

A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben

Possibilities for the application of green evaluation criteria in public procurement

Dr. Cseh László

DOI: 10.37371/KEP.2022.7.4

Címszavak: közbeszerzés, fenntarthatóság, értékelés, zöld értékelési szempontok, zöld közbeszerzés

Absztrakt

Jelen szakkikk célja a közbeszerzési eljárások keretében az uniós jogszabályi környezet által biztosított keretek között a zöld-környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások, pontosabban az ilyen eljárások keretében ajánlatkérő szervek által alkalmazható környezetvédelmi odaítélési szempontok alkalmazási lehetőségeinek, valamint korlátainak bemutatása, figyelemmel az Európai Unió közelmúltban elfogadott politikai-stratégiai dokumentumaiban a zöld közbeszerzés szerepével kapcsolatban megfogalmazott célkitűzésekre.

Abstract

The aim of this paper is to present the possibilities and limitations of the application of green public procurement procedures, and more specifically of the environmental award criteria that contracting authorities may apply in the context of public procurement procedures, within the framework of the EU legal environment, taking into account the objectives set out in the recently adopted policy and strategy documents of the European Union on the role of green public procurement.

Bevezetés

Az Európai Unió által nemrégiben elfogadott Európai Zöld Megállapodásnak az Unió gazdaságának zöld átállítására vonatkozó célkitűzései fényében a közbeszerzésnek, mint a közös piacot integráló eszköznek a szerepe egyre inkább stratégiaivá válik, és fontos eszköz lehet e célkitűzések elérésében. Az Unió gazdaságának a fenntartható és körforgásos gazdaságba való átmene-téhez elengedhetetlen a közbeszerzési eljárásokban a zöld-környezetvédelmi szempont integrálása, mely az Európai Zöld Megállapodással újabb lendületet kaphat, mivel a tagállamok többségében a zöld szempontú közbeszerzések lefolytatása még mindig komoly, szabályozási, szervezeti, pénzügyi és kulturális akadályokba ütközik. Állításom, hogy az Unió legfrissebb, a klíma-védelmet és ehhez kapcsolódóan az Unió gazdaságát átalakító célkitűzései a zöld közbeszerzések szélesebb

körü elterjesztése nélkül nem érhetőek el, továbbá az, hogy e piacot a fenntartható termékek előállítására kényszerítő instrumentum számára a zöld értékelési szempontokkal érhető el a legnagyobb hatás. Jelen szakkikk célja a közbeszerzési eljárások keretében az uniós jogszabályi környezet által biztosított keretek között a zöld-környezetvédelmi szempontokat érvényesítő közbeszerzési eljárások, pontosabban az ilyen eljárások keretében ajánlatkérő szervek által alkalmazható környezetvédelmi odaítélési szempontok alkalmazási lehetőségeinek, valamint korlátainak bemutatása.

A zöld-környezetvédelmi szempontú közbeszerzés megjelenése és fokozatos, mérsékelt elterjedése egybeesett a környezetvédelem kérdésének az EGK,¹ valamint később az EU politikai napirendjén való egyre erőteljesebb megjelenésével.² A zöld szempontoknak a

¹ Egységes Európai Okmány 25. cikk, 15. oldal.

Elérhető: <https://bit.ly/3yK2qcE>.

² Green Paper Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward (1996) (Zöld Könyv) Elérhető: <https://bit.ly/3zcH1dj>.

Communication from the Commission: Public Procurement in the European Union (1998) (Fehér Könyv) Elérhető: <https://bit.ly/3clsj0W>.

közbeszerzési eljárásokban való alkalmazására a korábbi irányelvek³ bár kitértek, továbbá számos, a zöld közbeszerzés elterjedésének elősegítését támogató dokumentum⁴ készült, illetve a 2000-es évek második felétől jópár iparági közösségi szabályozó joganyagban⁵ is nevesítésre került a közbeszerzések során a zöld illetve környezetvédelmi szempontok alkalmazása, gyökeres fordulat nem ment végbe. Erre tekintettel az uniós jogalkotó a 2004-es közbeszerzési irányelvek felülvizsgálata eredményeként 2014-ben elfogadott új uniós közbeszerzési irányelvekben még erőteljesebben fordult a zöld-környezetvédelmi szempontoknak a közbeszerzési eljárásokban való érvényesítése felé.

A 2014/24/EU irányelv rendelkező részének zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos általános- valamint a műszaki leírás, címkék, kizáró okok és a kiválasztással kapcsolatos rendelkezései

A 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek révén a zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatban – az uniós jogalkotó által korábban különböző dokumentumokban megfogalmazott – egységes elvárások, illetve rendelkezések kerültek rögzítésre a tagállamok, illetve az ajánlatkérő szervek vonatkozásában.

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU európai parlament és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv)

preambulum bekezdései számos, a zöld, környezetvédelmi szempontok alkalmazásával kapcsolatos rendelkezésre utalnak,⁶ melyek aztán az Irányelv normaszövegében is kifejtésre kerülnek.

