EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.7.2025
COM(2025) 430 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 13 der Verordnung (EU) 2022/1031 über die Anwendung dieser Verordnung und über die Fortschritte, die bei internationalen Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge oder Konzessionen in Drittländern im Rahmen dieser Verordnung erzielt wurden

Die Verordnung (EU) 2022/1031 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juni 2022 über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum Unionsmarkt für öffentliche Aufträge und Konzessionen und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge und Konzessionen von Drittländern (Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen – IPI)[1] (im Folgenden „IPI-Verordnung“) wurde am 30. Juni 2022 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht und trat am 29. August 2022 in Kraft.

Gemäß Artikel 13 der IPI-Verordnung muss die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. August 2025 und danach mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung und über die Fortschritte unterbreiten, die bei internationalen Verhandlungen über den Zugang von Wirtschaftsteilnehmern aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge oder Konzessionen in Drittländern im Rahmen dieser Verordnung erzielt wurden. Dieser Bericht ist von der Kommission zu veröffentlichen.

Mit der IPI-Verordnung wird die Kommission zudem beauftragt, bestimmte Instrumente zur Erleichterung der Anwendung der Verordnung zu entwickeln und zur Verfügung zu stellen. Die Kommission ist diesen Anforderungen nachgekommen, und in Abschnitt 1 sind die entsprechenden Maßnahmen dargelegt. Seitdem die IPI-Verordnung in Kraft ist, hat die Kommission eine einzige Untersuchung in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der Volksrepublik China (im Folgenden „VR China“) auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte eingeleitet und abgeschlossen[2]. In Abschnitt 2 wird diese erste IPI-Untersuchung behandelt. Abschnitt 3 enthält die Schlussfolgerungen der Kommission auf der Grundlage ihrer Erfahrung mit der Anwendung der IPI-Verordnung bis zum Datum dieses Berichts.

1. Instrumente zur Erleichterung der Anwendung der IPI-Verordnung

Die Kommission hat allen einschlägigen Beteiligten eine Reihe von Instrumenten zur Erleichterung der Anwendung der IPI-Verordnung zur Verfügung gestellt, d. h. operative Leitlinien, einen Leitfaden und zwei Online-Instrumente: ein Beschwerdeinstrument für potenziell von Vergabebeschränkungen im Ausland betroffene Parteien und ein Erläuterungsinstrument zur Erleichterung der Umsetzung von IPI-Maßnahmen durch öffentliche Auftraggeber der Union.

1.1 Leitlinien der Kommission zur Erleichterung der Anwendung der IPI-Verordnung durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber sowie durch Wirtschaftsteilnehmer

Artikel 12 der IPI-Verordnung sieht vor, dass die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung operative Leitlinien zur Erleichterung der Anwendung der Verordnung durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber sowie durch

[1] ABl. L 173 vom 30.6.2022, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj.

[2] Bekanntmachung der Einleitung einer Untersuchung gemäß dem Instrument betreffend das internationale Beschaffungswesen in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der Volksrepublik China auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte (C/2024/2343) (ABl. C, C/2024/2973, 24.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2973/ojhttp://data.europa.eu/eli/C/2024/2973/oj).

Wirtschaftsteilnehmer herausgibt. Die Kommission ist dieser Anforderung nachgekommen, indem sie diese Leitlinien am 21. Februar 2023 (im Folgenden „Leitlinien“) veröffentlicht hat[3].

Die Leitlinien dienen öffentlichen Auftraggebern und Auftraggebern als Hilfestellung bei der Bestimmung der Herkunft der Wirtschaftsteilnehmer, Waren und Dienstleistungen. Bei Wirtschaftsteilnehmern ist das entscheidende Kriterium der Gründungsort. In den Leitlinien wird der Begriff „Geschäftstätigkeiten in erheblichem Umfang“ erläutert, der eingeführt wurde, um eine Umgehung der IPI-Verordnung durch Stroh- oder Briefkastenfirmen zu verhindern. Im Falle von Waren wird der Ursprung gemäß den nichtpräferenziellen Ursprungsregeln des Zollkodex der Union[4] bestimmt. Bei Dienstleistungen wird der Ursprung auf der Grundlage der Herkunft des Dienstleisters bestimmt, der sie erbringt.

