

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2008
COM(2008) 400 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Overheidsopdrachten voor een beter milieu

{SEC(2008) 2124}
{SEC(2008) 2125}
{SEC(2008) 2126}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Potentiële voordelen van groene overheidsopdrachten (GPP).....	3
1.2.	Beleidsachtergrond.....	3
1.3.	Maatregelen op EU-niveau	4
1.4.	Belemmeringen voor de invoering van GPP.....	5
2.	Doelstellingen	6
3.	Een gemeenschappelijke benadering van GPP	6
3.1.	Aanbestedingsprocedure	6
3.2.	Milieuprestaties	6
4.	Gemeenschappelijke GPP-criteria	7
4.1.	Vaststelling van gemeenschappelijke GPP-criteria	7
4.2.	Prioritaire sectoren	9
5.	GPP-doelstellingen.....	10
5.1.	GPP-doelstelling in de vernieuwde strategie voor duurzame ontwikkeling	10
5.2.	Specifieke GPP-doelstellingen bij de implementatie van de financieringsmechanismen van de EU	11
5.2.1.	Aanbestedingen van de lidstaten met gebruik van EU-fondsen.....	11
5.2.2.	Aanbestedingen van de Europese Commissie.....	11
6.	Potentiële verplichte maatregelen	11
7.	Richtsnoeren.....	12
8.	GPP en innovatie.....	12
9.	Vergroening van particuliere opdrachten.....	13
10.	Indicatoren voor monitoring en benchmarking van GPP - tijdschema	13
11.	Conclusie en perspectieven	14

1. INLEIDING

1.1. Potentiële voordelen van groene overheidsopdrachten (GPP)

De Europese overheidsdiensten besteden jaarlijks omgerekend ongeveer 16% van het bruto nationaal product (BNP) van de EU aan de aanschaf van goederen, zoals kantoorapparatuur, bouwonderdelen en voertuigen; aan dienstverlening als gebouwenonderhoud, vervoer, schoonmaak en catering, alsmede aan werken¹. Overheidsopdrachten kunnen de productie- en consumptietrends beïnvloeden en een belangrijke vraag van overheidsdiensten naar "groenere" goederen zal de markt voor milieuvriendelijke producten en diensten openen of uitbreiden. Hierdoor worden bedrijven geprikkeld om milieutechnologieën te ontwikkelen².

Een duurzamer gebruik van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen kan zowel het milieu als de economie ten goede komen en kansen scheppen voor opkomende "groene" economische sectoren³. Een dergelijke verschuiving kan ook het concurrentievermogen van de Europese industrie versterken door de bevordering van innovatie in ecotechnologieën, een sector met een hoge groei waarin Europa al een wereldleider is. Uit studies is gebleken dat er aanzienlijke ruimte is voor kosteneffectieve groene overheidsopdrachten (GPP), in het bijzonder in sectoren waarin groene producten niet duurder zijn dan hun niet-milieuvriendelijke alternatieven (rekening houdend met de levenscycluskosten van het product)⁴. Aangezien "groenere" goederen op basis van de levenscyclus gedefinieerd worden, is GPP van invloed op de hele leveringsketen en wordt daarmee ook het gebruik van groene standaards bij particuliere opdrachten gestimuleerd.

1.2. Beleidsachtergrond

Het potentieel van GPP als beleidsinstrument wordt steeds meer erkend en de laatste jaren is het politieke draagvlak op nationaal, communautair en internationaal niveau steeds groter geworden. In 2002 heeft de OESO een aanbeveling inzake groene overheidsopdrachten aangenomen. Als vervolg op de Wereldtop van Johannesburg over duurzame ontwikkeling (september 2002) is de taskforce van Marrakesh inzake duurzame aanbestedingen opgericht met het oog op de verbreiding van duurzame (groene) openbare aanbestedingspraktijken. In een groot aantal OESO-landen (VS, Japan, Canada, Australië en Zuid-Korea) en in zich snel ontwikkelende landen (zoals China, Thailand en de Filippijnen) zijn beleidsmaatregelen op het gebied van duurzame aanbestedingen genomen.

Binnen de EU is voor het eerst op het potentieel van GPP gewezen in de mededeling van de Commissie van 2003 over geïntegreerd productbeleid waarin de lidstaten werd aanbevolen vóór eind 2006 nationale actieplannen voor GPP aan te nemen. In het nieuwe Europese

¹ Men merke op dat bouw- en renovatiewerkzaamheden en lopende kosten voor gebouwen voor de meeste overheidsdiensten een belangrijk deel van de jaarlijkse uitgaven vertegenwoordigen, in sommige gevallen meer dan 50%.

² Onder milieutechnologie wordt verstaan een technologie die ontwikkeld is om de schadelijke gevolgen voor het milieu, in elk stadium van de levenscyclus van producten of activiteiten, te voorkomen of te beperken.

