

Várhomoki-Molnár Márta*

Közbeszerzés a változó világban: új célok és új eszközök az uniós közbeszerzési jogban

1. BEVEZETÉS – ÚJ IDŐSZAK KEZDETE AZ EURÓPAI KÖZBESZERZÉSI POLITIKÁBAN

Általánosan ismert jelenség, hogy a közbeszerzések gazdasági jelentősége révén azok feltételeinek meghatározásával az állam hatást gyakorolhat a gazdaság fejlődésére, és az állami megrendeléseket akár gazdaságpolitikai, akár nem gazdasági jellegű, például szociális célok szolgálatába is állíthatja. A közbeszerzések ilyen szakpolitikai felhasználása az államok gazdaságpolitikáját meghatározó tényezők alakulásától függően, az állami gazdaságirányítás terén követett megközelítéshez, a nemzetközi és európai gazdasági és jogi keretek változásához kapcsolódóan időszakonként változik. Az elmúlt évek aktuális fejleményei az uniós közbeszerzési jog területén arra mutatnak, hogy egy olyan periódusban vagyunk, amikor részben új értékek mentén átalakul az európai közbeszerzési politika, és megerősödik az Európai Unió szerepe a közbeszerzések stratégiai célú felhasználásában. A gazdasági és geopolitikai kihívásokra válaszul előtérbe került az a törekvés, hogy a közbeszerzéseket a gazdasági versenyképesség erősítésének eszközeként használják. Számos új jogszabály született, amelyek megváltoztatták a közbeszerzések uniós szabályozásának struktúráját és korábbi szemléletét,¹ a közbeszerzések uniós szabályozásának célrendszere pedig olyan új elemekkel bővült, mint a reziliencia és a globális versenyben az európai ipart védő „európai preferencia”² Utóbbi a szabályozás terén egyelőre a jövőben kidolgozni tervezett vagy még az uniós jogalkotási eljárásban tárgyalt jogalkotási javaslatok deklarált célja, a harmadik országok közbeszerzési részvételével kapcsolatos új uniós bírósági gyakorlat ugyanakkor már jelzi a közbeszerzések nemzetközi megnyitásával kapcsolatos uniós szemlélet változását. A cikk áttekinti az uniós közbeszerzési politika fejlődésének főbb állomásait, céljainak változását, és vizsgálja,

hogy a változó célokhoz kapcsolódóan hogyan változik a jogi eszközrendszer, és ez milyen kihívásokat hoz magával. Mivel az uniós közbeszerzési jogi keretek felülvizsgálata még éppen elkezdődött,³ és több, az új célokat képviselő jogalkotási javaslat tárgyalása folyamatban van, még nem látszik világosan, hogy a jelentkező új célok mennyire kerülnek majd előtérbe a közbeszerzés hagyományos értékei mellett. Az új célok végrehajtását szolgáló jogi eszközrendszer kialakítása is még folyamatban van, így jelenleg arra törekedhetünk, hogy segítve a folyamatban lévő átalakulás megértését, felvázoljuk a látható irányokat és a jelenleg megismerhető jogi eszközöket.

2. VISSZATEKINTÉS A KÖZBESZERZÉS, MINT SZAKPOLITIKAI ESZKÖZ FEJLŐDÉSÉRE

Az egyes országok közbeszerzési politikái az olyan célok követése mellett, mint a gazdaságos, jó ár-érték arányú beszerzés (value for money) és a tisztességes közpénzköltés, régóta alkalmazzák a közbeszerzéseket más szakpolitikák céljainak támogatására is. A közbeszerzések szakpolitikai eszközként való alkalmazásának az uniós jogharmonizációig az európai országok körében is egyik hagyományos célkitűzése volt a nemzeti ipar fejlesztése.⁴ Az iparpolitikai célokat szolgáló közbeszerzési politika adott iparágak fejlődését, jövedelmezőségét és ezzel kapcsolatban a foglalkoztatás bővülését célozta olyan eszközökkel, mint szerződéseknek a nemzeti vállalkozások vagy helyi előállítású áruk számára történő fenntartása, vagy ezek előnyben részesítése a közbeszerzéseknél. Az ilyen,

* Dr. Várhomoki-Molnár Márta Phd főosztályvezető, Közbeszerzési Szabályozási Főosztály, Nemzeti Fejlesztési Központ.

- JANSSEN, Willem A.: *The Coherence of Public Procurement Legislation in the European Union*, Research Report for the EU Commission, 2025. július 15–17. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/865d0382-a7e4-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en> [letöltve: 2025. 12. 10.].
- COM(2025) 30 final, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Versenyképességi irányítást az EU számára, 2025. 1. 29.

3 A Bizottság 2026. évi munkaprogramja 2026 második negyedére jelzi a közbeszerzési és koncessziós irányelvek felülvizsgálatát jelentő új közbeszerzési jogszabály tervezetének elkészültét, valamint 2026 harmadik negyedére a védelmi és érzékeny biztonsági beszerzések szabályainak felülvizsgálatát. COM(2025) 870 final, A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A Bizottság 2026. évi munkaprogramja. Európa függetlenségének pillanata. Strasbourg, 2025. 10. 21.

4 ARROWSMITH, Sue, LINARELLI, John, WALLACE JR., Don: *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. Kluwer Law International, Hága, 2000, 238. A közületi beszerzések iparpolitikai megközelítésének a hazai jogtörténeti források is példái. A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk és az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk közzállításokat szabályozó rendelkezéseinek kifejezett célja a magyar ipar támogatása volt.

ún. preferenciális jogszabályok és gyakorlatok gazdasági hatásai kapcsán a szakirodalom számos problémára mutatott rá, mint különösen a magasabb árak vagy rosszabb minőség, az erőforrások nem hatékony elosztása, és a hatékony működés piaci ösztönzőinek hiánya miatt az adott ágazat versenyképességére hosszabb távon gyakorolt negatív hatás.⁵

Az európai közösségi szabályozás a közbeszerzések terén az építési beruházásokra vonatkozó első irányelv elfogadásával 1971-ben kezdődött,⁶ azonban a kezdeti szabályozás még igen kevés hatást ért el, és hosszabb jogfejlődés volt szükséges ahhoz, hogy a kilencvenes évek első felére kialakuljon egy átfogó és a közbeszerzési szabályok hatékonyabb érvényesítését biztosító uniós jogi keret.⁷ A kilencvenes évek nemzetközi és európai szinten is jelentős változások időszaka volt a közbeszerzésekben, számos országban indultak szabályozási reformok, amelyek a közbeszerzési politika irányának változását is tükrözték, megnyitva a piacokat a nagyobb versenynek.⁸ Európában ennek hajtóereje volt az uniós belső piaci jogfejlődés, illetve Kelet-Közép-Európa országaiban a piacgazdaságra történő áttérés és az Európai Unióhoz való közeledés jegyében fogadták el az első modern közbeszerzési jogszabályokat.⁹ Az uniós közbeszerzési szabályozás által képviselt legfontosabb érték a kezdetektől mind a mai napig a szerződések verseny előtti megnyitása és a belső piac működését szolgáló torzítatlan verseny biztosítása.¹⁰ Az uniós jog a diszkriminatív közbeszerzési gyakorlatok kizárásával egyértelműen nem tette lehetővé olyan jellegű intézkedések fenntartását, amelyek közvetlenül a helyi ipar támogatását vagy helyi munkaerő alkalmazását szolgálták a nemzeti vagy helyi eredetre vonatkozó előírásokkal,¹¹ olyan esetben sem, ha ez egy elmaradott régió felzárkóztatásának eszköze lenne.¹²

A közbeszerzési piacok versenynek való megnyitása Európán kívül is meghatározó tendencia volt, amelyet elősegített a közbeszerzésekre vonatkozó számos nemzetközi egyezmény megszületése. Ezek közül a legfontosabb a WTO keretében létrejött, 1996-ban hatályba lépett Kormányzati Beszerzési

Megállapodás (Agreement on Government Procurement, általában használt rövidítéssel: GPA), de számos regionális és bilaterális szabadkereskedelmi egyezmény is hozzájárult ahhoz, hogy egyre több országban nemzetközi verseny működött a közbeszerzésekben. Ennek hátterét adta az a meggyőződés, hogy a gazdasági jólétet és az érintett országok nemzeti gazdaságának fejlődését is jobban elősegíti a verseny működése, mint a helyi ipar kifejezett védelme.¹³ A GPA szabályai a nemzeti elbánás és a legnagyobb kedvezmény elve, és a főszabályként nyilvános, tisztességes és transzparens versenyt biztosító eljárási szabályok révén szintén alapvetően nem teszi lehetővé a csatlakozott államok körében a nemzeti alapon történő megkülönböztető intézkedések fenntartását. Ez alól kivételt jelent, hogy az egyezmény a fejlődő országok igényeire tekintettel, ezen országok részére egy átmeneti ideig lehetővé tenné preferenciális szabályok alkalmazását¹⁴ – igaz, e szabályok nem bizonyultak elég vonzóknak a fejlődő országok számára, és ténylegesen ilyen országok nem csatlakoztak a GPA-hoz. Fontos megjegyezni, hogy számos WTO-tagország nem csatlakozott a GPA-hez, pl. Kína, India, Törökország nem tagjai annak, és a GPA sem eredményezte azt, hogy a tagjait adó fejlett országok egységesen az Európai Unióhoz hasonlóan, az egyezmény körén kívül is felhagytak volna az iparpolitikai célokat szolgáló, közvetlen megkülönböztetést jelentő jogi eszközökkel. Az Egyesült Államokban több olyan szövetségi jogszabály van érvényben – ilyen különösen az eredetileg 1933-ban elfogadott Buy American Act (BAA) –, amely az Egyesült Államokban előállított vagy gyártott áruk vásárlását írja elő a szövetségi állami szervek számára (amennyiben az nem ellentétes a közérdekkel és nem jár észszerűtlen költségekkel),¹⁵ és a kisvállalkozások állami megrendelésekben való részesedésének biztosítása érdekében is alkalmaznak e vállalkozásokat mások kizárásával előnyben részesítő rendelkezéseket.¹⁶ A BAA hazai áruk előnyben részesítésére vonatkozó szabályait nem alkalmazzák a GPA és más egyezmény alapján nemzeti elbánásra jogosult országokkal szemben, az erre nem jogosultak tekintetében azonban azok érvényben vannak, illetve az Egyesült Államok a GPA-hez is azzal a fenntartással csatlakozott, hogy kisvállalkozások és kisebbségi személyek vállalkozásai tekintetében alkalmazhat bármilyen előnyt, mint a szerződések számukra történő kizárólagos fenntartása vagy az árpreferencia.¹⁷

Az Európai Unióban uniós szinten a legutóbbi időkig nem alkalmaztak korlátozást a nemzeti elbánásra nem jogosult harmadik országok áruinak vagy gazdasági szereplőinek közbeszerzési részvételére. Az uniós közbeszerzési szabályozás-

5 ARROWSMITH, LINARELLI, WALLACE i. m. 241–243.

6 Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1971. július 26-i 71/305/EGK tanácsi irányelv (HL L 185., 1971.8.16., 5.)

