

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar**

Tudományos tevékenység eredményeit összefoglaló

TÉZISEK

**habilitáció elnyeréséhez
állam- és jogtudomány tudományágban**

Dr. Gyulai-Schmidt Andrea

Budapest, 2022

A TÁRSADALMILAG FELELŐS KÖZBESZERZÉSEK ÖSZTÖNZŐIRŐL ÉS BUKTATÓIRÓL¹

GYULAI-SCHMIDT ANDREA²

A közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályok elismerik, sőt preferálják annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérők szolgáltatásaik beszerzése során kifejezetten minőségi szempontokat vegyenek figyelembe. A minőség mind hangsúlyosabb bevonása a közbeszerzésekbe nem konfliktusmentes jelenség. Igaz ez főképpen akkor, ha az ajánlatkérő olyan gazdasági értelemben nehezen vagy egyáltalán nem számszerűsíthető kritériumokat kíván – például hátrányos helyzetű csoportok előnyben részesítésével, illetve helyzetbe hozásával – eljárásába bevonni, amelyek kapcsán várhatóan sem olcsóbb, sem jobb nem lesz maga a szűk értelemben vett teljesítés, csupán szélesebb körben, össztársadalmi szinten kecsegtet némi bizonytalan hatékonyságú eredmény. Mindazonáltal a migrációs válság, a klímaváltozás, a Covid19-világjárvány és az atomháború fenyegető árnyának egész emberiségre kiterjedő megrázó következményei egyre több nemzetállamot sarkallnak globális szemléletváltásra, amelyek egyre határozottabban kiállnak a fenntarthatósági, ezen belül a szociális célok sürgető megvalósítása mellett. A közbeszerzés ennek hatékony eszközéül szolgálhat. Sajnálatos, hogy mindezekkel együtt a közös, üdvös stratégia még várat magára.

1. Alapvetések, célkitűzések

Fenntartható közbeszerzések alatt gyakran automatikusan a környezetvédelmi, más szóval zöld, illetve ökológiai feltételek alkalmazásának célkitűzését értjük, holott a hatályos 2014-es közbeszerzési irányelvek³ fényében – a környezetvédelmi, valamint a fenntarthatóságot elősegítő innovatív szempontok mellett – a kezdettől fogva visszafogottan alkalmazott szociális/ társadalmi szempontok hasonló preferenciát élveznek. Erre utal a hatályos közbeszerzési irányelvek *horizontális klauzúljája*,⁴ amely a szociális és munkajogi kritériumokat egy szinten említi nemcsak a többi fenntarthatósági szemponttal, de a tisztességes (*fair*) versenyfeltételeket biztosító többi közbeszerzési alapelvvel is.⁵

Abból a premisszából kiindulva, hogy *egészséges emberek csak egészséges környezetben élhetnek*, nyilvánvalóan levezethető a környezeti és szociális szempontok természetes összefonódása. Mégis e két ún. közbeszerzési stratégiai szempont mind az uniós joganyagokban⁶, mind a hatályos közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) a szinte gépiesen ismételt fenntarthatósági célok felsorolása részeként,

¹ A szerző hasonló, bővebb tartalmú írását lásd: Szociális szempontok a közbeszerzésekben – az Európai Unió bírósági gyakorlata és az ILO munkajogi normái fényében I., Közbeszerzési Jog 2021/4., 2-18. o., továbbá Szociális szempontok a közbeszerzésekben – a kapcsolódó irányelvek, a magyar jogi szabályozás és a jó gyakorlatok fényében II., Közbeszerzési Jog 2021/5., 2-17. o.

² A szerző Dr. Gyulai-Schmidt Andrea, PhD., Dr. jur. (Hamburg), egyetemi docens a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Polgári Jogi Tanszékén.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁴ Lásd a 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdését, a 2014/25/EU irányelv 36. cikk (2) bekezdését és a 2014/23/EU irányelv 30 cikk (3) bekezdését.

⁵ Rühle, Heide: Die Position des Europaparlamentes in den Verhandlungen über nachhaltige Auftragsvergabe. In: Ziekow, Jan – Gyulai-Schmidt, Andrea (kiadó, szerk.): Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2020, 14–15. o.

⁶ Lásd a 3. lábjegyzetet.

egymás mellett, de inkább *egyik, illetve másik* kritériumként, egymástól némileg függetlenül jelenik meg. A fenntarthatóság igazi célja azonban akkor valósulhat meg a leghatékonyabban, ha a környezeti, szociális és az innovatív szempontok nem egymásnak feszülve ún. célkonfliktust előidézve,⁷ hanem kéz a kézben érvényesülnek minél több jól átgondolt, hosszú távra tervezett közbeszerzési eljárás eredményeként. Itt említhető például, hogy környezetvédelmi szempontot tartalmazó közbeszerzés esetén mindig megfontolandó lehet, hogy a beszerzés kivitelezésére bevont munkavállalók bizonyos része legyen hátrányos helyzetű vagy garantálják számukra a fair munkafeltételeket. Ahogy a vázolt képlet is mutatja, a közbeszerzési eljárások többségében a szociális szempont másodlagos, szubszidiárius jelleggel jelenik meg. Vannak persze olyan követelmények, mint például az ILO-egyezmények⁸ betartása, amely esetekben a szociális szempont figyelembevétele nem az ajánlatkérő kreativitásán vagy eshetőleg jóindulatán múlik, hanem részben kötelező jellegű.

Jelen összefoglaló célja, hogy rámutasson a mindennapi közbeszerzési joggyakorlat, sőt a szakirodalom által is némileg mostohán kezelt, ám az utóbbi időben az uniós jogalkotó részéről több ízben fókuszba helyezett – állami és társadalmi felelősségvállalás keretei között értelmezhető – szociális szempontok sajátosságaira, az alkalmazás fontosságára, továbbá, hogy ösztönözze ezek gyakorlati megvalósítását.

2. A társadalmilag felelős közbeszerzésről általában

Korunk válságjelenségei – köztük az extrém időjárásbeli fordulatokkal terhelt klímaváltozás, valamint a Covid19 világméretű hatása – felerősítik az egyenlőtlenségeket, fokozzák a munkavállalók bizonytalanságát, rontják a munkakörülményeket, nyomást gyakorolnak a szolgáltatókra, ami tovább gyűrűzik a termékek előállítására, kereskedelmére, végső soron negatív hatással vannak a kkv-szektorra is. Ezek a globális jelenségek ráirányítják a figyelmet a társadalmilag felelős gondolkodás és cselekvés fontosságára.

Mivel a piac jelentős részét – például az építőipar, az üzleti szolgáltatások vagy az informatika terén – a közbeszerzők teszik ki, az állami beruházások gazdasági volumene révén⁹ számottevő hatás fejthető ki a fenntarthatóság javítása érdekében. A fentiekre tekintettel az ún. társadalmilag felelős közbeszerzés (a továbbiakban: TFK vagy SRPP – socially responsible public procurement) hatékony eszközként szolgálhat az Európai Unió és tagállamai szociális célkitűzéseinek elérésében. A társadalmi szempontok – a közbeszerzés fenntarthatóságának átfogóbb megközelítése érdekében – összekapcsolhatók a zöld¹⁰ és körforgásos közbeszerzés¹¹ kritériumaival, valamint az innovációs célú közbeszerzéssel.¹² A közbeszerzők szélesebb körű professzionális támogatása nagymértékben segítheti a társadalmi szempontok sikeres

⁷ *Gyulai-Schmidt Andrea*: Strategische Nutzung des Vergaberechts für mehr Qualität am Beispiel von deutschen, österreichischen und ungarischen Umsetzungsmaßnahmen. Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), 2019/6., 762–763. o.

⁸ Lásd bővebben, *Ziekow, Jan*: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Einbeziehung von IAO-Kernarbeitsnormen in das Vergabeverfahren. 5. kiadás, Dialog Global, Bonn, 2017, 9–73. o.

⁹ Az Európai Unión belüli állami szervek bruttó hazai termékének több, mint 14%-át, más források szerint 17%-át közbeszerzések útján költik el, ezért kiemelkedően fontos, hogy vásárlóerejüket olyan áruk és szolgáltatások beszerzésére használják fel, amelyek kedvező szociális hatással bírnak. Lásd az Európai Bizottság közleményét: Szociális közbeszerzés – Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során (2. kiadás) 2021.05.27., 6. o. (a továbbiakban: Útmutató 2021) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>.

¹⁰ Zöld közbeszerzés, Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről, 3. kiadás 2016., https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_hu.pdf.

¹¹ Public Procurement for a Circular Economy (A körforgásos gazdaságra vonatkozó közbeszerzések), 2017., http://ec.europa.eu/environment/gpp/circular_procurement_en.htm.

¹² Commission notice Guidance on Innovation Procurement (Iránymutatás az innovációs közbeszerzésről) Bizottsági közlemény 2018., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-3051-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

érvényesülését, és e szempontok fenntarthatósággal, valamint egyéb minőségi kritériumokkal való összekapcsolását.¹³

A TFK eljárások lefolytatása során az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (a továbbiakban: EUMSZ)¹⁴ és a 2014-es közbeszerzési irányelvekben¹⁵ foglalt alapvetések mellett az ILO-egyezményben,¹⁶ valamint az Alapjogi Chartában¹⁷ rögzített elvek mentén a tisztességes munkához jutás, a társadalmi befogadás és hozzáférhetőség a fogyatékkal élők és egyéb hátrányos helyzetű társadalmi csoportok javára, a minden felhasználó számára alkalmas kialakítás (design for all users, Design für Alle), az etikus illetve tisztességes (fair trade) kereskedelem, továbbá a társadalmi normáknak való megfelelés célkitűzéseit. A TFK szélesebb körű alkalmazásával az állami szervek a vállalkozásokat is ösztönözhetik arra, hogy azok társadalmi szempontból felelős vezetést alakítsanak ki, tartsák tiszteltben a szociális és munkajogi előírásokat, egyben a társadalmi befogadás jegyében, az esélyegyenlőség és a hozzáférhetőség szempontjait figyelembe véve feleljenek meg a fenntarthatósági kritériumoknak, így például tartsák be az etikus kereskedelem és az önkéntes társadalmi felelősségvállalás (CSR, Corporate social responsibility) elveit.

3. Normatív eszközök a TFK uniós szintű támogatására

Az Európai Unió inspirációs céllal számos jó gyakorlatot tett közzé a tagállamok és harmadik országok bevált szociális közbeszerzéséről. Ilyenek például a 2020-ban megjelent „Making socially responsible procurement work – 71 good practice cases” („Társadalmilag felelős közbeszerzés a gyakorlatban – 71 bevált gyakorlat”)¹⁸ és a fél évvel azelőtt publikált „Buying for social impact – Good practice from around the EU” („Társadalmi hatásra törekvő közbeszerzés – Bevált gyakorlatok az EU-ból”)¹⁹ című jelentések. Említést érdemel még az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) legújabb útmutatója „Szociális közbeszerzés – Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során (2. kiadás)” címmel²⁰ (a továbbiakban: Útmutató 2021), amely az egy évtizeddel ezelőtt született, már elavult útmutatót²¹ aktualizálta 2021 májusában.

A bizottsági útmutatók és jó gyakorlatok mellett figyelemreméltó, hogy a 2014-es közbeszerzési irányelvek szövegében legalább 50 alkalommal merül fel az eljárásba beépíthető szociális szempontok preferenciája,²² továbbá a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló

¹³ A Bizottság 2017. október 3-i (EU) 2017/1805 ajánlása A közbeszerzés professzionalizálásáról – A közbeszerzés professzionalizálását szolgáló architektúra kialakítása, továbbá a közbeszerzési szakemberek számára készült európai keretet, a ProcurComp EU, https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu---european-competency-framework-public-procurement_en.

¹⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2016/C 202/01). <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/57/id/A1600001.EU/ts/ffffff4/>.

¹⁵ Lásd a 3. lábjegyzetet.

¹⁶ Lásd bővebben jelen összefoglaló 4.4.1. pontját.

¹⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2016/C 202/02).

<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/57/id/A1600002.EU/ts/ffffff4/>.

¹⁸ Lásd, https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_en, publikálva: 2020.06.04-én.

¹⁹ Lásd, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>, 2019. december.

²⁰ Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd edition). Brüsszel, 26.5.2021 C(2021) 3573 final. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>.

²¹ Szociális beszerzés, Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során, Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság, 2010. október. https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/0a/bc/0abcbd64-4cf3-42f8-90c9-63c3e88580ef/buying_social_hu.pdf.

²² Ezek kifejtését lásd jelen tanulmány második részében, folyóiratunk következő számában.

ENSZ-egyezmény (UNCRPD)²³ és az Amszterdami Szerződés fogyatékos személyekről szóló 22. nyilatkozata²⁴ alapján létrejön az európai akadálymentesítési intézkedéscsomag keretében a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről szóló (EU) 2019/882 irányelv.²⁵ Utóbbi joganyag közös szabványokat és akadálymentesítési követelményeket harmonizál a fogyatékkal élő személyek és idősebb felnőttek termékekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférésük megkönnyítése érdekében.²⁶

Jelen összefoglaló az alábbiakban az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB; 2009. december 1-je előtti ítéletek esetén: Bíróság) szociális szempontokat érintő ítéleteit mutatja be. Ezeket az immár klasszikusként idézett jogeseteket három téma köré csoportosítva elemezhetjük. Ide tartoznak a tartós munkanélküliek munkához juttatása érdekében született döntések, a minimálbér megfizetésével összefüggő jogesetek, valamint a *fair trade* termékek és szolgáltatások beszerzése körében a tisztességes kereskedelem szempontjait értékelő döntések. Téziseink 4.4.1. pontjában a tisztességes munkafeltételek biztosítása körében az ILO-egyezmények vonatkozó szabályainak rövid ismertetésére is kitérünk.

4. Szociális közbeszerzési szempontok az EUB joggyakorlatában

Az uniós bírósági joggyakorlat az évtizedek előrehaladtával egyre határozottabban áll ki azon álláspont mellett, hogy a környezetvédelmi kritériumokkal egy sorban a szociális szempontok is helyet kapjanak a közbeszerzési eljárások, illetve a szerződések teljesítésének minőségi szempontrendszerében. Erre talán leglátványosabban a *Max Havelaar* döntés mutat rá, amelyet jelen összefoglaló 4. fejezetének záró döntéseként olvashatunk. Az itt taglalt EUB ítéletek a 2014-es közbeszerzési irányelvekben kibontakozó stratégiai szempontok²⁷ előfutárai.

4.1. Harc a munkanélküliség ellen

4.1.1. A *Beentjes* ügy²⁸

A hollandiai *Beentjes* ügyben az ajánlatkérő a *Beentjes BV* (a továbbiakban: Beentjes) ajánlatát az eljárás idején hatályos építési beruházások koordinálásáról szóló 71/305/EGK irányelvre²⁹ hivatkozással azzal utasította el, hogy a Beentjes nyertessége esetére nem igazolta a kiírt projekt megvalósítása körében a helyi munkaügyi hatóság által közvetített tartós munkanélküliek teljesítésbe való bevonását. Mivel a legalacsonyabb árajánlatot a Beentjes adta, a szociális kritérium be nem tartása miatt azonban mégsem ő nyert, ezért az illetékes holland bírósághoz fordult, hogy az állapítsa meg a tartós munkanélküliek foglalkoztatására irányuló kritérium önkényes jellegét (4–5. pontok).

A Bíróság a Beentjes-nek részben igazat adva megállapította, hogy a legjobb ajánlat kiválasztása során csak olyan kritériumokat lehet figyelembe venni, amelyek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásához effektíve hozzájárulnak (19. pont). Kiegészítésképpen hozzátette, hogy a hivatkozott 71/305/EGK irányelv nem alkot egységes és hízagmentes

²³ Lásd az UNCRPD 9. cikkét és 2. általános észrevételét. Útmutató 2021, 12. o.; vö. továbbá, 2007. évi XCII. törvény a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről.

²⁴ Amszterdami szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról 22. nyilatkozat.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i 2019/882 irányelve a termékekre és a szolgáltatásokra vonatkozó akadálymentességi követelményekről.

²⁶ Útmutató 2021, 20–22. o.

²⁷ *Gyulai-Schmidt*, ZfBR, 2019/6., 762–764. o.

²⁸ Az Európai Bíróság C-31/87., *Gebroeders Beentjes BV* kontra *Hollandia* ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1988:422.

²⁹ A Tanács 1971. július 26-i 71/305/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 185., 5.).

közösségi szabályanyagot, ennél fogva nem vitatható el a tagállamoknak azon jogosultsága, hogy az irányelvvel, illetve a közösségi joggal összeegyeztethető kiegészítő szabályokat fogadjanak el az ajánlattevők teljesítési képességei – például az ajánlattevők által foglalkoztatott tartós munkanélküliek – vonatkozásában. Utóbbi előírások közbeszerzési eljárásba való bevonásának előfeltétele, hogy azok az ajánlatkérő részéről objektív alapon indokolhatók legyenek, álljanak összhangban a közösségi alapelvekkel, különös tekintettel a publicitásra és a transzparenciára vonatkozóan (20–21. és a 34–36. pontok). A transzparens közzététel elve megkívánja, hogy az értékelés körébe bevont kritériumokat az ajánlati felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban külön megjelöljék [37. pont (ii) bekezdés].

A *Beentjes* ítéletet a jogirodalom a közbeszerzési eljárásban alkalmazható szociális kritériumok előhírnőkeként emlegeti.³⁰ Jelentősége nyilvánvaló, ám bár nyitva marad egyfelől, hogy a közbeszerzési eljárásnak mely szintjén – azaz az alkalmasság, az értékelés, a szerződéses teljesítési vagy egyéb feltételek körében – alkalmazható-e a szociális elem, másfelől, hogy a Bíróság egyáltalán támogatta-e a szociális kritériumok közbeszerzési eljárásokba való bevonását.³¹

4.1.2. A *Nord-Pas-de-Calais* ügy³²

A *Beentjes* ítélet után 12 évvel a Bíróság a *Nord-Pas-de-Calais* vagy más néven a *Francia iskolák* ügyével összefüggésben ismét szociális közbeszerzési kritériumok alkalmazhatóságáról döntött. Az alapügy tényállása szerint a francia ajánlatkérő hatóság iskolaépületek építésére és karbantartására írt ki közbeszerzési eljárást, amely során a munkanélküliek foglalkoztatásának elősegítését *egyéb, kiegészítő értékelési szempontként* – nem fő kritériumként – értékelték (18. pont). Az Európai Bizottság kifogásolta, hogy az ajánlatkérő értékelési szempontként vette figyelembe a munkanélküliség elleni regionális szintű fellépés célját, holott szerinte az értékelés elemeként csak az ár egyedüli szempontját vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontját lehet előírni, mint például az ár mellett a teljesítési határidőt, üzemeltetési költségeket és egyéb technikai értékeket, de szociális kritériumot nem (49. pont).

A Bíróság ítéletében megismételte és egyben pontosította a *Beentjes* döntésben tett megállapítását, miszerint a vonatkozó 71/305/EGK irányelv értékelésre irányuló kritériumkatalógusa nem alkot zárt rendszert. Következésképpen a tagállamoknak jogukban áll a közbeszerzési eljárások értékelése körében olyan kritériumokat is engedélyezni, amelyek a munkanélküliség elleni harc szociális szempontjával függnek össze, feltéve, hogy az alkalmazott kiegészítő kritériumok összhangban állnak a közösségi alapelvekkel, különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára, valamint a publicitásra és a transzparenciára vonatkozóan (50. pont).