³ UNEP Jaarboek 2008

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

De levenscycluskosten omvatten de aankoopprijs en de bijbehorende kosten (levering, installatie, inbedrijfstelling...), functioneringskosten (inclusief energie, reserveonderdelen, onderhoud) en de kosten aan het einde van de levenscyclus zoals buitenbedrijfstelling, verwijdering en vernietiging.

juridisch kader voor overheidsopdrachten⁵ is duidelijk beschreven hoe aanbestedende diensten bij hun aanbestedingsprocessen en –procedures rekening kunnen houden met milieuoverwegingen. In de vernieuwde EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling van juni 2006 is als beleidsdoelstelling voor 2010 vastgesteld het gemiddelde niveau van groene overheidsopdrachten in de EU op het niveau van de best presterende lidstaten in 2006 te brengen.

Deze mededeling is onderdeel van het actieplan voor duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid waarmee een kader wordt vastgesteld voor de geïntegreerde implementatie van verschillende instrumenten voor het verbeteren van de energie- en milieuprestaties van producten.

1.3. Maatregelen op EU-niveau

Het basisconcept van GPP berust op duidelijke en ambitieuze milieucriteria voor producten en diensten. Op het niveau van de lidstaten is een aantal criteria en benaderingen voor GPP ontwikkeld. Bij een toenemend gebruik van GPP moeten de door de lidstaten gebruikte criteria echter compatibel zijn om te voorkomen dat de interne markt wordt verstoord en de concurrentie op EU-niveau wordt beperkt. Uniforme criteria kunnen de administratieve last voor ondernemingen en overheidsdiensten bij de implementatie van GPP aanzienlijk verminderen. Gemeenschappelijke GPP-criteria kunnen met name nuttig zijn voor ondernemingen die in meer dan een lidstaat actief zijn en voor het MKB (dat slechts een beperkte capaciteit heeft om zich vertrouwd te maken met verschillende aanbestedingsprocedures).

Er bestaan al milieucriteria op Europees niveau, bijvoorbeeld in het kader van de Europese milieukeur⁶, de Energy Star-verordening⁷ en de richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten⁸. Een aantal recente voorstellen beogen de vaststelling van nuttige criteria voor GPP, zoals het voorstel voor een herziening van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten, dat voorziet in de vaststelling van minimumeisen en geavanceerde referentieniveaus, het voorstel voor een richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen⁹ waarmee een geharmoniseerde

⁵ Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

⁶ Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren; deze verordening wordt momenteel herzien.

⁷ Verordening (EG) nr. 106/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een communautair energie-efficiëntie-etiketteringsprogramma voor kantoorapparatuur. De Energy Star-etikettering is facultatief, maar de verordening stelt het gebruik van de onderliggende eisen verplicht voor centrale regeringsinstanties en Gemeenschapsinstellingen bij openbare aanbestedingscontracten die onder de richtlijnen voor openbare aanbestedingen vallen.

⁸ Richtlijn 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten.

⁹ COM(2007) 817 definitief van 19.12.2007. Dit voorstel beoogt de vaststelling van een geharmoniseerde methodologie voor de berekening van de levensduurkosten voor de uitstoot van verontreinigende stoffen en het brandstofverbruik (externe kosten) van voertuigen. Deze methodologie moet door de aanbestedende diensten en openbaarvervoerexploitanten worden gebruikt bij de berekening van de totale prijs van een voertuig in de gunningscriteria: http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

methode wordt vastgesteld voor de berekening van de levensduurkosten voor de uitstoot van verontreinigende stoffen en het brandstofverbruik en het voorstel voor een richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen¹⁰ dat duurzaamheidscriteria bevat voor biobrandstoffen en biovloeistoffen en dat in de toekomst kan leiden tot de vaststelling van duurzaamheidscriteria voor biomassa, met inbegrip van door bossen geproduceerde biomassa.

De verdere ontwikkeling en vaststelling van milieucriteria, alsmede de wisselwerking en potentiële toepassing ervan voor GPP zijn kernelementen van het actieplan voor duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid. Het actieplan beoogt in het bijzonder de vaststelling van een dynamisch kader voor de verbetering van de energie- en milieuprestaties van producten en de bevordering van het gebruik van milieuvriendelijke producten door de consument. Daartoe moeten ambitieuze normen voor de hele markt worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat systematische prikkels worden gegeven voor productverbetering en innovatie en dat dit beleid een weerspiegeling is van de vraag. De specifieke factoren die van belang zijn voor overheidsopdrachten worden hieronder meer in detail besproken.

