogy ez az Unió érdekében áll – végrehajtási jogi aktus útján IPI intézkedést fogad el, amellyel az érintett harmadik ország gazdasági szereplői számára arányos módon korlátozza az uniós közbeszerzési piachoz való hozzáférést adott szektor tekintetében.¹⁷

Annak megállapítása, hogy az IPI intézkedés elfogadása az Unió érdekében áll-e, a különböző érdekek összességének, többek között az uniós gazdasági szereplők érdekeinek, valamint egyéb politikai és gazdasági érdekek értékelésén kell alapulnia, továbbá a Bizottságnak minden esetben az EU tágabb érdekeire gyakorolt hatások fényében is mérlegelnie kell az ilyen intézkedés elfogadásának következményeit. A Bizottságnak különösen figyelembe kell vennie az IPI intézkedés elfogadása esetén a harmadik országok piacainak megnyitása és az uniós gazdasági szereplők piaci hozzáférése lehe-

tőségeinek javítása révén a viszonyosság megvalósítására vonatkozó általános célkitűzést, illetve az uniós ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők, valamint a gazdasági szereplők szükségtelen adminisztratív terheinek korlátozására irányuló célkitűzést is.¹⁸ A viszonyosság, illetve az uniós közbeszerzési piaci szereplők adminisztratív intézkedésekkel való további terhelése, valamint a fentebb már említett arányosság mellett a Bizottságnak az IPI intézkedés elfogadása során figyelemmel kell lennie továbbá az intézkedéssel érintett áruk, szolgáltatások (szektor) alternatív beszerzési forrásainak rendelkezésre állására, elsődlegesen az ajánlatkérők, közszolgáltató ajánlatkérők beszerzéseire gyakorolt negatív hatások elkerülése, minimalizálása érdekében.¹⁹

A Bizottság az IPI intézkedés elrendelését követően is dönthet úgy, hogy azt visszavonja, vagy annak alkalmazását felfüggeszti ha úgy ítéli meg, hogy az érintett harmadik ország az intézkedés elrendelését követően kielégítő korrekciós intézkedéseket hoz azért, hogy javuljon az uniós gazdasági szereplők hozzáférése a harmadik ország közbeszerzési piacához vagy kötelezettséget vállal a vizsgálatok és konzultációk során azonosított intézkedés vagy gyakorlat megszüntetésére vagy abbahagyására. A Bizottság, hasonlóan a vizsgálatok és konzultációkra vonatkozó eljárásokhoz, ebben az esetben is elrendelheti az IPI intézkedés újbóli alkalmazását, ha később arra a megállapításra jut, hogy a vállalt korrekciós intézkedéseket vagy kötelezettségvállalásokat nem megfelelően hajtják végre, felfüggesztették a végrehajtásukat vagy visszavonták.²⁰ Az elrendelt IPI intézkedés a hatálybalépéstől számított öt év elteltével hatályát veszti, ugyanakkor további ötéves időtartamra meghosszabbítható. A Bizottság köteles legkésőbb az intézkedés lejárt előtt kilenc hónappal megkezdeni az intézkedés felülvizsgálatát. A felülvizsgálat eredményeként a Bizottság végrehajtási aktus útján meghosszabbíthatja az IPI intézkedés időtartamát, vagy kiigazíthatja azt, illetve felválthatja egy másik IPI intézkedéssel is.²¹

¹⁶ IPI rendelet 5. cikk (6) bekezdés.

¹⁷ IPI rendelet 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁸ IPI rendelet (20) preambulum bekezdés.

¹⁹ IPI rendelet 6. cikk (3) bekezdés.

²⁰ IPI rendelet 6. cikk (9)-(10) bekezdései.

²¹ IPI rendelet 6. cikk (11) bekezdés.