A *Nord-Pas-de-Calais* ítélettel a Bíróság világossá tette, hogy a közbeszerzési szociális kritériumok méltán kaphatnak helyet az értékelési szempontok között, azonban a súlyozás mértékére vonatkozóan a jogeset nem adott iránymutatást. Ezt a hiányosságot két-három év múlva a *Concordia Bus*³³ és a *Wienstrom* ügyekben³⁴ pótolta a Bíróság.

³⁰ *Wiedmann, Ariane*: Die Zulässigkeit sozialer Vergabekriterien im Lichte des Gemeinschaftsrechts. Nomos Verlagsgesellschaft mbH, Baden-Baden, 2007, 25. o, 43. o.

³¹ *Schmitges-Thees, Karin*: Die öffentliche Auftragsvergabe als Instrument des Umweltschutzes. Shaker Verlag, Aachen, 2001, 57. o.; *Dietze, Christiane*: Das Projekt Europa in der Dialektik von freiem Markt und sozialer Gerechtigkeit. Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin, 2009, 218. sk. o.

³² Az Európai Bíróság C-225/98., *Európai Közösségek Bizottsága* kontra *Francia Köztársaság* ügyben 2000. szeptember 26-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:494.

³³ Az Európai Bíróság C-513/99., *Concordia Bus Finland Oy Ab*, korábban: *Stagecoach Finland Oy Ab* kontra *Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne* ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2002:495.

³⁴ Az Európai Bíróság C-448/01., *EVN AG és Wienstrom GmbH* kontra *Republik Österreich* ügyben 2003. december 04-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2003:651.

4.2. Az EUB megállapításai a minimálbér megfizetéséről

Az alábbiakban a Bíróság, illetve az EUB három gyakran idézett ítéletét foglaljuk össze, amelyek a szolgáltatások szabad áramlásával (EUMSZ 56. cikke) és a minimálbér-szabályok közbeszerzési szerződések teljesítése során történő betartásával függenek össze. A szintén ide kapcsolódó, ámbar ritkábban idézett *Villamosenergia szakszervezet* ügyet a minimálbér fogalmi elemeiről itt – a szűkebb tartalmi keretek okán – nem részletezzük.³⁵ A Bíróság alább taglalt három döntése a *Rüffert*, a *Bundesdruckerei* és a *RegioPost* ügyekben a német szociális-munkaügyi feltételekhez köthető határon átnyúló joggyakorlatot mutatja be a klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseiről szóló 2004/18/EK irányelv³⁶ 26. cikkében foglalt szerződések teljesítésére vonatkozó előírások bevonásával. Eszerint: „[a] szerződés teljesítésére irányadó feltételek különösen szociális és környezetvédelmi tárgyúak lehetnek.”³⁷

4.2.1. A *Rüffert* ügy³⁸

Az alapügy tényállása szerint Niedersachsen tartomány egy büntetés-végrehajtási intézmény megépítésére közbeszerzési szerződést ítelt oda az *Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG* (a továbbiakban: Objekt und Bauregie) számára. A *Dirk Rüffert* által képviselt nyertes cég szerződésben kötelezte magát, hogy az építési területen foglalkoztatott munkavállalók részére – a teljesítés helyén hatályos – építőipari kollektív szerződésben (Baugewerbe-Tarifvertrag) előírt minimálbért megfizeti. Ennek ellenére az Objekt und Bauregie az építési munkákba bevont lengyel alvállalkozó cég 53 munkavállalója számára csak az előírt minimálbér 46,57%-át fizette meg. Miután megállapítást nyert, hogy a nyertes ajánlattevő kollektív szerződésben vállalt minimálbér-fizetési kötelezettségét megszegte (11. pont), Niedersachsen tartomány mint ajánlatkérő a szerződés felmondása után az Objekt und Bauregie-t a minimálbér-szabályok megszegése miatt a szerződés értékének 1%-át kitevő 84.934,31 euró összegű kötbér megfizetésére hívta fel.

A Bíróság a *Rüffert* ügy tényállását a munkavállalók kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv³⁹ (a továbbiakban: Kiküldetési irányelv) vonatkozó rendelkezéseivel összhangban vizsgálta. Megállapította, hogy a Kiküldetési irányelv akkor hatályos 3. cikk (1) bekezdés c) pontja értelmében a határon átnyúló építőipari szolgáltatások körében a kiküldetésben lévő munkavállalók számára biztosítani kell a minimális bérszintet a túlóradíjakkal együtt. E munkaviszonyra vonatkozó szabályokat törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, illetve olyan kollektív megállapodás vagy választottbírói határozat állapíthatja meg, amelyet általánosan alkalmazandónak nyilvánítottak. A Kiküldetési irányelv 3. cikk (8) bekezdés második albekezdése ugyan lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy kollektív megállapodásokra vagy választottbírói határozatokra általánosan alkalmazandónak nyilvánító rendszer hiányában is hivatkozzanak, ha ezeket a kollektív megállapodásokat a

³⁵ Lásd bővebben *Gyulai-Schmidt*: *Közbeszerzési Jog* 2021/4. 10–12. o.

³⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árbeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról.

³⁷ A minimálbér-szabályozás európai jogi megközelítéséhez lásd, *Ferge Zsigmond*: *Hogy az alvállalkozók alvállalkozói munkavállalóiknak legalább a minimálbért megfizessék... Lehetséges elgondolás az Európai Bíróság C-115/14. sz. a RegioPost GmbH & Co. KG kontra Stadt Landau in der Pfalz ügyben hozott ítélete kapcsán. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/3. sz. 30–45. o.; *Varga Ágnes*: *Munkabérekkel kapcsolatos előírások a közbeszerzésekben – C-549/13. számú Bundesdruckerei, illetve a C-115/14. számú RegioPost ügyekben hozott ítéletek. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/1–2. sz. 73–77. o.**

³⁸ Az Európai Bíróság C-346/06., *Dirk Rüffert* kontra *Land Niedersachsen* ügyben 2008. április 03-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:189.

³⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 1996. december 16-i 96/71/EK irányelve a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről, EUHL L 018, 21/01/1997, 0001–0006.

szociális partnerek legrepresentatívabb szervezetei nemzeti szinten kötötték, és az egész ország területén alkalmazzák. (21–22. pontok)

A fentiek figyelembevételével a Bíróság kifejtette, hogy az alkalmazandó kollektív szerződésben előírt bérszint, amely meghaladja a munkavállalók kiküldetésére vonatkozó német törvény értelmében előírt minimális bérszintet, az építőiparban közbeszerzési szerződés keretében foglalkoztatott munkavállalókra alkalmazható ugyan, de ez a magánszférában foglalkoztatottakra nem vonatkozik. Következésképpen nem minősül általánosan alkalmazandónak.

A határon átnyúló szolgáltatások tekintetében további specialitás, ha egy építőipari minimálbér-megállapodás (Tarifvertrag) miatt egy alacsonyabb minimálbér-szintet megállapító másik tagállamban letelepedett vállalkozás a teljesítés helye szerinti tagállamban arra kényszerül, hogy a munkavállalóinak magasabb minimálbért fizessen. Emiatt szolgáltatását a célországban többlet gazdasági teherként sújtja, ami végső soron a versenyelőnyét csorbítja. A Bíróság álláspontja szerint az így versenyhátrányba kényszerült vállalkozás jogainak korlátozása olyan mértékű, hogy azt még az ún. munkavállalók védelmére irányuló cél sem igazolhatja (38. pont). Ezért a kollektív szerződésekben meghatározott bérszint alkalmazása, amelyet a célországban nem nyilvánítottak általánosan alkalmazandónak, továbbá amely az általánosan megállapított bérszint felett helyezkedik el, oly módon korlátozza az egyén Európai Unión belüli szolgáltatásnyújtásra irányuló szabadságát (37. pont), amely a közösségi irányelvvel összeegyeztethetetlen.⁴⁰

4.2.2. A *Bundesdruckerei* ügy⁴¹

Dortmund város iratdigitalizálás és adatkonvertálás tárgyában kiírt közbeszerzési eljárásában Észak-Rajna-Vesztfália bértörvénye (Tarifreue- und Vergabegesetz NRW, rövidítve: TVgG NRW; a továbbiakban: tartományi bértörvény) alapján azt a feltételt írták elő az ajánlattevőknek, hogy nyilatkozzanak a munkavállalók számára fizetendő 8,62 euró összegű minimál-órabér biztosításáról. A tartományi bértörvény ezen rendelkezése a „szociális dömping” megelőzése, valamint a munkavállalók megfelelő bérezése céljából született, hogy a versenytárs vállalkozások ne kerülhessenek hátrányos helyzetbe azokkal szemben, akik nem fizetnek megfelelő bért munkavállalók számára.

A Bundesdruckerei mint ajánlattevő jelezte az ajánlatkérőnek, hogy lengyel alvállalkozója a szerződés teljes ideje alatt Lengyelországból kíván teljesíteni, és nem tud a munkavállalóinak német minimálbért fizetni. Méltánytalansági kifogást emelve, kérte a határokon átnyúló jellegre is figyelemmel, hogy az ajánlatkérő tekintszen el a német tartományi minimálbér-szabály alkalmazásától. Az ajánlatkérő a kérést elutasította, mire a Bundesdruckerei az illetékes német közbeszerzési tanácshoz fordult, amely a szóban forgó minimálbér-szabályozás uniós joggal, és különösen a szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetősége kérdését az EUB elé terjesztette.

A jelen ügy számos elemében támaszkodik a *Rüffert* ítélet megállapításaira, mégis az alapügyek tényállásainak eltéréséből az a lényegi különbség adódik, hogy a *Rüffert* ügygel ellentétben, itt az alvállalkozók külföldi munkavégzése nem járt együtt azok németországi kiküldetésével. A személyek effektív határátlépése nem valósult meg, csak a nyújtott szolgáltatás. Ebből eredően az EUB megállapította, hogy a Kiküldetési irányelv ez esetben nem alkalmazandó, továbbá annak indoka is kétségesse vált, hogy a közbeszerzés kiírásának

⁴⁰ Hänlein, Andreas: Das Rüffert-Urteil des EuGH zum Gebot der „Tarifreue” bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2008., 275–282. o.

⁴¹ Az Európai Unió Bírósága C-549/13., *Bundesdruckerei GmbH* kontra *Stadt Dortmund* ügyben 2014. szeptember 18-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2235.

helye szerinti magasabb minimálbér-előírást a *munkavállalók védelmének célja* vagy a *szociális biztonsági rendszerek stabilitásának célja* igazolhatja.⁴²

A *Bundesdruckerei* ügy tanulsága, hogy egy adott országban kötelezően előírt minimálbér nem terjeszthető ki valamely másik tagállamban székhellyel rendelkező és a szerződést ott teljesítő alvállalkozó munkavállalóra, mert ez megfosztaná őket a tagállamok közötti bérszintkülönbségekből adódó versenyelőnytől. Ezen túlmenően az EUMSZ 56. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságával, valamint a munkavállalók védelmének általános céljával sem egyeztethető össze olyan minimálbér fizetésére vonatkozó követelmény, amely egy másik tagállamban érvényesülő létfenntartási költségekkel nem áll arányban.

4.2.3. A *RegioPost* ügy⁴³

Landau városa postai szolgáltatásokra kiírt közbeszerzési eljárásában a gazdasági és pénzügyi kapacitás körében kötelezővé tette a Rajna-vidék-Pfalz-ban (Rheinland-Pfalz) hatályos minimálbért szabályozó tartományi törvény (Landestariftreugesetz, a továbbiakban: LTTG)⁴⁴ előírásait. A jogszabály szerint csak olyan vállalkozások nyerhetnek el közbeszerzéseket, amelyek az adott törvényben meghatározott minimálbért – legalább 8,50 euró minimál-órabért – a munkavállalóik számára megfizetik, és tiszteletben tartják a vonatkozó kollektív szerződéseket. A fenti előírások megsértése az ajánlattevő eljárásból való kizárását vonja maga után. A *RegioPost* kifogásolta az LTTG minimálbérre vonatkozó szabályait, ezért az erre vonatkozó kötelezettségvállalási nyilatkozatát a konkrét közbeszerzési eljárásban nem nyújtotta be. Az ajánlatkérő a mulasztása miatt kizárta az eljárásból.

Az EUB – a korábbi *Rüffert* és *Bundesdruckerei* döntésekkel ellentétben – megállapította, hogy a *RegioPost* ügyben nem volt határokon átívelő elem. Ezért nem a Kiküldetési irányelv 3. cikk (1) bekezdésével összefüggésben vizsgálta az EUMSZ 56. cikkének való megfelelést, hanem az LTTG 3. § (1) bekezdéssel, amely a közbeszerzési szerződések teljesítése során valamennyi ajánlattevőt legalább minimálbér fizetésére kötelezi, és a 2004/18/EK irányelv 26. cikkével összhangban szociális tárgyú „különleges szerződésteljesítési feltételnek” minősül. Ezzel összefüggésben az EUB rögzítette, hogy a közbeszerzések teljesítése érdekében tevékenykedő munkavállalók javára ily módon előírt minimális bérszint biztosítása jogszerű lehet, feltéve, hogy a nemzeti szabályozás az egységes belső piac jogával összeegyeztethető.

Az EUB a minimálbér-szabályozásról hozott korábbi döntéseinek fényében azt a kérdést is megvizsgálta, hogy mivel az LTTG 3. § (1) bekezdése által előírt minimálbér-szabályok kizárólag a közbeszerzésekre alkalmazandók, a magánjogi szerződésekre viszont nem, ezért itt is érvényesül-e a *Rüffert* ítéletben már levezetett – és a *Bundesdruckerei* ügyben megerősített – következtetés, miszerint az EUMSZ 56. cikke értelmében a vizsgált korlátozó intézkedés a munkavállalók védelmének céljával nem igazolható.

Az EUB a *Rüffert* ügy tényállásával való különbségek hangsúlyozásával kifejtette, hogy a 2004/18/EK irányelv 26. cikkével nem ellentétes az a tagállami vagy regionális jogszabály, amely az ajánlattevőket és alvállalkozóikat arra kötelezi, hogy írásban nyilatkozzanak a jogszabályban előírt minimálbér megfizetéséről. Következésképpen az EUB a nyilatkozattétel megtagadása miatti kizárást nem jogellenes szankcióként, hanem a kötelezettségzegés jogszerű következményeként minősítette.⁴⁵

⁴² *Varga Ágnes*: Munkabérrel kapcsolatos előírások a közbeszerzésekben – a C-549/13. számú *Bundesdruckerei*, illetve a C-115/14. számú *RegioPost* ügyekben hozott ítéletek. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/1–2., 74–75. o.

⁴³ Az Európai Unió Bírósága C-115/14., *RegioPost GmbH & Co. KG* kontra *Stadt Landau in der Pfalz* ügyben 2015. november 17-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2015:760.

⁴⁴ *Landesgesetz zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftragsvergaben*, 2010. december 1., a legutóbbi módosítása 2016. március 19-én lépett hatályba.

⁴⁵ Lásd az ítélet kritikus elemzését, *Bonitz, Kai*: Die Vergaberechtliche Zulässigkeit von Landesmindestlohnvorgaben. *NZBau*, 2016/7., 418–421. o.; *Siegel, Thorsten*: Mindestlöhne in Vergaberecht und der EuGH. *EuZW*, 2016/3., 101–103. o.

4.2.4. A minimálbér megfizetésére vonatkozó ítéletek értékelése

A *Rüffert*, a *Bundesdruckerei* és a *RegioPost* ügyekben született döntések rámutatnak arra, hogy az uniós tagállamok jogrendszerei a kötelezően alkalmazandó minimális munkabérekre különböző jogforrásokban eltérő szabályokat határoznak meg. A minimálbérré vonatkozó tagállami vagy regionális előírások az uniós joggal összeegyeztethetők lehetnek, azonban, ha az általános érvényű átfogó szabályozás helyett vagy mellett regionális vagy kollektív bérszerződés szintjén más minimálbér-szabály előírására kerül sor, és ez a nemzeti jogszabályban rögzített minimálbérnél alacsonyabb, akkor a munkavállalók jogai egyértelműen sérülnek. A magasabb minimálbér előírása viszont korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amely korlátozás nem igazolható, ha az más tagállamból származó potenciális ajánlattevők versenyelőnyét csorbítaná. Ez a kettős dilemma arra a később részletezett problematikára is kihat, hogy az ajánlatkérők nemcsak a magasabb bérmegállapítás vonatkozásában, de az aránytalanul alacsony ár és költségtényezők vizsgálata során is kötelesek a minimálbér-szabályok betartását kiemelt figyelemmel kezelni.

4.3. A minimálbér és az aránytalanul alacsony ár kapcsolata

Az elmúlt évtizedek európai uniós és tagállami közbeszerzési jogában szigorú tilalmi bástyák épültek az aránytalanul alacsony árajánlat körül. Ez a jelenség első látásra ellentmondásosnak tűnhet, hiszen a közbeszerzési eljárás kifejezett célja, hogy versenyt generálva minél kedvezőbb, tehát minél alacsonyabb ár megajánlását érje el. Egy alacsony ár nál tehát egy jobb van, a még alacsonyabb. A kizárólagos árszempontra figyelembevétele, amely során a legalacsonyabb ellenszolgáltatás fenntartás nélkül nyer, olyan minőségi hibát vagy garanciák hiányát eredményezheti, ami önmagában indokolhatja a közbeszerzési irányelvek 2004-es,⁴⁶ majd a 2014-es⁴⁷ generációja általi egyértelmű elutasító szemléletet.⁴⁸

Az aránytalanul alacsony ajánlatok európai és tagállami közbeszerzésekben jellemző restriktív szabályozása⁴⁹ nemcsak az alacsony ellenérték miatt fellépő hibás teljesítés, késedelem vagy akár a teljesítés elmaradásának kockázatát (nemteljesítési kockázat, risk of non-performance approach)⁵⁰ kívánja kivédeni, aminek egyik oka az ajánlattevők szándékos, vagy a kellő tapasztalat hiánya miatti túlvállalása lehet, hanem olyan domináns piaci szereplők kiszűrésére is szolgál, akik árajánlatukkal ún. *felfaló árazással* újabb megbízásokhoz jutva, a megszerzett előnyös pozícióból piaci versenytársakat kívánnak kiszorítani és befolyásolni. Utóbbi esetkör már versenyjogi szempontból is vizsgálendő problémát képez,⁵¹ éppúgy, mint az az irreálisan alacsony árú vállalat, aminek szükséges fedezetét a gazdasági szereplő keresztfinanszírozással próbálja áthidalni (cross-subsidisation).⁵²

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, EUHL L 134., 2004.4.30., 114.; az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról, EUHL L 134., 2004.4.30., 1.

⁴⁷ Lásd a 3. lábjegyzetet.

⁴⁸ Lásd a 2004/18/EK irányelv 55. cikkét és a 2014/24/EU irányelv 69. cikkét.

⁴⁹ *Gyulai-Schmidt Andrea*: Aránytalanul alacsony ár az európai és a magyar közbeszerzésekben. In: Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert (szerk): *Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2017, 221–244. o.*

⁵⁰ *Dezső Attila*: XXX. fejezet. In: *Dezső Attila* (szerk): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 660. o.; *Noch, Rainer*: *Vergaberecht kompakt. Handbuch für die Praxis*. 7. kiadás, Werner Verlag, Köln, 2016, 879. sk. o.

⁵¹ *Csépai Balázs*: Aránytalanul alacsony ár piacidegen piacsabályozás? *Közbeszerzési Jog*, 2020/ 1. sz. 9. o.

⁵² *Gyulai-Schmidt*, In: Homicskó Árpád – Szuchy Róbert, 2017, 224–225. o.; valamint *Közbeszerzési Döntőbizottság D.20/21/2021*.