A zöld szempontok közbeszerzésben való alkalmazását a közbeszerzések valamennyi szakaszában lehetővé tevő, támogató rendelkezést rögzít az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése, amely előírja a tagállamok számára, hogy azok adekvát intézkedéseket kell hozzanak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelemmel, vagy szociális előírásokkal és munkajoggal kapcsolatos követelményeket, amelyeket a közösségi és tagállami jog, továbbá a kollektív szerződések, illetve az Irányelv mellékletében felsorolt ilyen tárgyú rendelkezések írnak elő.⁷ Lényegében megállapítható, hogy az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése – összhangban az Irányelv (37) preambulumbekzdésével – egy általános kötelezettséget fogalmaz meg a tagállamok és az ajánlatkérő szervek számára, hogy tegyenek megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződések teljesítése során a gazdasági szereplők megfeleljenek a környezetvédelemmel kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseknek. Ezen általános kötelezettség így a környezeti szempontoknak, illetve követelményeknek a közbeszerzési eljárások valamennyi szakaszában való érvényesítését célozza.⁸ Ugyanakkor e diszkrecionális

³ Többek között: A Tanács 93/36/EGK irányelve (1993. június 14.) az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 93/37/EGK irányelve (1993. június 14.) az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 93/38/EGK irányelve (1993. június 14.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról; a Tanács 92/50/EGK irányelve (1992. június 18.) a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról.

⁴ Többek között: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Integrated Product Policy Building on Environmental Life-Cycle Thinking (2003) (Integrated Product Policy) Elérhető: <https://bit.ly/3cpQaXj>.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés (2008) (Közlemény) Elérhető: <https://bit.ly/3PD0kBR>.

⁵ Többek között: Az Európai Parlament és a Tanács 106/2008/EK RENDELETE (2008. január 15.) az irodai berendezésekre vonatkozó közösségi energiahatékonysági címkézési programról 6. cikk. Elérhető: <https://bit.ly/33tuxyq>.

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU IRÁNYELVE (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról 9. cikk. Elérhető: <https://bit.ly/3Phvmzz>.

⁶ A legfontosabb talán az Irányelv (37) preambulumbekzdése, amely a tagállamok és az ajánlatkérő szervek vonatkozásában rögzíti, hogy a szociális és munkaügyi követelmények mellett a környezet védelmével kapcsolatos elvárásoknak a közbeszerzésekbe való beillesztése érdekében a tagállamok és ajánlatkérő szervezeteknek lépéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy teljesüljenek a nemzeti illetve uniós jogi törvényi, rendeleti, határozati és szabályozási előírásai, melyek az építési beruházások megvalósításának vagy a szolgáltatások teljesítésének a helyén alkalmazandóak.

⁷ PUBLIC PROCUREMENT REFORM FACTSHEET No. 7: Green Public Procurement 2014. Elérhető: <https://bit.ly/3yTw7bk>.

⁸ Support for Improvement in Governance and Management Brief 13 Incorporating Environmental.

jogkör korlátja került rögzítésre az Irányelv 18. cikk (1) bekezdésében, amely többek között akként rendelkezik, hogy ajánlatkérők a beszerzéseiket nem alakíthatják azzal a szándékkal, hogy az eljárás kikerüljön az Irányelv hatálya alól, vagy az bármilyen módon verseny korlátozását eredményezné.

A műszaki leírás – melynek a beszerezni kívánt építési beruházás, szolgáltatás megrendelés vagy az áru kívánt, elvárt tulajdonságait kell felölelnie – az Irányelv 42. cikkében foglaltak alapján az uniós joggal összeegyeztethető módon és a nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül a teljesítmény és a funkcionális követelmények szempontjából is meghatározható, mely alatt a környezetvédelmi jellemzőket is érteni kell, feltéve ha ezek a tulajdonságok kellően egzaktnak tekinthetőek ahhoz, hogy az ajánlattevők a szerződés tárgyát képesek legyenek megállapítani, az ajánlatkérő szervek számára pedig lehetővé tegyék a szerződés odaítélését.⁹ Az Irányelv 43. cikke hasonlóan rendelkezik a jelölések – címkek – tekintetében, mint a műszaki leírások vonatkozásában. Ajánlatkérő szervek számára lehetőség van a műszaki dokumentációban, az értékelési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek között meghatározni konkrét címke használatát, annak bizonyítékeként, hogy a konkrét beszerzés tárgya rendelkezik a megkövetelt tulajdonságokkal. Az Irányelv a résztvevők kiválasztása és a szerződések odaítélése tekintetében is lehetőséget nyújt a környezetvédelmi megfontolások bevezetésére. A kiválasztással és a szerződés odaítélésével kapcsolatban az Irányelv 56. cikk (1) bekezdése többek között rögzíti, hogy ajánlatkérő szerv határozhat akként, hogy a szerződést nem a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó ajánlattevővel köti meg, ha megállapította, hogy az ajánlat nem felel meg az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében említett és alkalmazandó kötelezettségeknek. Fontos rögzíteni e rendelkezéssel kapcsolatban, hogy kizárólag az ajánlatkérő szerveken, illetve a tagállamon múlik e cikk szerinti opcionális lehetőség alkalmazása – vagyis az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőnek a közbeszerzési eljárásból való kizárása – abban az eset-

ben, ha az nem veszi figyelembe, illetve megsértette a környezet védelmével, a szociális és munkajogi jogszabályi feltételekkel kapcsolatos szabályokat, amelyek közösségi és tagállami szinten, vagy a munkáltatók és munkavállalók közötti megállapodás révén létrejött szerződések révén meghatározásra kerültek.¹⁰ Ezzel összefüggésben a kizáró okokra vonatkozó rendelkezések között az Irányelv 57. cikk (4) bekezdés a) pontja rögzíti, hogy az ajánlatkérő kizárhatja a gazdasági szereplőt a versenyből, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására abban az esetben, ha az ajánlatkérő szerv megfelelően bizonyítani tudja az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében alkalmazandó kötelezettségek megszegését. E rendelkezés vonatkozásában is elmondható, hogy az Irányelv az ajánlatkérő szervekre, illetve a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő kizárhatóvá válik az eljárásból amiatt, hogy az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésében foglaltak szerinti valamely követelményt megszegte. Az Irányelv 70. cikke lehetővé teszi az ajánlatkérő szerveknek, hogy azok különös feltételeket állapítsanak meg a szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy azok a feltételek a 67. cikk (3) bekezdése értelmében a közbeszerzés tárgyához kapcsolódnak, nem diszkriminatívak, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy közbeszerzési dokumentumokban. Az Irányelv e rendelkezésében foglaltak alapján a szerződéses kritériumok gazdasági, fejlesztéssel, kutatással kapcsolatos, valamint a környezet védelmével és foglalkoztatással kapcsolatos megfontolások lehetnek.