7 Az uniós jogfejlődés alakulásáról lásd NÉMETH Anita: A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. *Iustum aequum salutare* 2018/2.

8 BROWN-SHAFFI, Susan: Understanding Paradoxes of the Public Purse: Procurement, Trade and the Politics of Thinking Differently to Enable Strategic Innovation. *Public Procurement Law Review* 2020/5.

9 Magyarországon ez volt a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.

10 Lásd például az Európai Unió Bírósága C-285/99. és C-286/99. sz., *Impresa Lombardini* egyesített ügyekben 2001. november 27-én hozott ítéletének 36. bekezdését. Arrowsmith véleménye szerint az uniós közbeszerzési szabályozás egyetlen célja, hogy felszámolja a piaci akadályokat és megakadályozza, hogy a tagállamok saját vállalkozásaikat részesítsék előnyben. Bár a nyilvános verseny és a transzparencia más olyan célok elérését is szolgálják, mint a korrupció elleni fellépés és a takarékos közpénzfelhasználás, szerinte ezek a tagállami szakpolitika céljai és az EU jogalkotási felhatalmazása alapján kizárólag az említett, szűkebb célokat szolgálhatja. ARROWSMITH, Sue: The conceptual reorientation of procurement regulation in the UK: the new objectives of the post-Brexit regulatory regime and the enhanced role of hard law as a domestic policy tool. *Public Procurement Law Review* 2024/4.

11 A C-243/89. sz., *Storebaelt* ügyben 1993. június 22-én hozott ítélet.

12 A C-21/88. sz., *Du Pont de Nemours Italiana* ügyben 1990. március 20-án hozott ítélet; a C-263/85. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1991. május 16-án hozott ítélet.

13 ARROWSMITH, LINARELLI, WALLACE i. m. 17.

14 Megállapodás a közbeszerzésről (HL L 336., 1994.12.23., 273–289. o.) V. cikk.

15 Az Egyesült Államokban szövetségi szinten alkalmazott, nemzeti preferenciát előíró jogszabályok bemutatását lásd CARPENTER, David H.; MURRILL, Brandon J. The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions (2025), <https://www.congress.gov/crs-product/R46748>. [letöltve: 2025. 12. 18.]

16 Az Egyesült Államokban a kisvállalkozások közbeszerzési részvételét biztosító jogi és igazgatási eszközrendszerrel lásd Blackford, R. Corinne: An Overview of Small Business Contracting (2025), <https://www.congress.gov/crs-product/R45576> [letöltve: 2025. 12. 18.]

17 Megállapodás a közbeszerzésről, I. Függelék, 7. melléklet. <https://e-gpa.wto.org/en/GPACoverage/Annex7/106> [letöltve: 2025. 12. 18.]

ban a nemzeti elbánásra nem jogosult harmadik országok tekintetében 2022-ig egyetlen, a közszolgáltatói szektor árubeszerzéseire korlátozódó, kifejezett preferenciális szabály volt érvényben, amely nem írt elő kötelező kizárást, pusztán a kizárás lehetőségéről szólt, és annak hiánya esetén egy minimális árpreferencia alkalmazását írta elő.¹⁸ Ezt a rendelkezést eredetileg nem az európai ipar védelmére, hanem azért vezették be, hogy az Uruguay-forduló kereskedelempolitikai tárgyalásai során erősítse az EU tárgyalási pozícióját.¹⁹

Az uniós jogharmonizáció megvalósulásával sokáig bizonytalan volt, hogy egyáltalán van-e tere az európai közbeszerzésekben annak, hogy az ajánlatkérő nem gazdasági szempontokat is figyelembe vehessen a közbeszerzési szerződések odaítélésakor. Ebben a kérdésben az Európai Unió Bíróságának C-513/99. sz., *Concordia Bus* ügyben hozott ítélete hozott áttörést annak kimondásával, hogy az irányelvek nem követelik meg, hogy az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához kizárólag gazdasági jellegű szempontokat vegyen figyelembe, és lehetőség van arra, hogy az ajánlatkérő környezetvédelmi szempontokat is beépítsen az értékelésbe.²⁰ Egyúttal azonban az ítélet rögzítette a nem gazdasági tényezők figyelembevételének korlátait is, kiemelte az egyenlő bánásmód elvéből és a transzparencia követelményéből fakadó elvárásokat, és megfogalmazta a szerződés tárgyához való kapcsolódás követelményét. Anélkül, hogy itt részletesen bemutatnánk a stratégiai szempontok figyelembevételének lehetőségére vonatkozó uniós jogfejlődést, csak röviden kiemeljük, hogy a bírósági gyakorlat²¹ és annak nyomában az irányelvi jogalkotás folyamatosan egyrészt pontosította, másrészt szélesítette ezek alkalmazásának lehetőségét. A stratégiai közbeszerzés, ezen belül pedig elsősorban a zöld közbeszerzés elfogadottsága és ösztönzése folyamatosan erősödött az uniós gazdaságpolitikában a fenntarthatóság és a zöld technológiákban való versenyképesség céljának előtérbe kerülésével.²² 2003-ban az Európai Bizottság Integrált Termékpolitikáról szóló közleménye a tagállamokat nemzeti cselekvési tervek

kidolgozására hívta fel a közbeszerzéseik környezetbarátabbá tétele érdekében.²³ A zöld közbeszerzés az uniós szakpolitikai dokumentumokban is elismert, és uniós szinten is ösztönözni kívánt szakpolitikai eszközzé vált.²⁴

A 2007–2008-as pénzügyi válság után az „intelligens, fenntartható és inkluzív”²⁵ gazdasági növekedés támogatása érdekében az uniós közbeszerzési szabályozás reformja lehetővé kívánta tenni a közbeszerzések hatékonyabb felhasználását a piac innovatív, környezetbarát és szociálisan felelős irányba tereléséhez. A stratégiai célokat követő közbeszerzés három meghatározó iránya alakult ki: a zöld, a szociális és az innovációt támogató közbeszerzés, ami az Európai Unió által is elismert három fő területét jelentette a közbeszerzések más szakpolitikát támogató felhasználásának. A 2014. évi közbeszerzési irányelveknek deklarált célja volt a stratégiai szempontok közbeszerzésekbe történő beépítésének elősegítése.²⁶ E reform azonban elsősorban azt kívánta segíteni, hogy a tagállamok és az ajánlatkérők felhasználhassák a közbeszerzések az említett stratégiai célok támogatására. Az uniós szabályozás ennek eljárási kereteit és jogi eszköztárát adta meg, továbbra is azzal a megközelítéssel, hogy a stratégiai szempontok beépítése a közbeszerzésekbe a versenyt biztosító elvekkel összhangban történjen. Az irányelvek szabályai a „hogyan?” és nem a „mit?” kérdésre válaszoltak, az Európai Unió pedig számos eszközzel segítette, de nem irányította a közbeszerzések stratégiai alkalmazását. Bár néhány ágazati uniós szabály ebben az időszakban is irányult a beszerzések tárgyára vonatkozó fenntarthatósági követelmények érvényesítésére, ezek olyan puha kötelezések voltak, amelyek alapján továbbra is az ajánlatkérőn múlt, hogy milyen mértékben veszi e szempontokat figyelembe.²⁷ Az önkéntes megközelítés mellett a tagállamok eltérő mértékben használták ki stratégiai célokra a közbeszerzéseket, és így annak piaci húzóereje is gyengébben érvényesült, nem használták ki kellően a benne rejlő lehetőségeket a kívánt célok elérésére.²⁸ A 2014-ben elfogadott irányelvek hatásainak értékeléséről 2025-ben készült átfogó

18 A Tanács 93/38/EGK Irányelve a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 199., 1993.8.9., 84–138. o.) 36. cikk. Ez a rendelkezés ma is megtalálható a 2014/25/EU irányelv 85. cikkében. Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243–374. o.). A szabály alapján árubeszerzés esetén, ha a harmadik országból származó termékek aránya meghaladja az ajánlat részét képező termékek összértékének 50%-át, az ajánlatot az ajánlatkérő elutasíthatja. Amennyiben nem utasítja el az ajánlatot, akkor abban az esetben, ha az értékelési szempontok szerint több ajánlat egyenértékű lenne, azokat az ajánlatokat kell előnyben részesíteni, amelyeknek nemzeti elbánás jár. Az ajánlatokban szereplő árakat egyenértékűnek kell tekinteni, amennyiben az árkülönbség nem haladja meg a 3%-ot. A 2014/25/EU irányelv 86. cikk tartalmaz egy mechanizmust, amellyel a Tanács korlátozhatta volna a harmadik országok szereplőinek a szolgáltatásmegrendelésekhez való hozzáférést, ezzel azonban soha nem éltek.

19 ARROWSMITH, LINARELLI, WALLACE i. m. 250.

20 A C-513/99. sz., *Concordia Bus* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet.

21 A C-448/01. sz., *Wienstrom* ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet; A C-368/10. sz., *Dutch Coffee* ügyben 2012. május 10-én hozott ítélet.

22 KUNZLIK, Peter: From suspect practice to market-based instrument: policy alignment and the evolution of EU law's approach to „green” public procurement. *Public Procurement Law Review* 2013/3., Gyulai-Schmidt Andrea: A fenntarthatósági eszme fejlődése és stratégiai szempontként

való kiteljesedése az európai közbeszerzésekben. *Iustum aequum salutare* 2018/2.

23 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking (* COM/2003/0302 final *). 2003. 06. 18.

24 COM(2008) 400 végleges. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés. Brüsszel, 2008. 7. 16.

25 COM(2010) 2020 végleges. A Bizottság Közleménye – Európa 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. Brüsszel, 2010. 3. 3.

26 Lásd az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65–242. o.) (2) preambulumbekzdés és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243–374. o.) (4) preambulumbekzdés.

27 Az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2012/27/EU irányelv 6. cikke, a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv.

28 Kunzlik i.m., Pouikli, Kleoniki: Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environmental policy

jelentés rámutat, hogy bár az irányelvek és más intézkedések valóban segítették a közbeszerzés stratégiai alkalmazását, annak önkéntes jellege miatt tényleges elterjedése jelentős eltéréseket mutat a különböző tagállamokban, az innováció közbeszerzésének szintje pedig általában nagyon alacsony.²⁹

3. A KÖZBESZERZÉS, MINT AZ UNIÓS SZAKPOLITIKA ESZKÖZE, ÚJ SZEREPEK ÉS ÚJ ÉRTÉKEK

Az elmúlt évek gazdasági és geopolitikai kihívásaira válaszul az uniós közbeszerzési politika szemléletében jelentős változás történt, immár nem a tagállamok, hanem maga az Európai Unió vette kézbe stratégiai eszközként a közbeszerzéseket gazdaságpolitikájának támogatására. A közbeszerzések uniós szintű stratégiai felhasználásának több iránya is megfigyelhető, amelyek céljai ugyanakkor össze is függenek egymással.

