

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.7.2008  
SEC(2008) 2125

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ПРИДРУЖИТЕЛЕН ДОКУМЕНТ КЪМ СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО  
СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ:**

**Обществени поръчки, насочени към една по-добра околна среда**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

{COM(2008) 400 окончателен}  
{SEC(2008) 2124}  
{SEC(2008) 2126}

## ОБОБЩЕНИЕ

Нашето настоящо потребление в ЕС причинява вреди на околната среда в такава степен, която поражда неустойчивост. Ако светът като цяло продължи с традиционните модели на потребление, то за 20 години общият разход на ресурси ще се увеличи четири пъти. Следователно е необходимо да се стимулира по-бързото разработване и разпространяване на продукти, съобразени с околната среда.

Ежегодно обществените органи изразходват сума, която се равнява на 16 % от БВП на ЕС, преди всичко в сектори със сравнително високо въздействие върху околната среда и едновременно значителна възможност за подобряване (транспорт, строителство и инфраструктура на сгради). Сградите, например, имат дял от около 40 % в крайното енергопотребление в Европа. За повечето обществени органи строителните и подновителни работи, както и текущите разходи за сгради представляват значителна част от годишните разходи, в някои случаи над 50 %. Ако за изпълнението на тези работи се възлагат „зелени“ обществени поръчки, ще могат да се прилагат по-строги екологични стандарти, което значително би могло да намали общото енергопотребление на тези обществени сгради .

Зелените обществени поръчки (GPP) се дефинират като процедура, чрез която обществените органи се стремят да придобият продукти, услуги и строителни работи с намалено въздействие върху околната среда през целия им жизнен цикъл, вместо продукти, услуги и строителни работи със същата основна функция, които иначе биха били предоставени. Този процес насърчава, но не задължително води до купуването на „зелен“ продукт и напълно съответства на законодателството на ЕС за възлагането на обществени поръчки.

Закупуването на ресурсно по-ефективни продукти може да е от пряка полза за купувачите и значително да намалява разходите на потребителите, дори ако първоначалните разходи са по-високи. Примери в това отношение са офис оборудването, осветлението, превозните средства и сградите.

Освен това GPP поощряват фирмите, които разработват такива продукти, и стимулират бъдещото развитие на технологии, насърчаващи иновации в подкрепа на икономиката на ЕС. Увеличеното търсене ще доведе до икономии в голям мащаб и ще позволи продуктите да навлязат на основния пазар. GPP ще стимулира увеличението и ускорението на технологическите иновации или пробиви, което в крайна сметка ще води до намалени специфични разходи и наличие на масовия пазар.

След като GPP води до купуване на „по-зелени“ продукти, намаленото въздействие на тези продукти върху околната среда ще допринесе за постигането на съществуващи екологични цели — при това по по-евтин начин, отколкото други политически инструменти биха могли да го направят.

С оглед на този огромен потенциал, през последните години на GPP се отделя нарастващо политическо внимание, като се започне от Съобщението за Интегрираната продуктова политика от 2003 г., в което на държавите-членки настоятелно се препоръчва да приемат национални планове за действия по GPP. И извън Европа „зелени“ или устойчиви политики в областта на обществените поръчки са осъществявани в повечето страни, които са важни търговски партньори, напр. в САЩ,

Япония, Южна Корея, Тайланд и Филипините. Още през 2002 г. Съветът на ОИСР прие Препоръка относно възлагането на обществени поръчки по екологосъобразни правила. Като последваща мярка, след Конференцията на най-високо равнище за устойчиво развитие през септември 2002 г. в Йоханесбург, бе създадена оперативна група за устойчиво развитие възлагане на обществени поръчки „Маракеш“, с цел разпространяване на практиките на възлагане на обществени поръчки по екологосъобразни правила, по-специално в развиващите се страни.

Неотдавна в обновената си Стратегия за устойчиво развитие на ЕС, приета през юни 2006 г., ръководителите на ЕС поставиха обща за ЕС цел във връзка с GPP, а именно до 2010 година средното ниво на GPP в ЕС да достигне нивото, който са постигнали държавите-членки с най-добри показатели до настоящия момент.

Проведено през 2006 г. изследване показва, че само 7 държави-членки са приложили GPP в по-значителна степен, а в останалите 20 държави-членки GPP бе приложено много по-малко или изобщо не беше приложено.

Генералната дирекция „Околна среда“ на Комисията на ЕС е изготвила оценка на въздействието като основа за приемане на нова инициатива във връзка с GPP, която цели увеличаване на количеството и подобряване на качеството на GPP в ЕС. Различните варианти, анализирани в светлината на оценката на въздействието, бяха обсъдени със заинтересовани страни на среща на 25 юни 2007 г., както и чрез последващи писмени контакти. Членовете на Консултативния комитет по възлагането на обществени поръчки също бяха поканени да обсъждат различни варианти за разглежданата политика.

