

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.7.2008
KOM(2008) 400 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ
KOMITETU REGIONÓW**

Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska

{SEK(2008) 2124}

{SEK(2008) 2125}

{SEK(2008) 2126}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
1.1.	Potencjalne korzyści wynikające z ekologicznych zamówień publicznych (GPP)	3
1.2.	Kontekst polityczny	3
1.3.	Działania na szczeblu europejskim	4
1.4.	Przeszkody w realizacji GPP	5
2.	Cele	6
3.	Wspólne podejście do ekologicznych zamówień publicznych	6
3.1.	Proces udzielania zamówień	6
3.2.	Ekologiczność	6
4.	Wspólne kryteria dotyczące GPP	7
4.1.	Proces ustalania wspólnych kryteriów dotyczących GPP.....	7
4.2.	Sektory priorytetowe	9
5.	Cele dotyczące GPP	10
5.1.	Cel dotyczący GPP w strategii zrównoważonego rozwoju.....	10
5.2.	Cele szczegółowe dotyczące GPP na potrzeby wdrożenia mechanizmów finansowania UE	11
5.2.1.	Udzielanie zamówień przez instytucje z państw członkowskich wykorzystujące środki UE	11
5.2.2.	Zamówienia udzielane przez Komisję Europejską	11
6.	Potencjalne środki obowiązkowe	11
7.	Wytoczne.....	11
8.	Ekologiczne zamówienia publiczne a innowacje.....	12
9.	Ekologizacja zamówień prywatnych.....	13
10.	Wskaźniki dotyczące ekologicznych zamówień publicznych – monitorowanie i porównywanie wyników - Harmonogram	13
11.	Wnioski i perspektywy.....	14

1. WPROWADZENIE

1.1. Potencjalne korzyści wynikające z ekologicznych zamówień publicznych (GPP)

Każdego roku instytucje publiczne w Europie wydają równowartość 16% produktu krajowego brutto UE na zakup towarów, np. sprzętu biurowego, elementów budowlanych i pojazdów transportowych, usług w zakresie, między innymi, utrzymania budynków, transportu, sprzątania i cateringu, oraz robót budowlanych¹. Zamówienia publiczne mogą kształtować trendy produkcyjne i konsumpcyjne, a znaczący popyt ze strony instytucji publicznych na „bardziej ekologiczne” towary stworzy lub powiększy rynki dla przyjaznych dla środowiska produktów i usług. Tym samym zachęci to także przedsiębiorstwa do rozwijania technologii środowiskowych².

Bardziej zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i surowców byłoby korzystne dla środowiska, a także całej gospodarki, stwarzając szanse powstania gospodarek „ekologicznych”³. Taka zmiana mogłaby również zwiększyć konkurencyjność przemysłu europejskiego, pobudzając innowacje w zakresie technologii ekologicznych, uznawanych za sektor wysokiego wzrostu, w którym Europa jest światowym liderem. Badania potwierdziły, że istnieją znaczące możliwości w zakresie efektywnych pod względem kosztów ekologicznych zamówień publicznych (GPP) – w szczególności w sektorach, w których produkty ekologiczne nie są droższe od alternatywnych produktów nieekologicznych (przy uwzględnieniu kosztu cyklu życia produktu)⁴. Ponieważ „bardziej ekologiczny” charakter towarów określa się w oparciu o cykl życia, ekologiczne zamówienia publiczne będą mieć wpływ na cały łańcuch dostaw oraz będą prowadzić do szerszego stosowania norm ekologicznych w zamówieniach prywatnych.

1.2. Kontekst polityczny

Potencjał ekologicznych zamówień publicznych jako narzędzia polityki jest dostrzegany w coraz większym stopniu, a w ciągu ostatnich lat zaobserwowano rosnące zaangażowanie polityczne na szczeblu krajowym, unijnym oraz międzynarodowym. W 2002 r. OECD przyjęła zalecenie w sprawie ekologicznych zamówień publicznych. W następstwie zorganizowanego w Johannesburgu Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (wrzesień 2002), utworzono marrakeński zespół zadaniowy ds. zrównoważonych zamówień w celu upowszechniania praktyk w zakresie zrównoważonych (ekologicznych) zamówień publicznych. Zrównoważone polityki w zakresie zamówień zainicjowano w wielu krajach OECD (Stany Zjednoczone, Japonia, Kanada, Australia i Korea Południowa), jak również w krajach szybko rozwijających się (takich jak Chiny, Tajlandia czy Filipiny).

W przypadku UE potencjał ekologicznych zamówień publicznych podkreślono po raz pierwszy w komunikacie Komisji na temat zintegrowanej polityki produktowej z 2003 r., w którym zalecono państwom członkowskim przyjęcie do końca 2006 r. krajowych planów

¹ Warto zauważyć, że w przypadku większości instytucji publicznych prace budowlane i remontowe oraz bieżące koszty utrzymania budynków stanowią główną część rocznych wydatków, przekraczającą w niektórych przypadkach 50 %.

² Technologia środowiskowa oznacza każdą technologię zaprojektowaną w celu zapobieżenia wpływowi na środowisko lub jego ograniczenia, na każdym etapie cyklu życia produktów lub działalności.

³ Rocznik UNEP na 2008 r.