A gazdaságpolitikában meghatározó fenntarthatósági, a zöldgazdaság erősítését szolgáló irányvonalhoz kapcsolódóan a környezetvédelmi-fenntarthatósági célok jelentik továbbra is a közbeszerzés szakpolitikai felhasználásának egyik fontos területét.³⁰ Az Európai Zöld Megállapodás egy új növekedési stratégiaként az Európai Uniót modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkező társadalommá kívánja alakítani, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő.³¹ Az Európai Zöld Megállapodás szerint a hatóságoknak, köztük az uniós intézményeknek jó példával kell elől járniuk, és zöld közbeszerzési eljárásokat kell folytatniuk. A dokumentum jelezte, hogy a Bizottság további jogszabályokat és iránymutatásokat fog előterjeszteni a zöld közbeszerzésre vonatkozóan. Az Európai Zöld Megállapodás keretében elfogadott, új körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési terv szintén rögzítette, hogy a Bizottság kötelező minimum zöld közbeszerzési kritériumok és célok elérését fogja javasolni a szektorális jogalkotásban.³²

A fenntarthatóság korábban is bevett célja volt a stratégiai közbeszerzésnek, csak az uniós fellépés módja vált erőteljesebbé. Az aktuális világgazdasági és -politikai fejlemények és az elmúlt évek válsághelyzetei hatására ugyanakkor a már ismert stratégiai célok mellett újak is megjelentek: a stratégiai autonómia és reziliencia kifejezi azt az igényt, hogy az európai gazdaság stratégiaileg fontos ágazatokban ne legyen egyes harmadik országoknak kiszolgáltatott, és a társadalmi szükségletek ellátása olyan válsághelyzetek esetén is biztosított legyen,

mint különösen egy egészségügyi, energia- vagy biztonsági krízis.³³ Egyúttal a reziliencia kérdésén túlmutatóan is célá vált az európai ipar védelmére való törekvés a globális gazdasági versenyben, amelynek más szereplői is aktívan támogatják saját vállalkozásaikat és a helyi termelést a közbeszerzésekben alkalmazott előnyben részesítő szabályokkal.³⁴ Ennek ellentételezéseként erősödött meg az Európai Unióban is a közbeszerzési szabályok kereskedelempolitikai szerepe, és egymás lépéseire válaszul nemzetközi téren folyamatosan gyarapodni kezdtek a kereskedelempolitikai intézkedésként bevezetett, piacra lépést korlátozó közbeszerzési szabályok.³⁵

Az európai gazdaság helyzetének elemzéséről és a versenyképességének fellendítésére megfogalmazott javaslatokról két átfogó szakértői jelentés született 2024-ben: az ún. Letta-jelentés és a Draghi-jelentés.³⁶ Mind az Enrico Letta, mind a Mario Draghi által jegyzett jelentés az eddigieknél erőteljesebben javasolta kihasználni a közbeszerzésben, mint szakpolitikai eszközben rejlő lehetőségeket. A zöld technológiák és az innováció ösztönzése mellett a Draghi-jelentés egyes kulcsfontosságú ágazatokban – a zöld technológiák, védelmi és űripár, gyógyszeripar – a közbeszerzésekben európai preferencia, illetve európai tartalomra vonatkozó kvóta bevezetését is javasolta. A Bizottság szakpolitikai programjainak kidolgozásakor támaszkodik a Letta- és különösen a Draghi-jelentés javaslataira. Az egyes stratégiai ágazatokban a közbeszerzésekben az európai preferencia elvének bevezetésére vonatkozó szándékot számos politikai nyilatkozat és bizottsági szakpolitikai dokumentum erősítette meg. Az Európai Bizottság elnöke politikai programjában meghirdette, hogy az uniós közbeszerzési szabályok felülvizsgálata lehetővé fogja tenni egyes stratégiai szektorokban az európai termékek előnyben részesítését.³⁷ A 2025. január végén kiadott Versenyképességi iránytű megfogalmazta, hogy a tiszta technológiák és a dekarbonizált

33 COM(2025) 30 final. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Versenyképességi iránytű az EU számára. Brüsszel, 2025. 1. 29.

34 Ennek egyik legújabb példáját jelenti, hogy 2025. szeptember 30-án a kínai Államtanács új közbeszerzési politikát fogadott el, amely 20%-os ár-előnyt biztosít a közbeszerzésekben a kínai termékeknek. Az elfogadott szabályok ismertetéséhez lásd: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-new-government-procurement-policy-foreign-business-opportunities/> [letöltve: 2025. 12. 07.].

35 Ezt tükrözik az orvostechnikai eszközök piacán bevezetett intézkedések. Miután az Európai Bizottság megállapította, hogy a kínai orvostechnikai eszközök piacához folyamatosan és súlyosan sérül az európai vállalkozások hozzáférése, elfogadta az (EU) 2025/1197 végrehajtási rendeletet a Kínai Népköztársaságból származó gazdasági szereplőknek és orvostechnikai eszközöknek az orvostechnikai eszközök európai uniós közbeszerzési piacához való hozzáférését korlátozó nemzetközi közbeszerzési eszköz szerinti intézkedésnek az (EU) 2022/1031 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján történő bevezetéséről (HL L, 2025/1197, 2025.6.20.). E rendelet elfogadását követően Kína az orvostechnikai eszközök kínai közbeszerzése tekintetében azzal azonos hatású intézkedést fogadott el az európai uniós vállalkozásokkal, illetve termékekkel szemben.

36 Letta, Enrico: 'Much More Than A Market. Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens' (2024) <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> [letöltve: 2025. december 8.]; Draghi, Mario: 'The Future of European Competitiveness' (2024) https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en [letöltve: 2025. 12. 08.].

37 von der Leyen, Ursula: Europe's Choice: Political Guidelines for the next European Commission 2024-2029. Strasbourg 2024. július 18.

tool. ERA Forum 21. 2021. <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00635-5> [letöltve: 2025. 12. 08.].

29 Európai Bizottság: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final, 32–41.

30 TÁTRAI Tünde, DIÓFÁSI-KOVÁCS Orsolya: European Green Deal – the way to Circular Public Procurement. 2021. 22 ERA Forum <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00678-2> [letöltve: 2025. 12. 10.].

31 COM(2019) 640 final A Bizottság Közleménye - Az európai zöld megállapodás. Brüsszel, 2019. 12. 11.

32 COM(2015) 614 final. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv. Brüsszel, 2015. 12. 2.

gyártás EU-n belüli védelme és előmozdítása érdekében a tisztaiipar-megállapodás és annak megvalósítandó elemei összehangolt módon különböző szakpolitikai eszközöket fognak mozgásba hozni, ezek között említette a megreformált közbeszerzési szabályokat. A Versenyképességi irányító az uniós közbeszerzési politika számára a következő célokat emelte ki: „Miközben más jelentős szereplők korlátozzák a piacaikhoz való hozzáférést és a kritikus technológiák gyártási kapacitásának növelésére törekcsenek, Európának meg kell védenie saját kapacitásait. A Bizottság javasolni fogja az európai preferencia elvének bevezetését a stratégiai ágazatokat és technológiákat érintő közbeszerzésben. A közbeszerzés az EU GDP-jének mintegy 14%-át teszi ki. A közbeszerzési irányelvek tervezett felülvizsgálatának célja a technológiai biztonság és a belföldi ellátási láncok megerősítése, valamint a szabályok egyszerűsítése és korszerűsítése, különösen az induló és az innovatív vállalkozások tekintetében.”³⁸ Az Európai Bizottság által 2025 februárjában közzétett Tisztaiipar-megállapodás megerősítette a fenntarthatóságra és rezilienciára, valamint az uniós tartalomra vonatkozó közbeszerzési kritériumok szükségességét a közbeszerzési politikában, bejelentette, hogy az ipar dekarbonizációjának felgyorsításáról szóló jogszabály javaslat tartalmazni fog ilyen kritériumokat, és a közbeszerzési jogi keret 2026-os felülvizsgálata lehetővé fogja tenni fenntarthatósági, reziliencia- és európai preferenciakritériumok alkalmazását a stratégiai ágazatokat érintő uniós közbeszerzésekben.³⁹ 2025 májusában a Bizottság Belső Piac Stratégiája megerősítette ezen célok fontosságát, a szociális kritériumokkal kiegészülve, ugyanakkor árnyalta, hogy e céloknak a verseny biztosításával együtt kell megvalósulniuk, és szükséges az ágazati jogalkotás felgyorsulása miatt szétterjedett és bonyolulttá vált joganyag egyszerűsítése.⁴⁰

Az ukrain háború és a konfliktusokkal terhelt aktuális világpolitikai helyzet hatására a biztonság kérdése nem csak gazdasági oldalról merült fel. Az európai védelmi ipar megerősítését szolgáló SAFE eszköz felhasználására rendkívüli közbeszerzési szabályokat alkottak,⁴¹ megkezdődött a honvédelmi és biztonsági beszerzések irányelvi szabályainak módosítása a gyorsabb és rugalmasabb beszerzések érdekében,⁴² és célul tűzték ki a védelmi beszerzési irányelv átfogó felülvizsgá-

latát is 2026-ra.⁴³ Az általános közbeszerzési szabályok tekintetében is problémaként azonosították, hogy a jogi keret nem biztosít megfelelő eszközöket a kibevédelmi és más biztonsági kockázatok elleni fellépésre.⁴⁴

Az uniós közbeszerzési politika célrendszere tehát átalakulóban van, és még nem látszik egyértelműen, hogy az új célok a közbeszerzési jog eredeti céljaihoz képest milyen jelentőséggel bírnak, és az alkalmazott jogi eszközök mekkora mozgásteret engednek a tagállamoknak vagy az ajánlatkérőknek a különböző célok közötti egyensúly saját prioritásaikhoz, körülményeikhez igazítására. Az új célok végrehajtását szolgáló szabályok tekintetében még az is kérdés, hogy melyek a gyakorlatban is alkalmazható és az adott célt hatékonyan érvényre juttató jogi megoldások. A következőkben áttekintjük a szektorális jogalkotás egyes fontos példáit, amelyek az uniós közbeszerzési szakpolitikai célok jogi végrehajtását jelentik. Mivel az utóbbi években elfogadott ágazati szabályok számszága nem teszi lehetővé, hogy e helyen mindegyiket vizsgáljuk,⁴⁵ az általunk legfontosabbnak ítélt jogszabályokat emeljük ki. Nem törekszünk ezen jogszabályok, illetve javaslat minden részletre kiterjedő elemzésére, vizsgálatunk célja az, hogy áttekintsük a közbeszerzés új szakpolitikai felhasználásának jogi eszközeit, és azonosítsuk a velük kapcsolatban jelentkező kihívásokat.