1.4. Belemmeringen voor de invoering van GPP

Het potentieel van GPP wordt nog maar voor een deel benut. Begin 2008 hadden pas 14 lidstaten nationale actieplannen goedgekeurd (12 andere lidstaten zijn bezig met de goedkeuring van een plan of strategie)¹¹. De belangrijkste belemmeringen voor een snellere invoering van GPP zijn:

- beperkt aantal reeds vastgestelde milieucriteria voor producten/diensten; onvoldoende mechanismen, zoals gegevensbanken, om de bestaande criteria bekend te maken;
- onvoldoende informatie over de levenscycluskosten van producten en de relatieve kosten van milieuvriendelijke producten/diensten;
- weinig kennis van de voordelen van milieuvriendelijke producten en diensten;
- onzekerheid over de juridische mogelijkheden om milieucriteria op te nemen in aanbestedingsdocumenten;
- gebrek aan politieke steun en bijgevolg beperkte middelen voor de invoering/bevordering van GPP (er moeten met name betere opleidingsmogelijkheden komen);
- gebrek aan een gecoördineerde uitwisseling van goede praktijken en informatie tussen regio's en lokale autoriteiten.

¹⁰ COM(2008) 19 definitief van 23.1.2008. Dit voorstel omvat duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en biovloeistoffen en bepaalt dat de Commissie uiterlijk op 31 december 2010 verslag uitbrengt over de vereisten voor een duurzaamheidsregeling voor het gebruik van biomassa voor het opwekken van energie, afgezien van biobrandstoffen en biovloeistoffen.

¹¹ Nadere informatie over de stand van zaken en de inhoud van de nationale actieplannen op het gebied van GPP is te vinden op de Europaserver:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm.

2. DOELSTELLINGEN

Deze mededeling wil een algemene leidraad bieden om de gevolgen voor het milieu van de consumptie van de overheidssector te reduceren en de innovatie in milieutechnologie, producten en diensten door middel van GPP te bevorderen.

De specifieke doelstellingen van deze mededeling bestaan uit het wegwerken van de in deel 1.4. genoemde obstakels voor de invoering van GPP door middel van:

- het vaststellen van gemeenschappelijke criteria voor GPP;
- het verschaffen van informatie over de levenscycluskosten van producten;
- het geven van juridische en operationele richtsnoeren;
- het bieden van politieke ondersteuning door middel van beleidsdoelstellingen, gekoppeld aan indicatoren en een systeem voor follow-up.

3. EEN GEMEENSCHAPPELIJKE BENADERING VAN GPP

3.1. Aanbestedingsprocedure

Bij overheidsopdrachten is in wezen sprake van een proces; GPP kan bijgevolg in het kader van deze mededeling als volgt gedefinieerd worden:

"...een proces in het kader waarvan overheidsdiensten goederen, diensten en werken beogen te verkrijgen die gedurende de volledige levenscyclus ervan een minder belastend milieueffect hebben dan vergelijkbare goederen, diensten en werken met dezelfde primaire functie."

De mededeling heeft betrekking op alle openbare aanbestedingsprocedures, ongeacht of de in richtlijnen inzake overheidsopdrachten vastgestelde drempelwaarden daarbij aangehouden worden of niet. In ieder geval moeten milieuspecificaties, selectie- en gunningscriteria en contractclausules volledig in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten en andere relevante communautaire of nationale wetgeving.

3.2. Milieuprestaties

Een procesgeoriënteerde definitie van GPP alleen is niet voldoende om objectieve referentiewaarden en doelen vast te stellen. Daarom moeten duidelijke GPP-criteria worden vastgesteld en nageleefd. Voor een reeks producten en diensten is al een eerste stel gemeenschappelijke GPP-criteria ontwikkeld. Voorbeelden daarvan staan in het werkdocument dat bij deze mededeling is gevoegd. Zoals vermeld in punt 4.1, stelt de Commissie nu voor dit proces systematisch in te voeren om de bestaande gemeenschappelijke criteria voor GPP te formaliseren en tot meer productgroepen uit te breiden, in nauwe samenwerking met de lidstaten en belanghebbenden. Met gemeenschappelijke GPP-criteria kan worden voorkomen dat de markt wordt verstoord en de concurrentie beperkt, wat met verschillende nationale criteria wel het geval kan zijn.

Een aanbestedingsprocedure komt in aanmerking voor GPP wanneer GPP-criteria als minimale technische specificaties geformuleerd worden waaraan alle offertes moeten

voldoen. Sommige gemeenschappelijke GPP-criteria kunnen ook als milieubeschermingscriteria worden geformuleerd om aanvullende milieuprestaties te stimuleren zonder ze verplicht te stellen, dat wil zeggen zonder de markt af te sluiten voor producten die het voorgestelde prestatieniveau niet bereiken. Gunningscriteria kunnen echter, indien ze zwaarwegend genoeg zijn, een belangrijk signaal afgeven aan de markt. Afhankelijk van het producttype en het aantal en belang van de andere, al dan niet milieuvriendelijke gunningscriteria kan een wegingsfactor van 15% of meer als significant worden aangemerkt.