⁴ <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=528&ArticleID=5748&l=en>

Koszty cyklu życia powinny obejmować cenę zakupu i koszty powiązane (dostawa, instalacja, oddanie do użytkowania...), koszty operacyjne (w tym koszty energii, części zamiennych, konserwacji) oraz koszt zakończenia użytkowania, takie jak koszty wycofania z eksploatacji, usunięcia i likwidacji.

działań w zakresie GPP. W nowych europejskich ramach prawnych w zakresie zamówień publicznych⁵ wyjaśniono, w jaki sposób nabywcy publiczni mogą uwzględniać aspekty środowiskowe w swoich procesach i procedurach udzielania zamówień. W odnowionej niedawno strategii zrównoważonego rozwoju UE (czerwiec 2006 r.) wyznaczono jako cel polityczny na rok 2010 doprowadzenie średniego poziomu unijnych ekologicznych zamówień publicznych do standardów osiągniętych przez przodujące państwa członkowskie w roku 2006.

Niniejszy komunikat stanowi część planu działań w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej (SCP/SIP), który ustanawia ramy dla zintegrowanego wdrożenia zestawu instrumentów mających na celu poprawę wydajności energetycznej i ekologiczności produktów.

1.3. Działania na szczeblu europejskim

Główną ideą ekologicznych zamówień publicznych jest ustalenie jasnych i ambitnych kryteriów środowiskowych dla produktów i usług. Opracowano szereg krajowych kryteriów i podejść do GPP. Jednak wraz z upowszechnianiem się stosowania ekologicznych zamówień publicznych należy zapewnić spójność kryteriów stosowanych przez państwa członkowskie, aby uniknąć zakłócenia jednolitego rynku i zmniejszenia konkurencji w obrębie UE. Istnienie jednolitego zestawu kryteriów zmniejszyłoby znacząco obciążenia administracyjne dla wykonawców i administracji publicznych wdrażających ekologiczne zamówienia publiczne. Wspólne kryteria dotyczące GPP byłyby szczególnie korzystne dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich oraz MŚP (które mają ograniczone możliwości radzenia sobie ze zróżnicowanymi procedurami udzielania zamówień).

Kryteria środowiskowe istnieją już na szczeblu europejskim, np. w ramach unijnego oznakowania ekologicznego⁶, rozporządzenia w sprawie Energy Star⁷, czy dyrektywy w sprawie ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię⁸. Niektóre z niedawnych propozycji również mają na celu ustalenie kryteriów przydatnych dla ekologicznych zamówień publicznych. Należą do nich m.in.: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię⁹, który przewiduje ustalenie zarówno wymogów minimalnych, jak i zaawansowanych wskaźników odniesienia, wniosek

⁵ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1980/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. w sprawie zrewidowanego programu przyznawania wspólnotowego oznakowania ekologicznego.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 106/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych. O ile oznaczenie Energy Star ma charakter nieobligatoryjny, o tyle rozporządzenie stanowi o obowiązkowym stosowaniu podstawowych wymogów przez centralne organy rządowe i instytucje wspólnotowe w zamówieniach objętych dyrektywą w sprawie zamówień publicznych.

⁸ Dyrektywa 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2005 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów wykorzystujących energię.

⁹ COM (2007) 817 wersja ostateczna z 19.12.2007; wniosek przewiduje ustanowienie zharmonizowanej metodologii obliczania kosztu emisji zanieczyszczeń i zużycia paliwa podczas cyklu użytkowania (koszty zewnętrzne) pojazdów oraz zobowiązanie instytucji zamawiających i operatorów transportu publicznego do stosowania tej metodologii podczas obliczania całkowitej ceny pojazdu w decyzjach dotyczących zamówień (http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm).

dotyczący dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów, który ustanawia zharmonizowaną metodykę obliczania kosztu emisji zanieczyszczeń i zużycia paliwa podczas cyklu użytkowania produktu, oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹⁰, który uwzględnia kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów i może objąć w przyszłości ustalenie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biomasy, w tym biomasy leśnej.

Opracowanie oraz ustanowienie kryteriów środowiskowych i ich wzajemnych relacji w bardziej szczegółowy sposób oraz potencjalne zastosowanie w ekologicznych zamówieniach publicznych są kluczowymi elementami planu działań w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Plan działań ma w szczególności na celu ustanowienie dynamicznych ram w celu poprawy wydajności energetycznej i ekologiczności produktów oraz zwiększenie zainteresowania konsumentów tymi produktami. Obejmuje on ustalenie ambitnych standardów w ramach całego rynku, zapewniających ulepszanie produktów dzięki systematycznemu podejściu do zachęt i innowacji oraz gwarantujących wsparcie tej polityki za pomocą popytu. Konkretnie elementy, istotne dla zamówień publicznych, zostaną omówione bardziej szczegółowo poniżej.

