

Várható változások a közbeszerzés szabályozásában az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó új és felülvizsgált uniós irányelvek és rendeletek tükrében

Expected changes in the regulation of public procurement in light of the new and revised EU directives and regulations related to the European Green Deal

Dr. Hubai Ágnes, ügyvéd, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

DOI: 10.37371/KEP.2024.6.6

Címszavak: Európai zöld megállapodás, fenntarthatóság, energiahatékonyság, szociális követelmény, körforgásos gazdaság, uniós zöld közbeszerzési kritériumok, műszaki előírások, környezeti hatások, nettó zéró ipar, akadálymentesség

Absztrakt

Az Európai Unió az európai zöld megállapodásról szóló közlemény kiadását követően számos irányelvet és rendeletet fogadott el, amelyek közvetlenül vagy közvetve a közbeszerzési eljárásokra is tartalmazznak előírásokat. A cikk ezek közül emel ki hét olyan jogszabályt, amelyeket ugyan csak néhány éven belül kell alkalmazni, de ismeretük hozzájárulhat a jogalkalmazók megfelelő felkészüléséhez.

Abstract

The European Union, following the publication of the European Green Deal Communication, has adopted several directives and regulations, which directly or indirectly contain provisions on public procurement. This study focuses on seven of these laws, even though it may take a few years for them to be implemented, understanding them can assist those in charge of enforcing the laws.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) 2019. december 11-én közleményt adott ki „Az európai zöld megállapodás” címmel¹ (a továbbiakban Megállapodás), amelyben átfogó tervet terjesztett elő annak érdekében, hogy az Európai Unió (a továbbiakban Unió) 2030-ra legalább 55%-kal csökkenteni tudja nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátását az 1990-es szinthez képest. Az európai klímarendelet² már jogi kötelezettségként határozta meg ezt a célkitűzést. A tervek és célok megvalósítása érdekében a Bizottság 2021-ben jogalkotási csomagot („Irány az 55%!”) készített, amelynek célja, hogy az 55%-os cél elérése mellett 2050-re megvalósuljon az Unió klímasemlegessége is. Ennek érdekében számos jogszabály került elfogadásra, illetve felülvizsgálatra. Az új és módosított irányelvek és rendeletek közvetlen és közvetett hatást gyakorolnak a közbeszerzési eljárásokra. Már a Megállapodás is kiemelte, hogy a hatóságoknak, köztük az uniós

intézményeknek jó példával kell elől járniuk, és zöld közbeszerzési eljárásokat kell lefolytatniuk. A közszféra jelentősen hozzá tud járulni az uniós célok eléréséhez, azáltal, hogy egyre több környezetbarát terméket, építési beruházást és szolgáltatást rendel meg a zöld közbeszerzéshez rendelkezésre álló eszközök segítségével, így támogatva az energiafogyasztás és a környezeti hatások csökkentését. A Megállapodásban a Bizottság jelezte, hogy további jogszabályokat és iránymutatásokat fog előterjeszteni a zöld közbeszerzésre vonatkozóan.

A jelentős számú új, illetve módosított irányelv és rendelet többsége azonban még nem lépett hatályba, illetve a rendelkezéseiket csak egy későbbi időponttól kell alkalmazni. Ezek közül a jogszabályok közül emelek ki hetet, bemutatva, hogy milyen előírásoknak kell néhány éven belül megfelelnie a hazai közbeszerzéseknek.

¹ A Bizottság Közleménye „Az európai zöld megállapodás” (COM(2019) 640 final).

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1542 rendelete (2023. július 12.) az elemekről, illetve akkumulátorokról és a hulladékelemekről, illetve -akkumulátorokról, a 2008/98/EK irányelv és az (EU) 2019/1020 rendelet módosításáról, valamint a 2006/66/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

A rendelet célja a körforgásos gazdaság megteremtése az elemek, illetve az akkumulátorok ágazatában azáltal, hogy célzott szabályokat ír elő ezek életciklusának valamennyi szakaszára, a tervezéstől kezdve egészen a hulladékkezelésig. A jogszabály számos célértéket és kötelezést állapít meg a gyártókra vonatkozóan, így pl. címkézési és tájékoztatási követelményeket vezet be, és előírja egy elektronikus „elem-, illetve akkumulátorútlevél”, valamint QR-kód használatát. Az elemeket és akkumulátorokat jól látható, olvasható és letörölhetetlen címkével kell majd ellátni, amely feltünteti a termék karbonlábnyomát és karbonlábnyom-teljesítményosztályát.

A rendelet (133) preambulumbekzdése kiemeli, hogy „a közbeszerzés fontos ágazatnak számít az emberi tevékenységek környezetre gyakorolt hatásainak csökkentése, valamint a fenntarthatóbb termékek irányába mutató piaci átalakulás ösztönzése tekintetében.” A 2014/24/EU³ és a 2014/25/EU⁴ irányelvekben (a továbbiakban együtt: közbeszerzési irányelvek) meghatározott ajánlatkérőknek az eljárásaik során biztosítaniuk kell, hogy a gazdasági szereplők ténylegesen teljesítsék a szociális és a környezetvédelmi követelményeket, és hozzájáruljanak az Unió környezetvédelmi, éghajlatpolitikai és energiapolitikai célkitűzéseéhez.

