

Újrapapír termékek használatára ösztönzés a közsféra működtetésében

dr. Szilágyi Szilvia

EMLA Egyesület

2012.09.19.

Újrahasznosított papír és közbeszerzés

- Az újrahasznosított papírtermékek nagyobb arányú hazai használatának elősegítésében meghatározó szerepet tölthet be a közsféra beszerzési szempontjainak újragondolása, működtetésének környezetbarátabbá tétele.
- A hatóságok és közintézmények magatartása példaértékű a társadalom számára, vásárlásai pedig befolyásolják a piaci viszonyokat.
- EU: környezetvédelem integrációjának követelménye
- Hangsúlyozandó az állami, önkormányzati szervek és intézmények magatartásának példamutató jellege is.

„Zöld” közbeszerzés az EU-ban

- **A közbeszerzésekre alkalmazandó közösségi jogról és a környezetvédelmi szempontok közbeszerzésekben való érvényesítéséről** szól az Európai Unió Bizottságának **2001/C 333/07** számú **értelmező közleménye**, mely szerint a pályázati felhívástól kezdve az elbírálási szempontokon át egészen az adott projekt megvalósításának befejezéséig elsőrangú értékelési szempontként kell hogy megjelenjen a környezetvédelem.

Unió közbeszerzési szabályozás alapja:

- A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK Irányelv
- Az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról 2004/18/EK számú Irányelv

„Zöld” közbeszerzés az EU-ban

- 2005-ben az Európai Bizottság kiadta a **Zöld közbeszerzés! A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyvét**, mely részletes iránymutatásul szolgál ezen eljárások „zöld” szemléletének javításához
- 2008-ban pedig megjelent a **„Zöld közbeszerzési képzési eszköztár”** (GPP Training Toolkit) című kiadvány, amely tanácsokkal, javaslatokkal kívánja elősegíteni a környezetvédelmi szempontok érvényesítését a közszféra beszerzési eljárásaiban
 - **Energiahatékonyság** terén a GPP az új és felújított középületek energiahatékonyságának növelésével, energia-hatékony irodai berendezések beszerzésével, az állami gépjárműparkok esetében energia-hatékony gépjárművek beszerzésével bírhat jelentőséggel.
 - **A megújuló energiaforrások alkalmazásának ösztönzése** kapcsán „zöldáram” vásárlásával, tömegközlekedésben és az állami gépjárműveknél alternatív üzemanyagok használatával javíthatja a GPP a környezet védelmét.
 - **Az újrahasznosított anyagból készült termékek beszerzésével**, kétoldalas nyomtatásra képes nyomtatók beszerzése révén, kevesebb papír felhasználására ösztönzéssel a természeti erőforrások hatékonyabb kímélése is megvalósul.
 - **Az egészségre ártalmatlan tisztítószerek** használatával egészséges munka-, iskolai és otthoni körülmények teremthetők.

„Zöld” közbeszerzés az EU-ban

Környezettudatos közbeszerzés:

- úgy **javít a közbeszerzés hatékonyságán**, hogy közben az állami szektor vásárlóerejét helyi és globális szinten is környezetvédelmi előnyöket jelentő megoldásokra összpontosítja
- amennyiben a közbeszerzések kapcsán jelentkező **vásárlóerő környezetkímélő termékek és szolgáltatások beszerzésére összpontosul**, jelentős mértékű közvetlen környezeti előnyök jelentkeznek, a piac elmozdul a környezetkímélő termékek és szolgáltatások irányába, s emellett követendő példaként szolgál az egyéb fogyasztók számára is
- **szükségszerűen nem növeli a kiadásokat**, mivel életciklusra vetített költségekkel számol
- **a hatékony beszerzést helyezi középpontba**, vagyis annak elvét, hogy a szükségleteket az erőforrások leghatékonyabb felhasználásával kell kielégíteni, a tényleges szükségletek figyelembe vételével
- **mutathatja, hogy az állami szervek, hatóságok, önkormányzatok valóban elkötelezettek a fenntarthatóság mellett**, s e szerepvállalásuk példaértékű lehet a magánszektor fogyasztási szokásainak megváltoztatásában is
- **a zöld közbeszerzés követelményeinek piacot alakító hatása** révén a beszállítók már az egyes szabványok általános kötelezettséggé válása előtt javíthatnak termékeik környezeti teljesítményén