Установени са следните проблеми като пречки за разпространение на GPP в целия ЕС:

- (1) Липса на информираност за ползите, незнание за размера на разходите и липса на политическа подкрепа за GPP
- (2) Липса на юридическа яснота
- (3) Липса на информация и инструменти за GPP, неподходящи структури за обучение, липса на знания за приоритетните области и липса на лесно приложими критерии за GPP
- (4) Липса на сходство между процедурите и критериите за GPP в ЕС, което води до повишени административни разходи, особено за МСП, и създава препятствия за на вътрешния пазар

Службите на Комисията набелязаха поредица действия и мерки, насочени към значително увеличаване на количеството и подобряване на качеството на GPP в ЕС на 27-те. Тези действия могат да се фокусират в различни варианти за разглежданата политика.

**Вариант 1** е свързан със „Запазване на обичайната практика“: Комисията продължава да дава насоки на електронната си страница за GPP, която включва и съответни проучвания и наръчник за GPP, и провежда редовно срещи с националните експерти по GPP, за да се обменят най-добрите практики.

**Вариант 2** се състои от пакет от мерки за подкрепа, предоставящи напътствия, формулиращи препоръки и полагащи основата на дейности за разпространяване и подобряване на GPP в ЕС, някои от които ще се изложат чрез съобщение. Този вариант ще позволи да се разглеждат всичките 4 проблема чрез различни мерки/действия:

- поставяне на —доброволна — цел за GPP за целия ЕС, базирана на количественото определяне на целта на стратегията за устойчиво развитие;
- подчертаване на съществуващите и предоставяне на допълнителни оперативни указания за GPP;
- осигуряване на юридическа яснота по някои въпроси;
- определяне на приоритетни групи продукти и услуги и започване на засилено сътрудничество с държавите-членки и съответните заинтересовани лица, с цел разработване на основни и високи общи критерии за GPP за тези групи продукти;
- стимулиране на увеличена осведоменост за GPP и обучение чрез разпространение на инструментариум за обучение, създаване на платформи за регионално и местно сътрудничество и препоръчване да се ползва GPP при изпълнението на проекти, финансирани от ЕС;
- установяване на показатели за GPP и осигуряване на редовен мониторинг и редовно определяне на реперни показатели въз основа на тези показатели.

**Вариант 3** се състои от задължителни цели на GPP, въведени с помощта на правен инструмент; биха могли да се предвидят различни алтернативни подварианти за цели:

- задължителни цели за основно GPP;
- задължителни цели за GPP на базата на получените резултати;
- задължителни цели за оценяване на база на жизнения цикъл.

**Вариант 4** се състои от различни форми на задължително GPP, с помощта на правен инструмент или чрез изменение на съществуващ правен инструмент биха могли да се предвидят различни алтернативни подварианти:

- задължително GPP за различни типове възложители (централно правителство), когато се купуват определени типове продукти или услуги (които трябва още да се уточнят);
- задължително GPP за всички поръчки, попадащи над праговите стойности на директивите за възлагането на обществени поръчки;
- задължително въвеждане на схема за екологично управление при всички поръчки за работа и услуги, попадащи над определени прагови стойности;
- Задължително прилагане на GPP при изпълнението на проекти, финансирани от ЕС, когато е целесъобразно.

**Вариант 5** се състои от предложение за изменение на стандартните формуляри на GPP, като се измени правен инструмент с оглед улесняването на контрола на GPP като съществен елемент на всяка доброволна или задължителна политика на GPP.

Оценката на въздействието показва, че:

При „Запазване на обичайната практика“ (вариант 1) могат да се очакват само малки подобрения, защото няма подходящ подход към основните проблеми. Освен това, когато разпространението на GPP постепенно расте, има вероятност разликите между практиките на държавите-членки да доведат до по-големи нарушения на пазара и допълнителни административни разходи за доставчиците и да стимулират екологичните иновации само в много ограничена степен.

Вариант 2, който представлява пакет включващ подкрепа, указания, препоръки и действия за увеличаване на GPP, някои от които ще се изложат в съобщение, за този момент е предпочитаният. Той действително представлява най-ефективният вариант за разглеждане на въпросите във връзка с липсата на информация за разходите и ползите, липсата на юридическа яснота и пълната липса на хармонизирана информация и инструменти за GPP.

Една ясно поставена цел, макар и доброволна, може да бъде политически фактор, който да накара държавите-членки да увеличат усилията си в областта на GPP. Вероятно трябва да се насърчи разработването и ползването на централни насоки за GPP, в комбинация с вътрешни цели и/или политически или правни указания към избрани (или всички) регионални и местни органи. Освен това наличието на политическа цел би показало на промишлеността вероятната тенденция презследващите десетилетия, а именно търсенето на „по-зелени“ продукти, и би им позволило да реагират навреме на това ново търсене и да планират иновации.