Schließlich werden in den Leitlinien die Regeln für die Anwendung von IPI-Maßnahmen durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber präzisiert, einschließlich der Bewertungsregeln zur Bestimmung, ob der Auftragswert unter oder über den Schwellenwerten für die Anwendung von IPI-Maßnahmen gemäß Artikel 6 der IPI-Verordnung liegt. Die Leitlinien enthalten Transparenzanforderungen für öffentliche Vergabeverfahren betreffend die Anwendung von IPI-Maßnahmen (Bewertungsanpassung und Ausschlüsse). Außerdem werden die Regeln für die Anwendung von IPI-Maßnahmen auf spezielle Verträge wie Rahmenvereinbarungen erläutert.

1.2 Online-Beschwerdeinstrument

Nach Artikel 5 Absatz 1 Unterabsatz 2 der IPI-Verordnung muss die Kommission auf ihrer Website ein Online-Tool für Beteiligte der Union und die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen, das genutzt werden kann, um eine förmliche Beschwerde einzureichen. Eine solche Beschwerde kann dazu führen, dass die Kommission die Untersuchung einer mutmaßlichen Maßnahme oder Praxis eines Drittlands einleitet. Die Kommission ist dieser Verpflichtung nachgekommen, indem sie ein Online-Beschwerdeinstrument zur Verfügung gestellt hat[5]. Das Online-Beschwerdeinstrument enthält Pflichtfelder, wie die Identität des Beschwerdeführers, Informationen über die Beschwerde, eine sachliche Beschreibung der Maßnahme und/oder Praxis des Drittlands und freiwillige Felder (z. B. wirtschaftliche oder systemische Auswirkungen der Maßnahme, Erfahrung mit Ausschreibungen und bereits getroffene oder geplante Maßnahmen). Die Kommission hat robuste Schutzvorkehrungen getroffen, um ein hohes Maß an Vertraulichkeit und Anonymität bei der Bearbeitung von Beschwerden zu gewährleisten. Bislang ist bei der Kommission noch keine mit Begründung versehene Beschwerde über dieses Online-Beschwerdeinstrument eingegangen. Gleichwohl hat sie über andere Kanäle eine Reihe informeller Beschwerden über Hemmnisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Drittländern erhalten.

1.3 Leitfaden für Beteiligte betreffend die Übermittlung von Informationen gemäß Artikel 5 Absatz 1 der IPI-Verordnung

---

3 Mitteilung der Kommission „Leitlinien zur Erleichterung der Anwendung der IPI-Verordnung durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber sowie durch Wirtschaftsteilnehmer“ (2023/C 64/04) (ABl. C 64, S. 7 vom 21.2.2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0221(02)).

4 Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

5 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_IPI.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der IPI-Verordnung werden die Beteiligten und die Mitgliedstaaten in der Bekanntmachung über die Einleitung einer IPI-Untersuchung aufgefordert, der Kommission innerhalb einer bestimmten Frist einschlägige Informationen zu übermitteln. Um Beteiligte darüber zu informieren, wie sie sich melden können, und um die Einholung von Informationen der Beteiligten und der Mitgliedstaaten zu strukturieren, hat die Kommission einen Leitfaden für Beteiligte als Hilfestellung für die Übermittlung von Informationen herausgegeben[6].