4. A MEGVÁLTOZOTT UNIÓS KÖZBESZERZÉSI POLITIKA JOGI ESZKÖZEI

4.1. KÖTELEZŐ FENNTARTHATÓSÁGI SZABÁLYOK

A közbeszerzés aktív uniós szakpolitikai eszközként elsőként az Európai Zöld Megállapodás végrehajtásához kapcsolható szabályokban jelent meg, amelyek – miután itt nem a belső piaci verseny, hanem az Unió klímapolitikai, fenntarthatósági és ezekhez kapcsolódó gazdasági versenyképességi céljainak elérése volt a fókuszban – a korábbiaktól eltérő szabályozási megközelítést is képviseltek. A gazdaság számos szektorára vonatkozó ágazati szabályok építettek be közbeszerzési rendelkezéseket, amelyek már nem azt szabályozzák, hogy hogyan, hanem hogy mit kell vásárolnia az ajánlatkérőknek.⁴⁶ Az, hogy a beszerzés tárgyának jellemzőit befolyásoló

https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en [letöltve: 2025. 12. 08.].

- 38 COM(2025) 30 final. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Versenyképességi irányító az EU számára. Brüsszel, 2025. 1. 29.
- 39 COM(2025) 85 final. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Tisztaiipar-megállapodás: a versenyképességet és a dekarbonizációt szolgáló közös ütemterv. Brüsszel, 2025. 2. 26.
- 40 COM/2025/500 final. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az egységes piac: európai hazai piacunk egy bizonytalan világban Stratégia az egységes piac egyszerűvé, zökkenőmentessé és erőssé tételére. Brüsszel, 2025. 5. 21.
- 41 A Tanács (EU) 2025/1106 Rendelete az Európa biztonságát az európai védelmi ipar megerősítése révén szolgáló cselekvési eszköz (SAFE) létrehozásáról (HL L, 2025/1106, 2025.5.28.).
- 42 Lásd: Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 2009/43/EK és a 2009/81/EK irányelvnek a védelmi vonatkozású termékek EU-n belüli transzferének egyszerűsítése, valamint a biztonsági és védelmi

beszerzések egyszerűsítése tekintetében történő módosításáról. COM(2025) 823 final.

- 43 Európai Bizottság: Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Preserving Peace – Defence Readiness Roadmap 2030. JOIN(2025) 27 final.
- 44 Európai Bizottság: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final. 61.
- 45 Az Európai Bizottság jelentése 44 ágazati szabályozást sorol fel, amely közbeszerzési rendelkezést tartalmaz. Európai Bizottság: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final, 252–255. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ezek nem mindegyike tartalmaz érdemi hatású közbeszerzési rendelkezéseket.
- 46 JANSSEN, Willem A.: Shift ing Towards Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Context, Relevance and a Typology. In: JANSSEN, Willem A., CARANTA, Roberto: *Mandatory*

kritériumokat határoz meg a jogalkotó, olyan jogi megoldásokat tesz szükségessé, amelyek biztosítják a fenntarthatósági szempont hatékony érvényesítése mellett az ajánlatkérői igények és a beszerzés körülményeinek figyelembevételét is, valamint továbbra is megfelelő szintű versenyt tesznek lehetővé. Megfelelő egyensúlyt kell tehát találni a közbeszerzés eredeti céljaival, és a kiválasztott megoldásoknak a gyakorlati alkalmazhatóság oldaláról is működőképesnek kell lenniük, különös tekintettel az ajánlatkérőktől elvárható műszaki és piaci ismeretek szintjére.

Az ún. Tiszta jármű irányelv 2019-ben elfogadott módosítása⁴⁷ a kibocsátásmentes vagy alacsony széndioxid-kibocsátású járművek beszerzésének kötelezővé tételére azt a szabályozási megoldást választotta, hogy a tagállamok számára tagállami szinten teljesítendő célértékeket határozott meg. A célértékek azt határozzák meg, hogy valamely járműtípus beszerzésére vonatkozóan, adott négyéves referencia-időszakokban az adott típusra vonatkozó, az uniós értékhatárt elérő közbeszerzések összességén belül legalább hány %-ban kell az irányelv szerinti „tisztá járművet” beszerezni. A célértékek tagállami szintű előírása ugyan az uniós szabályozás szintjén kellően rugalmas megoldásnak látszik, de a tagállamok számára nehezen megvalósítható feladatot jelent. A tagállamokra hárul ugyanis a feladat, hogy akár jogi kötelezéssel, vagy esetleg csak támogató eszközökkel, például finanszírozási programokkal biztosítsák a célérték teljesülését. Mivel azonban a tiszta járművek beszerzése nem tehető minden helyzetben kötelezővé, és még a járműbeszerzések országos szintű tervezésének bevezetése mellett sem garantálható, hogy tervezett beszerzéseiket az ajánlatkérők valóban megvalósítják,⁴⁸ bizonytalan, hogy hogyan lehet jogi eszközökkel kikényszeríteni egy országos szintű célérték megvalósítását. Az arány elérésének biztosításán túl jelentős monitoring feladatokat, a járműbeszerzésekre vonatkozó jó minőségű adatok előállítását és nyomon követését is feltételezi ez a szabályozási megoldás. Álláspontunk szerint a végrehajtással összefüggő említett nehézségek miatt a célérték rögzítése kevésbé hatékony jogi eszközt jelent a szakpolitikai cél megvalósításának.

Az új Energiahatékonysági irányelv⁴⁹ (a továbbiakban: Energiahatékonysági irányelv) többféle megközelítésű szabályt is alkalmaz az energiahatékonyság közbeszerzésekbe történő beépítésének előírására. Az Energiahatékonysági irányelv 7. cikk (1) bekezdése alapján egyrészt az ajánlatkérőknek alkalmazniuk kell bizonyos termékspecifikus, konkrét követelményeket, amelyeket a IV. melléklet rögzít, másrészt mindazon beszerzések körében, ahol nem érvényesül a IV. melléklet szerinti konkrét előírás, az ajánlatkérőknek alkalmaznia kell az „első az energiahatékonyság” elvét. Meglehetősen bizonyta-

lan azonban, hogy az elv konkrétan milyen, jogilag is kikényszeríthető kötelezettséget jelent. A Bizottság által kiadott útmutató szerint az „első az energiahatékonyság” elv alkalmazása azt jelenti, hogy alaposan elemezni kell a beszerzés rendelkezésre álló alternatíváit, és a lehetőségeket nemcsak önmagukban, hanem az energiahatékonysággal összefüggésben is értékelni kell. Az „első az energiahatékonyság” elvet alapelvnek kell tekinteni a projekt megtervezésének módjáról, majd később a közbeszerzés tárgyát képező termékekről, építési beruházásokról, szolgáltatásokról és épületekről szóló döntés meghozatalakor. A közbeszerzési eljárás során az értékelési szempontokban vagy a műszaki leírásban is figyelembe lehet venni az „első az energiahatékonyság” elvet.⁵⁰ Az előbbiek alapján egy, elsősorban a beszerzés előkészítésének fázisában fennálló, különböző alternatívák vizsgálatára vonatkozó elvárásról van szó. Álláspontunk szerint azonban az elvből nem vezethető le konkrét követelmény az ajánlatkérő döntésére vonatkozóan, viszonylag nagy így az ajánlatkérői mozgáster az energiahatékonyság tényleges érvényesítése vonatkozásában, és a közbeszerzés klasszikus alapelveitől eltérően kérdéses annak jogi kikényszeríthetősége.

Az Energiahatékonysági irányelv 7. cikk (1) bekezdése és IV. melléklete egyes konkrét termékkörök,⁵¹ illetve (a közbeszerzési irányelv hatálya alá egyébként nem tartozó) épületek vonatkozásában konkrét energiahatékonysági teljesítéskövetelményt határoz meg, támaszkodva már létező, termékspecifikus, standardizált uniós energiahatékonysági osztályozási kategóriákra, illetve műszaki követelményekre. Ott, ahol az adott termékek tekintetében már létezik ilyen standardizált energiahatékonysági osztályozás, illetve előírás, és ezekhez nyilvántartás vagy más standardizált igazolási mód is tartozik, az jól alkalmazható lehet a közbeszerzésekben, és az ajánlatkérő az ezekre történő hivatkozást a műszaki leírásba be tudja építeni anélkül, hogy mély szakismeretekre lenne szüksége. A IV. melléklet azt is megköveteli, hogy az ajánlatkérők a szolgáltatásbeszerzésre irányuló közbeszerzési kiírásaikban írják elő, hogy ha a szolgáltatók új termékeket szereznek be a szolgáltatás nyújtása céljából, ezeknek is meg kell felelniük az adott termékre vonatkozó, a IV. melléklet szerinti energiahatékonysági előírásoknak. Ez a gyakorlatban a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként jelenhet meg, amely az energiahatékonyságra vonatkozó követelményt a magánszféra beszerzéseire próbálja meg szerződéses kötelezettség útján előírni. Ennek az előírásnak gyakorlati hatása csak akkor lehet, ha a szerződés teljesítése kapcsán az ajánlatkérő külön ellenőrzi a közbeszerzési szerződést teljesítő fél beszerzéseit, és külön szankciót is társít az előírás be nem tartása esetére. Ezt az Energiahatékonysági irányelv nem írja elő, és kérdéses, hogy az ajánlatkérők mennyire aktívan lépnek fel egy olyan szerződéses kötelezettség betartatása érdekében, amely nem

Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law: Reflections on a Paradigm Shift. Oxford, Hart Publishing, 2023.

47 A tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról szóló 2019/1161/EU irányelv (HL L 188., 2019.7.12., 116–130. o.).

48 Ezt támasztják alá a hazai átültetést jelentő, a tiszta közúti járművek beszerzésének az alacsony kibocsátású mobilitás támogatása érdekében történő előmozdításáról szóló 397/2022. (X. 20.) Korm. rendelet végrehajtási tapasztalatai.

49 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás) (HL L 231., 2023.9.20., 1–111. o.).

50 A Bizottság (EU) 2024/1716 ajánlása (2024. június 19.) az (EU) 2023/1791 európai parlamenti és tanácsi irányelv 5., 6. és 7. cikkének a közzfő energiafogyasztása, a középületek felújítása és a közbeszerzés tekintetében történő értelmezésére vonatkozó iránymutatások megállapításáról.