Az Irányelvben a környezetvédelmi szempontok elhelyezése láthatóan a környezetvédelmi, illetve szociális szempontoknak a közbeszerzési eljárásokban való erőteljesebb érvényesülését, alkalmazásának elősegítését célozta, ugyanakkor a normaszövegből megállapítható, hogy e rendelkezések nagy része a tagállamokra vagy az ajánlatkérő szervekre hagyta annak eldöntését, hogy hogyan és milyen terjedelemben próbálják a környezetvédelmi célok elérését a közösségi közbeszerzési szabályok által teremtett lehetőségek között, a

Considerations into Public Procurement 5. oldal Elérhető: <https://bit.ly/3yP9chd>.

⁹ van den Abeele, E.: Integrating social and environmental dimensions in public procurement: one small step for the internal market, one giant leap for the EU? Working Paper 2014.08, Brussels (2014) 12. o. Elérhető: <https://bit.ly/3PCyXbp>.

¹⁰ Pouikli K.: Towards mandatory Green Public Procurement (GPP) requirements under the EU Green Deal: reconsidering the role of public procurement as an environmental policy tool 2020.10. (Pouikli) 704. o. Elérhető: <https://bit.ly/3Pw8OLh>.

közbeszerzési eljárásaikban alkalmazott feltételeken és szempontokon keresztül megvalósítani.¹¹

A 2014/24/EU Irányelv 67. cikke

A zöld-környezetvédelmi szempontok legszélesebb körű érvényesítésére az értékelési szempontok körében van lehetőség, melyet egyebek között az Európai Unió Bíróságának (EUB) a zöld-környezetvédelmi szempontok és különösen az értékelési szempontokat érintő ítéletei is alátámasztanak.¹²

Az Irányelv szerződés odaítélésének szempontjait szabályozó 67. cikke rögzíti egyrészt, hogy főszabály szerint az ajánlatkérő szervnek a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlat szempontjára alapítva kell a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződést odaítélnie. Az ajánlatkérő szerv szempontjából a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlatot az ár vagy költség szempontok alapján, illetve olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell beazonosítani, mint az életciklusköltségeknek az Irányelv 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi szempontokat is magukban foglaló feltételek alapján kell értékelni. E kritériumok tartalmazhatják például a minőséget – ideértve a műszaki értéket, az esztétikai és a funkcionális jellemzőket, a hozzáférhetőséget etc. Az Irányelv a szerződések odaítélésével kapcsolatban a tagállamok döntési hatáskörébe utalja annak meghatározását, hogy az ajánlatkérő szervek kizárólag az ár vagy a költség szempontot korlátozás nélkül alkalmazhatják-e odaítélési szempontként. Megállapítható továbbá, hogy lehetséges az Irányelvben foglaltak alapján környezetvédelmi szempontok beillesztése azokba a közbeszerzési eljárásokba, ahol kizárólag az ár kerül alkalmazásra értékelési szempontként, olyan módon, hogy a releváns követelményeket a műszaki leírásban és szerződéses feltételek között rögzíti az ajánlatkérő szerv. Egyebek-

ben, ha az ár az egyetlen odaítélési szempont, nincs lehetőség a környezetvédelmi szempontokhoz kapcsolódó konkrét szempontok felvételére. Ahol a környezetvédelmi követelmények a műszaki leírásba beépítésre kerülnek, ott a szerződés tárgyával egyértelmű kapcsolat jön létre. Az is lehetséges, hogy egyes vagy valamennyi, a műszaki leírásban meghatározott környezetvédelmi szempont magasabb szintű érvényesítése értékelési szempontként is megjelenjen. Ez a helyzet áll fenn, amikor az ajánlatkérő szerv a szerződés odaítélését a legjobb ár-érték arány alapján kívánja megvalósítani és így ezáltal több lehetősége nyílik környezetvédelmi szempontok beépítésére, illetve megjelenítésére. Ezek a szempontok lehetővé teszik az egyes ajánlatokban kínált teljesítményszint összehasonlító értékelését a szerződés tárgyának fényében, a műszaki előírásokban meghatározottak szerint. Az Irányelv egy nem kimerítő jellegű szemléltető jellegű felsorolást ad azon (minőségi) értékelési szempontok tekintetében, melyek környezetvédelmi és innovatív jellemzőket tartalmazhatnak.