1.4 Online-Instrument „Procurement4Buyers"

Obgleich in der IPI-Verordnung nicht vorgeschrieben, hat die Kommission auf ihrer Website ein Instrument für die öffentliche Auftragsvergabe zur Verfügung gestellt. In diesem Instrument finden öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber Informationen darüber, wann sie die Teilnahme ausländischer Bieter gemäß den IPI-Maßnahmen beschränken müssen. Um schnell und zuverlässig überprüfen zu können, welche Bieter aus Drittländern aufgrund einer gesetzlichen Garantie ein Angebot für eine vorgesehene Ausschreibung abgeben dürfen, können die öffentlichen Auftraggeber und Auftraggeber das Instrument „Procurement4Buyers"[7] nutzen, das auf der Website „Acces2Markets" der GD Handel zur Verfügung gestellt wurde. Es genügt, die Identität des Auftraggebers, den Gegenstand und den geschätzten Wert der vorgesehenen Ausschreibung (CPV-Code[8]) einzugeben und gegebenenfalls einige Folgefragen zu beantworten. Das Instrument gibt dann eine Positivliste der Länder, deren Bieter zur Teilnahme an der Ausschreibung berechtigt sind, sowie eine Negativliste der Länder, deren Unternehmen von der Ausschreibung ausgeschlossen sind, aus. In der Negativliste werden die Ergebnisse der IPI-Entscheidungsverfahren berücksichtigt[9].

2. IPI-Untersuchung in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der VR China auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte

Am 24. April 2024 leitete die Kommission nach Artikel 5 Absatz 1 der IPI-Verordnung auf eigene Initiative eine Untersuchung in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der VR China ein, die zu einer schwerwiegenden und wiederholten Behinderung des Zugangs von Wirtschaftsteilnehmern, Waren und Dienstleistungen aus der Union zum Markt der VR China für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte geführt haben. Vom 24. bis 26. Juli 2024 fanden in Peking Konsultationen mit der VR China im Sinne des Artikels 5 Absatz 2 der IPI-Verordnung statt. In diesen Konsultationen konnte keine zufriedenstellende Lösung zur Beseitigung der im Rahmen der Untersuchung festgestellten Vergabebeschränkungen gefunden werden.

Am 14. Januar 2025 machte die Kommission nach Abschluss ihrer Untersuchung und der Konsultationen mit der VR China einen Bericht nach Artikel 5 Absatz 4 der IPI-Verordnung

---

6 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/form-assets/IPI_interested_parties_guidance.pdf.

7 https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_IPI.

8 Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) in der geänderten Fassung (ABl. L 340 vom 16.12.2002, S. 1; ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10).

9 https://webgate.ec.europa.eu/procurementbuyers/#/procumementlocation.

mit den Ergebnissen ihrer Untersuchung und einem Vorschlag für das weitere Vorgehen[10] (im Folgenden „Untersuchungsbericht“) öffentlich zugänglich. Die Kommission legte dem Europäischen Parlament und dem Rat am 29. bzw. 30. Januar 2025 gemäß Artikel 5 Absatz 4 der IPI-Verordnung den Untersuchungsbericht vor.

Diese Untersuchung war aufgrund der Undurchsichtigkeit des chinesischen Markts für öffentliche Aufträge mit besonderen Herausforderungen verbunden. Die Diskriminierung ausländischer Lieferanten ergibt sich nicht nur aus Rechtsvorschriften, sondern auch aus einer Vielzahl von Verwaltungsmaßnahmen, internen Leitlinien und Weisungen, die auf verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen erlassen wurden. Eine große Schwierigkeit bestand darin, eine große Stichprobe von Aufträgen aus der VR China in einem Format zusammenzustellen, das eine aussagekräftige Bewertung des Vorliegens restriktiver Maßnahmen gegen Unionsunternehmen in den Begleitunterlagen und Ausschreibungsbedingungen ermöglichte. Diese erschwerenden Umstände erforderten den Einsatz sehr umfangreicher Ressourcen. Dank umfassender Analysearbeit und der Zusammenarbeit mit den Beteiligten konnte die Kommission diese Herausforderungen letztlich bewältigen und sich ein detailliertes Bild von den bestehenden systemischen Hemmnissen machen.

