

Új környezeti célok, fejlődő közbeszerzési megoldások New environmental goals, developing public procurement solutions

Dr. Poór Péter

DOI: 10.37371/KEP.2023.7.4

Címszavak: környezetvédelem, zöld szempont, innovatív szempont, szociális szempont, fenntartható fejlődés

Absztrakt

A környezet védelme napjainkban egyre inkább előtérbe kerül és lassan megkerülhetlenné válik. Ezt támasztják alá az ismertetésre kerülő környezetvédelmi nemzetközi megállapodások és az önkéntes vállalások. Az elérni kívánt célok teljesítése érdekében a közbeszerzések során elengedhetetlen a zöld szempontok alkalmazása. Bemutatásra kerül, hogy az ajánlatkérők számára a jelenleg hatályos jogszabályok mentén, milyen megoldási lehetőségek állnak rendelkezésre a zöld szempontok beépítésére közbeszerzési eljárások során. Végezetül bemutatásra kerül a zöld közbeszerzések arányának növekedésének gátja és a lehetséges megoldási javaslatok.

Abstract

Protecting the environment is becoming more and more important these days and is slowly becoming unavoidable. This is supported by the environmental protection international agreements and voluntary undertakings to be presented. In order to achieve the goals, it is essential to apply green aspects during public procurement. It will be presented what solution options are available for tenderers to incorporate green aspects in public procurement procedures in line with the currently effective legislation. Finally, the barrier to the increase in the rate of green public procurement and possible solutions are presented.

Bevezetés

A környezetvédelem, mint igény a megjelenése óta az alacsony prioritásból közel elsődlegessé nőtte ki magát, tekintettel a Föld károsításának túlzott mértékére. A kezdeti időszakokban is találkozhatunk környezetvédelmi témájú megállapodásokkal, szabályokkal, azonban a környezetvédelmi igény megállapodás szintjén maradt csupán. Ennek oka legtöbb esetben gazdasági jellegű, amivel szemben nagyon nehéz versenyeznie a környezetvédelemnek. A nehézségek ellenére úgy vélem, hogy foglalkozni kell a témával. Az elemzések abba az irányba mutatnak, hogy a közeljövőben kulcsfontosságú kérdés lesz a környezetünk védelme. Napjainkban számos piaci szereplő is erre a felismerésre jutott és egyre népszerűbbek az innovatív, környezetvédelmi, azaz az úgynevezett ESG (Environmental, Social és Governance) szempontok. A piaci szereplők mellett az állami szereplőknek is ki kell venniük a szerepüket ebből a folyamatból. Az Európai Unió ambíciózusan 2050-re klímasemlegességet vállalt,¹ melynek egyik kiemelt eszközeként a közbeszerzésre tekint.

Mindazonáltal a jelenlegi statisztikai adatok nem mutatnak fényesen a zöld közbeszerzés szempontjából. Lentebb bemutatásra kerül, hogy az ajánlatkérők a jelenleg hatályos szabályok mentén milyen esetekben, az eljárás mely szakaszában és milyen kritériumokkal tudnak zöld szempontokat beépíteni az eljárásba. Ezt követően azon hátráltató tényezők kerülnek górcső alá, amik miatt nem tudnak a zöld szempontok igazán nagy arányban megjelenni a közbeszerzés világában. Végezetül a bemutatott negatív körülmények leküzdésére vonatkozóan kerülnek meghatározásra javaslatok.

Környezetvédelem és közbeszerzés kapcsolata

A környezetvédelmi szempontokat (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 4. § 32. pont) is megjelenítő közbeszerzéseket hívjuk zöld közbeszerzésnek. A Közbeszerzési Hatóság a következőként definiálja: „olyan eljárás, amelynek alkalmazásakor az ajánlatkérők azoknak az árúknak, szolgáltatásoknak és építési beruházások beszerzését részesítik előnyben,

¹ Klímasemlegesség - Consilium (europa.eu) (letöltve: 2023.01.26.).

amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és építési beruházásokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet.”² Ebből a meghatározásból fontosnak tartom kiemelni az előnyben részesítés kifejezést, mivel ez a kulcsa annak, hogy mely eljárások titulálhatók zöld közbeszerzésnek. Tágan értelmezve zöld közbeszerzés alatt kell érteni valamennyi környezetvédelmi előírást megjelenítő közbeszerzési eljárást.

Átlagosan az európai országok GDP-jük közel 15%-át közbeszerzésen keresztül költik el.³ Így a hozzá kapcsolt környezetvédelmi előírások jóval nagyobb hatást tudnak elérni. Ezzel a közbeszerzést elsődleges pénzügyi mechanizmusnak lehet tekinteni a kormányoknak, a különböző környezetvédelmi céljaik elérése érdekében. Amennyiben ez a 15% nagyrész zöld szempontokat tartalmazna, úgy az Unió által vállalt cél is elérhetővé válna. A hangsúlyos szerepet támasztja az is alá, hogy számos országban a zöld közbeszerzés kiemelt politikai hangsúlyt kapott az elmúlt időszakban.⁴