1.4. Przeszkody w realizacji GPP

Potencjał ekologicznych zamówień publicznych został jak dotąd wykorzystany tylko częściowo. Na początku 2008 r. jedynie 14 państw członkowskich przyjęło krajowe plany działań (dwanaście kolejnych państw pracuje nad przyjęciem planu lub strategii)¹¹. Główne przeszkody utrudniające szersze korzystanie z GPP są następujące:

- jak dotąd ustalono niewiele kryteriów środowiskowych dla produktów/usług, a mechanizmy upowszechniania tych, które istnieją, takie jak bazy danych, są często niewystarczające;
- informacje nt. obliczania kosztu cyklu życia produktów, jak również odpowiednich kosztów produktów/usług przyjaznych dla środowiska, są niedostateczne;
- świadomość korzyści wynikających z przyjaznych dla środowiska produktów i usług jest niska;
- występuje niepewność co do prawnych możliwości uwzględniania kryteriów środowiskowych w dokumentach przetargowych;
- brakuje wsparcia politycznego dla wdrażania/promowania GPP, co ogranicza dostępność środków (konieczna jest w szczególności poprawa sytuacji w zakresie szkoleń);
- brakuje skoordynowanej wymiany najlepszych praktyk i informacji między instytucjami regionalnymi i lokalnymi.

¹⁰ COM (2008) 19 wersja ostateczna z 23.1.2008; wniosek uwzględnia kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów oraz przewiduje przedłożenie przez Komisję, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2010 r., sprawozdania nt. wymogów dotyczących systemu zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do zastosowań biomasy, z wyjątkiem biopaliw i innych biopłynów, do celów energetycznych.

¹¹ Szczegółowe informacje o stanie realizacji i zawartości krajowych planów działań w zakresie GPP można znaleźć na stronie poświęconej ekologicznym zamówieniom publicznym w ramach serwisu Europa: http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm

2. CELE

Ogólnym celem niniejszego komunikatu jest dostarczenie wytycznych dotyczących sposobu ograniczania oddziaływania konsumpcji sektora publicznego na środowisko naturalne oraz wykorzystania GPP do pobudzania innowacji w zakresie technologii, produktów i usług środowiskowych.

Szczegółowe cele niniejszego komunikatu, odpowiadające poszczególnym przeszkodom w przyjmowaniu GPP wymienionym w sekcji 1.4, to:

- proces ustalania wspólnych kryteriów dotyczących GPP;
- informacje nt. obliczania kosztu cyklu życia produktów;
- wytyczne prawne i operacyjne;
- wsparcie polityczne poprzez ustalenie celu powiązanego ze wskaźnikami i systemu monitorowania.

3. WSPÓLNE PODEJŚCIE DO EKOLOGICZNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

3.1. Proces udzielania zamówień

Zamówienie publiczne jest zasadniczo procesem, więc na potrzeby niniejszego komunikatu ekologiczne zamówienie publiczne można zdefiniować jako:

„... proces, w ramach którego instytucje publiczne starają się uzyskać towary, usługi i roboty budowlane, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia jest ograniczone w porównaniu do towarów, usług i robót budowlanych o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w innym przypadku”.

Komunikat odnosi się do wszelkich procedur udzielania zamówień publicznych, zarówno powyżej, jak i poniżej progów określonych w europejskich dyrektywach w sprawie zamówień publicznych. W każdym przypadku specyfikacje środowiskowe, kryteria kwalifikacji i udzielania zamówień oraz klauzule umowne muszą być formułowane w sposób w pełni zgodny z przepisami UE w zakresie zamówień publicznych oraz innymi stosownymi przepisami unijnymi i krajowymi.

3.2. Ekologiczność

Definicja ekologicznych zamówień publicznych, skupiająca się na procesie, nie wystarczy do obiektywnego porównania wyników i wyznaczenia celów. Aby było to możliwe, należy powiązać ją ze zgodnością z jasnymi kryteriami dotyczącymi GPP. Ustalono już wstępny zestaw wspólnych kryteriów dotyczących GPP dla szeregu grup produktów i usług, których przykłady można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji, załączonym do niniejszego komunikatu. Jak wyjaśniono w sekcji 4.1, Komisja proponuje obecnie sformalizowanie tego procesu w celu zatwierdzenia istniejących kryteriów oraz ustanowienia kolejnych wspólnych kryteriów dotyczących GPP dla większej liczby grup produktów, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami. Zaletą wspólnych kryteriów dotyczących GPP jest uniknięcie zakłóceń rynku i ograniczenia konkurencji, do których mogłoby dojść w wyniku zróżnicowania krajowych kryteriów dotyczących GPP.

Wspólne kryteria dotyczące GPP, mające zastosowanie do kwalifikowania procedur udzielenia zamówień jako ekologicznych zamówień publicznych, zostaną zasadniczo sformułowane w postaci minimalnych specyfikacji technicznych, z którymi muszą być zgodne wszystkie oferty. Niektóre z kryteriów dotyczących GPP mogą być także formułowane jako środowiskowe kryteria udzielania zamówień o charakterze

nieobowiązkowym w celu pobudzania wyższego poziomu ekologiczności, co nie zamyka tym samym rynku dla produktów nieosiągających proponowanego poziomu ekologiczności. Kryteria udzielenia zamówienia, w przypadku przypisania im znaczącej wagi, mogą jednakże stanowić ważny sygnał dla rynku. W zależności od rodzaju produktu oraz liczby i znaczenia pozostałych – nieśrodowiskowych – kryteriów udzielenia zamówienia, za „znaczącą” można uznać wagę na poziomie 15 %.