Az ajánlatkérő szervnek tehát az Irányelv odaítélési szempontokra vonatkozó rendelkezései alapján diszkrecionális joga van a környezetvédelmi szempontok alkalmazása tekintetében. Ugyanakkor az Irányelv 67. cikk (3)-(5) bekezdésében foglaltak alapján e diszkrecionális jogkör nem korlátlan, mivel valamennyi értékelési szempontnak – és így a környezetvédelmi szempontú értékelési szempontoknak is – továbbra is a következő négy feltételnek meg kell felelnie: (i) a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, (ii) konkrétan és objektíven számszerűsíthetőnek kell lennie, (iii) már a felhívásban rögzítésre kellett kerülnie illetve értesítették a gazdasági szereplőket, (iv) tiszteletben kell tartania az uniós jogot és meg kell felelnie az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés mentesség és az átláthatóság alapelveinek. Az odaítélési szempontnak továbbá el kell különülnie a kiválasztási szempontoktól is. Az Irányelv

¹¹ Pouikli uo. 704. o.

¹² A zöld szempontok közbeszerzésben való alkalmazhatóságának korlátjai tekintetében a releváns EUB ítéletek: (Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2002:495 Elérhető: <https://bit.ly/3AXn0ci>;

EVN AG and Wienstrom GmbH v Osztrák Köztrásaság) Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2003:651 Elérhető: <https://bit.ly/3OezYFr>;

Európai Bizottság kontra Holland Királyság; ECLI:EU:C:2012:284; Elérhető: <https://bit.ly/3PvNMfK> . Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE kontra Európai Környezetvédelmi Ügynökség (AEE). Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:T:2010:292; Elérhető: <https://bit.ly/3oa45mI>

67. cikke ezen túl rámutat arra is, hogy a termék (áru) teljes életciklusa során felmerülő összes költség figyelembevételével szintén hatékonyan szolgálhatja a környezeti szempontok alkalmazásának elősegítését.

Az életciklusköltség-számítás

Egy termék beszerzése esetén az ár csak egy nagyon szűk információt közöl magáról a termékről, és a beszerzési árak nem tartalmazzák az indirekt ellátási lánc költségeit (környezeti és szociális externáliákat) és előnyeit. Az életciklusköltség-számítás módszerét arra dolgozták ki, hogy az adott termék egész életciklusa során jelentkező költségek és előnyök közötti különbségeket értékelhetővé tegye.¹³ Az életciklusköltség-számítás egyebekben a már korábban kidolgozott és létező életciklusköltségeket elemző-értékelő módszereken alapul, melyek a termék életének valamennyi szakaszához kapcsolódóan értékelik – a „cradle-to-grave” elv mentén – a kapcsolódó környezeti hatásokat, és amelyeket aztán egyetlen számszerű monetáris költséggé alakítanak át. Az Irányelv külön cikkben szabályozza az életciklusköltség-számítással kapcsolatos rendelkezéseket, illetve külön definiálja a 2. cikk 20. pontjában az életciklus fogalmát. Bár az Irányelv 67. cikk (2) bekezdése is utal arra, hogy az ajánlatkérő szerv szempontjából a gazdaságilag legkedvezőbb ajánlatot az ár vagy költség alapján, illetve olyan költség-hatékonyági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint az életciklusköltségnek a 68. cikk szerinti meghatározása, az Irányelv 68. cikk (1) bekezdése megadja, hogy az életciklusköltségek meghatározásakor egy termék életciklusa során felmerült alábbi költségek egészét vagy egy részét kell releváns mértékben figyelembe venni. Az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt költségek lehetnek a beszerzéssel összefüggő költségek, a használat költségei, karbantartási költségek vagy az életciklus végéhez kapcsolódó költségek. Továbbá ilyenek lehetnek az adott termékhez annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek monetarizálhatóak és verifikálhatóak ajánlatkérő részéről. Az ilyen ráfordítások adott esetben felelhetik az üvegházhatást okozó- és más káros anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás

negatív hatásainak mérséklésével és enyhítésével kapcsolatos egyéb kiadásokat. Fontos, hogy amennyiben ajánlatkérő szerv akként dönt, hogy az életciklusköltség meghatározására irányuló módszer alkalmazásával kívánja felmérni a várható kiadásokat és ráfordításokat, akkor a közbeszerzési eljárás dokumentációjában meg kell adnia egyrészt azt, hogy az ajánlattevő gazdasági szereplőknek milyen információkat kell megadniuk, másrészt azt, hogy milyen módszert fog igénybe venni az életciklusköltségeknek a vonatkozó információk alapján történő meghatározásához. A környezeti externáliáknak betudható költségek meghatározására alkalmazott módszerekkel kapcsolatban előírja továbbá az Irányelv, hogy azoknak objektívan ellenőrizhetőnek kell lenniük, valamint megkülönböztetésmentes kritériumokon kell alapulniuk. Abban az esetben pedig, amikor azokat visszatérő vagy permanens használatra alakították ki, nem hozhat bizonyos ajánlattevőket meg nem alapozottan kedvező vagy kedvezőtlen helyzetbe a módszer. A módszernek továbbá minden érdekelt fél számára hozzáférhetőnek kell lennie, valamint a szükséges adatokat a gazdasági szereplőknek elvárható gondossággal, ésszerű erőfeszítéssel rendelkezésre kell tudniuk bocsátani. Fontos továbbá, hogy az Irányelv 68. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy amennyiben közösségi jogi szabály írja elő egy az életciklusköltségek számítására vonatkozó közös eljárás alkalmazását, ugyanezt kell alkalmazni a környezeti externáliáknak betudható életciklusköltségek definiálására is.

