

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2008
KOM(2008) 400 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Offentlige indkøb for et bedre miljø

{SEK(2008) 2124}

{SEK(2008) 2125}

{SEK(2008) 2126}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Potentielle fordele ved grønne offentlige indkøb.....	3
1.2.	Politisk baggrund	3
1.3.	Aktioner på europæisk niveau.....	4
1.4.	Hindringer for udbredelsen af grønne offentlige indkøb	5
2.	Målsætninger.....	5
3.	En fælles tilgang til grønne offentlige indkøb.....	6
3.1.	Grønne offentlige indkøb under indkøbsfasen.....	6
3.2.	Grønne offentlige indkøb og miljøvirkningerne	6
4.	Fælles kriterier for grønne offentlige indkøb	6
4.1.	Procedure for fastsættelse af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb	6
4.2.	Prioriterede sektorer	8
5.	Målsætninger for grønne offentlige indkøb	9
5.1.	Målsætninger for grønne offentlige indkøb i den nye strategi for bæredygtig udvikling	9
5.2.	Specifikke målsætninger for grønne offentlige indkøb i EU's bevillingsmekanismer	10
5.2.1.	Medlemsstaternes indkøb ved hjælp af EU-midler	10
5.2.2.	Europa-Kommissionens indkøb	10
6.	Potentielle bindende foranstaltninger.....	11
7.	Vejledning.....	11
8.	Grønne offentlige indkøb og innovation	11
9.	Grønne indkøb i den private sektor.....	12
10.	Indikatorer for grønne offentlige indkøb – overvågelse og benchmarking - tidsplan	12
11.	Konklusion og det videre forløb	13

1. INDLEDNING

1.1. Potentielle fordele ved grønne offentlige indkøb

Hvert år anvender offentlige myndigheder i Europa et beløb svarende til 16 % af EU's bruttonationalprodukt på indkøb af varer og tjenester som f.eks. kontorudstyr, byggekomponenter og køretøjer, bygningsvedligeholdelse, transport, rengøring og catering og anlægsarbejder¹. De offentlige indkøb kan påvirke produktions- og forbrugsmønstret, og en betydelig efterspørgsel fra offentlige myndigheder efter "grønne" produkter vil kunne skabe eller udvide markeder for miljøvenlige varer og tjenester. Herved vil der også blive skabt incitament for virksomhederne til at udvikle miljøvenlige teknologier².

En mere bæredygtig anvendelse af naturressourcer og råmaterialer vil gavne miljøet og økonomien som helhed ved at skabe mulighed for udvikling af nye "grønne" økonomier³. En sådan omlægning vil også kunne øge europæisk industris konkurrenceevne ved at fremme innovation inden for miljøvenlig teknologi – der er anerkendt som en højvækstsektor, hvor Europa allerede er førende i verden. En række undersøgelser har bekræftet, at der er betydelige muligheder for omkostningseffektive grønne offentlige indkøb – især inden for sektorer, hvor grønne produkter ikke er dyrere end de ikke-grønne alternativer (under hensyntagen til produktets levetidsomkostninger)⁴. Da grønne produkter er defineret ud fra en levetidsbetragtning, vil grønne offentlige indkøb påvirke hele udbudskæden og også fremme anvendelsen af grønne standarder ved private indkøb.

1.2. Politisk baggrund

Potentialet i grønne offentlige indkøb som politisk instrument anerkendes i stigende grad og har i de seneste år vundet øget politisk tilslutning på nationalt plan, på EU-plan og internationalt. I 2002 vedtog OECD en henstilling om grønne offentlige indkøb. Som opfølgning af verdensstopmødet i Johannesburg om bæredygtig udvikling i september 2002 blev der i Marrakech nedsat en task force om bæredygtige indkøb med det formål at udbrede kendskabet til bæredygtige og grønne offentlige indkøb. En bæredygtig politik for offentlige indkøb er lanceret i mange OECD-lande (USA, Japan, Australien og Sydkorea) samt i mange lande i hastig udvikling (som f.eks. Kina, Thailand og Filippinerne).

I EU blev potentialet i grønne offentlige indkøb første gang understreget i Kommissionens meddelelse fra 2003 om integreret produktpolitik, hvori medlemsstaterne blev opfordret til at vedtage nationale aktionsplaner for sådanne indkøb inden udgangen af 2006. De nye europæiske lovrammer for offentlige indkøb⁵ indeholder anvisninger på, hvorledes offentlige

¹ Det er værd at bemærke, at for de fleste offentlige myndigheder udgør anlægs- og istandsættelsesarbejder og løbende udgifter til drift af bygninger en betydelig del af de årlige omkostninger, i nogle tilfælde over 50 %.

² Miljøvenlig teknologi defineres som enhver teknologi, der har til formål at afværge eller mindske miljøvirkningerne på ethvert tidspunkt af et produkts eller en aktivitets livscyklus.