Környezetvédelem a hazai közbeszerzési szabályozásban

- **A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbtv.)** 2012. január 1-vel lépett hatályba. Az új törvény jellemzően általános szabályokat tartalmaz, s a részletszabályokat alacsonyabb szintű jogszabályok hivatottak rendezni. A Kbtv. és a végrehajtása alapján alkotott jogszabályok célja – többek között - a **fenntartható fejlődés elősegítése.**
- **A közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszatérhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében** (Kbtv. 5. §).
- **A közbeszerzés tárgya árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás megrendelése, építési koncesszió és szolgáltatási koncesszió** (Kbtv. 7.§ (1) bek.).
- Az újrapiapírból készült termékek alkalmazásának megkövetelése valójában bármelyik közbeszerzési eljárásban lehetőség van, a beszerzés tárgyát tekintve pedig nyilvánvalóan az **árubeszerzés és a szolgáltatások megrendelése terén egyértelmű e feltétel előírásának szükségessége.**

Környezetvédelem a hazai közbeszerzési szabályozásban

- **Az ajánlatkérő köteles meghatározni** a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik közbeszerzési szabályzattal, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatározni a feltételeket.
- **A Kbtv. felsorolja azon szakterületeket, melyek ismereteivel rendelkező személyeket be kell vonni az eljárásba**, így az adott közbeszerzés tárgya alapján – kifejezetten környezetvédelmi célú közbeszerzés során - vonható be környezetvédelmi szakértő.
- Felmerül azonban ennek kapcsán, hogy **a közbeszerzések során a környezetvédelmi szempontok erősítése nem követelné-e meg ilyen irányú szakértelemmel rendelkező személyek bevonását is**, aki már kezdettől megfelelően átlátja a szükségleteket és a GPP elvei szerinti lehetséges megoldásokat, előírható követelményeket, szempontokat.
- **Ennek alapján egy környezetvédelmi szakértő a közbeszerzési eljárás során, annak valamennyi szakaszában hozzáértő módon tehetne javaslatokat** arra nézve, hogy az újrapapír termékek alkalmazása milyen módon nyerjen ösztönzést mind az ajánlatkérőknél, az ajánlattevőknél és a közbeszerzés teljesítésében is.

Környezetvédelem a hazai közbeszerzési szabályozásban

- **A közbeszerzés folyamatában egészen a kiírástól kezdve a közbeszerzési szerződés megkötésén keresztül annak teljesítéséig megjeleníthető a környezetvédelmi érdekek érvényesítése.**
- **A Kbtv. az ajánlattevőkkel és részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelményei között (Kbtv. 55. § (1) bek), a gazdasági szereplők szerződés teljesítésére való alkalmassága körében meghatározza, hogy a közbeszerzési eljárásban csak olyan gazdasági szereplő tehet ajánlatot, amely megfelel az ajánlatkérő által támasztott**
 - szakmai tapasztalatra és képzettségre,
 - műszaki és technikai feltételekre,
 - minőségbiztosítási vagy környezetgazdálkodási szabványokra,
 - gazdasági és pénzügyi helyzetre
 - vonatkozó minimális, alkalmassági követelményeknek és nem áll kizáró ok hatálya alatt.
- **A Kbtv. jelenlegi szabályai szerint az ajánlatkérő az eljárásban köteles legalább egy követelményt előírni az első három pontból (műszaki, illetve szakmai alkalmasság), valamint legalább egyet a pénzügyi és gazdasági alkalmasság szerinti körülményre vonatkozóan (Kbtv. 55. § (2) bek).**

