

GYULAI-SCHMIDT ANDREA (SZERK.): KÖZBESZERZÉSEK
A FENNTARTHATÓ ÉS INNOVATÍV FEJLŐDÉS SZOLGÁLATÁBAN
(BUDAPEST: PÁZMÁNY PRESS 2015) 296.

„A világban létező ügyek tehát összefüggnek. Egy rendszerben léteznek, ezért azokat nem lehet különálló problémaként kezelni, vagy a fennálló problémákat rangsorolni.”

Gyulai Iván (23. o.)

Rendkívül aktuális témával foglalkozott a Pázmány Péter Katolikus Egyetem szervezésében a *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában* címmel 2013 novemberében megtartott konferencia, amelynek előadásai tavaly azonos címmel tanulmánykötet formában is megjelentek. Az aktualitás árnyoldala, hogy a változásokkal nehéz volt lépést tartani; a két időpont között hatályba léptek az új európai közbeszerzési irányelvek, amelyek hatására röviddel a nyomdai megjelenés után az új magyar közbeszerzési törvény¹ is elfogadásra került.

A 2014-ben kihirdetett új közbeszerzési irányelvek és az azok rendelkezéseit a tagállami jogrendbe átültető jogszabályok egyértelművé és több vonatkozásban is kötelezővé tették azt a jogalkotói szándékot, hogy az állami megrendelések a szociális és környezetvédelmi érdekek érvényesítésének eszközeként is működjenek. Ezzel egy hosszú folyamat fordulópontja érkezett el, amely szemléletváltást is igényel, mivel a közbeszerzések során olyan, a beszerzés eredményességéhez közvetlenül nem kötődő szempontok figyelembevételére kötelezi az eljárások lebonyolításában részt vevő szakembereket, amelyek eddig munkájuk során elhanyagolhatóak vagy teljesen mellőzöttek voltak. E stratégiai célok és a megvalósításuk érdekében alkalmazható eszköztár megismerését elősegítő kötet kevés van a magyar szakirodalomban, így bármely, a fenti témakörhöz kapcsolódó munka hiánypótló szerepkört tölthet be.

A fentiekhez hasonló célt tűz ki a tanulmánykötet is, amikor a *globális szemléletváltás* és egy *interdiszciplináris és szupranacionális összefogás* igényét (9. o.) fogalmazza meg az előszavában. A szemléletváltást a több tudományterületről érkező szerzőgárda változatos témaválasztással igyekszik elősegíteni. Ennek eredményeként rendkívül sokoldalú és a maga nemében egyedülálló gyűjtemény jött létre. A nemes cél ellenére azonban a széles merítés nem segíti a gyakorlati felhasználhatóságot, az ismétlődés sokszor elkerülhetetlen (például a Brundtland Bizottság fenntartható fejlődésről alkotott meghatározása legalább öt alkalommal részletesen ismertetésre kerül, ahogyan az olvasó az Európa 2020 Stratégia célkitűzéseiről is többször értesülhet).

A párbeszéd megteremtése mellett a kötetben azonban kisebbségben maradnak azok az írások, amelyek a fenntarthatóság problémakörének a közbeszerzésekre vetítésével felmerülő gyakorlati kérdésekkel, illetve a konkrét közbeszerzési eljárásokban előforduló, a szakemberek érdeklődésére számot tartó problémák elemzésével foglalkoznak. Az írások nagy része e vonatkozásban megelégszik azzal, hogy felsorolja azt, hogy a szociális és a környezetvédelmi szempontok figyelem-

¹ 2015. évi CXLI. tv. a közbeszerzésekről.

bevétele a közbeszerzési hirdetmény és a dokumentáció mely pontjain jöhet szóba. Ennél azért komolyabb elvárással fog a kezébe az olvasó egy olyan könyvet, amely a fenti címet viseli. Mindezek mellett a kötetben olyan tanulmányok is megjelennek, amelyek még ilyen mélységig sem foglalkoznak magával a közbeszerzési eljárással, vagy akár a tágabban értelmezett beszerzési folyamattal.

