

Vistvæn innkaup!

Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup
opinberra aðila

Framkvæmdastjórn ESB

Mikilvæg ábending

Handbókin er vísbending um þjónustu framkvæmdastjórnar og að engu leyti bindandi fyrir stofnunina á neinn hátt. Einnig ber að hafa í huga að handbókin er háð þróun í starfsemi framkvæmdastjórnarinnar og fordæmisrétti Evrópudómstólsins.

Þjónustunni Europe Direct er ætlað að hjálpa fólki til þess að finna svör við spurningum um Evrópusambandið.

**Gjaldfrjálst símanúmer er:
00 800 6 7 8 9 10 11**

Umfangsmiklar nánari upplýsingar um Evrópusambandið er að finna á Evrópuvefsetrinu (<http://europa.eu.int>)

Flokkunarupplýsingar er að finna aftast í riti þessu.

Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004

ISBN 92-894-8117-x

© European Communities, 2004

Afritun er leyfileg að því tilskildu að heimild sé tilgreind.

Prentað í Belgíu

PRENTAÐ Á ENDURNÝTTAN PAPPÍR

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

VISTVÆN INNKAUP: MIKILVÆGUSTU ÞÆTTIRNIR	4
KYNNING	5
1. KAFLI — STEFNUMÖRKUN UM VISTVÆN INNKAUP	9
1.1. Að meta þörf fyrir þjálfun og kennslu og tryggja aðgengi að upplýsingum um umhverfismál.....	9
1.2. Að forgangsraða almennt séð í átt til vistvænni innkaupa	10
2. KAFLI — AÐ SKIPULEGGJA OPINBER INNKAUP	12
2.1. KYNNING	12
2.2. Einkenni opinberra innkaupaferla	12
2.3. Hin ýmsu stig opinberra innkaupaferla	13
2.4. Mikilvægi þess að meta raunhæfar þarfir	13
3. KAFLI — AÐ SKILGREINA SAMNINGSPARFIR	14
3.1. Að skilgreina viðfangsefnið	14
3.2. Að útbúa tæknilýsingar	17
3.3. Umhverfismerkingar	19
3.4. Að kaupa tilgreind efni og taka tillit til framleiðslu- og vinnsluáferða	22
4. KAFLI — AÐ VELJA BIRGJA, ÞJÓNUSTUVEITENDUR EÐA VERKTAKA	27
4.1. KYNNING	27
4.2. Útilokunarviðmið	27
4.3. Tæknileg geta	28
5. KAFLI — AÐ GERA SAMNING	32
5.1. Almennar reglur um að gera samning	32
5.2. Að beita úthlutunarviðmiðum	34
6. KAFLI — SAMNINGSÁKVÆÐI UM FRAMMISTÖÐU	38
6.1. Reglur um samningsákvæði um frammistöðu	38
6.2. Samningsákvæði um frammistöðu um afhendingu vinnu eða þjónustu	38
6.3. Samningsákvæði um frammistöðu um afhendingu vöru	39
6.4. Áhrif flutninga	39

Vistvæn innkaup: mikilvægustu þættirnir

Vistvæn opinber innkaup eru framkvæmd í skrefum. Þau eru sem hér segir:

- **Íhugaðu hvaða vörur, þjónusta eða vinna hentar best**, bæði á grundvelli umhverfisáhrifa og annarra þátta. Þar má nefna upplýsingar sem þú hefur undir höndum, hvað er í boði á markaði, hvaða tækni er fyrir hendi, kostnaður og sýnileiki (1. kafli).
- **Gerðu þér grein fyrir þörfum þínum og kynntu þær greinilega.** Veldu heiti sem vísar til umhverfismála til þess að sýna umheiminum hver stefna þín er, til að tryggja mögulegum birgjum eða þjónustuveitendum besta mögulega gagnsæi og í þágu borgaranna sem þú þjónar (2. kafli).
- **Gerðu ótvíræðar og nákvæmar tæknilýsingar** á grundvelli umhverfisþátta þar sem mögulegt er (3. kafli):
 - leitaðu að dæmum um umhverfisvæn atriði í gagnagrunnum/umhverfismerkingum,
 - nýttu þér reynslu annarra opinberra stofnana sem gert hafa samninga á grundvelli „bestu starfshefða“, notaðu þér samstarfsnet til þess að afla upplýsinga og miðla þeim,
 - notfærðu þér vísindalegar aðferðir byggðar á líftímakostnaði, flyttu ekki umhverfisáhrif frá einum hluta vistkerfisins til annars,
 - notaðu þér tæknilýsingar byggðar á afköstum eða virkni til þess að hvetja til framsækinnna umhverfisvænna tilboða,
 - hafðu umhverfisþætti í huga, til dæmis notkun hráefna, sjálfbærar framleiðsluáðferðir (þar sem það skiptir máli fyrir afurðir eða þjónustu), orkunýtingu, endurnýjanlegar orkulindir, útblástur, endurnýtanleika, hættuleg kemísk efni o.s.frv.,
 - ef þú ert ekki viss um hvort hægt sé að fá umhverfisvænar afurðir, hvað þær kosta eða hver gæði þeirra eru, skaltu kanna möguleika á umhverfisvænum kostum.
- **Komdu þér upp valviðmiðum** á grundvelli þess ítarlega lista yfir viðmið sem er að finna í tilskipunum um opinber innkaup. Þar sem það á við skaltu taka með umhverfisleg viðmið um að geta sýnt fram á tæknilega getu til að standa við samninginn. Segðu mögulegum birgjum, þjónustuveitendum eða verktölum að þeir geti notast við umhverfisstjórnunarkerfi og yfirlýsingar til að sýna fram á að viðmið séu uppfyllt (4. kafli).
- **Komdu þér upp úthlutunarviðmiðum.** Verði viðmiðið „fjárhagslega hagkvæmasta tilboðið“ fyrir valinu skaltu bæta við viðeigandi umhverfisviðmiði. Það er annað hvort gert sem gullviðmið til þess að bera umhverfisvæn tilboð saman innbyrðis (ef tæknilýsing skilgreinir samninginn sem umhverfisvænan), eða til þess að bæta við umhverfistengdum þætti (þegar tæknilýsing skilgreinir samninginn á hlutlausan hátt) og gefa honum ákveðið vægi. Hafðu líftímakostnaðinn í huga (5. kafli)!
- **Beittu samningsákvæðum um frammistöðu** sem aðferð til þess að bæta við viðeigandi umhverfisskilyrðum til viðbótar umhverfisvæna samningnum. Sé þess nokkur kostur skaltu fara fram á umhverfisvænar flutningaaðferðir (6. kafli).
- **Gættu þess alltaf að allt það sem þú biður mögulega tilboðsgjafa um sé í samræmi við viðfangsefni samningsins og að það sama gildi um tilboðin.**

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Kynning

Hver er tengingin á milli opinberra innkaupa og umhverfisins?

Opinber yfirvöld eru fyrirferðarmiklir neytendur í Evrópu og kaupa fyrir um 16% af vergri heildarframleiðslu ESB (upphæð sem jafngildi helmingi vergrar þjóðarframleiðslu Þýskalands.) Ef þau beina kaupmætti sínum í átt til vöru og þjónustu sem einnig sýnir umhverfinu virðingu geta þau lagt mikið af mörkum til sjálfbærrar þróunar. Með vistvænum innkaupum er meðal annars átt við kaup á orkunýtnum tölvum og húsnæði, skrifstofubúnað úr umhverfisvænu timbri, endurnýtanlegan pappír, rafbíla, vistvænar almenningsamgöngur, lífrænan mat í mötuneytum, raforku úr endurnýjanlegum orkugjöfum og loftræstikerfi sem uppfylla ströngustu kröfur um vistvænar lausnir.

Vistvæn innkaup snúast einnig um það að setja fordæmi og hafa áhrif á markaðinn. Ef opinber yfirvöld hvetja til vistvænna innkaupa hafa framleiðendur alvöru hvatningu til þess að þróa vistvæna tækni. Þessi áhrif geta haft mikið að segja, einkum hvað varðar ákveðnar vörutegundir, atvinnu- eða þjónustugreinar vegna þess að opinberir innkaupaaðilar taka til sín umtalsverðan hluta á markaði (t.d. í tölvum, orkunýtnum byggingum opinberum samgöngum o.s.frv.).

Að lokum má nefna að sé tekið tillit til líftímakostnaðar í samningi gera vistvæn innkaup þér kleift að spara peninga samtímis og þú sinnir umhverfisvernd. Sé skynsamlega keypt inn er hægt að spara bæði efni og orku, draga úr sorpi og mengun og hvetja til sjálfbærra starfshátta.

Mögulegir kostir fyrir umhverfið

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt fram fé í rannsóknarverkefnið **Relief** (1) til þess að meta á vísindalegan hátt mögulega kosti fyrir umhverfið ef opinberir aðilar innan ESB færu almennt að stunda vistvæn innkaup. Eftirfarandi niðurstöður fengust úr verkefninu:

- Ef öll opinber yfirvöld innan ESB krefðust vistvænnar orku myndi það þýða 60 milljón tonna minni losun af CO₂. Það jafngildir 18% af þeirri minnkun í útblæstri gróðurhúsalofttegunda sem ESB hefur skuldbundið sig til samkvæmt Kýótósáttmálanum. Nær sami árangur næðist ef opinberir aðilar veldu alltaf húsnæði af miklum vistvænum gæðum.
- Ef öll opinber yfirvöld í ESB gerðu kröfur um orkunýtnari tölvur og markaðurinn í heild sinni snerist í þá átt, myndi það leiða til 830.000 tonna minnkunar í losun CO₂.
- Ef öll opinber yfirvöld í Evrópu veldu fremur vatnsnýtin salerni og vatnshana í byggingum sínum myndi það minnka vatnsnotkun um 200 milljónir tonna (sem jafngildir 0,6% af allri vatnsnotkun heimila í ESB).

Verkefnið var fjármagnað af Key Action 'City of tomorrow and cultural heritage' samkvæmt fimmtu rammaáætluninni um RTD. Gefin var út handbók til leiðbeiningar fyrir staðbundin yfirvöld um að taka upp vistvænar innkaupahefðir. Nánari upplýsingar um Relief-verkefnið má finna á vefsetrinu <http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Kynning

Þessari handbók er ætlað að vera opinberum yfirvöldum til aðstoðar við að koma á fót vel heppnaðri vistvænni innkaupastefnu. Þar er að finna útskýringar á þeim möguleikum sem Evrópulög gefa, auk þess sem farið er yfir einfaldar og skilvirkar lausnir sem beita má við almenn opinber innkaup. Bókin er skipulögð á grundvelli innkaupaferla og tekur af hagkvæmnisástæðum tillit til almenns skipulags þeirra. Þar er einnig að finna mörg hagnýt dæmi um vistvæn innkaup opinberra yfirvalda um EBS allt ⁽¹⁾.

Handbók þessi er fyrst og fremst hugsuð fyrir opinber yfirvöld en vonandi færir hún líka innkaupastjórum einkafyrirtækja margar góðar hugmyndir. Henni er einnig ætlað að aðstoða birgja, þjónustuveitendur og verktaka, einkum minni fyrirtæki, til þess að skilja þær vistvænu innkaupakröfur sem gerðar eru en þannig verður auðveldara að uppfylla þær.

Handbók þessa er hægt að sækja inn á Evrópuvefsetur framkvæmdastjórnarinnar um vistvæn opinber innkaup. Þar er líka að finna ýmsar hagnýtar upplýsingar, gagnlegar krækjur og leiðir fyrir yfirvöld sem vilja gera vistvæna samninga um innkaup sín (<http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/>).

⁽¹⁾ **Mikilvæg ábending:** Allar upplýsingar í handbók þessari hafa verið kannaðar vandlega en framkvæmdastjórn ESB ber þó enga ábyrgð eða ábyrgðarskyldu vegna einstakra mála sem nefnd eru í handbókinni eða á vefsetrum sem vísað er á.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Kynning

Stjórn málalegt og lagalegt samhengi

Það hefur löngum tíðkast að yfirvöld hafi í raun ekki tekið tillit til umhverfisgildis vöru, þjónustu eða vinnu við innkaup sín.