Környezetvédelem a hazai közbeszerzési szabályozásban

- **Eszerint az ajánlattevővel szemben az ajánlatkérő nem feltétlenül fogalmaz meg annak környezetgazdálkodására vonatkozó követelményeket**, holott ez elősegíthetné az ajánlattevőknél is a környezettudatos működtetést.
- **Az ajánlattevőre vonatkozó „zöld” szempontú kiválasztási feltételek** belefoglalhatók lennének akár az ajánlattevő teljesítésre való alkalmasságának értékelésével kapcsolatos jogi szabályozásba is – s ennek keretében az is figyelembe vehető lenne, hogy az adott szervezetnél milyen arányban használnak a működtetés során újr felhasznált papírtermékeket.
- A Kbtv. a közbeszerzési szerződések tartalma vonatkozásában lehetőséget biztosít az ajánlatkérő számára, mely szerint **a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan sajátos, különösen szociális, illetve környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételeket határozhat meg**. Az ilyen szerződéses feltételekre utalást az eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni, és a feltételeket a dokumentációban foglalt szerződéstervezetnek tartalmaznia kell.
- Itt is leginkább a rendelkezés diszpozitivitása az, ami említést érdemel, vagyis a megfogalmazás megengedő jellege. **Az ajánlatkérőnek csak lehetősége, hogy a szerződés teljesítéséhez környezetvédelmi feltételeket határozzon meg, nem kötelezettsége.**

A fenntarthatóság szempontja az új közbeszerzési szabályozásban

- **A Kbtv. értelmező rendelkezései között megjelenik a fenntarthatóság szempontjának definíciója** (Kbtv. 4. § 8. pont), amely - a fenntarthatósági szempontok érvényesüléséről szóló kormányrendeletben meghatározott szempont, így különösen - az erőforrás- és energiahatékonyság, a dematerializáció, az üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentés, valamint az adott termék/szolgáltatás életciklusa során a lehető legkisebb környezeti hatással és terheléssel járó megoldások szempontjait jelenti.
- **A fenntarthatósági szempontok érvényesüléséről szóló kormányrendelet hivatott részletesen meghatározni e szempontrendszer részleteit**, de a törvény is ad eligazítást a könnyebb jogalkalmazás érdekében.
- Amint arra törvényi definíció is utal, **a Kbtv. 182. § (1) 20. pontja értelmében kormányrendelet fogja meghatározni a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat**, valamint az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját.
- **Az újrapapír termékek használatának ösztönzésére szolgáló rendelkezések ezért a közbeszerzés új struktúrájában leginkább e kormányrendeletben jelenhetnének meg részletes követelmények formájában.**

Részletes közbeszerzési szabályozás

- A Kbtv. mellett a részletszabályok rögzítésére vonatkozó jogi normák némelyikében megjelennek környezetvédelmi szempontok, míg a fenntarthatósági szempontok részletszabályait rögzítő kormányrendelet elfogadása egyelőre várat magára.
- A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet szerint az ajánlattevőnek és részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítéséhez szükséges műszaki, illetve szakmai alkalmassága szolgáltatás megrendelése esetén - figyelemmel annak jellegére, mennyiségére, rendeltetésére, továbbá arra, hogy az alkalmasságot különösen a szakértelemre, hatékonyságra, tapasztalatra és megbízhatóságra tekintettel lehet megítélni – igazolható indokolt esetben azoknak a környezetvédelmi intézkedéseknek a leírásával, amelyeket az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező a teljesítés során alkalmazni tud.
- A kormányrendelet szerint, amennyiben az ajánlatkérő teljesítmény-, illetve funkcionális követelmények keretében környezetvédelmi jellemzőket állapít meg, hivatkozhat az európai, nemzeti, vagy nemzetközi ökocímkekre vagy bármely más ökocímke által meghatározott részletes leírásokra, vagy szükség esetén azok egy részére.