Jelen összefoglalóban nem a versenyjogi vagy egyéb közbeszerzési globális szempont áll a középpontban, sokkal inkább az a felismerés, hogy többek között a minimálbérre vonatkozó tagállami vagy regionális előírások is közvetlen összefüggésbe hozhatók az aránytalanul alacsony ár és költségtényezők dilemmájával, hiszen konkrét esetben a munkavállalók gazdasági jogainak sérelmét, illetve annak veszélyeztetettségét jelezheti előre egy kirívóan alacsony árajánlat adása, illetve elfogadása.

4.3.1. Aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás a Bíróság esetjogában

A Bíróság elsőként a *Transporoute* ügyben⁵³ döntött az aránytalanul alacsony ár 71/304/EGK⁵⁴ és a 71/305/EGK⁵⁵ tanácsi irányelvekkel való összeegyeztethetőségről. Arra a kérdésre, hogy az ajánlatkérő köteles vagy akár mérlegelheti is annak lehetőségét, hogy a kirívóan alacsony árajánlat vonatkozásában elutasító döntése előtt az ajánlattevőtől magyarázatot kérjen, a Bíróság kifejtette, hogy az ajánlatkérő az ajánlattevőnek lehetőséget és megfelelő időt köteles biztosítani arra, hogy az alacsony árajánlatát megmagyarázza (16–18. pontok). Az indoklaskérés és az erre vonatkozó ajánlattevői magyarázat figyelembevétele tehát nem eshetőleges, az ajánlatkérői döntés pedig arról, hogy az ajánlat aránytalan vállalás miatt eleve érvénytelen, nem prejudikálható.

A *Transporoute* ügyben kifejtett alapvetéseket a Bíróság számos további döntésében, így például a *Fratelli Costanzo*⁵⁶ ügyben is megerősítette. Tekintettel arra, hogy a Fratelli Costanzo Spa a beérkező ajánlatok átlagához képest az ajánlatkérő által megengedett 10%-on belüli árkedvezmény helyett annál is olcsóbban adott ajánlatot, az ajánlatkérő kirívóan alacsony árra való hivatkozással kizárta egy futballstadion megépítésére irányuló eljárásból. A Bíróság a *Transporoute* ügyre hivatkozással megismételte, hogy a kirívóan alacsony ár miatti kizárást minden esetben indokolni kell, előtte azonban az ajánlattevőnek lehetőséget kell adni árajánlata indoklására. Hozzátette továbbá, hogy matematikai számítások alapján automatikus kizárással nem kerülhet sor. (15–17. pontok) Ezek az eljárási garanciák az ajánlattevők fair eljáráshoz és az esélyegyenlő versenyfeltételekhez fűződő jogát szolgálják, de a szerződések reális teljesíthetősége szempontjából elemi érdek marad a közbeszerzésekben a kirívóan alacsony árak kiszűrése.

Az *Impresa Lombardini* ügyben⁵⁷ az ajánlatkérő autópálya-bővítésre kiírt eljárásában a Lombardini és a Mantovani cégek ajánlatát matematikai átlagszámítás alapján aránytalanul alacsonynak ítélte, és elutasította azokat. A kérdések középpontjában egyrészt azon olasz nemzeti szabályozás 93/37/EGK irányelv 30. cikk (4) bekezdésével való összeegyeztethetősége állt, amely szerint a közbeszerzési ajánlattételi felhívások azokat a vállalkozásokat, amelyek ajánlataikat nem látták el az ellenszolgáltatásra vonatkozó szerződéses érték legalább 75%-ára irányadó indoklással, eleve kizárták az eljárásból. Másrészt az előterjesztő nemzeti bíróság aggályait fogalmazta meg az ún. rendellenességi küszöb kiszámítása, valamint a rendellenesnek ítélt ajánlat ajánlattevő általi indoklásának korlátozása miatt.

⁵³ Az Európai Bíróság C-76/81., *SA Transporoute et Travaux* kontra *Ministère des travaux publics* ügyben 1982. február 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1982:49.

⁵⁴ A Tanács 1971. július 26-i 71/304/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások megszüntetéséről és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződéseknek képviselőteken vagy fióktelepeken keresztül eljáró ajánlattevők számára történő odaítéléséről (HL L 185., 1971.08.16.).

⁵⁵ A Tanács 1971. július 26-i 71/305/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 185., 5.).

⁵⁶ Az Európai Bíróság C-103/88., *Fratelli Costanzo Spa* kontra *Comune di Milano* ügyben 1989. június 22-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1989:256.

⁵⁷ Az Európai Bíróság C-285/99., *Impresa Lombardini SpA – Impresa Generale di Costruzioni* kontra *ANAS – Ente nazionale per le strade, Società Italiana per Condotte d'Acqua SpA* ügyben 2001. november 21-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2001:640.

A Bíróság általánosságban megerősítette, hogy az akkor hatályos 93/37/EGK irányelv kirívóan alacsony árról szóló cikke értelmében az ajánlatkérő kontradiktórius eljárás keretében köteles az ajánlat gyanús elemeire írásbeli magyarázatot kérni, egyben közölnie kell az ezzel összefüggő releváns indokait, hogy az ajánlattevők ne legyenek kiszolgáltatva az ajánlatkérők diszkrecionális döntéseinek (51–53. pontok).⁵⁸ A Bíróság továbbá kifejtette, hogy az alapügy tárgyát képező eljárások nem feleltek meg a 93/37/EGK irányelv elvárásainak, ugyanis a felhívásban szereplő szerződés értékének 75%-ára vonatkozó indokolással ellátott ajánlat benyújtásának időpontjában az ajánlattevő még nem tudhatta, hogy az ajánlatkérő az ajánlat mely pontjait fogja rendellenesnek találni, hiszen a rendellenességi küszöböt csak később, a benyújtott ajánlatok függvényében, matematikai képlet alapján számították ki. A Bíróság tehát nem önmagában a matematikai átlagszámítás alkalmazását kifogásolta, hanem az ehhez kapcsolt automatikus kizárást az eljárásból. (82–85. pontok).

A Bíróság *ARGE* ítélete⁵⁹ vízminták elemzésére irányuló közbeszerzés ügyében arra a kérdésre kereste a választ, hogy állami támogatásban részesült gazdasági szereplők adhatnak-e, és ha igen, milyen feltételekkel adhatnak aránytalanul alacsony árajánlatot egy közbeszerzési eljárásban. Tekintettel arra, hogy az ítélet meghozatalakor hatályos 92/50/EGK irányelv kirívóan alacsony árról szóló cikke még nem tartalmazott állami támogatásban részesülő ajánlattevőkre vonatkozó részletszabályokat, ezért az előzetes döntéshozatali kérdések kitértek a támogatás miatt ajánlott aránytalanul alacsony ár fenti irányelvvel, valamint az esélyegyenlőség és a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével való összeegyeztethetőségének problémájára (12–16. pontok).

A Bíróság *ARGE* ítéletében kimondta, hogy az állami támogatásban részesülő gazdasági szereplők részvétele a közbeszerzési eljárásban önmagában nem ütközik az esélyegyenlőség elvébe. A támogatott szervezetek eljárásban való részvételére ugyanolyan jogokat kell biztosítani, mint a többi gazdasági szereplőnek. Mindazonáltal a fenti megállapítások nem vonatkoznak a tiltott állami támogatásban részesült jogalanyokra.⁶⁰

A *SECAP* és a *Santorso* egyesített olasz ügyek⁶¹ alapjául az *Impresa Lombardi* ügyben már vizsgált olasz nemzeti jogi előírás értelmezése szolgált, amely egy matematikai képlet alapján írta elő az ajánlatkérők számára a kirívóan alacsony árajánlatok kizárásának kötelezettségét. A konkrét eljárás ajánlatkérője – a Bíróság korábbi döntésére és a közösségi jog elsőbbségére figyelemmel – nem alkalmazta a kizárás jogkövetkezményét. A Bíróság az ajánlatkérői döntés helyességét megerősítette, de az ügy valódi érdekességét az adta, hogy az alapügy tényállása az uniós értékhatár alatti beszerzéseket érintette, amelyre elvileg a közbeszerzési irányelvek nem terjednek ki. A Bíróság a primerjogi uniós alapelvek fényében mégis állást foglalt. Kimondta, hogy azokban az értékhatár alatti ügyekben, amelyekben a belső piaci relevancia, más szóval a határokon átnyúló jelleg megállapítható, a közbeszerzési irányelvek vonatkozó rendelkezései kiterjesztő értelmezéssel alkalmazhatóak.

A *SAG ELV Slovensko* ügyben⁶² a 100%-os szlovák állami tulajdonban álló Nemzeti Autópálya Társaság (a továbbiakban: NDS) mint ajánlatkérő eljárása ajánlattételi szakaszában a SAG ELV és társai, valamint a Slovakpass konzorciumoktól ajánlatukhoz kapcsolódó indokolást kért, többek között a kirívóan alacsony árajánlatokra nézve. Az érintett társaságok

⁵⁸ *Dezső Attila*: XXX. fejezet. In: Dezső Attila (szerk): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Wolters Kluwer, Budapest, 2015, 665. o.

⁵⁹ Az Európai Bíróság C-94/99., *ARGE Gewässerschutz* kontra *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft* ügyben 2000. december 07-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:677.

⁶⁰ Lásd egyetértően *Philippe Léger* főtanácsnok C-94/99., *ARGE Gewässerschutz* kontra *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft* ügyben, 2000. június 15-én hozott indítványa 103–104. pontját, ECLI:EU:C:2000:330.

⁶¹ Az Európai Bíróság C-147/06., *SECAP SpA* kontra *Comune di Torino* és a C-148/06., *Santorso Soc. coop. arl* kontra *Comune di Torino* egyesített ügyekben 2008. május 15-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2008:277.

⁶² Az Európai Unió Bírósága C-599/10., *SAG ELV Slovensko a.s. és társai* kontra *Úrad pre verejné obstarávanie* ügyben 2012. március 29-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:191.

válaszadását követően az ajánlatkérő az ajánlati ár kirívóan alacsony jellegére hivatkozással úgy utasította el az ajánlatokat, hogy az érintett ajánlattevőket nem szólította fel a hiányosság, illetve árajánlatuk komolyságának indoklására, ezért a szlovák Legfelsőbb Bíróság aggályosnak tartotta, hogy az NDS érintett határozatai megfelelnek-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az átláthatóságra vonatkozó uniós jogelveknek. A nemzeti bíróság az EUB-hez fordult, hogy a 2004/18/EK irányelv 2. és 55. cikkei értelmében, ha az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy valamely ajánlat kirívóan alacsony árat tartalmaz, pontatlan, vagy nem felel meg az ajánlattételhez szükséges dokumentáció műszaki követelményeinek, köteles-e tájékoztatást kérni az érintett ajánlattevőtől, vagy ez csupán lehetőség a számára.

Az EUB válaszában – az *Impresa Lombardini* ítéletben kifejtett álláspontot megerősítve – rámutatott arra, hogy az ajánlattevők számára az ajánlatok bontása után lehetőséget kell biztosítani az alacsonyabb árak megindoklására. Az ajánlattevők jogában áll továbbá az ajánlatkérő által matematikai alapon kiszámított aránytalansági küszöbről értesülni, és erről, valamint az ajánlatkérő által az ajánlat problémás elemeinek konkrétan megjelölt részéről kontradiktórius eljárás keretében magyarázatot adni. Arra vonatkozóan, *hogy valamely ajánlat összességében kirívóan alacsony ellenszolgáltatást, illetve költségelemeket tartalmaz-e, nem mellőzhető az adott ágazatban szokásos bérekre vonatkozó adatok, előírások, illetve körülmények vizsgálata, amelyeket az ajánlatkérő az egyenlő bánásmód és az átláthatóság alapvető követelményének betartásával, részrehajlás nélkül köteles figyelembe venni.*⁶³ Az az ajánlatkérői álláspont tehát, amely szerint az ajánlattevőtől nem kötelező a kirívóan alacsony árajánlat vonatkozásában magyarázatot kérni, elfogadhatatlan és ellentétes a 2004/18/EK irányelv 55. cikkével.

4.3.2. Indokolási kötelezettség a hatályos irányelvi és magyar szabályozás alapján

Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás körében fent ismertetett ítéletek fényében és azokkal összhangban a hatályos 2014/24/EU irányelv 69. cikk (1) bekezdése szerint: „Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik”. Ennek szellemében a Kbt. 72. § (1) bekezdése az ajánlatkérő kötelességeként és nem csupán jogaként írja elő, hogy amennyiben az ajánlatkérő valamely ajánlatban aránytalanul alacsony ár, illetve költségelemeket, vagy teljesíthetetlennek ítélt egyéb ajánlati feltételeket talál, akkor az érintett ajánlattevőtől köteles az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó írásbeli indokolást kérni.⁶⁴ E kategorikus szabályozás hatékony alkalmazhatóságát beárnyékolja némi bizonytalanság, mivel sem az irányelv, sem a Kbt. normaszövege – például a korábbi közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvénnyel (a továbbiakban: 2003-as Kbt.) ellentétben⁶⁵ – nem ad egzaktabb iránymutatást annak eldöntésére, hogy aránytalanul

⁶³ *Noch, Rainer*: Vergaberecht kompakt. Handbuch für die Praxis. 7. kiadás, Werner Verlag, Köln, 2016, 883. o., 1768. szj.

⁶⁴ A Fővárosi Ítéltábla Kf.27.496/2010/7. ítéletének indoklásában a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003-as Kbt.) 86. §-ával kapcsolatban kifejtette: „Az indokoláskérést a Kbt. kötelezettségként fogalmazza meg, az ajánlatkérő döntési szabadsága abban áll, hogy releváns ajánlati elemek alapján megítélje, hogy felmerülhet-e a kirívóan alacsony ellenszolgáltatás veszélye. E jogosultsága azonban nem vezethet odáig, [...], hogy kellő ok nélkül mellőzze az indokoláskérést.”

⁶⁵ A Fővárosi Ítéltábla a Kf.27.473/2010/5. ítéletben a 2003-as Kbt. alapján százalékosan is meghatározta, hogy mikor áll be az adott ügyben az ajánlatkérő indokoláskérési kötelezettsége: „A jogszabály nem határozza meg a kirívóan alacsony vagy magas ellenszolgáltatás fogalmát, de mindenképpen a piaci árakhoz viszonyítja, és esetenként külön kell megítélni a közbeszerzés tárgyra, annak becsült értékére, a piaci viszonyokra, az ajánlattevő indoklására és egyéb körülményekre is tekintettel. Összességében kirívóan alacsony vagy magas ellenszolgáltatásnak tekintendő az ajánlati átlagárakhoz képest legalább 30%-os eltérést mutató ajánlat, ezért az ajánlatkérő feladata, hogy a közbeszerzési eljárás során a kiemelt körülmények figyelembevételével körültekintően ítélje meg, hogy valamely ajánlat tartalmaz-e kirívóan alacsony, illetve magas ellenszolgáltatást, e körben nem

alacsonynak minősítendő-e a konkrét ajánlati ellenszolgáltatás, azaz szükséges-e az indoklaskérés. Amennyiben azonban az ajánlatkérő – saját mérlegelése alapján – az érintett ajánlattevő *gyanús*nak tűnő megajánlása miatt indokolást kér, akkor ezt köteles pontos és egyértelmű szempontok szerint megtenni. Az ajánlatkérő részéről elengedhetetlen, hogy az egyenlő bánásmód biztosításával valamennyi ajánlattevő számára azonos feltételeket teremtsen a reálisan teljesíthető ajánlat benyújtására, elfogadhatóságának alátámasztására, valamint a kapcsolódó bizonyítékok előterjesztésére.

Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatás körében született EUB döntések rámutatnak arra, hogy az *automatizmus alkalmazása nem vezet eredményre*. Előfordulhat, hogy egy ajánlat első látásra az ajánlatkérő székhelye szerinti tagállam piacán aránytalanul alacsonynak tűnik, mégis más tagállamok piacán eltérő költségszerkezettel kalkuláló gazdasági szereplők a helyben hatályos gazdasági, környezetvédelmi, szociális és egyéb munkafeltételek – például *más minimálbér-szabályozás* – betartásával reálisan alátámaszthatják ajánlatuk megalapozottságát. A Bíróság, illetve az EUB munkavállalói minimálbérre vonatkozó döntéseiben⁶⁶ és a *SECAP* ügyben hozott ítéletében is ráirányítja a figyelmet a belső piaci relevancia, illetve a határon átnyúló jelleg vizsgálatának elengedhetetlen követelményére. Ennek szellemében – a *fair* versenyfeltételek megtartása mellett – érvényesülhet a tagállamok közötti *jogalkotói verseny*, amelynek segítségével megvalósulhat az irányelvi rendelkezések kiterjesztő alkalmazása az uniós értékhatárt el nem érő értékű tagállami beszerzésekre is.⁶⁷

A Kbt. 72. §-a az aránytalanul alacsony ár és egyéb aránytalan vállalások körében – a 2003-as és a 2011-es Kbt.-vel⁶⁸ ellentétben – már nem hivatkozik a *gazdasági észszerűség* zsinórmértékére, amelyet a joggyakorlat a magas szintű szakmai felkészültséggel rendelkező, professzionális ajánlatot összeállító és észszerű nyereség fejében szerződő ajánlattevő típusából vezetett le, a háttérben azonban továbbra is irányadó marad a gazdasági észszerűséggel való összeegyeztethetőség mércéje, amely mögött a szerződés teljesíthetőségének paraméterei állnak.⁶⁹ A megváltozott normaszöveg hangsúlyeltolódást is hozott, így a hatályos szabályozás értelmében az ajánlatkérőnek a szerződés adott ajánlati elemekkel történő teljesíthetlenségét kell megállapítania ahhoz, hogy az ajánlatot kirívóan alacsony árajánlat miatt érvénytelenné nyilváníthassa.

Ennek szellemében, az ajánlatkérő vizsgálata lényegében a megkötendő közbeszerzési szerződés teljesíthetőségére fókuszál. A Kbt. 72. § (2) bekezdése éppúgy, mint a 2014/24/EU irányelv 69. cikk (2) bekezdése nyitott taxációval sorolja fel azokat a körülményeket, amelyeket az ajánlatkérő objektív alapú indoklasként elfogadhat. A Kbt. szövege alapján ide tartozik „különösen” (az irányelv szóhasználatában: „elsősorban”) a gyártási folyamat, az építési beruházás vagy a szolgáltatásnyújtás módszerének gazdaságossága; a választott műszaki megoldás; a teljesítésnek az ajánlattevő számára kivételesen előnyös körülményei; az ajánlattevő által ajánlott áru, építési beruházás vagy szolgáltatás eredetisége; a Kbt. 73. § (4) bekezdése szerinti *környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelés*⁷⁰ vagy az ajánlattevőnek állami támogatások megszerzésére való lehetősége.

mellőzhető az adott ágazatban szokásos bérekre (Személy-, Vagyonyvédelmi és Magánnyomozói Szakmai kamara állásfoglalása) vonatkozó információ, amelynek alapján megalapozottan ítélhető meg, hogy fennáll-e az indoklaskérés szükségessége.” Később a 2003-as Kbt. 86. § (2) bekezdése szerint az összesített ellenszolgáltatás mértékének több, mint 15%-os eltérése volt az irányadó.

⁶⁶ Jelen összefoglaló 4.2. pontja.

⁶⁷ Az Európai Bíróság C-147/06. *SECAP* és a C-148/06. *Santorso* egyesített olasz ítélete.

⁶⁸ Lásd a 2011. évi CVIII. törvényt a közbeszerzésekről. (Hatályos 2012. január 1-jétől 2015. október 31-éig.)

⁶⁹ Lásd a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.485/2010/9. ítéletét; a Legfelsőbb Bíróság Kfv. 37.218/2011/10. ítéletét, a Fővárosi Ítéltábla Kf. 27.218/2011/9. ítéletét, valamint a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv. 37.747/2014/9. és a KGD2015. 169. jogeset szerinti ítéletét.