³ UNEP Year Book 2008

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

⁵ Levetidsomkostningen bør omfatte indkøbsprisen og hermed forbundne omkostninger (levering, installation, idriftsættelse...), driftsomkostninger (energi, reservedele, vedligeholdelse) og slutomkostninger som f.eks. driftsstop, fjernelse og bortskaffelse.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning

indkøbere kan inddrage miljøhensyn i deres indkøbsprocessor og –procedurer. Senest er der i EU's nye strategi for bæredygtig udvikling (fra juni 2006) opstillet en politisk målsætning om i 2010 at hæve gennemsnittet for offentlige grønne indkøb i EU til det niveau, som var nået af i 2006 af de medlemsstater, som var længst fremme.

Denne meddelelse er en del af handlingsplanen for bæredygtighed inden for forbrug og produktion og for bæredygtig industripolitik, der fastlægger rammerne for en integreret gennemførelse af forskellige instrumenter, som skal gøre produkter mere energieffektive og miljøvenlige.

1.3. Aktioner på europæisk niveau

Grundprincippet i grønne offentlige indkøb hviler på klare og ambitiøse miljømålsætninger for produkter og tjenester. Der er blevet udviklet en række nationale kriterier og nationale tilgange til grønne offentlige indkøb. Efterhånden som brugen af grønne offentlige indkøb øges, er det imidlertid nødvendigt at sikre overensstemmelse mellem de kriterier, som medlemsstaterne anvender, for at undgå forvridning af det indre marked og nedsat konkurrence i EU. Eksistensen af et enkelt sæt kriterier vil kunne mindske den administrative byrde betydeligt for de virksomheder og offentlige myndigheder, som foretager grønne offentlige indkøb. Fælles kriterier for grønne offentlige indkøb vil være til særlig gavn for virksomheder, der opererer i mere end én medlemsstat og for små og mellemstore virksomheder (hvis muligheder for at håndtere uensartede indkøbsprocedurer er begrænsede).

Der eksisterer allerede kriterier på europæisk plan – f.eks. i forbindelse med EU-miljømærket⁶, Energy Star-forordningen⁷ og direktivet om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter⁸. En række nylige forslag tager desuden sigte på at opstille kriterier, som vil kunne fremme grønne offentlige indkøb: det drejer sig om forslaget til revision af direktivet om miljøvenligt design af energiforbrugende produkter, som fastsætter mindstekrav såvel som benchmarks for avanceret ydelse; direktivforslaget om fremme af rene og energieffektive biler⁹, der fastlægger en harmoniseret metode til beregning af levetidsomkostningerne af forurenende emissioner og brændstofforbrug samt direktivforslaget om fremme af anvendelsen af vedvarende energikilder¹⁰, som omfatter

af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1980/2000 af 17. juli 2000 om en revideret ordning for tildeling af et EF-miljømærke (i øjeblikket under revision).

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 106/2008 af 15. januar 2008 om et fællesskabsprogram for energieffektivitetsmærkning af kontorudstyr; medens Energy Star er en frivillig mærkning tager forordningen udgangspunkt i de underliggende krav, som er bindende for centraladministrationer og fællesskabsinstitutioner i forbindelse med kontrakter om offentlige indkøb, der falder ind under direktiverne om offentlige indkøb.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/32/EF af 6. juli 2005 om rammerne for fastlæggelse af krav til miljøvenligt design af energiforbrugende produkter.

⁹ KOM(2007) 817 endelig af 19.12.2007; forslaget vil opstille en harmoniseret metode til beregning af levetidsomkostningerne af forurenende emissioner og brændstofforbrug fra biler (eksterne omkostninger) og vil pålægge kontraherende myndigheder og offentlige transportselskaber at anvende denne metode, når et køretøjs samlede pris beregnes i forbindelse med indkøbsbeslutninger http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

¹⁰ KOM(2008) 19 endelig af 23.1.2008; forslaget omfatter bæredygtighedskriterier for biobrændstof og flydende biobrændsler og fastsætter, at Kommissionen senest 31. december 2010 skal meddele udtale sig om kravene til en bæredygtighedsordning for energianvendelse af biomasse, andre biobrændstoffer og andre flydende biobrændsler.

bæredygtighedskriterier for biobrændstof og flydende biobrændsler, og som i fremtiden kan føre til at opstilling af bæredygtighedskriterier for biomasse, herunder skovbiomasse.

Den mere detaljerede fastlæggelse af miljøkriterier og deres indbyrdes forhold og potentielle anvendelse i forbindelse med grønne offentlige indkøb er nøgleelementer i handlingsplanen for bæredygtighed inden for forbrug og produktion og for bæredygtig industripolitik. Handlingsplanen tager navnlig sigte på at etablere en dynamisk ramme, som skal forbedre produkters energi- og miljøegenskaber og fremme deres udbredelse blandt forbrugerne. I den forbindelse skal der fastsættes ambitiøse normer for hele markedet for at sikre, at produkterne forbedres gennem en systematisk indsats via incitamenter og innovation, og at efterspørgslen understøtter denne politik. De særlige forhold, som er relevante for offentlige indkøb, vil blive behandlet mere detaljeret nedenfor.

