

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ KÖZLEMÉNYEK

EURÓPAI BIZOTTSÁG

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**Az Európai Bizottság iránymutatása a közbeszerzési keretnek a COVID-19-válság okozta
szükséghelyzetben történő alkalmazásáról**

(2020/C 108 I/01)

1. Bevezetés – A közbeszerzési keret által biztosított lehetőségek és rugalmassági mechanizmusok

A COVID-19-járvány jelentette egészségügyi válság következtében rendkívüli mértékben megnövekedett az egyes hasonló jellegű áruk és szolgáltatások iránti kereslet, miközben bizonyos ellátási láncok működésében zavarok léptek fel; mindezek kezelése gyors és intelligens megoldásokat, valamint agilitást igényel. Az említett áruk és szolgáltatások többségének elsődleges felvásárlói a tagállami közbeszerzők. Ezeknek a közbeszerzőknek biztosítaniuk kell az egyéni védőeszközök, például szájmaszkok és védőkesztyűk, az orvostechikai eszközök, különösen a lélegeztetőgépek, valamint más orvosi felszerelések, de akár a kórházi és informatikai infrastruktúra rendelkezésre állását is, hogy csak néhány példát említsünk.

Európai szinten a Bizottság – a tagállamokkal együttműködve – a különböző orvosi felszerelésekre irányuló közös közbeszerzési intézkedések bevezetésével már fokozta az erre vonatkozó erőfeszítéseit.

Annak érdekében, hogy az általa nyújtott segítséget még jobban a jelenlegi szükséghelyzet sajátosságaihoz igazítsa, a Bizottság ebben az iránymutatásban ⁽¹⁾ kifejti, hogy az uniós közbeszerzési keret milyen lehetőségeket és rugalmassági mechanizmusokat biztosít a válság kezeléséhez szükséges áruk, szolgáltatások és beruházások beszerzése tekintetében.

A közbeszerzőknek számos lehetőség áll rendelkezésükre:

- Először is sürgős esetekben lehetőségük van a határidők jelentős rövidítésével felgyorsítani a nyílt, illetve meghívásos eljárásokat.
- Amennyiben ezek a rugalmassági lehetőségek nem bizonyulnak elegendőnek, megfontolható a hirdetés nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatása. Végül soron akár az előre kiválasztott gazdasági szereplő részére történő közvetlen odaítélés is megengedett lehet, feltéve, hogy a kiválasztott gazdasági szereplő az egyetlen, amely képes a helyzet rendkívüli sürgőssége miatti technikai és időbeli korlátok mellett leszállítani a szükséges árukat.
- A közbeszerzőknek emellett célszerű alternatív megoldásokat is megvizsgálniuk, valamint együttműködniük a piaccal.

⁽¹⁾ Ez az iránymutatás a jelenlegi menekültügyi válsággal kapcsolatos közbeszerzési szabályokról szóló, 2015. szeptember 9-i COM (2015) 454 final bizottsági közleményre épül. Az iránymutatás a Szerződéseknél, a közbeszerzési irányelveknél, valamint az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) ítélezési gyakorlatának a Bizottság általi értelmezését tükrözi. Megjegyzendő, hogy az uniós jog kötelező erejű értelmezése végül soron minden esetben a Bíróság feladata. Ez az iránymutatás nem módosítja a jogi keretet.

Ez az iránymutatás különösen a rendkívül sürgős esetekben lefolytatott közbeszerzésekre összpontosít, amelyek révén a közbeszerzők napokon, vagy szükség esetén akár órákon belül is lebonyolíthatják a beszerzést. Az uniós irányelvek nem rendelkeznek konkrétan az olyan helyzetekre vonatkozó eljárási korlátozásokról, mint a jelenlegi, rendkívüli és előre nem látott sürgősséget megkövetelő COVID-19-válság.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás konkrétan lehetővé teszi a közbeszerzőknek, hogy a lehető legrövidebb időn belül szerezzenek be árukat és szolgáltatásokat. Ennek a 2014/24/EU irányelv (a továbbiakban: irányelv) ⁽²⁾ 32. cikkében meghatározott eljárásnak a keretében a közbeszerzők közvetlenül – hirdetmény közzétételére vonatkozó követelmények, időkorlátok, a részvételre jelentkezők minimális számával kapcsolatos szabályok vagy egyéb eljárási követelmények nélkül – folytathatnak tárgyalásokat a potenciális szerződő féllel vagy felekkel. Az eljárás egyetlen lépését sem szabályozzák uniós szintű rendelkezések. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hatóságok a technikailag/fizikailag lehetséges legrövidebb időn belül lefolytathatják az eljárást, és az akár *de facto* közvetlen odaítélés formáját is öltheti, amelyet kizárólag a tényleges rendelkezésre állással és a teljesítés sebességével összefüggő fizikai/technikai korlátok érintenek.