⁷⁰ A szerző által kiemelt szövegrész.

Témánk szempontjából a „környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelés” a legmeghatározóbb, ami a jelenleg hatályos 2014-es irányelvek elfogadásával került a tagállami jogharmonizációs listára. Korábban a 2004/18/EK irányelv 55. cikk 1. bekezdés *d)* pontjában még *csak* a „teljesítésének helyén hatályos munkavédelmi rendelkezéseknek és munkafeltételeknek való megfelelés” szempontja szolgálta a munkavállalók jogainak védelmét. A fenntarthatósági kritériumokkal kibővült szempontrendszer a korábbihoz képest sokkal szélesebb spektrumban fedi le a szociális és munkajogi feltételek körét.

4.3.3. Fenntarthatósági, különösképpen a szociális szempontok figyelembevétele

A Kbt. 72. § (2) bekezdés *e)* pontja, amely a 2014/24/EU irányelv 69. cikk (2) bekezdés *d)* pontjában foglalt fenntarthatósági elvárást a magyar jogba átültette, a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek való megfelelés szempontját az aránytalanul alacsony ár igazolásának objektív alapú indokaként nevesíti. Az említett Kbt. szabályozás kereszthivatkozással kapcsolódik az érvénytelenség körében található Kbt. 73. § (4) bekezdéséhez, amely szerint, ha az ajánlat nem felel meg azoknak a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek, amelyeket a jogszabályok vagy kötelezően alkalmazandó kollektív szerződés, illetve a Kbt. 4. mellékletében felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések előírnak, akkor az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés *e)* pontja alapján érvénytelenné kell nyilvánítani.

A szociális és munkajogi követelményekkel összefüggésben a Kbt. 4. mellékletében az ILO-egyezmények alapvető munkajogi elvei adnak eligazítást. Ezzel összefüggésben a Közbeszerzési Hatóság – a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter adatszolgáltatása alapján – tájékoztatást tesz közzé a Magyarországon egyes ágazatokban alkalmazandó kötelező legkisebb munkabérről [Kbt. 73. § (4) bekezdés második mondat]. A minimál(óra)bérre vonatkozó szabályokat az ajánlattevő a közbeszerzési szerződés teljesítése során köteles betartani.

Az ajánlatkérőnek tehát az aránytalanul alacsony árajánlatok bírálata körében figyelemmel kell lennie az ajánlat azon elemeire, amelyek kötelező vagy fakultatív fenntarthatósági szempontokkal, így különösen a minimálbér megfizetésével, vagy az ILO-egyezmények kötelező elemeinek megtartásával függnek össze. Amennyiben az ajánlatkérő eljárása során például a károsanyag-kibocsátással, hulladék-elszállítással, illetve -ártalmatlanítással vagy bizonyos hátrányos helyzetű csoportok preferálásával összefüggő szempontokat (költségtényezőket) értékel, ezen többletköltségek ajánlatban való megjelenését is vizsgálnia kell. Az ajánlatkérőnek tehát el kell fogadnia az ajánlattevő objektív érvekkel alátámasztott indokolását, amely szerint vállalása a Kbt. 72. § (2) bekezdés *e)* ponttal összhangban értelmezett 73. § (4) bekezdés szellemében reálisan teljesíthető.

A Kbt. 72. § (4) bekezdése ugyanezt a kérdést negatív irányból közelíti meg. Rámutat arra, hogy nem elfogadható indoklásképpen az ár- vagy költségtényező megtakarítására hivatkozni, ha ennek következtében az ajánlat nem felel meg a 73. § (4) bekezdésében foglalt környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeknek. A Kbt. 73. § (4) bekezdése speciális érvénytelenségi okot állapít meg, így az ajánlatkérőnek az aránytalanul alacsony ár, költség vagy egyéb aránytalan vállalás vizsgálata körében a fenntarthatósági kritériumok megtartásának értékelését kiemelten kell kezelnie. Erre mutat rá a Kbt. 72. § (4) bekezdés második mondata is, amely az indokoláskérés körében feljogosítja az ajánlatkérőt, hogy a Kbt. 73. § (4) bekezdésével összhangban tájékoztatást kérjen az ajánlattevőtől az adott ágazatban kötelezően alkalmazandó irányadó munkabérekről. A tájékoztatáskéréssel összefüggő nemzeti rendelkezések jelentősen megkönnyíthetik az ajánlatkérők vizsgálati kötelezettségét, különösen más tagállamból származó ajánlattevők esetén.

4.4. Tisztességes munkafeltételek biztosítása

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) a következőképpen határozza meg a tisztességes munkát: „Olyan munka, amely magában foglalja a produktív és méltányos jövedelmet biztosító munka lehetőségeit, a munkahelyi biztonságot és a családok szociális védelmét, jobb kilátásokat a személyes fejlődésre és a társadalmi integrációra, az emberek szabadságát, hogy kifejezzék aggályaikat, szervezkedhessenek és részt vegyenek azokban a döntésekben, amelyek kihatnak az életükre, valamint az esélyegyenlőséget és a nők és férfiak egyenlő bánásmódját.”⁷¹

4.4.1. ILO-egyezmények

Az ILO egyik alapvető célja, hogy világszerte elismert társadalmi normák megalkotásával megelőzze a nemzetközi kereskedelemben résztvevők azon törekvését, hogy gazdasági előnyt kovácsoljanak maguknak, miközben a közbeszerzési eljárásokba bevont munkavállalók jogait visszaélészerűen csorbítják, számukra rosszabb munkakörülményeket teremtenek, vagy ezen körülményeket különösen az EU-n kívüli harmadik országokban kihasználják.

Az ILO alapvető munkaügyi normái nyolc egyezmény köré csoportosíthatók. Ezek felsorolását a Kbt. – a 73. § (4) bekezdésében is hivatkozott – 4. mellékletében találjuk, amely szerint a környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezéseket tartalmazó ILO-egyezmények az alábbi témakörökre terjednek ki: a kényszer- és kötelező munka (29. számú egyezmény); a kényszermunka felszámolása (105. számú egyezmény); az egyesülési szabadság és a szervezkedési jog védelme (87. számú egyezmény); a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazása (98. számú egyezmény); a férfi és női munkaerőnek járó egyenlő díjazás (100. számú egyezmény); a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetés (111. számú egyezmény); a foglalkoztatás alsó korhatára (138. számú egyezmény); és a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltása és felszámolása (182. számú egyezmény).

A 2014-es közbeszerzési irányelvek ún. *horizontális klauzulája*⁷² az ILO-egyezmény vonatkozó szabályaira fókuszál, amely szerint a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk „annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”⁷³ Ezzel összefüggésben a közbeszerzési irányelvek és a magyar jogharmonizációs szabályozás egybehangzóan lehetővé teszik a közbeszerzési eljárások valamennyi szakaszában (a tervezéstől/ előkészítéstől a szerződések teljesítéséig) a fenntarthatósági, ezen belül a szociális szempontok alkalmazását. A kapcsolódó további részletek kibontására jelen összefoglaló 6. pontjában kerül sor.

4.4.2. Fair-trade normák a Max Havelaar ítélet háttérében

A szociális és ökológiai szempontok összefonódásának mintapéldája lehet az EUB nagy döntéseinek sorába illő *Max Havelaar* ítélet⁷⁴, amelyet különösen az ökocímkék és más szociális, fair-trade tanúsítványok használatával összefüggő követelmények és az azokra való

⁷¹ The ILO's Decent Work Agenda, <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>

⁷² Lásd a 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdését, a 2014/25/EU irányelv 36. cikk (2) bekezdését és a 2014/23/EU irányelv 30. cikk (3) bekezdését.

⁷³ Ziekow, Jan: Internationale Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung – das Beispiel der ILO-Kernarbeitsnormen. In: Gyulai-Schmidt, Andrea (szerk.): Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2020, 93–105. o.

⁷⁴ Az Európai Unió Bírósága C-368/10., *Európai Bizottság kontra Holland Királyság* ügyben 2012. május 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:284.

hivatkozás közbeszerzési alapelvekkkel való összeegyeztethetőségének fényében emleget a jogirodalom.⁷⁵

A tényállás szerint egy Észak-Holland tartomány kávéautomaták szállítására és üzemeltetésére indított uniós szintű közbeszerzési eljárást, ami a berendezések üzemeltetéséhez szükséges árukészlet mint a tea, kávé és más hozzávalók ajánlattételi felhívásban leírt követelményeknek megfelelő megrendelésére terjedt ki. Az ajánlatkérő számára lényegi minőségi követelmény volt, hogy a szállító teljesítse a fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumokat. Az ajánlattételhez szükséges dokumentáció minimumkövetelményeként az ajánlatkérő a kávé- és teafogyasztás, továbbá a hozzávalók kapcsán a MAX HAVELAAR és az EKO címkéket írta elő. Az EKO címkét olyan termékeknek ítélik oda, amelyek legalább 95%-ban ökológiai gazdálkodásból származó összetevőkből állnak. A MAX HAVELAAR címke a méltányos kereskedelemről származó termékek forgalmazását segíti elő.⁷⁶ Az ezzel összefüggő audit és a hitelesítés elvégzése a Fairtrade Labelling Organisation (FLO) nemzetközi referenciaszervezet feladata. (33–38. pontok)

A jogeset rövidített összefoglalása okán itt csak a Bizottság azon kifogását idézzük fel, amely szerint az EKO és a MAX HAVELAAR címkék a tényállással ellentétben sem alkalmassági, sem odaítélési (értékelési) szempontok jogalapját nem képezhetik, mert azok egyfelől nem függenek össze a szerződés tárgyával, hiszen az EKO és a MAX HAVELAAR címkék alapját képező kritériumok nem magukat a szállítandó termékeket érintik, hanem *az ajánlattevők általános politikáját*, másfelől az említett odaítélési szempontok nem egyeztethetők össze az egyenlő hozzáférés biztosítására, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és az átláthatóságra vonatkozó követelményekkel (80–84. pontok).

Az EUB elsőként megállapította, hogy mind az egyenlő bánásmód elve, mind az átláthatóság kötelezettsége megköveteli, hogy az egyes közbeszerzési szerződések tárgya, valamint azok értékelésének szempontjai legyenek már az odaítélésükre irányuló eljárás kezdetétől *objektíven és világosan* meghatározva (51–56. pontok). Ezért kulcsfontosságú, hogy a műszaki leírás kellő pontossággal definiálja a szerződés tárgyát. Az ajánlatkérőnek lehetőséget kell adni arra, hogy valamely ökocímke részletes követelményeit előírja, azonban nem követelhet meg egy adott ökocímkét (61–63. pontok).

Az EUB a MAX HAVELAAR címkét, amely a méltányos kereskedelem valamely formájából származó termékeket jelöl, nem műszaki leírásként, hanem mint „szerződésteljesítési feltételt” sorolta be. Megállapította, hogy a szerződés teljesítésére irányadó feltételek szociális tárgyúak is lehetnek, amelyek a műszaki leírással ellentétben nem a termékek saját jellemzőihez, azok gyártásához, csomagolásához, illetve használatához

⁷⁵ Krönke, Christoph: Berücksichtigung von „Fairtrade“-Normen nach dem europäischen und deutschen Vergaberecht. In: Ziekow, Jan – Gyulai-Schmidt, Andrea (szerk.): Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2020, 107–118. o.; Ziekow, Jan: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten zur rechtlichen Bewertung der Einbeziehung von IAO-Kernarbeitsnormen in das Vergabeverfahren. 5. kiadás, Dialog Global, Bonn, 2017, 38–55. o.; Lück, Dominik R.: EuGH zur Vergabe öffentlicher Aufträge Öko-Siegel rechtfertigen noch keinen Zuschlag. 2012.05.18. Legal Tribune Online, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/eugh-zur-vergabe-oeffentlicher-auftraege-eko-siegel-umweltguetezeichen-eko-max-havelaar> (letöltve: 2021. 09. 21-én); Steiner, Marc: Gütesiegel für ökologische Produktion und Max Havelaar-Label für Fortgeschrittene: Der EuGH und die nachhaltige Beschaffung. European Law Reporter, 2012/5., 130–136. o.

⁷⁶ A *Max Havelaar* ítélet 37. pontja szerint e címke „[...] azt igazolja, hogy az ilyen címkével ellátott termékeket fejlődő országok kistermelőiből álló szervezetektől szerzik be méltányos áron és méltányos feltételek mellett. E tekintetben az említett címkét négy kritérium betartása esetén ítélik oda, amelyek szerint a termékért fizetett árnak valamennyi költséget fedeznie kell, annak a piaci ár függvényében számított díjat is tartalmaznia kell, a termelést előfinanszírozással kell segíteni, és az importőrnek a termelőkkel hosszú távú kereskedelmi kapcsolatokat kell fenntartania.”

kötődnek, hanem azon feltételekhez, amelyek mellett a szállító ezeket a termékeket a termelőtől beszerezte.

Az EUB a szállítandó hozzávalók tekintetében kifejtette, hogy az odaítélési (értékelési) szempontok nemcsak gazdasági, hanem minőségi, így akár környezetvédelmi vagy szociális jellegűek is lehetnek (85. pont). Az értékelési szempontok meghatározásának előfeltétele, hogy azok *kapcsolódjanak a szerződés tárgyához*. Mindazonáltal nem követelmény, hogy az értékelési szempontok valamely termék olyan jellemzőjére irányuljanak, amely fizikailag is megjelenik a termékben. Így a *Wienstrom* ügyben hozott ítélet 34. pontját idézve az EUB kimondta, hogy „[...] az uniós közbeszerzési szabályozással nem ellentétes az, hogy villamos energia szállítására vonatkozó szerződés keretében az ajánlatkérő olyan odaítélési szempontot alkalmazzon, amely arra irányul, hogy az áramot megújuló energiaforrásból állítsák elő. Ennélfogva főszabály szerint nincs akadálya annak, hogy az ilyen szempont arra irányuljon, hogy az adott termék méltányos kereskedelemről származzon.” (90–91. pontok)

Jelen összefoglalóban ismertetett bírósági döntések sorából kiemelkedik a *Max Havelaar* ügy. Az ítélet rendkívüli jelentősége elvitathatatlan az ökocímkek, más szociális (*fair-trade*) és egyéb munkajogi követelmények betartását igazoló címkék közbeszerzési eljárásban – főképpen a műszaki leírásban, az alkalmassági vagy az értékelési szempontok körében – való használata terén.

5. Fenntarthatóságról általában a 2014-es közbeszerzési irányelvekben

Az Európai Unió 2014 februárjában elfogadott közbeszerzési tárgyú irányelveinek⁷⁷ nemzeti jogokba való átültetése⁷⁸ komoly kihívást és egyben paradigmaváltást is jelentett a szabályozásban. A kodifikáció egyik vezérelvévé vált, hogy – a korábbi években, sőt évtizedekben domináló versenyszempontok és az egységes belső piac alapját képező gazdaságossági elv mellett – a közbeszerzések stratégiai célokra való felhasználását segítse elő. A 2014-es irányelvek a fenntarthatóság jegyében három nagy stratégiai célt jelöltek meg: a környezetvédelmi/ökológiai, a szociális (foglalkoztatás, munkahelyteremtés) és az innovatív célkitűzéseket.⁷⁹ A fenntartható közbeszerzések előmozdításának motivációja az új irányelvi rendelkezések egészen végigkövethető, és több konkrét rendelkezésben – bár jellemzően az általánosság szintjén maradva – megfigyelhető.

5.1. Közbeszerzés-idegen szempontok helyett stratégiai célok

A 2014-es irányelvek preambulumbekendései és konkrét normatív rendelkezései számos helyen – szinte állandósult nyelvi toposzként – említik a környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelmények figyelembevételének, valamint a fenntartható és inkluzív növekedés elősegítésének szükségességét. Az irányelvek preambuluma legalább egy tucatszor mutat rá a fenntarthatósági szempontok fontosságára, az irányelvek főszövege pedig az eljárás minden szakaszában, – azaz a közbeszerzés tárgyának, a műszaki leírásnak, az alkalmasság, értékelés és a szerződéses feltételek meghatározása körében – kiemeli annak jelentőségét, hogy az ajánlatkérők beszerzésük fenntarthatóvá tételének lehetőségét körültekintően vizsgálják meg.

Ennek szellemében a 2014/24/EU irányelv (2) preambulumbekendése első mondata rámutat arra, hogy a közbeszerzés kulcsszerepet kap az intelligens, fenntartható és inkluzív

⁷⁷ Lásd a 4. lábjegyzetet.

⁷⁸ Lásd a magyar kodifikációhoz: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására, Minszterelnökség, 2014. október 30. (a továbbiakban: Konceptcionális javaslat 2014).

⁷⁹ Konceptcionális javaslat 2014, 35–37. o.

növekedést célzó Európa 2020 stratégia⁸⁰ mint a közforrások leghatékonyabb felhasználásának biztosításában. Ezáltal a 2014-es irányelvek a – a korábbi német szakirodalomban gyakran *közbeszerzés-idegen*⁸¹ jelzővel emlegetett – fenntarthatósági célokat részben tilalmazott jellegüktől végleg megfosztva integrálták a jövőben lefolytatandó közbeszerzések mindennapjaiba. Ezúton is csökkent annak kockázata, hogy a gazdaságosság és esélyegyenlőség elveire hivatkozással a közbeszerzésben alkalmazott fenntarthatósági kritériumok *sorra elbukjanak* egy esetleges jogorvoslati eljárásban.⁸²

A 2014-es közbeszerzési irányelvek ugyan nem új elemként vezetnek be a fenntarthatósági szempontokat az uniós közbeszerzésekbe, de a 2004-es irányelvi szabályozáshoz⁸³ képest jóval szélesebb körben szabályozzák és egyben stratégiai szempontként kezelik a zöld, szociális és az ezekkel összefüggő innovációs kritériumok közbeszerzési érvényesülését. A *stratégiai jelleg* arra utal, hogy a fenntarthatóság megvalósítása a közbeszerzésben már nem csak halvány kívánalom, hanem olyan elvi célkitűzés, amelynek érvényre juttatását az ajánlatkérőknek eljárásuk minden fázisában meg kell fontolniuk és lehetőség szerint effektíven realizálniuk is kell a beszerzésük folyamatában. Ezáltal tehát a fenntarthatósági szempontok alkalmazására egy sajátos *puha-kényszer* keletkezik, amely ugyan nem kötelezettség⁸⁴, de nem is egyszerű lehetőség.

Ebből következik, hogy az eljárás alapos előkészítése eredményeként a környezeti és szociális/társadalmi szempontok érvényre juttatására minél szélesebb körben –, így különösen (i) a műszaki leírásban, *amely a nyújtandó szolgáltatás részletes követelményrendszerét tartalmazza*, (ii) az alkalmassági kritériumok és a kizáró okok körében, *amelyek az ajánlattevők szerződés teljesítésére való alkalmasságát, illetve alkalmatlanságát vizsgálják*, (iii) az értékelési szempontok előírásában, *amelyek a legjobb ár-érték-, valamint ár-költség-arány tekintetében a minőségi kiválasztást segítik*, valamint (iv) a szerződés teljesítési feltételek körében, *amelyek a már megkötött szerződés teljesítése esetére szabnak bizonyos környezeti vagy társadalmi szempontokat*, – kell sort keríteni.

Jelen összefoglaló a 2014/24/EU irányelv példáján keresztül vázlatosan mutatja be a fenntarthatóságra – ezen belül a szociális szempontokra – vonatkozó súlyponti szabályokat,

⁸⁰ Lásd az „Európa 2020, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című, 2010. március 3-i bizottsági közleményt. Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges.
https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf.