4. WSPÓLNE KRYTERIA DOTYCZĄCE GPP

4.1. Proces ustalania wspólnych kryteriów dotyczących GPP

Wstępny zestaw wspólnych kryteriów dotyczących GPP został ustanowiony przez służby Komisji w ramach opracowanego niedawno zestawu narzędzi szkoleniowych w zakresie ekologicznych zamówień publicznych¹². Opracowano kryteria dla grup produktów i usług w 10 sektorach, które uznano za najbardziej odpowiednie do wdrożenia ekologicznych zamówień publicznych. Kryteria zostały oparte na istniejących europejskich i krajowych kryteriach oznakowania ekologicznego, jak również na informacjach zebranych od zainteresowanych podmiotów reprezentujących branżę przemysłową i społeczeństwo obywatelskie. Powołano grupę ekspertów złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, aktywnych w dziedzinie ekologicznych zamówień publicznych, która współpracowała ściśle ze służbami Komisji w ramach działania dotyczącego ustalenia kryteriów.

Komisja proponuje sformalizowanie tego procesu konsultacji w celu zwiększenia i ulepszenia ekologicznych zamówień publicznych na podstawie wspólnych kryteriów i wspólnej metody pomiaru, w oparciu o zasady otwartej metody koordynacji. Państwa członkowskie zostaną zatem poproszone o formalne zatwierdzenie opracowanych już wspólnych kryteriów dotyczących GPP, po ich zatwierdzeniu przez służby Komisji oraz po przeprowadzeniu końcowych konsultacji z państwami członkowskimi i zainteresowanymi podmiotami branży przemysłowej i społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z minimalnymi standardami konsultacji¹³. Formalne zatwierdzenie przez państwa członkowskie oznaczałoby, że wspólne kryteria dotyczące GPP zostaną włączone do krajowych planów działań i wytycznych w zakresie ekologicznych zamówień publicznych, ustanowionych przez państwa członkowskie lub będących przedmiotem ich prac w świetle komunikatu Komisji z 2003 r. na temat zintegrowanej polityki produktowej.

Proces ten zostanie powtórzony w przyszłości, a Komisja będzie nadal kierować pracami grupy ekspertów krajowych w dziedzinie ekologicznych zamówień publicznych w celu opracowania i przedstawienia nowego projektu kryteriów dotyczących GPP dla większej liczby grup produktów i usług. Projekt kryteriów zostanie również przedyskutowany z zainteresowanymi podmiotami z branży przemysłowej i społeczeństwa obywatelskiego. Zatwierdzenie kryteriów zostanie poddane surowym standardom konsultacji. Prace będą się skupiać na sektorach, które zostały uznane za posiadające największy potencjał w zakresie GPP (sekcja 4.2).

Proces ten będzie w pełni uwzględniać zakończone i trwające prace w zakresie ustalenia kryteriów środowiskowych w ramach SCP. Kryteria zostaną oparte na podejściu uwzględniającym cykl życia. Przykłady potencjalnych źródeł przyszłych kryteriów dotyczących GPP to: kryteria oznakowania ekologicznego UE; wymogi Energy Star

¹² Zestaw narzędzi szkoleniowych można pobrać ze strony:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

¹³ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm

dotyczące efektywności energetycznej urządzeń biurowych; wskaźniki odniesienia dotyczące ekologiczności, które zostaną opracowane na podstawie środków wykonawczych w ramach zmienionej dyrektywy w sprawie ekoprojektu; proponowana metodyka w zakresie internalizacji kosztów zewnętrznych we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów oraz proponowane kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Wspólne kryteria dotyczące GPP zostaną ustalone jedynie dla produktów i usług, które nie są (jeszcze) objęte obowiązkowymi kryteriami dotyczącymi GPP¹⁴.

Ustanowione kryteria dotyczące GPP dzielą się na „podstawowe” oraz „kompleksowe”. Kryteria „podstawowe” zostały opracowane w celu umożliwienia *prostego* stosowania GPP; skupiają się one na kluczowych obszarach ekologiczności produktu i mają na celu utrzymanie kosztów administracyjnych przedsiębiorstw na minimalnym poziomie. „Kompleksowe” kryteria dotyczące GPP uwzględniają więcej aspektów lub wyższy poziom ekologiczności i mogą być wykorzystywane przez instytucje, które pragną pójść dalej we wspieraniu celów środowiskowych oraz innowacyjnych. Ponieważ kryteria „podstawowe” stanowią podstawę kryteriów „kompleksowych”, podział ten dotyczy różnic pod względem stopnia ambicji i dostępności produktów ekologicznych, przy czym jedno i drugie kryteria stymulują ewolucję rynku w tym samym kierunku.