Környezetvédelem

Ahhoz, hogy a zöld közbeszerzés tartalmát jobban meg tudjuk ismerni, elengedhetetlen szót ejteni a környezetvédelemről és a fenntartható fejlődésről. A két kifejezés szoros összefüggésben áll egymással, tulajdonképpen egyik a másik része. Fenntartható fejlődés alatt olyan fejlődési mechanizmust kell érteni, ami tartósan követhető, tehát biztosítja a ma élők szükségleteinek kielégítését és egyben nem csökkenti a jövő generációjának tartalékjait, így ők is képesek lesznek szükségleteik kielégítésére. Ennek elérése három pillér megfelelő támogatásán nyugszik, amik a környezet, a gazdaság és a társadalom. Alapvetően a fenntartható fejlődés nem tud megvalósulni a három elem egymás melletti fejlődése nélkül. Mindazonáltal látni kell, hogy a kör-

nyezeti szempontok befolyásolása jóval lassabb folyamat, mint a másik két szegmensé. Gondolok itt arra, hogy egy gazdaságot érintő jogszabályi változás hatásai szinte azonnal láthatóvá válnak, míg a környezetvédelmet irányzók csak jóval később. Így utóbbira különös hangsúlyt kell fektetni, még akkor is, ha érdemi pozitív irányú változást a mutatószámok csak minimálisan jeleznek (ha jeleznek).⁵ Tulajdonképpen úgy kell rájuk tekinteni, mint egy hosszútávú befektetésre, és hinni kell a „megtérülésében”. További nehézséget jelent, hogy a környezetvédelmi erőfeszítések sokszor eltörpülnek a környezet terhelése mellett. Például a globális üvegházhatású gázok kibocsátásának 2-3%-áért a nemzetközi tengeri szállítás felel. Ez az érték nagyságrendileg a hatodik legnagyobb kibocsátó ország szintjének feleltethető meg.⁶ Ehhez képest, ha egy egész város teljes energiaellátását megújuló energiaforrásra váltja, még az is apró cseppnek tekinthető az óceánban. Mindazonáltal a nehézségek ellenére fontos az apró lépések megtétele és a jó példa bemutatása. Látni kell, hogy a környeztkárosítás nem csak egy város, térség, ország vagy akár kontinens határain belül keletkező és megoldható, megoldandó probléma. Felismerve, hogy a környezetvédelem globális megoldásokat kíván, számos nemzetközi megállapodás és szerződés született.

Környezetvédelem nemzetközi szintje

A szűk értelemben⁷ vett környezetvédelmi igény megjelenését elsősorban az ipari fejlődés, a globalizáció és a népességnövekedés hívta életre. Ezen három tényező erőteljes növekedése elkezdte környezetünk teherbíró képességének határait feszegetni. A környezeti erőforrásokra való erőteljes igény következtében a Föld természetes regeneráló képessége sérül.⁸ Ennek felismerése az XX. század első felére tehető. Azonban intéz-

² Zöld közbeszerzések - Fenntarthatóság külön oldal (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023. 04. 15.)

³ european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_hu.docx (europa.eu) (letöltve: 2022.11.28.)

⁴ Correia - Howard - Hawkins - Pye - Lamming: Low carbon procurement: An emerging agenda, Journal of Purchasing and Supply Management 19. évf, 1. szám (2013) 58-59. old. (elérhető:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1478409213000034?via%3Dihub> (letöltve: 2022.12.15.))

⁵ Fleischer Tamás: Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők 192-195. old. (elérhető: Fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők - REAL - az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (letöltve: 2023.02.22.))

⁶ A hajók szén-dioxid-kibocsátása: a Tanács elfogadta álláspontját az uniós szabályok felülvizsgálatáról - Consilium (europa.eu) (letöltve: 2023.03.21.)

⁷ Tágabb értelemben vett, környezetvédelmi elemeket tartalmazó szabályozásokat, már III. Károly 1972-es vadászattal kapcsolatos dekrétuma is tartalmazott.

⁸ Szabó Mária - Angyal Zsuzsanna: A Környezetvédelem alapjai, Typotex Kiadó (2012) 38-39. old.

(elérhető: EJ-A_kornyeztvedelem_alapjai_OK.pdf (elte.hu) (letöltve: 2023.03.21.))

ményi szinten a környezetvédelem csak az ENSZ égisze alatt 1972-es stockholmi környezetvédelmi világértekezlet keretein belül került kialakításra.⁹ Ezt követően napjainkig elfogadott számos egyezmény mutatja, hogy a nemzetközi szereplők egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a környezetvédelemre.¹⁰ Például 2015-ben az ENSZ tagállamok kötelezettséget vállaltak arra vonatkozóan, hogy 2030-ig a szegénységet felszámolják és fenntartható jövőt építenek, mindezt 17 fenntartható fejlődési cél meghatározásával.¹¹

Környezetvédelem uniós szintje

Az Európai Unió számos éghajlattal és energiával kapcsolatos célkitűzés elérésében elkötelezett, amelyek célja az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése, az energiahatékonyság fejlesztése, és a megújuló energiaforrások használatának növelése. Napjainkban meghatározó az Európai Bizottság által kiadott Európai Zöld Megállapodás (EU Green Deal), amelynek célja, hogy 2050-re az üvegházhatású gázok kibocsátása 0-ra csökkenjen, emellett a gazdaság növekedése független legyen az erőforrások nagyobb mértékű felhasználásától.¹² A EU Green Deal szellemében az európai éghajlati paktum keretein belül a Bizottság is elkötelezett példát kíván mutatni, így klímasemlegességet vállal 2030-ra.¹³ A Bizottság mellett az Európai Parlament és a Tanács sem vonja ki magát a környezetvédelem támogatásából. Az (EU) 2022/591 határozatban 2030-ig terjedő időszakra általános uniós szintű cselekvési program elfogadásáról döntött.¹⁴ Ez az úgynevezett 8. cselekvési program, amelynek alapvető célja, hogy az ENSZ és a Zöld Megállapodás során vál-

lalt célokat elősegítse. Hat egymással szorosan összefüggő környezetvédelmi célkitűzést határozott meg,¹⁵ amik mentén felgyorsul az átmenet a klímasemleges, erőforrás-hatékony és regeneráló gazdaság felé, annak szellemiségében, hogy az egészséges ökoszisztéma az emberi jólét alapja.¹⁶