Az IPI intézkedés

Az IPI intézkedést kizárólag azokra a közbeszerzési eljárásokra lehet alkalmazni, amelyek becsült értéke meghaladja a Bizottság által lefolytatott vizsgálatok és konzultációk eredményeire tekintettel, illetve az IPI intézkedés fentebb leírt korlátainak (érintett harmadik ország intézkedése illetve gyakorlata, az érintett áruk, szolgáltatások beszerzési alternatívái) figyelembevételével meghatározandó értékhatárt. E becsült értéknek ugyanakkor minden esetben el kell érnie, vagy meg kell haladnia az építési beruházások és koncessziók esetén a hÉa nélküli 15 000 000 EUR-t, áruk és szolgáltatások esetében pedig a hÉa nélküli 5 000 000 EUR-t.²² Vagyis az ajánlatkérő szervezeteknek, közszolgáltató ajánlatkérőknek csak akkor kell figyelembe venniük az IPI intézkedést, ha a közbeszerzési eljárásuk becsült értéke ezen értékhatárokat eléri vagy meghaladja. Az IPI intézkedést ugyanakkor alkalmazni kell a dinamikus beszerzési rendszer keretében odaítélt szerződések esetében is, kivéve azon konkrét szerződéseket, melyek becsült értéke a közbeszerzési irányelvek szerinti értékhatárok alatt van. A keretmegállapodásokra szintén vonatkozik az IPI intézkedés, azonban a kettős alkalmazás elkerülése érdekében a keretmegállapodás alapján odaítélt szerződésekre már nem kell az IPI intézkedést alkalmazni, ha arra már a keretmegállapodás megkötésének szakaszában sor került. Nem lehet továbbá IPI intézkedést alkalmazni a 2014/24/EU irányelv 5. cikk (10) bekezdésével vagy a 2014/25/EU irányelv 16. cikkének (10) bekezdésével összhangban az egyes részekre vonatkozóan odaítélendő szerződésekre.

Az IPI intézkedés keretében a Bizottság akként határozhat, hogy korlátozza az érintett harmadik országból származó gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások közbeszerzési eljárásokhoz való hozzáférését azáltal, hogy előírja az ajánlatkérő szervezetek vagy a közszolgáltató ajánlatkérők számára, hogy pontszám-kiigazítást alkalmazzanak az érintett harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok esetében, vagy zárják ki az ilyen gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatokat. A pontszám-kiigazítás alatt lényegében az ajánlatkérő szerv, közszolgáltató ajánlat-

kérő által a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott ajánlatok értékelésének eredményeként az ajánlat pontszámának adott – az IPI intézkedés szerinti – százalékkal történő relatív csökkentését kell érteni. Amennyiben pedig kizárólag az ár vagy a költség a szerződés odaítélésének egyetlen szempontja, akkor a pontszám-kiigazítás alatt az ár vagy költség adott százalékkal való relatív növelését kell érteni.²³ Fontos kiemelni, hogy a pontszám-kiigazítás kizárólag az ajánlatok értékelésére és rangsorolására szolgálhat, az nem érintheti a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződés alapján fizetendő árat. Az IPI intézkedés keretében a Bizottság természetesen nem csak a konkrét, alkalmazandó eszközt határozza meg, hanem egyúttal az intézkedéssel érintett áruk, szolgáltatások és koncessziók ágazatait, illetve kategóriáit, valamint az alkalmazandó kivételeket, az ajánlatkérő szervezetek vagy közszolgáltató ajánlatkérők, a gazdasági szereplők meghatározott kategóriáit, a minimális értékhatárokat elérő vagy azt meghaladó meghatározott értékhatárokat az IPI intézkedés tekintetében, valamint adott esetben a pontszám-kiigazítás százalékos értékét. A pontszám-kiigazítás százalékos értékét a harmadik országtól és az előirányzott áruk, szolgáltatások, építési beruházások vagy koncessziók ágazatától függően az ajánlat értékelési pontszámának maximum 50 %-áig lehet meghatározni. Az ár vagy költség, mint egyetlen szerződés-odaítélési szempont esetében ezt az értéket az ajánlat értékelési pontszámának maximum 100%-áig lehet meghatározni.