A zöld közbeszerzés és értékelési szempontok helyzete az EU jelenlegi környezetvédelmi politikai és stratégiai dokumentumainak viszonyrendszerében

Az Irányelv elfogadását követően további olyan közösségi szintű politikai, illetve stratégiai dokumentumok kerültek elfogadásra a tagállamok részéről, melyek többek között a közbeszerzésnek – már az Irányelvben is részben megjelenő – a zöld átalakulást és fenntartható fejlődést elősegítő, stratégiai szerepével foglalkoztak, és amely dokumentumok konkrét rendelkezései az uniós közbeszerzési szabályozás további – várhatóan a közeljövőben ténylegesen sorra kerülő – „zöldítését” vetítik előre.

¹³ Czarnecki J. J.: Green Public Procurement Legal Instruments for Promoting Environmental Interests in the United States and European Union (2019) 150. o. Elérhető: <https://bit.ly/3ATtCs0>.

Az első ilyen dokumentum, amely többek között a környezetvédelmi szempontok jelentőségének valamennyi uniós politika területén való erősítését jelöli ki a fenntartható és környezetvédelmi célok elérése érdekében, az Európai Zöld Megállapodás (Zöld Megállapodás).¹⁴ A Zöld Megállapodás fő célkitűzése, hogy Európa 2050-re a világ első klíma semleges kontinensévé váljon, egyúttal további célkitűzései között szerepel az EU természeti tőkéjének védelme és megőrzése, valamint fejlesztése, illetve az EU polgárai egészségének és jólétének védelme a környezettel kapcsolatos jelentkező kockázatokkal és negatív hatásokkal szemben. A dokumentum természetesen foglalkozik a közbeszerzések zöld-környezetvédelmi szempontú stratégiai alkalmazásának lehetőségeivel is. A dokumentum rögzíti többek között, hogy a hatóságoknak és kiemelten az Unió intézményeinek példamutatóan élen kell járniuk és zöld közbeszerzési eljárásokat kell lebonyolítani, valamint a Bizottságnak további jogszabályokat és iránymutatásokat kell alkotnia a zöld közbeszerzésre vonatkozóan a tagállamok, illetve az ajánlatkérő szervek számára.

E jogszabályok és iránymutatások tartalmára vonatkozóan részletesebb a Bizottság által kiadott Fenntartható Európa beruházási terv¹⁵ (Beruházási Terv), mely rögzíti, hogy a Bizottság zöld minimumkövetelményeket és célértékeket fog javasolni a tagállamok számára a közbeszerzéseik zöldítése érdekében a különféle ágazati kezdeményezések, uniós finanszírozás vagy termék specifikus jogszabályok keretében. A Beruházási Tervben foglaltak alapján a Bizottság e minimumkövetelmények elfogadásával kapcsolatban azt várja, hogy egységes meghatározás jön létre a zöld közbeszerzés fogalmára, továbbá lehetővé válik a zöld

közbeszerzésekkel kapcsolatos adatok gyűjtése és összehasonlítása, a zöld közbeszerzések által kifejtett gazdasági és környezeti hatások értékelése érdekében.^{16,17} Az ENSZ égisze alatt 2015 novemberében 193 ország által egyhangúlag került elfogadásra a „Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030” (továbbiakban: Keretrendszer) című dokumentum. A Keretrendszer a 12. „Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása” nevű cél 7. pontja a közbeszerzésekkel kapcsolatban a nemzeti szakpolitikákkal és célokkal összhangban álló környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontokat alkalmazó beszerzési gyakorlatok elősegítését fogalmazza meg alcélként az aláíró tagállamok számára.¹⁸ A Keretrendszerrel egy időben fogadta el az EU „az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv” elnevezésű dokumentumot (Cselekvési Terv).¹⁹ A Cselekvési Terv a közbeszerzést szintén egy olyan eszközhöz tekinti, amely – az ajánlatkérő szervek általi megfelelő alkalmazással – hozzájárulhat a körforgásos gazdaságra való áttéréshez. A Cselekvési Terv rögzíti, hogy a Bizottság ennek támogatására uniós szinten zöld kritériumokat kezd el kidolgozni, melyet ajánlatkérő szervek önkéntesen alkalmazhatnak majd a beszerzéseik során. A Bizottság továbbá támogatni fogja e szempontoknak a hatóságok általi szélesebb körű alkalmazását, és vizsgálni fogja, hogy a zöld szempontú közbeszerzést miként lehet szélesebb körben alkalmazni az unióban.²⁰ Az EU 2020-ban fogadta el a „tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv” (új Cselekvési Terv) elnevezésű dokumentumot, mely a korábbi Cselekvési Tervben foglaltak felülvizsgálatának eredményeként született meg. Az új Cselekvési Terv elismeri, hogy az olyan instrumentumok, mint az uniós

¹⁴ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2019) Elérhető: <https://bit.ly/3Pbkqn4>.

¹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A Fenntartható Európa beruházási terv 12.o.; Elérhető: <https://bit.ly/3Phz7VE>.

¹⁶ A Fenntartható Európa beruházási terv, uo. 16. o.

¹⁷ Romera R. M., Caranta R.: EU Public Procurement Law: Purchasing Beyond Price in the Age of Climate Change; European Procurement & Public Private Partnership Law Review Vol. 12, No. 3 (2017) 282. o. Elérhető: <https://bit.ly/3uXn9sm>.

¹⁸ Világunk Átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 - 30. o. Elérhető: <https://bit.ly/3aOh2Ob>.

¹⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv; 2. o. Elérhető: <https://bit.ly/3uUIEes>.

²⁰ A körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv, uo. 9. o.