A rendelet hatályát az 1. cikk (2) bekezdése határozza meg. A jogszabály címkézésre, jelölésre és tájékoztatásra, kiterjesztett gyártói felelősségre, hulladékelemek, illetve -akkumulátorok gyűjtésére és kezelésére, valamint jelentéstételre vonatkozó minimumkövetelményeket is megállapít. Azokra az esetekre, amikor az ajánlatkérők⁵ akkumulátorokat, elemeket vagy ezeket is tartalmazó termékeket vásárolnak, a rendelet zöld közbeszerzési követelmények meghatározására ad felhatalmazást a Bizottságnak.

A jogszabály a XI. fejezetben szabályozza a zöld közbeszerzést. A 85. cikk alapján az ajánlatkérőknek elemek vagy akkumulátorok, illetve ezeket tartalmazó termékeknek a közbeszerzési irányelvek alá tartozó (az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű) beszerzéseiben figyelembe kell venniük az elemek, illetve akkumulátorok életciklusa során gyakorolt környezeti hatásait. Az a cél, hogy csak olyan elemek, akkumulátorok vagy ezeket tartalmazó termékek beszerzésére kerüljön sor, amelyek életciklusuk során lényegesen alacsonyabb környezeti hatásokkal járnak. A rendelet felhatalmazást ad a Bizottságnak, hogy 2028-ig számos jogi aktust alkosson meg (pl. karbonlábnyom teljesítményosztályok meghatározása, tartóssági paraméterekre vonatkozó kötelező minimumértékek megadása). A 85. cikk (3) bekezdésében felsorolt jogi aktusok közül a legutolsó elfogadását követő 12 hónap elteltével a Bizottság kiegészíti majd ezt a rendeletet, és az elemekre, illetve akkumulátorokra vonatkozó közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó, a rendelet 7–10. cikkében meghatározott fenntarthatósági követelményeken alapuló értékelési szempontokat állapít majd meg. Az ajánlatkérőknek az értékelési szempontokat meghatározó jogi aktus hatálybalépésének időpontjától számított 12 hónap elteltével kell majd alkalmazniuk az értékelés során ezeket a követelményeket, a rendeletben meghatározott kötelezettségeiknek ezzel tesznek eleget.

A rendelet előírja azt is, hogy az ajánlatkérők által elemek vagy akkumulátorok, illetve ezeket tartalmazó termékek megvásárlására lefolytatott minden olyan közbeszerzési eljárásban, amely a rendelet 7-10. cikk hatálya alá tartozik (például elektromos jármű, ipari vagy általános felhasználású újratölthető elem vagy akkumulátor) a műszaki leírásban és az értékelési szempontokban hivatkozniuk kell majd az értékelési szempontokat meghatározó jogi aktusra.

A jogszabály rendelkezéseit – néhány kivétellel – 2024. február 18-tól kell alkalmazni. Tekintettel azonban arra, hogy a 85. cikkben meghatározott értékelési szempontok nem kerültek kidolgozásra, a közbeszerzési eljárás-

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁵ A rendelet a koncessziós eljárásokat nem vonja a hatálya alá.

sokban ezeket a követelményeket még nem kell figyelembe venni.

A rendelet előírásait valószínűleg gyakran fogjuk alkalmazni a gyakorlatban, mert nagyon sok elemet és akkumulátort tartalmazó termék van forgalomban, amelyeket az ajánlatkérők rendszeresen használnak. Az értékelési szempontok megfelelő alkalmazása pedig jelentős mértékben függ majd attól, hogy azok kellően egyértelműek lesznek-e és ajánlatkérő azokat megfelelő módon tudja-e ellenőrizni az ajánlatadás, illetve a szerződés teljesítése során.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/1791 irányelve (2023. szeptember 13.) az energiahatékonyságról és az (EU) 2023/955 rendelet módosításáról (átdolgozás).

Az irányelv az (1) preambulumbekzdés szerint „lépést tesz a 2050-re eléréndő klímasemlegesség felé, amelynek keretében az energiahatékonyság önálló energiaforrásként kezelendő. Az „első az energiahatékonyság” elv olyan átfogó elv, amelyet figyelembe kell venni az energiarendszeren túl valamennyi ágazatban és valamennyi szinten, ideértve a pénzügyi ágazatot is.”

A jogszabály (33) preambulumbekzdése felhívja a figyelmet arra, hogy a közszféra az Unió teljes végső-energia-fogyasztásának körülbelül 5–10%-áért felel. Erre tekintettel fontos szerepet játszik abban, hogy a piacon hatékonyabb termékek, épületek és szolgáltatások jelenjenek meg. Ezért a közszférának példát kell mutatnia, amellyel az irányelv II. fejezete külön is foglalkozik.