Nú hafa hins vegar orðið miklar breytingar á hnattrænu fjárhagslegu og pólitísku umhverfi með tilkomu hugtaksins **sjálfbær þróun**, það er þróun sem uppfyllir þarfir samtímans án þess að skaða möguleika framtíðarkynslóða til að uppfylla sínar þarfir. Það þarf að taka tillit til umhverfisþátta í allri stefnumörkun (ekki síður en tekið er tillit til efnahagslegra og félagslegra þátta).

Sjálfbær þróun hefur verið yfirskipað markmið hjá ESB allt frá því að sáttmálinn tók gildi árið 1997. Æðstu stjórnendur ESB lýstu því yfir í **Lissabon** árið 2000 að markmið þeirra væri að gera ESB að „samkeppnishæfasta og öflugasta hagkerfi heims á grundvelli þekkingar, hagkerfi sem stuðlaði að sjálfbærri efnahagslegri þróun með fleiri störfum og aukinni félagslegri samheldni“ á árinu 2010. Lissabonáætluninni fylgdi þriðja stoðin, umhverfismál, með því að samþykkt var **Áætlun ESB um sjálfbæra þróun** á fundi Evrópuráðsins í Gautaborg árið 2001 ⁽¹⁾. Þessi áætlun markaði þáttaskil. Markmiðið var að stuðla að efnahagslegum vexti og félagslegri samheldni um leið og tekið væri fullnægjandi tillit til umhverfisverndar. Hún gefur einnig til kynna að meta beri umhverfisleg markmið í ljósi efnahagslegra og félagslegra áhrifa þannig að lausnir verði mótaðar sem taka eins mikið tillit til efnahags, atvinnuþátttöku og umhverfis og mögulegt er. Evrópuráðið og Evrópuþingið samþykktu **sjöttu umhverfisaðgerðaáætlun** sína árið 2002 ⁽²⁾ og lögðu þannig línurnar fyrir umhverfisstefnu ESB næsta áratuginn. Þar er bent á fjögur forgangssvið sem krefjast tafarlausra aðgerða en þau eru loftslagsbreytingar, náttúran og líffræðileg fjölbreytni, stjórnun náttúruauðlinda og umhverfi og heilbrigði.

Framkvæmd áætlunar ESB um sjálfbæra þróun og sjötta umhverfisaðgerðaáætlunin verður sérstaklega krefjandi verkefni í ESB með öllum sínum nýju aðildarþjóðum.

ESB hefur gegnt forystuhlutverki í **alþjóðlegu samhengi** við að móta mikilvæga alþjóðlega samninga og sáttmála á sviði umhverfismála. Sem dæmi má nefna staðfestingu Kýótósáttmálans um loftslagsbreytingar árið 2002 en þar lofaði ESB að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 8% á árunum 2008 til 2012 (miðað við losun árið 1990).

Ekki er hægt að koma um kring sjálfbærri þróun á öllum stigum stjórnkerfisins ef ekki er einnig um að ræða **samþættingu umhverfisviðdaráttanna** við öll önnur svið stefnumörkunar með réttri framkvæmd umhverfisstefnumiða. Henni þarf að fylgja aukin tenging við markaði og almenn fræðsla með það fyrir augum að stuðla að nauðsynlegum breytingum á hugsunarhætti og framkvæmdum ⁽³⁾. Vistvæn innkaup opinberra aðila á heimsvísu eru sérstaklega tilgreind í „framkvæmdaáætlun“ **leiðtogafundar heims um sjálfbæra þróun** sem haldinn var í Jóhannesarborg í desember 2002. Þar eru „viðeigandi yfirvöld á hverju stigi hvött til þess að taka tillit til sjálfbærrar þróunar þegar ákvarðanir eru teknar“

⁽¹⁾ COM(2001) 264 lokaútgáfa.

⁽²⁾ Ákvörðun nr. 1600/2002/EC Evrópuþings og framkvæmdastjórnar þann 22. júlí 2002 um sjöttu umhverfisaætlun ESB (OJ L 242, 10.9.2002).

⁽³⁾ Hafa ber í huga að handbók þessi er takmörkuð við umhverfisþátt sjálfbærrar þróunar. Hvað félagslegan þátt sjálfbærrar þróunar varðar er vísað til túlkunarorðsendingar framkvæmdastjórnarinnar frá 15. október 2001 um möguleika á því að samþætta félagsleg sjónarmið opinberum innkaupum og til nýrra tilskipana um opinber innkaup þar sem sérstaklega er fjallað um þessa möguleika.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Kynning

og „að hvetja til opinberrar stefnumörkunar á sviði innkaupa þar sem stuðlað er að þróun og dreifingu vistvænna vara og þjónustu” (1).

Aðildarríki OECD hafa, innan ramma Efnahags- og framfarastofnunarinnar (Organisation for Economic Cooperation and Development), samþykkt tilmæli framkvæmdastjórnarinnar um „að bæta frammistöðu á sviði umhverfismála í opinberum innkaupum” (2).

Framkvæmdastjórn ESB sendi frá sér **túlkunarorðsendingu** þann 4. júlí 2001 (3) og kynnti þar þá möguleika sem lög sambandsins veita til samþættingar umhverfissjónarmiða við almenn innkaupafæri. Evrópudómstóllinn skýrði þessa möguleika nánar (4).

Tilskipanir um opinber innkaup (5) voru samþykktar þann 31. mars 2004 en þær styrkja lagalegt samhengi enn frekar og auka við það. Þar er sérstaklega tekið fram í umfjöllun og ákvæðum að möguleikar séu á því að tileinka sér umhverfissjónarmið í vali á tæknilýsingum og viðmiðum um úthlutun auk samningsákvæða um frammistöðu.

Jafnvel þótt tilmælin nái einungis til samninga um opinber innkaup fyrir hærri fjárhæðir en ákveðin viðmið segja til um (eins og nefnt er í tilskipunum) þá hefur Evrópudómstóllinn úrskurðað að meginreglur sáttmála ESB um jafna meðferð og gagnsæi auk frjálsra flutninga á vörum, staðfesturétt og frelsi til að veita þjónustu eigi líka við um samninga undir áður nefndum viðmiðum.

(1) Nánari upplýsingar er að finna á Netinu (http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm).

(2) Lesa má textann á Netinu, 23. janúar 2002, C(2002)3 (<http://webdomino1.oecd.org/horizontal/oeecdacts.nsf/Display/875330FE889EC528C1256F040032D313?OpenDocument>).

(3) Túlkunartilkygning framkvæmdastjórnarinnar frá 4. júlí 2001 um þau lög sambandsins sem eiga við um opinber innkaup og möguleikana á því að samþætta umhverfissjónarmið opinberum innkaupum (COM(2002) 274 lokaútgáfa).

(4) Dómsúrskurðir Evrópudómstólsins frá 17. september 2002 í mál nr. C-513/99 og frá 4. desember 2003 í máli nr. C-448/01.

(5) Tilskipun 2004/18/EC frá Evrópuþinginu og framkvæmdastjórn þann 31. mars 2004 um samhæfingu verkferla við úthlutun opinberra verksamninga, samninga um opinber aðföng og samninga um opinbera þjónustu (héðan í frá nefnd Tilskipun 2004/18/EC) og Tilskipun 2004/17/EC frá Evrópuþinginu og framkvæmdastjórn frá 31. mars 2004 til samhæfingar á verkferlum við öflun vegna aðila sem starfa á sviði vatns- og orkumiðlunar, flutninga eða pósthjónustu (héðan í frá nefnd Tilskipun 2004/17/EC).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

1. KAFLI

STEFNUMÖRKUN UM VISTVÆN INNKAUP

Það ætti almennt séð að vera fremur auðvelt fyrir opinber yfirvöld að taka pólitíska ákvörðun um vistvæn innkaup. Í raun ætti að hvetja þau til þess vegna þess að það gagnast ekki bara umhverfinu heldur líka því yfirvaldi sem gerir samninginn því það bætir umhverfisímyndina. Vistvæn innkaupastefna kallar reyndar sjaldnast á neinar skipulagsbreytingar hjá samningsyfirvaldinu.

En það þarf að gera raunhæfar áætlanir til þess að geta framkvæmt stefnuna. Innkaupastarfslið þarf að fá viðeigandi þjálfun og kennslu, fólk þarf að hafa aðgengi að upplýsingum um umhverfismál og forgangsraða þarf við val á því hvaða samninga er skynsamlegast að gera á vistvænum grundvelli. En þegar þetta er allt til staðar geta samningsyfirvöld ótrauð stefnt á að koma upp viðeigandi skipulagi um vistvæn opinber innkaup. (2. kafli).

1.1. Að meta þörf fyrir þjálfun og kennslu og tryggja aðgengi að upplýsingum um umhverfismál

Starfslið það sem annast innkaup þarf að geta aflað sér nauðsynlegrar þekkingar á sviði lögfræði, fjármála og umhverfismála til þess að geta gert sér grein fyrir því að hvaða marki og hvar er skynsamlegast að draga umhverfisþætti inn í innkaupaferlið, hvort aðstæður séu þannig að sem mest fáið fyrir peningana og hvort innkaupin séu í samræmi við forgangsöröðun samningsyfirvaldsins á sviði umhverfismála.

Leiðbeiningar um vistvæna verkferla í Barcelona

Borgaryfirvöld í Barcelona hafa látið vinna góðar leiðbeiningar um vistvæna verkferla fyrir sína 12.000 starfsmenn. Þar eru upplýsingar um vistvæn innkaup og önnur mál tengd umhverfinu (1).

(1) Nánari upplýsingar má fá á Netinu (http://www.bcn.es/agenda21/A21_text/guies/GreenOfficeGuide.pdf).

Mikilvægt er að koma upplýsingum um vistvæn innkaup til sem flestra hagsmunaaðila svo þeir geti tekið tillit til hinna nýju krafna. Þar má nefna birgja, bæði núverandi og til framtíðar litið, þjónustuveitendur og verktaka.

Það er einnig hægt að bæta aðgengi að sérfræðiþekkingu á sviði umhverfismála og auka alla opinbera kynningu á stefnunni með samstarfi opinberra innkaupadeilda.

Leiðbeiningar um vistvæn innkaup í Voralberg

Land Voralberg er hérað í Austurríki með 96 litlum dreifðum sveitarfélögum á fremur strjálbýlu svæði. Fæst hafa sveitarfélögin innkaupastjóra, hvað þá umhverfissérfræðinga. Eigi vistvæn innkaup að ganga vel við þannig aðstæður er nauðsynlegt að starfa saman og að losa innkaupafólk undan því tæknilega amstri að setja sér viðmið, eftir því sem mögulegt er. Voralberg leysti málið með því að taka saman leiðbeiningar um vistvæn innkaup á byggingaþjónustu og skrifstofubúnaði og -efni.

Leiðbeiningarnar má sjá á Netinu (2).

(2) Sjá vefsetur Voralberg (<http://www.vorarlberg.at/>)

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

1. KAFLI

STEFNUMÖRKUN UM VISTVÆN INNKAUP

1.2. Að forgangsraða almennt séð í átt til vistvænni innkaupa

- **Nálgastu málið skref fyrir skref.** Byrjaðu á litlum flokki vöru og þjónustu þar sem umhverfisáhrifin eru ótvíræð eða þar sem gott aðgengi er að vistvænni kostum sem ekki eru dýrari (t.d. endurnýttur pappír eða orkunýttinn skrifstofubúnaður). Annar möguleiki er að ganga úr skugga um að útlitanir í samningi hafi ekki neikvæð áhrif á umhverfið (t.d. með því að útiloka notkun endurunninna íhluta).