ökocímke vagy a zöld közbeszerzésre vonatkozó uniós szempontok alkalmazási köre szélesebb, azonban az irányelvi szabályozásból fakadó önkéntes alkalmazás korlátai miatt kevésbé jelentős hatást fejtenek ki.²¹ A Bizottság a zöld közbeszerzés minimális kötelező kritériumaira és céljaira vonatkozó javaslatokat fog tenni egyes ágazati jogszabályok tekintetében, és a zöld közbeszerzés elterjedésének monitorozására kötelező jelentéstételt fog bevezetni a tagállamok irányába, anélkül, hogy ezzel adminisztratív terheket róna a közbeszerzési eljárásokat lefolytató ajánlatkérő szervekre. A Bizottság továbbra is segíteni fogja a tagállamok és ajánlatkérő szervek képességeinek és készségeinek bővítését iránymutatással, képzéssel és a bevált gyakorlatok terjesztésével.²²

Következtetések

A környezetvédelmi és szociális szempontoknak, illetve megfontolásoknak az Irányelv rendelkezései közé való bevezetése fontos változást hozott az EU politikai és stratégiai dokumentumaiban megfogalmazott környezetvédelmi és szociális céloknak a közbeszerzési szabályokon keresztül való előmozdítása relációjában. Az uniós jogalkotó a közbeszerzésre stratégiai eszközként tekint. Ez megjelenik az Irányelv (123) preambulum bekezdésében is, ahol rögzítésre került, hogy az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia céljainak elérése érdekében a környezetvédelmi, a szociális és az innovatív szempontokat figyelembe vevő stratégiai közbeszerzéseknek el kell terjedniük. Az Irányelv valóban megteremtette a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának lehetőségét a tagállamok, illetve azok ajánlatkérő szervei számára, ugyanakkor megállapítható, hogy az egységes piac integritását biztosító eszközök az Unió politikai- és stratégiai célkitűzéseinek elérését elősegítő eszközzé való átszabása nem ért teljesen célt, mivel a zöld közbeszerzési szempontokat bevezető rendelkezések az

Irányelv szövegében nagy többséggel nem kötelező, hanem önkéntes alkalmazást jelentettek vagyis a tagállamokra és az ajánlatkérőkre bízta az uniós jogalkotó annak eldöntését, hogy alkalmazzák-e, illetve hogyan és milyen módon e rendelkezéseket.²³ Mindezekből következik, hogy bár az Irányelv a zöld szempontok bevezetésével elismerte a közbeszerzési eljárás zöldítésének szükségességét és a környezetvédelmi célkitűzések elérése érdekében egy megvalósítható szabályozási eszközt kívánt létrehozni, a nem kötelező jellegű szabályozás egy féloldalas, egyrészt dinamikus – de jogi bizonytalanságokkal teli – eszköztár létrejöttéhez vezetett²⁴ és az uniós jogalkotó által tett számos erőfeszítés ellenére a zöld közbeszerzések elterjedése korlátozott maradt.²⁵ Megállapítható továbbá, hogy a szabályozási keretrendszer e fentebb taglalt sajátosságai miatt a tagállami szinten sem történt jelentős szervezeti és magatartásbeli változás a zöld közbeszerzési szempontok minél szélesebb körű alkalmazásának előmozdítása tekintetében, ebből fakadóan a zöld közbeszerzés helyzete a gyakorlatban továbbra is kihasználatlan és fejletlen területnek tekinthető.²⁶ Az ajánlatkérő szervek részéről a zöld közbeszerzési szempontoknak a közbeszerzési eljárásaik különböző szakaszai tekintetében történő alkalmazása nem fakad az uniós szabályozásnak a nemzeti jogi környezetbe való átültetéséből. Ehhez a szabályozás átültetése mellett a tagállam közbeszerzési jogszabályainak megalkotását, a közbeszerzési eljárások szabályosságát felügyelő és ellenőrző szervek, illetve az ajánlatkérő szervek hosszú távú elköteleződése szükséges a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazása, illetve érvényesítése tekintetében, mely a résztvevők – elsősorban az ajánlatkérő szervek – képzését, ellenőrzését, támogatását is kell, hogy jelentse. Tehát a közbeszerzési szabályok jogi összetettsége és alkalmazásuk önkéntes jellege nem tudott hatékonyan hozzájárulni a zöld-környezetvédelmi szempontok alkalmazásával kapcsolatos tudás és ismeretek, valamint

²¹ Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv (2020); 4. o. Elérhető: <https://bit.ly/3aLStfO>.

²² A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv uo. 6. o.

²³ Pouikli uo. 712. o.

²⁴ Pouikli uo. 713. o.

²⁵ Melon, L.: More than a nudge? Arguments and tools for mandating green public procurement in the EU. Sustainability 12, 1–

²⁴ (2020) 3. o. Elérhető: <https://bit.ly/3O9OQER>.

²⁶ Pouikli uo. 714. o.