4. GEMEENSCHAPPELIJKE GPP-CRITERIA

4.1. Vaststelling van gemeenschappelijke GPP-criteria

Een eerste reeks GPP-criteria is vastgesteld in het kader van een onlangs ontwikkelde opleidingstoolkit voor groene overheidsopdrachten¹². Er zijn criteria ontwikkeld voor categorieën producten en diensten in tien sectoren die het meest voor GPP in aanmerking komen. De criteria zijn in voorkomend geval gebaseerd op bestaande Europese en nationale milieukeurcriteria, alsook op informatie van belanghebbenden uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld. Er is een deskundigengroep opgericht met vertegenwoordigers van de lidstaten die actief zijn op het gebied van GPP. Deze groep heeft nauw samengewerkt met de diensten van de Commissie bij de vaststelling van de criteria.

De Commissie stelt voor dit raadplegingsproces te formaliseren teneinde GPP uit te breiden en te verbeteren op basis van gemeenschappelijke GPP-criteria en een gemeenschappelijke meetmethode en daarbij rekening te houden met de beginselen van de open coördinatiemethode. Daarom worden de lidstaten verzocht de reeds ontwikkelde GPP-criteria na hun goedkeuring door de diensten van de Commissie en na een laatste overlegronde met de lidstaten en belanghebbenden uit de industrie en het maatschappelijk middenveld formeel goed te keuren, overeenkomstig de minimumnormen voor raadpleging¹³. Na de formele goedkeuring door de lidstaten kunnen de gemeenschappelijke GPP-criteria worden opgenomen in de nationale actieplannen en in de richtsnoeren inzake groene overheidsopdrachten die door de lidstaten zijn of worden opgesteld op basis van de mededeling van 2003 over geïntegreerd productbeleid.

Dit proces wordt in de toekomst herhaald en de Commissie blijft de werkzaamheden van de groep van nationale GPP-deskundigen sturen en zal nieuwe ontwerpcriteria voor GPP indienen voor meer categorieën producten en diensten. De ontwerpcriteria worden ook met de belanghebbenden uit de industrie en het maatschappelijk middenveld besproken. Bij de goedkeuring van de criteria worden strenge raadplegingsnormen gehanteerd. De werkzaamheden concentreren zich op de sectoren die het meest voor GPP in aanmerking komen (deel 4.2).

Bij dit proces wordt volledig rekening gehouden met de bestaande en lopende werkzaamheden met betrekking tot milieucriteria in het kader van het actieplan voor duurzame consumptie en productie. De criteria worden gebaseerd op een levenscyclusbenadering. Voorbeelden van potentiële bronnen voor GPP-criteria zijn: de EU-milieukeurcriteria; de Energy Star energie-efficiëntienormen voor kantoorapparatuur; de referentieniveaus voor milieuprestatie die in het kader van de uitvoeringsmaatregelen van de

¹² De opleidingstoolkit kan worden gedownload van: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.

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

herziene richtlijn inzake ecologisch ontwerp zullen worden vastgesteld; de in het voorstel voor een richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen voorgestelde methode voor de internalisering van externe kosten en de in het voorstel voor een richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen voorgestelde duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en biovloeistoffen. Er worden alleen gemeenschappelijke GPP-criteria vastgesteld voor producten en diensten waarvoor (nog) geen verplichte GPP-criteria gelden¹⁴.

Bij de vastgestelde GPP-criteria wordt onderscheid gemaakt tussen "kerncriteria" en "uitgebreide" criteria. De kerncriteria moeten een *gemakkelijke* toepassing van GPP mogelijk maken. Zij concentreren zich op het/de belangrijkste aspect(en) van de milieuprestaties van een product en beogen de administratiekosten voor de ondernemingen tot een minimum te beperken. De uitgebreide GPP-criteria houden rekening met meer aspecten of hogere niveaus van milieuprestaties en kunnen worden gebruikt door overheidsdiensten die een stapje verder willen gaan in hun ondersteuning van de doelstellingen op het gebied van milieu en innovatie. Aangezien de kerncriteria de basis vormen van de uitgebreide criteria, reflecteert het onderscheid tussen deze twee soorten criteria de verschillende niveaus van aspiratie en beschikbaarheid van groene producten, terwijl tegelijkertijd de markten zich in dezelfde richting moeten ontwikkelen.