1.4. Hindringer for udbredelsen af grønne offentlige indkøb

Indtil nu er potentialet i grønne offentlige indkøb kun delvist udnyttet. Ved begyndelsen af 2008 havde kun 14 medlemsstater vedtaget nationale handlingsplaner (tolv andre medlemsstater arbejder på at vedtage en handlingsplan eller en strategi)¹¹. De vigtigste hindringer for udbredelsen af grønne offentlige indkøb er:

- mangel på etablerede miljøkriterier for produkter/tjenester, og hvor disse eksisterer, er de sjældent let tilgængelige, f.eks. via databaser
- mangel på informationer om produkters levetidsomkostninger og miljøvenlige produkters/tjenesters relative omkostninger
- ringe erkendelse af miljøvenlige produkters og tjenesters fordele
- usikkerhed omkring de juridiske muligheder for at indsætte miljøkriterier i udbudsdokumenter
- mangel på politisk støtte og heraf følgende begrænsede ressourcer til gennemførelse/fremme af grønne offentlige indkøb (især er bedre uddannelse nødvendig)
- mangel på koordineret udveksling af bedste praksis og af oplysninger mellem regioner og lokale myndigheder.

2. MÅLSÆTNINGER

Den generelle målsætning for denne meddelelse er at vejlede om nedsættelse af miljøvirkningerne af den offentlige sektors forbrug og om anvendelsen af grønne offentlige indkøb for at fremme innovation i miljøvenlige teknologier, produkter og tjenester.

Meddelelsens specifikke målsætninger er at se nærmere på de hindringer for en større udbredelse af de grønne offentlige indkøb, som er identificeret i afsnit 1.4., og som kræver:

- en procedure for fastsættelse af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb
- information om produkters levetidsomkostninger
- juridisk og operationel vejledning

¹¹ Detaljerede oplysninger om den aktuelle situation og indholdet i nationale handlingsplaner for grønne offentlige indkøb findes på webstedet Europa:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm.

- politisk støtte på grundlag af politiske målsætninger og hermed forbundne indikatorer og fremtidig overvågning.

3. EN FÆLLES TILGANG TIL GRØNNE OFFENTLIGE INDKØB

3.1. Grønne offentlige indkøb under indkøbsfasen

Offentlige indkøb er en proces og i denne meddelelse defineres grønne offentlige indkøb derfor som:

"... en proces, hvorved offentlige myndigheder erhverver varer, tjenester eller får udført bygge- og anlægsarbejder, som har mindre miljøvirkning målt over levetiden sammenlignet med varer, tjenester og bygge- og anlægsarbejder med samme primære funktion, som eller ville være erhvervet eller blive udført."

Meddelelsen omfatter alle former for offentlige indkøb, hvis pris ligger over eller under de tærskler, som er fastsat i EU's direktiver om offentlige indkøb. I alle tilfælde skal miljøspecifikationer, udvælgelses- og tildelingskriterier udformes i fuld overensstemmelse med EU's lovgivning om offentlige indkøb eller anden relevant lovgivning i EU eller medlemsstaterne.

3.2. Grønne offentlige indkøb og miljøvirkningerne

Den procesorienterede definition af grønne offentlige indkøb muliggør ikke objektiv benchmarking og målfastsættelse. For at sikre dette skal definitionen ses i sammenhæng med opfyldelsens af række klare kriterier for grønne offentlige indkøb. Der er allerede udformet et sæt fælles kriterier for grønne offentlige indkøb for en række grupper af varer og ydelser. Eksempler herpå findes i det arbejdsdokument, som er vedføjet denne meddelelse som bilag. Som forklaret i afsnit 4.1. foreslår Kommissionen at formalisere processen for at godkende eksisterende kriterier og opstille yderligere fælles kriterier for grønne offentlige indkøb for flere produktgrupper i tæt samarbejde med medlemsstaterne og relevante interesseparter. Fælles kriterier for grønne offentlige indkøb gør det muligt at undgå markedsforvridninger og svækket konkurrence, som kan blive en følge af forskelle i nationale kriterier for grønne offentlige indkøb.

For at en indkøbsprocedure skal kunne betegnes som "grøn", skal kriterierne for grønne offentlige indkøb i princippet udformes som tekniske minimumsspecifikationer, som alle udbud skal overholde. Nogle kriterier for grønne offentlige indkøb kan også udformes som miljøbetingede tildelingskriterier for at fremme yderligere miljøvirkning, uden dog at være obligatoriske, således at produkter, der ikke lever op til den foreslåede miljøvirkning, ikke holdes ude af markedet. Tildelingskriterier, som får en betydelig vægtning, kan dog virke som et vigtigt signal til markedet. Afhængig af produkttypen og antallet og betydningen af andre – ikke miljøbetingede – tildelingskriterier kan en vægtning på 15 % eller mere betragtes som "betydelig".