Tam gdzie, w przypadku tego samego produktu, kryteria europejskie dokonują rozróżnienia między różnymi poziomami ekologiczności, proponuje się odpowiednio „podstawowe” lub „kompleksowe” kryteria dotyczące GPP. Jeżeli, przykładowo, dany produkt objęty jest zarówno wymogami Energy Star dotyczącymi wydajności energetycznej oraz dobrowolnym europejskim oznakowaniem ekologicznym, „podstawowe” kryteria dotyczące GPP zostaną ustalone na poziomie wymogów dotyczących wydajności energetycznej wynikających z rozporządzenia w sprawie Energy Star, podczas gdy kryteria „kompleksowe” zostaną ustalone na podstawie kryteriów oznakowania ekologicznego. Dwa zestawy kryteriów pozwolą państwom członkowskim oraz instytucjom zamawiającym stopniowo ulepszać poziom GPP, dostarczając także rynkowi jasnych zachęt do ciągłej poprawy ekologiczności produktów i usług. W przypadku grup produktów, nieobjętych żadnym z wyżej wymienionych rozporządzeń lub systemów, ale jedynie europejskim oznakowaniem ekologicznym, proces ustalenia wspólnych kryteriów dotyczących GPP polegać będzie podobnie na zidentyfikowaniu „podstawowych” i „kompleksowych” kryteriów dotyczących GPP, przy czym kryteria „podstawowe” opierałyby się na kryteriach oznakowania ekologicznego, które odnoszą się do skutków środowiskowych i są najłatwiejsze do spełnienia, podczas gdy kryteria „kompleksowe” odnosiłyby się do dodatkowych kryteriów oznakowania ekologicznego, jakie można uznać za istotne w przypadku danego produktu.

W przypadku braku kryteriów europejskich, kryteria dotyczące GPP zostaną oparte na krajowych lub innych bazach danych kryteriów środowiskowych, a także zostaną przedyskutowane z zainteresowanymi podmiotami z branży przemysłowej i społeczeństwa obywatelskiego.

Kryteria są i będą formułowane w sposób ułatwiający ich zrozumienie przez nabywców (publicznych) i oferentów oraz włączenie do dokumentów przetargowych, przy pełnym

¹⁴ Sekcja 6 dotyczy przyszłych obowiązkowych środków w zakresie GPP, które mogą obejmować ustalenie obowiązkowych progów dla zamówień publicznych w ramach zrewidowanych lub nowych dyrektyw w sprawie etykietowania (zob. sekcja 2.3 planu działań w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji).

poszanowaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych. Jeżeli poszczególne materiały (takie jak drewno) należą jednocześnie do kilku priorytetowych sektorów (w tym przypadku do budownictwa, branży papierowej i drukarskiej, energetyki i meblarstwa), zostanie dla nich opracowany jeden spójny zestaw kryteriów. Jeżeli w tym samym celu można użyć różnych materiałów, przy ustalaniu kryteriów uwzględniona zostanie możliwość zwiększenia wykorzystania, w stosownych przypadkach, odnawialnych substytutów.

Kryteria „podstawowe” dotyczące GPP zostaną wykorzystane do wyznaczenia celów i porównania wyników, aby stymulować ich przyjęcie w całej UE. Proces monitorowania uwzględniać będzie zatem zgodność z „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi GPP. Ponadto można by przeprowadzić w przodujących państwach członkowskich weryfikację zgodności z kryteriami „kompleksowymi” w celu ustalenia nowych wskaźników odniesienia na przyszłość.

4.2. Sektory priorytetowe

Komisja zidentyfikowała dziesięć „priorytetowych” sektorów dla ekologicznych zamówień publicznych. Ich wyboru dokonano na podstawie oferowanych przez nie możliwości w zakresie poprawy stanu środowiska, wydatków publicznych, potencjalnego wpływu na stronę podażową, przykładu dla konsumentów prywatnych lub korporacyjnych, wrażliwości politycznej, istnienia odpowiednich i łatwych do wykorzystania kryteriów, dostępności odpowiednich produktów na rynku oraz wydajności ekonomicznej.

Sektorami priorytetowymi są:

1. budownictwo (obejmujące surowce, takie jak drewno, aluminium, stal, beton, szkło, a także wyroby budowlane, takie jak okna, pokrycia ścienne i podłogowe, urządzenia grzewcze i chłodzące, aspekty dotyczące eksploataowania budynków i wycofywania ich z eksploatacji, usługi utrzymania budynków, realizacja zamówień na roboty budowlane na miejscu);
2. usługi gastronomiczne i cateringowe;
3. transport i usługi transportowe;¹⁵
4. energetyka (w tym elektryka, ogrzewanie i chłodzenie z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii);
5. urządzenia biurowe i komputery;
6. odzież, uniformy i inne wyroby włókiennicze;
7. papier i usługi drukarskie;
8. meble;
9. środki czyszczące i usługi w zakresie sprzątania;
10. sprzęt wykorzystywany w służbie zdrowia.

¹⁵ Chociaż wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów ustanawia zharmonizowaną metodę obliczania kosztu emisji zanieczyszczeń i zużycia paliwa podczas cyklu użytkowania pojazdów oraz przewiduje jej obowiązkowe wykorzystanie w zamówieniach publicznych, przydatnym jest nadal zaproponowanie dla sektora transportu i usług transportowych kryteriów dotyczących GPP, które byłyby stosowane do czasu rozpoczęcia obowiązywania nowej zharmonizowanej metodologii przewidzianej we wniosku.

5. CELE DOTYCZĄCE GPP

5.1. Cel dotyczący GPP w strategii zrównoważonego rozwoju

W odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju ustalono formalny cel dotyczący GPP, który przewiduje, że do 2010 r. średni poziom GPP powinien być równy ich obecnemu poziomowi (tzn. poziomowi z roku 2006) w przodujących państwach członkowskich.