Skref fyrir skref í Dunkirk og Lille

Dunkirk-bær í Frakklandi nálgast málið skref fyrir skref þegar fyrst var ákveðið að taka upp vistvæn innkaup árið 1999. Byrjað var á einni vörutegund og traust byggt upp með prófunum og nánu samstarfi við notendur. Þannig myndaðist góð samstaða um að taka upp kerfisbundnari vistvæn innkaup og að íhuga vistvæna kosti í stað annarrar vöru.

Í borginni Lille í Frakklandi hefur verið stofnuð skrifstofa til þess að þjálfa innkaupafólk í að leita að öðrum kostum með sem minnst umhverfisáhrif. Þar var hafist handa með sex vöruflokka: pappír, málningu, prentarablek, hreingerningavörur, götulýsingu og timbur. Stefnt er að því að skilgreina verkferla fyrir fleiri vörutegundir.

- **Íhugaðu umhverfisáhrif.** Veldu þér vörur (t.d. bílaflota) eða þjónustu (t.d. hreingerningar) þar sem umhverfisáhrif eru mikil.

- **Einbeittu þér að einu umhverfisvandamáli eða nokkrum, t.d. loftslagsbreytingum eða sorpi.** Taktu upp almennar kröfur um orkunýtingu eða endurnýtanleika.

- **Íhugaðu hvort hægt er að nálgast aðra kosti og vistvænni og hvað það kostar.** Eru í boði vistvænar(i) afurðir á markaði, uppfylla þær kröfur þínar og hefur þú ráð á þeim?

- **Íhugaðu aðgengi að upplýsingum.** Er hægt að afla nauðsynlegra vísindalegra gagna og upplýsinga um umhverfismál til þess að geta sett ný viðmið um þennan vöruflokk? Hve flókið er að gera sér grein fyrir þeim tæknilegu þáttum sem óskað er eftir og hvernig á að tjá það í útboðsgögnunum?

Gagnagrunnur Framkvæmdastjórnar um vörur og þjónustu

Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna hefur látið útbúa gagnagrunn með tíu einföldum umhverfisupplýsingum um á að giska 100 flokka vöru og þjónustu. Þar er að finna grunnupplýsingar fyrir innkaupendur hjá bæði fyrirtækjum og opinberum aðilum á borð við umhverfismerkingar á ákveðinni vörutegund og helstu umhverfisáhrif hennar. Hægt að kynna sér hann á Netinu (http://europa.eu.int/comm/environment/green_purchasing).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

1. KAFLI

STEFNUMÖRKUN UM VISTVÆN INNKAUP

- **Hafðu sýnileikann í huga.** Hve sýnileg verður vistvæna stefnan í augum almennings og starfslíðs? Gerir fólk sér almennt grein fyrir því að við leggjum okkur fram um að bæta frammistöðuna á sviði umhverfismála? Áberandi breytingar á borð við val á bílum í bílafloata stofnunar eða það að taka upp lífrænt ræktuð matvæli í skólamötuneyti getur aukið vitund fólks fyrir stefnunni og skapað tengingu til annarra umhverfisverkefna.
- **Íhugaðu möguleika á tækniþróun.** Ef vistvæn innkaup beinast að vörum og þjónustu á fyrstu stigum þróunar og markaðssetningar gæti það skilað betri árangri en að reyna að breyta umhverfislegum einkennum gamalkunnugrar vöru eða þjónustu.

Þýskt fyrirmyndarverkefni um sundlaugar hitaðar með sólarorku

Árið 1983 komu framkvæmdastjórnin og ráðuneyti rannsókna og tækni í Þýskalandi í sameiningu á fyrirmyndarverkefni um að skipta út hefðbundnum hitunarbúnaði sundlauga en hita þær með sólarorku. Opinberu innkaupin tryggðu þessum framsækna búnaði það mikla sölu að það stuðlaði að verðlækkun og varð því aðlaðandi kostur í augum einkaaðila.

Mótaðu áreiðanlegar aðferðir sem byggjast á vistferli og líftíma. Forðastu að færa bara umhverfisáhrifin af einum kafla vistferilsins til annars. Gáðu að mikilvægum upplýsingum í baklægum umhverfismerkingum eða á vefsetrum eða í gagnagrunnum sem ætlað er að fræða neytendur.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

2. KAFLI

AÐ SKIPULEGGJA OPINBER INNKAUP

Yfirlit

- Opinberir innkaupendur bera meiri ábyrgð en innkaupendur einkafyrirtækja á því að fá sem mest fyrir peningana og að sýna sanngirni í innkaupaferlinu. Umhverfissjónarmið geta legið til grundvallar því að fá sem mest fyrir peningana. Sanngirni felst í því að bjóða öllum sömu tækifæri og að tryggja gagnsæi.
- Undirbúningsferlið er fyrir öllu. Nauðsynlegt er að greina stöðuna vel og skipuleggja mál áður en útboð er framkvæmt, eigi umhverfismarkmið að nást.
- Það er sérstaklega mikilvægt að greina nákvæmlega hvers þú þarfnast áður en rétt lausn er ákveðin.

2.1. Kynning

Eigi umhverfisstefna að ganga upp er nauðsynlegt að fara vel yfir opinberu innkaupaferlana. Ef stefna um vistvæn innkaup er ekki framkvæmd á réttan hátt gætu hagnýtir þættir á borð við hvenær og hvern á að spyrja og hvaða viðmið á að nota orðið banabiti hennar.

2.2. Eðli opinberra innkaupaverkferla

Opinber innkaup eru að eðli til spurning um rétta aðdrætti miðað við þarfir, rétt eins og þegar einkaaðilar gera innkaup. Eini munurinn er sá að samningsyfirvöld verða að sýna sérstaka aðgát við úthlutun samninga vegna þess að þau eru opinber stofnun sem fjármögnuð er með fé skattborgara. Þessa sérstöku aðgát má skilgreina með tveimur meginreglum:

- að fá sem mest fyrir peningana
- að sýna sanngirni

Sem mest fyrir peningana

Samningsyfirvöldum ber skylda til þess að fá sem mest fyrir peninga skattgreiðenda í öllum sínum innkaupum. Sem mest fyrir peningana þýðir ekki endilega að velja ódýrasta tilboðið. Átt er við besta tilboðið **miðað við þær breytur sem þú ákveður**. Umhverfisvernd getur verið ein breytan og því skipt jafn miklu máli og aðrar breytur við val á viðsemjanda. Það útilokar ekki umhverfissjónarmið að vilja fá sem mest fyrir peningana.

Að sýna sanngirni

Að sýna sanngirni þýðir að fara eftir meginreglum innri markaðar sem leggur grunn að reglum um opinber innkaup og þau landslög sem byggjast á þessum reglum. Mikilvægasta meginreglan er sú **að sýna sanngirni** en það þýðir að allir keppinautarnir ættu að fá sama tækifærið til að keppa um samninginn. Virða ber meginregluna um **gagnsæi** til þess að tryggja að allir standi jafnt að vígi.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

2. KAFLI

AD SKIPULEGGJA OPINBER INNKAUP

Sem dæmi um ákvæði sem byggjast á meginreglunni um jafna meðferð í útboðsferli má nefna tímamörk vegna afhendingar tilboða og beiðna um þátttöku og sameiginlegar reglur um tæknilýsingar.

Hægt er að finna dæmi um hvernig beita á meginreglunni um gagnsæi í hinum ýmsu ákvæðum um útboðstilkynningar. Sú skylda er þá lögð útboðsyrivöldum á herðar að tilkynna tilboðsgjöfum hvers vegna tilboðum þeirra var hafnað.

2.3. Hin ýmsu stig innkaupaferlis

Mjög mikilvægt er að standa rétt að undirbúningi allra útboðsferla. Mistök sem gerð eru við undirbúning geta haft mjög neikvæð áhrif á öll eftirfarandi stig og útkomuna sem byggist á þeim. Þess vegna er nauðsynlegt að gefa sér nægan tíma til þess að skilgreina inntak tilboðsins og þær aðferðir sem beita þarf til þess að ná góðum árangri áður en útboðsferlið hefst. Mikilvægi undirbúningsferlisins byggist ekki síður á því að það er að jafnaði auðveldast að taka tillit til umhverfisþátta á fyrstu stigum innkaupaferlisins.

Almennt fyrirkomulag opinberra innkaupa er í stórum dráttum það sama og hjá einkageiranum. Ferlið er að mestu það sama, að skilgreina umfang tilboðsins, að gera tæknilýsingar og samningsbreytur vöru/verks/þjónustu, að velja rétta umsækjandann og að skera úr um besta tilboðið.

Einn kafli er helgaður hverjum þessara þátta í handbókinni. Sérstaklega verður fjallað um það hvernig hægt er að taka umhverfismál með í reikninginn á hverju þrepi fyrir sig og kynnt verða hagnýt dæmi og ráðleggingar.

2.4. Mikilvægi þess að meta raunverulegar þarfir

Á undirbúningsstiginu verður þú svo að taka eitt bráðnauðsynlegt skref áður en inntak samningsins er skilgreint. Þú þarft að meta raunverulegar þarfir þínar.

Þú þarft til dæmis að dreifa upplýsingum til almennings. Til greina gæti komið að láta prenta bæklinga eða veggspjöld eða kaupa auglýsingar í dagblöðum. Ef þú íhugar fremur mögulegar lausnir en raunverulegar þarfir gætir þú kosið umhverfisvænni lausnir á borð við að miðla upplýsingum á rafrænan hátt með aðstoð vefsetra eða tölvupósts.

Þú skalt þess vegna gera grein þér fyrir þörfum þínum á skipulegan hátt til þess að vinna sem skilvirkast og útiloka enga möguleika sem gætu verið í boði á markaði. Þegar þú hefur greint þarfir þínar út í hörgul gætirðu jafnvel komist að því að það sé alls ekki þörf fyrir að ganga til samninga um innkaup.

Dregið úr innkaupum í Pori

Vistvæn innkaup snúast ekki alltaf um það að kaupa vistvænni vörur. Þau geta líka einfaldlega snúist um minni innkaup. Í finnsku borginni Pori (Björneborg) við Eystrasalt var sett upp innri endurnýtingarþjónusta á tilkynningasíðu á Netinu. Ef starfsmenn tóku ákveðinn skrifstofubúnað úr notkun hjá sér var hægt að bjóða hann öðrum deildum eða starfsmönnum sem höfðu not fyrir hann (1).

(1) Nánari upplýsingar: *Local Sustainability Case Description 61* (<http://www3.iclei.org/eqpis/egpc-061.html>)

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Yfirlit

- Þegar inntak samnings er skilgreint hafa samningsyfirvöld mikið frelsi til þess að velja það sem þau vilja kaupa. Þetta gefur þeim gott svigrúm til þess að taka tillit til umhverfissjónarmiða, að því gefnu að það sé gert án þess að hafa truflandi áhrif á markaðinn, t.d. með því að setja honum skorður eða hindra aðgengi að honum.
- Markaðsgreining getur veitt mikilvægar upplýsingar um umhverfsvæna kosti og um almenna verðtaxta og skilmála.
- Þær tæknilýsingar sem er að finna í umhverfismerkingum geta reynst mjög gagnlegar við gerð tæknilýsinga. Það má hins vegar ekki krefjast þess af tilboðsgjöfum að þeir hafi skráð sig í ákveða umhverfismerkingaáætlun.
- Ef við á er leyfilegt að tilgreina ákveðin efni eða umhverfsvænar framleiðsluaðferðir.

3.1. Að skilgreina inntakið

„Inntak“ samnings snýst um þá vöru, þjónustu eða verk sem þú vilt kaupa. Þegar inntakið er skilgreint leiðir það að jafnaði til grunnlýsingar á vörunni, þjónustunni eða verkinu, en getur líka snúist um skilgreiningu á grundvelli frammistöðu eða eiginleika.

Skynsamlegt virðist vera að velja skilgreiningu á grundvelli frammistöðu eða eiginleika þegar hafa skal umhverfissjónarmið í huga vegna þess að þá þarf samningsyfirvaldið ekki að tilgreina öll einkenni vöru, þjónustu eða verks ítarlega heldur bara þau áhrif sem til er ætlast.