4. FÆLLES KRITERIER FOR GRØNNE OFFENTLIGE INDKØB

4.1. Procedure for fastsættelse af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb

En foreløbig række kriterier for grønne offentlige indkøb er blevet opstillet inden for rammerne af et nyligt udviklet "Training Toolkit" om grønne offentlige indkøb¹². Kriterierne er opstillet for grupper af produkter og ydelser inden for 10 sektorer, der er identificeret som

¹² Dette Training Toolkit kan hentes på: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm

mest egnede til gennemførelse af grønne offentlige indkøb. Kriterierne er baseret på eksisterende europæiske og nationale miljømærkekriterier, når dette har været hensigtsmæssigt, og på informationer indsamlet fra interesseparter inden for industri og civilsamfundet. Der er blevet nedsat en ekspertgruppe af repræsentanter fra medlemsstaterne, som er aktive inden for grønne offentlige indkøb, og den har arbejdet tæt sammen med Kommissionens tjenestegrene ved opstillingen af kriterierne.

Kommissionen foreslår, at denne høringsproces formaliseres for at få flere og bedre grønne offentlige indkøb, som er baseret på fælles kriterier, en fælles målemetode og principperne om åben samordning. Medlemsstaterne vil derfor blive opfordret til formelt at godkende de allerede opstillede kriterier for grønne offentlige indkøb, efter at Kommissionen har godkendt dem og foretaget en endelig høring af medlemsstaterne og interesseparter inden for industri og civilsamfundet i overensstemmelse med minimumsnormerne for høring¹³. Medlemsstaternes formelle godkendelse indebærer, at de fælles kriterier for grønne offentlige indkøb skal indgå i de nationale handlingsplaner og i den vejledning om grønne offentlige indkøb, som medlemsstaterne har udarbejdet eller er ved at udarbejde på grundlag af meddelelsen fra 2003 om en integreret produktpolitik.

Denne procedure vil blive gentaget i fremtiden, og Kommissionen vil fortsætte med at lede arbejdet i gruppen af nationale eksperter om grønne offentlige indkøb og opstille og fremlægge nye kriterier for grønne offentlige indkøb for flere grupper af produkter og tjenester. De foreslåede kriterier vil også blive drøftet med interesseparter inden for industri og civilsamfundet. Godkendelse af kriterierne vil ske i overensstemmelse med en række stramme høringsnormer. Arbejdet vil være fokuseret på de sektorer, der er blevet identificeret som havende det bedste potentiale for grønne offentlige indkøb (afsnit 4.2).

Under processen vil der blive taget fuldt hensyn til eksisterende og igangværende aktiviteter vedrørende fastsættelse af miljøkriterier i handlingsplanen for bæredygtighed inden for forbrug og produktion. Kriterierne vil blive fastlagt ud fra en levetidsbetragtning. Eksempler på, hvad der kan indgå i fremtidige kriterier for grønne offentlige indkøb er: EU-miljømærket; Energy Star-kravene til energieffektivitet for kontorudstyr; benchmarks for energivirkning, som vil blive fastlagt i gennemførelsesbestemmelserne til et revideret direktiv om miljøvenligt design; den foreslåede metode til internalisering af de eksterne omkostninger i direktivforslaget om fremme af rene og energieffektive køretøjer samt de foreslåede bæredygtighedskriterier for biobrændstof og flydende biobrændsler i direktivforslaget om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende kilder. Der vil kun blive opstillet fælles kriterier for grønne offentlige indkøb for varer og tjenester, som (endnu) ikke er omfattet af bindende kriterier¹⁴.

I de fastlagte kriterier for grønne offentlige indkøb skelnes der mellem "nøglekriterier" og "brede kriterier". Nøglekriterierne skal sikre *nem* anvendelse af grønne offentlige indkøb med fokus på et produkts vigtigste miljøvirkninger og skal holde virksomhedernes administrative omkostninger på et minimum. De "brede" kriterier for grønne offentlige indkøb inddrager flere aspekter eller en kraftigere miljøvirkning og er møntet på myndigheder, som ønsker at gå videre i fremme miljømæssige og innovative målsætninger. Da "nøglekriterierne" er grundlaget for de "brede kriterier" er forskellen mellem de to kriterier udtryk for forskelle

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

¹⁴ Afsnit 6 omhandler fremtidige bindende foranstaltninger vedrørende grønne offentlige indkøb, som kan omfatte bindende tærskler for offentlige indkøb inden for rammerne af de reviderede og/eller nye mærkningsdirektiver (se afsnit 2.3 i handlingsplanen for bæredygtighed inden for forbrug og produktion).

med hensyn til ambitioner og adgang til grønne produkter, men begge kriterier skal trække markedet i samme retning.