Mentesülés és kivételek az IPI intézkedés alól

Az IPI rendelet több mentesülési lehetőséget, illetve kivételt is ad a hatálya alól. Így a Bizottság nem indít vizsgálatot a 978/2012/EU rendelet IV. mellékletében felsorolt legkevésbé fejlett országok tekintetében azok gazdasági növekedésének és a globális értékláncokba való integrálásának támogatására irányuló uniós szakpolitikai célkitűzésre figyelemmel, kivéve, ha bizonyíték merül fel arra vonatkozóan, hogy a melléklet szerinti valamely harmadik ország, vagy annak gazdasági szereplője a Bizottság által elrendelt IPI intézkedést kijátszotta.²⁴

²² IPI rendelet 6. cikk (4) bekezdés.

²³ IPI rendelet 2. cikk (1) bekezdés d) pont.

²⁴ IPI rendelet 4. cikk.

Az IPI rendelet továbbá nem szükségszerűen vonatkozik valamennyi, a közbeszerzési irányelvek szerint ajánlatkérő szerve vagy közszolgáltató ajánlatkérőre. A rendelet lehetővé teszi, hogy valamely tagállam indokolt kérelmére a Bizottság – a konkrét IPI intézkedés hatálya alá eső eljárások tagállamok közötti igazságos elosztása érdekében – elfogadhatja az említett tagállam 50 000 lakosnál kisebb lakosságú közgazgatási egységei közül kiválasztott helyi ajánlatkérő szervek jegyzékét, amely helyi ajánlatkérő szervek így mentesülnek a rendelet alkalmazása alól. Mentesség ugyanakkor kizárólag akkor adható, ha az IPI rendelet szerinti minimális értékhatárokat meghaladó, és a mentesítési kérelemmel nem érintett ajánlatkérő szervek vagy közszolgáltató ajánlatkérők által odaítélt szerződések összértéke meghaladja a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozó, a mentesítést kérelmező tagállam ugyanazon hároméves időszakban odaítélt, értékhatár feletti szerződések összértékének 80%-át.²⁵ A Bizottságnak a mentesítés megadása során figyelembe kell vennie a tagállam által mentesíteni kívánt ajánlatkérő szervek sajátos helyzetét, elsősorban a népesség és a földrajzi helyzet tekintetében. A mentesség továbbá kiterjedhet azon közbeszerzési eljárásokra is, melyeket az ajánlatkérő szervek keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszerek alapján folytatnak le.²⁶ A Bizottság által megadott mentességnek a feltétlenül szükséges és arányos mértékre kell korlátozódnia, figyelembe véve a mentesítéssel érintett ajánlatkérő szervek adminisztratív kapacitását is. A mentesítés továbbá maximum három évig lehet érvényben, ezt követően a tagállam kérelmére vizsgálható felül, újítható meg.

A rendelet által biztosított mentesülési lehetőségeken túl, az egyes ajánlatkérő szervezetek, közszolgáltató ajánlatkérőknek is van lehetősége kivételesen akként dönteni, hogy nem alkalmazzák az IPI intézkedéseket a konkrét közbeszerzési eljárásukban. Abban az esetben, ha kizárólag olyan ajánlatok felelnek meg a közbeszerzési eljárásban előírt feltételeknek, amelyeket IPI intézkedés hatálya alá eső harmadik országbeli gazdasági szereplők nyújtottak be, vagy az IPI intézkedés alkalmazásának mellőzése közérdeken alapuló kényszerítő okokon – például közegészségügy – alapul, az

ajánlatkérő szervek dönthetnek akként, hogy nem alkalmazzák az eljárásban az IPI intézkedést, mely döntéséről az ajánlatkérő a szerződés odaítélésétől számított harminc napon belül tájékoztatni köteles a Bizottságot. Az ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők számára is alapvető feltétel, hogy a beszerzési igényeiket kielégítő termékek kínálatához versenyképes áron tudjanak hozzájutni, mely azonban nem valósulhat meg abban az esetben, ha kizárólag az IPI intézkedés hatálya alá eső gazdasági szereplők nyújtanak be az eljárás feltételeinek megfelelő ajánlatot az eljárásban, vagy az IPI intézkedés alkalmazásának mellőzésére vonatkozó döntést fontosabb, a közérdeken alapuló kényszerítő okok – például közegészségügy, környezetvédelem indokolja.²⁷