Kilka państw członkowskich przodujących w dziedzinie ekologicznych zamówień publicznych wyznaczyło ambitne cele: rząd holenderski wyznaczył cel 100% zrównoważonych zamówień, który ma zostać osiągnięty do 2010 r.; rząd austriacki określił różne cele, które mają zostać osiągnięte do 2010 r., w odniesieniu do 5 grup produktów obejmujących technologie informacyjne: 95%, papier: 30%, środki czyszczące: 95%, pojazdy: 20%. We Francji do 2010 r., 20% wszystkich nowych pojazdów zakupionych przez rząd centralny powinny stanowić pojazdy „czyste”, 20% nowych budowli powinno być zgodnych z normami HQE¹⁶ lub równoważnymi, a 50% wszystkich wyrobów z drewna powinno pochodzić z legalnych i trwałych źródeł. W Zjednoczonym Królestwie plan działań w zakresie zrównoważonych zamówień jest ściśle powiązany z szeregiem celów w zakresie zrównoważonych działań dotyczących budynków rządowych, w tym z zobowiązaniem do osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2012 r. oraz ograniczeniem tych emisji o 30% do 2020 r.

Niedawne badanie nt. wyników w zakresie ekologicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich UE dostarczyło Komisji jasnych wskazówek co do ich obecnego poziomu w przodujących państwach członkowskich, który stanowi punkt odniesienia dla celu ustalonego w odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju. Na tej podstawie Komisja proponuje, aby do 2010 r. 50% wszystkich procedur przetargowych miało „ekologiczny” charakter, przy czym „ekologiczny” oznacza w tym przypadku zgodny z zatwierdzonymi wspólnymi „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi GPP, o których mowa w sekcji 4.1. Odsetek ten dotyczyłby zarówno liczby, jak i wartości zamówień ekologicznych w porównaniu do całkowitej liczby i wartości umów zawartych w sektorach, dla których określono wspólne „podstawowe” kryteria dotyczące GPP.

Jedynie w przypadku grup produktów i usług, dla których ustanowiono wspólne kryteria dotyczące GPP, możliwe jest obiektywne porównanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich i zaproponowanie bardziej szczegółowych celów. Komisja opracowuje obecnie metodę obliczania dokładnych poziomów GPP, która skupiać się będzie na zgodności ze wspólnymi „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi GPP oraz będzie oparta na analizie reprezentatywnej próbki procedur przetargowych. Metoda zostanie wdrożona w przodujących państwach członkowskich. W 2010 r. badanie zostanie powtórzone we wszystkich państwach członkowskich UE. Bardzo ważne jest zatem, aby państwa członkowskie zatwierdziły opracowywane obecnie wspólne kryteria dotyczące GPP oraz wdrożyły je do swoich krajowych planów działań i wytycznych w zakresie GPP. Zgodność z kryteriami „kompleksowymi” również będzie monitorowana, ale wyłącznie w przodujących państwach członkowskich, w celu mierzenia postępu w tych państwach członkowskich oraz oceny możliwości ustalenia nowych celów na przyszłość: zwiększenia celu w zakresie procedur zgodnych z „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi GPP i/lub wyznaczenia celu w zakresie zgodności z kryteriami „kompleksowymi”.

¹⁶ Francuska norma w zakresie budownictwa mająca na celu osiągnięcie wysokiej jakości środowiskowej („Haute Qualité Environnementale”).

5.2. Cele szczegółowe dotyczące GPP na potrzeby wdrożenia mechanizmów finansowania UE

5.2.1. *Udzielanie zamówień przez instytucje z państw członkowskich wykorzystujące środki UE*

Każdego roku w ramach polityki spójności UE wydaje się miliardy euro na rozwój regionalny oraz spójność gospodarczą i społeczną w całej Unii. W odniesieniu do okresu programowania 2007-2013 (któremu odpowiada łączny budżet w wysokości 308 mld EUR), zrównoważony rozwój umieszczono ponownie wśród najważniejszych zasad polityki spójności¹⁷.

Istnieje wiele innych unijnych programów finansowania, takich jak siódmy program ramowy (7PR), który grupuje inicjatywy UE w zakresie badań. W ramach tego programu zarezerwowano łączną kwotę udziału finansowego Wspólnoty w wysokości 50 521 mln na okres 2007-2013. O ile większość tych środków zostanie przeznaczona na podstawowe działania badawcze, które nie mają związku z GPP, koszty ogólne projektów (odpowiadające maksymalnie 7% dotacji) mogłyby zostać wykorzystane na potrzeby „ekologizacji”.

Komisja uważa, że ekologiczne zamówienia publiczne mogą zostać z łatwością uwzględnione, jeżeli środki te wydawane są bezpośrednio przez instytucje publiczne, które przeprowadzają procedury udzielania zamówień w celu realizacji projektów korzystających z finansowania. Ukierunkowane działanie, polegające na wyraźnym zaleceniu instytucjom zarządzającym i innym beneficjentom finansowania unijnego wykorzystanie GPP w realizacji projektów finansowanych przez UE, stanowiłoby ważną zachętę do ogólnego wdrożenia ekologicznych zamówień publicznych, ponieważ projekty te stanowią ważną część łącznych wydatków na zamówienia publiczne. Taka praktyka ze strony państw członkowskich, szczególnie tych, w których poziom GPP jest poniżej średniej, przyczyniłaby się do osiągnięcia przez nie celu 50% GPP w procedurach udzielania zamówień.