Ilyen tanulmány például a könyv nyitó értekezése. Gyulai Iván ökológus írása *A fenntartható fejlődés elvárásai* címmel globális együttműködésre hív fel, ahol a különböző szakpolitikák és szakemberek közötti párbeszéd segít megvalósítani, hogy *egészséges, értékkövető társadalmakban* éljünk a jelen természeti erőforrásokat pazarló, a társadalmi igazságtalanságot növelő rendszerek helyett. A szerző erkölcsi és szellemi megújulást hirdet, sőtét képet festve arra az eshetőségre, ha továbbra is a mennyiségi növekedés lesz a meghatározó a minőségi fejlődés helyett. A tanulmány figyelemfelhívó stílusa miatt érthető okokból került az első helyre. A figyelemfelhívás mellett a néhol publicisztikai stílusú írás ugyanakkor jó példa a tanulmánykötetben több helyen megjelenő általános hangvételre, amely megnehezíti, hogy a rendelkezésre álló keretek között a szűkebb témakörre (közbeszerzések és a fenntartható fejlődés kapcsolata) vonatkozó gyakorlatorientált kérdések is kibontásra kerüljenek. A tanulmány ugyanis mellőz bármiféle, a közmegrendelések fenntartható gazdasági fejlődés érdekében történő felhasználásával foglalkozó konkrét problémafelvetést.

Ennél bővebben foglalkozik a témával Bándi Gyula professzor tanulmánya a fenntarthatósági jog létezéséről. A fenntarthatósági fejlődés fogalmával kapcsolatos nemzeti és nemzetközi jogi dokumentumok részletes bemutatása mellett a tanulmány megemlíti pár lehetséges megoldást, amelyek segítségével a közbeszerzések kiírása során a fenntarthatóság szempontjai előtérbe tudnak kerülni. Elsőként az *útépítési beruházások során a másodnyersanyagok hasznosítása kötelező arányainak előírását* javasolja a szerző (40. o.). A felvetést, melyet az Európai Bizottság zöld közbeszerzésekkel foglalkozó anyagai részletesen ismertetnek,² a szerző azonban csak megemlíti, annak közbeszerzési jogi vonatkozásai helyett a hulladék státuszának változásával kapcsolatos joganyag kerül kiemelésre. Ennél is rövidebben, szinte zárójelben említi a szerző az ökcímkeket és környezetbarát szabványokat, amikor a tanulmány a következő oldalakon a Nemzeti Környezetvédelmi Program, az Országos Hulladékgazdálkodási Terv valamint az EU hetedik akcióprogramjának célkitűzéseiből szemléz. Ezt követően a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos joganyaggal foglalkozik a tanulmány. Közbeszerzési vonatkozásban pedig egy egysoros hivatkozás található még a WTO közbeszerzési szabályaira (47. o.), valamint egy mondat a C-406/08. sz. ügyről³ mint a fenntart-

² *Green Public Procurement – Road Construction and Traffic Signs Technical Background Report, Report for the European Commission – DG Environment, ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/road_construction_and_traffic_signs_GPP_background_report.pdf* valamint *EU GPP Case Study: Recycled Asphalt used for Road Surfacing in Hamburg, Germany, ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue28_Case_Study60_Hamburg_recycled_asphalt.pdf*.

³ C-406/08. sz. *Uniplex (UK) Ltd v. NHS Business Services Authority* ügyben 2010. január 28-án hozott ítélet [EBHT 2010. I-00817].