Wanneer er voor een en hetzelfde product verschillende Europese criteria bestaan voor de milieuprestatie, worden de kerncriteria en de uitgebreide criteria dienovereenkomstig vastgesteld. Wanneer een bepaald product bijvoorbeeld zowel onder de Energy Star energie-efficiëntienormen als onder de vrijwillige Europese milieukeur valt, worden de kerncriteria voor GPP op het niveau van de energie-efficiëntienormen van de Energy Star-verordening vastgesteld en de uitgebreide criteria op basis van milieukeurcriteria. Dankzij deze criteria op twee niveaus kunnen de lidstaten en de aanbestedende diensten de GPP-niveaus geleidelijk verbeteren en een duidelijk signaal afgeven aan de markt om de milieuprestaties van producten en diensten voortdurend te verbeteren. Voor productgroepen waarop de bovengenoemde verordeningen of regelingen niet van toepassing zijn, maar die alleen onder de Europese milieukeur vallen, kan bij de vaststelling van gemeenschappelijke criteria op overeenkomstige wijze worden onderscheiden tussen kern- en uitgebreide GPP-criteria. Daarbij baseren de kerncriteria zich op de milieukeurcriteria met de belangrijkste milieueffecten en hebben de uitgebreide criteria betrekking op aanvullende milieukeurcriteria die relevant kunnen zijn voor een bepaald product.

Bij gebrek aan Europese criteria worden de GPP-criteria gebaseerd op nationale of andere gegevensbanken met milieucriteria en eveneens besproken met belanghebbenden uit de industrie en het maatschappelijk middenveld.

De huidige en toekomstige criteria worden zodanig geformuleerd dat zij gemakkelijk te begrijpen zijn door aanbestedende (overheids)diensten en inschrijvers en eenvoudig en in volledige overeenstemming met de wetgeving inzake overheidsopdrachten in openbare aanbestedingsdocumenten kunnen worden opgenomen. Voor bepaalde materialen (zoals hout), die betrekking hebben op verschillende prioritaire sectoren (bouw, papier en drukkerijdiensten, energie en meubels) wordt een samenhangend stel criteria ontwikkeld.

¹⁴ In punt 6 wordt verwezen naar toekomstige verplichte maatregelen inzake GPP, zoals bijvoorbeeld de vaststelling van verplichte drempelwaarden voor overheidsopdrachten in het kader van de herziene en/of nieuwe etiketteringsrichtlijnen (zie punt 2.3 van het actieplan voor duurzame consumptie en productie).

Wanneer voor dezelfde toepassing verschillende materialen kunnen worden gebruikt, wordt bij de vaststelling van de criteria in voorkomend geval rekening gehouden met de mogelijkheid om het gebruik van hernieuwbare substituten uit te breiden.

De kerncriteria voor GPP worden gebruikt als basis voor de vaststelling van doelstellingen en referentiewaarden, om de invoering ervan in de hele EU te bevorderen. Bij de monitoring wordt derhalve rekening gehouden met de inachtneming van de kerncriteria. Daarnaast kan in de lidstaten met de beste prestaties de inachtneming van de uitgebreide criteria gecontroleerd worden, met het oog op de vaststelling van nieuwe referentiewaarden voor de toekomst.

4.2. Prioritaire sectoren

De Commissie heeft tien prioritaire sectoren voor GPP aangewezen. Deze zijn op basis van het potentieel van de betreffende sector voor milieuverbeteringen gekozen aan de hand van de volgende aspecten: overheidsuitgaven; potentiële gevolgen voor de aanbodzijde; voorbeeldfunctie voor particuliere of commerciële consumenten; politieke gevoeligheid; bestaan van relevante en makkelijk bruikbare criteria; marktbeschikbaarheid en economische efficiëntie.

De prioritaire sectoren zijn:

1. bouw (inclusief grondstoffen zoals hout, aluminium, staal, beton en glas alsmede bouwproducten zoals ramen, muur- en vloerbekleding, verwarmings- en koelapparatuur, aspecten in verband met de exploitatie en de sloop van gebouwen, onderhoudsdiensten, uitvoering van werken);
2. levensmiddelen en cateringdiensten;
3. vervoer en vervoersdiensten¹⁵;
4. energie (inclusief elektriciteit, verwarming en koeling uit hernieuwbare energiebronnen);
5. kantoormachines en computers;
6. kleding, uniformen en ander textiel;
7. papier en drukkerijdiensten;
8. meubilair;
9. schoonmaakproducten en –diensten;
10. apparatuur gebruikt in de gezondheidssector.

¹⁵ Hoewel in het voorstel voor een richtlijn inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen een geharmoniseerde methode is opgenomen voor de berekening van de levensduurkosten voor de uitstoot van verontreinigende stoffen en het brandstofverbruik en het gebruik van deze methode bij overheidsopdrachten na afloop van een overgangstijd verplicht wordt gesteld, is het nog steeds zinvol om voor de sector vervoer en vervoersdiensten GPP-criteria voor te stellen die zullen gelden totdat de met het voorstel beoogde nieuwe geharmoniseerde methode van kracht wordt.

5. GPP-DOELSTELLINGEN

5.1. GPP-doelstelling in de vernieuwde strategie voor duurzame ontwikkeling

In de vernieuwde strategie voor duurzame ontwikkeling is als formele beleidsdoelstelling vastgesteld dat het gemiddelde GPP-niveau in 2010 hetzelfde moet zijn als het niveau van de best presterende lidstaten in 2006.