A közbeszerzésekre irányadó eljárásokat a II. fejezeten belül a 7. cikk tartalmazza. Az irányelv szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzési vagy koncessziós eljárásokban az ajánlatkérők csak magas energiahatékonyságú termékeket, szolgáltatásokat, épületeket és építési beruházásokat szerezzenek be, kivéve, ha ez műszakilag nem valósítható meg. Biztosítaniuk kell továbbá, hogy az ajánlatkérők az irányelv előírásaival összhangban prioritásként kezeljék az „első az energiahatékonyság” elvet azokban az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbe-

szerezési és koncessziós eljárásokban is, amelyekre vonatkozóan az irányelv a IV. mellékletben *nem ír elő* konkrét követelményeket.

A jogszabály IV. melléklete a közbeszerzések során alkalmazandó energiahatékonysági követelményeket határozza meg. Így többek között az energiacímkék alkalmazására, az energiával kapcsolatos környezetbarát termékek tervezésére, alapvető szintű műszaki leírásoknak való megfelelésre, gumibroncsok beszerzésére ír elő rendelkezéseket. Bár a közbeszerzési irányelvek előírásainak megfelelően a Kbt.⁶ a kivételek között határozza meg az ingatlan vásárlását és az ingatlanra vonatkozó jog megszerzését, a közbeszerzésekre irányadó melléklet előírja, hogy az ajánlatkérők – néhány kivétellel – csak olyan épületeket vásárolhatnak vagy olyan épületek vonatkozásában írhatnak alá új bérleti szerződést, amelyek megfelelnek legalább a közel nulla energiaigény szintjének. Ezt energiahatékonysági tanúsítvánnyal kell ellenőrizniük.

Az irányelv hivatkozik a 2017/1369 rendeletre,⁷ amely felhatalmazása alapján a Bizottság meghatározott termékcsoportok címkéivel kapcsolatos részletes követelményeket határozhat meg, így többek között az energiafogyasztásra vonatkozóan is. A tagállamoknak lehetőségük lesz arra, hogy előírják, amennyiben az ajánlatkérők ilyen termékcsomagot szereznek be, az összesített energiahatékonyságnak kell prioritást élveznie a csomagon belüli egyes termékek energiahatékonyságával szemben. Az ajánlatkérőknek tehát azt a termékcsomagot kell választaniuk, amely a legmagasabb elérhető energiahatékonysági osztályba tartozik.

A tagállamok előírhatják, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárásokban az Unió dekarbonizációs és szennyezőanyag-mentességi célkitűzéseinek elérése érdekében adott esetben tágabb értelemben vett fenntarthatósági, társadalmi, környezeti és körforgásos gazdasági szempontokat is figyelembe vegyenek, illetve az uniós zöld közbeszerzési kritériumokat vagy az azokkal egyenértékű nemzeti kritériumokat.

A tagállamoknak elő kell mozdítaniuk az építőanyagok körforgásos jellegét és tartósságát. Az ajánlatkérők pedig előírhatják az ajánlattevők számára, hogy infor-

⁶ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről, 9. § (8) bekezdés a) pont.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1369 rendelete (2017. július 4.) az energiacímkézés keretének meghatározásáról és a 2010/30/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről.

mációkat tegyenek közzé egy új épület teljes életciklusra vetített globális felmelegedési potenciáljáról, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású anyagok használatáról, valamint az új épületekben felhasznált és a felújítandó épületekben felhasználandó anyagok körforgásos jellegeről.

Az energiahatékonysági követelmények közbeszerzési eljárás során történő alkalmazásának átláthatósága érdekében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérők nyilvánosan hozzáférhetővé tegyék az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szerződések energiahatékonyságra gyakorolt hatásáról szóló információkat a TED adatbázisban.

Az irányelv kivételeket is meghatároz, így például a rendelkezéseket nem kell alkalmazni, ha az hátrányosan érinti a közbiztonságot, vagy akadályozza a népegészségügyi szükséghelyzetekre való reagálást, illetve az előírások csak korlátozottan alkalmazandók a fegyveres erők szerződéseire.

A jogszabály előírja, hogy a tagállamoknak regionális és helyi szinten is támogatniuk kell az ajánlatkérőket az energiahatékonysági követelmények teljesítésében. Egyértelmű szabályokat és iránymutatásokat, köztük az életciklusköltségek, valamint a környezeti hatások és költségek értékelésére vonatkozó módszereket kell kidolgozniuk, kompetenciatámogató központokat kell létrehozniuk, és ösztönözniük kell az ajánlatkérő szervezetek közötti együttműködést, valamint azt, hogy az ajánlatkérők lehetőség szerint közös és digitális közbeszerzést alkalmazzanak. Emellett egyéb intézkedéseket is kell tenniük a közbeszerzéssel, valamint az éves költségvetéssel és számvittel kapcsolatban annak érdekében, hogy az ajánlatkérők ne riadjanak el az energiahatékonyság-javító beruházásoktól. A tagállamoknak fel kell számolniuk az energiahatékonyságot akadályozó valamennyi szabályozási és egyéb korlátot, különösen a közbeszerzéssel, valamint az éves költségvetéssel és számvittel kapcsolatos gyakorlatok tekintetében.

Az irányelv a kihirdetését követő 20. napon lépett hatályba, a tagállamoknak 2025. október 11-ig kell átültetniük a rendelkezéseket.