hatóság jogához kapcsolódó EuB gyakorlatáról (53. o.), amelyben a szerző kiemeli, hogy a fenntarthatóság egy közbeszerzési eljárásban bírálati szempontként értékelésre került. Nem teljesen egyértelmű, hogy miért kizárólag ezt a közbeszerzési ügyet nevesítették, tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi célokat szolgáló bírálati szempontokat tekintve kiemelkedő jelentőségű *Concordia Bus Finland* (C-513/99. sz. ügy),⁴ valamint *EVN*-ügyekben (C-448/01. sz. ügy)⁵ ekkorra már kialakította az EuB az ilyen szempontokat megengedő joggyakorlatát. Ugyanakkor a tanulmányban hivatkozott C-406/08. sz. ügynek a zöld közbeszerzéssel érdemi kapcsolata nincs, a jogvitában az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdések a jogorvoslati határidőknek a 89/665/EGK tanácsi irányelvnek megfelelő számítására vonatkoztak. A sérelmezett ajánlatkérői döntés alapjául szolgáló bírálati szempontrendszer egyik alszempontja valóban a fenntarthatóságra vonatkozott, azonban a kérelmező sem ezt az alszempontot, sem annak értékelését nem kifogásolta, ugyanis a többi bírálati szempontra kapott alacsony pontszámával volt elégedetlen. Azonban ez is csak a tényállás ismertetésénél volt lényeges, további relevanciája nem volt.

Az előző tanulmányokkal ellentétben Bakonyi József tanulmánya egyáltalán nem nélkülözi a közbeszerzési jogi vonatkozásokat. A tanulmány első része a közbeszerzés szabályozásának történetét tekinti át egészen az ókortól, elsősorban tehát a jogtörténet iránt érdeklődő szakemberek figyelmére tarthat igényt. Az semmiképpen sem a szerző hibája, hogy az előadást, valamint a könyvformátum megjelenését követően rövid időn belül egy új közbeszerzési törvény lépett hatályba, ezért az olvasó számára a történeti áttekintés íve nem érkezik el a jelenleg hatályos jogszabályhoz. A konferencia témája szempontjából érdekesebbnek ígérkezik a tanulmány második része, amely *A fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban* címet viseli. A téma átfogó ismertetése azonban nem ad lehetőséget a komolyabb elmélyülésre. A Brundtland Bizottság fenntartható fejlődés meghatározásának ismertetése után az Európai Unió stratégiai dokumentumainak történeti áttekintése következik főbb vonalakban, a fent idézett két fontos EuB-ítélet bemutatására és hatásuk mérlegelésére egy rövid mondat és a lábjegyzetben elhelyezett hivatkozás jut csak (75. o.).

Viszont számos európai uniós célkitűzést és tagállami kötelezettségvállalást megismerhetünk. Azt például, hogy Hollandia 2010-re a fenntartható közbeszerzés 100%-os alkalmazását tűzte ki, két ízben is (76. és 79. o.). Bár a 2014-ben íródott tanulmányban arra egyszer sincs utalás, hogy ezt a vállalást Hollandiának végül sikerült-e betartania, noha a holland kormány erről szóló 2012-es tanulmánya bárki számára hozzáférhető.⁶ A holland cikkben olvashatunk arról, hogy a számokat

⁴ C-513/99. sz. *Concordia Bus Finland Oy Ab* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002 I-07213].

⁵ C-448/01. sz. *EVN AG and Wienstrom GmbH v. Republik Österreich* ügyben 2003. december 4-én hozott ítélet [EBHT 2003. I-14527].

⁶ Take PADDING: *100%? Six Years of Sustainable Procurement in the Netherlands*, www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/sixyearsofsustainableprocurementinthenetherlands.pdf.

tekintve sikerült ugyan elérni a kitűzött célt, azonban mind az állami, mind az üzleti szektorból komoly kritikák érték a programot. Nem véletlen, hogy a fenntarthatóságot figyelembe vevő közbeszerzésekhez köthető egyik legújabb EuB-döntés is Hollandiához kapcsolható.⁷ Mindenesetre a Bizottság zöld közbeszerzésről szóló kézikönyvének ismertetése helyett érdekesebb lett volna a beidézett célkitűzések megvalósításainak magyar vonatkozásban is hasznos tapasztalatairól olvasni.