Zöld szempontok gyakorlati alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzési eljárás során

A célkitűzések elérése érdekében az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban 2014/24 irányelv) a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában támogatja a zöld szempontok alkalmazását.¹⁷ A közbeszerzési eljárás minden esetben abeszerzési igénnyel kezdődik, aminek meghatározása az eljárás előkészítő szakaszában zajlik. Az ajánlatkérőnek ebben a szakaszban fel kell mérnie, hogy a közbeszerzési eljárás során pontosan mit és milyen mennyiségben kíván beszerezni. Fontosnak tartom annak hangsúlyozását, hogy az eljárás további szakaszaiban az ajánlatkérő már az itt kialakított szabályrendszer közé van szorítva. Tehát a környezetvédelmi szempontok tulajdonképpen csak az előkészítés során meghatározott keretek szerint alkalmazhatóak. A közbeszerzések ezen sajátosságaira tekintettel a Kbt. 28. § (1) bekezdése szigorú szabályokat fektet le az előkészítési szakasszal kapcsolatban. Az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell előkészíteni az eljárást, úgy, hogy lehetőség szerint a környezet védelmét is figyelembe vegye. Erre lehetősége van a beszerzés tárgyának kiválasztásakor, a műszaki leírásban, a kizáró okok elő-

⁹ Szabó Mária – Angyal Zsuzsanna: i.m. 236. old.

¹⁰ Faragó Tibor: Éghajlatváltozás, Magyar Természetvédők Szövetsége kiadó, Budapest (2021) 11. old (elérhető: <http://real.mtak.hu/131067/1/Eghajlatvaltozas-4evtized.pdf> (letöltve: 2023. 04. 22.))

¹¹ Ércsey-Jenei – Nagy – Flek: Beszámoló a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én megrendezett nemzetközi szakmai konferenciájáról, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 9. szám. (2022) 26. old. (elérhető: https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/documents/285/KEP202209_online.pdf (letöltve: 2023.03.10.))

¹² Bővebben: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu#idrendi-ttekints (letöltve: 2023. 02. 22.)

¹³ European Climate Pact, Brüsszel (2020) 4. old. (elérhető: <https://climate-pact.europa.eu/system/files/2020-12/20201209%20European%20Climate%20Pact%20Communication.pdf> (letöltve: 2022. 11. 22.))

¹⁴ Ércsey-Jenei – Nagy – Flek: i.m., 26. old.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról 2. cikk (2) bekezdés. (elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022D0591> (letöltve: 2022.12.26.))

¹⁶ <https://mfk.gov.hu/kornyeztvedelmi-cselekvesi-program-2030-ig.html> (letöltve: 2022.12.26.)

¹⁷ Cseh László: A zöld értékelési szempontok alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzésben, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 7. szám. (2022) 42. old. (elérhető: [KEP202207_online_htZgg55.pdf](https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/documents/285/KEP202207_online_htZgg55.pdf) (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.03.18.))

írásakor, az alkalmassági és értékelési szempontokban és az eljárás eredményeképp megkötendő szerződés teljesítési feltételeiben. Például egy Nagyvárad városa által kiírt busz beszerzésére irányuló nyílt közbeszerzési eljárásban a műszaki leírás tartalmazta, hogy hibrid hajtású (szívódízel és elektromos motor) autóbuszokat kívánnak beszerezni. Továbbá az értékelés során szintén beépítésre került környezetvédelemre vonatkozó előírás, azzal, hogy egyebek mellett az üzemanyag fogyasztás került értékelésre.¹⁸

A közbeszerzés tárgyának kiválasztása során

Elsőkörben a beszerzés tárgyának kiválasztása során van lehetőség az ajánlatkérőnek a környezetvédelmet figyelembe venni. A piac megfelelő ismeretében ki kell választani azt az árut, szolgáltatást, építési beruházást, amely a szükségleteinek kimerítése mellett a legalacsonyabb környezetterheléssel jár. A szemléltetés érdekében tekintsük példának, hogy a beszerzés célja egy épület fűtési rendszerének kiépítése. Az ajánlatkérő ebben az esetben, akkor teljesíti a kötelezettségét, ha a közbeszerzés tárgyának nem magas károsanyag kibocsátású fatüzelésű kazánt, hanem például hőszivattyút jelöl meg.

A műszaki leírásban

Ajánlatkérőnek az eljárás tárgyára vonatkozó, olyan tartalmú műszaki leírás megalkotására kell törekednie, amibe beépíti a környezetvédelmi célokat is. Konkrét példa erre az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1161 irányelve,¹⁹ amely járműbeszerzés esetén meghatároz minimum károsanyag kibocsátási paramétereket, amiket a műszaki leírás tartalmaz. Ez a példa annyiban tekinthető rendhagyónak, hogy itt az ajánlatkérő számára a környezetvédelmi szempont alkalmazása nem csak lehetőség, hanem jogszabályi kötelezettség. A műszaki leírás tartalmára vonatkozóan a jogalkotó relatíve széles mozgásteret enged. A Kbt. 58. § (2) beszerzése deklarálja, hogy az életciklus bármely szakaszának valamely konkrét folyamatára vonatkozhatnak az előírt jellemzők, még abban az esetben is, ha azok nem befolyásolják az adott beszerzés tulajdonságát.