51 Az energiacímkézésre vonatkozó, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok hatálya alá tartozó termékek, az energiacímkézésre vonatkozó, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok hatálya alá nem tartozó, de a 2009/125/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti végrehajtási intézkedés hatálya alá tartozó termékek, gumiabroncsok.

érinti a beszerzési igényük szerinti szolgáltatás teljesítését. A IV. melléklet arról is rendelkezik, hogy amennyiben egy termék vagy szolgáltatás tekintetében létezik nem kötelező, az Európai Unió vagy az adott tagállam által kidolgozott, az energiahatékonyság szempontjából releváns kritérium, az ajánlatkérők minden tőlük telhető erőfeszítést megtesznek annak érdekében, hogy csak olyan termékeket és szolgáltatásokat vásároljanak, amelyek megfelelnek legalább ezek alapvető szintű műszaki előírásainak. Az Energhatékonyági irányelv megpróbálja tehát az ajánlasként, soft law-ként készült zöld kritériumok használatát is ösztönözni. Problémát jelent azonban, hogy soft law dokumentumok alkalmazása nem tehető kötelezővé az átültetés során, az pedig nem értelmezhető jogszabályi kötelezettségként, hogy az ajánlatkérők „minden tőlük telhető erőfeszítést megtesznek”, jelentős jogbizonytalanság áll fenn tehát a rendelkezés jogi tartalmát illetően.

Az Energhatékonyági irányelv 7. cikke csak szűk körű kivételeket tesz lehetővé az előírások alkalmazása alól, mint a műszaki megvalósíthatatlanság, a közbiztonság, a népegészségügyi szükséghelyzetekre való reagálás vagy a fegyveres erők tevékenységének ellátásához kapcsolódó ok. Az ajánlatkérők tehát nem dönthetnek úgy, hogy más szempontokat, például a költségeket az energiahatékonysági előírásokkal szemben előnyben részesítik. Mivel azonban nagyon bizonytalan az „első az energiahatékonyság” elv jogi tartalma, ez inkább a IV. melléklet szerinti konkrét előírások tekintetében jelenti az ajánlatkérői döntés korlátozását.

A fenti, ajánlatkérőkre vonatkozó előírásokon túl az Energhatékonyági irányelv a tagállami közigazgatás számára is meghatároz kötelezettségeket. Előírja a jogi környezet felülvizsgálatát az energiahatékonysági beruházásokat akadályozó elemek felszámolása érdekében, illetve az ajánlatkérők részére az energiahatékonyság közbeszerzésekben való alkalmazásához szakmai támogatást adó intézkedések végrehajtását.⁵² Az Energhatékonyági irányelv 6. cikke a közintézmények tulajdonában álló épületekre vonatkozóan felújítási kötelezettséget is előír, évente legalább azok alapterületének 3%-át kitevő mértékben. Ez utóbbi esetben az uniós jogalkotó nemcsak az ajánlatkérői beszerzési igény fennállása esetén szabályozza a beszerzés tárgyának jellemzőit, hanem már magát a beszerzési igény felmerülését is szabályozza, amely az ágazati szabályok között a legtovább megy a közbeszerzés mint stratégiai eszköz alkalmazásában.

4.2. A REZILIENCIÁRA VONATKOZÓ ELŐÍRÁSOK

Részben az ellátásbiztonságot, részben a környezeti fenntarthatóságot tartják szem előtt az ún. Nehézgépjármű Rendelet⁵³ (az angol Heavy Duty Vehicles Regulation elnevezés alap-

ján általánosan használt rövidítése: HDVR) előírásai, amelyeket az ajánlatkérők új kibocsátásmentes városi autóbuszok beszerzésekor, illetve az ilyen autóbuszok használatát célzó szolgáltatási szerződések odaítélésekor kötelesek alkalmazni. A HDVR a közbeszerzések tekintetében egy új 3e. szakasszal egészíti ki az (EU) 2019/1242 rendeletet, amely kétféle követelményt támaszt. Egyrészt előírja, hogy az ajánlatkérők a legjobb ár-minőség arányt figyelembe véve ítélik oda a szerződést, azaz az értékelési szempont nem lehet kizárólag a legalacsonyabb ár vagy költség. Másrészt az említett 3e. szakasz (2) bekezdése felsorol öt szempontot, amelyek közül az ajánlatkérőknek legalább kettőt vagy a műszaki leírásban, vagy értékelési szempontként be kell építeniük a közbeszerzési eljárásba, a kiválasztott szempontok közül pedig legalább egynek az ellátásbiztonsághoz kell kapcsolódnia. Ha az ajánlatkérő az ellátásbiztonság kérdését értékelési szempontként építi be, akkor annak 15–40%-os súllyal kell szerepelnie az értékelési szempontrendszerben. Azon öt szempont közül, amelyekből az ajánlatkérőnek kötelezően választania kell, négy kötődik az ellátásbiztonság céljához, míg az ötödik lehetséges szempont az alkalmazandó uniós jogi aktusokban előírt minimumkövetelményeken túlmutató környezeti fenntarthatóság. Miután a kibocsátásmentes városi autóbuszok közbeszerzése tekintetében már több más jogszabály is kötelező, környezeti fenntarthatóságot képviselő szabályokat irányoz elő,⁵⁴ véleményünk szerint nem világos, hogy miért célszerű úgy ösztönözni ennél szigorúbb környezeti feltételek alkalmazását, hogy az az ellátásbiztonság érvényesítését részben kiválthatja. Mindenesetre, a HDVR ebben enged mozgásteret a különböző stratégiai célok közötti választásra. Az ellátásbiztonság kötelezően választható kritériumai a következők lehetnek: *a)* az ajánlatokban szereplő – a GPA vagy más, nemzeti elbánást biztosító egyezmény tagjain kívüli – harmadik országokból származó termékek aránya; *b)* az ajánlat tárgyát képező berendezés működéséhez szükséges alapvető tartalék alkatrészek jelenlegi és becsült rendelkezésre állása; *c)* az ajánlattevő kötelezettségvállalása arra, hogy a szerződés teljesítése során az ellátási láncban esetlegesen bekövetkező változások nem fogják hátrányosan érinteni a szerződés teljesítését; *d)* igazolás vagy dokumentáció arról, hogy az ajánlattevő meg tud felelni az ellátás biztonságára vonatkozó követelménynek. Álláspontunk szerint az áruk fenti *a)* pont szerinti, uniós, GPA vagy más nemzeti elbánásra jogosult származása csak közvetetten járulhat hozzá az ellátásbiztonsághoz, ez inkább kereskedelempolitikai célú előírásnak tűnik az ellátási láncra vonatkozóan. A fenti *b)–d)* pont szerinti előírások leginkább a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételként lennének értelmezhetőek, a HDVR

52 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás) (HL L 231., 1–111. o.) 5–8. cikkek.

53 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1610 rendelete (2024. május 14.) az (EU) 2019/1242 rendeletnek az új nehézgépjárművekre vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírások szigorítása és a jelentéstételi kötelezettségek beillesztése tekintetében történő módosításáról, az (EU) 2018/858 rendelet módosításáról, valamint az (EU) 2018/956 rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L, 2024/1610).

54 Ilyen a fent hivatkozott Tiszta jármű irányelv, valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1542 rendelete (2023. július 12.) az elemekről, illetve akkumulátorokról és a hulladékelemekről, illetve – akkumulátorokról, a 2008/98/EK irányelv és az (EU) 2019/1020 rendelet módosításáról, valamint a 2006/66/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 191, 2023.7.28., 1. o.), amely a Bizottságot hatalmazza fel jogi aktus elfogadására a közbeszerzésekben alkalmazandó környezeti követelményekről, de vonatkozik erre a beszerzési tárgyra az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1735 rendelete (2024. június 13.) is a nettó zéró technológiák európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (HL L 1735, 2024.6.28., 1. o.).

ugyanakkor műszaki leírásként vagy értékelési szempontként teszi azokat kötelezően választhatóvá. A műszaki leírás az építési beruházás, a szolgáltatás vagy az áru kívánt tulajdonságait határozza meg,⁵⁵ a fenti *b)–d)* pont szerinti szempontok azonban nem a beszerzés tárgyának jellemzőihez kapcsolódnak. Az értékelési szempontként történő alkalmazás szintén kihívást jelent, hiszen ahhoz, hogy a fenti feltételek értékelési szempontként jelenjenek meg, az ajánlatkérőnek konkretizálnia kell az átláthatóság elvének megfelelően, hogy pontosan mely jellemzőket értékel pozitívan, illetve negatívan. E rendelkezések tényleges hatása az ellátásbiztonság növelésére azon múlik majd, hogy az ajánlatkérők milyen konkrét előírások útján alkalmazzák őket. Önmagában az ajánlattevő kifejezett kötelezettségvállalása arra, hogy az ellátási láncban bekövetkező problémák ellenére teljesít, nem feltétlenül rendelkezik hozzáadott értékkel, hiszen ilyen kötelezettség – hacsak a szerződés nem rendelkezik ellenkezően – egy adásvételi szerződés alapján egyébként is fennállna. Valójában így az ajánlatkérőknek kell olyan konkrét feltételeket megfogalmazniuk, amelyekkel a *b)–d)* pont szerinti kritériumok értelmet nyernek. Nehézséget jelenthet ennek kapcsán – és véleményünk szerint ebben inkoherencia látszik a közbeszerzési irányelvekkel –, hogy az ellátásbiztonságot szolgáló intézkedések elsősorban a teljesítés megszervezésének módjához kapcsolódhatnak, a HDVR azonban a közbeszerzési irányelvek jogintézményei közül nem a szerződésteljesítési feltételként való előírásról szól.

A közbeszerzési irányelvi szabályok szerint a szerződésteljesítési feltételeknek való megfelelés igazolása még nem kérhető a közbeszerzési eljárásban,⁵⁶ a rezilienciakövetelmények beépítése a közbeszerzésekbe azonban akkor rendelkezik hozzáadott értékkel, ha az ajánlatkérő az eljárás során vizsgálhatja az ellátási lánc biztonságát, és nem csak a szerződés teljesítésekor tud szankcionálni, ha nem valósul meg a szerződésszerű teljesítés.