Når der i europæiske miljøkriterier for samme produkt skelnes mellem forskellige niveauer af miljøpåvirkning skal "nøglekriterierne" og de "brede kriterier" udarbejdes i overensstemmelse hermed. Hvis et produkt f.eks. er omfattet af kravene til energieffektivitet under Energy Star og også af det frivillige europæiske miljømærke, vil nøglekriteriet for grønne offentlige indkøb blive fastlagt ud fra Energy Star-forordningens krav om energieffektivitet, hvorimod de "brede" kriterier vil blive fastsat på grundlag af miljømærkekriterierne. De to sæt kriterier vil gøre det muligt for medlemsstaterne og de kontraherende myndigheder gradvis at øge omfanget af grønne offentlige indkøb og give et klart signal til markedet om fortløbende at forbedre produkter og tjenesters miljøvirkning. For produktgrupper, som ikke er omfattet af én af de ovennævnte forordninger eller ordninger, men kun af det europæiske miljømærke, vil der ved opstillingen af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb på tilsvarende måde blive identificeret "nøglekriterier" og "brede kriterier", hvor de brede kriterier baseres på miljømærkekriterierne, der vedrører de vigtigste miljøvirkninger, og som er nemmest at opfylde, hvorimod de brede kriterier vil inddrage yderligere miljømærkekriterier, som kan anses for relevante for et givet produkt.

Hvor der ikke findes europæiske kriterier for grønne offentlige indkøb, vil der blive taget udgangspunkt i miljøkriterier, som findes i nationale eller andre databaser, og disse vil desuden blive drøftet med interesseparter inden for industri og civilsamfundet.

Kriterierne vil blive udformet, så de er klart forståelige for (offentlige) indkøbere og tilbudsgivere, og så de nemt kan indgå i offentlige udbudsdokumenter i fuld overensstemmelse med lovgivningen om offentlige indkøb. Hvor enkeltmaterialer (som f.eks. træ) falder inden for flere prioriterede sektorer (byggeri, papir og trykkeriydelser, energi og møbelindustri for træs vedkommende) opstilles kun ét sæt sammenhængende kriterier. Hvor forskellige materialer kan anvendes til samme formål, vil der ved opstillingen af kriterier blive taget hensyn til muligheden for at øge anvendelsen af vedvarende erstatningsprodukter, når dette er hensigtsmæssigt.

"Nøglekriterierne" for grønne offentlige indkøb vil blive anvendt som grundlag for opstilling af målsætninger og benchmarking for at fremme deres udbredelse i EU. Overvågningen skal derfor sikre, at nøglekriterierne for grønne offentlige indkøb overholdes. Herudover kan der gennemføres kontrol med overholdelsen af de brede kriterier i de medlemsstater, der er længst fremme, med henblik på at fastsætte nye, fremtidige benchmarks.

4.2. Prioriterede sektorer

Kommissionen har identificeret 10 prioriterede sektorer for grønne offentlige indkøb. De er blevet udvalgt på grundlag af de pågældende sektors potentiale med hensyn til miljøforbedring: offentlige udgifter; potentiel virkning på udbudssiden; egnethed som eksempler for private forbrugere og virksomheder; politisk følsomhed; tilstedeværelsen af relevante og letanvendelige kriterier; markedsdiskonibilitet og økonomisk effektivitet.

De prioriterede områder er:

1. Byggeri (omfattende råmaterialer som f.eks. træ, aluminium, stål, beton, glas; byggematerialer som f.eks. vinduer, vægge og gulvbelægning, udstyr til opvarmning og nedkøling, operationelle og levetidsmæssige forhold i forbindelse med bygninger, vedligeholdelse, arbejdskontrakter, som udføres på stedet)

2. Fødevarer- og catering
3. Transport og transporttjenester¹⁵
4. Energi (herunder elektricitet, opvarmning og nedkøling fra vedvarende energikilder)
5. Kontormaskiner og edb-udstyr
6. Beklædning, uniformer og andre tekstiler
7. Papir og trykkeriydelser
8. Møbler
9. Rengøringsprodukter og ydelser
10. Ydelser inden for sundhedssektoren

5. MÅLSÆTNINGER FOR GRØNNE OFFENTLIGE INDKØB

5.1. Målsætninger for grønne offentlige indkøb i den nye strategi for bæredygtig udvikling

Den nye strategi for bæredygtig udvikling (fra juni 2006) indeholder en formel målsætning om, at grønne offentlige indkøb inden udgangen af 2010 i gennemsnit skal ligge på samme niveau, som de medlemsstater, der er længst fremme, var nået op på i 2006.