Korlátjának tekinthető, hogy az előírásnak kapcsolódnia kell a szerződés tárgyához, arányosnak kell lennie annak értékéhez és céljaihoz, valamint nem akadályozhatja indokolatlanul a versenyt. A fenti előírások közül az arányosságot mindig az eljárás összes körülményének figyelembevételével kell meghatározni. A verseny biztosítása érdekében a piac és a beszerzési igény ismerete mellett úgy kell meghatározni a tárgyat, hogy annak teljesítésére a legtöbb gazdasági szereplő képes legyen. A szerződés tárgyához való kapcsolat az életciklus bármely szakaszához való kapcsolódás esetén megvalósul a Kbt. 76. § (7) bekezdése alapján.

A kizáró okok előírása során

A Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pont szerint a (4) bekezdésre tekintettel érvénytelenségi ok lehet, ha az ajánlatkérő előírja a Kbt. 63. § (1) bekezdés a) pont szerinti kizáró okot. A Kbt. hivatkozások értelmében, az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy az eljárásban nem vehet rész az a gazdasági szereplő, aki az elmúlt három évben súlyosan megszegte a jogszabályok, kötelezően alkalmazandó kollektív szerződések és a Kbt. 4. mellékletében felsorolt környezetvédelemre vonatkozó egyezmények rendelkezéseit. Ennek megszegése esetén ajánlatkérő – megfelelő bizonyítás terhe mellett – érvénytelennek nyilváníthatja a résztvevőt. Jelen pont megfelelő alkalmazása érdekében két fogalom tartalmát kell pontosítani. Egyik, hogy mi tekinthető a kötelezettség megszegésére vonatkozó megfelelő bizonyítéknak. Erre vonatkozóan a Kbt. 2021. február 1-jei hatállyal történt módosításához tudunk segítségül nyúlni. Korábban a bizonyításra csak jogerős bírósági vagy közigazgatási határozat megléte esetén volt lehetőség.²⁰ A februári módosítás ezt szélesítette. Ebből konkrét eszközökre nem kapunk választ, azonban egyértelműen tükrözi a jogalkotó szándékát. Az ajánlatkérők számára – csak jogerős döntés helyett – szélesebb lehetőséget kíván biztosítani a tudomására jutott bizonyítékok alapján történő kizárás lehetőségére. A módosításra egyébiránt az Európai Bíróság által kimunkált ítélkezési gyakorlatra tekintettel volt szükség

¹⁸ Procurement of hybrid electric buses, GPP News Alert 102. szám (2021), (elérhető: Issue_102_Case_Study_189_Oradea.pdf (europa.eu) (letöltve: 2023.03.01.))

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1161 irányelve (2019. június 20.) a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról szóló 2009/33/EK irányelv módosításáról. (elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1161&from=MT> (letöltve: 2023.01.19.))

²⁰ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m.: 288, 309-310. old.

(Pl.: C-267/18., C-395/18.). Ennek értelmében az arányosság elvének egyes kizáró okok kapcsán csak az felel meg, ha az eljárásból kizárás alapjául szolgáló körülményeket az ajánlatkérő mérlegeli. A megfelelő bizonyítás mellett a másik kérdés, hogy mi tekinthető a résztvevő általi súlyos megszegésnek. A Kbt. nem határozza meg a súlyos megszegés fogalmát és azzal kapcsolatban is hallgat, hogy a megjelölt környezetvédelmi szabályokat milyen módon kell megsérteni annak érdekében, hogy azt súlyosnak kelljen tekinteni.²¹ Az értelmezésben segítséget nyújtanak a 2014/24 irányelv (36)-(39) preambulumbekzdései, melyek arra engednek következtetni, hogy a meghatározott környezetvédelmi szabályok súlyos megszegése alatt bármilyen jellegű szabályszegést lehet érteni.

Értékelés szempontok közt

A közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérőnek az ajánlati felhívásban meg kell határoznia azokat a szempontokat, amelyek alapján a nyertes ajánlattevőt ki fogja választani. A Kbt. a 2014/24/EU irányelvnek megfelelően az értékelési szempontok közül a legalacsonyabb költség és a legjobb ár-értéket megjelenítő szempontokat emeli fősabályi szintre.²² Az Európai Bíróság a C-513/99. számú, Concordia Bus ügyben²³ hozott ítéletében mutatott rá, hogy az ajánlatkérő által a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához nem kell szükségszerűen valamennyi szempontnak gazdasági jellegűnek lennie. A Bíróság kimondta, hogy az irányelv nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelése során a környezet megóvására vonatkozó szempontokat is figyelembe vegyen. Figyelmeztetett azonban, hogy a

környezetvédelmi szempont alkalmazhatósága nem feltétel nélküli. Elvárás, hogy a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódjon, ne biztosítson az ajánlattevőnek korlátlan választási szabadságot, a dokumentációban vagy a hirdetményben kifejezetten említésre kerüljön, és megfelelően a közösségi jog összes alapelveinek, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának is.²⁴

A legalacsonyabb költség

A Kbt. 76. § (2) bekezdés b) pontja ajánlatkérő számára lehetőséget biztosít arra, hogy a legalacsonyabb költség alapján értékelje az benyújtott ajánlatokat. Ezen módszer alkalmazása során a környezetvédelem elsősorban akkor tud előtérbe kerülni, ha ajánlatkérő az életciklus-költség-számítási módszer alkalmazásával él, ami egyszerűen fogalmazva a „bölcstől a sírig” tartó időszak figyelembevétele.²⁵ Fontos, hogy még szolgáltatás megrendelése esetén sem kizárt az életciklusköltség-számítás alkalmazása, amennyiben a szolgáltatás nyújtásához szükséges eszközök, illetve azok létrehozása is a beszerzés tárgyát képezik.²⁶