A magyarországi zöld közbeszerzéseknek szentelt kevesebb mint két oldalnyi összefoglalás szintén tartózkodik konkrét esetek vagy a jogalkalmazásban előforduló nehézségek ismertetésétől, megelégszik a környezetvédelmi és szociális szempontok elhelyezési lehetőségeinek rövid felsorolásával, valamint az EMAS és az ISO 14001 környezetközpontú irányítási rendszerek alkalmazására vonatkozó felhívással. Emellett az azóta hatályát veszített 2011-es közbeszerzési törvény fenntartható fejlődést segítő céljainak felemlítését követően a tanulmány megjegyzi, hogy a magyar ajánlatkérők e célokat még nem érték el. Ehhez hozzátehető, hogy éppen ezért lenne fontos az eredmények eléréséhez szükséges eszközök elemzésével foglalkozó kutatások támogatása.

Lukács Tibor írása hasonló pontokat emel ki, mint Bakonyi Józsefé. Ismételten megismerhetjük az Európa 2020 program célkitűzéseinek rövid összefoglalóját. Ugyanakkor a 2014-es irányelvek újításait Bakonyi József összegzésénél Lukács Tibor beszámolója részletesebben mutatja be.

A rövid felsorolásban Lukács Tibor megjegyzi, hogy a 2014/24/EU irányelv alapján a műszaki leírásban *a gyártási folyamathoz közvetlenül kapcsolódó összes tényezőre* utalni lehet, ha szorosan kapcsolódnak a termék előállításának folyamatához (90. o.). Itt érdemes lett volna bátorítani az ajánlatkérőket a *fair trade* termékek előírásának alkalmazására, és hivatkozni a 2014/24/EU irányelv Preambulumának 97. pontjára, valamint a már említett C-368/10 sz. ügy⁸ IV.B.2(b) pontjára, ahol a Bíróság a Max Havelaar címke vonatkozásában kimondta, hogy bár a tisztességes kereskedelemről származó *fair trade* termék követelményei nem közvetlenül a gyártási folyamatra vonatkoznak, ezért nem műszaki leírásnak minősülnek (a 2004/18/EK irányelv szerint), de szerződéses feltételként értelmezhetőek, ezért előírásuk a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek szabályai alkalmazásával lehetséges. A Bíróság gyakorlatára utal a Preambulum 97. pontja is, ezért ha az ajánlatkérők a műszaki leírásban esetleg *fair trade* jelöléssel ellátott terméket írnának elő, amire a 2014/24/EU irányelv 43. cikke lehetőséget ad, úgy adott esetben a termék előállításának folyamatához nem szorosan kapcsolódó tényező is előírásra kerülhet, és ezen gyakorlati szempontból nem sokat változtat, hogy az a 2014/24/EU irányelv VII. melléklete szerinti műszaki leírásnak vagy egyéb szerződés teljesítésére vonatkozó feltételnek minősíthető.

⁷ Totis KOTSONIS: „Commission v Netherlands (C-368/10): Environmental and Fair Trade Considerations in the Context of a Contract Award Procedure.” *Public Procurement Law Review* 2012. 5. NA234-244

⁸ C-368/10 sz. *Európai Bizottság kontra Holland Királyság* ügyben 2012. május 10-én hozott ítélet [Európai esetjogi azonosító: ECLI:EU:C:2011:840].

A tanulmány a Közbeszerzési Hatóság zöld eljárásokra vonatkozó statisztikái és a BuySmart+ környezettudatos, energia-hatékony beszerzést népszerűsítő program rövid ismertetésével zárul. A BuySmart+ *együttműködés keretei* a tanulmány tanúsága szerint már kijelölésre kerültek, és az írás emlékezteti az olvasót, hogy várhatóan hamarosan megjelennek majd *tudományos igényű, nemzetközi tapasztalatokat is felhasználó elemzések* is (95. o.).