⁸¹ Vö. Ziekow, Jan: Vergabefremde Kriterien nach der Neufassung der Vergaberichtlinien, in: Vergaberecht im Wandel, Rainer Pitsches/ Jan, Ziekow [Hrsg.], Duncker & Humblot Berlin, 2006, 151. skk. o.; Martin Burgi: Vergaberecht, Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung. C.H.Beck, München, 2016. 81–83. o. Számos tagállam, közöttük Németország jogtudománya és -gyakorlata is, rendkívül kritikusan szemlélte az ökológiai és szociális kritériumokat. Innen ered, hogy a múlt évezred 80-as és 90-es éveiben a fenntarthatósági kritériumokat szövetségi állami szinten is még „közbeszerzés-idegen szempont”-ként (vergabefremde Aspekte) emlegették.

⁸² Vö. Gyulai-Schmidt Andrea: Ökológiai szempontok a magyar és a német közbeszerzési eljárásban. In: Koltay András – Darák Péter (szerk.): Ad Astra Per Aspera – Ünnepi kötet Solt Pál 80. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2017, 221 sk. o.

⁸³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (2004. március 31.), EUHL L 134., 2004.4.30., 114.; az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (2004. március 31.), EUHL L 134., 2004.4.30., 1.

⁸⁴ Lásd ellenpéldaként a 134/2006. számú cseh közbeszerzési törvény példáját [zakon-c-134_2016-Sb-o-zadavani-verejných-zakazek-EN.pdf (portal-vz.cz)], amely 2021. január 1-jei hatállyal kötelezővé teszi minden közbeszerzési eljárásban a zöld, szociális, illetve innovatív fenntarthatósági szempontok alkalmazását. Forrás: Matochová, Lenka „The mandatory considerations of sustainable aspects in public procurement – the example of the Czech Republic” című előadása, amely a Közbeszerzési Hatóság „Fókuszban a fenntartható közbeszerzések” címmel megtartott konferenciáján 2021. április 15-én hangzott el.

amelyek egyébiránt párhuzamosan megfeleltethetők a 2014/23/EU és a 2014/25/EU irányelvekben található szabályokkal.

5.2. Célkonfliktusok dilemmája

Figyelemmel arra, hogy a fenntarthatóság a közbeszerzésekben kulcsszerepet kapott, fontos előfeltétele a jogalkalmazásnak a fogalmak tisztázása a fenntartható közbeszerzés tartalma és a tartalmi elemek egymáshoz való viszonya vonatkozásában.

A 2014/24/EU irányelv (2) preambulumbekzdés második mondata szerint a 2004-es irányelvek⁸⁵ közbeszerzési szabályait, „felül kell vizsgálni és modernizálni kell a közkiadások hatékonyságának növelése érdekében, elősegítve különösen a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) a közbeszerzésben való részvételét, valamint annak érdekében, hogy a beszerzők jobban fel tudják használni a közbeszerzést a közös társadalmi célok támogatására.”

Az irányelv idézett mondata több szempontból is elgondolkodtató. Egyrészt rávilágít arra, hogy a hatékonyság és gazdaságosság elve továbbra is a közbeszerzések alappilléret képezi, másrészt távolabbi mutató módon a közbeszerzést „a közös társadalmi célok támogatására”, ezen belül a fenntarthatósági szempontok előmozdítására instrumentalizálja. Erre utal a 2014/24/EU irányelv 18. cikk 2. bekezdése, amely szerint „[a] tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.” A *horizontális klauzulaként* ismert fenti rendelkezés mindhárom 2014-es közbeszerzési irányelv szövegében megtalálható,⁸⁶ és jogalapjául szolgál ezen irányelvek fenntarthatóságot szorgalmazó további előírásainak, amelyek ugyan nem kötelező jelleggel, de kifejezett kívánalomként mutatnak rá a környezetvédelmi, szociális és innovatív szempontok lehetőleg legtöbb közbeszerzési eljárásba való beépítésének szükségességére.

Az egyértelmű uniós iránymutatás ellenére a *fair* versenyfeltételek és a gazdaságosság biztosításának zsinórmértéke mint a közbeszerzési eljárások eredeti mozgatója, a tagállamokban lefolytatott legtöbb közbeszerzési eljárásban továbbra is domináns szempont maradt. Az ajánlatkérők nehezen ismerik fel, illetve nem szívesen fogadják el uniós részről azt az álláspontot, hogy a horizontális klauzula hatására a közbeszerzések és koncessziók esetében a fenntarthatóság ugyanarra a szintre emelkedett, mint az uniós primerjogból levezetett esélyegyenlőség, transzparencia és az arányosság, vagy éppen a gazdaságos közpénzköltés elve⁸⁷ a 2014/24/EU irányelv 18. cikk 1. bekezdése értelmében.⁸⁸

Egyedi esetben az ajánlatkérő felelőssége, hogy a fenntarthatósági szempontok érvényre juttatása ne nyomja el aránytalanul a fent említett 18. cikk 1. bekezdés szerinti klasszikus közbeszerzési alapelvek, illetve a gazdaságosság elvének érvényre juttatását. *A contrario*

⁸⁵ Lásd a 83. lábjegyzetet.

⁸⁶ Lásd a 2014/24/EU irányelv 18. cikk (2) bekezdését, a 2014/25/EU irányelv 36. cikk (2) bekezdését és a 2014/23/EU irányelv 30. cikk (3) bekezdését.

⁸⁷ Lásd *Rühle, Heide*, In: Ziekow, Jan/ Gyulai-Schmidt, Andrea (kiadó, szerkesztő): *Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften, Beiträge zum Vergaberecht, Band 5*, Duncker & Humblot 2020, 14. sk.

⁸⁸ A 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikk 1. bekezdése szerint: „Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el. A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.”

viszont azt is biztosítani kell, hogy a fenntarthatósági szempontok kellő hangsúlyt kapjanak az eljárásokban.⁸⁹

5.2.1. A fenntarthatóság három pillére

A fenntarthatóság sok ajánlatkérő számára egyet jelet a környezetvédelmi kritérium alkalmazásával, mivel ez a legkedveltebb szempont, amely esetén a szerződés tárgyával való kapcsolat és hosszútávon – például napelemek telepítésénél vagy e-autók használatával – életciklus-számítás vagy költségelemzés segítségével még egyfajta gazdaságossági elem, azaz megtakarítás is igazolható.⁹⁰ Az ajánlatkérő ezért nagyobb biztonságban érzi magát ezen szempontok alkalmazásával, mint egy esetleges szociális kritérium bevonása esetén, amikor könnyen bajba kerülhet, mert a családbarát szempont, vagy a fogyatékos, esetleg tartósan munkanélküli személyek bevonása a beszerzés teljesítésébe egyrészt nem teszi a teljesítést feltétlenül hatékonyabbá, másrészt a kapcsolat a beszerzés tárgyával általában nem igazolható⁹¹, harmadrészt pedig a szerződésteljesítési feltétel effektív ellenőrzése⁹² gyakran olyan többletterhet ró az ajánlatkérőre, amely elriaszthatja a szociális kritérium előírásától.

Zavarba ejtő körülmény lehet továbbá, hogy a környezetvédelmi/ ökológiai és a szociális szempont ugyan együtt szerepel a *fenntarthatósági célok listáján* és egymást erősítő hatásuk sem kizárt, – így például a *Concordia Bus* ügyben Helsinki város kiemelt érveként szerepelt a környezetvédelmi szempont alátámasztásául a kapcsolódó össztársadalmi közegészségügyi hatás, amelyből gazdasági előnyöket is levezettek⁹³–, ám a környezetvédelmi és a szociális szempontok éppúgy különböző irányúak, vagy egymástól függetlenek is lehetnek. Egyes zöld szempontok háttérben közvetlenül vagy közvetetten könnyebben felismerhető a társadalmi vagy (köz)egészségügyi érdek,⁹⁴ vagy éppen a gazdaságosság szempontja, mint különösen néhány tipikusan szociális kritérium esetén, például a hátrányos helyzetű személyek munkához juttatása vagy a minimálbér megfizetésére vonatkozó feltételek körében. Ezen esetekben megállapítható, hogy nem feltétlenül, illetve egyáltalán nem jellemző az ökológiai vagy innovatív hatás. Ezért a környezetvédelmi és szociális szempontok gyakran nem jelennek meg azonos súlyú fenntarthatósági elemként az eljárásokban, illetve a teljesítés körében egymást támogató módon, és ha nem is ellentétes viszonyban állnak egymással, de különösen a szociális szempontra jellemző, hogy más fenntarthatósági kritériumoktól teljesen függetlenül is képesek érvényesülni.

Az innovációs elem ehhez képest sokkal adaptívabb tulajdonságokkal rendelkezik. Kapcsolódhat zöld vagy – ritkábban – szociális szemponthoz egyaránt, de az sem kizárt, hogy az innováció egyszerűen csak gazdaságosabb megoldást nyújt, anélkül, hogy egyébként fenntarthatóságot elősegítő motiváció volna mögötte. Jogorvoslati eljárásokban nyilván kölcsönösen pozitív hatással van az eljárásban kifogásolt ajánlatkérői feltétel alapelvekkel való összeegyeztethetőségére, ha a fenntarthatósági szempontok innovációs elemekkel egészülnek

⁸⁹ Lásd bővebben több értékelési szempont súlyozásához: *Gyulai-Schmidt*, ZfBR, 2019/6., 768–770. o.

⁹⁰ *Paksi Gábor*: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében II. Rész – Életciklusköltség-számítás. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/8., 32–42.o.

⁹¹ Lásd a tanulmány első részében a *Max Havelaar* ügyben (az Európai Unió Bírósága C-368/10., *Európai Bizottság kontra Holland Királyság* ügyben 2012. május 10-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2012:284.) kifejtettakat. Vö. *Gyulai-Schmidt*, *Közbeszerzési Jog* 2021/4., 17–18. o.

⁹² *Wienstrom* ítélet, 44–53. pontjai.

⁹³ *Gyulai-Schmidt*, *Andrea*, Alkalmazható-e értékelési kritériumként környezetvédelmi szempont a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése körében? In: *Gyulai-Schmidt Andrea – Tátrai Tünde – Várhomoki-Molnár Márta*: Európai Unió Közbeszerzés. *Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1. *Magyar Közlöny* Kiadó, Budapest, 2019/1., 101–104. o. Helsinki város és a finn kormány hangsúlyozták, hogy a városnak és lakóinak nyomós anyagi érdeke is fűződik a károsanyag-kibocsátás lehető legnagyobb mértékű csökkentéséhez, mert a lakosság jobb egészségi állapotához hozzájáruló tényezők jelentős mértékű közvetlen megtakarítást eredményeznek a város szociális-egészségügyi ágazatát finanszírozó költségvetésének.

⁹⁴ Lásd *Gyulai-Schmidt*, *Közbeszerzési Jog* 2021/4., 17. o.

ki. A zöld szempont sokak szerint akkor igazán *erős*, ha egyben innovatív eleme(ke)t is magában foglal. Következésképpen a fenntarthatósági szempontok konvergenciáját támogatni kell. Ennek szellemében a 2014/24/EU irányelv preambuluma (47) bekezdése kifejezetten rámutat arra, hogy „[a] kutatás és az innováció – ideértve az öko-innovációt és a társadalmi innovációt is – a jövőbeli növekedés fő hajtóerői közé tartozik, és központi szerepet kapott az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiában.”

5.2.2. A fenntarthatósági szempontok mint minőségi kritériumok

A közbeszerzések fenntarthatóvá tétele jellemzően két motivációs okból történhet, amennyiben persze a látszatszempontokat figyelmen kívül hagyjuk. Egyrészt, ha lényegében egy fenntartható célt akarunk elérni, mint például egy ökofalu, vagy intelligens klinika létesítését geotermikus energiával, önellátó mezőgazdasági művelést vagy országos szociális munkanélküliség elleni program megvalósítását, másrészt, ha általános közbeszerzési célunkat minőségi alkalmassági és/vagy értékelési kritériumok választásával, különös tekintettel a környezeti, társadalmi vagy innovatív szempontokra, – például újrahasznosított papírra történő könyvnyomtatást vagy fogyatékos személyek előnyben részesítését, illetve társadalmi integrációjuk előmozdítását – kívánjuk megvalósítani. Míg az első esetben az ökológiai, társadalmi vagy innovatív szempont a beszerzés tárgyának immanens része, addig a második esetben az ajánlatkérő további kreatív és egyben gazdaságossági szempontból értékelhető fenntarthatósági kritériumokat gondol át és ezeket igyekszik eljárása több bírálati fázisába is bevezetni, mivel a fenntarthatóság nem a szolgáltatás lényegéhez tartozik, hanem inkább az eljárás modalitását, kiegészítő aspektusát testesíti meg.

A 2014/24/EU irányelv a különböző eljárási szakaszokban több mint ötven hivatkozást tartalmaz minőségi elvárásokra, illetve fenntarthatósági kritériumokra. Nevezett irányelv (90) preambulumbekzdése szerint a szerződéseket objektív kritériumok alapján, az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvét figyelembe véve kell odaítélni, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tényleges versenyfeltételek között lehessen kiválasztani. Az irányelv továbbá azt is meghatározza, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár-érték arány mentén kell meghatározni, de az sem kizárt, hogy egyedül az ár vagy a költséghatékonyság szempontja legyen a döntő feltétel.

Annak ösztönzése érdekében, hogy a közbeszerzésekben a minőségi szempontok nagyobb hangsúlyt kapjanak⁹⁵, az ajánlatkérő szervek szabadon dönthetnek arról, hogy bizonyos minőségi kritériumokat a műszaki specifikációk vagy akár szerződés teljesítési feltételek formájában írjanak elő. Ezek hatása az alkalmassági kritériumokkal megegyezően abszolút jellegű, azaz nem elegendő a részbeni megfelelés, ellentétben az értékelési szempontokkal. Amennyiben célszerűnek tűnik, a tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására a kizárólagos ár- vagy költségkritérium alkalmazását megtiltják vagy korlátozzák, továbbá megengedhetik, hogy bizonyos árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat rögzített áron pusztán minőségi verseny alkalmazásával ítéljenek oda (2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bek. 2. albek.).⁹⁶

Az optimális ár-érték arány elérésével és egyúttal – az EUMSZ 11. cikkével összhangban – a környezetvédelem elveinek garantálásával⁹⁷, az uniós politikákat és intézkedéseket, különös tekintettel a fenntartható fejlődés előmozdítása céljából kell végrehajtani (2014/24/EU irányelv (91) preambulumbekzdés). Ennek szellemében az irányelv számos helyen rámutat arra, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a fenntartható fejlődés

⁹⁵ Lásd a 2014/24/EU irányelv 92. preambulumbekzdés 1. bek. 4. mondatát: „Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell az olyan odaítélési szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.”

⁹⁶ Lásd lent bővebben jelen tanulmány 6.6.1. pontját.

⁹⁷ Lásd bővebben, *Bándi Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2014, 27. skk. o.*

előmozdításához, ugyanakkor elvárja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg. Ez a kettős szemlélet – azaz a minőség és a gazdaságosság elemeinek ötvözete – segíti és egyben determinálja is az ajánlatkérőt, főképpen a kizáró okok, az alkalmassági kritériumok (2014/24/EU irányelv 57–58. cikk), valamint az értékelés szempontjainak (2014/24/EU irányelv 67. cikk) megfelelő alkalmazásával, a gazdaságos, hatékony és egyben fenntarthatóbb beszerzési struktúrák megvalósításában. Utóbbi szempontokkal összefüggésben a 2014/24/EU irányelv vonatkozó cikkei nyomatékkal hívják fel a figyelmet arra, hogy az ajánlatkérőket bátorítani kell a fenntartható és minőségi alkalmassági és odaítélési kritériumok rendszeres alkalmazására.

6. Szociális szempontok a 2014/24/EU irányelvben és a vonatkozó magyar szabályozásban

A 2014/24/EU irányelv szociális szempontjainak bemutatását a 18. cikk 2. bekezdésében található ún. *horizontális klauzula* említésével célszerű kezdeni, amely szerint a tagállamok kötelesek hatékony intézkedéseket hozni annak érdekében, hogy a közbeszerzési jogalanyok szerződéseik teljesítése során betartsák a „szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt [...] rendelkezések” előírnak.⁹⁸ Az irányelv más fenntarthatósági szempontokat tartalmazó részeivel ellentétben az ILO nyolc alapvető szociális és munkajogi egyezményének alkalmazása és betartása nem az ajánlatkérők jóindulatán, vagy önkéntes vállalásán múlik, hanem – a szabályozott témakörök horderejéből is levezethető módon – kötelező.

A szociális szempontok 2014-es közbeszerzési irányelvekben való szabályozása messzemenő párhuzamot mutat a környezetvédelmi kritériumok rendszerével. Ez esetben is elmondható, hogy az irányelvalkotó adós maradt a szociális szempont mibenlétének, illetve alkalmazásának definíciójával, bár mind az irányelv főszövege, mind a terjedelmes preambuluma számos helyen tartalmaz orientáló rendelkezéseket. Így például a 2014/24/EU irányelv a (37), (40), (76), (92)–(93), (95)–(99), (101), (103) és a (105) preambulumbekkezdéseiben kifejezetten támogatja a szociális szempontok alkalmazását. Ezek a rendelkezések a szociális szempontokkal összhangban a fair kereskedelemről származó termékek és szolgáltatások beszerzését, a szerződés teljesítésére kijelölt személyek közül a hátrányos helyzetűek, illetve a kiszolgáltatottak társadalmi beilleszkedésének előmozdítását, a tartós munkanélküliek munkához juttatását, a férfiak és nők munkahelyi esélyegyenlőségét, a minimálbér határokon átívelő beszerzések esetén való garantálását, vagy az ILO egyezmény – különösen harmadik országokból származó beszerzések esetén való – figyelembevételét foglalják magukban.⁹⁹

6.1. Igényfelmérés, eljárások előkészítése

Az ajánlatkérő valós igényeinek felmérése alapvető elvárás annak érdekében, hogy a közpénzeket ténylegesen fennálló kereslet kielégítésére – lehetőleg társadalmilag felelős módon¹⁰⁰ – költsék el. A társadalmilag felelős közbeszerzésekkel (TFK) összefüggő igényfelmérésnek az Európai Bizottság szociális közbeszerzésről szóló 2021. évi útmutatója szerint az alábbi célokat kell szolgálnia¹⁰¹: (i) árubeszerzés esetén a vásárolt terméknek a szállítási láncok és a beszerzési tárgy előállítása tekintetében meg kell felelnie a társadalmi igényeknek; (ii) a közbeszerzések és a szerződések megtervezése során, lehetővé kell tenni,

⁹⁸ Lásd jelen összefoglaló 4.4.1. pontját.

⁹⁹ Gyulai-Schmidt Andrea: Vergaberechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Durchsetzung und Kontrolle nachhaltiger Leistungsvorgaben, Vergaberecht 2019/2a, 324–329. o.

¹⁰⁰ Lásd a társadalmilag felelős közbeszerzésről (TFK) és annak eszközeiről kifejtett gondolatokat, Gyulai-Schmidt, Közbeszerzési Jog 2021/4., 3–4. o.

¹⁰¹ Útmutató 2021., 40. sk. o. <https://ec.europa.eu/do-csroom/documents/45767>.

hogy a szervezetek széles köre – ideértve a szociális vállalkozásokat, valamint a nonprofit vagy önkéntes szervezeteket – részt vehessen az eljárás előkészítő folyamataiban, például előzetes piaci konzultáció formájában a releváns szervezeteket bevonják a tervezési folyamatokba; továbbá (iii) a társadalmi hatások és eredmények fokozása érdekében törekedni kell annak ellenőrzésére, hogy a közbeszerzés kínál-e lehetőséget a releváns társadalmi és etikai eredmények előmozdítására.