Részletes közbeszerzési szabályozás

- **Az ajánlatkérő előírhatja**, hogy az ökocímkével ellátott termékek és szolgáltatások esetében vélelmezi a közbeszerzési műszaki leírásnak való megfelelést.
- Ugyanezen kormányrendelet határozza meg **a műszaki leírás tartalmát** is (28. § (1) bek.), mely szerint e dokumentum tartalmazza a környezetvédelmi teljesítményre, a valamennyi követelménynek megfelelő kialakításra, a biztonságra, és méretekre vonatkozó jellemzők meghatározását, ideértve a közbeszerzés tárgyára alkalmazandó, a terminológiára, a jelekre, a vizsgálatra és vizsgálati módszerekre, a csomagolásra, a jelölésre, a címkézésre, a használati utasításra, a gyártási folyamatokra és módszerekre vonatkozó követelményeket.

Részletes közbeszerzési szabályozás

- **A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet** szabályozza a minisztériumok, a Miniszterelnökség, a központi költségvetésben önálló fejezettel rendelkező országos hatáskörű és egyéb szervek, az országos illetékességű, társadalombiztosítási alapokat kezelő költségvetési szervek, továbbá más, fejezeti jogosítványokkal felhatalmazott szervek és személyek, valamint az irányításuk alá tartozó költségvetési szerveknek a központosított közbeszerzési rendszer hatálya alá tartozó közbeszerzéseit.
- **A kiemelt termékbeszerzések tekintetében** a központi beszerző szervezet felügyeletét ellátó miniszter által meghatározott, a beszerzés szempontjából lényeges - a kiemelt termékre, az ajánlattevőre, valamint a szerződéses feltételekre vonatkozó - műszaki, gazdasági és minőségi követelményeknek a központi beszerző szervezet által alkalmazott osztályozási hierarchiához illeszkedő csoportja az állami normatíva.
- **A kiemelt termékeket felsoroló, a kormányrendelethez csatolt 1. számú melléklet** tartalmazza a „Papíripari termékek és irodaszerek” termékcsoporthoz, s ezen belül szerepelnek a „Papírok, Papírtermékek, Számítógép-kiírópapírok, Irodaszerek és írószerek, Papíripari termékekhez kapcsolódó szolgáltatások”.
- **A kiemelt termékek közbeszerzésére vonatkozó állami normatívák tartalmának kialakítása során érvényesítendő kötelező elemeket és szempontokat** a központi beszerző szervezet felügyeletét ellátó miniszter normatív utasításban állapítja meg.

Részletes közbeszerzési szabályozás

- **A központosított közbeszerzések esetében a papírtermékek vonatkozásában elsősorban a miniszteri normatív utasításoknak kellene tartalmazniuk az újrahasznosított papírból készült termékek előnyben részesítését.** Az esélyegyenlőség és az egyenlő elbánás alapelveinek hangsúlyozása mellett a környezetvédelem, a természeti erőforrások védelmének szempontja is beilleszthető lenne e jogszabályi előírásba.
- **Pl: a Vidékfejlesztési Minisztérium Közbeszerzési és Beszerzési Szabályzatának kiadásáról szóló 7/2011. (V. 13.) VM utasítás,** mely a minisztérium szervezeti egységeinek feladatai és a felelősségi szabályok körében a 12. § (1) bekezdésében a szakfőosztály feladataként előírja a beszerzés pontos megjelölése, környezetvédelmi, szakmai szempontból lényeges ajánlati, részvételi feltételek meghatározását. Az utasítás előírja továbbá, hogy a szakfőosztály köteles - a külső közbeszerzési szakértővel történő koordinációja során - minden, a beszerzés megvalósulása tekintetében előforduló lehetőséget mérlegelni, és a felhívás elkészítése érdekében pontosan és egyértelműen meghatározni azokat a környezetvédelmi, szakmai kritériumokat, amelyek a beszerzés szempontjából elengedhetetlenül fontosak.