Gyakorlati szempontból az életciklusköltség-számítás alkalmazásának tényét az ajánlatkérőnek fel kell tüntetnie az ajánlati felhívásban. Emellett a közbeszerzési dokumentumokban meg kell határozni, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és hogy milyen módszert fog alkalmazni az életciklusköltségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához. Ilyen módszer lehet például a környezeti életciklus-elemzés.²⁷ A Kbt. továbbá meghatározza, hogy az életciklus során felmerült mely költségek vehetők figyelembe, ilyen például az ajánlatkérő vagy más

²¹ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m., 318-319. old.

²² Szabó Ádám: EU Green Week 2022 konferencia, és körforgásos gazdasági modell megvalósításának lehetősége a közbeszerzésekben, Közbeszerzési értesítő plusz IV. évf. 9. szám. (2022) 46. old. (elérhető: https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/documents/285/KEP202209_online.pdf (letöltve: 2023.04.10.))

²² <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/green/> (letöltve: 2023.04.10.)

²³ Európai Bíróság C-513/99. sz. Concordia Bus ügy, 2002. szeptember 17., ECLI azonosító: EU:C:2002:495.

²⁴ Gonda - Varga - Várhomoki-Molnár szerk.: Közbeszerzés az Európai Unióban, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest (2021) 33. old. (elérhető: <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/K%C3%B6zbeszerz%C3%A9s%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban.pdf> (letöltve: 2023.04.20.))

²⁵ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde: i.m., 18. és 427-428. old.

²⁶ A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, K.É. 2017. évi 35. szám, (elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoj/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoja-az-eletcikluskoltseg-szamitasi-modszertanokrol/> (letöltve: 2023. 03. 25.))

²⁷ bővebben: Walter Klöffler - Brigit Grahl szerk.: Life Cycle Assessment (LCA), Wiley-VCH, Weinheim (2014) (elérhető: https://books.google.hu/books?hl=hu&lr=&id=NkRsAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT9&dq=lca&ots=HgBOD1vamo&sig=Gc8_AriOZ-Mr0GB51y6Y7RQKro0&redir_esc=y#v=onepage&q=lca&f=false (letöltve: 2023.03.25.))

felhasználók által viselt költségek. Érteni kell itt különösen – de nem kizárólagosan – a beszerzéshez kapcsolódó-, a használat-, fenntartási- és az életciklus végéhez kapcsolódó költségeket. Továbbá a beszerzés tárgyának életciklusa alatt megjelenő környezeti externáliáknak betudható költségeket, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető. Például üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségei. Az értékelési módszer alkalmazásának megkönnyítése érdekében a Közbeszerzési Hatóság útmutatót ad ki.²⁸

A legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempont

A legalacsonyabb költség mellett a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja értelmében a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontrendszer jelenik meg. Ennek értelmében az ár – mint értékelési szempont – mellett minőségi, környezetvédelmi és társadalmi szempont(ok) is megjelennek az értékelés során. A Kbt. 76. § (6) bekezdése deklarálja az értékelésre vonatkozó minimumkövetelményeket. A citált bekezdésből kiemelendő, hogy az alkalmazni kívánt szempontnak a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, továbbá, mennyiségi, szakmai szempontok szerint mérhetőnek kell lennie. Ebből az következik, hogy olyan értékelési szempontot kell kikötni, aminek teljesítését vagy nem teljesítését előre meghatározott, objektív szempontok szerint lehet megállapítani. Az ajánlatkérő önkényes döntésétől, szimpátiájától mentesnek kell lennie. Például jármű beszerzés estén megfelelő lehet, ha az alacsonyabb üzemanyag fogyasztás kerül értékelésre. A Kbt. 76. § (6) bekezdés c) pontja megerősíti, hogy a Kbt. alapelvek az értékelési szempontok tekintetében is irányadók. A d) pont rögzíti, hogy alkalmassági feltételként meghatározott előírástól el kell térnie az értékelésnek vagy azon felüli többletet kell tartalmaznia. Utóbbi esetben az alkalmasság és értékelés során figyelembe vett szempontoknak élesen el kell különülniük egymástól.

Szerződés teljesítési feltételeiben

A fenti eszközökön felül, a közbeszerzési eljárás sikeres lefolytatását követően kötendő szerződés feltételei közt is lehet környezeti szempontokat megjeleníteni. Az előző pontokhoz hasonlóan ajánlatkérő a követelmények meghatározása során az alapelvekhez és a jogszabályi előírásokhoz kötve van. Ennek értelmében az arányosság és az egyenlő elbánás elve mentén kell kialakítani a feltételeket és azokat az ajánlati felhívásnak vagy a közbeszerzési dokumentumoknak tartalmaznia kell.