Az irányelv számos döntési lehetőséget biztosít a tagállamok számára az előírások tekintetében, így az ajánlatkérők konkrét kötelezettségeit csak a jogszabály átültetését követően fogjuk megismerni. Ettől függetlenül megítélésem szerint a bemutatott hét jogszabály közül ez az irányelv lesz a legnagyobb hatással a közbeszerzési eljárásokra. Az energiahatékonyság a beszerzések olyan széles körét érinti, hogy nagy valószínűséggel ennek a jogszabálynak a gyakorlati alkalmazása fogja a legnagyobb kihívás elé állítani a közbeszerzési szakmát.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2413 irányelve (2023. október 18.) az (EU) 2018/2001 irányelvnek, az (EU) 2018/1999 rendeletnek és a 98/70/EK irányelvnek a megújuló energiaforrásokból előállított energia előmozdítása tekintetében történő módosításáról, valamint az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az irányelv (2) preambulumbekzdése felhívja a figyelmet arra, hogy a megújuló energia alapvető szerepet játszik az Unió célkitűzéseinek elérésében, mivel az energiaágazat az Unió teljes üvegházhatásúgáz-kibocsátásának több mint 75 %-áért felelős. Három jogszabályt módosít, amelyek a megújuló energiaforrásokkal, az energiaunióval, az éghajlatpolitikával, illetve a benzin és dízelanyagok minőségével foglalkoznak. A közbeszerzési eljárásokat a 2018/2001⁸ irányelv módosításai érintik. A megváltozott rendelkezések szerint a tagállamoknak meg kell határozniuk azokat a műszaki előírásokat, amelyeket a megújuló energiát előállító berendezéseknek és rendszereknek a támogatási rendszerek igénybevételéhez és a közbeszerzési eljárásra való jogosultság megszerzéséhez teljesíteniük kell.⁹ Amennyiben léteznek harmonizált vagy európai szabványok, a műszaki előírásokat az említett szabványokra

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról (átdolgozás).

⁹ A dőlt betűs szöveg az irányelv hivatalos magyar fordítása. Megítélésem szerint ez az előírás nem egyértelmű. Az angol változat alapján valószínűleg arra utal, hogy a követelményeknek megfelelő berendezéseket lehet majd közbeszerzési eljárásokban beszerezni, de a pontos értelmezést az irányelvet átültető nemzeti jogszabály fogja megadni.

hivatkozva kell megadni. Az irányelv szerint elsőbbséget kell élvezniük azoknak a harmonizált szabványoknak, amelyek hivatkozásait közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában, ideértve például a 2. pontban már hivatkozott, az energiacímkezés kereteit meghatározó 2017/1369 rendeletet is. Az alapelveknek és a közbeszerzési irányelveknek megfelelően a műszaki előírások nem határozhatják meg, hogy a berendezéseket és a rendszereket hol kell tanúsíttatni, és nem akadályozhatják a belső piac megfelelő működését. A 2018/2001 irányelv módosítása tehát a hatálya alá tartozó beszerzések esetében a műszaki leírásra határoz meg követelményeket.

Az 2018/2001 irányelv kiegészül egy új 15a cikkel, amely a megújuló energia épületekben történő elterjesztéséről szól. Ez a cikk előírja, hogy - amennyiben az releváns - a tagállamok előmozdíthatják a helyi hatóságok és a megújulóenergia-közösségek közötti együttműködést az épületek ágazatában, különösen a közbeszerzés alkalmazásán keresztül.

A tagállamoknak 2025. május 21-ig kell átültetniük az irányelvi előírásokat, azzal, hogy meghatározott előírásoknak (ide nem értve a fent ismertetett módosításokat) már 2024. július 1-ig meg kell felelniük.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/825 irányelve (2024. február 28.) a 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelv módosításáról, a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében

Amint arra már több utalás történt a cikkben, a Megállapodás céljainak megvalósulásához azzal is hozzájárulnak az ajánlatkérők, ha fenntartható, energiatakarékos, környezetbarát termékeket vásárolnak. Sajnos nagyon sok olyan áru és szolgáltatás van jelen a piacon, amelyek csak az elnevezésükben felelnek meg az elvárt követelményeknek („zöldrefestés”), de ténylegesen nem teljesítik azokat. Az irányelv (6) preambulumbekzdése kiemeli, egyre elterjedtebb, hogy a gyártók, forgalmazók a termékeket környezeti vagy társadalmi

jellemzőik, tartósságuk, javíthatóságuk vagy az újrafeldolgozhatóság alapján hasonlítják össze más termékekkel, amely azonban félrevezető lehet a fogyasztók számára, mert az információk megbízhatósága nem mindig ellenőrizhető. Ilyen a „környezetbarát”, „öko-barát”, „zöld”, „klímabarát”, „környezetkímélő”, „energiahatékony”, „biológiailag lebontható”, „bioalapú” és más hasonló állítás. A „zöldrefestés” hatással van azokra az ajánlatkérőkre is, akik fenntartható, energiatakarékos, stb. termékeket szeretnének beszerezni, de nem rendelkeznek megfelelő szakismerettel ahhoz, hogy felismerjék a megtévesztő árukat és szolgáltatásokat. Az irányelv azt a célt szolgálja, hogy a vásárlók hatékonyabb tájékoztatást és hatékonyabb védelmet kapjanak a tisztességtelen gyakorlatokkal szemben.