5.2.2. *Zamówienia udzielane przez Komisję Europejską*

Komisja Europejska włączy stopniowo tematykę GPP do swoich sesji szkoleniowych w zakresie zamówień publicznych oraz wprowadzi, w stosownych przypadkach, zalecane kryteria, opracowane w ramach zestawu narzędzi szkoleniowych w zakresie GPP (sekcja 7), do swoich procedur przetargowych.

6. POTENCJALNE ŚRODKI OBOWIĄZKOWE

W planie działań w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej stwierdzono, że konieczna jest zachęta do upowszechniania produktów ekologicznych, przy czym należy unikać zakłóceń rynku wewnętrznego, które mogą pojawić się w przypadku zastosowania wyłącznie krajowych zachęt na rzecz GPP. Proponuje się w nim zatem zastosowanie obowiązkowych środków w zakresie zamówień publicznych, opisanych w sekcji 2.3.

7. WYTYCZNE

Komisja zamierza naświetlić istniejące prawne i operacyjne wytyczne w zakresie GPP oraz uzupełnić je w razie potrzeby. Chociaż adresowane są one głównie do instytucji zamawiających, pragnących prowadzić w ramach swojej organizacji politykę w zakresie GPP,

¹⁷ Art. 17 przepisów ogólnych rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 dotyczącego polityki spójności.

państwa członkowskie powinny włączyć je do swoich krajowych polityk dotyczących ekologicznych zamówień publicznych, ponieważ ułatwi to ich realizację. Wytyczne obejmują:

- prawne i operacyjne wytyczne w zakresie wdrażania ekologicznych zamówień publicznych, ponieważ niepewność prawna dotycząca niektórych kwestii jest nadal postrzegana jako przeszkoda dla zharmonizowanego przyjęcia GPP.
- praktyki poprawiające skuteczność udzielania zamówień, które pokazują, a tym samym promują GPP jako efektywny pod względem kosztów sposób zakupu towarów i usług.
- zestaw narzędzi szkoleniowych w zakresie GPP. Opracowano udostępniany w internecie zestaw narzędzi szkoleniowych w zakresie GPP, przeznaczony dla nabywców, decydentów, zarządzających i konsultantów. Zestaw narzędzi zostanie zatwierdzony przez służby Komisji i przetłumaczony na wszystkie języki UE. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu rozpowszechnienia tego narzędzia w całej Unii za pomocą istniejących krajowych i regionalnych platform współpracy.

Szczegóły wytycznych przedstawiono w odrębnym w dokumencie roboczym służb Komisji, załączonym do niniejszego komunikatu.

8. EKOLOGICZNE ZAMÓWIENIA PUBLICZNE A INNOWACJE

Ekologiczne zamówienia publiczne są potężnym narzędziem stymulowania innowacji i zachęcania przedsiębiorstw do opracowywania nowych, bardziej ekologicznych produktów. Komisja będzie starała się wykorzystać w pełni ten potencjał poprzez różne działania:

- rozpowszechnienie w całej UE nowego poradnika dotyczącego zamówień publicznych uwzględniającego badania i innowacje („Public Procurement for Research and Innovation”)¹⁸ oraz wytycznych dla instytucji zamawiających zawartych w komunikacie dotyczącym zamówień przedkomercyjnych¹⁹.
- ustanowienie dobrowolnego unijnego systemu prowadzonych przez stronę trzecią weryfikacji spodziewanych wyników zastosowania nowych technologii, który ułatwi weryfikację zgodności ze specyfikacjami środowiskowymi określonymi w dokumentach przetargowych;
- identyfikację „wiodących rynków”²⁰ oraz wykorzystanie ekologicznych zamówień publicznych do promowania rozwoju nowych produktów i usług oraz przyjmowania się ich na rynku²¹. Inicjatywa dotycząca wiodących rynków ma na celu stworzenie korzystnych warunków ramowych w celu stymulowania innowacji, stanowiącej kluczowy czynnik konkurencyjności, poprzez szereg działań z zakresu polityki publicznej. Zidentyfikowano obecnie sześć rynków, z których trzy, tzn. zrównoważone budownictwo, recykling oraz bioprodukty, mają znaczenie dla kwestii środowiskowych, a przez to również szczególne znaczenie dla ekologicznych zamówień publicznych.

¹⁸ Więcej informacji pod adresem: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm oraz na stronie: http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

¹⁹ COM(2007) 799 wersja ostateczna z 14 grudnia 2007 r.

²⁰ COM(2007) 860 z 21 grudnia 2007 r.