Gyakorlati megvalósítás szempontjából ajánlatkérő a kiemelt jelentőségű teljesítési feltételekből külön nyilatkozatmintát készíthet, amit az ajánlattevőnek kifejezetten el kell fogadnia. Fontos kiemelni, hogy a gyakorlatban sokszor a teljesítési feltételek közt találunk olyanokat, amelyek egyben értékelési szempontok is. Gondolhatunk például arra, ha a beszerzés tárgya nyomtatópapír, mely során értékelési szempontként kerül kiírásra a fenntartható erdőgazdaságból származó faalapanyag aránya. Ebben az esetben az ajánlati felhívás időpontjában nem lehet tudni, hogy a nyertes ajánlattevő milyen vállalatot fog tenni, így a nyilatkozatminta elkészítésében ezt figyelembe kell venni. Érdemes úgy feltüntetni a sorokat, hogy az ajánlattevő által vállalt kötelezettség mennyiségét maga be tudja írni.²⁹ A megfelelő tartalmú és a megfelelően előírt feltételt követően nem szabad elhanyagolni a kikényszerítést sem. Ajánlatkérőnek annak érdekében, hogy a nyertes ajánlattevő által elfogadott feltételek kikényszeríthetőek legyenek, megfelelő szankciórendszert kell kialakítania.

Címkék és tanúsítás megkövetelése, mint konkrét eszközök

Címkék és tanúsítványokra hivatkozások a műszaki leírásnak, szerződés teljesítésére vonatkozó feltételnek, illetőleg az értékelési szempont meghatározásának

²⁸ Hubai Ágnes - Tátrai Tünde szerk.: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény kommentárja, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest (2021) 435-436. old. (elérhető: https://www.mhk.hu/files/kbt_kommentar_20211129.pdf (letöltve: 2023.01.14.))

²⁹ Zöld kódex II. 2.5

egyik gyakorlati módjának tekinthetők.³⁰ A 2014/24 Irányelv 43. cikke értelmében a jelölések, címkék használatának lehetősége nyitva áll az ajánlatkérők számára. Címke alatt olyan dokumentumot, bizonyítványt vagy tanúsítványt kell érteni, amely igazolja, hogy az adott építmény, termék, szolgáltatás, folyamat vagy eljárás megfelel bizonyos (környezetvédelmi) követelményeknek.³¹ Napjainkban számos címke ismert, azonban nem alkalmazható valamennyi a közbeszerzési eljárás során. A Kbt. 59. § (1) bekezdése felállít egy kritériumrendszert, aminek az alkalmazni kívánt címkének meg kell felelnie. A fentebb már említett objektivitás és tárgyhoz való kapcsolódáson felül további követelmények kerültek előírásra. A címkét olyan nyílt és átlátható eljárás keretében kell elfogadni, amelyben valamennyi érdekelt fél részt tud venni és valamennyi érdekelt számára megszerzhető. Továbbá a címkére vonatkozó követelményeket olyan harmadik félnek kell meghatározni, amelyre a címkét kérelmező gazdasági szereplő nem képes befolyást gyakorolni. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet osztályozása alapján a címkéknek többféle típusát különböztetjük meg. A Kbt.-ben meghatározottaknak az ISO I. típusú címkék képesek megfelelni, másnéven ezeket ökocímkéként ismerhetjük. ISO I. minősítésű címkék a legmegbízhatóbbak és egyben a legszigorúbb az odaítélési rendszerük is. Számos követelménynek meg kell tudnia felelni és a termék teljes életciklusát figyelembe kell venni a megszerzéséhez.³²

Alkalmazhatóságuk szempontjából kifejezetten praktikusnak mondhatóak. Egyfelől az ajánlatkérő kiválaszthat egy ökocímkét, melynek a követelményrendszerét egy az egyben át tudja venni. Ebben az esetben már egy kész, kidolgozott, hitelesen működő rendszert tud beépíteni az eljárásba. Természetesen, ha túlzott mértékben szigorúnak tekinti, ajánlatkérőnek van lehetősége arra

is, hogy csak meghatározott elemeit vegye át a címke megszerzéséhez szükséges követelményeknek. Továbbá a beszerzés tárgyának meghatározott elemeire vagy mennyisége tekintetében is meg lehet határozni a követelményeknek való megfelelést. A másik alkalmazhatósági kör a már kiírt követelményeknek való megfelelés igazolása. Itt arra kell gondolni, hogy az ajánlatkérő által kiírt környezetvédelmi előírás igazolható azzal is, hogy adott áru, szolgáltatás, építési beruházás meghatározott ökocímkével rendelkezik. Fontos itt is hangsúlyozni, hogy az egyes előírásoknak a Kbt. alapelvei által nyújtott zsinórmértéknek meg kell felelniük. Különös tekintettel az esélyegyenlőségre és az egyenlő bánásmódra.³³

A zöld közbeszerzések gátja

Előzőekben láthattuk, hogy a közbeszerzési eljárás során számos lehetősége van az ajánlatkérőnek, hogy zöld szempontokat építsen be eljárásaiba. Azonban napjainkban a közbeszerzési szerződések odaítélésekor döntő többségben még mindig a beszerzési költség a domináns kritérium.³⁴ A 2021-es statisztikai adatok alapján nemzeti eljárásrenden belül a zöld közbeszerzések száma és értéke hazánkban hozzávetőlegesen 11% volt.³⁵

A zöld beszerzések esetében nagy nehézséget okoz a költséghatékonyság és a természet védelmének párhuzamos figyelembevétele. Alapvetően megállapítható, hogy az esetek nagy részében a környezetvédelmi igények beépítése az eljárásba költségtöbblettel jár a beszerzés pillanatában. Azonban a közbeszerzés szereplőinek – mint közpénzzel gazdálkodóknak – szigorú felelős pénzgazdálkodási kötelezettségeik vannak. A feszültség annyiban feloldódni látszik, hogy a vonatkozó jogszabályok egyre inkább a zöld utat preferálják. Erre szolgál bizonyítéku a 2014/24 irányelv és annak a

³⁰ Takács Mária: A zöld és az innovatív közbeszerzés jogszabályi háttere és gyakorlati megvalósulása, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* I. évf. 12. szám, (2019) 74. old. (elérhető: Microsoft Word - KÃP201912-online.docx (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.03.28.))