Az Útmutató 2021. TFK példák sorát vonultatja fel azzal összefüggésben, hogy az igényfelmérés miként befolyásolhatja a közbeszerzés társadalmi hatásait és eredményeit¹⁰². Ezek alapján megállapítható, hogy jól átgondolt igényfelméréssel az ajánlatkérő nemcsak időt és közpénzt takaríthat meg, de össztársadalmi megtérülést is generálhat a piaci szereplőkkel való korai együttműködés, amely során – a szociális hatásokat szem előtt tartva – az igények fenntartható kielégítése irányába mozdul el a közbeszerzések megvalósulása.

6.2. Műszaki leírás

A közbeszerzési eljárás előkészítésének sarkalatos lépéseként meg kell határozni a beszerzés tárgyának alapvető paramétereit, amelyek a technikai és műszaki jellemzők pontos leírását, illetve az elvárt funkcionális jellemzőket foglalják magukban¹⁰³. A funkcionális műszaki leírás új irányelvi szabályozása [2014/24/EU irányelv 42. cikk (3) és az (5)–(6) bekezdések] többek között a fenntarthatósági szempontok műszaki leírásba való beillesztésének kedvez.

A 2014/24/EU irányelv 42. cikk (1) bekezdés második albekezdése szerint az építési beruházás, áru vagy szolgáltatás műszaki leírását a beszerzés tárgya előállításának, nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy az életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára lehet összpontosítani, még akkor is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét, de kapcsolódnak a szerződés tárgyához, valamint a szerződés értékéhez és céljaihoz képest arányosak. A műszaki leírást egyébiránt az uniós joggal összeegyeztethető kötelező nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül, többek között úgy kell megadni, hogy a teljesítmény, illetve a funkcionális követelmények szempontjából, ideértve a környezetvédelmi és szociális jellemzőket, lehetővé tegyék az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának megállapítását, az ajánlatkérő szervek számára pedig a szerződés odaitélését [42. cikk (3) bekezdés a) pontja].

A 2014/24/EU irányelv 42. cikk (1) bekezdés 4. albekezdése szerint a természetes személyek általi felhasználásra szánt beszerzések műszaki leírását továbbá úgy kell megállapítani, hogy az figyelembe vegye a fogyatékkal élő személyek számára¹⁰⁴ való hozzáférhetőség és valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás szempontjait. Ennek szellemében a közbeszerzők által kidolgozott műszaki leírásoknak lehetővé kell tenniük a piacon jelen lévő műszaki megoldások, szabványok és műszaki leírások sokféleségét tükröző ajánlatok benyújtását, ideértve a beszerzés tárgyához kapcsolódó gyártási folyamatok életciklusával és fenntarthatóságával kapcsolatos teljesítménykritériumokra épülő megoldásokat, standardokat és előírásokat is (74. preambulumbekkezdés).

A beszerzés tárgyára vonatkozó paramétereket az ajánlatkérő tehát szociális kritériumok műszaki leírásba való bevonásával is pontosíthatja. Ez esetben szem előtt kell tartania a közbeszerzési alapelveknek való megfelelés követelményét, továbbá ezen kritériumoknak

¹⁰² Lásd ezen példák közül néhány jellemzőbb jó gyakorlatot, *Gyulai-Schmidt*, *Közbeszerzési Jog* 2021/5., 7. o.

¹⁰³ Lásd a műszaki leírás részletességéről és az abból fakadó problémákról az Európai Unió Bírósága C-413/17., „*Roche Lietuva*” *UAB* kontra *Kauno Dainavos poliklinika VŠĮ* ügyben 2018. október 25-én hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2018:865.; *Gyulai-Schmidt*, *ZfBR*, 2019/6., 764. o.

¹⁰⁴ Lásd a fogyatékos személyek, illetve hátrányos helyzetű emberek fogalmáról: Útmutató 2021., 68. o.; továbbá egy ezzel kapcsolatos jó gyakorlatot „Élelmiszer-feldolgozásra vonatkozó fenntartott pályázat Vendée-ben (Franciaország)” címmel. Útmutató 2021., 69. o.

kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához.¹⁰⁵ A itt idézett irányelvi rendelkezések magyar jogba való átültetését a Kbt. 58. § (2) bekezdésével összhangban a 76. § (7) bekezdésében foglaltakkal kiegészítve, valamint a műszaki leírás meghatározására és tartalmára vonatkozó részletes szabályokat a kapcsolódó 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet¹⁰⁶ 46–48. §-aiban találhatjuk.

Amennyiben a konkrét közbeszerzés tárgyával, illetve jellemző tulajdonságával egy adott termék előállítási folyamata kapcsolatba hozható, például megújuló energia esetén, akkor ezt az ajánlatkérő műszaki leírása részévé teheti. Erre került sor a *Wienstrom* ügyben is, amelyben a megtermelt energia előállítási módját, magát a produkciós eljárást értékelte az ajánlattevő, nem pedig a megtermelt energia jellemzőit karakterizálta. Ezzel analóg módon megengedett olyan élelmiszerek beszerzése és ezek paramétereinek műszaki leírásban való rögzítése, amelyek kifejezetten ökológiai gazdaságból, vagy a *Max Havelaar* döntés 89. skk. pontjai értelmében *fair* kereskedelemről származnak.¹⁰⁷ Az ajánlatkérő műszaki leírásában hasonló elvek mentén utalhat valamely termék életciklusa bármely szakaszára, még akkor is, ha ez nem képezi a szerződés lényegét, de kapcsolódik a szerződés tárgyához, valamint a szerződés értékéhez és céljaihoz képest arányos.¹⁰⁸

Ezzel ellentétben a műszaki leírás nem tartalmazhat olyan feltételeket, amelyek túlterjeszkednek a beszerzés tárgyának termékközpontú karakterizálásán, vagy annak fenntarthatósági célzattal történő előállítási módjának leírásán. Következésképpen nem megengedett az ajánlattevő vállalatvezetéssel kapcsolatos ökológiai vagy szociális felelősségvállalása vonatkozásában általános követelményeket műszaki leírás körében megfogalmazni.¹⁰⁹

6.3. Címkék

A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bek. 23. pontja összhangban a Kbt. 3. § 3. pontjával megállapítja, hogy a címke¹¹⁰ olyan dokumentum, bizonyítvány vagy tanúsítvány, amely igazolja, hogy az adott építmény, termék, szolgáltatás, folyamat vagy eljárás megfelel bizonyos környezetvédelmi, biztonsági, szociális vagy egyéb minőségi követelményeknek. Így például a műszaki leírásban ökocímke útján is elő lehet írni, hogy egy termék bizonyos anyagból (például műanyag helyett fából) álljon, vagy bizonyos kemikáliákat ne tartalmazzon.¹¹¹

A 2014/24/EU irányelv 43. cikk (1) bekezdése a (75) preambulumbekkezdéssel összhangban az ökocímkék, valamint más szociális tartalmú címkék és jelölések lényegi sajátosságait részletezi. Ezzel összefüggésben megállapítja, hogy „[a]mennyiben az ajánlatkérő szervek különös környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni, a műszaki leírásban, az odaítélési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében előírhatják konkrét címke használatát, annak bizonyítékeként, hogy az építési beruházások, szolgáltatások vagy áruk rendelkeznek az előírt jellemzőkkel”. Ilyen jellemző például a 2014/24/EU irányelv (75)

¹⁰⁵ Lásd a *Concordia Bus* ítélet 59–69. pontját és a *Wienstrom* ítélet 34. pontját.

¹⁰⁶ 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról.

¹⁰⁷ *Hermann, Andreas*: Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 2017. és 2019. kiadás, aktualizálta 2020-ban *Schneider Thomas – Schmidt Vanessa*, Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, 188/2020, Berlin, szakvélemény az Umweltbundesamt megbízásából, 86–90. (a továbbiakban: *Hermann – Schneider – Schmidt* 2020.)

¹⁰⁸ Lásd a 2014/24/EU irányelv 42. cikk 2. bekezdését a Kbt. 58. § (2) bekezdéssel összhangban.

¹⁰⁹ *Robert, Saphir – Schmidt, Vanessa*: Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung. Hintergrundpapier 2015. (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltfreundliche-oeffentliche-beschaffung>) 8. Lásd a Döntőbizottság gyakorlatát a homályos, nem egyértelmű műszaki leírás eseteihez: a D.1014/7/2016. határozatot és a D. 237/11/2006. határozatot megújuló energiaforrás követelményével.

¹¹⁰ Az irányelv szóhasználatában: jelölés.

¹¹¹ *Robert – Schmidt* 2015. i.m. 8. o.

preambulumbekezdése szerint, hogy az európai, illetve a nemzeti vagy nemzetközi ökocímke kapcsolódjon a szerződés tárgyához, a rá vonatkozó „követelményeket objektív módon ellenőrizhető szempontok alapján fogalmazzák meg és fogadják el, olyan eljárásban, amelyben részt vehetnek az érdekeltek – a kormányzati szervek, a fogyasztók, a gyártók, a forgalmazók és a környezetvédő szervezetek – is, valamint elengedhetetlen, hogy a jelölés minden érdekelt fél számára hozzáférhető és elérhető legyen.” A felsorolt feltételeket minden tagállam ajánlatkérőjének kötelező jelleggel alkalmaznia kell, ezért átültetésük a magyar jogalkotó számára is elengedhetetlen volt. A megfelelő nemzeti előírásokat a Kbt. 59. § (1) bekezdésében találhatjuk.

Ennek szellemében mind a magyar, mind más nyugat-európai ajánlatkérők legszívesebben olyan ökocímkekre hivatkoznak teljesítmény, illetve funkcionális műszaki leírásukban, mint például a Blaue Engel (Németország), a Nordic Swan (Észak-Európa) vagy az EU Ecolabel, az Energy Star Label, a Környezetbarát termék védjegy (Magyarország), illetve az Umweltzeichen (Ausztria), mert ezek ellenőrzött módon nagy biztonsággal megfelelnek a fenti követelményeknek.¹¹² Kedvelt még többek között fa és papírtermékekre az FSC, a PEFC vagy a Xertifix szociális címke alkalmazása is. Ezen túlmenően a TCO jelölés átfogó, nem csak környezeti, hanem egyéb társadalmi, fenntarthatósági tulajdonságokat igazol. Alkalmasság igazolása körében találkozhatunk még az EMAS (Környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer)¹¹³ megjelöléssel is, amely nem egy termék vagy szolgáltatás ökológiai tulajdonságait, hanem az adott vállalkozás minőségbiztosítási és környezetvédelmi vezetési szabványoknak (környezetmenedzsment) való megfelelését igazolja.¹¹⁴

Az Útmutató 2021. az alábbi közkedvelt szociális címkéket emeli ki: Fairtrade International tanúsítások, TCO-tanúsítás, SA 8000, Fair for Life, World Fair Trade Szervezet, WAI WCAG 2.1 AAA címke, és/vagy egyéb fogyatékosügyei szervezetek címkéi, DALCO akadálymentesítési követelmények az épített környezetről szóló UNE 170001-1:2007 szabványhoz.¹¹⁵

A címkék használatának hasznosságára egy évtizeddel ezelőtt a *Max Havelaar* ítélet irányította rá a figyelmet, amely lényegi kritériumokat fogalmazott meg az alkalmazásra, valamint nyilvánvalóvá tette, hogy a gazdasági szereplők a műszaki leírás, az alkalmasság, az értékelés valamint a szerződés teljesítési feltételek körében öko- és/vagy *fair trade* címkéket követelhetnek meg igazolásképpen.¹¹⁶

6.4. Kizárás az eljárásból

A 2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdés a) pontja értelmében az ajánlatkérő szerv eljárásából kizárhatja azt a gazdasági szereplőt, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő

¹¹² Hermann – Schneider – Schmidt 2020., i.m. 35. sk. o. és 78. sk. o.; Diófási-Kovács Orsolya: A zöld közbeszerzés sikertényezőinek vizsgálata a zöld szempontok hazai beszerzési gyakorlatba történő integrációját támogató eszközrendszer és módszertan fejlesztése. Ph. D. értekezés. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem. Budapest, 2015. 68–69.; Diófási-Kovács Orsolya: Fenntarthatósági szempontok a közbeszerzésben. Ökocímkek és a zöld közbeszerzés az új direktívák tükrében. Közbeszerzési Szemle, 2017/3. 48–49.

¹¹³ Angol megnevezése Eco-Management and Audit Scheme. Önkéntes részvételen alapul az Európai Unióban, és az Európai Gazdasági Térségben (Norvégia, Izland, Liechtenstein). Célja, hogy támogassa a szervezetek környezetvédelmi teljesítmény értékelését és fejlesztését, valamint tájékoztassa a nyilvánosságot magáról a szervezetről és a szervezet környezetvédelmi teljesítményének folyamatos javításáról. <https://www.vincotte.hu/Tanusitas/EMAS>; Hermann – Schneider – Schmidt 2020., i.m. 101–104. o.

¹¹⁴ Vö. a 2014/24/EU 62. cikkét a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (4) bekezdésével.

¹¹⁵ Útmutató 2021., 88. o.

¹¹⁶ Lásd bővebben Gyulai-Schmidt, Közbeszerzési Jog 2021/4., 17. o., továbbá Gyulai-Schmidt, Közbeszerzési Jog 2021/5., 9–10. o.

szervet a gazdasági szereplő kizárására, ha az ajánlatkérő szerv bizonyítani tudja az irányelv 18. cikke (2) bekezdésében érintett *szociális, illetve munkaügyi kötelezettségek megszegését*.

Ugyanezen cikk (1) bekezdés f) pontja értelmében az ajánlatkérő szervnek – mérlegelési lehetőség nélkül – ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásból azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan megállapítást nyert, hogy a 2001/36/EU irányelv¹¹⁷ 2. cikkében meghatározott *gyermekmunka és az emberkereskedelem* más formái miatt jogerősen elítélték.¹¹⁸ Az ajánlatkérőnek továbbá akkor is ki kell zárnia az ajánlatot, ha az a 2014/24/EU irányelv 69. cikk (2) bekezdése értelmében *kirívóan alacsony összegű*, és az irányelv 18. cikke (2) bekezdésében említett kötelezettségeket sértve nem felel meg a kötelező munkaügyi, illetve minimálbérre vonatkozó kívánalmaknak.¹¹⁹

A 2014/24/EU irányelv 57. cikk (6) bekezdése értelmében, amennyiben az (1) és a (4) bekezdésekben említett helyzetek valamelyikében lévő gazdasági szereplő kielégítő bizonyítékkal szolgál a tekintetben, hogy a releváns kizárási okok ellenére az általa tett intézkedések kellőképpen igazolják a megbízhatóságát, kivételesen mentesíthető a közbeszerzési eljárásból való kizárás alól. Az öntisztázási lehetőség, amelyet a magyar jogalkotó a Kbt. 64. §-ában szintén átültetett, természetesen nem vonatkozhat az ILO-egyezmények betartására, különös tekintettel a kényszer- és gyermekmunka minősített eseteire.

A 2014/24/EU irányelv 57. cikk (4) bekezdés a) és c) pontjai a (101) preambulumbekkezdéssel összhangban az ajánlatkérő szervek számára lehetőséget kívánnak biztosítani arra, hogy a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékkal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat megsértették, kizárják az eljárásból. A *súlyos szakmai kötelelenség* itt említett eseteinek elkövetése kétségesse teheti az adott gazdasági szereplő tisztességességét, és ezáltal alkalmatlanná válhat arra, hogy közbeszerzési szerződést ítéljenek oda neki. Mindez attól függetlenül érvényesülhet, hogy egyébként a gazdasági szereplő rendelkezik-e a szerződés teljesítéséhez szükséges technikai és gazdasági képességekkel. Az ezzel összefüggő jogharmonizációs szabályokat a Kbt. 63. § (1) bek. a) és b) pontjaiban találhatunk.

Az irányelv fenti rendelkezései és az átültető magyar jogi szabályok a fakultatív kizárási okok körébe sorolhatók. Ezen kizáró okok alkalmazásakor különösen figyelemmel kell lenni az arányosság elvére. Kisebb szabálytalanságok csak kivételes esetekben vezethetnek a gazdasági szereplő kizárásához, de az ismétlődő kisebb szabálytalanságok előfordulása már megalapozhatja, hogy az érintett gazdasági szereplőt megbízhatatlansága miatt kizárják (2014/24/EU irányelv (101) preambulumbekkezdés 3. albek.).

6.5. Alkalmassági követelmények

A 2014/24/EU irányelv szóhasználata szerinti kiválasztási szempontokat az 58. cikk részletezi. Az irányelv 58. cikk (1) bekezdése szerint a részvételre jelentkező vagy ajánlattevő alkalmassága körében vizsgált pénzügyi, gazdasági, valamint műszaki és szakmai követelményeknek kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához és azzal arányban kell állniuk. Ezen kívül ugyanezen cikk (3) bek 3. albekezdése szerint az ajánlatkérő által alkalmazott „módszereknek és szempontoknak átláthatóknak, objektíveknek és megkülönböztetéstől menteseknek kell lenniük.”

¹¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. április 5-i 2011/36/EU irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1. o.).

¹¹⁸ Vö. a gyermekmunka elleni küzdelem ellátási láncba való bevonásával összefüggő francia és holland példát. Útmutató 2021., 78. o.

¹¹⁹ Vö. *Gyulai-Schmidt*, Közbeszerzési Jog 2021/4., 4. skk. o.

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokban – a jogszabályi előírások keretei között – a potenciális ajánlattevő személyével összefüggő alkalmassági követelményeket szabadon állapíthatja meg, ezért nem jelenthet akadályt a fenntarthatósági szempontok alkalmazására, hogy az irányelvkötő a kiválasztási szempontok körében nem említi kifejezetten a környezetvédelmi vagy szociális kritériumok eljárásbeli bevonásának lehetőségét.

Ennek szellemében az ajánlatkérő alkalmassági követelményként olyan múltbéli teljesítések referenciáit is előírhatja, mint például ökoenergia-teljesítések referencialistáját, vagy környezetvédelmi és szociális szempontból releváns know-how rendelkezésre állásának igazolását.¹²⁰ A 2014/24/EU irányelv 62. cikke továbbá kifejezetten kitér a minőségbiztosítási és környezetvédelmi vezetési szabványok alkalmazásának ismertetésére. Tekintettel arra, hogy mindez nem újkeletű lehetőség, ezért mind a magyar, mind a tagállamok joggyakorlatában található a hatályos irányelvek megalkotása előtti időszakból is olyan jogeseteket, amelyek fenntarthatósági szempontokkal, illetve környezetvédelmi vezetési rendszereknek való megfelelést tanúsító alkalmasság-igazolás benyújtásával függnek össze.¹²¹

Hasonló példák a hatályos Kbt. alapján is említhetők¹²², bár elmondható, hogy az ajánlatkérők jellemzően óvatosak a környezetvédelmi és még óvatosabbak a szociális alkalmassági szempontok előírásával. Ezek hatása ugyanis az értékelési szempontokkal ellentétben abszolút jellegű. Következésképpen esélyegyenlőségi dilemmát okozhat és végső soron jogellenes alkalmassági kritériumként támadható az az ajánlatkérői előírás, amely például azt követlené meg, hogy csak olyan gazdasági szereplő alkalmas, akinek EMAS minősítése van vagy szociális felelősségre vonatkozó kritériumoknak felel meg, függetlenül a konkrét szerződés tárgyától, vagy ha az ajánlatkérő referenciaként nem azt írta elő az ajánlattevőnek, hogy milyen korábbi szerződéshez igazodó volumenű szállításai voltak, hanem azt, hogy a vállalkozás általában milyen szállítási kapacitással rendelkezik. Az utóbbi problémával kapcsolatban a Bíróság az értékelési szempontok körében már a *Wienstrom* ügyben kifejtette máig érvényes – alkalmasság igazolására is vonatkoztatható – tételeit (71. pont).