3.1.1. Rétturinn til að velja

Meginreglan er sú að þér er frjálst að skilgreina inntak samnings á hvern þann hátt sem hentar þörfum þínum. Löggjöf um opinber innkaup snýst ekki svo mikið um **hvað** samningsyfirvöld kaupa heldur einkum **hvernig** staðið er að kaupunum. Þess vegna takmarka reglugerðir um innkaup ekki inntak samningsins sem slíks.

Frelsið til að skilgreina inntak samnings er þó ekki ótakmarkað. Stundum getur val á ákveðinni vöru, þjónustu eða vinnu í opinberum innkaupum valdið skekkju á samkeppnisstöðu fyrirtækja um allt ESB. Ákveðnar tryggingar verða að vera fyrir hendi.

Þessar tryggingar byggjast í fyrsta lagi á þeirri staðreynd að ákvæði ESB-sáttmálans um að ekki megi mismuna, að frelsi ríki til að veita þjónustu og að flutningar vöru séu frjálssir, eru algild. Þau gilda þess vegna líka um opinbera innkaupasamninga á grundvelli tilskipana og ákveðinna hluta samninga sem tilskipanirnar ná ekki ótvírætt til. Það þýðir í raun að þú verður að tryggja að samningurinn hafi ekki áhrif á aðgengi annarra aðila úr ESB að landsmarkaði þínum. Þar er einnig sleginn sá varnagli, í samræmi við reglur um opinber innkaup, að ekki megi skilgreina á mismunandi hátt þær tæknilýsingar sem notaðar eru til þess að skilgreina inntak samningsins

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

3.1.2. Að gefa samningi vistvænt heiti

Sé sú leið valin, auðveldar það tilboðsgjöfum að gera sér grein fyrir því sem farið er fram á. Þannig er þeim skilaboðum miðlað að í samningnum sé lögð áhersla á umhverfisþátt vöru eða þjónustu.

Vistvænt heiti hjá Umhverfismálaráðgjafarstofnuninni í Brussel

Umhverfismálaráðgjafarstofnunin í Brussel ⁽¹⁾ gaf útboði sínu um hreingerningþjónustu heitið Samningur um vistvænar hreingerningar (Environmental cleaning contract). Það er einnig hægt að notast við heiti á borð við Samningur um lífræna veitingaþjónustu (Organic catering contract) eða Orkunýtin bygging (Energy efficient building).

⁽¹⁾ <http://www.ibgebim.be>

Þegar heitið gefur til kynna hvers er ætlast eru þau mikilvæg skilaboð, ekki aðeins fyrir mögulega birgja heldur líka fyrir staðbundin yfirvöld og önnur samningsyfirvöld.

3.1.3. Að framkvæma greiningu á markaði

Mikilvægt er að hafa nokkurn skilning á markaðnum þegar ákvörðun er tekin um kaup. Það er mjög erfitt að þróa hugtak um vöru, þjónustu eða verk án þess að vita hvað í boði er. Grænir kostir liggja ekki alltaf í augum uppi eða eru vel auglýstir.

Af þeim sökum er nauðsynlegt að kynna sér málin vel. Sú rannsókn gæti falist í greiningu á markaði en það er almenn úttekt á þeim möguleikum á markaði sem gætu uppfyllt þarfir þínar. Eigi markaðsgreining að skila árangri þarf að framkvæma hana á opin og hlutlægan hátt og beina sjónum að þeim almennu lausnum sem í boði eru og markaði en ekki snúast um ákveðna verktaka sem gætu komið til greina. Þá koma fram þeir vistvænu kostir sem gætu verið í boði auk almenns verðlags á því sem kemur til greina.

Að leita að réttu vörunni

Ef bæjarfélag áformar að kaupa girðingar og götugögn kemur til greina að kanna þau efni sem í boði eru, t.d. timbur úr sjálfbærri skógarnýtingu eða gerviefni sem framleidd eru úr endurnýttu hráefni.

3.1.4. Tillögur um verksamninga

Mikil áhersla er lögð á það sem kallað er 'sjálfbær byggingavinna' í atvinnugeiranum. Opinber yfirvöld taka oft, í krafti þess að vera samningsyfirvöld, höndum saman við byggingafyrirtæki og arkitekta um að þróa umhverfisvænar byggingaaðferðir.

Frönsk tilraun um umhverfisvænni húsbýggingar

Franska ríkisstjórnin hefur lagt fram áætlanir um að beita HQE-aðferðinni (haute qualité environnementale) en hún snýst um að ná fram miklum umhverfisgæðum í byggingageiranum, félagslegu húsnæði og borgarskipulagi. HQE-aðferðin snýst um að hanna byggingar sem nota minna vatn og orku og hafa minni þörf fyrir viðhald en sambærilegar byggingar ⁽²⁾.

⁽²⁾ Nánari upplýsingar má finna á Netinu (http://www.logement.equipement.gouv.fr/alaune/dossiers/presse_030102.pdf).

Yfirvöldum ber skylda til þess að framkvæma mat á umhverfisáhrifum (EIA) vegna ákveðinna verkefna. Sú skylda á ekki rót að rekja til tilskipana um innkaup en hún gæti haft áhrif á skilgreiningu á viðfangsefni samningsins

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

eða ákvæði um frammistöðu ⁽¹⁾. Mat á umhverfisáhrifum færir landsyfirvöldum mikilvægar upplýsingar sem gera þeim kleift að taka ákvarðanir sínar í ljósi ítarlegrar þekkingar á umhverfisáhrifum ákvörðunarinnar. Mat á umhverfisáhrifum getur sem hluti af því ferli að skilgreina viðfangsefni samnings haft jákvæð áhrif á niðurstöður.

Tilskipun 2002/91/EC um orkunýtingu húsa ⁽²⁾ skyldar aðildarríkin til þess að setja lágmarksskilyrði um orkunýtingu nýrra bygginga og stórra bygginga sem fyrir eru og gera þarf umfangsmiklar lagfæringar á. Hún hefur einnig áhrif á skilgreiningu á viðfangsefninu og tæknilýsingar á verksamningi um byggingu eða endurnýjun viðkomandi mannvirkja.

3.1.5. Tilmæli vegna samninga um birgja og þjónustu

Helstu kostir vistvænna samninga um birgja og þjónustu fyrir umhverfið koma í ljós við verklok, með endanlegri afurð eða þjónustu.

Mikilvægt er að stefna að því að bæta almenna orkunýtingu með til dæmis auknum orkusparnaði. Þetta gagnast umhverfinu og sparar um leið fé.

Það þarf líka að íhuga umhverfisleg áhrif vistvænu afurðarinnar eða þjónustunnar á förgunarstiginu. Markaðsgreining getur dregið fram umtalsverðan mun hvað varðar:

- **magn** sem farga þarf,
- neikvæð **áhrif** efnis og
- magn efnis sem hægt er að **endurnýta**.

⁽¹⁾ Mat á umhverfisáhrifum var kynnt til sögunnar árið 1985 með Tilskipun 85/337/EEC (OJ L 175, 5.7.1985, bls. 40) og síðari breytingu með Tilskipun 97/11/EEC (L 73, 14.3.1997, bls. 5).

⁽²⁾ Tilskipun Evrópuþingsins 2002/91/EC og Evrópuráðsins frá 16. desember 2002 (OJ L 1, 4.1.2003) og sem átti að löggilda sem landslög eigi síðar en 4. janúar 2006.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Ending afurðarinnar skiptir einnig miklu máli, er hún gerð til þess að endast? Stundum er mjög freistandi að velja ódýrustu afurðina en hún gæti reyndar orðið sú dýrasta til lengri tíma lítið og jafnvel líka haft slæm umhverfisáhrif. Afurðir af lélegum gæðum endast að jafnaði skemur en aðrar (burtséð frá umhverfiseinkennum þeirra). Ef oftar þarf að skipta út ódýrari hlut en dýrari leiðir það til aukins kostnaðar og orkuneyslu og gefur af sér meira sorp. Hvað umhverfismál varðar ætti að leggja aðaláherslu á afkastagetu, bæði almennt séð og einkum þó með tilliti til þjónustusamninga, svo hægt sé að velja umhverfisvænni leið til að uppfylla samninginn og taka tillit til búnaðar og efnis sem nota þarf.

3.2. Að semja tæknilýsingar

3.2.1. Tæknilýsingar

Þegar búið er að skilgreina viðfangsefni samnings þarf að túlka það í mælanlegum tæknilýsingum sem hægt er að nýta sér beint í innkaupaferli hins opinbera. Það er sambærilegt við að breyta skissu í mynd. Tæknilýsingar gegna tvíþættu hlutverki:

- Tæknilýsingar lýsa innihaldi samningsins fyrir markaðnum þannig að fyrirtækin geti gert sér grein fyrir því hvort þau hafa áhuga á að bjóða. Þær skilgreina því umfang samkeppninnar.
- Tæknilýsingar innihalda mælanlegar kröfur svo hægt sé að meta tilboð. Þær jafngilda því lágmarksviðmiðum um framfylgd. Ef tæknilýsingarnar eru ekki skýrar og réttar leiða þær óhjákvæmilega til ófullnægjandi tilboða. Ef tilboð eru ekki í samræmi við tæknilýsingar verður að hafna þeim.

3.2.2. Lýsingar á grundvelli frammistöðu og afkasta

Tilskipanirnar um innkaup (2004/17/EC og 2004/18/EC) heimila yfirvöldum ótvírætt að velja á milli tæknilýsinga á grundvelli tæknilegra staðla eða krafna á grundvelli frammistöðu og afkasta ⁽¹⁾. Ef gengið er út frá frammistöðu og afköstum gefur það markaðnum yfirleitt kost á fleiri lausnum og stundum er það áskorun um að þróa nýjar og framsæknar tæknilausnir. Sé þessi aðferð valin þarf ekki að skilgreina tæknilýsingar jafnítarlega og annars.

(1) Sjá 23. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 24. grein í Tilskipun 2004/17/EC.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Að skilgreina niðurstöðu en vita ekki hvernig á að ná henni

Ef stefnt er að því að halda fyrir fram ákveðnu hitastigi í byggingu er hægt að gera það með mjög ítarlegum tæknilýsingum fyrir miðstöðvarkerfi. En það er líka hægt að taka fram að á skrifstofunum eigi að vera stöðugur 20°C hiti og gefa birgjum kost á að leggja til aðrar lausnir. Birgjar gætu til dæmis lagt til náttúrulegt hita- og loftræstikerfi í stað þess að brenna jarðefnum.

En þegar gerðar eru kröfur um frammistöðu verður fólk að fara jafnvel enn gætilegar en þegar gerðar eru hefðbundnar tæknilýsingar. Þeir kostir sem er í boði eru á markaði geta verið mjög fjölbreyttir og þess vegna þarf að ganga úr skugga um að tæknilýsingar séu nógu skýrar svo hægt sé að meta tilboð á viðeigandi og réttlæt看legan hátt.

3.2.3. Umhverfislegir tæknistaðlar

Tæknistaðlar geta verið af mörgu tagi. Um getur verið að ræða ítarlega evrópska tæknistaðla (EN-staðla), evrópskar tæknilegar viðurkenningar og vottanir, alþjóðlega staðla og tæknilýsingastaðla í hverju landi fyrir sig. Staðlar koma að góðu gagni í opinberum tæknilýsingum í útboðum vegna þess að þeir eru ótvíræðir, réttlátir og gera ekki upp á milli og þróaðir á grundvelli samkomulags. Í Evrópu eru þeir mótaðir af Evrópsku staðlasamtökunum (European Committee for Standardisation -CEN og European Committee for Electrotechnical Standardisation - Cenelec) (1) og ETSI-staðlastofnuninni (European Telecommunications Standards Institute) (2). Vinnan við þróun evrópskra staðla byggist á þátttöku breiðs hóps hagsmunaaðila, þar með talin landsyfirvöld, umhverfissamtök, neytendasamtök og iðngreinar.