In ihrem Untersuchungsbericht kam die Kommission zu dem Schluss, dass die VR China ein umfassendes System eingerichtet hat, das systematisch inländische Medizinprodukte gegenüber ausländischen bevorzugt, und zwar durch rechtsverbindliche Bestimmungen, nach denen öffentliche Stellen verpflichtet sind, inländischen Produkten den Vorzug zu geben, wenn eine lokale Alternative zur Verfügung steht, sowie durch aufwendige Genehmigungsverfahren für eingeführte Waren, sektorspezifische Maßnahmen und Zielquoten für Krankenhäuser für den Erwerb inländischer Waren. Dieses weitreichende diskriminierende System betrifft alle Kategorien von Medizinprodukten und gilt im gesamten Hoheitsgebiet der VR China, unabhängig vom Wert der betreffenden Aufträge. Darüber hinaus stellte die Kommission fest, dass die Organisation der volumenbasierten Beschaffung in der VR China Lieferanten Anreize gibt, extrem niedrige Preise anzubieten, um sich große Aufträge zu sichern, und dass gewinnorientierte Unternehmen, die keine staatlichen Subventionen erhalten, de facto ausgeschlossen sind. Die Kommission fand bei 87 % der von ihr überprüften Aufträge Hinweise auf Diskriminierungs- und Ausschlusspraktiken. Sie kam zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen und Praktiken zu einer schwerwiegenden und wiederholten Behinderung des Zugangs von Wirtschaftsteilnehmern der Union und in der Union hergestellten Medizinprodukten zum Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte in der VR China führen. Sie stellen daher Maßnahmen oder Praktiken eines Drittlands im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe i der IPI-Verordnung dar. Hinsichtlich des Ergebnisses der Konsultationen heißt es im Untersuchungsbericht, dass die chinesische Regierung eigenen Angaben zufolge ihren Beschaffungsmarkt in Bezug auf Medizinprodukte nicht einseitig

[10] Bericht der Kommission nach Artikel 5 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2022/1031 über die Untersuchung im Rahmen des Instruments betreffend das internationale Beschaffungswesen in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der Volksrepublik China auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte, COM(2025) 5, und Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Factual findings of the IPI investigation on the procurement market for medical devices in the People’s Republic of China accompanying the document Report from the Commission pursuant to Article 5(4) of Regulation (EU) 2022/1031 on the investigation under the International Procurement Instrument concerning measures and practices of the People’s Republic of China in the public procurement market for medical devices“, SWD(2025) 2 (im Folgenden „Arbeitsunterlage“).

öffnen wird und keine besonderen Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen hat, um diese schwerwiegenden und wiederkehrenden Zugangsbeschränkungen abzustellen.

Daher prüfte die Kommission die in Artikel 6 der IPI-Verordnung festgelegten Voraussetzungen im Hinblick auf die Einführung einer IPI-Maßnahme im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe j der IPI-Verordnung. Die Kommission konzentrierte sich dabei auf i) die Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit einer möglichen IPI-Maßnahme gegenüber den ermittelten Maßnahmen und Praktiken, ii) die Verfügbarkeit alternativer Bezugsquellen und iii) das Unionsinteresse (das wirtschaftliche Interesse der Unionshersteller, die möglichen Auswirkungen auf öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber der Union und die Gesamtauswirkungen der IPI-Maßnahme auf die Wirtschaft der Union).