Az európai közbeszerzési keret biztosítja mindazt a rugalmasságot, amelyre a közbeszerzőknek a COVID-19-válsághoz közvetlenül kapcsolódó áruk és szolgáltatások mielőbbi beszerzéséhez szükségük van. A beszerzések felgyorsítása céljából a közbeszerzők az alábbi lehetőségeket is fontolóra vehetik:

- telefonon, e-mailben vagy személyesen történő kapcsolatfelvétel az uniós és harmadik országbeli potenciális szerződő felekkel,
- olyan ügynökök alkalmazása, akik jobb piaci kapcsolatokkal rendelkeznek,
- képviselők küldése közvetlenül azokba az országokba, amelyek rendelkeznek a szükséges készletekkel, és képesek azonnal szállítani,
- kapcsolatfelvétel a lehetséges beszállítókkal annak érdekében, hogy megállapodjanak velük a termelés fokozásáról vagy annak megkezdéséről, illetve folytatásáról.

Amikor azonban rendkívüli módon megnő a hasonló jellegű áruk és szolgáltatások iránti kereslet, és ezzel egyidejűleg jelentős zavarok következnek be az ellátási láncban, fizikai/technikai okokból még a rendelkezésre álló leggyorsabb eljárások esetében is lehetetlenné válhat a beszerzés. Előfordulhat, hogy szükségleteik kielégítése érdekében a közbeszerzőknek alternatív – és adott esetben innovatív – megoldásokat kell keresniük, amelyek akár már rendelkezésre is állhatnak a piacon, vagy (nagyon) rövid időn belül bevezethetők lehetnek. A közbeszerzőknek fel kell tárniuk a megfelelő megoldásokat, és kapcsolatba kell lépniük a lehetséges beszállítókkal annak felmérése érdekében, hogy ezek az alternatívák megfelelnek-e az igényeiknek ⁽³⁾. A piaccal folytatott együttműködés jó lehetőségeket kínálhat arra, hogy a közbeszerzők a stratégiai közbeszerzési szempontokat is figyelembe vegyék, amennyiben a környezetvédelmi, innovációs és társadalmi követelmények – beleértve a beszerzett szolgáltatások akadálymentességét is – beépülnek a közbeszerzési folyamatba.

A közbeszerzők számára az uniós keret teljes mértékben lehetővé teszi a piaccal való együttműködést, valamint a kapcsolatteremtési tevékenységekben való részvételt. A kínálat élénkítése céljából különböző módokon alakítható ki együttműködés a piaccal, és a középtávú szükségletek esetében a sürgősségi eljárások alkalmazása megbízhatóbb eszköznek bizonyulhat a jobb ár-érték arány elérése és a rendelkezésre álló készletekhez való szélesebb körű hozzáférés szempontjából. Ezenkívül:

- A közbeszerzők innovatív digitális eszközök ⁽⁴⁾ segítségével az alternatív megoldásokat kínálni képes gazdasági szereplők széles körének érdeklődését kelthetik fel. Például hackathonokat hirdethetnek meg olyan új koncepciókra vonatkozóan, amelyek lehetővé teszik a védőmaszkok tisztítás utáni újbóli használatát, vagy arra vonatkozó ötletekkel kapcsolatban, hogy miként biztosítható hatékonyan az egészségügyi személyzet védelme, miként észlelhető a vírus a környezetben stb.
- A közbeszerzők emellett szorosabbra fűzhetik az olyan innovációs ökoszisztémákkal vagy vállalkozói hálózatokkal fenntartott kapcsolataikat, amelyek képesek lehetnek megoldásokat javasolni.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65. o.).