Adskillige af de førende medlemsstater har sat sig ambitiøse mål: den nederlandske regerings mål er, at alle offentlige indkøb skal være bæredygtige inden udgangen af 2010. Østrigs regering har for fem produktgruppers vedkommende fastlagt målsætninger, som skal opfyldes inden udgangen af 2010: edb-sektoren: 95 %; elektricitet: 80 %; papir: 30 %; rengøringsmidler: 95 %; køretøjer: 20 %. I Frankrig er målet for 2010, at 20 % af de køretøjer, som centralregeringens hvert år udskifter, skal være "rene"; 20 % af alle nybygninger skal opfylde HQE-standarderne¹⁶ eller tilsvarende standarder, og 50 % af alle træprodukter skal komme fra lovligt og bæredygtigt skovbrug. I Det Forenede Kongerige er handlingsplanen for bæredygtige indkøb snævert forbundet med en række bæredygtige, operationelle målsætninger for regeringsbygninger, herunder en forpligtelse til blive kulneutral inden 2012 og reducere kulstofemissionerne med 30 % inden 2020.

En nylig undersøgelse i EU's medlemsstater har givet Kommissionen et overblik over omfanget af grønne offentlige indkøb i de medlemsstater, som er længst fremme, og dette vil danne grundlag for de målsætninger, som vil blive fastlagt i den nye strategi for bæredygtig udvikling. På grundlag heraf foreslår Kommissionen, at 50 % af alle udbudsprocedurer inden udgangen af 2010 skal være "grønne", hvilket betyder, at de skal være i overensstemmelse med godkendte "nøglekriterier" for grønne offentlige indkøb som omhandlet i afsnit 4.1. Procentsatsen skal gælde såvel antallet som værdien af grønne indkøbskontrakter i forhold til det samlede antal kontrakter og deres værdi inden for de sektorer, hvor der er identificeret fælles "nøglekriterier" for grønne offentlige indkøb.

¹⁵ Selv om direktivforslaget om fremme af rene og energieffektive biler opstiller en harmoniseret metode til beregning af levetidsomkostningerne af forurenende emissioner og brændstofforbrug fra biler og gør anvendelse af denne metode obligatorisk inden for offentlige indkøb efter en overgangsperiode, er der stadig grund til at foreslå kriterier for grønne offentlige indkøb for transport og transportvirksomhed, som skal gælde indtil den her foreslåede nye harmoniserede metode finder anvendelse.

¹⁶ Fransk byggestandard, der skal sikre høj miljøkvalitet ("Haute Qualité Environnementale").

Det er kun for produkt- og servicegrupper, for hvilke der er fastsat fælles kriterier for grønne offentlige indkøb, at det er muligt objektivt at måle situationen i de forskellige medlemsstater og foreslå mere detaljerede målsætninger. Kommissionen er i øjeblikket ved at udarbejde en metode til beregning af det nøjagtige omfang af grønne offentlige indkøb, hvor der vil blive fokuseret på overensstemmelse med fælles nøglekriterier for grønne offentlige indkøb på grundlag af en analyse af et repræsentativt udvalg af udbudsprocedurer. Metoden vil blive indført i de medlemsstater, der er længst fremme på området. I 2010 vil undersøgelsen blive gennemført i EU's medlemsstater igen. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne godkender de fælles kriterier for grønne offentlige indkøb, som er ved at blive opstillet, og gennemfører dem i deres nationale handlingsplaner og vejledninger om grønne offentlige indkøb. Overholdelsen af de brede kriterier vil i øvrigt blive overvåget, men kun i de medlemsstater, der ligger i spidsen på området, for at måle udviklingen i disse medlemsstater og vurdere mulighederne for at fastsætte nye målsætninger i fremtiden: der kan blive tale om at hæve målsætningen for procedurer, som opfylder nøglekriterierne for grønne offentlige indkøb, og/eller fastlægge målsætninger for overholdelse af de "brede" kriterier.

5.2. Specifikke målsætninger for grønne offentlige indkøb i EU's bevillingsmekanismer

5.2.1. Medlemsstaternes indkøb ved hjælp af EU-midler

Hvert år bruges der milliarder af euro via EU's samhørighedspolitik til regional udvikling og økonomisk og social samhørighed i Europa. For programperioden 2007-2013 (samlet budget 308 mio. EUR) er bæredygtig udvikling blevet bekræftet som et af de vigtigste principper i samhørighedspolitikken¹⁷.

Et blandt mange programmer, der finansieres via EU-midler, er det syvende rammeprogram, som samler en række forskningsrelaterede EU-initiativer. Under programmet er der afsat et beløb for Fællesskabets finansielle deltagelse på op til 50 521 mio. EUR for perioden 2007-2013. Størstedelen af disse midler går til finansiering af deciderede forskningsaktiviteter, som ikke er relevante i forbindelse med grønne offentlige indkøb, men de generelle projektomkostninger (som må udgøre højst 7 % af tilskuddene) vil med fordel kunne anvendes i forbindelse med grønne indkøb.