Предоставянето на оперативни указания за GPP може да помогне на държавите-членки да разработят свои собствени стратегии и да увеличат разпространението на GPP. То би могло съществено да намали разходите, свързани обикновено с въвеждането и осъществяването на процеси по GPP. То може и да накара органите да намерят други начини за намаляване на разходите и повишаване на ефективността на своите GPP-системи. Така например съвместното възлагане на поръчки (комбиниране на съответните действия на два или повече обществени органа) може да доведе до икономии в голям мащаб, благодарение на фокусираното търсене и намаляването на административните разходи чрез обмен на опит относно критериите за GPP и относно новите продукти, които са на разположение на други освен местните пазари. Напътствия за включването на оценяването въз основа на цялостния жизнен цикъл като критерий за възлагане на поръчката също така ще поощряват купувачите да прилагат GPP, защото ще покажат, че често GPP не е нищо друго освен ефикасна процедура за възлагане на обществени поръчки, с която в дългосрочен план ще се спестяват пари.

От контакти със заинтересовани страни стана ясно, че независимо от новите директиви за възлагането на обществени поръчки от 2004 година, които изрично позволяват включването на екологични критерии в тръжните процедури, все още царят правна несигурност. Действително държавите-членки и възложителите разкриха нуждата да се изясни възможността за избиране на продукта, който да се купува, по екологични критерии, във връзка с процеса на производството на въпросния продукт. Освен това има несигурност относно доказателствата, които могат да се изискват от кандидатите за

да докажат съответствието с техническите спецификации или критериите за подбор. Предоставянето на основни критерии ще отстрани едно от най-големите препятствия за GPP, като ликвидира едни от най-големите разходи и причини за затруднения на практикуващите лица. Вероятно ще се постигне и по-голяма устойчивост на характеристиките на продукта, които се искат от органите, както и повече прозрачност за производителите, като по този начин им се сигнализират по-добре перспективни възможности за иновации, като същевременно се намаляват административните им разходи, когато трябва да предоставят екологична информация за продукта в различни процедури по възлагане.

Създаването на платформи за сътрудничество и препоръката да се ползва GPP при изпълнението на проекти, финансирани от ЕС, ще е особено ефективно при инициране на прилагането на GPP от местни органи, на които обикновено по-трудно се предоставят информация за GPP, политическа подкрепа, указания и обучения.

Що се отнася до разходите за прилагането на GPP, то GPP по принцип ще доведе до по-добро отчитане на стойността на даден продукт на база жизнения цикъл. Особено когато става дума за енергийно и суровинно ефективни продукти, купуването на „зелени“ продукти може да означава за купувача, че купува „по-евтини“ продукти по отношение на общото време на ползването им. Заключениета на неотдавнашно проучване за разходите и ползите на GPP са, че административните разходи за въвеждане и осъществяване на GPP в дадена местна администрация в Европа са малко по-високи от тези при стандартна обществена поръчка. Основното перо на разходи са постоянно увеличаващата се нужда от информация, обучение и подкрепа за доставчиците. Разходите за въвеждането на политиката са ниски в сравнение с общите бюджети за обществени поръчки. Може би ще има известни допълнителни разходи във връзка с търсенето на екологични критерии за възлагането на обществени поръчки. Предложените от Комисията критерии и насоки за GPP значително ще намалят тези допълнителни разходи.

Разходите за предоставяне на допълнителни указания, за да се попълни недостигът, ще бъдат незначителни в сравнение със сумите, които се поемат от Комисията за GPP като цяло. Разходите за разпространяване по регионални и местни мрежи ще се поемат главно от Комисията, чрез управление на предлагащи подкрепа програми и чрез безвъзмездни помощи за съответни проекти. Комисията също така ще поема разходите за разработване на подходящи изчислителни методи и за мониторинг на GPP. При липса на правно обвързващи правила, държавите-членки не са специално задължени да провеждат мониторинг.

В заключение, всички подварианти на вариант 2 могат да се осъществят без големи допълнителни разходи за възложителите или държавите-членки.

Но оценката на въздействието показва също, че е наложителна повишена политическа подкрепа, за да се увеличи максимално съвкупната полза от всички допълнителни подварианти на вариант 2. Най-ефективният начин да се повиши политическата подкрепа е приемането на задължителни мерки. Оценката на въздействието набелязва вече поредица задължителни варианти, които ще съдействат за повишаване на политическата подкрепа в различна степен, от задължителни цели на GPP до задължително GPP за всички поръчки, влизайщи в рамките на директивите за възлагането на обществени поръчки, включително изменението на стандартните формуляри за възлагане на обществени поръчки, за да се опрости мониторингът. Тъй

като всички задължителни варианти се нуждаят от приемането на правен инструмент или от предложение за изменение на съществуващ правен инструмент, трябва да се направи отделна, допълнителна оценка на въздействието, за да се установи най-доброто решение (най-добрите решения).

Тази допълнителна оценка на въздействието ще се направи на по-късен етап, с оглед на възможното приемане на подходящия правен инструмент, който да допълва насоките в предложеното Съобщение.

С оглед на мониторинга, Комисията ще предложи показатели и обявява, че ще продължи подкрепата си за създаване на методи за изчисление на тези показатели.