A nyertes ajánlattevő kötelezettségei, jogorvoslat lehetősége

A rendelet az ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők számára, illetve pontosabban a közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő számára is előír kötelezettségeket az IPI intézkedés esetleges kijátszásának elkerülése érdekében. Ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők kötelesek – amennyiben a közbeszerzési eljárásuk az IPI intézkedés hatálya alá tartozik, vagy olyan keretmegállapodás alapján odaítélt szerződésről van szó, ahol azok becsült értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési irányelvek szerinti értékhatárokat, és az említett keretmegállapodások az IPI intézkedés hatálya alá tartoznak – a közbeszerzési dokumentumokban a nyertes ajánlattevőre vonatkozóan az IPI intézkedés kijátszását megakadályozó meghatározott (szerződéses) kötelezettségeket előírni. A nyertes ajánlattevőnek köteleznie kell magát arra, hogy a teljesítés során nem adja alvállalkozásba a szerződés összértékének több mint 50 %-át olyan harmadik országból származó gazdasági szereplőknek, amelyek IPI intézkedés hatálya alá tartoznak. A nyertes ajánlattevőnek az árubeszerzés tárgyú szerződések esetében biztosítania kell továbbá, hogy a szerződés teljesítésének időtartama alatt az IPI intézkedés hatálya alá tartozó harmadik országból származó, a szerződés végrehajtása során szállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások legfeljebb a szerződés összértékének 50 %-át teszik ki, függetlenül attól, hogy ezeket az árukat vagy szolgáltatásokat közvetlenül a nyertes ajánlattevő vagy egy alvállalkozó szállítja vagy nyújtja. Ajánlattevőnek e köte-

²⁵ IPI rendelet 7. cikk (1)-(2) bekezdései.

²⁶ IPI rendelet (25) preambulum bekezdés.

²⁷ IPI rendelet (26) preambulum bekezdés.

lezettségek teljesítésének alátámasztására vállalnia kell, hogy az ajánlatkérő szerv, közszolgáltató ajánlatkérő kérésére legkésőbb a teljesítés befejezésekor megfelelő bizonyítékot nyújt be arról, hogy a teljesítés során nem került sor az IPI intézkedés kijátszására. Ajánlatkérő szerv, közszolgáltató ajánlatkérő köteles továbbá rögzíteni a közbeszerzési dokumentumokban, hogy amennyiben e kötelezettségeket megszegi a nyertes ajánlattevő, akkor a szerződés összértéke 10 és 30 %-a közötti részének megfelelő, arányos díjat lesz köteles fizetni.²⁸ A nyertes ajánlattevőnek a teljesítés befejezésekor egyebekben elegendő azt bizonyítania az ajánlatkérő számára, hogy a szerződés összértékének több mint fele nem az IPI intézkedés hatálya alá tartozó gazdasági szereplőktől származik.

Az IPI intézkedés ajánlatkérő szervek, közszolgáltató ajánlatkérők általi helytelen alkalmazásának esetére a rendelet lehetővé teszi a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelveken keresztül a jogorvoslat igénybevételeének lehetőségét a gazdasági szereplők számára, ha úgy ítélik meg, hogy egy versenytárs gazdasági szereplőt ki kellett volna zárni, vagy ha egy ajánlatot az IPI intézkedés alkalmazása miatt hátrább kellett volna rangsorolni.