Þess vegna ríkir almenn viðurkenning á þeim tæknilausnum sem Evrópustaðall veitir.

Í sumum tæknistöðlum er að finna ákvæði sem varða umhverfisleg einkenni vöru eða þjónustu. Ef þeim skilgreiningum væri beitt í opinberum útboðum yrðu fyrirtækin að geta annað hvort sýnt fram á að þau geti uppfyllt staðlana, eða að þau uppfylli þær afkastakröfur sem staðlarnir setja, sé öðrum aðferðum beitt. Ef þau geta ekki lagt þessar sannanir fram verður að hafna tilboðum þeirra.

Hægt er að skilgreina ítarlegri kröfur um umhverfisvernd við sértækar aðstæður heldur en koma fram í staðli, að því tilskildu að þetta orsaki ekki mismunun gagnvart mögulegum tilboðsgjöfum.

Evrópsku staðlasamtökin boða umhverfissjónarmið. Sem dæmi má nefna að CEN býður nú aðgang að sérstakri hjálparlínu á sviði umhverfismála sem veitir tækninefndum (3) ráðgjöf og aðstoð.

Framkvæmdastjórn ESB leggur einnig áherslu á að gera tæknistaðla vistvænni. Hún hefur sent frá sér tilkynningu um samþættingu umhverfisþátta í evrópska staðla (4).

(1) Nánari upplýsingar er að finna á Netinu (<http://www.cenelec.org>).

(2) Nánari upplýsingar er að finna á Netinu (<http://www.etsi.org>).

(3) Nánari upplýsingar er að finna á vefsetri CEN (<http://www.cenorm.be/cenorm/index.htm>).

(4) Tilkynning sem samþykkt var 25. febrúar 2004 (COM(2004)130 lokaútgáfa); nánari upplýsingar má fá á Evrópuvefsetrinu (http://europa.eu.int/comm/environment/standardisation/index_en.htm).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

3.2.4. Að nota frávikstilboð

Sú staða getur komið upp að þú ert ekki viss um hvort vistvænir kostir séu í boði hvað varðar vöru, þjónustu eða verk sem þú vilt kaupa, jafnvel að aflokinni markaðsgreiningu. Einnig getur verið til staðar óvissa hvað varðar gæði eða verð.

Þegar sú staða kemur upp getur reynst áhugavert að biðja mögulega tilboðsgjafa um vistvæn frávikstilboð. Það þýðir að þú leggur fram lágmarksmagn tæknilýsinga varðandi þá vöru sem þú vilt kaupa og sem bæði á við um hlutlausa tilboðið og vistvæna frávikstilboðið. Þú bætir svo við ákveðnum umhverfisþáttum vegna þess síðarnefnda. Þegar tilboðin berast getur þú svo borið þau öll saman (þau hlutlausu og þau vistvænu) á grundvelli sömu úthlutunarviðmiða. Það er þannig hægt að nota frávikstilboð til þess að styðja við umhverfisþáttinn með því að gefa kost á samanburði staðlaðra lausna og umhverfisvænna kosta (á grundvelli sömu stöðluðu tæknikrafna). Fyrirtækin geta sjálf valið um hvort þau gera tilboð á grundvelli fráviks eða upprunalegs útboðs, nema samningsyfirvald gefi annað til kynna.

Gefa verður til kynna eftirfarandi þætti í útboðsgögnum til þess að geta samþykkt frávikstilboð í opinberu útboði um innkaup (1):

- að frávikstilboð komi til greina,
- að frávikstilboð verði að uppfylla verði umhverfisskilgreiningar (t.d. betri frammistöðu á sviði umhverfisþátta),
- sértækar kröfur um framsetningu á frávikstilboðum í tilboðum (t.d. að krefjast sérstaks umslags sem sýnir frávikstilboð eða að tilkynna að einungis sé hægt að leggja frávikstilboð fram með upprunalegu tilboði).

3.3. Umhverfismerkingar

3.3.1. Almenn

Mótaðar hafa verið umhverfismerkingar af ýmsu tagi til þess að miðla upplýsingum um vistvænleika vöru eða þjónustu á staðlaðan hátt í þeim tilgangi að hjálpa neytendum eða öðrum fyrirtækjum að velja vistvænni vöru eða þjónustu.

Viðmið um umhverfismerkingar byggjast ekki á einni breytu heldur rannsóknum og greiningu á umhverfisáhrifum vöru eða þjónustu allan líftímaferil sinn eða þeirri nálgun sem kallast „frá vöggju til grafar“ á grundvelli vísindalegra upplýsinga. Þessi nálgun veitir gagnlegar upplýsingar um eðlislægan kostnað vöru, allt frá því að hráefnið er tekið, úrvinnsla þess fer fram og varan síðan fullunnin, henni dreift og að lokum fargað.

Það má notar upplýsingar í umhverfismerkingum á ýmsa vegu:

- til hjálpar við gerð tæknilýsinga með það fyrir augum að skilgreina eiginleika þeirrar vöru eða þjónustu sem kaupa á,
- til að kanna hvort þessum kröfum sé framfylgt með því að viðurkenna merkinguna sem leið til að sanna fylgni við tæknilýsingar,
- sem gullviðmið til samanburðar á tilboðum á tilboðsstigi (sjá dæmi hér að neðan),
- með því að notfæra sér ýmsar tegundir merkinga, allt eftir því hver tilgangurinn er, til dæmis geta sömu atriði merkingar komið sér vel þegar um skref fyrir skref nálgun er að ræða.

Það er hins vegar aldrei hægt að krefjast þess að tilboðsgjafar séu með ákveðna umhverfismerkingu.

(†) Sjá 24. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 36. grein í Tilskipun 2004/17/EC.

Að notfæra sér ESB-umhverfismerkingar fyrir ljósaperur

Þess er krafist í viðmiðum ESB um umhverfismerkingar fyrir ljósaperur að þær endist að meðaltali í 10.000 klukkustundir. Þetta getur endurspeglast í útbóði vegna ljósapera þannig að gerð yrði lágmarkskrafa um 10.000 klukkustunda endingu og svo yrðu bónusstig gefin fyrir hverja 1.000 klukkustundir fram yfir þær fyrstu 10.000.

3.3.2 Lögfræðilegar ráðleggingar um notkun á umhverfismerkingum og þær útlistanir sem í þeim felast við framkvæmd útbóða

Tilskipanir um opinber útbóð (2004/17/EC og 2004/18/EC) ⁽¹⁾ heimila ótvírætt að notaðar séu þær útlistanir sem felast í umhverfismerkingum þegar skilgreina á kröfur á grundvelli frammistöðu eða virkni, að því gefnu að:

- útlistanirnar eigi við um skilgreiningu á einkennum þeirra vara eða þjónustu sem samningurinn nær til,
- kröfur viðkomandi umhverfismerkingar byggist á vísindalegum upplýsingum,
- umhverfismerkingar séu samþykktar af öllum hlutaðeigandi hagsmunaaðilum, t.d. opinberum stofnunum, neytendum, framleiðendum, dreifendum og umhverfissamtökum,
- þær séu aðgengilegar öllum lysthafendum.

Til þess er ætlast að vörur og þjónusta með umhverfismerkingu uppfylli tæknilýsingar. Það er hins vegar ekki leyfilegt að krefjast þess að fyrirtæki ráði yfir ákveðnu umhverfismerki eða uppfylli (að fullu) kröfur ákveðins umhverfismerkis. Tilboðsgjafi þarf alltaf að taka aðrar sannanir gildar, svo sem prófunarskýrslu frá viðurkenndri stofnun eða tæknileg fylgiskjöl frá framleiðanda.

3.3.3. Flokkar umhverfismerkjja

Opinber umhverfismerki gagnvart mörgum viðmiðum (Gerð I, ISO 14024)

Þetta eru algengustu merkin og þau sem mest eru notuð við vistvæn innkaup. Þau byggjast á fjölda viðmiða sem annað hvort eru uppfyllt eða ekki og eru staðlar þess umhverfismerkis. Hver vara eða þjónusta fyrir sig mótir sér ákveðin viðmið samkvæmt áætlun. Þessi viðmið skilgreina að jafnaði frammistöðu á sviði umhverfismála sem varan þarf að uppfylla og þau geta líka skilgreint þá staðla sem tryggja að varan sé hæf til notkunar.

Nokkur áhugaverð evrópsk og svæðisbundin umhverfismerki

Best þekktu umhverfismerkin gagnvart mörgum viðmiðum eru Evrópska umhverfismerkið (blómið) ⁽²⁾, Norræna umhverfismerkið (Norræni svanurinn) ⁽³⁾ og þýska umhverfismerkið (Blái engillinn) ⁽⁴⁾. Öll þessi umhverfismerki eru valkvæð, byggjast á líftíma og kalla á vottun þriðja aðila (þ.e. annarra en framleiðenda). Þau uppfylla reglur um gagnsæi og vísindalegar kröfur hvað varðar ákvörðun viðmiða og þau gera ekki upp á milli aðila.

⁽¹⁾ Sjá 23. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 35. grein í Tilskipun engel.de/englisch/navigation/body_blauer_engel.htm). 2004/17/EC.

⁽²⁾ Nánari upplýsingar, sjá Netið (http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm).

⁽³⁾ Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.svanen.nu/Eng/default.asp>).

⁽⁴⁾ Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.blauer-engel.htm>).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Ef nota á til dæmis umhverfismerki ESB er einfaldlega hægt klippa öll viðmið um vöruhópa og þjónustu beint af vefsetri umhverfismerkis ESB (1) eftir því sem við á og líma inn í tæknilýsingahluta útboðsskilmálanna.

Þetta á hins vegar alls ekki við um öll umhverfismerki. Sum þeirra eru með viðmið sem:

- tengjast almennum starfshefðum við umsjón hjá því fyrirtæki sem framleiðir vöruna eða býður þjónustuna,
- fjalla um siðfræðileg málefni og annað þess háttar.

Þessi viðmið eru ekki fullgild sem tæknilýsingar eins og þær eru skilgreindar í tilskipunum um almenn útboð til öflunar og því ætti ekki að nota þau vegna samninga sem falla undir þessar tilskipanir. Ef viðmið eiga að varða almennt útboð til öflunar þurfa þau þvert á móti að tengjast viðfangsefni viðkomandi samnings.

Opinber einhliða umhverfismerki

Einhliða umhverfismerki tengjast einum ákveðnum umhverfisþætti á borð við orkunýtingu eða útblástursstig. Einhliða umhverfismerkjum má skipta í tvo flokka.

Í fyrri flokknum er miðað við eitt viðmið eða fleiri sem annað hvort eru uppfyllt eða ekki og sem tengjast ákveðnum þætti, t.d. orkunýtingu. Ef varan uppfyllir þessi viðmið má hún birta viðkomandi merki. Sem dæmi um umhverfismerki af þessari tegund má nefna lífrænt merki ERSB eða merkið „Orkustjörnuna” fyrir skrifstofubúnað.

Vel tókst til í Bandaríkjunum með „Orkustjörnuna”

Bandarísk alríkisýfirvöld tóku þá ákvörðun árið 1993 að kaupa eingöngu upplýsingatæknibúnað sem uppfyllti viðmið „Orkustjörnunnar”. Alríkisstjórnin er stærsti einstaki kaupandi tölvubúnaðar og það er álitnið að þessi ákvörðun hafi gegnt lykilhlutverki í því skrefi að láta langmestan hluta alls upplýsingatæknibúnaðar á markaði uppfylla viðmið „Orkustjörnunnar”. Reiknað hefur verið út að orkusparnaður vegna „Orkustjörnunnar” hjá alríkisýfirvöldum hafi numið um 200 milljörðum kWh af rafmagni síðan 1995 en það jafngildir 22 milljónum tonna af CO₂ (2).

(2) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.energystar.gov/>).

Umhverfismerki í síðari flokknum snúast um að flokka vörur eða þjónustu á grundvelli umhverfisframmistöðu þeirra í viðkomandi málefni. Sem dæmi um merki af þessu tagi má nefna orkumerki ESB sem metur heimilistæki í samræmi við orkunýtingu þeirra. Þar eru tæki merkt A* skilvirkust og G óskilvirkust.