Når disse midler anvendes direkte af offentlige myndigheder i forbindelse med offentlige indkøb for at gennemføre de støttede projekter, er det Kommissionens opfattelse, at grønne indkøb nemt kan inddrages. En målrettet aktion, hvor de ansvarlige myndigheder og andre modtagere af EU-finansiering vil blive kraftigt opfordret til at anvende grønne offentlige indkøb til gennemførelse af EU-finansierede projekter, vil være et vigtigt incitament til at sikre generel udbredelse af sådanne indkøb, da disse projekter tegner sig for en betydelig del af de samlede udgifter til offentlige indkøb. En sådan praksis i medlemsstaterne, især i medlemsstater hvor anvendelsen af grønne offentlige indkøb ligger under gennemsnittet, vil bidrage til at øge denne type indkøb til målsætningen på 50 % af indkøbsprocedurerne.

5.2.2. Europa-Kommissionens indkøb

Europa-Kommissionens uddannelseskurser om offentlige indkøb vil gradvis fokusere på grønne offentlige indkøb og indførelse af de anbefalede kriterier, som er blevet opstillet inden for rammerne af Training Toolkittet om grønne offentlige indkøb (afsnit 7), i udbudsprocedurerne, når dette er hensigtsmæssigt.

¹⁷ Artikel 17 i forordningen om generelle bestemmelser for samhørighedspolitikken, 1083/2006/EF.

6. POTENTIELLE BINDENDE FORANSTALTNINGER

I handlingsplanen for bæredygtighed inden for forbrug og produktion og for bæredygtig industripolitik konkluderes det, at det er nødvendigt med incitamenter for at fremme udbredelsen af miljøvenlige produkter og samtidig undgå forvridninger af det indre marked, der vil kunne opstå som følge af rent nationale incitamenter for at fremme grønne offentlige indkøb. Der foreslås derfor bindende bestemmelser for offentlige indkøb som beskrevet i afsnit 2.3.

7. VEJLEDNING

Kommissionen har til hensigt at skabe mere opmærksomhed omkring den eksisterende juridiske og operationelle vejledning om grønne offentlige indkøb og om nødvendigt styrke denne. Selv om dette især er rettet mod kontraherende myndigheder, som ønsker at indføre grønne offentlige indkøb inden for deres egen organisation, bør medlemsstaterne gøre det samme i deres nationale politik for grønne offentlige indkøb, da det vil fremme udbredelsen. Vejledningen omfatter:

- juridisk og operationel vejledning om indførelse af grønne offentlige indkøb, idet juridisk usikkerhed om visse spørgsmål fortsat opfattes som en hindring for en harmoniseret udbredelse af grønne offentlige indkøb
- vejledning om praksis for mere effektive indkøb, som påviser, at grønne offentlige indkøb er en omkostningseffektiv metode til indkøb af varer og erhvervelse af ydelser, hvorved sådanne indkøb fremmes
- Training Toolkit om grønne offentlige indkøb. Der er udviklet et webbaseret Training Toolkit om grønne offentlige indkøb, som henvender sig til indkøbere, politiske beslutningstagere, ledere og konsulenter. Dette Toolkit vil blive godkendt af Kommissionens tjenestegrene og oversat til alle EU-sprog. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne for at sikre dets udbredelse i hele EU gennem eksisterende nationale og regionale samarbejdsfora.

De nærmere enkeltheder i vejledningen findes i det særskilte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

8. GRØNNE OFFENTLIGE INDKØB OG INNOVATION

Grønne offentlige indkøb er et virkningsfuldt instrument, som kan fremme innovation og anspore virksomhederne til at udvikle nye produkter med bedre miljøvirkning. Kommissionen vil bestræbe sig på at udnytte potentialet i grønne offentlige indkøb fuldt ud gennem forskellige aktioner:

- udbredelse af kendskabet i EU til den nyligt udarbejdede vejledning om "Offentlige indkøb og forskning og innovation"¹⁸ og til vejledningen for kontraherende myndigheder, som er en del af meddelelsen om prækommercielle indkøb¹⁹
- etablering af et frivilligt EU-system til uafhængig kontrol af nye teknologiers specifikationsangivelser, hvilket vil gøre det nemmere at kontrollere overholdelsen af miljøspecifikationerne i udbudsdokumenter

¹⁸ Flere oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm og på: http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm

¹⁹ KOM(2007) 799 endelig af 14.12.2007.

- identificering af "lead markets"²⁰ og anvendelse af grønne offentlige indkøb til at fremme udvikling og markedsindførelse af nye produkter og tjenester²¹. Lead market-initiativet skal gennem en blanding af politiske foranstaltninger fremme gunstige rammer for innovation, som er af afgørende betydning for konkurrenceevnen. Indtil nu er seks markeder blevet identificeret, hvoraf de tre omfatter miljøspørgsmål, nemlig bæredygtigt byggeri, genbrug og biobaserede produkter, og de er derfor af særlig betydning for grønne offentlige indkøb.