A jogszabály ennek érdekében módosítja - többek között - a 2005/29/EK irányelv¹⁰ 6. cikkének (1) bekezdését, és kiegészíti a megtévesztő kereskedelmi gyakorlat eseteit. A módosított esetek már kiterjednek a környezeti és társadalmi jellemzőkre, valamint a körforgásos jelleg szempontjaira (például tartósság, javíthatóság vagy újrafeldolgozhatóság). De megtévesztőnek minősül például a jövőbeli környezetvédelmi teljesítményre, környezetbarát jellegre vonatkozó állítás is anélkül, hogy azt egyértelmű, objektív, nyilvánosan elérhető és ellenőrizhető kötelezettségvállalások kísérnék. Módosul az irányelv I. melléklete, amely a minden körülmények között tisztességtelennek minősülő kereskedelmi gyakorlatokat sorolja fel. Bekerül a mellékletbe, hogy megtévesztőnek minősül az olyan fenntarthatósági címke feltüntetése, amely nem valamilyen tanúsítási rendszeren alapul, illetve amelyet nem a hatóságok vezettek be. Tilos a környezetbarát jellegre vonatkozó általános állítás megfogalmazása is, ha a kereskedő nem képes igazolni az állításra vonatkozó elismert kiváló környezetvédelmi teljesítményt.

A tagállamoknak legkésőbb 2026. március 27-ig kell átültetniük az előírásokat. A szigorú rendelkezések a közbeszerzési eljárásokban is segítséget fognak nyújtani az ajánlatkérőknek, mert ellenőrizhetőek lesznek a termékek vagy szolgáltatások jellemzőire vonatkozó

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról.

állítások mind az ajánlattétel, mind pedig a szerződés teljesítése során. Az irányelv előírásai azt is eredményezhetik, hogy gyakrabban alkalmazásra kerülnek azok a címkék, amelyek már eddig is megfeleltek a közbeszerzési irányelvekben meghatározott követelményeknek.

Az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv (átdolgozás)

Az épületek energiahatékonyságát jelenleg az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) szabályozza.¹¹ A Megállapodásban meghatározott épületkorszerűsítési program részeként az Unió 2024. április 12-én elfogadta az épületek energiahatékonyságáról szóló megerősített irányelvet, amely egy újabb mérföldkőnek tekinthető az uniós célok elérésében. Az irányelv (6) preambulumbekzdése felhívja a figyelmet, hogy „az épületek az Unió végső energiafogyasztásának 40 %-át és az energiával kapcsolatos üvegházhatásúgáz-kibocsátás 36 %-át teszik ki, miközben az uniós épületek 75 %-a még mindig nem energiahatékony”. A jogszabály keretet biztosít a tagállamok számára ahhoz, hogy csökkentsék az épületek kibocsátását és energiafelhasználását, ideértve természetesen a középületeket is. Az irányelv ambiciózus célokat határoz meg az épületek általános energiafelhasználásának csökkentése érdekében. A „kibocsátásmenetség” az új épületek esetében kötelezővé válik, minden új lakó- és nem lakóépületnek klímasemlegesnek kell lennie a fosszilis tüzelőanyagok terén. Ez a követelmény a közintézmények tulajdonában lévő új épületek esetében már 2028. január 1-jétől alkalmazandó lesz. A nem lakóépületek esetében az irányelv energiahatékonysági minimumszabványok fokozatos bevezetését irányozza elő, amelyeknek biztosítaniuk kell, hogy 2030-ra a legkevésbé energiahatékony épületek 16%-a, 2033-ig pedig 26%-a felújításra kerüljön. A tagállamok a felújítás során kivételeket is meghatározhatnak, pl. a műemlék épületekre, üdülőkre. Az irányelv a tagállamokra bízta a döntést, hogy milyen intézkedéseket hoznak és azok mely épületekre vonatkoznak. A jogszabály rövid időn

belül közzétételre kerül az Európai Unió Hivatalos Lapjában,¹² a tagállamoknak 24 hónapjuk lesz a jogszabály átültetésére.

Az irányelv nem határoz meg közvetlen előírásokat a közbeszerzési eljárásokra, de az építési beruházások megrendelésére (amelyek a teljesítménymérési keretrendszer adatai alapján 2023-ban az összes közbeszerzési eljárásrész 31,2%-át tették ki¹³), a tervezésre, műszaki feltételek meghatározására (esetleg az alkalmassági feltételekre és az értékelési szempontokra) jelentős hatással lesz.