Einhliða umhverfismerki geta komið að góðum notum þegar fylgt er nálguninni skref fyrir skref til að gera útboðsferlið vistvænna vegna þess að þau gefa kost á stigbundnum úrbótum. Orkunýtingarstaðlar eru úrvalsgott fyrsta skref í átt til almennari vistvænnar innkaupaáætlunar. Mismunandi gæðastig gera fólk kleift að ákveða hve langt skal gengið.

(1) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/>).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Umhverfismerki einkaaðila

Til er nokkur fjöldi umhverfismerkja einkaaðila, auk hinna opinberu. Þau eru undir stjórn frjálsra félagasamtaka, samtaka í iðnaði eða hópi hagsmunaaðila af ýmsu tagi. Þar má meðal annars nefna merki um vottun um skógarnýtingu (sjá 3. kafla, 4.5.) á borð við FSC (Forest Stewardship Council) (1) eða PEFC (Pan European Forest Certification Council) (2) áætlanir, lífræn vottunarmerki eins og IFOAM áætlunina (3) eða merki gagnvart mörgum viðmiðum eins og hið sænska „Bra miljöval“ (4).

Þessi merki uppfylla stundum viðmið viðeigandi opinberra umhverfismerkja um opinber innkaup eins og lýst er hér að ofan, allt eftir aðgengi að þeim og hvernig þau hafa verið tekin í notkun.

3.4. Að kaupa ákveðin efni og að taka tillit til framleiðslu- og vinnsluaðferða

Efniviður og hvernig framleiðslan á sér stað getur haft mikið að segja um umhverfisáhrif ákveðinnar vöru. Beinlínis er sagt í Tilskipunum 2004/17/EC og 2004/18/EC að hægt sé að taka tillit til framleiðsluaðferða í tæknilýsingu (5) en það var einnig hægt að vísa til eldri tilskipana.

3.4.1. Að kaupa ákveðin efni

Þú hefur sem samningsyfirvald rétt til krefjast þess að varan sem þú kaupir sé gerð úr ákveðnu efni, að því tilskildu að meginreglur sáttmálans um að mismuna ekki og frjálsan flutning vöru og þjónustu séu í heiðri hafðar.

Þú getur líka tilgreina það umfang efnis sem þú kýst helst eða að öðrum kosti tekið fram að ekkert hráefni eða kemísk efni megi hafa neikvæð umhverfisáhrif. Þegar til dæmis kaup á hreinsivörum eru boðin út er algengt að vistvæn innkaup felist í því að samningsyfirvaldið leggur fram viðmiðunarlista um efni sem hættuleg eru umhverfi eða heilsu almennings (á grundvelli hlutlægs áhættumats) og sem það vill ekki að fyrirfinnist í þeim vörum sem keyptar verða.

Í réttinum til þess að tilgreina ákveðin efni eða innihald vöru felst einnig réttur til þess að krefjast þess að um ákveðið lágmarkshlutfall af endurnýttu eða endurnotuðu efni sé að ræða þar sem þess er nokkur kostur.

(1) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.fsc.org/fsc>).

(2) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.pefc.org/internet/html/>).

(3) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.ifoam.org>).

(4) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.snf.se/bmv/english.cfm>).

(5) VI. viðauki við Tilskipun 2004/18/EC og XXI. viðauki við Tilskipun 2004/17/EC.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3. KAFLI

Að skilgreina samningsþarfir

Reglur um vistvæn innkaup í Gautaborg (1) og London (2)

Veldu vörur sem valda eins litlu tjóni á umhverfi og mögulegt er, bæði við framleiðslu og notkun. Taka skal tillit til alls líftímaferlisins, allt frá framleiðslu og notkun til endanlegrar förgunar.

- Veldu vörur sem ekki valda neytendum eða notendum tjóni (þannig að tekið sé tillit til vinnuumhverfis starfsfólks).
- Veldu vörur sem brotna niður á lífrænan hátt eða má endurnota.
- Veldu vörur sem nota ekki orku eða náttúrulegar auðlindir að þarflausu, hvort sem er við framleiðslu þeirra eða notkun.

Borgarstjórinn í London hefur komið á fót reglum um vistvæn innkaup þar sem innkaupastjórar bæði opinberra og einkafyrirtækja hafa skuldbundið sig til að kaupa vörur sem innihalda endurnýtt efni þar sem því verður við komið.

(1) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www3.iclei.org/egpis/egpc-056.html>).

(2) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.lecf.org.uk/procurement/index.htm>).

3.4.2. Vinnslu- og framleiðsluaðferðir

Áður hefur komið fram að báðar tilskipanirnar 2004/17/EC og 2004/18/EC og undanfarar þeirra hafi heimilað samningsyfirvöldum að taka með kröfur um framleiðsluaðferðir í skilgreiningum á vistvænum innkaupum.

Allar tæknilýsingar verða þó að tengjast viðfangsefni samningsins og þess vegna er eingöngu hægt að taka með þær kröfur sem tengjast framleiðslu vörunnar og stuðla að sérkennum hennar án þess að þau séu endilega sýnileg.

Það er til dæmis hægt að biðja um rafmagn sem framleitt er úr endurnýjanlegum orkugjöfum (sjá nánari upplýsingar í kafla 3.4.3), jafnvel þótt vistvæn raforka sé í eðli sínu á engan hátt frábrugðin raforku sem framleidd er á hefðbundinn hátt og þótt rafmagnsljósinn séu að öllu leyti eins. Það er þó búið að breyta eiginleikum og verðmæti lokaafurðarinnar með þeim vinnslu- og framleiðsluaðferðum sem beitt var. Sem dæmi má nefna að rafmagn framleitt með endurnýjanlegum orkulindum er að jafnaði dýrara en líka vistvænna en rafmagn framleitt á hefðbundinn hátt.

Niðurstaðan er því sú að þér er heimilt að taka með allar þær kröfur sem tengjast viðfangsefni samningsins. Hins vegar máttu ekki setja umhverfislegar takmarkanir á málefni sem ekki tengjast viðkomandi vöru.

Sé þess krafist við kaup á húsgögnum að framleiðendur þeirra noti endurnýttan pappír á skrifstofum sínum er það dæmi um kröfu sem ekki má setja.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3.4.3. Um endurnýjanlega orku

Í tilskipun 2001/77/EC um að stuðla að notkun á rafmagni frá endurnýjanlegum orkulindum er að finna skilgreiningu á því hvað felst í hugtökunum endurnýjanlegar orkulindir og rafmagn frá endurnýjanlegum orkulindum (1).

Það er enginn eðlismunur á rafmagni sem framleitt er með endurnýjanlegum orkugjöfum og rafmagni sem framleitt er á hefðbundinn hátt og þess vegna er nauðsynlegt að ráða yfir aðferð til þess að geta staðfest á ótvíræðan hátt að opinberi aðilinn fái fullnægjandi verðmæti fyrir peninga sína (þar með talið umhverfislegt verðmæti). Í tilskipun 2001/77/EC er þess krafist af aðildarríkjunum að ganga úr skugga um að hægt sé að ábyrgjast uppruna rafmagns frá endurnýjanlegum orkulindum á grundvelli hlutlægra og gagnsærra viðmiða sem mismuna ekki og eigi síðar en 27. október 2003. Aðildarríkin verða þar af leiðandi að tryggja að gefin sé út ábyrgð á uppruna rafmagns frá endurnýjanlegum orkulindum, hvenær sem þess er krafist.

(1) Sjá skilgreiningar í 2. grein í Tilskipun 2001/77/EC, í lið (a): 'Með endurnýjanlegum orkulindum skal átt við endurnýjanlegar orkulindir úr öðru en jarðefnum (vindorku, sólarorku, jarðhitaorku, bylgjuorku, sjávarfallaorku, vatnsorku, lífmassaorku, landfyllingagas, gas frá skolpvinnslustöðvum og lífrænar gastegundir)', og í lið (c) 'Með rafmagni framleiddu með endurnýjanlegum orkulindum skal átt við rafmagn framleitt í verksmiðjum sem eingöngu nota endurnýjanlegar orkulindir, og þann hluta rafmagns sem framleitt er með endurnýjanlegum orkulindum í tvinnverksmiðjum sem einnig nota hefðbundnar orkulindir...'

Kaup breskra og hollenskra yfirvalda á endurnýjanlegri raforku

Í upphafi árs 2002 var sú ákvörðun tekin við Sheffield Hallam háskólann á Englandi að 5% af öllu rafmagni sem notað er í skólanum skyldi framleitt með vistvænum orkulindum og var gerður samningur við vistvænan rafmagnsframleiðanda í kjölfar útboðs. Á þennan hátt tókst háskólanum að draga úr kolefnalosun sinni um á að giska 1,5 til 2% á ári. Þessi tala á að hækka í 3% með enn frekari orkunýtingaraðgerðum en sú tala er árlegt markmið háskólans (2).

Nær allar opinberar byggingar og götur í Suðausturhluta Brabant í Hollandi eru lýstar með vistvænni raforku. 21 sveitarfélag í Eindhoven-héraði gerði í mars 2002 samning við birgja um að 85% af rafmagni til þeirra yrði framleitt á vistvænan hátt en það jafngildir um 29 milljónum kWh. Sveitarfélögin tóku höndum saman um að ná fram hagstæðara verði frá veitunni. Samningurinn var ekki einungis hagstæður hvað umhverfið varðaði, hann leiddi til líka lækkunar á kostnaði um 620.000 evrur miðað við fyrri samninga.

(2) Nánari upplýsingar, sjá Netíð (<http://www3.iclei.org/egpis/egpc-059.html>).

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

3.4.4. Lífrænt ræktaðar landbúnaðarafurðir

Framleiðsla lífrænt ræktaðra matvæla er sérhæft ferli.

Ef setja á matvælategund á markað innan ESB sem lífrænt ræktaða þarf hún að uppfylla ákveðin skilyrði og vera vottuð af viðurkenndri eftirlitsstofnun. Þessar kröfur koma fram í reglugerð Evrópuráðsins (EEC) Nr. 2092/91 um lífræna framleiðslu landbúnaðarafurða (1).

Þér er heimilt sem samningsyfirvaldi að gera jafnvel enn strangari kröfur en gerðar eru í reglugerð Evrópuráðsins (EEC) Nr. 2092/91. Þú getur krafist þess að þjónustusamningur um mótuneyti feli í sér ákveðinn hundraðshluta lífrænt ræktaðra matvæla eða að ákveðin matvæli séu framleidd á lífrænan hátt.

Opinber yfirvöld geta auðvitað líka dregið úr umhverfisáhrifum með árstíðabundnum innkaupum, svo sem með því að bjóða í mótuneytum sínum aðeins ávexti sem fást á viðkomandi svæði á hverjum árstíma fyrir sig.

(1) Reglugerð Evrópuráðsins (EEC) Nr. 2092/91 frá 24. júní 1991 um lífrænt ræktaðar landbúnaðarafurðir og tilvísanir í hana um landbúnaðarframleiðslu og matvæli (OJ L 198, 22.7.1991).

Lífrænt ræktuð matvæli í skólamötuneytum á Ítalíu og í mótuneytum sjúkrahúsa í Vínborg

Á Ítalíu er að finna rúmlega 300 fyrirtæki sem bjóða skólamötuneytum lífrænt ræktuð matvæli. Sum selja aðeins lífrænt ræktaða ávexti og grænmeti, önnur bjóða heildstæðar máltíðir með 80 %, 90 % eða jafnvel

100 % lífrænt ræktuðu innihaldi. Ferrara er borg á Norður-Ítalíu sem ákvað að taka upp lífrænt ræktuð matvæli á skipulegan hátt. Verkið hófst árið 1994 með því að gerð var hagkvæmniathugun og svo var útbúinn listi yfir matvæli sem hægt væri að nota án þess að auka kostnað umtalsvert. Árið 2003 var helmingur þess matar sem borinn var fram í opinberum mótuneytum lífrænt ræktaður og um 80% á leikskólum (2).