Im Anschluss an diese Prüfung beabsichtigte die Kommission, in allen Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der Union, deren Gegenstand die Beschaffung von Medizinprodukten (Codes 33100000-1 bis 33199000-1 des Gemeinsamen Vokabulars für öffentliche Aufträge gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2195/2002[11]) ist und deren geschätzter Wert mindestens 5 000 000 EUR ohne Mehrwertsteuer beträgt, eine IPI-Maßnahme in Form des Ausschlusses aller Angebote von Wirtschaftsteilnehmern aus der VR China einzuführen. Da IPI-Maßnahmen nach der IPI-Verordnung für Vergabeverfahren mit einem niedrigeren geschätzten Wert nicht zulässig sind, ist dies die umfassendste Maßnahme, die die Union im Sektor Medizinprodukte gemäß der IPI-Verordnung erlassen kann. Ihr Anwendungsbereich ist jedoch enger gefasst als derjenige der in der VR China festgestellten diskriminierenden Maßnahmen und Praktiken. Während das chinesische System praktisch für alle öffentlichen Aufträge gilt, unabhängig vom Wert, zielt die IPI-Maßnahme nur auf Aufträge mit einem geschätzten Wert von mehr als 5 Mio. EUR ab. Darüber hinaus ermöglicht die IPI-Maßnahme erfolgreichen Bietern, bis zu 50 % der zur Ausführung von Aufträgen verwendeten Medizinprodukte aus der VR China zu beziehen, sodass nach wie vor eine erhebliche Präsenz von Medizinprodukten mit Ursprung in China auf den Beschaffungsmärkten der Union möglich ist. Diese Beschränkungen sind eine unmittelbare Folge der in der IPI-Verordnung selbst verankerten Schwellenwerte und Bedingungen.

Am 19. Juni 2025 hat die Kommission die IPI-Maßnahme mit der Durchführungsverordnung (EU) 2025/1197 der Kommission vom 19. Juni 2025[12] gemäß dem in Artikel 11 Absatz 2 der IPI-Verordnung genannten Prüfverfahren im Ausschuss „Handelshemmnisse“ erlassen. Die Maßnahme trat zehn Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt für einen Zeitraum von fünf Jahren in Kraft. Am 6. Juli 2025 erließ die chinesische Regierung Vergeltungsmaßnahmen gegen Unternehmen, Waren und Dienstleistungen aus der EU.

Trotz der Bemühungen der Kommission, einen besseren Zugang von Wirtschaftsteilnehmern aus der Union und in der Union hergestellten Medizinprodukten zum Markt der VR China für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte zu erreichen, und trotz vielfachem Austausch

---

[11] Verordnung (EG) Nr. 2195/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über das Gemeinsame Vokabular für öffentliche Aufträge (CPV) in der geänderten Fassung (ABl. L 340 vom 16.12.2002, S. 1; ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10http://data.europa.eu/eli/reg/2002/2195/2022-07-10).

[12] Durchführungsverordnung (EU) 2025/1197 der Kommission vom 19. Juni 2025 zur Einführung einer Maßnahme im Rahmen des Instruments betreffend das internationale Beschaffungswesen zur Beschränkung des Zugangs von Wirtschaftsteilnehmern aus der Volksrepublik China und Medizinprodukten mit Ursprung in der Volksrepublik China zum Markt der Europäischen Union für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte gemäß der Verordnung (EU) 2022/1031 des Europäischen Parlaments und des Rates http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1197/oj.

mit der chinesischen Regierung hat dieses IPI-Verfahren noch nicht dazu geführt, dass die chinesische Regierung die ermittelten Maßnahmen und Praktiken abgestellt hat. Die Konsultationen mit der chinesischen Regierung waren jedoch nützlich, um die restriktiven Maßnahmen und Praktiken in der VR China besser zu verstehen und die für ihre vollständige Abstellung erforderlichen Maßnahmen zu ermitteln. Die Kommission ist weiterhin entschlossen, die Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung fortzusetzen, bis die ermittelten Maßnahmen und Praktiken abgestellt sind. In diesem Zusammenhang sieht Artikel 6 Absatz 10 der IPI-Verordnung vor, dass die Kommission eine IPI-Maßnahme aussetzen oder zurücknehmen kann, wenn das betreffende Drittland ausreichende Korrekturmaßnahmen ergreift, um die Beeinträchtigung des Zugangs von Wirtschaftsteilnehmern, Waren oder Dienstleistungen der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge oder Konzessionen dieses Drittlands zu beenden oder abzustellen, und damit den Zugang zu diesen Märkten verbessert. Die Kommission wird die Anwendung der IPI-Maßnahme durch öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber aus der EU, auch Ausnahmen von der Anwendung der IPI-Maßnahme, genau überwachen. In diesem Zusammenhang behält sich die Kommission die Möglichkeit vor, gemäß Artikel 13 Absatz 1 der IPI-Verordnung von den Mitgliedstaaten Informationen anzufordern.