Az ún. „nettó zero” iparról szóló rendelet (az angol Net Zero Industry Act elnevezés alapján általánosan használt rövidítése: NZIA)⁵⁷ rezilienciára vonatkozó közbeszerzési követelményei az uniós gazdaság egészének ellenálló képességét hivatottak erősíteni az NZIA által meghatározott technológiák iparának terén. Az NZIA rezilienciakövetelményei a közbeszerzés valódi iparpolitikai stratégiai eszközként való alkalmazására mutatnak példát. Az NZIA 29. cikk (2) bekezdése alapján a Bizottság tájékoztatást tesz közzé arra vonatkozóan, hogy az uniós piacon az NZIA hatálya alá tartozó „nettó zero” technológiák vagy azok fő specifikus alkotóelemei tekintetében az uniós piacon egyes harmadik országok termékei mekkora részarányt képviselnek.⁵⁸ Amennyiben megállapítható,

hogy egyes termékek vagy fő alkotóelemeik tekintetében harmadik országtól függőség áll fenn – ennek kritériuma, hogy adott harmadik ország az Unión belüli kínálat több mint 50%-át képviseli vagy legalább 40%-át úgy képviseli, hogy két egymást követő évben legalább 10 százalékponttal nőtt piaci részaránya –, akkor az adott „nettó zero” technológiát magukban foglaló közbeszerzéseknél kötelező előírni az NZIA 25. cikk (7) bekezdésében foglaltakat. A hivatkozott rendelkezések szerint elő kell írni arra vonatkozó, „a szerződés időtartamára kiterjedő” kötelezettséget, hogy az egyes, a fentiek szerint meghatározott harmadik országokból ne szállítsanak többet az adott „nettó zero” technológia értékének 50%-ánál, valamint, hogy az adott harmadik országból származó ajánlattevők vagy alvállalkozók ne szállítsanak vagy nyújtsanak közvetlenül többet az adott „nettó zero” technológia fő specifikus alkotóelemei értékének legfeljebb 50%-ánál. Az előírások rendelkeznek az ellenőrzés és szankcionálás módjáról is: az ajánlatkérő kérésére legkésőbb a teljesítés befejezésekor kell benyújtani annak bizonyítékait, hogy a teljesítés megfelel az előbbi elvárásoknak, és annak be nem tartása esetén arányos, legalább az érintett nettó zero technológia értéke 10%-ának megfelelő díjat (a magyar jog szerint ez kötbérnek felelhet meg) kell fizetni. A követelmények előírása tehát a Bizottság piacelemzésén és az általa közzétett adatokon alapul, maga az előírás pedig az NZIA szerint foglalható bele a szerződéses feltételek közé, és az a közbeszerzési irányelvek által alkalmazott kategóriák közül a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételnek minősíthető. Álláspontunk szerint egy áru származása a közbeszerzési irányelvek logikájában inkább az áru tulajdonságának lenne tekinthető, amely a műszaki leírás részét képezheti,⁵⁹ és mivel az ajánlattétel mindig konkrét termék megajánlásával történik, annak megfelelosége az előírt feltételeknek már az ajánlat bírálata során ellenőrizendő lenne. Praktikusán ugyan jelentős könnyebbséget jelent, hogy e feltételeket csak a teljesítéskor kell ellenőrizni, azonban mivel a szerződés teljesítése során nem érvényesül a közbeszerzési eljárási szakasszal megegyező kontroll, a kötelezettség ellenőrzésének a szerződés teljesítési szakaszára tolása a tényleges érvényesülés szempontjából kevésbé hatékony lehet. A célok megvalósulását szintén hátráltathatja, hogy az ajánlatkérőkre háruló feladat rendkívül összetett. Még ha az ajánlatkérők képesek is lennének átlátni a különböző források alapján, hogy mely termékekre és alkotóelemekre vonatkoznak az előírások, azok értő alkalmazása műszaki és piacismeretet is feltételez. Hogyan, milyen módszertan szerint ellenőrizhetik az ajánlatkérők, hogy adott technológia és azok fő specifikus alkotóelemei értékének hány százalékát szállítják adott harmadik országból? Hogyan lesznek képesek az ajánlatkérők a gazdasági szereplők állításainak, az általuk szolgáltatott igazolásoknak az ellenőrzésére? Az NZIA 29. cikk bizottsági iránymutatást és a tagállamok jó gyakorlatainak cseréjét irányozza elő, jelen cikk írásakor azonban még nem érhetőek el ilyen útmutatások, a hatályos jogi kötelezettség hatékony végrehajtása pedig – különösen egy tipikus hazai ajánlatkérő kapacitásait figyelembe véve – nagy terhet jelentő feladatnak tűnik.

55 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65–242. o.) 42. cikk (1) bekezdése.

56 A C-295/20. sz., *Sanresa* ügyben 2021. július 8-án hozott ítélet.

57 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1735 rendelete (2024. június 13.) a nettó zero technológiák európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról és az (EU) 2018/1724 rendelet módosításáról (HL L 1735, 2024.6.28., 1. o.).

58 Lásd: C/2025/9034. A Bizottság Közleménye a nettó zero technológiák európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról szóló (EU) 2024/1735 rendelet (a nettó zero iparról szóló jogszabály) alapján a különböző harmadik országokból származó végtermékek és fő specifikus alkotóelemeik európai uniós kínálati részarányának meghatározásához szükséges naprakész információkról. 2025. 06. 18.

59 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65–242. o.) 42. cikk (1) bekezdés.

Az NZIA az említett uniós rezilienciakövetelményeken túl más szakpolitikai célokat képviselő előírásokat is tartalmaz. Egyrészt, a Bizottság a nettó zero technológiák beszerzésére vonatkozó, kötelező környezetvédelmi közbeszerzési kritériumok megállapítására kap felhatalmazást, amelyek műszaki leírás vagy szerződésteljesítési feltétel formáját ölthetik. Az NZIA szerint a Bizottságnak 2025. március 30-ig kellett volna a kötelező környezetvédelmi minimumkövetelményeket rögzítő aktust elfogadnia.⁶⁰ Az NZIA 25. cikk (3) bekezdése tartalmaz továbbá három olyan szempontot, amelyek közül legalább egyet kizárólag építési beruházások és építési koncessziók esetén kötelező előírni. Ennek értelmében az ajánlatkérő előír egy szociális vagy foglalkoztatási célú szerződésteljesítési feltételt, vagy kiberbiztonsági követelményeknek megfelelés tanúsítását vagy a „nettó zero” technológiához kapcsolódó szerződéses elem időben történő leszállítására vonatkozó szerződéses feltételt, amelynek nem teljesítésekor díjat kell fizetni, továbbá amely túlmutat az alkalmazandó nemzeti jogszabályokban előírt követelményeken. Az NZIA (56) preambulumbekzdése szerint ezek a szempontok a reziliencia előmozdítása szempontjából is fontosak. Álláspontunk szerint ugyanakkor érdemes lett volna az NZIA-ban kizárólag a prioritást jelentő szakpolitikai célt szolgáló közbeszerzési követelményeket megjeleníteni, egyetlen beszerzési eljárást ugyanis mind adminisztratív oldalról, mind a versenyre gyakorolt hatás tekintetében túlterhelhet egyszerre többféle stratégiai cél beépítése. Feltehetően ezért is választható egy a 25. cikk (3) bekezdése szerinti, eltérő célú előírások közül, éppen azonban a jogszabály nem tudja valódi hatást kifejtve szolgálni mindezen célokat.

Az NZIA a különböző célú előírások tekintetében eltérő mértékben ad lehetőséget kivételre. A környezetvédelmi és a 25. cikk (3) bekezdése szerinti többféle választható célú előírástól el lehet térni kizárólagosság, a piacon nem megfelelő kínálat (ahol két éven belül egy hasonló eljárásban nem érkezett ajánlat), műszaki szükségesség vagy aránytalan költségek indokával is – utóbbinak a 20%-ot meghaladó költségkülönbség minősül.⁶¹ Ettől eltérően, az uniós gazdaság rezilienciáját szolgáló feltételek alól azonban csak akkor tehető kivétel, ha egy korábbi, azonos igényre lefolytatott közbeszerzési eljárásban már bebizonyosodott, hogy a feltétel alkalmazása olyan helyzethez vezetett, hogy nem érkezett megfelelő ajánlat.⁶² Tehát például a magasabb költség nem indok arra, hogy ne kínai napelemet vásároljon az ajánlatkérő, és a piaci kínálat hiánya is csak akkor vehető figyelembe, ha ezt egy eredménytelen közbeszerzési eljárás igazolja.

A kritikus fontosságú gyógyszerekről szóló rendelet tervezetét a Bizottság 2025. márciusában tette közzé,⁶³ majd 2025. decemberében a Tanács elfogadta az általános megközelítést (a továbbiakban a Critical Medicines Act elnevezés rövi-

dítését alkalmazva: CMA tervezet).⁶⁴ A következőkben a Tanács által elfogadott általános megközelítés szövege alapján adunk egy rövid áttekintést a CMA tervezet rezilienciára vonatkozó közbeszerzési rendelkezéseiről. Mivel a tervezet még nem tartalmazza az Európai Parlament álláspontját, a végleges szöveg eltérhet a most vizsgálttól. A CMA tervezet célja, hogy a gyógyszerekkel – különösen az emberek gyógyítása szempontjából legfontosabb ún. kritikus fontosságú gyógyszerekkel⁶⁵ – kapcsolatban növelje az Európai Unióban az ellátásbiztonságot, és egyúttal ösztönözze ezen gyógyszerek, illetve hatóanyagok európai gyártását. A CMA tervezet egyrészt a rezilienciára vonatkozó közbeszerzési követelmények alkalmazásának előírásával, másrészt az uniós tagállamok közös gyógyszerbeszerzését ösztönző, a Bizottság által támogatott közös beszerzési mechanizmusokkal kívánja az említett célt előmozdítani. A CMA tervezet 18. cikke előírja, hogy kritikus fontosságú gyógyszerek beszerzésekor a tagállami ajánlatkérők kötelesek ezen gyógyszerek uniós ellátásának rezilienciáját előmozdító követelményeket alkalmazni. Ezek lehetnek a 2014/24/EU irányelv szerinti műszaki leírás feltételei, alkalmassági követelmények, a legjobb ár-minőség arányt megjelenítő értékelési szempontrendszer elemei vagy szerződésteljesítési feltételek. A CMA tervezet nem határozza meg, hogy konkrétan milyen követelményt írjanak elő az ajánlatkérők, csak példaként említi meg, hogy ezek vonatkozhatnak különösen készlettartási kötelezettségre, a különböző beszállítók számára, az ellátási lánc monitoringjára vagy transzparenciájára, illetve a határidőben történő teljesítésre vonatkozó szerződéses kötelezettségekre. Az olyan kritikus fontosságú gyógyszerek esetében, amelyekre vonatkozóan egy sebezhetőségi értékelés⁶⁶ megerősítette, hogy az ellátási láncok sebezhetőek, mivel nagyfokú függőség áll fenn egyetlen vagy korlátozott számú, az Uniót kívüli országtól, az ajánlatkérőknek előnyben kell részesítenie az Unióban gyártott gyógyszereket vagy hatóanyagokat. A CMA tervezet itt sem határozza meg, hogy milyen konkrét módon kell előnyben részesíteni az uniós gyártású termékeket, csak utal a rezilienciakövetelmények kapcsán már felsorolt közbeszerzési jogintézményekre (műszaki leírás, alkalmassági követelmények, értékelési szempontrendszer, szerződésteljesítési feltételek). Azt is érdemes kiemelni, hogy itt nem az uniós gazdasági szereplők által gyártott termékek, hanem az Unióban gyártott termékek előnyben részesítése a cél. Bár az előnyben részesítés kifejezetten az Unióban gyártott termékekről szól, egyúttal a CMA tervezet rögzíti, hogy a követelményeket az Unió nemzetközi kötelezettségvállalásainak figyelembevételével kell alkalmazni.