Svipuð leið var farin í Vínborg þar sem áhersla er lögð á matvæli sem fást keypt án fyrirhafnar og tafa á afgreiðslum frá sveitabýlum sem ástunda lífræna ræktun. Þar má meðal annars nefna morgunkorn, mjólkurafurðir, ávexti og grænmeti (árstíðabundið) og kjöt. Lífrænt ræktuð matvæli eru í boði á sjúkrahúsum, elliheimilum, skólum og leikskólum. Hlutfall lífrænt ræktaðra matvæla er háð því hvers eðlis stofnunin er, t.d. er það 30% í leikskólum og stefnt er að því að auka það hlutfall í 50% á næstu tveimur árum (3).

(2) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.comune.fe.it>).

(3) Nánari upplýsingar, sjá Netið (<http://www.wien.gv.at/ma22/oekokauf/>).

3.4.5. Um timbur úr sjálfbærum skógum sem höggið er á löglegan hátt

Að undanfögnu hefur verið mikið rætt í samfélaginu og fjölmiðlum um timbur (4), einkum þó timbur úr regnskógum og öðrum gömlum skógum.

(4) Með timbri er t.d. átt við trjáboli, niðursagaðan við, viðargrindur í byggingum og viðarhúsgögn.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Hugtökin 'sjálfbært' og 'löglegt' timbur eru flókin og erfitt að skilgreina þau. Almenn sátt ríkir um þá túlkun að með sjálfbærri stjórn skóglenda sé átt við umsjón sem byggist m.a. á því að viðhalda lífrænni fjölbreytni, framleiðni og þrótti. Þar er líka tekið tillit til félagslegra þátta á borð við velferð starfsfólks og hagsmuni innfæddra þjóðflokka sem lifa í og/eða af skóginum. Hugtökin 'sjálfbært' og 'löglegt' vísa því til bæði félagslegra, umhverfislegra og efnahagslegra þátta.

ESB kaupir mest af sínu timbri frá ríkjum þar sem stjórn skóglenda er fylgt vel eftir með löggjöf. Ólöglegt skógarhögg er engu að síður alvarlegt vandamál í sumum löndum og svæðum sem selja ESB skógarafurðir. Bæði einstaka ríki og alþjóðleg samtök hafa þar af leiðandi gripið til aðgerða gegn skógarhöggi sem hvorki er sjálfbært né löglegt, til dæmis við opinber innkaup. Opinber yfirvöld eru reyndar mikilvægir neytendur timburafurða, ekki síst timburs í húsbýggingar og húsgögn, og geta því haft mikil áhrif til þess að draga úr eftirspurn á timbri frá ólöglegu skógarhöggi.

Þegar gerðar eru tæknilýsingar er hægt að tilgreina sérstaklega umhverfislegar kröfur sem gerðar eru til þess timburs sem kaupa á. Ýmis yfirvöld, samtök í iðngreininni og önnur samtök hafa mótað ítarlega staðla og vottunarkerfi með tæknilýsingum sem ætlað er að stuðla að sjálfbærri stjórn skóglenda.

Sem dæmi um áður nefndar áætlanir má tilgreina FSC (Forestry Stewardship Council) eða PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) en þar er að finna viðmið um umhverfislega sjálfbærni og skógarhögg og -vinnslu. Hægt er að nota þessi viðmið í tæknilýsingum til þess að skilgreina nákvæmlega hvað sjálfbært timbur þýðir í umhverfislegu tilliti, þó án þess að gerð sé krafa um að einni ákveðinni vottunaráætlun um skógarnytjar sé framfylgt.

Nokkrar gagnlegar tæknilýsingar vegna timburkaupa

Eftirfarandi viðmið má til dæmis nota sem tæknilýsingar í samningi sem kveður á um sjálfbærni í umhverfislegum skilningi:

- trygging fyrir því að hraði í skógarhögginu sé ekki það mikill að það komi í veg fyrir órofna sjálfbærni,
- að notaðar séu umhverfisvænar aðferðir til þess að halda aftur af skordýrum og að forðast sé að nota kemískt skordýraeitur.

Það á það sama við hér og um allar aðrar tæknilýsingar að einungs er hægt að taka þær með sem beinlínis varða viðfangsefni samningsins. Það er til dæmis ekki hægt að taka með skilgreiningu á vernd þjóðflokka sem lifa í eða af skóginum.

Þú getur hins vegar sem innkaupayfirvald gefið til kynna í útboðstilkynningu eða -skjölum að litið verði á vottunaráætlun um skógarafurðir sem leið til að sanna að þessi skilyrði hafi verið uppfyllt. Þér ber þó engu að síður að samþykkja aðrar sambærilegar sönnunaraðferðir.

Vottunaráætlunir um skógarafurðir fela oft í sér aðrar kröfur sem varða lögmæti skógarhöggs og tengjast ekki viðkomandi útboði. Þess vegna stuðlar kynning á þeim oft óbeinlínis að því að líkur aukast á að skógarhöggið verði löglegt.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

4. KAFLI

Að velja birgja, þjónustuveitendur eða verktaka

Yfirlit

- Það er hægt að útilokað fyrirtæki sem hafa brotið gegn umhverfislögum eða reglugerðum ef það hefur áhrif á faglega starfsemi þeirra.
- Gott er að byggja tillögur um vistvænar lausnir á fyrri reynslu af fyrirtækinu og hæfni starfsfólks þess hvað varðar viðmiðið 'tæknileg geta'.
- Samningsyfirvöld geta beðið tilboðsgjafa um að sýna hvaða tæknilegri getu þeir ráða yfir til þess að uppfylla kröfur samningsins um umhverfisstjórnunarkerfi.
- Hægt er að notfæra sér umhverfisstjórnunarkerfi á borð við EMAS sem (ekki útilokandi) leið til að sýna fram á þá tæknilegu getu.
- Ekki er heimilt að krefjast þess að ákvæði ákveðins umhverfisstjórnunarkerfis séu uppfyllt.

4.1. KYNNING

Viðmið um val beinast einkum að getu fyrirtækis til þess að uppfylla þann samning sem þau gera tilboð í. Í þessum kafla verður sýnt fram á hvernig hægt er að nýta sér það svigrúm sem reglugerðir um opinber innkaup gefa til að beita umhverfisvænum viðmiðum á valstigi. Við fjöllum um mismunandi flokka valviðmiða, svo sem viðmið um útilokun, fjárhagslega getu og tæknilega getu. Sérstök áhersla verður lögð á það hvernig tilboðsgjafar geta nýtt sér umhverfisstjórnunarkerfi ESB (EMAS).

4.2. Útilokunarviðmið

Útilokunarviðmið fjalla um þær kringumstæður sem fyrirtæki geta verið í og valda því að öllum jafnaði að samningsyfirvöld vilja ekki skipta við þau ⁽¹⁾.

Í reglugerðum um opinber innkaup er að finna ítarlega skrá yfir aðstæður þar sem samningsyfirvald **getur** útilokað bjóðanda. Stundum getur útboðsgjafa hreinlega verið skylt að útiloka tilboðsgjafa vegna ákveðinna alvarlegra hegningarmála ⁽²⁾.

Hægt er að beita tveimur ákvæðum útilokunarviðmiða í tengslum við framferði fyrirtækis sem í störfum sínum vinnur gagnstætt stefnumörkum í umhverfismálum. Annað þeirra snýst um fjárhagsmál, það er ef rekstraraðili hefur hlotið dóm sem hefur áhrif á frammistöðu hans í starfi eða hann hefur verið fundinn sekur um alvarleg mistök í starfi ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ef fyrirtæki hefur til dæmis:

— orðið gjaldþrota eða hefur verið slitið,
— hefur verið fundið sekt um alvarleg mistök í starfsemi sinni,
— hefur ekki greitt skatta eða staðið skil á opinberum gjöldum.

⁽²⁾ Sjá 54. grein í Tilskipun 2004/17/EC og 45. grein í Tilskipun 2004/18/EC.

⁽³⁾ 45. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 53. og 54. grein í Tilskipun 2004/17/EC.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Þess vegna er lítið svo á, á grundvelli tilskipana 2004/17/EC og 2004/18/EC um innkaup, ef landslög innihalda ákvæði þar að lútandi, að megi líta á framferði fyrirtækis, sem í störfum sínum vinnur gagnstætt stefnumörkum í umhverfismálum og uppfyllir ekki þær kröfur, sem brot sem hefur áhrif á frammistöðu í starfi. Sama máli gegnir ef aðilinn hefur verið fundinn sekur um alvarleg mistök í starfsemi sinni og þá er heimilt að útiloka viðkomandi aðila frá því að keppa um samninginn.

Útilokun frá tilboði vegna brota á umhverfislögum

Ef sorpförgunarfyrirtæki hefur til dæmis, á grundvelli tilskipana 2004/17/EC og 2004/18/EC um opinber innkaup, margoft brotið gegn ákvæðum stjórnsýslulaga um umhverfismál þannig að það hefur leitt til margra stjórnsýslusekta, er heimilt að útilokað það með vísan til alvarlegra mistaka í starfi.

4.3. Tæknileg geta

4.3.1. Almenn viðmið um umhverfistæknilega getu

Í tilskipunum um innkaup er að finna ítarlega skrá yfir viðmið sem samningsyfirvald getur haft til hliðsjónar við skoðun á tæknilegri getu tilboðsgjafa til að standa við samning sem tilboð er gert í (1).

Sem dæmi um samninga þar sem umhverfistæknileg hæfni skiptir miklu máli má nefna samninga um sorpförgun, byggingar, viðhald eða endurnýjun mannvirkja og flutningaþjónustu.

Þegar rætt er um umhverfistæknilega hæfni ætti það að ná til tæknilegrar hæfni til að lágmarka sorpmyndun, að komast hjá leka megnandi efna, að draga úr eldsneytiskostnaði og lágmarka tjón á náttúrulegu kjörlendi. Umhverfisleg hæfni snýst í stuttu máli um t.d. eftirfarandi þrjár spurningar:

- Notfærir fyrirtæki tilboðsgjafa sér tæknimenn með fullnægjandi reynslu og þekkingu til þess að takast á við umhverfisþátt samningsins eða hefur það aðgang að þeim?
- Ræður fyrirtæki tilboðsgjafa yfir fullnægjandi tæknibúnaði til umhverfisverndar eða hefur það aðgang að honum?

(1) 48. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 53. og 53. grein í Tilskipun 2004/17/EC

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

- Hefur fyrirtæki tilboðsgjafa aðgang að viðeigandi vísinda- og tæknibúnaði til þess að geta annast umhverfislegu þættina?

Skýrslur um samninga sem hafa verið gerðir og uppfylltir eru gagnlegt verkfæri til samþættingar umhverfisviðmiða hvað varðar tæknilega getu. Þegar gerður er vistvænn samningur er hægt að nota það viðmið til að spyrja um fyrri reynslu fyrirtækja af sambærilegum samningum. Sé það gert skaltu útskýra nákvæmlega hvaða upplýsingar þú telur skipta máli og hvaða staðfestingar þarf að leggja fram.

Að tryggja að byggingafyrirtæki sé umhverfisvæn

Ef samningsyfirvald vill til dæmis tryggja að ný opinber bygging rísi í samræmi við stranga umhverfisstaðla er skynsamlegt að biðja þá arkitekta sem gera tilboð um að leggja fram staðfestingu á fyrri reynslu af hönnun bygginga þar sem gerðar eru miklar umhverfislegar kröfur.

Sama máli gegnir ef sveitarfélag hyggst reisa mannvirki á umhverfislega viðkvæmu svæði. Þá getur samningsyfirvaldið farið fram á staðfestingu á fyrri reynslu tilboðsgjafa af umsjón með mannvirkjagerð við sambærilegar aðstæður.