3. Gewonnene Erkenntnisse aus der Anwendung der IPI-Verordnung

Im Berichtszeitraum hat die Kommission Informationen über mutmaßlich restriktive Maßnahmen und Praktiken in Drittländern eingeholt, und zwar unter Einsatz ihrer eigenen Untersuchungsressourcen und durch Kontakte mit Vertretern der Wirtschaft der Union aus verschiedenen Sektoren. Die ermittelten Beschränkungen reichen in der Regel vom Ausschluss von Wirtschaftsteilnehmern und/oder Waren und/oder Dienstleistungen aus der Union von den Vergabeverfahren bis hin zu Lokalisierungsauflagen und der Bevorzugung inländischer Unternehmen, beispielsweise über Kompensationsgeschäfte, was häufig de facto zu einem Ausschluss führt.

Die Kommission hat Informationen eingeholt, die darauf hindeuten, dass einige dieser Maßnahmen und Praktiken den Zugang von Unternehmen der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge in Drittländern erheblich behindern, sodass den Wirtschaftsteilnehmern aus der Union Chancen entgehen.

Trotz der Hinweise auf diesen erheblichen wirtschaftlichen Schaden haben die Unternehmen der Union nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, eine förmliche Beschwerde gemäß Artikel 5 Absatz 1 der IPI-Verordnung in Bezug auf die ermittelten Maßnahmen oder Praktiken einzureichen. Die einzige IPI-Untersuchung im Berichtszeitraum wurde demnach von Amts wegen eingeleitet. Nach Auffassung der Kommission gibt es mehrere mögliche Erklärungen, warum keine förmlichen Beschwerden eingereicht wurden.

Erstens sind aktive Wirtschaftsteilnehmer (Bieter) auf den Märkten für öffentliche Aufträge häufig stark vom Käufer (der Behörde) abhängig. Obgleich die Kommission für die Bearbeitung von Beschwerden strenge Vertraulichkeitsvorschriften eingeführt hat, die den höchsten Standards für den Schutz vertraulicher Informationen entsprechen, berichten Wirtschaftsteilnehmer aus verschiedenen Sektoren, die auf verschiedenen Drittlandsmärkten tätig sind, dass sie im Falle der Einreichung einer förmlichen Beschwerde gezielte Vergeltungsmaßnahmen und Benachteiligungen seitens des betreffenden Drittlands befürchten.

Zweitens haben EU-Unternehmen, die derzeit auf den Beschaffungsmärkten von Drittländern tätig sind, in einigen Fällen nur ein begrenztes Interesse daran, den Unionsmarkt zu schließen,

um einen Hebel zu haben und in Gespräche mit dem betreffenden Land einzutreten. Bei der Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung ist eine sorgfältige Interessenabwägung erforderlich, d. h., das wirtschaftliche Interesse aller Unternehmen der Union muss berücksichtigt werden.

Um die wirksame Anwendung der IPI-Verordnung zu unterstützen, hat die Kommission Instrumente und Leitlinien für die Beteiligten aller Sektoren entwickelt.