Noha Barna Orsolya írása Gro Harlem Brundtlandtól idéz mottóként, a Brundtland Bizottság fenntartható fejlődés fogalmára csak a második oldalon utal (100. o.). A fenntarthatóság közösségi jogi ismertetése Bakonyi József leírásához hasonló szerkezetű, forrásként ugyanúgy a mindkettejük által jegyzett *Fenntartható és zöld közbeszerzés a gyakorlatban* c. 2012-es könyv lett felhasználva. Ezt követően viszont az egyes tagállami példák, illetve a javaslatok a hazai fenntarthatósági szempontok felhasználhatóságára kellő közelségbe viszik a gondolatkört a gyakorlatorientált olvasóréteghez. Noha elsősorban ötletekről, mintsem alaposan kidolgozott megvalósítási javaslatokról van szó, különösen a helyi pénz alkalmazására vonatkozó elképzelés esetében, a cikk felvetései lehetőséget nyújtanak a továbbgondolásra, így mindenképp hozzájárulnak a tanulmánykötet előszavában célként meghatározott párbeszéd megteremtéséhez.

Gyulai-Schmidt Andrea cikke a tanulmánykötet egyik legkiemelkedőbb minőségű, részletes elemzése. Igaz, az általános érdekű szociális szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó állami támogatások jogával foglalkozó írás egy kicsit eltávolodik a konferencia témájától. Így az írás, bár rendkívül informatív, a közbeszerzések szerepének megváltozásával és annak hatásaival nem foglalkozik. A közbeszerzési vonatkozásokat bemutató részben e körben érdemes lett volna kitérni a korábbi irányelvek nyújtotta széles tagállami diszkrecionális jogkörre a szociális szolgáltatások terén,⁹ mely az irányelvek alkalmazásakor nagyobb jogbizonytalanságot eredményezett¹⁰ annál, mint ahogyan Gyulai-Schmidt a döntési helyzetet jellemzi (145. és 147. o.), valamint arra, hogy az új irányelvek, tiszteletben tartva a tagállamok döntési jogkörét,¹¹ a korábbi széles körű mentesség korlátozásával egy különleges eljárásrend alkalmazását vezetik be.¹² A Bizottság Közleményét¹³ idézve arra Gyulai-Schmidt is utal, hogy a tárgyalásos közbeszerzési eljárásoknál magasabb a kockázata, hogy a közbeszerzési szabályok betartása ellenére a beruházás tiltott állami támogatásnak minősülhet (143. o.), arról azonban nem esik szó, hogy a tár-

⁹ *Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról* 21. cikk.

¹⁰ Robin BARTON: „Social Services of General Interest: the Case for Greater Harmonisation of the Competition and Public Procurement Rules” *European Law Review* 2012/5. 584.

¹¹ *Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről* Preambulum 6. és 114. cikkek, vagy korábban a *Javaslat Az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE a közbeszerzésről – COM/2011/0896 végleges* részletes magyarázatának 2) pontja.

¹² *24/2014/EU irányelv* 74. cikk (korábban a *Javaslat (COM/2011/0896 végleges)* 74. cikk).

¹³ *A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról* HL C 8., 2012. 01. 11.

gyalásos eljárások alkalmazásának megkönnyítésével és az innovációs partnerség lehetőségével az új közbeszerzési irányelvek ezt a kockázatot új szintre emelik.¹⁴

A kötet következő tanulmányában Markó Csaba a hulladékgazdálkodás dilemmaira fókuszálva a Brundtland-jelentés, az ENSZ Rio de Janeiro-i konferenciája és az EU Hetedik Környezetvédelmi Akcióprogramjának ismertetése után a magyar helyzetet vázolja fel. Ennek során röviden bemutatja az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet, az Országos Megelőzési Programot, majd ezt követően a tanulmány írásakor hatályos közbeszerzési törvény egyes rendelkezéseinek beidézése mellett részletesen ismerteti a hulladékról szóló törvényt és a vonatkozó kormányrendeleteket. A jogszabálysövegek ismertetésénél sokkal mélyebben azonban nem bocsátkozik a téma tárgyalásába.