⁽³⁾ Útmutatás és bevált módszerek innovatív termékek és szolgáltatások beszerzéséhez: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_hu

⁽⁴⁾ A digitális közbeszerzés ösztönzi az innovatív megközelítéseket: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_hu

A közbeszerzők biztos támaszkodhatnak az uniós közbeszerzési keretre, amely módot és eszközöket biztosít az olyan súlyos veszélyhelyzetek kezelésére, mint a COVID-19-pandémia.

A keret lehetővé teszi a közbeszerzőknek, hogy többlépcsős stratégiát alkalmazzanak, és ösztönzi is őket erre. A közbeszerzőknek célszerű először is az azonnali és az előre jelzett rövid távú szükségleteik tekintetében teljes mértékben kihasználni a keret által biztosított rugalmassági lehetőségeket. Kiegészítő eszközként a Bizottság arra ösztönzi őket, hogy közös közbeszerzéseket folytassanak le, és használják ki a Bizottság közös közbeszerzési kezdeményezéseit. A rövidített határidejű eljárások a középtávú szükségletek kielégítésére szolgálnak, mivel elvben megbízhatóbbak a jobb ár-érték arány elérése, valamint annak biztosítása tekintetében, hogy a vállalkozások szélesebb körben használhassák ki az üzleti lehetőségeket és férhessenek hozzá a rendelkezésre álló áruk szélesebb köréhez.

A Bizottság minden rendelkezésére álló erőforrást mozgósít annak érdekében, hogy további tanácsadást és segítséget nyújtson ⁽⁵⁾ a tagállamoknak és a közbeszerzőknek.

2. **Az uniós közbeszerzési kereten belüli eljárások és határidők megválasztása – különösen sürgösség és rendkívüli sürgösség esetén**

Az Európai Uniónak jelenleg számos kihívással kell szembenéznie a COVID-19-járvány jelentette hirtelen általánossá vált egészségügyi válság miatt. Ez az iránymutatás áttekintést nyújt arról, hogy a közbeszerzők, vagyis az ajánlatkérő szervek ⁽⁶⁾ milyen lehetőségekkel rendelkeznek a legszükségesebb áruk és szolgáltatások, valamint szükség esetén kiegészítő infrastruktúra gyors beszerzésére.

Az európai közbeszerzési szabályok az irányelv rendelkezéseinek megfelelően biztosítják az e szükségletek kielégítésére szolgáló eszközöket.

2.1. **Az eljárások megválasztásáról általában**

Az irányelv hatálya alá tartozó szerződések esetében az ajánlatkérő szerv határozhat arról, hogy **nyílt** vagy **meghívásos** eljárás keretében ítéli-e oda a szerződést (az irányelv 26. cikkének (2) bekezdése) ⁽⁷⁾.

Az irányelv hatálya alá tartozó **nyílt eljárások** esetén a pályázatok benyújtására 35 nap áll rendelkezésre ⁽⁸⁾.

Az irányelv a **meghívásos eljárásnál** 30 napos határidőt jelöl meg a részvételi jelentkezés, majd ezt követően további 30 napot az ajánlatok benyújtására ⁽⁹⁾. Ahol a nemzeti jogszabályokban szerepel ez a lehetőség, a központi szint alatti ajánlatkérők – mint például a regionális vagy helyi hatóságok – és a résztvevők megegyezhetnek a második határidőről egymás között; megállapodás hiányában a minimális határidő 10 nap ⁽¹⁰⁾.

Ezenfelül e határidők mind a nyílt, mind a meghívásos eljárás esetében lerövidíthetők:

- (1) a nem eljárást megindító hirdeteménként alkalmazott olyan előzetes tájékoztató esetében, amely az V. melléklet B. részének I. szakaszában a hirdeteményhez előírt valamennyi információt tartalmazta, és amelyet az eljárást megindító hirdetemény elküldése előtt legalább 35 nappal és legfeljebb 12 hónappal megküldtek közzétételre;
- (2) vagy akkor, ha az ajánlatkérő szerv által megfelelően indokolt sürgösségi helyzet betarthatatlanná teszi az alkalmazandó határidőt (lásd az alábbi 2. pontot).