64 Elérhető: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15503-2025-INIT/en/pdf> [letöltve: 2025. 12. 11.]

65 A kritikus fontosságú gyógyszerek uniós jegyzékének összeállításáról és vezetéséről egy másik uniós gyógyszerészeti jogszabálytervezet szól. Lásd: A Bizottság javaslata – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az emberi alkalmazásra szánt gyógyszerek uniós szintű engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó uniós eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerügynökségre irányadó szabályok megállapításáról, az 1394/2007/EK rendelet és az 536/2014/EU rendelet módosításáról, valamint a 726/2004/EK rendelet, a 141/2000/EK rendelet és az 1901/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről [COM(2023) 193 final, 2023/0131(COD)] (a továbbiakban: gyógyszer intézkedéscsomag).

66 A sebezhetőségetértékelésre szintén uniós szinten kerülne sor. Lásd a fent hivatkozott gyógyszer intézkedéscsomagot.

60 2025. decemberében, a cikk megírásakor még nem született meg a végrehajtási aktus.

61 NZIA 25. cikk (9)–(10) bekezdések.

62 NZIA 25. cikk (11) bekezdés.

63 COM(2025) 102 final. Javaslata. Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete a kritikus fontosságú gyógyszerek rendelkezésre állásának, az ilyen gyógyszerekkel való ellátás biztonságának, valamint a közös érdekű gyógyszerek rendelkezésre állásának és hozzáférhetőségének megerősítését célzó keret létrehozásáról, továbbá az (EU) 2024/795 rendelet módosításáról.

A CMA tervezet 18. cikk 3b. bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy specifikálják a CMA tervezet által előírt reziliencia- vagy uniós preferencia követelményeket, valamint a Bizottság is köteles lesz egy útmutatást kiadni e szakasz alkalmazásának segítésére. Amellett, hogy a CMA tervezet valójában nem határoz meg követelményeket, inkább csak kötelezően érvényesítendő célokat, viszonylag széles az eltérésre lehetőséget adó okok felsorolása is. A CMA tervezet 18. cikk 5. bekezdése szerint kivételesen az ajánlatkérők dönthetnek úgy, hogy nem alkalmaznak reziliencia- és uniós preferencia követelményeket, ha azt kizárólagosság, a piacon nem megfelelő kínálat (két éven belül egy hasonló eljárásban nem érkezett ajánlat), aránytalan költségek vagy előre nem látható, rendkívüli sürgősség indokolja. A CMA tervezet (28) preambulumbekezdése szerint aránytalan költségűnek tekinthető egy ajánlat, ha meghaladja az ajánlatkérő rendelkezésére álló, előzetesen dokumentált fedezetet.

Látható, hogy a CMA tervezet más vizsgált jogszabályokhoz képest rugalmasabb megközelítést választ a közbeszerzési követelmények meghatározására, és a tagállamoknak is szerepet szán a szabályozási cél megvalósításában. A CMA tervezet szerint a tagállamok kötelesek egy nemzeti programot elfogadni a reziliencia gyógyszerbeszerzésekben történő érvényesítésére, amellyel a közbeszerzési követelmények következetes alkalmazását is elősegítik. Az óvatosabb megközelítést indokolja, hogy a gyógyszerbeszerzés során meghozandó döntéseknél a közegészség szempontja és az egészségügyi finanszírozás lehetőségei és stabilitása olyan érdekek, amelyeket az uniós iparpolitikai cél nem írhat felül. A CMA tervezet szabályai az ellátási lánc sérülékenysége esetén már – az NZIA-tól eltérően – kifejezetten az európai gyártás előnyben részesítéséről szólnak. Mivel ugyanakkor a nemzetközi kötelezettségek figyelembevétele vélhetően itt is azt eredményezi, hogy a gyógyszerbeszerzések tekintetében nemzeti elbánásra jogosult országokban gyártott gyógyszert az európaival azonosan kell kezelni, illetve az előnyben részesítés szabályait nem határozza meg a tervezet, kérdéses, hogy ez esetben vajon a politikai szinten hangoztatott „európai preferencia” első megjelenéséről beszélhetünk-e. Vélhetően a gyógyszernél kevésbé érzékeny ágazatokban, így az ipar decarbonizációjának felgyorsításáról szóló, jelenleg még előkészítés alatt álló tervezetben ennél erőteljesebben jelenhet meg az európai ipar előnyben részesítése.

4.3. A KÖZBESZERZÉS, MINT A NEMZETKÖZI GAZDASÁGI KAPCSOLATOK ESZKÖZE

2022-ben két olyan jogszabályt is elfogadtak, amely európai szinten összehangolt fellépést tesz lehetővé harmadik országok közbeszerzési részvétele kapcsán.

Az IPI rendelet⁶⁷ célja az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országok közbeszerzési és kon-

cessziós piacaihoz való hozzáféréseinek javítása. Az IPI rendelet alapján, ha az Európai Bizottság vizsgálata megállapítja, hogy valamely harmadik ország olyan intézkedést vagy gyakorlatot tart fenn, amely súlyosan és ismétlődően sérti az uniós gazdasági szereplőknek, áruknak vagy szolgáltatásoknak e harmadik ország közbeszerzési piacához való hozzáférést, végrehajtási jogi aktus útján e harmadik ország gazdasági szereplőinek uniós közbeszerzési részvételét korlátozó IPI-intézkedést fogad el. Az IPI-intézkedés konkrét gazdasági szektorra, beszerzési tárgyra vonatkozik, annak elfogadását pedig az érintett harmadik országgal a piacnyitás érdekében folytatott konzultációk és a felmerülő különböző érdekek összességének Bizottság általi értékelése előzi meg. Az IPI-intézkedés keretében a Bizottság kétféle módon korlátozhatja az érintett harmadik országból származó gazdasági szereplők uniós közbeszerzési részvételét: Előírhatja, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásukban pontszám-kiigazítást alkalmazzanak, amely az érintett harmadik országból származó gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok értékelési pontszámának adott százalékkal történő csökkentését jelenti. Ez hasonló jogi megoldás, mint az árpreferencia, azzal a különbséggel azonban, hogy ha nem csak az ár alapján történik az értékelés egy adott eljárásban, akkor az értékelt minőségi jellemzők tekintetében is hátrányosabbnak kell tekinteni az ajánlatot annak tényleges tartalmánál. Az IPI-intézkedés irányulhat az érintett harmadik országbeli gazdasági szereplők által benyújtott ajánlatok kizárására is. IPI-intézkedés elfogadása esetén annak további jogkövetkezménye, hogy az ajánlatkérőnek az intézkedés hatálya alá tartozó közbeszerzések esetében a közbeszerzési dokumentumokban elő kell írnia, hogy a nyertes ajánlattevő nem adja alvállalkozásba a szerződés összértékének több mint 50%-át olyan harmadik országból származó gazdasági szereplőknek, amelyek IPI-intézkedés hatálya alá tartoznak, illetve árubeszerzés esetében biztosítja, hogy a szerződés 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. Rendelkezni kell arról is a szerződésben, hogy legkésőbb a teljesítés befejezésekor ezen kötelezettségek betartását az ajánlatkérő kérésére igazolni kell, illetve azok be nem tartása esetére a szerződés összértékének 10 és 30 százaléka közötti díjat – amely a magyar jog szerint kötbérnek felel meg – kell meghatározni. Ez utóbbi követelmények a közbeszerzési irányelvek rendszerében a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételeknek minősülnek és – bár az NZIA előírásainál egyszerűbbek – a gyakorlati érvényesülés szempontjából hasonló problémákat vetnek fel, mint amelyről az NZIA reziliencia követelményeinél már szóltunk. Az IPI-intézkedés elfogadása előtt a Bizottság alapos vizsgálatot és uniós szintű érdekmérlegelést végez, az ajánlatkérőknek is marad azonban mozgástere, hogy ne alkalmazzanak egy elfogadott IPI-intézkedést, ha igényeiknek egyedül az intézkedéssel érintett gazdasági szereplők ajánlata felel meg (itt tehát nem feltétel egy megelőző eredménytelen eljárás), vagy ha közérdeken alapuló kényszerítő okok – például közegészségügy vagy környezetvédelem – indokolják.⁶⁸ Az IPI rendelet sajátos megoldása, hogy a kis ajánlatkérők adminisztratív ka-

67 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 hozzáféréseiről, valamint az uniós gazdasági szereplők, áruk és szolgáltatások harmadik országbeli közbeszerzési és koncessziós piacokhoz való hozzáféréseiről szóló tárgyalásokat támogató eljárásokról (nemzetközi közbeszerzési eszköz – IPI) (HL L 173., 2022.6.30., 1–16. o.).