az ajánlatkérő szervek gyakorlati tapasztalatainak bővüléséhez a zöld közbeszerzések területén.²⁷ Az ajánlatkérő szervezeteknek a zöld közbeszerzésekkel kapcsolatos hiányos tudása és tapasztalata, továbbá ebből fakadóan a zöld közbeszerzéshez való hozzáállásuk – illetve a szabályozás önkéntessége – meggátolja a zöld-környezetvédelmi szempontok elterjedését, annak ellenére is, hogy ténylegesen jelentős mennyiségű uniós segédanyag és jó gyakorlat áll az ajánlatkérő szervek rendelkezésére.²⁸ Az ajánlatkérő szervek a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával nem boldogulnak, az elterjedés és alkalmazás szintje, a zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos tudás ágazati, földrajzi feltételek miatt elégtelen és emiatt fragmentált.²⁹ A zöld közbeszerzési szempontokkal kapcsolatos tudásnak és tudatosságnak az ajánlatkérő szervek szakember állománya tekintetében kulcsfontosságúnak kellene lennie a zöld közbeszerzési szempontok gyakori alkalmazása és elterjedése szempontjából, ugyanezért ezek hiánya ennek legfőbb akadálya az ilyen szempontokat nem alkalmazó ajánlatkérő szervek számára.³⁰ Megállapítható továbbá, hogy a tagállamok közötti gazdasági fejlettségéből fakadó különbségek szintén a zöld közbeszerzési szempontok gyakorlati alkalmazásának divergálásához vezetnek, hiszen a fejlettebb tagállamok esetében jól látható a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának magasabb előfordulása a kevésbé fejlett tagállamokéhoz képest, továbbá a jobb állapotban lévő közigazgatási rendszerek illetve a regionális és helyi ajánlatkérő szervek jobban hajlanak a zöld szempontok alkalmazása felé.³¹

A közbeszerzés az egyik legfontosabb olyan, az uniós és a tagállami kormányzatok kezében lévő finanszírozási instrumentum, amellyel a politikai és stratégiai célkitűzések (jelen esetben a klíma- és fenntarthatósági célok) eléréséhez szükséges változások hatékony módon kikényszeríthetőek,³² és amelyet a közbeszerzések fogasztásban generált összege is alátámaszt.³³ Mindezek alapján az uniós jogalkotó számára a Zöld Megállapodásban, valamint az új Cselekvési Tervben megfogalmazott kötelezően alkalmazandó zöld-környezetvédelmi közbeszerzési szempontok, illetve beszerzési tárgyak esetében különböző célértékek bevezetése indokolt és szükséges e szempontok alkalmazásának és elterjesztésének elősegítése érdekében. A kötelező zöld közbeszerzési szempontok előírása elősegítheti a piaccal kapcsolatos információkhoz való hozzáférést, hozzájárulhat egyes beszerzési tárgyak esetében a standardizációhoz, és eloszthatja a jelenlegi jogi szabályozásból fakadó bizonytalanságokat, a közbeszerzési eljárások hatékonyabb lebonyolításához vezethet, továbbá elősegítheti a piaci kereslet és az innováció növekedését, kedvező hatást gyakorolhat a környezetbarát termékek és szolgáltatások árára és költségeire.³⁴ Természetesen a fentebbiekben is említett stratégiai dokumentumokból nem állapítható meg, hogy az uniós jogalkotó, hogyan és milyen módon, illetve terjedelemben kívánja a kötelező zöld közbeszerzési szempontokat előírni. A már említett kötelezően elérendő (minimum) célértékek bevezetése lehet az egyik olyan indirekt ösztönző, mely a tagállamokat és az ajánlatkérő szerveket rákényszeríti zöld közbeszer-

²⁷ Pouikli uo.

²⁸ Melon uo. 15. o.

²⁹ Melon uo. 15. o.

³⁰ Testa F., Annunziata E., Iraldo F., Frey M.: Drawbacks and opportunities of green public procurement an effective tool for sustainable production in Journal of Cleaner Production xxx (2014) 6. o.e Elérhető: <https://bit.ly/3PRnp4f>.

³¹ Rosell J.: Getting the green light on green public procurement: Macro and meso determinants; Journal of Cleaner Production Volume 279, 10 January 2021, 9-10 o. 123710 Elérhető: <https://bit.ly/3yKkdOI>.

³² Correia F., Howard M., Hawkins M., Pye A., Lamming R.: Low carbon procurement: An emerging agenda in Journal of Purchasing and Supply Management 19. (2013) 58. o. Elérhető: <https://bit.ly/3o6zAya>.

³³ Bratt C., Hallstedt S., K.-H. Robèrt, Broman G., Oldmark J.: Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective in Journal of Cleaner Production 52. (2013) 315. o. Elérhető: <https://bit.ly/3AXC61p>.

³⁴ Melon uo. 16. o.

zési szempontok alkalmazására a beszerzéseikben.³⁵ Ez a módosított tiszta jármű irányelv³⁶ tekintetében már látható is, mivel az uniós jogalkotó szintén tagállami minimális célértékek elérésének rögzítésével kívánja motiválni a tagállamokat, illetve ezen irányelv hatálya alá tartozó ajánlatkérő szervezetek arra, hogy energiahatékony és tiszta gépjárművek beszerzésébe kezdjenek – a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával – az irányelv szerinti célértékek elérése érdekében.

További lehetősége az uniós jogalkotónak a kötelező zöld közbeszerzési szempontok alkalmazására, hogy általános és speciális jogi kötelezettségeket épít be a jelenlegi közösségi közbeszerzési jogi szabályozásba, illetve a tagállamok szintén a saját közbeszerzési szabályozásaik vonatkozásában – összhangban az uniós szabályokkal – előírnak általános kötelezettségeket az ajánlatkérő szervezetek számára a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásával kapcsolatban. Uniós szinten általános kötelezettségként az Irányelv 18. cikk (2) bekezdésének pontosítása, egyértelműsítése lehetne az egyik ilyen pont, ugyanis a jelenlegi megfogalmazás alapján ajánlatkérő szervezetek számára nem kötelezettség, hanem lehetőség olyan intézkedések meghozatala, melyek a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelmények betartására vonatkozhatnak.³⁷ Szintén az Irányelv 18. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódóan az ajánlatkérő szervezetek által előírt ilyen követelményeknek a gazdasági szereplők általi megsértése magával vonhatná az 57. cikk (1) bekezdés szerinti kötelező kizárást a közbeszerzési eljárásból³⁸ – jelenleg az ilyen követelmények megsértése az 57. cikk (4) bekezdésében a diszkrecionálisan alkalmazandó kizáró okok között szerepelnek. Speciálisan kötelező feltételek alkalmazása szintén elősegíthetné a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának elterjedését, mely speciális

kötelezettségek további közösségi ágazati jogszabályokban kerülhetnének elhelyezésre.