2.2. **Sürgösség esetén – rövidebb határidők**

Sürgős esetben az irányelv lehetőséget biztosít jelentősen rövidebb általános határidők megállapítására: a nyílt eljárás keretében az ajánlatok benyújtásának határideje megfelelően indokolt sürgösség esetén 15 napra rövidíthető le ⁽¹¹⁾; a meghívásos eljárás keretében a részvételi jelentkezés benyújtásának határideje 15 napra ⁽¹²⁾, az ajánlat benyújtásának határideje pedig 10 napra rövidíthető le ⁽¹³⁾. Ily módon lehetőség nyílik a szerződés gyors odaítélésére.

⁽⁵⁾ Az EU-ban több mint 250 000 ajánlatkérő szerv működik, ezért a Bizottság egy erre a célra létrehozott online Wiki-eszközzel keresztül már most is kommunikációt folytat a tagállamok kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontjaival.

⁽⁶⁾ Az állam, a területi vagy a települési önkormányzatok, közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások.

⁽⁷⁾ Ezeknél a közbeszerzési eljárásoknál valószínűleg nem merül fel a hirdetemény közzétételével induló tárgyalásos eljárás vagy a versenypárbeszéd lehetősége, mivel alkalmazásuk feltételei nem teljesülnek az iránymutatás által tárgyalt körülmények között.

⁽⁸⁾ A 2014/24/EU irányelv 27. cikke.

⁽⁹⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikke.

⁽¹⁰⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikkének (4) bekezdése.

⁽¹¹⁾ A 2014/24/EU irányelv 27. cikkének (3) bekezdése.

⁽¹²⁾ A 2014/24/EU irányelv 27. cikkének (3) bekezdése.

⁽¹³⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikkének (6) bekezdése.

A „gyorsított” nyílt vagy meghívásos eljárás alkalmazása megfelel az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvének, valamint sürgősség esetén is biztosítja a verseny érvényesülését. Az olyan sürgősségi helyzetekben, amelyek betarthatatlanná teszik a rendes körülmények között alkalmazandó határidőket, az ajánlatkérő szervek lerövidíthetik a nyílt vagy meghívásos közbeszerzési eljárásokra az irányelv értelmében alkalmazandó határidőket.

Eljárás	Minimális szokásos határidők	Minimális rövidített határidők
Nyílt eljárás	35 nap ⁽¹⁴⁾	15 nap
Meghívásos eljárás (1. lépés: részvételi jelentkezés)	30 nap ⁽¹⁵⁾	15 nap ⁽¹⁶⁾
Meghívásos eljárás (2. lépés: az ajánlat benyújtása)	30 nap ⁽¹⁷⁾	10 nap ⁽¹⁸⁾

2.3. Rendkívüli sürgősség esetén – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás

A „hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás” révén az uniós jog olyan kiegészítő eszközt biztosít, amely lehetővé teszi a szerződések gyorsabb odaítélését a COVID-19-világjárványhoz kapcsolódó szükségletek kielégítése érdekében.

Az ajánlatkérő szervek hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás során ítélnék oda közbeszerzési szerződéseket, „amennyiben feltétlenül szükséges, ha az ajánlatkérő szerv számára előre nem látható események által kiváltott rendkívüli sürgősség miatt a nyílt vagy a meghívásos eljárás vagy a tárgyalásos eljárás határideje nem tartható be; a rendkívüli sürgősség indokolására felhozott körülmények semmiképpen nem lehetnek az ajánlatkérő szervnek betudhatók.” (Az irányelv 32. cikke (2) bekezdésének c) pontja).

Mivel ebben az esetben az ajánlatkérő szervek eltérnek a Szerződésben rögzített átláthatóság alapelvétől, az Európai Bíróság kiköti, hogy ezt az eljárást csak kivételes esetben szabad alkalmazni. Valamennyi feltételnek együttesen kell teljesülnie, és azokat megszorítóan kell értelmezni (lásd például a C-275/08 sz. Bizottság kontra Németország ügyet, valamint a C-352/12 sz. Consiglio Nazionale degli Ingegneri ügyet). A „hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás” keretében az ajánlatkérő szervek közvetlenül tárgyalhatnak a potenciális szerződő felekkel; az előre kiválasztott gazdasági szereplőnek történő közvetlen odaítélés kivételes eset, amelyhez akkor lehet folyamodni, ha a rendkívüli sürgősség által támasztott technikai és időbeli korlátokon belül csak egyetlen vállalkozás képes a teljesítésre.