Verschillende koplopers onder de lidstaten op het gebied van GPP hebben zich ambitieuze GPP-doelstellingen gesteld: de Nederlandse regering streeft naar 100% duurzame aanbestedingen in 2010. De Oostenrijkse regering heeft voor 2010 verschillende streefcijfers vastgesteld voor vijf productgroepen: IT: 95%, elektriciteit: 80%, papier: 30%, schoonmaakproducten: 95%; voertuigen: 20%. In Frankrijk moet tegen 2010 20% van het totale aantal door de centrale regering nieuw aangekochte voertuigen voor de jaarlijkse vernieuwing van het wagenpark uit "schone" voertuigen bestaan, moet 20% van de nieuwe gebouwen aan de HQE-norm¹⁶ of een vergelijkbare norm voldoen en moet 50% van alle houtproducten uit legale en duurzame bronnen afkomstig zijn. In het VK is het actieplan voor duurzame aanbestedingen nauw verweven met een reeks duurzaamheidsdoelstellingen voor de overheidsgebouwen met onder andere de verbintenis om tegen 2012 koolstofneutrale gebouwen te hebben en tegen 2020 de CO₂-uitstoot met 30% terug te dringen.

Een recente studie over de GPP-prestaties in de lidstaten heeft de Commissie duidelijke indicaties gegeven over de huidige GPP-niveaus in de best presterende lidstaten, die als basis dienen voor de doelstelling van de vernieuwde strategie voor duurzame ontwikkeling. Op basis hiervan stelt de Commissie voor dat tegen 2010 50% van alle aanbestedingen groen moeten zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met de in punt 4.1 vastgestelde gemeenschappelijke kerncriteria voor GPP. Dit percentage moet zowel in aantal als in waarde van groene contracten worden uitgedrukt, in verhouding tot het totale aantal en de totale waarde van contracten die zijn gesloten in de sector waarvoor kerncriteria voor GPP zijn vastgesteld.

Alleen voor de categorieën producten en diensten waarvoor gemeenschappelijke GPP-criteria zijn vastgesteld, is het mogelijk de situatie in de lidstaten op objectieve wijze te vergelijken en meer gedetailleerde doelstellingen voor te stellen. De Commissie is momenteel bezig met de uitwerking van een methode voor de berekening van de exacte niveaus van GPP die geconcentreerd is op de inachtneming van gemeenschappelijke kerncriteria, op basis van een analyse van een representatief aantal aanbestedingsprocedures. Deze methode wordt toegepast in de lidstaten met de beste prestaties. In 2010 wordt het onderzoek in alle EU-lidstaten herhaald. Het is dus uiterst belangrijk dat de lidstaten hun goedkeuring hechten aan de gemeenschappelijke GPP-criteria die nu worden ontwikkeld en deze opnemen in hun nationale actieplannen en richtsnoeren inzake groene overheidsopdrachten. De inachtneming van de uitgebreide criteria wordt ook gecontroleerd, maar alleen in de lidstaten met de beste prestaties. Zo kan de vooruitgang in deze lidstaten worden gemeten en het potentieel voor de vaststelling van nieuwe doelstellingen voor de toekomst worden beoordeeld: uitbreiding van de doelstellingen voor procedures die aan de kerncriteria voldoen en/of vaststellen van een doelstelling voor procedures die aan de uitgebreide criteria voldoen.

¹⁶ Franse bouwnorm voor hoge milieukwaliteit ("Haute Qualité Environnementale").

5.2. Specifieke GPP-doelstellingen bij de implementatie van de financieringsmechanismen van de EU

5.2.1. Aanbestedingen van de lidstaten met gebruik van EU-fondsen

In het kader van het cohesiebeleid van de EU worden in de Europese Unie ieder jaar miljoenen euro's uitgegeven voor regionale ontwikkeling en sociale cohesie. Voor de programmeringsperiode 2007-2013 (met een totale begroting van 308 miljard euro) is duurzame ontwikkeling nogmaals genoemd als een van de belangrijkste beginselen van het cohesiebeleid¹⁷.

Daarnaast bestaan er nog vele andere financieringsprogramma's van de EU, zoals het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) waarin onderzoeksinitiatieven van de EU gebundeld zijn. Daarin is voor de periode 2007 – 2013 een maximumbedrag van 50 521 miljoen euro uitgetrokken. Hoewel het grootste deel van dit geld bestemd is voor de financiering van kernactiviteiten op het gebied van onderzoek, die voor GPP niet relevant zijn, kunnen de overheadkosten van de projecten (maximaal 7% van de steun) voor "vergroening" in aanmerking komen.