A „nettó zéró” technológiai termékek európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet (tervezet)

2024. február 16-án a Tanács és az Európai Parlament ideiglenes megállapodásra jutott a „nettó zéró” technológiai termékek európai gyártási ökoszisztémájának megerősítését célzó intézkedési keret létrehozásáról szóló rendeletről. A jogszabályt április 25-én az Európai Parlament első olvasatban elfogadta. Tekintettel arra, hogy a rendelet szövegét a Tanács még nem fogadta el, csak a tervezetben található leglényegesebb szabályokat ismertetem.¹⁴

A jogszabály célja, hogy fokozza az uniós klímacélok eléréséhez szükséges „nettó zéró” technológiák ipari bevezetését és az ezek iránti keresletet, többek között a közbeszerzés révén. Célként tűzi ki továbbá, hogy támogassa az innovációt a kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés és innovatív megoldásokra irányuló közbeszerzés igénybevételével. A jogszabály alapján létrejön a „nettó zéró” technológiák egységes jegyzéke.

A rendelet jelentős szerepet szán a közbeszerzésnek. Amennyiben az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás tárgya a rendeletben meghatározott nettó zéró technológiát tartalmaz (például a napenergia technológiák, hőszivattyúk és geotermikus energiát hasznosító technológiák; villa-

¹¹ A jogszabály az új irányelv hatályba lépését követő 24 hónap múlva hatályát veszti.

¹² A cikk leadásának időpontjában az irányelv még nem jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

¹³ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei 2023., A magyarországi közbeszerzési eljárásrészek szám szerinti megoszlásának aránya, beszerzési tárgyak szerinti bontásban, 59. oldal; <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320>.

¹⁴ Az előírások ismertetése az Európai Parlament által első olvasatban elfogadott szöveg alapján készült; P9_TA(2024)0378.

mosenergia-hálózati technológiák, többek között a közlekedési célú elektromos töltési technológiák), illetve ilyen technológiákat tartalmazó építési beruházás és építési koncesszió kerül megrendelésre, az ajánlatkérőknek környezeti fenntarthatóságra vonatkozó minimumkövetelményeket kell alkalmazniuk, műszaki előírásként vagy szerződésteljesítési feltételként. Építési beruházásnál és építési koncesszióval ezeken a követelményeken kívül még legalább egy további feltételt is választaniuk kell az ajánlatkérőknek a rendeletben előírtak közül, így például szerződéses feltételként szociális vagy foglalkoztatási szempontokat, kiberbiztonsági követelményeknek való megfelelést írhatnak elő. A Bizottság a rendelet hatálybalépését követő 9 hónapon belül egy külön jogi aktusban fogja meghatározni a fent hivatkozott fenntarthatósági minimumkövetelményeket.

A rezilienciához való hozzájárulást a fent hivatkozott tárgyú közbeszerzési és koncessziós eljárásokon kívül az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű keretmegállapodások alapján kötendő szerződésekre is alkalmazni kell. A rezilienciához való hozzájárulást viszont csak meghatározott esetekben kell figyelembe venni, például akkor, ha a Bizottság a közbeszerzési eljárás megindításakor megállapította, hogy egy adott, harmadik országból származó „nettó zéró” technológia vagy annak fő specifikus alkotóelemei az Unión belüli kínálatának több mint 50 %-os részarányát képviselik.

Az ilyen esetekre a rendelet speciális követelmények előírását követeli meg a közbeszerzési dokumentumokban. Egyrészt meg kell határozni azt a szerződés időtartamára kiterjedő kötelezettséget, hogy az egyes harmadik országokból ne szállítsanak többet a rendeletben meghatározott „nettó zéró” technológia értékének 50 %-ánál. Másrészt a dokumentumoknak azt a szerződés időtartamára kiterjedő kötelezettséget is tartalmazniuk kell, hogy az egyes harmadik országokból származó nyertes ajánlattevők vagy alvállalkozók ne szállítsanak vagy nyújtsanak közvetlenül többet a rendeletben meghatározott „nettó zéró” technológia fő specifikus alkotóelemei értékének legfeljebb 50%-ánál. Az ajánlatkérőknek azt is elő kell írniuk, hogy a fenti

feltételek be nem tartása esetén arányos, de legalább a szerződésben szereplő adott „nettó zéró” technológiák értéke 10 %-ának megfelelő díjat kell fizetnie a kötelezettséget megszegőnek. Az előírások teljesítésének bizonyítékát - az ajánlatkérő kérésére - legkésőbb a szerződés teljesítésekor be kell mutatnia a nyertes ajánlattevőnek.

A fenntarthatósági és a rezilienciához való hozzájárulásokra vonatkozó feltételektől csak a rendeletben meghatározott esetben térhetnek el az ajánlatkérők.

A jogszabály szerint a tagállamoknak adott esetben törekedniük kell arra, hogy kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzést vagy az innovatív megoldásokra vonatkozó közbeszerzést alkalmazzanak. A jogszabály definíciója szerint az „innovatív megoldásokra irányuló közbeszerzés” olyan közbeszerzési eljárás, amelynek keretében az ajánlatkérők „nettó zéró” technológiák első vásárlójaként járnak el, és amely eljárás megfelelőségi vizsgálatot is magában foglalhat.

A tervezet szerint a fenntarthatósági minimumkövetelményekre vonatkozó előírásokat a jogszabály hatályba lépését követő 2 évig a központi beszerző szervek szerződéseire és a nettó 25 millió eurót elérő vagy meghaladó értékű beszerzésekre kell alkalmazni.