Az ajánlatkérő szervezeteknek kell mérlegelniük, hogy fennállnak-e a „hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás” alkalmazását igazoló körülmények, és az eljárás melletti döntésüket egyedi jelentésben ⁽¹⁹⁾ kell indokolniuk. Az egyes esetek egyedi elbírálásakor az alábbi kumulatív feltételeknek kell teljesülniük:

2.3.1. „Az érintett ajánlatkérő szerv számára előre nem látható események”

Az orvosi kezelésre szoruló COVID-19-betegek száma napról napra nő, és a legtöbb tagállamban várhatóan tovább fog emelkedni, amíg a járvány nem tetőzik.

Ezek az események és különösen azok konkrét alakulása bármely ajánlatkérő szerv szempontjából előre nem láthatónak minősülnek. A kórházaknál és más egészségügyi intézményeknél felmerülő, a kezelésekhöz, az egyéni védőeszközökhöz, a lélegeztetőgépekhez, a többletágyakhoz, a kiegészítő intenzív ellátáshoz és a kiegészítő kórházi infrastruktúrához – köztük mindenfajta műszaki felszereléshez – kapcsolódó egyedi igények bizonyosan nem voltak előre láthatóak és tervezhetőek, és így előre nem látható eseménynek minősülnek az ajánlatkérő szervek szempontjából.

2.3.2. Az általános határidők betartását lehetetlenné tevő rendkívüli sürgős esetek

Nem kétséges, hogy a kórházak és az egészségügyi intézmények azonnali szükségleteit (felszerelések, szolgáltatások és beruházások) a lehető leggyorsabban kell kielégíteni.

⁽¹⁴⁾ A 2014/24/EU irányelv 27. cikke.

⁽¹⁵⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikke.

⁽¹⁶⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikkének (6) bekezdése.

⁽¹⁷⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikke.

⁽¹⁸⁾ A 2014/24/EU irányelv 28. cikkének (6) bekezdése.

⁽¹⁹⁾ A 2014/24/EU irányelv 84. cikke (1) bekezdésének f) pontja.

Azt, hogy mindez lehetlenné teszi-e a gyorsított nyílt vagy meghívásos eljárás rendkívül rövid (15, illetve 10 napos) ajánlatbenyújtási határidőinek betartását, eseti alapon kell értékelni, de ez a legtöbb esetben valószínűsíthető, legalábbis a fertőzési görbe emelkedésével járó, jelentősen megnövekedett rövid távú szükségletek esetében.

A Bíróság ítélkezési gyakorlatában ⁽²⁰⁾ egyértelművé tette, hogy rendkívül sürgős esetekben késedelem nélkül ki kell elégíteni a közbeszerzési igényt. Abban az esetben nem alkalmazható a kivétel, ha a szerződés odaítélése több időt venne igénybe, mintha az átlátható, nyílt vagy meghívásos (adott esetben gyorsított nyílt vagy meghívásos) eljárás keretében történe.

2.3.3. *Az előre nem látható esemény és a rendkívüli sürgősség közötti ok-okozati összefüggés*

A kórházak és egészségügyi intézmények azonnali szükségleteinek rendkívül rövid időn belüli kielégítése érdekében ésszerűen nem kérdőjelezhető meg a COVID-19-világjárvánnyal való ok-okozati összefüggés.

2.3.4. *Kizárólag a szakadék áthidalására szolgáló eljárás, amíg tartósabb megoldások nem születnek*

Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás útján lehetőség nyílna a legsürgetőbb szükségletek kielégítésére. Ez az eljárás azonban csak addig alkalmazható, amíg nem állnak rendelkezésre tartósabb megoldások, például szabályszerű (adott esetben gyorsított) eljárások útján odaítélt árubeszerzési és szolgáltatási keretszerződések.

⁽²⁰⁾ Lásd a Bíróság C-352/12 sz. ügyben hozott 2013. június 20-i ítéletének 50–52. pontját.