³¹ Kbt. 3. § 3. pont.

³² Bővebben: <https://xn--krnyezetvedelem-jkb3r.hu/onkentes-minosito-rendszerek-okocimkek-emas> (letöltve: 2023. 03. 28.)

³³ Fintáné Vásárhelyi Julianna: A közbeszerzési jogorvoslat hatékonyságának növelése, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* IV. évf. 11. szám, 39-46. old. (elérhető:

https://ertesitoplus.zkozbeszerzes.hu/documents/309/KEP202211_XQrtBXh.pdf (letöltve: 2023.03.26.))

³⁴ Bratt – Hallstedt – Robért – Broman – Oldmark: Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective, *Journal of Cleaner Production*, 52. évf. (2013), 309-316. old. (elérhető: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652613000565> (letöltve: 2023.03.15.))

³⁵ Rezső Orsolya: A környezetvédelmi szempontokat tartalmazó közbeszerzések 2021. évi alakulásának statisztikai elemzése, *Közbeszerzési Értesítő Plusz* IV. évf. 5. szám, 45-46. old. (elérhető: [KEP202205.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/kep202205.pdf) (kozbeszerzes.hu) (letöltve: 2023.02.06.))

(123) preambulumbekzdése, ami rámutat arra, hogy az európai környezetvédelmi célok eléréséhez a zöld közbeszerzés széleskörű alkalmazása kiemelt jelentőséggel bír. A 2014/24 irányelv nyomán a hazai jogalkotásban is megjelenik a zöld beszerzésekre vonatkozó ösztönzés. A jogszabályi környezet mellett, attól függetlenül a környezetvédelem iránti igény egyre erőteljesebb, ami magában hordozza az innovatív megoldások szélesebb körben való megjelenését. A gazdaságosság sokszor kéz a kézben jár a környezetvédelemmel, csak nem minidig közvetlen és direkt módon. Nagyon szemléletes és triviális példa erre a jó minőségű nyílászárók esete. Beszerzésük jóval költségesebbnek tekinthető, mint egy alacsonyabb minőségű nyílászáróé. Azonban, ha a beszerzési és beszerelési költségen túl nézünk, és az épület hőháztartására fordított energiaköltségeket is számításba vesszük, kirajzolódik, hogy hosszabb távon költséghatékonyabb az egyébként drágább beruházás. Mindezekon felül kvázi pozitív externáliaként a környezet is profitál azzal, hogy az épület fűtéséhez és hűtéséhez kevesebb energia elégetése lesz szükséges, ezzel a károsanyag kibocsátás is alacsonyabb számot fog mutatni.

Az uniós, illetve hazai szinten egyaránt megjelenik az ajánlatkérőket célzó ösztönzés a zöld szempontok eljárásba történő integrálására. A jelenlegi ösztönzési rendszer azonban nem eredményezett szignifikáns előrelépést. Ennek álláspontom szerint elsődleges okát az ösztönzés nem megfelelő intenzitásában, másodlagos okát a zöld ismeretek hiányában találhatjuk. Tekintettel arra, hogy a zöld közbeszerzés újdonságnak tekinthető, kevés ismerettel rendelkeznek róla az ajánlatkérők. Továbbá sok esetben az ajánlatkérők azt tapasztalhatják, hogy az előírt – környezetvédelmi – szempontok teljesítése következtében magasabb ajánlati ár kerül megajánlásra.³⁶ Kiindulva a fentiekből úgy vélem, hogy az ajánlatkérőket egyfelől „érdeklétté kell tenni” a zöld eljárások számának növelésében. Másfelől megfelelő tudással kell felvértezni őket.

A zöldülés irányában

A Közbeszerzési Hatóság felismerte az említett hátráltató körülményeket, melyek orvoslása érdekében több intézkedést is megvalósított. A honlapján létrehozott kifejezetten a fenntartható fejlődés pilléreire koncentrált tudástárat. Itt az ajánlatkérők – és bárki más – autentikus forrásból tudnak informálódni. Segítséget tud nyújtani a zöld közbeszerzés világában való eligazodáshoz.³⁷ Megállapítható azonban, hogy megfelelő tudásanyag biztosítása önmagában nem tud megfelelő hatást gyakorolni. A Hatóságnak aktív szerepet kell vállalnia az ajánlatkérők megfelelő szintű és minőségű oktatásában.

A tudásanyag megfelelő átadása mellett annak alkalmazására való ösztönzés is elengedhetetlen. A Hatóság oldaláról ezen a téren található erőfeszítéseket. Például a Közbeszerzési Nívódíj megalkotása, amelyre ajánlatkérők olyan eljárásaikkal pályázhatnak, amelyek kiemelkedő színvonalúak és fenntarthatósági szempontokat tartalmaznak.³⁸ Ezzel kíván a Hatóság jó példát mutatni és elismerni azokat az ajánlatkérőket, akik számára a fenntarthatóság prioritás. A Nívódíj mellett 2021. szeptember 1-jei hatálybalépéssel a Fenntartható Magyarországért Program keretében a Hatóság közzétette a Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódexet (továbbiakban: kódex). A kódexhez való csatlakozás önkéntes alapú, amennyiben egy ajánlatkérő csatlakozik hozzá, úgy köteles a benne foglaltaknak megfelelően eljárni. Többek közt készítenie kell „zöld cselekvési tervet”, amely tartalmazza a rövid és hosszútávú zöld közbeszerzési célokat és prioritásokat. Továbbá évente beszámolási kötelezettséggel tartozik a Hatóság felé, arra vonatkozóan, hogy mely eljárásai tekinthetők zöld közbeszerzésnek és amelyekben nem került alkalmazásra zöld szempont, annak hiányát indokolnia kell. A Hatóság a csatlakozást azzal kívánja ösztönözni, hogy a kódex hatálya alá tartozókat kiemelt partnerként kezeli és használhatják a Fenntartható Magyarországért Prog-

³⁶ Kiegészítendő azzal, hogy számos esetben a bekerülési költséget követően kedvezőbb fenntartási, ártalmatlanítási költségek jellemzik a zöld kritériumokat teljesítő árukat, szolgáltatásokat, építési beruházásokat.