Nemzetközi példák

Németország

- **Az újrahasznosítás és a hulladékok környezetbarát ártalmatlanításának ösztönzéséről szóló törvény** (KrW-/AbfG) 37. szakasz (1) bekezdése alapján a szövetségi kormányzat szervei, más közjogi jogi személyek és alapok kötelesek hozzájárulni a törvényben foglalt célkitűzések teljesítéséhez.
- E szervek, hatóságok kötelezettségei közé tartozik különösen, hogy a munkafolyamatok tervezése, az egyes termékek, árucikkek beszerzése, építési projektek és más megrendelések során megállapítsák az adott termék használhatósága kapcsán annak tartósságát, javíthatóságát, újratermelhetőségét, újra feldolgozhatóságát, továbbá azt, hogy újratermelése során kevesebb vagy kevésbé szennyező hulladékok keletkeznek.
- **Baden-Württemberg tartomány hulladékgazdálkodási szabályozása szerint** az egyes termékek, árucikkek, építési projektek és más megrendelések esetén azon termékeket kell előnyben részesíteni, melyek hulladék újrahasznosításból származnak, melyek előállításuk során kevesebb hulladék keletkezett, melyek újra feldolgozható nyersanyagból készültek, melyeket hosszú életciklus jellemez, könnyen javíthatók, újra feldolgozhatók, illetve melyekből - más termékekkel összehasonlítva – kevesebb, vagy kevesebb szennyező anyagot tartalmazó hulladék keletkezik.
- A tartományi közbeszerzésre vonatkozó szabályozás pedig felállít egy vélelmet, mely szerint azok a termékek, melyeket a német „Blauer Engel” vagy az EU-s Eco-label jelöléssel láttak el, megfelel az említett kritériumnak.

Nemzetközi példák

Németország

- A **Rajna-vidék** szabályozásával kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy 2009 óta, az államigazgatás átalakításával egyidejűleg **központosították az irodaszerek, fénymásolópapírok és borítékok közbeszerzését** és rendelkeztek az újrahasznosított papír kizárólagos használatáról.
- **Saar-vidék** tartományi szabályozás **egyértelmű és kötelező előírást tartalmaz az újrahasznosított papírok használata kapcsán**. Az egyes közbeszerzésre kötelezett szervek papírfelhasználásának 90%-át környezetbarát papír kell, hogy képezze. E kvóta egy részének „Blauer Engel” tanúsítvánnyal rendelkező papírból kell származnia.

Következtetések

- A közbeszerzések során a „zöld” szempontok érvényesítésének pozitív következményei közé tartozik nem csak a fenntarthatóság javulása, hanem a környezettudatos magatartás népszerűsítése a közsféra példamutatásával, illetve a piac befolyásolása a környezetbarát termékek irányában.
- A környezetbarát termékek és szolgáltatások igénybevételére fókuszáló közbeszerzési eljárások az ajánlattevők oldalán ösztönözhetik e termékek, szolgáltatások bővítését, és az ezek fejlesztésére irányuló innovációt is.
- **A közbeszerzések jelenlegi szabályozási struktúrája alapján a leghatékonyabban a rendeleti szintű, azaz a Kbtv. általános keretszabályait kitöltő szabályozások szolgálhatnák a környezetvédelmi szempontok érvényesülését.**
- **A fenntarthatósági szempontok tárgyában megalkotandó kormányrendelet** pedig akár explicite is tartalmazhat az újrapapír termékek kapcsán előírást valamennyi közbeszerzésre kötelezett intézmény vonatkozásában.
- A közbeszerzési szabályozás hatókörén kívül eső, a közsférához tartozó intézmények papírfelhasználása során is célszerű lenne - akár normatív utasításokkal - előírni az újrapapír termékek alkalmazásának lehető legnagyobb nagyobb arányát.