Összegzés

Az IPI rendelet elfogadásával az EU egy olyan eszközt hozott létre, melynek – hatékony és arányos – alkalmazásával lehetővé válik az uniós gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások harmadik országok közbeszerzési piacaihoz való hozzáféréseinek javítása. E cél elérése érdekében az EU akár a harmadik országbeli gazdasági szereplők hozzáféréseinek korlátozására, vagy végső esetben azoknak az Unió – közel kétezer milliárdos²⁹ – közbeszerzési piacról való kizárására is felhatalmazást kap, amennyiben az érintett harmadik ország közbeszerzési piacához való hozzáférés során az uniós gazdasági szereplők, áruk, szolgáltatások korlátozó intézkedésekkel, gyakorlatokkal szembesülnek. Az elrendelhető IPI intézkedés jellege ugyanakkor korlátozott és – a fentebbiek-

ben bemutatottak alapján – „ultima ratio” jellegűnek tekinthető. Korlátozott abban az értelemben, hogy az kizárólag viszonylag magas (áru és szolgáltatás esetében 5 millió euró, építési beruházás esetében 15 millió euró) értékhatár feletti közbeszerzési eljárásokat érinthet, másrészt pedig az IPI intézkedés csak azon harmadik országokkal, azok gazdasági szereplőivel szemben rendelhető el, melyekkel az EU-nak vagy egyáltalán nincs kereskedelmi megállapodása, vagy a megállapodás nem terjed ki a közbeszerzési piacok hozzáféréseinek biztosítására. Az IPI intézkedés „ultima ratio” jellege pedig a rendelet elsődleges céljából fakadóan (a harmadik országbeli közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés javítása), illetve a rendelet által a feltételezett versenykorlátozó intézkedések, gyakorlatok kivizsgálására és a harmadik országgal való konzultációk lefolytatására biztosított, összesen tizennégy hónapos határidőből következik. A jövőbe mutató kérdés természetesen, hogy az eszköz alkalmazása milyen hatással lesz a közös piacon jelenlévő harmadik országbeli gazdasági szereplők tevékenységére, a verseny egészére illetve arra, hogy az érintett harmadik országokkal szemben elrendelésre kerülő vizsgálatok, konzultációk és végső esetben alkalmazott intézkedések nem ellentétes hatást fejtenek-e ki és nem a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés javításához, azok megnyitásához, hanem azok lezárásához – mely látható folyamat³⁰ – járul hozzá az eszköz alkalmazása.³¹

A közös kereskedelempolitikára gyakorolt hatásai mellett, az eszköz – az uniós rendelet közvetlen hatályából fakadóan – az IPI intézkedés hatálya alá eső közbeszerzési eljárások ajánlatkérői, közszolgáltató ajánlatkérői számára – a közbeszerzési eljárás előkészítése, a bírálat, odaítélés és teljesítési szakaszára vonatkozó feladatokkal – újabb kötelezettségeket teremt. E kötelezettségeknek a rendelet szerinti teljesítése nem feltétlenül világos, egyértelmű,³² melyek további értelmezését a Bizottság által kiadandó útmutatások³³ tisztázhatják majd.

²⁸ IPI rendelet 8. cikk (1) bekezdés.

²⁹ Public Procurement Indicators 2017 DG GROW, G - Single Market for Public Administration G4 - Innovative and eProcurement July 9, 2019. Link: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38003>

³⁰ Erixon-Guinea-Lamprecht-Sharma-Montero: The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the European Union: Design, Structure, and Trade Effects European Centre for International Political Economy (ECIPE) Occasional Paper (2022) 36. o. Link: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2022/05/ECI_22_OccPaper_Defence_04_2022_LY10.pdf

³¹ Kirchner, S.: More Fairness in Global Procurement: The European Union's Future International Procurement Instrument Moves Closer to Reality. SSRN. (2021) 5. o. Link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3913595.

³² IPI. a jogi személyek származásának meghatározásával kapcsolatban. IPI rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

³³ IPI rendelet 12. cikk.