³⁷ <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzesek/> (letöltve: 2022.12.20.)

³⁸ <https://kozbeszerzes.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-palyazati-felhivasa-a-kozbeszerzesi-nivodij-2022-elnyeresere/> (letöltve: 2022.12.20.)

ram logóját.³⁹ A 2022 első félévre⁴⁰ és a III. negyedévre⁴¹ vonatkozó statisztikai adatok azt tükrözik, hogy az ösztönző intézkedések nem hozták a hozzájuk fűzött reményeket. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a csatlakozók száma alacsony volt, tehát az ajánlatkérők számára a kiemelt partnerség nem elegendő „ellenszolgáltatás” a befektetni kért munkával szemben.

A zöld közbeszerzések lefolytatására irányuló ösztönzést a fokozatosság elve mentén kellene kialakítani. Ennek megfelelően az ajánlatkérőkkel szemben alacsonyabb elvárást kellene támasztani a kezdeti időkben és azt fokozatosan növelni. Például a kódexben szereplő kötelezettségek halmaza az ajánlatkérők számára aránytalan elköteleződést jelenthetett, így inkább távol maradtak a csatlakozástól. Azonban, ha a kezdeti időben például „csak” a közbeszerzési szabályzat módosítására vonatkozó előírások teljesítése⁴² jelenik meg, mint elvárás, akkor az ajánlatkérők bátrabban tudnak csatlakozni. Az ösztönzés másik oldalának, azaz az „ellenszolgáltatásnak” pedig éppen fordítva kellene megvalósulnia. A kezdeti időszakban sok kedvezményt, segítséget kell nyújtani és később lehet ezeket csökkenteni. Gondolok itt a zöld kódexben említett pozitívumok mellett egyéb, az ajánlatkérőket előnyösebb helyzetbe hozó intézkedésekre, amennyiben zöld szempontokat megjelenítő közbeszerzéseket folytatnak le.

A zöld közbeszerzések arányának növekedését végsősoron az ösztönzést követően, vagy mellett a kötelezővé tétel tudja eredményezni. Találkozhattunk már kvázi kötelező jelleggel alkalmazandó környezetvédelmi szempontokkal például a járműbeszerzésre vonatkozó irányelvvel kapcsolatban. Azonban alapvetően a szabá-

lyozási környezetről az mondható el, hogy a megengedőn túlmutat, ösztönöz, de kötelezővé – még – nem teszi zöld szempontok alkalmazását. Hasonlóan az ösztönzőknél, itt is az arányosságot figyelembevéve kellene kialakítani kötelezően alkalmazandó szabályokat. Például a közbeszerzési szabályzatban kialakítandó zöld célkitűzésekkel kapcsolatos felelősségi rendszer kialakítása, beszámolási kötelezettség és éves zöld beszerzési terv megalkotása.

Összefoglaló

Az ösztönzés és az egyébként pozitív gazdaságossági mutatók ellenére a zöld beszerzések arányaiban kis mértékben kerülnek alkalmazásra. Összefoglalóan elmondható, hogy napjainkban a legnagyobb gátja a zöld közbeszerzéseknek a megfelelő ösztönzés és tudás hiánya. A jogalkotónak és a szabályozó szervezeteknek a feladata kialakítani - Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája mellett - olyan cselekvési terveket, amelyek a fokozatosság elve mentén megfelelően ösztönzik az ajánlatkérőket a zöld szempontok minél gyakoribb alkalmazására. Az ösztönzés mellett a cselekvési tervnek tartalmaznia kell a hatékony oktatásra és tudás átadásra vonatkozó megoldást is, ugyanis, ha nincs meg a hasznosítható tudás, úgy nem lesznek képesek az ajánlatkérők jogszabályokban meghatározott kötelezettségeiknek eleget tenni. A megfelelő alapok letételét követően a hosszútávú cél annak elérése, hogy kötelező jelleggel, főszabályként zöld közbeszerzés kerüljön kiírásra. Ennek elérésére egy lépésről-lépésre hatályba lépő, de már a megjelenésétől mindenki számára ismert szabályozás tud nagyban hozzájárulni.

³⁹ Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex elérhető:

<https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/zold-kodexet-adott-ki-kozbeszerzesi-hatosag-cel-fenntarthatosag-erositese/> (letöltve: 2022.12.20.)

⁴⁰Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban - 2022 I. félév 17. old.

(elérhető: <https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelentés-2022-első-felev.pdf> (letöltve: 2022.12.20.))

⁴¹Gyorsjelentés, A magyar közbeszerzések számokban - 2022 III. negyedév 18. old.

(elérhető: https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Gyorsjelentés_2022_III.negyedév%3%A9v.pdf (letöltve: 2022.12.20.))

⁴² Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex II. 1.1.