A zöld közbeszerzési szempontok alkalmazását segíthetné elő továbbá a szerződés tárgyához való kapcsolódásra vonatkozó hivatkozás törlése a közösségi irányelvi szabályozásból, mivel az objektivitást egyrészt a beszerzett áruk, szolgáltatások életciklusára való hivatkozás, valamint az életciklusköltség-számítás módszereknek uniós szinten való további fejlesztése is biztosíthatná, továbbá kifejezetten lehetővé kellene tenni ajánlatkérő szervezetek számára, hogy elvárhassák illetve megkövetelhesék az ajánlattevő gazdasági szereplőktől, hogy azok fenntarthatósági politikával rendelkezzenek (alkalmassági követelményként), mivel a jelenlegi szabályozás értelmében az ajánlatkérő szervezetek számára nem engedélyezhető, hogy megköveteljék az ajánlattevő gazdasági szereplőktől, meghatározott, a vállalat társadalmi vagy környezetvédelmi felelősségvállalásával kapcsolatos program meglétét.³⁹

Az életciklusköltség-számítás módszerek széles körben való átültetése a gyakorlatba szintén egy fontos lépés lehetne a zöld közbeszerzési szempontok alkalmazásának előmozdításában. Az életciklusköltség számításnak az ökcímkekkel, szabványokkal való kombinációs alkalmazása átláthatóságot teremthetne és elősegíthetné a zöld és fenntartható közbeszerzési jó gyakorlatok megjelenését, különösen, ha az életciklusköltség számítás az ajánlatkérő szervezetek odaítélési szempontként alkalmaznák.⁴⁰ Ugyanakkor e módszernek a tényleges gyakorlatban való megvalósítása sok esetben bonyolult és időigényes feladat. Mindezekre tekintettel érdemes lehet a már egyébként létező, a Bizottság által kidolgozott életciklusköltség-módszerek mellett további, az egész Unióban alkalmazandó módszereket kidolgozni, valamint ezek alkalmazását meg-

³⁵ Melon uo. 16. o.

³⁶ A tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv; Elérhető: <https://bit.ly/318YMIo>; valamint: A tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról szóló 2019/1161/EU irányelv; Elérhető: <https://bit.ly/3PB9XRC>.

³⁷ Pouikli uo. 717. o.

³⁸ Andhov – Caranta – Stoffel – Grandia – Janssen – Vornicu – Czarnezki – Gromnica – Tallbo – Martin-Ortega – Melon – Edman – Göthberg – Nohrstedt – Wiesbrock: Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals (2020) 53. o.; Elérhető: <https://bit.ly/3o7SNj1>.

³⁹ Andhov – Caranta és tsai. uo. 53. o.

⁴⁰ Sönnichsen D. S., Clement J.: Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement in Journal of Cleaner Production 245. (2020) 16. o. Elérhető: <https://bit.ly/3cqW8XW>.

határozott termékek vonatkozásában kötelezővé tenni, illetve további útmutatókkal és segédanyagokkal támogatni és ösztönözni az ajánlatkérő szerveket e módszerek alkalmazására.⁴¹ Az életciklusköltségszámítás-hoz kapcsolódóan akár bevezetésre, illetve módosításra kerülhetne az Irányelv 67. cikke szerinti odaítélési szempontokkal kapcsolatos szabályozás akként, hogy az odaítélési szempontok alkalmazása során hierarchizált struktúra jönne létre, értve ezalatt, az életciklusköltségszámítás-módszer alkalmazása elsődlegességének rögzítését a rendelkezések között⁴² vagy kötelező elemként megjelenhetne az életciklusköltség-számítás módszerének kötelező beépítése az ökocímkék vonatkozásában, mely megkönnyítené az ajánlatkérő szervek számára az ilyen, a termék életciklusköltségét is figyelembe vevő ökocímkével ellátott termékek beszerzését.⁴³ Végül érdemes lehet a legalacsonyabb ár szem-

pontjának kivezetése és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontjának kizárólagossá tétele a közbeszerzési szabályozásban, mivel mindaddig amíg a legalacsonyabb ár szempont alkalmazásának lehetősége fennáll, addig az ajánlatkérő szervek vélelmezhetően inkább hajlamosak lesznek e szempontot alkalmazni a szerződés odaítélése során – ha erre lehetőségük van – minthogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempont alkalmazásával a zöld szempontokat érvényesítsék a közbeszerzési eljárásaikban.⁴⁴

Végül, de nem utolsó sorban közbeszerzési szabályozási környezetben szükséges módosítások mellett elengedhetetlenül szükséges lenne továbbá uniós és tagállami szinten egyaránt kezdeményezéseket indítani az ajánlatkérő szervek szervezeti- és beszerzési kultúrájának formálása érdekében.⁴⁵

⁴¹ Pouikli uo. 718. o.

⁴² Melon uo. 16. o.

⁴³ Czarnecki uo. 168.

⁴⁴ Pouikli uo. 718.

⁴⁵ Andhov – Caranta és tsai. uo. 50-51. o.