A jogszabály szövege még nem végleges, de már most megállapítható, hogy a hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások is speciális szakmai ismereteket követelnek majd meg az ajánlatkérőktől.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/882 Irányelve (2019. április 17.) a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről

Ez a jogszabály már nem kapcsolódik szorosan a Megállapodáshoz. A fent ismertetett irányelvek és rendeletek viszont többször hivatkoznak szociális, foglalkoztatási és társadalmi szempontokra, illetve ez az irányelv is a belső piac megfelelő működéséhez kíván hozzájárulni. Az „Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt”¹⁵ című, 2010-ben elfogadott bizottsági közlemény az akadálymentességet az

¹⁵ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai fogyatékoságügyi stratégia 2010–2020: megújított elkötelezettség az akadálymentes Európa megvalósítása iránt. COM(2010) 636 végleges.

ENSZ-nek a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezményével¹⁶ összhangban egy fontos cselekvési területként határozta meg, és kimondta, hogy a társadalmi részvétel előfeltétele és célja a termékek és a szolgáltatások akadálymentességének biztosítása. Az ENSZ-egyezmény alapján az abban részes tagállamoknak a termékek és a szolgáltatások akadálymentességével kapcsolatban nemzeti rendelkezéseket kell elfogadniuk. Az irányelv (15) és (16) preambulumbekzdése szerint uniós fellépés hiányában ezek az akadálymentesség tekintetében eltérő nemzeti rendelkezések tovább növelnék a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti eltéréseket, és torzítják a belső piac működését. Ezért az ENSZ-egyezmény Unió-beli végrehajtására közös uniós szabályok meghatározása vált szükségessé, és meg kell követelni, hogy a nemzeti szabályok feleljenek meg az irányelv alapján alkalmazandó akadálymentességi követelményeknek is.

Az irányelv (2) preambulumbekzdése szerint „az akadálymentes termékek és szolgáltatások iránti kereslet magas, és a fogyatékossgal élő személyek száma az előrejelzések szerint jelentősen emelkedni fog.”

A (90) preambulumbekzdés felhívja a figyelmet arra, hogy a közbeszerzésről szóló irányelvek rendelkezései szerint minden olyan beszerzés esetében, amelyet természetes személyek általi felhasználásra szánnak, a megfelelően indokolt esetektől eltekintve a műszaki leírást úgy kell megállapítani, hogy az figyelembe vegye a fogyatékossgal élő személyek számára való akadálymentesség és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás szempontjait. Ezért az irányelv hatálya alá tartozó termékek és szolgáltatások tekintetében - meghatározott kivételektől eltekintve - kötelező lesz az ajánlatkérők¹⁷ számára akadálymentességi követelmények meghatározása.

Az irányelv 1. §-a szerint a jogszabály célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez azáltal, hogy bizonyos termékek és szolgáltatások esetében közelíti az akadálymentességi követelményekre vonatkozó tagállami rendelkezéseket. Az irányelv hatálya a 2025. június 28-a után forgalomba hozott,

az irányelv 2. cikkében meghatározott árukra (például lakossági felhasználású számítógépes hardverrendszerek és az ezekhez a hardverrendszerekhez szánt operációs rendszerek, bankjegykiadó és jegykiadó automata) és szolgáltatásokra (például elektronikus hírközlési szolgáltatások, a légi, autóbuzsós, vasúti és vízi személyszállítási szolgáltatásokhoz kapcsolódó honlapok, elektronikus menetjegyek és elektronikus menetjegyértékesítési szolgáltatások és a személyszállítási szolgáltatásokkal kapcsolatos tájékoztatásnyújtás) terjed ki.

A termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményeket az irányelv I. melléklete tartalmazza.

A tagállamoknak az irányelv rendelkezéseit 2022. június 28-ig kellett átültetniük. Az előírásokat azonban csak 2025. június 28-tól kell alkalmazniuk, de a tagállamok dönthetnek úgy is, hogy azokat legkésőbb 2027. június 28-tól alkalmazzák. Van egy átmeneti időszak is, amelyet a tagállamok 2030. június 28-ig biztosíthatnak. Ezen időszak alatt a szolgáltatók továbbra is nyújthatnak szolgáltatásokat olyan termékek felhasználásával, amelyeket ezen időpont előtt jogszerűen használtak hasonló szolgáltatások nyújtására. A 2025. június 28. előtt kötött szolgáltatási szerződések pedig a lejáratuk időpontjáig, de legfeljebb a megadott dátumtól számított öt évig változatlanul érvényben maradhatnak.

A jogszabály előírásai a 2022. évi XVII. törvénybe¹⁸ kerültek átültetésre, amely az irányelvi előírásoknak megfelelően 2025. június 28-án lép hatályba. A törvény az 1. mellékletében határozza meg részletesen az akadálymentességi követelményeket. A 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 47. §-a is kiegészült egy (4) bekezdéssel, amely a fent ismertetettek alapján szintén csak 2025. június 28-én lép hatályba. A kiegészítő előírás szerint "A termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményeknek való megfelelés általános szabályairól szóló 2022. évi XVII. törvény hatálya alá tartozó beszerzési tárgy esetén a műszaki leírást az ott meghatározott akadálymentességi követelmények betartásával kell meghatározni."