9. GRØNNE INDKØB I DEN PRIVATE SEKTOR

Definitionen af og kriterierne for identificering og fremme af "grønne" varer sker ud fra en levetidsbetragtning og omfatter faktorer, der påvirker hele forsyningskæden, fra anvendelse af råmaterialer og produktionsmetoder til typer anvendt emballage og overholdelse af visse betingelser for returnering. Disse kriterier kan ligeledes indgå i den private sektors indkøbspraksis. Medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner opfordres til i højere grad at sammenkæde grønne offentlige og private indkøb²².

10. INDIKATORER FOR GRØNNE OFFENTLIGE INDKØB – OVERVÅGELSE OG BENCHMARKING - TIDSPLAN

To typer indikatorer kan anvendes til at vurdere omfanget af grønne offentlige indkøb.

Kvantitative indikatorer kan anvendes til at vurdere udbredelsen og fremskridtet ved at sammenligne niveauet for grønne offentlige indkøb (udtrykt ved antallet og værdien af grønne udbudsprocedurer) med de samlede offentlige indkøb. For at vurdere virkningen på udbudssiden foreslår Kommissionen desuden at beregne værdien af grønne kontrakter sammenlignet med den samlede værdi af offentlige indkøbskontrakter.

Virkningsorienterede indikatorer gør det muligt at vurdere de miljømæssige og finansielle gevinster som følge af grønne offentlige indkøb.

Kommissionen er i øjeblikket ved at udarbejde en metode til beregning af disse faktorer, som vil blive baseret på en analyse af et repræsentativt udvalg af udbudsprocedurer i medlemsstaterne. For at garantere ensartet overvågning og benchmarking foreslås det at fokusere på sektorer, for hvilke der er opstillet fælles kriterier for grønne offentlige indkøb som nævnt i afsnit 4.

I 2010 vil Kommissionen overvåge situationen med hensyn til grønne offentlige indkøb i alle medlemsstater ved hjælp af ovennævnte metode. En udbudsprocedure vil blive anset for "grøn", hvis den er mundet ud i en kontrakt, som er i overensstemmelse med "nøglekriterierne" for grønne offentlige indkøb. Resultaterne af denne overvågning i de medlemsstater, der er længst fremme, vil danne grundlag for at fastsætte fremtidige målsætninger. Overholdelsen af de brede kriterier vil også blive målt i de medlemsstater, der klarer sig bedst, med henblik på at fastsætte yderligere målsætninger for fremtiden og fremme innovation. Denne proces gentages hvert femte år.

²⁰ KOM(2007) 860 af 21.12. 2007.

²¹ Flere oplysninger findes i Kommissionens meddelelse " Viden i praksis" KOM(2006) 502 på: <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>

²² Et godt eksempel på denne sammenkædning findes i "Mayor of London's Green Procurement Code" på: <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>

Overvågning og benchmarking vil virke som et incitament til udbredelse af kriterier for grønne offentlige indkøb i de nationale udbudsprocedurer. Kommissionen vil derfor inden udgangen af 2008 anmode medlemsstaterne om formel godkendelse af de kriterier for grønne offentlige indkøb, som allerede er blevet opstillet. Formel godkendelse indebærer, at de skal indgå i den nationale vejledning om grønne offentlige indkøb og i de nationale handlingsplaner, som Kommissionen (i sin meddelelse fra 2003 om integreret produktpolitik) har anmodet medlemsstaterne om at vedtage. Indtil nu har 14 medlemsstater vedtaget sådanne handlingsplaner, og 10 er ved at vedtage dem. Selv om der ikke foreligger sådanne handlingsplaner, opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at sikre indførelse af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb i de nationale udbudsprocedurer. Medlemsstaterne vil blive opfordret til at rapportere herom på regelmæssige koordinationsmøder arrangeret af Kommissionen. Medlemsstaterne vil blive opfordret til formelt at godkende hvert nyt sæt kriterier og sikre deres effektive gennemførelse på nationalt plan.

11. KONKLUSION OG DET VIDERE FORLØB

Kommissionen er indstillet på at fremme grønne offentlige indkøb, da det er en effektiv måde, hvorpå man kan fremme indførelse af de reneste produkter og tjenester på markedet. Dette resulterer i et mere bæredygtig forbrug og fremmer desuden miljøteknologisk innovation og dermed EU-økonomiens konkurrencedygtighed.

Kommissionen anmoder medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Rådet om at:

- godkende den foreslåede fremgangsmåde og metode til opstilling af fælles kriterier for grønne offentlige indkøb, de politiske målsætninger og de anbefalede værktøjer med henblik på flere og bedre grønne offentlige indkøb
- gennemføre ovenstående ved hjælp af nationale strategier for grønne offentlige indkøb og øget samarbejde og især i forbindelse med implementering af EU's finansieringsmekanismer
- støtte det igangværende arbejde med at foreslå yderligere foranstaltninger for at sikre en harmoniseret udvikling af kriterier og målsætninger for grønne offentlige indkøb og skabe så stor politisk opbakning om grønne offentlige indkøb som muligt.