Az EUB *Max Havelaar* ítélete szerint a „fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumoknak” való megfelelés, – különös tekintettel arra, hogy az ajánlattevő mutassa be, hogyan járul hozzá a kávépiac fenntarthatóságának javításához és az ökológiai, szociális és gazdasági szempontból felelős kávétermeléshez – az ajánlattevők általános politikájaként értékelhető. Ezért inkább a korábban hatályos 2004/18/EK irányelv 48. cikke értelmében vett műszaki alkalmasság körébe utalható, minthogy ugyanezen irányelv 26. cikke szerinti szerződésteljesítési feltételnek minősülne. Az EUB továbbá kifejtette, hogy a 2004/18/EK irányelv 48. cikkének (1) és (6) bekezdései kimerítő jelleggel sorolják fel azokat a körülményeket, amelyek alapján az ajánlatkérő az ajánlattevők műszaki és szakmai alkalmasságát értékelheti és vizsgálhatja, azonban a „fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumoknak” való megfelelés követelménye ezen körülmények egyikével sem függ össze. Ezért az ajánlatkérő a 2004/18/EK irányelv 44. cikkének (2) bekezdésével és a 48. cikkével ellentétes műszaki alkalmassági minimumkövetelményt határozott meg (105–108. pontok). Továbbá ezen alkalmassági

¹²⁰ *Robert – Schmidt* 2015 i.m. 9. o.

¹²¹ Lásd a KBT D.716/17/2009. számú határozatát a „A XXI. századi fürdő kultúra megteremtése a nyíregyházasóstói hagyomány alapján – a Parkfürdő rekonstrukciója és bővítése” ügyében, vagy a KDB D.44/30/2008. számú panelházak energiatakarékos felújítása ügyében hozott határozatát, amely szerint az ajánlatkérő az alkalmasság körében környezetközpontú vállalatirányítási rendszert írt elő (ISO 14001), amelyben központi szerepet kapott a környezetszennyezés és a gazdaságos energiafelhasználás. Az ajánlatkérő a környezetvédelmi vezetési rendszernek való megfelelés tanúsításához független szervezet által kiállított tanúsítvány benyújtását írta elő, amelyre EMAS vagy a vonatkozó európai vagy nemzetközi környezetvédelmi vezetési szabványokra lehetett hivatkozni.

¹²² Lásd például a D.805/6/2016. KDB határozatot.

kritériumok homályos fogalmazásmódja miatt a 2004/18/EK irányelv 2. cikkében rögzített átláthatósági kötelezettséggel is ellentétesnek minősült a vizsgált szociális feltétel.

További szempontot képezhet az ajánlatkérő számára a nyertes ajánlattevő által foglalkoztatott szakemberek képzettségének foka és azok szakmai tapasztalata.¹²³ Korábban az alkalmassági és az értékelési szempontok szigorú elhatárolása miatt, ha az ajánlatkérő az ajánlattevő vállalkozás környezetvédelmi vagy szociális know-how-jának és felszereltségének állapotát az odaítélendő szerződés tárgyával összefüggésben vizsgálta, azt jellemzően értékelési szempontként tehetette meg.¹²⁴ Az EUB *Ambisig* ítélete óta azonban az ajánlatkérő alkalmassági szempontként is előírhatja a szerződés teljesítésével megbízott személyi állomány, illetve szakemberek képzettségére vonatkozó követelményeket.¹²⁵ Ilyenkor ügyelni kell a kettős értékelés tilalmára, amely szerint alább, jelen összefoglaló 6.6. pontjában kifejtett értékelési szempontok között ne képezzünk a vállalkozások szakembereire, illetve bevont személyi állományra vonatkozó konkuráló kritériumot.¹²⁶

6.6. Értékelési szempontok

A fenntarthatósági, és ezen belül a szociális kritériumok a 2014/24/EU irányelv 67. cikkében „A szerződés odaítélésének szempontjai” elnevezésű alcímben is érintettek. Az irányelv szóhasználatában az *odaítélési szempont* a magyar közbeszerzési terminológia szerinti *értékelési szempont* fogalmának felel meg. Az irányelv 67. cikk (2) bekezdése rámutat arra, hogy az ajánlatkérő szerv elsődleges feladata a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása. Utóbbit az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell megtalálni, mint például az életciklusköltségeknek az irányelv 68. cikke szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni.¹²⁷ Ilyen minőségi kritériumok magukban hordozhatnak műszaki értéket, esztétikai és funkcionális jellemzőket, valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, valamint környezetvédelmi és/vagy szociális és innovatív jellemzőket. A költségelem értékelése alatt érthetünk továbbá rögzített árat vagy költséget is, amelyet alapul véve a gazdasági szereplők kizárólag minőségi kritériumok – ezen belül lehetőleg stratégiai szempontok – figyelembevételével versengenek egymással.

A közbeszerzési eljárási szakaszok valamennyi szempontrendszerét áttekintve megállapítható, hogy a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontok a legvariábilisabb módon teremtenek lehetőséget arra, hogy az ajánlatkérő fenntarthatósági kritériumokat vonjon be az eljárásába. Az ajánlatkérők önként is szívesen élnek ezzel az eszközzel, mert a műszaki leírásban megjelenő tartalommal vagy az alkalmassági szempontokkal ellentétben, az értékelés körében előírt kritériumok nem kizáró jellegűek, inkább a minőségi értékelés során nyújtanak további támpontot a legjobb ajánlat kiválasztására. Ebből az is következik, hogy az ajánlatkérői igényeket az értékelési szempontok

¹²³ *Marc Pauka*: Ein bisschen „Mehr an Eignung“ – Personenbezogene Zuschlagskriterien nach der 7. ÄVOVG. NZBau 2015/1, 18–23.; *Olaf Otting*: Eignung- und Zuschlagskriterien im neuen Vergaberecht. Vergaberecht 2016/3, 325.

¹²⁴ Lásd az Európai Bíróság C-532/06., *Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon und Nikolaos Vlachopoulos* kontra *Dimos Alexandroupolis Lianakis* ügyben 2008. január 24-én hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2008:40.

¹²⁵ Lásd az Európai Unió Bírósága C-601/13., *Ambisig* kontra *Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA* kontra *Nersant - Associação Empresarial da Região de Santarém és Núcleo Inicial - Formação e Consultoria Lda* ügyben 2015. március 26-án hozott ítéletét, ECLI:EU:C:2015:204. A könnyítésre csak kivételesen kerülhet sor. Az EUB ítélkezési gyakorlata és a 2014-es közbeszerzési irányelvek értelmében is érvényes szempont marad, hogy az alkalmassági és a bírálati szempontok ne keveredjenek az eljárásokban.

¹²⁶ Lásd ezzel összefüggésben a Kbt. 76. § (6) bek. d) pontját.

¹²⁷ A Döntőbizottság sokéves gyakorlata szerint az értékelési szempontoknak a beszerzés tárgyához kell kapcsolódniuk, továbbá mennyiségi, szakmai szempontok alapján értékelhetőnek kell lenniük: D.156/11/2021.

eszközrendszerével bátrabban, kreatívabban lehet megjeleníteni és konkrétan a beszerzés tárgyához igazítani.

A szerződés tárgyához való kapcsolódás körében továbbá az EUB *Max Havelaar* ítéletében rámutatott arra, hogy az odaítélési szempontok vonatkozásában nem követelmény, hogy azok valamely termék olyan jellemzőjére irányuljanak, amely fizikailag is megjelenik a termékben. Így a korábban már hivatkozott *Wienstrom* ügyben hozott ítélet 34. pontját idézve az EUB kimondta, hogy „az uniós közbeszerzési szabályozással nem ellentétes az, hogy villamos energia szállítására vonatkozó szerződés keretében az ajánlatkérő olyan odaítélési szempontot alkalmazzon, amely arra irányul, hogy az áramot megújuló energiaforrásból állítsák elő. Ennélfogva főszabály szerint nincs akadálya annak, hogy az ilyen szempont arra irányuljon, hogy az adott termék méltányos kereskedelemről származzon.” (90–91. pontok) A konkrét ügyben vitatott odaítélési (értékelési) szempont tehát összefüggött az érintett közbeszerzési szerződés tárgyával, így az Európai Bizottság által e tekintetben megfogalmazott kifogás nem volt megalapozott.

A *Max Havelaar* döntésen kívül, amely számos eljárási szakaszban vizsgálta a szociális szempontok közbeszerzési eljárásba való bevonásának lehetőségét, a többi EUB ítélet, ezen belül az ökológiai és szociális beszerzésekkel összefüggő döntések nagy része, leginkább az értékelési szempontrendszer kialakításával volt kapcsolatba hozható¹²⁸. Ezzel párhuzamosan megállapítható, hogy az érintett hazai döntőbizottsági és bírósági határozatok témamegoszlására is jellemző, hogy gyakran erre az eljárási szakaszra vonatkoznak a jogorvoslatok. Nyilván azért is alakult ez így, mert a magyar jogalkalmazó leginkább az értékelés körében vont be önként vagy újabban kötelező jelleggel¹²⁹ értékelési szempontokat.

6.6.1. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, illetve a legjobb ár-érték arány kiválasztása

A 2014/24/EU irányelv 67. cikke nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok ajánlatkérői mérlegelési jogkörükben az ár egyedüli értékelési szempontját válasszák, de azt a lehetőséget is kilátásba helyezi, hogy az ajánlatkérő meghatározott típusú ajánlatkérő szervre vagy szerződésre korlátozva, kizárólag az ár- vagy költségelemet határozza meg értékelési szempontként [67. cikk (2) bek. 3. albek. a (90) preambulumbekkezdés 2. albekezdésével összhangban].

A magyar jogalkotó a szigorúbb átültetési szabályokat választotta. Tekintettel a 2014-es irányelvekben és ezeket megelőzően a Bíróság *Sintesi SpA* ítéletében¹³⁰ is kimondott lehetőségre, amely szerint a tagállamok az ajánlatkérő szervezeteknek megtilthatják, hogy odaítélési szempontként kizárólag az ár vagy kizárólag a költség szempontját írják elő, ezért a Kbt. jogalkotója a minőségi értékelés nyomatékositása céljából a legjobb ár-érték arány értékelési szempontját főszabállyá tette. Eszerint az ajánlatkérő elsődlegesen a legalacsonyabb ár-költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok közül választhat.

A Kbt. 76. § (5) bek. 2. mondata szerint az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, „ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja.” További szigorítás vonatkozik azokra az ajánlatkérőkre, akik tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások beszerzését valósítják meg, mivel a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját egyáltalán nem alkalmazhatják. Hasonló

¹²⁸ Lásd az EUB vonatkozó ítéleteinek rövid áttekintését, *Gyulai-Schmidt*, *Közbeszerzési Jog* 2021/4., 4. skk. o.

¹²⁹ Lásd ennek kifejtését jelen összefoglaló 6.6.1. pontjában.

¹³⁰ Az Európai Bíróság C-247/02., *Sintesi SpA* kontra *Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici* ügyben 2004. október 07-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2004:593.

szabályok vonatkoznak a versenypárbeszéd (Kbt. 90. § (6) bek.), az innovációs partnerség (Kbt. 96. § (4) bek.) és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás (Kbt. 100. § (3) bek.) során alkalmazott értékelési szempontokra.

Ezzel összefüggésben került sor az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ÉpKorm.) megalkotására. Az ÉpKorm. 9. § (3) bekezdése a tervező és a mérnök kiválasztása körében arra kötelezi az ajánlatkérőket, hogy eljárásukban a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati árat az értékelés során ne vegyék nagyobb mértékben figyelembe, mint a többi értékelési szempontot együttesen. Mindez azt jelenti, hogy a beszerzés ellenértéke, azaz az árszempont maximum 50% súllyal szerepelhet a többi minőségi szempont mellett. Az ÉpKorm. 24. § (3) bekezdése hasonló elvek szerint határozza meg az értékelés szempontját a kivitelezéssel vagy a kivitelezéssel és az ahhoz kapcsolódó tervezéssel összefüggő építési beruházások esetén, habár itt az árszempont a minőség alapú kiválasztás érvényre juttatása mellett akár maximum 70%-os súllyal is szerepelhet. Csak a nukleáris létesítményekre vonatkozó építési beruházások körében lehet ez az arány magasabb.¹³¹

A fentiekből nem következik, hogy ha ilyen releváns szolgáltatások nem tárgyai az adott közbeszerzésnek, akkor a legalacsonyabb ár szempontja feltétel nélkül alkalmazható. Az ajánlatkérőknek ezekben az esetekben is igazolniuk kell, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának célját az adott áru vagy szolgáltatás további minőségi jellemzői nem szolgálják, ezért a legalacsonyabb ár egyedüli szempontját jogszerűen alkalmazzák [Kbt. 76. § (5) bek. 2. mondata].

Az ÉpKorm. szigorú szabályai máig komoly fejtörést okoznak az ajánlatkérőknek, hogy hogyan tegyenek eleget az áron kívül legalább 50 vagy 30%-os arányban egyéb értékelési kritériumok alkalmazásának.¹³² Ebből eredően az építési beruházások ajánlatkérői „kénytelenek” beszerzéseiket kreatívabban megtervezni, ami ráirányítja a figyelmüket az ökológiai és egyéb fenntarthatósági szempontok alkalmazásának lehetőségére. Ehhez nyújt segítő ötletet az ÉpKorm. 9. § (2) bekezdése, amely az építészeti-műszaki tervezés vagy mérnöki feladatellátás színvonalának javítására, a szakmai minőség értékelésére alkalmas részszerzőpontnak minősíti például: a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szakmai szervezettségének mértékét, a személyi állomány képzettségét és tapasztalatát, valamint a munkavégzés értékelésére vonatkozó részszerzőpontokon belül a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás teljesítésére vonatkozó módszer bemutatását, a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldások, valamint a tervezési szolgáltatás eredményeként megvalósuló projekt költségelemzésének módszertanát.¹³³

Az Útmutató 2021 az értékelés körében felhívja a figyelmet a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatására.¹³⁴ Az idézett példa szerint az elérhető pontszámok 15%-át ítélték oda azoknak az ajánlatoknak, amelyek a hátrányos helyzetű munkavállalókat nagyobb számban vonják be a teljesítésbe. Ezeket a pontokat a hátrányos helyzetű munkavállalók

¹³¹ Gszelman Márta: Az értékelési szempontrendszer kialakítása tekintetében irányadó aktualitások, Közbeszerzési Szemle, 2017/3, 29–34.

¹³² Erre utal az is, hogy a jogszabály hatálybalépését követően viszonylag rövid idő alatt egy sereg döntőbizottsági határozat született az ÉpKorm. 24. § (3) bekezdésének 50%-os előírása megsértése miatt. A jogalkotó is észlelhette a szabályozás szigorú és kevésbé célravezető voltát, mert 2017. január 1-től a kivitelezéssel vagy a kivitelezéssel és az ahhoz kapcsolódó tervezéssel összefüggő építési beruházások esetén a legjobb ár-érték arányt már az ajánlati ár legfeljebb 70%-os arányában állapította meg. Lásd a kapcsolódó jogorvoslati ügyeket: KDB D.1025/8/2016., D.1026/6/2016. és D.772/13/2016. határozatait.

¹³³ Megállapította a 487/2016. (XII. 28.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése. Hatályos: 2017. I. 1-től.

¹³⁴ Útmutató 2021., 84. o.

felvételére, képzésére és megtartására benyújtott egyedi tervek alapján ítélték oda. Egy másik példa szerint a rendelkezésre álló pontszámok maximum 10%-át ítélték oda azoknak az ajánlatoknak, amelyek egy vagy több, a Fairtrade International vagy egy azzal egyenértékű címke által hitelesített terméket tartalmaztak. Az ajánlatok összehasonlítása céljából figyelembe vették a szerződés alapján szállítandó, fenti tanúsítvánnyal rendelkező termék(ek) értékét és mennyiségét. Amennyiben az ajánlattevők nekik fel nem róható okból nem rendelkeztek a tisztességes kereskedelmet igazoló tanúsítvánnyal, ajánlatukban erre magyarázatot kellett adniuk.¹³⁵

Végül a Bizottság által is javasolt jó példák közül az informatikai hardverek és szolgáltatások beszerzéséről szóló németországi közbeszerzést emeljük ki.¹³⁶ A szerződés közel 100.000 munkahely ellátására tartalmazott PC-k, notebookok, monitorok, billentyűzetek, PC-egerek és alkatrészek szállítását, valamint informatikai szolgáltatások nyújtását, amelyek az előállítás, a szállítás és a szolgáltatás fázisaiban is megfeleltek az ILO szabványainak, közöttük a nyolc alapvető egyezménynek és az 1., 30., 102., 115., 131., 135., 155., 158., 169., és 170. egyezményeknek. Az ajánlattevőknek többek között biztosítaniuk és igazolniuk kellett ellenőrzési mechanizmusuk minőségét. A pontokat három szempont alapján osztották ki: (i) a lefedett munkaügyi és a szociális normák, (ii) a koncepció hitelessége a társadalmi normáknak való megfelelés és (iii) a szolgáltatott bizonyítékok köre szempontjából. Az ellenőrzési mechanizmus minőségi vizsgálata során az odaítélési szempontok között különösen nagy prioritást kapott a koncepció hitelessége, amely a pontszám 50%-át, az ajánlott ellenőrzés pedig a pontszám 40%-át tette ki. E különösen nagy hangsúly az informatikai eszközök értékelési szempontjainak vizsgálata során annak is betudható, hogy a mai napig nem áll rendelkezésre olyan IT eszköz, amelyet teljes egészében tisztességes kereskedelmi feltételek mellett állítanak elő. A Bizottság álláspontja szerint „Ehhez a téma iránti intenzív elköteleződésre van szükség.”¹³⁷

Visszatérve a hatályos magyar szabályozásra, amely az ár értékelési szempontját határozottan és jelentős mértékben szorítja vissza, azt a reményt hordozta magában, hogy a fenntarthatósági szempontok alkalmazása látványos növekedésnek indul. A 2017–2019. években – 2019-ben némi megingással – valóban észlelhető volt egyfajta látványos felívelés, mindezek ellenére 2015 után két komoly visszaesés is történt. Előbb 2015–2016-ban az (új) Kbt. hatálybalépésével, majd a pandémia idején 2020-ban az ajánlatkérők bizonytalansága miatt. Utóbbi jelenség lakmuszpapírként hatott, és a fenntarthatósági szempontok alkalmazását vetette vissza elsőként. Az ajánlatkérők a könnyebb ellenállás irányába haladva továbbra is előszeretettel alkalmazták és alkalmazzák beszerzéseikben a fenntarthatósági szempontok helyett a teljesítésben részt vevő személyi állomány képzettségére és tapasztalatára, valamint egyéb többletfeladat elvégzésére vonatkozó vállalások¹³⁸, vagy éppen a teljesítés idejére, a szerződés megerősítésére szolgáló biztosítékok többletvállalási szempontjait¹³⁹.

A magyar Közbeszerzési Hatóság 2012 óta minden évben, legutóbb 2021. év végével bezáróan közzétette éves beszámolójában a fenntartható beszerzések adatait. Az alábbi összesített diagramokban látható a nemzeti rezsimben lefolytatott zöld és szociális szempontokat tartalmazó eljárások értéke és darabszáma tíz évre visszamenően. A zöld (köz)beszerzések száma és értéke nagyságrendekkel nagyobb a szociális szempontokat tartalmazó eljárásokhoz képest, mégis elmondható, hogy például 2021-ben a környezetvédelmi szempontot tartalmazó beszerzések számaránya és értéke a nemzeti rezsim összes beszerzéseire vetítve is csak kb. 11% volt. Ehhez képest a szociális beszerzések száma kisebb-nagyobb

¹³⁵ Útmutató 2021., 84. o.