A törvény 1. mellékletében meghatározott kritériumok száma jelentős, többféle tárgyra és eltérő fogyatékos-

¹⁶ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 2006. december 13-i egyezménye.

¹⁷ A rendelet a koncessziós eljárásokat nem vonja a hatálya alá.

¹⁸ 2022. évi XVII. törvény a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményeknek való megfelelés általános szabályairól.

ságra vonatkoznak, így az érintett eljárásokban speciális szakértelemre lesz szükség.

Konklúzió

A bemutatott irányelvek és rendeletek, különösen a Megállapodáshoz kapcsolódók gyakorlati alkalmazása megítélésem szerint komoly problémát fog okozni, ha arra az ajánlatkérők nem készülnek fel időben.

A zöld és szociális szempontok közbeszerzési eljárásban való érvényesítésére az ajánlatkérőknek már most is lehetőségük van. Az 5. pontban hivatkozott teljesítménymérési keretrendszer adatai szerint 2023-ban a környezetvédelmi szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások eljárásrészeinek darabszám szerinti aránya az eredményes eljárásrészek körében 9,5% volt, a szociális szempontot alkalmazó közbeszerzési eljárások eljárásrészeinek darabszám szerinti aránya az eredményes eljárásrészek körében pedig 3,0%.¹⁹ A korábbi évekhez viszonyítva ezek a számok növekvő tendenciát mutatnak, de még mindig nagyon alacsonyak. Ennek okai sokfélék lehetnek, a gyakorlat hiánya miatt a jogorvoslati eljárásoktól, uniós támogatások esetén a korrekciótól való félelem, a szakértelem hiánya vagy a nem megfelelő piackutatás, vagy a forráshiány is. A cikkben bemutatott uniós jogszabályok azonban már kötelező jelleggel írják elő a zöld és szociális szempontok alkalmazását.

Úgy gondolom, hogy a bemutatott uniós előírások, elvárások eleinte riasztó hatással lesznek az ajánlatkérőkre. Olyan komoly szaktudást várnak el, amelyre szerintem a hazai közbeszerzés – néhány kivételtől eltekintve – jelenleg még nincs felkészülve.

A 2. pontban ismertetett energiahatékonysági irányelv a tagállamoktól egyértelmű szabályokat és iránymutatásokat vár el, például az életciklusköltségek értékelésére

vonatkozóan,²⁰ illetve kompetenciatámogató központok²¹ létrehozását írja elő, amelyek segítséget nyújtanak az ajánlatkérőknek. Ezek az összes hivatkozott jogszabály esetében is alapvető fontosságúak lennének. A tagállami kötelezettségek mellett azonban az ajánlatkérőknek is tenniük kell azért, hogy meg tudjanak felelni a jövőbeni elvárásoknak. A zöld szempontokkal való fokozatos ismerkedés, azok beépítése a közbeszerzési eljárásokba nagyon sokat segíthet a felkészülésben. Ehhez számos hazai és uniós segédanyag áll már most is rendelkezésre.

A zöld szempontok alkalmazásához megítélésem szerint elsősorban a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem hiányzik az ajánlatkérőknél. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.53/8/2020. számú határozatában kiemelte, hogy a Kbt. 27. § (3) bekezdésének kógens rendelkezése szerint az ajánlatkérőnek a teljes közbeszerzési eljárásban biztosítania kell a szakértelmet. Erről a kötelező rendelkezések hatálybalépéséig az ajánlatkérőknek gondoskodniuk kell. Bizonyára nagyon sok, a környezetvédelemhez, energiahatékonysághoz, stb., értő szakember van, akik egyrészt még nem ismertek az ajánlatkérők számára, másrészt sosem vettek részt közbeszerzési eljárásban, így nem ismerik annak szigorú szabályait, speciális elvárásait. Ezért a közös munka, esetleg egy közös állami képzés, a szakemberek listája szintén sokat segíthet.

Az új uniós előírások a közbeszerzési tanácsadókat, lebonyolítókat is kihívás elé állítják, így nekik is el kell kezdeniük ismerkedni a speciális előírásokkal.

A cikkben bemutatott jogszabályok közül 2025-ben már többet is alkalmazni kell. Bízom benne, hogy a még hátralévő idő elegendő lesz a felkészülésre, ha azt az érintettek kellő időben megkezdik.

¹⁹ 309. és 314. oldal; <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798812927320>.

²⁰ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács már kiadott egy útmutatót az életciklusköltség-számítási módszertanokról (2023. november 16). A Miniszterelnökség és az OECD együttműködésében pedig három termékkategóriában termék-specifikus életciklusköltség-számítási módszertanok készültek, amelyek elérhetőek a következő helyen:

<https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/zold-kozbeszerzes/eletcikluskoltseg-szamitas/> (2024. május 12.)

²¹ Magyarország 2022 és 2027 közötti időszakra előirányzott Zöld Közbeszerzési Stratégiájának részeként a Közbeszerzési Hatóság Zöld Közbeszerzési Kompetencia Központot működtet