Wanneer deze middelen rechtstreeks door de overheidsdiensten worden uitgegeven via overheidsopdrachten voor de uitvoering van de gefinancierde projecten, is de Commissie van mening dat GPP gemakkelijk geïntegreerd kan worden. Een gerichte actie waarbij beheersautoriteiten en andere begunstigden van EU-middelen sterk wordt aanbevolen gebruik te maken van GPP voor de invoering van door de EU gefinancierde projecten, zou een belangrijke stimulans zijn voor de algemene invoering van GPP, aangezien deze projecten een belangrijk deel uitmaken van de totale uitgaven voor overheidsopdrachten. Met een dergelijke praktijk kunnen met name de lidstaten met een GPP-niveau onder het gemiddelde ertoe worden gebracht, de doelstelling van 50% GPP bij hun overheidsopdrachten te bereiken.

5.2.2. Aanbestedingen van de Europese Commissie

De Europese Commissie gaat GPP geleidelijk invoeren bij haar opleidingsmaatregelen voor algemene overheidsopdrachten en daartoe de aanbevolen criteria, die zijn ontwikkeld in het kader van de opleidingstoolkit inzake groene overheidsopdrachten (punt 7), waar mogelijk in haar aanbestedingsprocedures integreren.

6. POTENTIËLE VERPLICHTE MAATREGELEN

In het actieplan voor duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid wordt vastgesteld dat er stimulansen moeten worden geboden om het gebruik van milieuvriendelijke producten met een hoge milieuprestatie aan te moedigen en tegelijkertijd te voorkomen dat de interne markt verstoord wordt door puur nationale stimuleringsmaatregelen. Daarom worden de in punt 2.3 beschreven verplichte maatregelen voor overheidsopdrachten voorgesteld.

¹⁷ Artikel 17 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 houdende algemene bepalingen inzake het cohesiebeleid.

7. RICHTSNOEREN

De Commissie wil de aandacht vestigen op de bestaande juridische en operationele richtsnoeren inzake GPP en deze in voorkomend geval aanvullen. Hoewel deze richtsnoeren voornamelijk bestemd zijn voor aanbestedende diensten die in hun organisatie een GPP-beleid willen toepassen, zouden de lidstaten deze ook in hun nationaal GPP-beleid moeten opnemen om de implementatie ervan te vergemakkelijken. De richtsnoeren omvatten:

- juridische en operationele richtsnoeren voor de invoering van GPP aangezien rechtsonzekerheid over bepaalde kwesties nog steeds als een belemmering wordt gezien voor een geharmoniseerde aanpak van GPP;
- doeltreffendere aanbestedingspraktijken ter bevordering van de kostenefficiëntie van GPP voor de aanschaf van goederen en diensten;
- GPP-opleidingstoolkit. Er is een online GPP-opleidingstoolkit ontwikkeld ten behoeve van aankopers, beleidsmakers, managers en consultants. De toolkit wordt door de diensten van de Commissie ondersteund en in alle EU-talen vertaald. De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten zorgen voor een Europawijde verspreiding via de bestaande nationale en regionale samenwerkingsplatforms.

De details van de richtsnoeren staan in het werkdokument van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

8. GPP EN INNOVATIE

GPP is een krachtig instrument om innovatie te stimuleren en ondernemingen aan te zetten tot de ontwikkeling van nieuwe producten met betere milieuprestaties. De Commissie wil het potentieel van GPP door middel van verschillende maatregelen volledig benutten:

- Europawijde verspreiding van het onlangs verschenen handboek voor overheidsopdrachten voor onderzoek en innovatie¹⁸ en de richtsnoeren voor aanbestedende diensten in de mededeling inzake precommerciële aankoop¹⁹;
- instelling van een vrijwillig systeem in de EU voor de onafhankelijke controle van de prestatieclaims van nieuwe technologieën zodat gemakkelijker geverifieerd kan worden of deze voldoen aan de milieuspecificaties van de aanbestedingsdocumenten;
- identificatie van de leidende markten²⁰ en gebruikmaking van GPP om de ontwikkeling en van marktacceptatie van nieuwe producten en diensten te bevorderen²¹. Met het initiatief voor leidende markten moeten met behulp van verschillende beleidsmaatregelen gunstige raamvoorwaarden tot stand worden gebracht om de innovatie te stimuleren die cruciaal is voor het concurrentievermogen. Tot dusverre zijn zes markten geïdentificeerd waarvan drie

¹⁸ Voor meer informatie: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm en http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm.

¹⁹ COM(2007) 799 definitief van 14 december 2007.

²⁰ COM(2007) 860 van 21 december 2007.

²¹ Meer informatie hierover in de mededeling van de Commissie "Kennis in de praktijk brengen" (COM(2006) 502: <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>).

op milieugebied, namelijk duurzame bouw, recycling en producten op biobasis die bijgevolg van bijzonder belang zijn voor GPP.