Die Untersuchung in Bezug auf Maßnahmen und Praktiken der VR China auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte stützt sich auf belastbare Erkenntnisse. Dennoch offenbarten sich Lücken in den verfügbaren Daten zu den internationalen öffentlichen Beschaffungsströmen. Dies betrifft die Schwierigkeiten beim Zugang zu Daten über öffentliche Aufträge, die für die Bewertung der Teilnahme von Bietern aus der Union an den öffentlichen Vergabeverfahren in Drittländern sowie der Auswirkungen von Hemmnissen auf den Märkten für öffentliche Aufträge in Drittländern auf Bieter aus der Union erforderlich sind. Es bestehen auch Datenlücken auf dem Beschaffungsmarkt der Union, die die Bewertung der Auswirkungen potenzieller IPI-Maßnahmen in der Union erschweren. So geben beispielsweise die aktuellen Daten zu öffentlichen Aufträgen in „Tender Electronic Daily“ (im Folgenden „TED“) Auskunft über die Herkunft des erfolgreichen Bieters, nicht aber über den Ursprung der beschafften Waren und Dienstleistungen. Darüber hinaus sind nur begrenzte Informationen über die Weitergabe von Aufträgen an Wirtschaftsteilnehmer aus Drittländern und die Eigentumsverhältnisse des erfolgreichen Bieters verfügbar. Die Erweiterung der TED-Datenbank um solche Informationen, insbesondere den Ursprung der beschafften Waren und Dienstleistungen, würde sowohl die Durchführung von IPI-Untersuchungen als auch die Umsetzung und Ex-post-Überwachung von IPI-Maßnahmen erleichtern.

4. Schlussfolgerungen

Gemäß den in der IPI-Verordnung geregelten rechtlichen Anforderungen hat die Kommission die notwendigen Instrumente zur Erleichterung der Anwendung der IPI-Verordnung durch Wirtschaftsteilnehmer sowie öffentliche Auftraggeber und Auftraggeber eingeführt. Der Bericht über die Anwendung der IPI-Verordnung stützt sich auch auf die Erfahrung der Kommission mit der bislang einzigen IPI-Untersuchung, die Maßnahmen und Praktiken der VR China auf dem Markt für öffentliche Aufträge im Bereich Medizinprodukte betrifft.

Was die längerfristigen Wirkungen dieser ersten Untersuchung und der ersten IPI-Maßnahmen anbelangt, so ist es noch zu früh, um Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, inwieweit mit dem Instrument das Ziel der Öffnung des Markts für öffentliche Aufträge in Drittländern erreicht wurde. IPI-Maßnahmen dienen der Union als Hebel, um eine solche Öffnung zu erreichen. Obwohl während des Konsultationsverfahrens mit der chinesischen Regierung keine zufriedenstellende Lösung gefunden wurde, bleibt die Kommission auch nach der Einführung der IPI-Maßnahme offen für einen Dialog. Sollte die VR China die ermittelten Maßnahmen und Praktiken abstellen, könnte die IPI-Maßnahme ausgesetzt oder zurückgenommen werden.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission zwar umfangreiche Informationen über Hemmnisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Drittländern einholt, die Entscheidung über die Einleitung einer Untersuchung jedoch aufgrund der inhärenten Schwierigkeiten, sich in ausländischen Beschaffungssystemen zurechtzufinden, sorgfältig abgewogen werden muss. Zu diesen erschwerten Bedingungen gehören die Auslegung komplexer Rechtsrahmen, die Ermittlung diskriminierender Praktiken, die sich möglicherweise nicht aus Rechtsvorschriften, sondern aus Verwaltungsmaßnahmen und -

praktiken ergeben, und das Verständnis der praktischen Anwendung solcher Systeme. Dies erfordert häufig die Überprüfung einer großen Anzahl von Aufträgen, die oft nicht öffentlich zugänglich sind oder bei denen die für eine ordnungsgemäße Bewertung erforderlichen Unterlagen fehlen. Daher ist eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft vor Ort unerlässlich. Entscheidend ist, weiterhin für offene Kommunikationskanäle zu sorgen und die uneingeschränkte Vertraulichkeit des Austauschs zu gewährleisten, was die Kommission bereits sichergestellt hat und auch weiter als Priorität ansieht.