68 IPI rendelet 9. cikk.

pacitásainak korlátaira tekintettel a helyi, 50 000 fő alatti lakosságszámú közigazgatási egységek jegyzékére a tagállamok mentességet kérhetnek a Bizottságtól az IPI rendelet alkalmazása alól.⁶⁹

A belső piacot torzító külföldi támogatásokról szóló rendelet (a továbbiakban a Foreign Subsidies Regulation elnevezés rövidítését alkalmazva: FSR)⁷⁰ célja, hogy olyan jogi eljárásokat vezessen be, amelyek hatékonyan kezelik a belső piacon a külföldi támogatások által okozott torzulásokat az egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében.⁷¹ Az FSR 4. fejezete által szabályozott eljárás kifejezetten annak a helyzetnek a kezelésére irányul, amikor egy harmadik ország által nyújtott támogatás lehetővé teszi egy gazdasági szereplő számára, hogy egy kiemelkedően nagy értékű közbeszerzési eljárásban⁷² indokolatlanul előnyös ajánlatot nyújtson be. Amennyiben ez a helyzet áll fenn, és nem kerül sor a piaci torzulás orvoslására alkalmas kötelezettségvállalás felajánlására az érintett vállalkozás részéről, a Bizottság olyan határozatot hoz, amely megtiltja a szerződés adott gazdasági szereplőnek történő odaítélését.⁷³ Az FSR is tartalmaz a Bizottság határozatának meghozatalát megelőzően egy mérlegelési tesztet, amelynek keretében a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben a Bizottságnak figyelembe kell vennie, hogy az érintett termékek és szolgáltatások esetében rendelkezésre állnak-e alternatív beszerzési források.⁷⁴ Ezentúl az ajánlatkérőknek ugyanakkor nincs mérlegelési lehetősége bármely felmerülő érdek alapján a Bizottság határozatától eltérni. A rendkívüli helyzetekhez fűződő körzárak figyelembevételére azonban megjelenik abban, hogy az FSR 4. fejezete szerinti eljárást nem kell alkalmazni, ha fennállna a közbeszerzési irányelvek szerinti, rendkívüli sürgősségre tekintettel alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételei.⁷⁵ Azon hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokban, ahol kizárólag egy adott gazdasági szereplővel lehet szerződést kötni, szintén nem kell alkalmazni a bejelentési szabályokat, így a szerződéskötés megtiltására ilyenkor nem kerülhet sor.⁷⁶

A 2023-ban elfogadott Gazdasági kényszerítés elleni eszköz⁷⁷ más intézkedések mellett lehetővé teszi, hogy a Bizottság harmadik országok közbeszerzési részvételét korlátozó választékozást fogadjon el, amennyiben egy harmadik ország gazdasági eszközökkel kényszerítés útján akarna beavatkozni az Európai Unió vagy annak egy tagállama szuverén döntéseibe. A választékozás irányulhat az érintett harmadik ország áruinak, szolgáltatásainak, árubeszállítóinak és szolgáltatóinak kizárására a közbeszerzésekből, vagy az olyan ajánlatok kizárá-

sára, amelyek összértékén belül az érintett harmadik országból származó áruk vagy szolgáltatások aránya meghaladja az 50%-ot (vagy adott esetben ennél alacsonyabb arányt), illetve a kizárás alternatívájaként alkalmazható pontszám-kiigazítás az érintett harmadik országbeli árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozó vagy az érintett harmadik országbeli árubeszállítóktól vagy szolgáltatóktól származó ajánlatokra.⁷⁸ A választékozás elfogadása előtt a Bizottság szintén vizsgálatot, adott esetben a harmadik országgal konzultációt folytat, és uniós szintű érdekmentelést végez, a rendelet ugyanakkor nem tartalmaz lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérők bármely okból eltérjenek egy elrendelt közbeszerzési választékozástól.

Fontos kiemelni, hogy a fenti rendeletek egyike sem a harmadik országok uniós közbeszerzési piacról való kizorítására jött létre. Az IPI rendelet kereskedelempolitikai eszközként az uniós vállalkozások nemzetközi közbeszerzési piachoz való hozzáférést, az FSR az uniós piacon a harmadik országok támogatásából adódó versenytorzulás kiküszöbölését, a Gazdasági kényszerítés elleni eszköz pedig egy kivételes helyzetben a tagállamok és az Unió szuverenitásának védelmét szolgálja. Mindegyik rendelet óvatos megközelítést alkalmaz a közbeszerzési korlátok bevezetése kapcsán, az arányosság elve szerint annak bevezetését alapos vizsgálat, konzultációk és érdekmentelés előzi meg, valamint az érintett vállalkozásnak vagy harmadik országnak lehetősége van korrekciós lépéssel megelőzni az intézkedések bevezetését.

Az óvatos jogszabályi megközelítés mellett azonban említést kell tenni róla, hogy az Európai Unió Bíróságának két újabb ítélete a fenti jogszabályoknál nagyobb hatást gyakorolt a harmadik országbeli gazdasági szereplők uniós közbeszerzési részvételére. A C-652/22. sz., *Kolin*⁷⁹ és a C-266/22 *Qingdao*⁸⁰ ügyekben hozott ítéletek kimondták, hogy a közös kereskedelempolitika részeként egyedül az Európai Unió rendelkezik hatáskörrel arra, hogy általános hatályú jogi aktust fogadjon el a harmadik országbeli gazdasági szereplők közbeszerzési részvétele kapcsán. A tagállamok az Unió által elfogadott jogi aktusok hiányában sem alkothatnak ilyen szabályozást. Uniós szabály hiányában az ajánlatkérő rendelkezhet arról, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vehetnek-e valamely harmadik ország olyan gazdasági szereplői, amelyek nem kötöttek az Unióval a közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférést biztosító nemzetközi megállapodást. Amennyiben az ajánlatkérő ezt lehetővé teszi, akkor rendelkezhet arról, hogy e gazdasági szereplőkkel szemben bizonyos eltéréseket alkalmaz, pl. az ajánlatok értékelése eredményének kiigazítását.⁸¹ A Bíróság egyúttal ugyanakkor azt is kimondta, hogy a közbeszerzési irányelveket átültető nemzeti rendelkezések nem alkalmazhatóak az említett harmadik országbeli gazdasági szereplőkre, akkor sem, ha az ajánlatkérő lehetővé tette a közbeszerzési eljárásban való részvételüket. Az ítéletek szerint bár elképzelhető, hogy bizonyos elvek alkalmazandóak az ilyen gazdasági szereplőkkel kapcsolatos bánásmódra, mint különösen a jogbiztonság és a bizalomvédelem elve, az átlát-

69 IPI rendelet 7. cikk.

70 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2560 rendelete (2022. december 14.) a belső piacot torzító külföldi támogatásokról (HL L 330., 2022.12.23., 1–45. o.).

71 FSR (6) preambulumbekzdés.

72 Az FSR 28. cikke alapján a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos vizsgálat főszabály szerint a 250 millió euró becsült értékű közbeszerzésekre alkalmazandó.

73 FSR 31. cikk.

74 FSR 6. cikk és (21) preambulumbekzdés.

75 FSR 28. cikk (4) bekezdés.

76 FSR 28. cikk (5) bekezdés.

77 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2675 Rendelete (2023. november 22.) az Uniónak és tagállamainak a harmadik országok által alkalmazott gazdasági kényszerítéssel szembeni védelméről (HL L, 2023/2675, 2023.12.7.).

78 (EU) 2023/2675 Rendelet 8. cikk (4) bekezdés.

79 A C-652/22. sz., *Kolin* ügyben 2024. október 22-én hozott ítélet.

80 A C-266/22. sz., *Qingdao* ügyben 2025. március 13-án hozott ítélet.

81 A C-652/22. sz., *Kolin* ügyben 2024. október 22-én hozott ítélet 56–64. pontjai, C-266/22. sz., *Qingdao* ügyben 2025. március 13-án hozott ítélet 60–63. pontjai.

hatóság vagy az arányosság követelménye, e gazdasági szereplőket csak a nemzeti jog, nem pedig az uniós jog alapján illetheti meg jogvédelem a jogorvoslati eljárásokban.⁸² A Bíróság ez utóbbi következtetése komoly meglepetést és jogbizonytalanságot okozott azzal kapcsolatban, hogy milyen jogok, illetve jogorvoslati lehetőség illetheti meg a harmadik országbeli gazdasági szereplőket.⁸³ Az ítéletek és általában a harmadik országok gazdasági szereplői közbeszerzési helyzetének részletes vizsgálata túlmutat jelen cikk keretein, témánk szempontjából azonban fontos megjegyezni, hogy a harmadik országbeli gazdasági szereplők „jogfosztásával” a bírósági gyakorlat fejleményei még erőteljesebb korlátokat és kockázatokat teremtettek e gazdasági szereplők uniós közbeszerzési részvétele kapcsán, mint az e területen elfogadott uniós jogszabályok.

5. ZÁRSZÓ

A közbeszerzések stratégiai, szakpolitikai eszközként való aktív uniós bevetése új célokat és ezekhez kapcsolódóan új jogi megoldásokat is hozott a közbeszerzések jogába. Az uniós közbeszerzési joganyag a nagyszámú ágazati szabályozás elfogadásával széttöredezetté, a gyakorló szakemberek számára nehezen követhetővé vált.⁸⁴ A különböző ágazati szabályok eltérő megközelítést képviselnek abban, hogy mekkora mozgásteret hagynak az ajánlatkérők számára a konkrét eljárási mód megválasztásában, illetve abban is, hogy milyen érdekek mentén engednek eltérést egyes stratégiai célok kötelező érvényesítésétől. Az alkalmazott jogintézmények részben újszerűek, és nem a közbeszerzési irányelvek eszköztárából származnak, mint például az NZIA alapján a Bizottság által közzétett piaci információ,

amelyhez közbeszerzési jogkövetkezmény kapcsolódik vagy az FSR szerint a közbeszerzési eljárásba beékelődő bizottsági vizsgálati eljárás. Jelentős részben ugyanakkor a közbeszerzés már ismert jogintézményei, a műszaki leírás, az alkalmassági és értékelési szempontok, a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek közvetítik a közbeszerzési eljárásokban az ágazati szabályok új szemléletű elvárásait is. Elemzésünkben azt állapítottuk meg, hogy az ágazati szabályok helyenként szétfeszítik ezeknek a kategóriáknak a határait, bizonyos esetekben pedig kétséges, hogy az alkalmazott eszközök milyen mértékben képesek hatékonyan érvényre juttatni a kívánt célokat.

A közbeszerzés szakpolitikai eszközként való tényleges érvényesüléséhez a szabályok alkalmazására felkészült szakértői réteg is szükséges. Ez rendkívüli kihívást jelent a tagállamoknak és ajánlatkérőknek, hiszen a közbeszerzés stratégiai alkalmazásának akadályai között eddig is kiemelten szerepelt a szakmai kapacitások hiánya. Most a fenntarthatósággal összefüggő ismereteken túl el kellene sajátítani az ellátási láncok biztonságával és a származás igazolásával, a közbeszerzéssel összefüggő kereskedelempolitikai kérdésekkel és a nemzeti elbánásra nem jogosult gazdasági szereplők kezelésével kapcsolatos tudást is. Ha a szabályok alkalmazása túl nagy terhet jelent, akkor az ajánlatkérők a lehető legegyszerűbb, adott esetben csak formális megfelelésre fognak törekedni, amely nem segíti a célok tényleges megvalósulását. A közbeszerzés stratégiai eszközzé válásához ezért nagy erőfeszítéseket kell tenni a szakemberek kompetenciájának fejlesztésére, de egyúttal az uniós közbeszerzési szabályozás küszöbön álló reformja során indokolt a joganyag gyakorlati alkalmazhatóságát szem előtt tartó egyszerűsítésre is törekedni.

82 A C-652/22. sz., *Kolin* ügyben 2024. október 22-én hozott ítélet 65-66. pontjai, C-266/22. sz., *Qingdao* ügyben 2025. március 13-án hozott ítélet 58-59. és 66. pontjai.

83 TURUDIĆ, Marko: Exclusion of third-country economic operators from EU public procurement and the Kolin judgment - new rules and lingering questions, *Public Procurement Law Review* 2025/5.

84 Janssen (2025) i. m. 9., Európai Bizottság: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final, 58-59.