9. VERGROENING VAN PARTICULIERE OPDRACHTEN

De definitie en de criteria die gebruikt worden voor de vaststelling en bevordering van "groenere" producten zijn gebaseerd op een levenscyclusbenadering en betreffen factoren die van invloed zijn op de hele leveringsketen, van het gebruik van grondstoffen en productiemethoden tot de verpakkingsmaterialen en de inachtneming van bepaalde terugnamevoorwaarden. Deze criteria kunnen ook bij particuliere aanbestedingspraktijken in aanmerking worden genomen. De lidstaten en de Gemeenschapsinstellingen worden aangemoedigd deze relatie tussen groene openbare en particuliere aanbestedingen te versterken²².

10. INDICATOREN VOOR MONITORING EN BENCHMARKING VAN GPP - TIJDSHEMA

Er kunnen twee soorten indicatoren worden gebruikt op het GPP-niveau te beoordelen.

Kwantitatieve indicatoren kunnen worden gebruikt om de invoering en de vooruitgang van het beleid te beoordelen door het GPP-niveau (uitgedrukt in aantal en waarde van groene aanbestedingsprocedures) te vergelijken met het totale niveau van overheidsopdrachten. Om de gevolgen voor de aanbodzijde te beoordelen, stelt de Commissie bovendien voor de waarde van groene contracten te berekenen in verhouding tot de totale waarde van openbare aanbestedingscontracten.

Resultaatgerichte indicatoren kunnen worden gebruikt voor de beoordeling van de ecologische en financiële winst van GPP.

De Commissie is momenteel bezig met de ontwikkeling van een methode voor de berekening van deze indicatoren, op basis van een analyse van een representatieve steekproef van aanbestedingsprocedures in de lidstaten. Ten behoeve van een uniforme monitoring en benchmarking wordt voorgesteld zich op de gebieden te concentreren waarvoor de in punt 4 genoemde gemeenschappelijke GPP-criteria zijn vastgesteld.

In 2010 zal de Commissie de GPP-situatie in alle lidstaten aan de hand van bovengenoemde methode beoordelen. Een aanbestedingsprocedure wordt als "groen" beschouwd wanneer ze tot een contract heeft geleid dat voldoet aan de kerncriteria voor GPP. De resultaten van de monitoring in de lidstaten met de beste prestaties vormen de basis voor de vaststelling van toekomstige doelstellingen. In de lidstaten met de beste prestaties wordt ook de inachtneming van uitgebreide GPP-criteria gemeten, om zo aanvullende doelstellingen voor de toekomst vast te stellen en innovatie aan te moedigen. Deze procedure wordt om de vijf jaar herhaald.

Deze monitoring- en benchmarkingprocedure moet een stimulans zijn voor de invoering van GPP-criteria in nationale aanbestedingsprocedures. De Commissie zal de lidstaten voor eind 2008 om formele goedkeuring van de al vastgestelde GPP-criteria vragen. De formele goedkeuring houdt in dat deze criteria worden opgenomen in nationale richtsnoeren inzake

²² Een goed voorbeeld van deze link naar particuliere aanbestedingen is te vinden in de "Mayor of London's Green Procurement Code": <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>.

GPP en in de nationale actieplannen die de Commissie (in haar mededeling over geïntegreerd productbeleid) de lidstaten heeft verzocht aan te nemen. Tot dusverre hebben 14 lidstaten deze actieplannen goedgekeurd en zijn 10 lidstaten er nog mee bezig. De Commissie verzoekt ook de lidstaten die nog geen actieplannen hebben om de gemeenschappelijke GPP-criteria in nationale aanbestedingsprocedures op te nemen. De lidstaten moeten hierover berichten in de regelmatige coördinatievergaderingen die door de Commissie worden georganiseerd. Verder moeten de lidstaten elk nieuw stel criteria formeel goedkeuren en de daadwerkelijke implementatie ervan op nationaal niveau waarborgen.

11. CONCLUSIE EN PERSPECTIEVEN

De Commissie wil werk maken van de bevordering van GPP omdat dit een doeltreffende methode is om de markttoegang van de schoonste producten en diensten te stimuleren. Dit resulteert in duurzamere consumptie en bevordert ook eco-innovatie, wat bovendien goed is voor het concurrentievermogen van de Europese economie.

De Commissie verzoekt de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad om:

- hun goedkeuring te hechten aan de voorgestelde oplossingen en methoden voor de vaststelling van gemeenschappelijke GPP-criteria, de beleidsdoelstelling en de aanbevolen instrumenten voor meer en betere groene overheidsopdrachten;
- deze acties door middel van nationale GPP-strategieën en versterkte samenwerking te implementeren, in het bijzonder bij de toepassing van de financieringsmechanismen van de EU;
- de lopende werkzaamheden ten behoeve van aanvullende maatregelen te ondersteunen om een geharmoniseerde ontwikkeling van GPP-criteria en doelstellingen te waarborgen en de politieke steun voor GPP zo groot mogelijk te maken.