Hasonlóan általános érdeklődésre tarthat számot Bencsik János tanulmánya az energetikai problémák eszkalálódásáról. Az első részében néhol publicisztikai hangvételű írás részletesen beszámol a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS) és a Hazai Dekarbonizációs Útiterről, majd a dolgozat záró részében két alkalommal is kiemeli, hogy A NÉS szerint *ki kell alakítani (...) a zöld közbeszerzési rendszert* (198–199. o.).

Tattay Levente tanulmánya az egyetlen a kötetben, amely az innovatív fejlődést vizsgálja. Amellett, hogy a 2014-es közbeszerzési irányelvekben elvi szinten is megjelenik az innováció elősegítése, a témának külön hangsúlyt ad az irányelvek által bevezetett új eljárásfajta, az innovációs párbeszéd. Ennek kapcsán rengeteg kérdés vetülhet fel például a beszerzés tárgyának képlékeny jellege, a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok, vagy az üzleti titok és a verseny biztosításának kötelezettsége közötti ellentmondás miatt, de már a korábbi, kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó közbeszerzési lehetőségek ismertetése is bőséges témát jelent.¹⁵

Tattay Levente tanulmánya azonban ennél tágabb körben tárgyalja az európai innovációs politikát, így az európai kreativitás Zöld Könyvének adatain, valamint az EU Lisszaboni és Európa 2020 Stratégiáinak célkitűzésein kívül a közbeszerzések és az innováció kapcsolatáról csak annyit tudunk meg, hogy a Bizottság javasolta, hogy a kormányok külön keretet különítsenek el innovatív közbeszerzésekre (227. o.).

Az uniós célkitűzések ismertetésének sorát Nyikos Györgyi tanulmánya folytatja, melyben legrészletesebben az EU 2020 Stratégia célkitűzéseit ismerhetjük meg.

A kötet záró tanulmányában Tátrai Tünde a zöld közbeszerzés mellett ritkábban emlegetett foglalkoztatásbarát közbeszerzéssel kapcsolatos felméréseit közli. A tanulmány üdítően érdekes példái, alapos és gyakorlatias megközelítése mellett megjegyezhető, hogy bár a korábban említett esetben az Európai Unió Bírósága a műszaki leírásban előírt *fair trade* címkéket szerződéses kötelezettségként értelmezte, a szerző által említett *négy fő terület* mellett, *ahol a fenntartható szempontok érvényesülhetnek* (248. o.) (a kizáró okok rendszere, az alkalmassági követel-

¹⁴ Albert Sánchez GRAELLS: „Public Procurement and State Aid: Reopening the Debate?” *Public Procurement Law Review* 2012/6. 205–212.

¹⁵ Anca Ramona APOSTOL: „Pre-Commercial Procurement in Support of Innovation: Regulatory Effectiveness?” *Public Procurement Law Review* 2012/6. 213–225.

mények, az értékelési szempontok valamint a szerződéses kötelezettségek) nem zárható ki, hogy a műszaki leírás is alkalmas lehet szociális szempontok érvényesítésére.

Összességében elmondható, hogy a kötet vegyes minőségű tanulmányaival elég óvatosan kezdett a céljául kitűzött párbeszédbe, egy-két kivételtől eltekintve gondosan elkerülte, hogy részletekbe bocsátkozzon arról, hogy hogyan lehet a bukta-tókat figyelembe véve a közbeszerzési munka részévé tenni az olyan, a közbeszerzés rövidtávú hatékonyságától idegen, stratégiai célokat, mint a fenntarthatóság és az innováció. Reméljük, hogy a megkezdett párbeszéd folytatódni fog és egyre nagyobb segítséget fog nyújtani a szakemberek számára. De ehhez kétségkívül további erőfeszítésekre lesz szükség.

Bukodi Gábor*

* PhD-hallgató, Université Panthéon-Assas Paris II, 75005 Paris, 12 place Panthéon.
E-mail: Gabor.Bukodi@etudiants.u-paris2.fr.

** A recenzió a K 108790. számú, „A modern állam változásai – Történeti perspektívák és a jelenkori kihívásokra adott válaszok” című OTKA-program keretében készült.