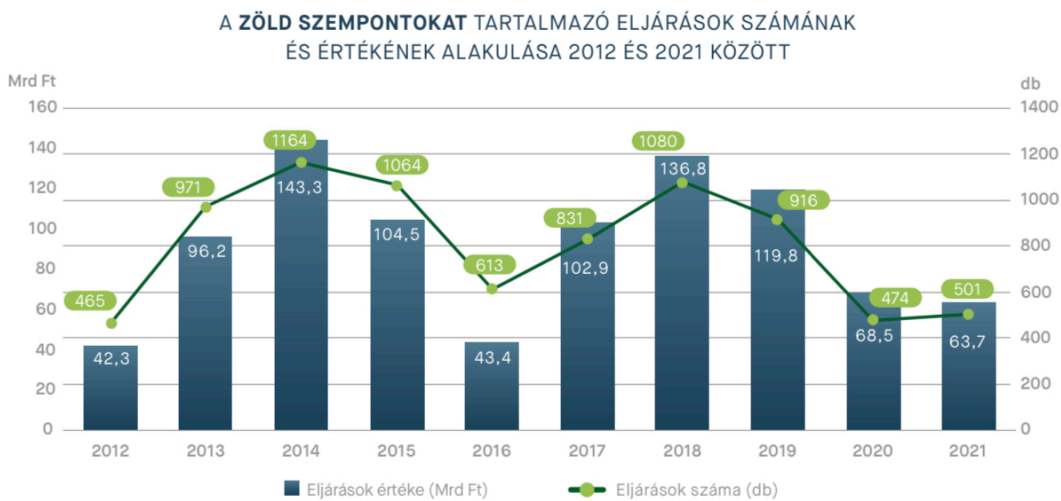
¹³⁶ Útmutató 2021., 86. o.

¹³⁷ Lásd a 136. lábjegyzetet.

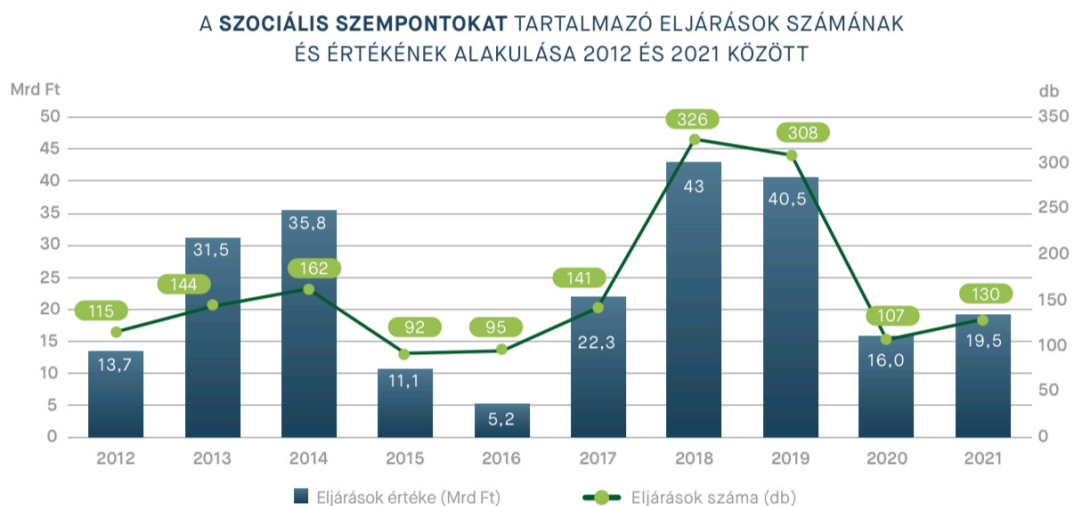
¹³⁸ Lásd a Döntőbizottság D.1014/7/2016. határozatát.

¹³⁹ Lásd a Döntőbizottság D.44/30/2008. határozatát a panelházak energiatakarékos felújítása ügyében.

kilengésekkel kevesebb, mint az előbbieket egyharmada, azaz 2021-ben a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások 2,9%-a tartalmazott szociális szempontot, értékét tekintve pedig a 3,5%-a.



1. ábra A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója 2021. 120. o.



2. ábra A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója 2021. 122. o.

6.6.2. Életciklus-költségek

A 2014/24/EU irányelv 68. cikke a (95) és (96) preambulumbekezdéssel összhangban ismerteti az életciklusköltség számítás fontosabb tartalmi elemeit. Az életciklusköltség magában foglalja egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült költségek egészét vagy egy részét, amelyet releváns mértékben figyelembe lehet venni. Ilyen költségek például az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt beszerzéshez, a beszerzés tárgyának előállításához, vagy használatához kapcsolódó költségek, mint például az energiafogyasztás és más források felhasználása, a karbantartás, vagy az életciklus végén az elszállítás és az újrahasznosítás költségei. Ezekben az esetekben kézenfekvőbb a környezetvédelmi kritériumok figyelembevétele, és általában kisebb részben például a termelői és szállítói lánc résztvevőinek bevonása körében értékelik a *fair trade* kereskedelem, vagy a hátrányos helyzetű személyek szociális szempontként való preferálását.

Mindazonáltal az áruk és szolgáltatások életciklusa valamennyi szakaszában figyelembe vehetünk szociális értékelési szempontokat. Természetesen itt is kötelező betartani, hogy a szociális szempont álljon kapcsolatban a beszerzés tárgyával, így az ajánlattevő általános szociálisan értékelhető üzleti filozófiáját a beszerzés tárgyával való közvetlen kapcsolat hiányában nem lehet az értékelés körében előírni. Ezen kívül a szociális szempont a kettős értékelés tilalma miatt¹⁴⁰ nem vonható be egyben alkalmassági kritériumként is.

Az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során környezeti externáliák – mindehhez pedig közvetetten negatív társadalmi/ szociális jelenségek – kapcsolódhatnak. Értékük magukban foglalják a kibocsátott üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos költségeket és egyéb kiadásokat. Irányelvi előírás, hogy ezeknek a számításoknak objektíven ellenőrizhető, megkülönböztetésmentes kritériumokon kell alapulniuk. Az életciklusköltségek meghatározására irányuló módszert a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetni, valamint azt minden érdekelt fél számára hozzáférhetővé kell tenni. Könnyen belátható, hogy a környezeti externáliák értéke, illetve költségvonzata nehezen számszerűsíthető, hatásuk nagyrészt a társadalom egészségromlásában mérhető.

6.6.3. Kirívóan alacsony árak

A szociális szempontoknak kiemelkedő szerepük van a kirívóan alacsony ajánlati árak értékelése körében (2014/24/EU irányelv 69. cikk). Tekintettel arra, hogy ebben a témában jelen összefoglaló 4.3. pontjában a Bíróság, illetve később az EUB gyakorlatának részletes ismertetésére már sor került,¹⁴¹ ezért itt csak utalunk arra, hogy az ajánlat árazása kirívóan alacsony jellege miatt aggodalomra adhat okot, ha az ajánlattevő emiatt feltehetően nem lesz képes a társadalmi követelményeket teljesíteni. Ilyen helyzetekkel találkozunk például, ha az árazás következtében az ajánlattevő a munkahelyi biztonsági szabályokat nem volna képes betartani, vagy a minimálbért, társadalombiztosítási járulékokat és egyéb költségeket nem volna képes munkavállalóinak megfizetni.¹⁴²

Előfordulhat, hogy harmadik országokból érkező ajánlattevők eleve más hazai szttenderdek alapján képezik áraikat. Ebből az is következhet, hogy jogosan tudnak alacsonyabb árat ajánlani, de fontos ellenőrizni az összes alkalmazandó szociális és munkaügyi jogszabály betartását, például az ILO-egyezmények és más kiegészítő normák, a minimálbérszabályok, valamint a hatályos kollektív szerződések talaján. A harmadik országokból érkező ajánlatok értékeléséről szóló további információkat, beleértve a kirívóan alacsony összegű ajánlatok megengedhetőségének eseteit is, az Európai Bizottság 2019-ben közzétett Iránymutatása¹⁴³ tartalmazza.

6.7. Szerződésteljesítési feltételek

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésnek tükröznie kell egyrészt a műszaki leírásban, az alkalmasság és az értékelési szempontok körében előírt minimumkövetelményeket, valamint a nyertes ajánlattevő vállalásainak megfelelő ökológiai és szociális szempontokat, másrészt tartalmaznia kell a gondos ajánlatkérő által kifejezetten a szerződés teljesítési fázisára megállapított speciális feltételeket, ezért a

¹⁴⁰ Lásd az Európai Bíróság C-532/06. *Lianakis* ügyben hozott ítéletét jelen tanulmány 124. lábjegyzetében.

¹⁴¹ Lásd *Gyulai-Schmidt*, *Közbeszerzési Jog* 2021/4., 12–16. o.

¹⁴² Lásd bővebben, *Útmutató* 2021., 90–92. o.

¹⁴³ Az Európai Bizottság által 2019. július 24-én kiadott Iránymutatás a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről C(2019) 5494 a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_en.

fenntarthatósági szempontok figyelembevétele nem zárulhat le a szerződés odaítélésének, illetve megkötésének mozzanatával.

Ennek szellemében a 2014/24/EU irányelv 70. cikke megengedi az ajánlatkérő szerv számára, hogy különös feltételeket határozzon meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy az említett feltételek kapcsolódnak a közbeszerzési szerződés tárgyához, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban. Hasonló garanciális szabályokat találunk a Kbt. 132. §-ában „Különleges szerződéses teljesítési feltételek” címmel. E feltételek vonatkozhatnak gazdasági vagy egyéb innovációs megfontolások mellett kifejezetten szociális szempontokra, vagy a foglalkoztatással összefüggő egyéb megfontolásokra is. Ahogyan az EUB *Max Havelaar* ítéletében megállapította, a szerződés teljesítésére irányadó feltételek többek között szociális tárgyúak is lehetnek, amelyek a műszaki leírással ellentétben nem a termékek saját jellemzőihez, azok gyártásához, csomagolásához, illetve használatához kötődnek, hanem azon feltételekhez, amelyek mellett a szállító azokat a termelőtől beszerezte (74–76. pont).

Építési beruházások és szolgáltatás-megrendelések teljesítése esetén fontos szempont lehet a termékek szállítása körében a CO₂ vagy más szennyezőanyag-kibocsátás redukálása¹⁴⁴. Ezzel összefüggésben a hazai politikai és önkormányzati szereplők üdvözlendő törekvése, hogy a károsanyag-kibocsátás csökkentése érdekében inkább a rövidebb szállítási utakon megrendelhető helyi, regionális termékek kapjanak előnyösebb elbírálást. Az itt említett példa első látásra inkább ökológiai természetűnek tűnik, de ezáltal a lokális gazdasági szereplők – többségében kkv-k – előnyben részesítése is megvalósulhat, amely európai uniós közbeszerzési célkitűzést, és ezen belül szociális szempontokat is magában foglal.

A tetszetős gondolatmenet ellenére mégsem fogadható el az általános érvelés, hogy az ajánlatkérők a regionális piaci szereplőket ökológiai vagy szociális szempontokra hivatkozva mindenkor előnyben részesíthetik. Ez a gyakorlat ugyanis a többi ajánlattevő szempontjából diszkriminatív, esetenként protekcionista és egyben esélyegyenlőtlen intézkedés gyanúját alapozhatná meg.¹⁴⁵ Ennek szellemében a diszkrimináció a közbeszerzési eljárásban nem csak akkor állapítható meg, ha kifejezetten a helyi, regionális termékek előnyben részesítése valósul meg, hanem közvetett formában az is esélyegyenlőtlen eljárást valósíthat meg, ha a kiírás úgy szól, hogy az ajánlattevő a rövidebb szállítási útvonalra tekintettel kap kedvezőbb elbírálást.¹⁴⁶ Ettől eltér az az esetkör, amikor az ajánlatkérő – tudományos alapon, egyértelműen, ellenőrizhetően, tehát nem diszkriminatív módon – ökológiai értékelési szempontként írja elő a karbon-lábnyom kritériumát.¹⁴⁷ Egy ilyen szempontrendszer hozhat indirekt előnyöket a regionális termékek kiválasztására, ezáltal a kkv-re és más helyi munkavállalók számára, amely *másodlagos eredményként* már elfogadható.

Szolgáltatás-megrendelések körében szerződésteljesítési feltétel lehet például középületek takarítása esetén a felhasználandó tisztítószeres adagolásának előírása, családbarát megoldások a nyertes ajánlattevő munkavállalói számára, vagy a munkatársak továbbképzése ökológiai és más fenntarthatósági szempontok figyelembevételére, például energiatakarékos világító és klímaberendezések beszerzése és használata tárgyában.¹⁴⁸ A kreativitásnak teret kell engedni, ám alapvető elvárás a szerződés tárgyával való összefüggés megteremtése. Nem függenek össze a szerződés tárgyával az általános vállalati politikára vonatkozó szempontok. Ezek nem tekinthetők az építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának vagy nyújtásának konkrét folyamatát jellemző tényezőknél. Ezért az ajánlatkérő számára nem engedélyezhető,

¹⁴⁴ Lásd a *Concordia Bus* ítélet 64–66 és a 69. pontjait.

¹⁴⁵ Lásd az EUMSZ 12., 28., 43., és 49. cikkeit, továbbá a Kbt. 2. § (2) bekezdését.

¹⁴⁶ *Hermann – Schneider – Schmidt* 2020., i.m. 117. o.

¹⁴⁷ *Hermann – Schneider – Schmidt* 2020., i.m. 118. o.

¹⁴⁸ *Robert – Schmidt* 2015, i.m. 10. o.

hogy az ajánlattevőktől a szerződés teljesítése körében bizonyos vállalati társadalmi vagy környezetvédelmi felelősségvállalási program meglétét követeljék meg.

A speciális szerződési feltételek körében említést érdemel még a 2014/24/EU irányelv (98) preambulumbekzdése, amely szerint „a szerződésteljesítési feltételek célja lehet még a nők és a férfiak közötti munkahelyi egyenlőség előmozdítását célzó intézkedések végrehajtásának, a nők munkaerő- piacon való fokozottabb részvételének és a munkahelyi és a magánélet jobb összeegyeztetésének, a környezet védelmének vagy az állatjólétnek az elősegítése, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alapvető egyezményeinek az érdemi betartása, valamint a nemzeti jogban előírtnál több hátrányos helyzetű személy alkalmazása.”¹⁴⁹. A Kbt. 132. § (3) bekezdése a fenti példákkal részben egybevágó szempontokat jelöl meg „Különleges szerződéses teljesítési feltételek” címmel”.

A szerződések teljesítése körében elengedhetetlen a *Wienstrom* ítélet nyomdokain járva, hogy az ajánlattevők különös figyelmet fordítsanak az előírt alkalmassági, értékelési vagy szerződésteljesítési szempontok teljesítése során elvárható hatékony ellenőrzésre.¹⁵⁰ Rendkívüli kihívást jelent az ajánlatkérők számára, hogy az ILO alapvető normáit a teljes ellátási lánc terjedelmében be kell tarta(t)ni. Ehhez az szükséges, hogy már a szerződéstervezet tartalmazzon arra vonatkozóan kötelezettségvállalást, hogy a nyertes ajánlattevő rendelkezik az alvállalkozói felügyeletére szolgáló megfelelő rendszerekkel. Annak érdekében, hogy az ajánlattevők kapacitását és elkötelezettségét az ajánlatkérő teljes körben értékelhesse, ezeket a szempontokat a kiválasztási, az odaítélési, és a szerződések teljesítésének fázisaiban elő kell írni és a közbeszerzési szerződés szövegébe is megfelelően be kell építeni. Ha az ajánlattevő alvállalkozói számára az ILO alapvető normáinak figyelembevétele céljából egy bizonyos módszert javasol, akkor gondoskodni kell arról, hogy ez a vállalat megfelelően megjelenjen a szerződésben. Az ILO-egyezmények betartását előíró kikötés továbbá minden alvállalkozói szerződés részét kell, hogy képezze, azonban a nyertes ajánlattevő felelősége a teljes ellátási lánc jogszerű működéséért változatlanul fennmarad.¹⁵¹

Az ajánlatkérőknek a szerződés teljesítésének folyamatos ellenőrzése során célszerű szankciós és/vagy bónusz szabályokat is szerződésbe foglalni, amelyek ösztönzően vagy visszatartó erővel hatnak a jó teljesítés érdekében.¹⁵²

7. Záró gondolatok

Válságok korában a társadalmi lét minden szegmensében felértékelődnek, egyúttal azonban luxussá is válnak a szociális szempontok. Így van ez a közbeszerzésben is, amely révén nagy volumenű beszerzések megvalósításával az állami szereplők gondoskodhatnak arról, hogy – a vállalkozások és a fogyasztók szélesebb rétegeinek szemléletét átfórmálva – a piaci kereslet húzóerejénél fogva a kínálatot is fokozatosan a társadalmilag felelős gondolkodásmód zsinórmértékéhez igazítsák. Ennek előfeltétele, hogy az ajánlatkérők megfelelő információk birtokában, fokozott felelősséget érezzenek ezen küldetésük megvalósítására. Jelen összefoglaló a szociális célkitűzést a többi stratégiai szempont viszonyrendszerében értékeli. A 2014/24/EU irányelv fenntarthatósággal és ezen belül a szociális szempontokkal összefüggő normaanyag háttérben ismerteti a jogharmonizációs feladatok körében megszületett magyar jogi szabályozást, valamint az Európai Bizottság 2021. évi útmutatója alapján számos tagállami „best practice” felidézésére is vállalkozik.

¹⁴⁹ Ziekow, Jan: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen, Rechtswissenschaftliches Gutachten dialog global, Engagement global, Bonn, 2016, Nr. 42, 12–57. o.

¹⁵⁰ Gyulai-Schmidt, Vergaberecht 2019/2a, 319–336. o.; Paksi Gábor: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében II. Rész – Életciklusköltség-számítás. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/8., 53. sk.

¹⁵¹ Útmutató 2021., 93–94.

¹⁵² Hermann – Schneider – Schmidt 2020., i.m. 121. o.

A fentiek fényében megállapítható, hogy a szociális szempontok ajánlatkérők részéről megnyilvánuló visszafogott alkalmazását nem a lehetőségek és ösztönzők hiányára vezethetjük vissza. Jelen írás maga is arról tanúskodik, hogy az európai uniós és hazai jogalkotó a fenntarthatósági, ezen belül szociális szempontok közbeszerzési eljárásokba való bevonását valódi stratégiává emelte. Megteremtette annak *keretfeltételeit*, hogy a mindenkori ajánlatkérő *eljárása körültekintő előkészítése esetén*, – azaz megfelelő igényfelmérés és a piaci szereplőkkel való tartalmas előzetes kommunikáció eredményeként – eljárásának akár több szakaszában, egymással párhuzamosan is alkalmazzon a társadalmilag felelős közbeszerzések jegyében stratégiai szempontokat. Szerencsés helyzet áll elő és törekedni kell arra, hogy a szociális szempont más fenntarthatósági elemekkel együtt, – különös tekintettel a zöld szempontokra – egymást támogatva tudjon érvényre jutni. Optimizmusra ad okot a sok jó gyakorlat, ámbar azt is látnunk kell, hogy átfogó, globális szemléletű nemzet(köz)i stratégia nélkül a közbeszerzések kerete nem elegendő a nagyobb ívű társadalmi célok elérésére.