²¹ Więcej informacji można znaleźć w komunikacie Komisji „Wykorzystanie wiedzy w praktyce” (COM(2006) 502 dostępny pod adresem: <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>)

9. EKOLOGIZACJA ZAMÓWIEŃ PRYWATNYCH

Definicja i kryteria stosowane do identyfikowania i promowania „bardziej ekologicznych” towarów opierają się na podejściu uwzględniającym cykl życia i obejmują elementy, które wpływają na cały łańcuch dostaw, poczynając od wyboru surowców i metod produkcji, aż po rodzaje stosowanych opakowań i przestrzeganie określonych warunków dotyczących zwrotu. Kryteria te mogą być również uwzględniane w praktykach zamówieniowych w sektorze prywatnym. Zachęca się państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe do wzmacniania tego związku między sektorem publicznym a prywatnym w zakresie zamówień ekologicznych²².

10. WSKAŹNIKI DOTYCZĄCE EKOLOGICZNYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH – MONITOROWANIE I PORÓWNYWANIE WYNIKÓW - HARMONOGRAM

Do mierzenia „poziomu GPP” można wykorzystać dwa rodzaje wskaźników.

Wskaźniki ilościowe mogą zostać wykorzystane do oceny stopnia akceptacji polityki i postępu w jej realizacji poprzez porównanie poziomu ekologicznych zamówień publicznych (wyrażonego jako liczba i wartość ekologicznych procedur przetargowych) z ogólnym poziomem zamówień publicznych. Aby ocenić oddziaływanie na stronę podażową, Komisja proponuje ponadto obliczenie wartości zamówień ekologicznych w porównaniu do całkowitej wartości umów o zamówienie publiczne.

Wskaźniki uwzględniające oddziaływanie pozwalają na ocenę zysków środowiskowych i finansowych przynoszonych przez GPP.

Komisja opracowuje obecnie metodę obliczania tych wskaźników, opartą na analizie reprezentatywnej próbki procedur przetargowych w państwach członkowskich. Aby zagwarantować jednakowe monitorowanie i porównanie wyników, zaproponowano skupienie się na sektorach, dla których ustanowione zostały wspólne kryteria dotyczące GPP, o których mowa w sekcji 4.

W roku 2010 Komisja przeprowadzi monitoring sytuacji w zakresie GPP we wszystkich państwach członkowskich przy pomocy wspomnianej metodyki. Procedura przetargowa zostanie uznana za „ekologiczną”, jeżeli jej wynikiem będzie zamówienie zgodne z „podstawowymi” kryteriami dotyczącymi GPP. Wyniki monitoringu przeprowadzonego w przodujących państwach członkowskich stanowiąc będą punkt odniesienia dla ustalenia przyszłych celów. Zostanie także zmierzona zgodność z „kompleksowymi” kryteriami dotyczącymi GPP w przodujących państwach członkowskich, aby wyznaczyć dodatkowe cele na przyszłość oraz stymulować innowacje. Działanie to powtarzane będzie co pięć lat.

Monitorowanie i porównywanie wyników zadziała jako zachęta do przyjęcia kryteriów dotyczących GPP w krajowych procedurach przetargowych. Komisja postara się, przed końcem 2008 r., o formalne zatwierdzenie przez państwa członkowskie tych kryteriów dotyczących GPP, które zostały już ustanowione. Formalne zatwierdzenie kryteriów oznacza włączenie ich do krajowych wytycznych oraz planów działań w zakresie GPP, o których przyjęcie poprosiła Komisja (w swoim komunikacie z 2003 r. na temat zintegrowanej polityki produktowej). Do tej pory takie plany działań przyjęło 14 państw członkowskich, a kolejnych 10 państw jest w trakcie ich przyjmowania. Także w przypadku państw członkowskich, które nie przyjęły planów działań, Komisja zaleca zapewnienie włączenia wspólnych kryteriów

²² Dobry przykład takiego powiązania z zamówieniami prywatnymi można znaleźć w *Mayor of London's Green Procurement Code* pod adresem: <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>

dotyczących GPP do krajowych procedur przetargowych. Państwa członkowskie będą proszone o przedstawianie informacji w tym zakresie podczas okresowych spotkań koordynacyjnych organizowanych przez Komisję. Państwa członkowskie zostaną poproszone o formalne zatwierdzenie każdego nowego zestawu kryteriów oraz zapewnienie ich skutecznego wdrożenia na szczeblu krajowym.

11. WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Komisja jest zaangażowana w promowanie ekologicznych zamówień publicznych, ponieważ są one skutecznym narzędziem rynkowej promocji najmniej zanieczyszczających produktów i usług. Wynikiem tego jest bardziej zrównoważona konsumpcja, a także wsparcie ekoinnowacyjności, a tym samym konkurencyjności gospodarki EU.

Komisja wnioskuję do państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Rady o:

- zatwierdzenie proponowanego podejścia i metody ustalania wspólnych kryteriów dotyczących GPP, celu politycznego oraz zalecanych narzędzi w celu zwiększenia i poprawy ekologicznych zamówień publicznych;
- wdrożenia powyższych elementów poprzez strategie w zakresie GPP i zwiększenie współpracy, w szczególności podczas wdrażania mechanizmów finansowania UE;
- wsparcie trwających prac mających na celu zaproponowanie środków uzupełniających w celu zapewnienia zharmonizowanego rozwoju kryteriów i celów dotyczących GPP oraz zoptymalizowania wsparcia politycznego dla ekologicznych zamówień publicznych.