Í öðrum tilfellum er hægt að fella umhverfislega þætti inn í **hæfni á sviði menntunar og starfsreynslu**. Sú hæfni er einkum mikilvæg í samningum þar sem veita þarf starfsfólki viðeigandi þjálfun svo hægt sé að ná settum umhverfismarkmiðum.

Að tryggja faglega færni starfsfólk sem fjarlægir asbest

Víða um Evrópu er enn að finna asbesteinangrun í byggingum. Þegar viðhaldstörfum er sinnt í þeim er mjög mikilvægt að hæfir verktakar fjarlægji asbestið á öruggan hátt. Í sumum aðildarríkjum ESB er færð starfsleyfaskrá yfir þá verktaka sem sérhæfa sig í þannig störfum. Mikilvægt er að tilgreina í valviðmiðum að verktaki skuli hafa viðeigandi reynslu af þannig störfum, eins og fram komi í starfsleyfi hans frá viðkomandi yfirvöldum, eða að tæknileg færni hans á þessu sviði sé staðfest á sambærilegan hátt. Þannig er sem mest dregið úr áhættu á sviði heilsu, öryggis og umhverfis við störf af því tagi.

4. KAFLI

Að velja birgja, þjónustuveitendur eða verktaka

4.3.2. Umhverfisstjórnunarkerfi

Þegar fyrirtæki (opinbert eða í einkaeigu) vill bæta frammistöðu sína á sviði umhverfismála getur það tekið ákvörðun um að setja upp umhverfisstjórnunarkerfi. Innan ESB er einkum notast við tvö umhverfisstjórnunarkerfi, EMAS ⁽¹⁾ (Ecomanagement and audit scheme) og EN/ISO 14001 ⁽²⁾ (European/international standard on environmental management systems). EMAS-kerfið er opið fyrirtækjum með aðsetur innan ESB eða á Evrópska efnahagssvæðinu en ISO-kerfið er opið fyrirtækjum um heim allan. Í Evrópu eru um það bil 13.500 ISO 14001-vottuð og um það bil 4.000 EMAS-skráð aðsetur og fyrirtæki.

Umhverfisstjórnunarkerfi eru fyrirtækjamiðuð verkfæri sem ætlað er bæta heildarframmistöðu viðkomandi fyrirtækis í umhverfismálum. Kerfin gera fyrirtækjum kleift að fá skýra mynd af umhverfisáhrifum sínum og hjálpa þeim við að takast á við þá þætti sem mikilvægir eru og koma á þá góðum böndum með það fyrir augum að bæta stöðugt frammistöðu sína í umhverfismálum. Umbætur geta að jafnaði átt sér stað á sviðum sem varða nýtingu náttúruauðlinda, til dæmis vatns og orku, þjálfun og menntun starfsfólks, notkun umhverfisvænna framleiðsluaðferða, vistvænna innkaupa á skrifstofubúnaði, framleiðslu vistvænna vara o.s.frv..

⁽¹⁾ Reglugerðir Evrópuþingsins (EC) Nr. 761/2001 og Evrópuráðsins frá 19. mars 2001 sem gefa fyrirtækjum kost á að taka þátt í EMAS-kerfi ESB (Eco-Management and Audit Scheme).

⁽²⁾ EN/ISO 14001:1996 (European/International Standard) staðallinn um umhverfisstjórnunarkerfi.

4.3.3. Að notfæra sér umhverfisstjórnunarkerfi í opinberum innkaupum

Tilskipanir um opinber innkaup (2004/17/EC og 2004/18/EC) heimila samningsyfirvöldum, þegar við á, að fara þess á leit við tilboðsgjafa að þeir sýni fram á tæknilega getu sína til þess að uppfylla þau samningsskilyrði sem krefjast ákveðinna umhverfislegra aðgerða við opinbera samninga um verk og þjónustu ⁽³⁾.

Þarna er ekki síst átt við samninga um verk sem gætu stefnt umhverfisþáttum í hættu og kalla því á aðgerðir sem vernda umhverfið á meðan á framkvæmd stendur. Þessar aðgerðir tengjast auðvitað beint framkvæmd samningsins.

⁽³⁾ Samkvæmt 48. grein (2) (f) í Tilskipun Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2004/18/EC um samhæfingu starfshefða við úthlutun opinberra verksamninga, opinberra samninga við birgja og samninga um opinbera þjónustu má samningsyfirvaldið nota eftirfarandi sem valviðmið: „við úthlutun opinberra verksamninga og samninga um opinbera þjónustu má í viðeigandi málum vísa til vísbendinga um umhverfisstjórnunarlegar aðgerðir sem rekstraraðili getur beitt við framkvæmd samningsins“.

4. KAFLI

Að velja birgja, þjónustuveitendur eða verktaka

Að byggja brú á náttúruverndarsvæði

Samningur um byggingu brúar á náttúruverndarsvæði gæti verið gott dæmi um sértækar umhverfisstjórnunaraðgerðir. Þar yrði farið fram á fjölda sértækra stjórnunaraðgerða í þeim tilgangi að tryggja skilvirka verndun jurta- og dýraríkis á svæðinu við smíði brúarinnar.

Ekki er heimilt að biðja um að valviðmið séu uppfyllt sem ekki tengjast viðkomandi verksamningi beint. Þess vegna þarf ekki að skilgreina umsjónaraðgerðir um leið og tilboð er gert í samninginn, auk þess sem ekki þarf að halda þeim áfram eftir að samningi lýkur þar sem það er ekki talið koma samningnum við.

Í Tilskipunum 2004/17/EC og 2004/18/EC kemur ótvírætt fram að EMAS-vottanir geti (ef við á) gegnt hlutverki sem möguleg staðfesting fyrirtækja á tæknilegri getu þeirra til að framkvæma umræddar umhverfisaðgerðir. Samningsyfirvöld ættu auðvitað líka að viðurkenna sambærilegar vottanir gefnar út af stofnunum sem uppfylla kröfur samkvæmt lögum ESB eða viðkomandi evrópskum eða alþjóðlegum stöðlum um vottun sem byggjast á viðeigandi evrópskum og alþjóðlegum umhverfisstjórnunarstöðlum. Þau ættu einnig að viðurkenna allar aðrar staðfestingar viðkomandi fyrirtækis sem sanna tæknilega getu þess.

Þetta þýðir að samningsyfirvöld geta aldrei krafist þess að fyrirtæki sé með EMAS-skráningu eða uppfylli (að fullu) allar kröfur EMAS-skráningar.

Að lokum skal vakin athygli á því að hægt er að nota EMAS-skráningu til annars en að staðfesta tæknilega getu til framkvæmda á umhverfisstjórnunaraðgerðum. Þegar samningsyfirvald setur önnur viðmið um val á grundvelli umhverfismála eins og fram kemur í kafla 4.3.1 (t.d. kröfur um tæknibúnað eða þjálfun starfsfólks), getur EMAS-skráning einnig gegnt hlutverki staðfestingar, innihaldi hún upplýsingar sem varða viðkomandi kröfur.

5. KAFLI

Að gera samning

Yfirlit

• Hægt er að beita umhverfislegum sjónarmiðum við gerð samnings, að því tilskildu að viðmiðin:

— tengist viðfangsefni samningsins,

— veiti ekki samningsyfirvaldi ótakmarkað valfrelsi,

— séu ótvírætt tilgreind í útboðstilkynningu og -skjölum,

— uppfylli grundvallarmeginreglur löggjafar ESB.

• Þegar líftímakostnaður er lagður til grundvallar sýnir hann raunverulegan samningskostnað. Sé þeirri nálgun beitt við undirbúning á vali á tilboðsgjafa bætir það bæði umhverfislega frammistöðu og fjárhagslega stöðu.

• Viðmiðin heildarkostnaður við eign og lágmarkaður líftímakostnaður (LCC) eru víða notuð við innkaup, bæði hjá opinberum stofnunum og einkaaðilum. Þess vegna er hægt að fá leiðbeiningar um greiningu á líftíma til að auðvelda sér það verk að þróa ítarlegar útlistanir og skilgreina kröfur í útboðs- og samningsferlinu (1).

5.1. Almennar reglur um að gera samning

5.1.1. Viðmið um samningsgerð

Að gera samning er lokastigið á innkaupaferlinu. Á því stigi metur samningsyfirvaldið gæði tilboðanna og ber saman verð.

(1) Stundum er gerður greinarmunur á heildarlífkostnaði (eða heildarkostnaði við eign) og líftímakostnaði. Það síðarnefnda er nokkuð þrengra hugtak sem tekur ekki alltaf með í reikninginn kostnað við lok notkun og förgun. Það er undir samningsyfirvöldum komið hvort hugtakið þau álíta eiga betur við í hverju máli fyrir sig (t.d. á grundvelli upplýsinga sem fyrir hendi eru).

Þegar tilboð eru metin ber að nota áður ákveðin viðmið um val sem birt hafa verið til að skera úr um hvaða tilboð er best. Tveir kostir eru í boði í samræmi við tilskipanir um innkaup. Annað hvort er hægt að bera verðin saman aðeins á grundvelli lægsta verðs eða að velja það tilboð sem „fjárhagslega fýsilegasti kosturinn“ en það þýðir að tekið er tillit til annarra viðmiða en bara verðsins.

Viðmiðið „fjárhagslega fýsilegasti kosturinn“ felur alltaf í sér tvö eða fleiri undirviðmið og þar gætu verið með talin umhverfisleg viðmið. Í tilskipununum er að finna lista án útilokunar með dæmum um hvernig samningsyfirvöld geta komist að niðurstöðum um fýsilegasta kostinn. Þar má m.a. nefna gæði, verð, tæknilega verðleika, fagurfræðilega og hagnýta eiginleika, umhverfisþætti, rekstrarkostnað, hagkvæmni, viðhaldsþjónustu og tæknilega aðstoð, afhendingardagsetningu og -tímabil og samningslok.

Besta tilboðið er fundið á grundvelli margra undirviðmiða og þess vegna má beita ýmiskonar tækni til að bera saman og vega og meta hin ýmsu undirviðmið.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

5. KAFLI

Að gera samning

Þar má meðal annars nefna samanburð á samningsgrind, hlutfallsleg gildi og bónus/malus kerfi. Það er á ábyrgð samningsyfirvalda að skilgreina og gefa út viðmið um samningsgerð og það hlutfallslega gildi sem hverju viðmiði er gefið með það góðum fyrirvara að tilboðsgjafar geti tekið tillit til þeirra við gerð tilboða sinna.

Orða skal hin ýmsu viðmið sem eiga að skilgreina hagkvæmasta tilboðið þannig að:

- þau varði viðfangsefni viðkomandi kaupsamnings (eins og honum er lýst í tæknilýsingum),
- þau geri að verkum að hægt sé að meta tilboð í heild sinni á grundvelli fjárhags- og gæðaviðmiða til þess að skilgreina hvaða tilboð gefur sem mest fyrir peningana ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sjá 46. forsendu í Tilskipun 2004/18/EC og 55. forsendu í Tilskipun 2004/18/EC.

Þetta þýðir í raun að hvert einstakt viðmið í samningsúthlutun þarf ekki endilega að vera samningsyfirvaldinu hagstætt heldur að þegar þau eru öll lögð saman (fjárhagsleg og umhverfisleg) skeri samningsviðmiðin úr um hvaða tilboð gefur sem mest fyrir peningana.

5.1.2. Að tengja saman viðmið um úthlutun og tæknilýsingar

Til staðar geta verið tengsl á milli krafna í tæknilýsingum og úthlutunarviðmiða. Tæknilýsingar skilgreina þær frammistöðukröfur sem gerðar eru. Þú getur þó sem samningsyfirvald ákveðið að hver sú vara, verk eða þjónusta sem gerir betur en að uppfylla lágmarkskröfur fái aukastig sem hægt er að úthluta við gerð samnings. Það ætti því að vera mögulegt að tjá allar tæknilýsingar í úthlutunarviðmiðum.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

5. KAFLI

Að gera samning

Að semja á grundvelli orkunýtingar við hreinsun með tækjabúnaði

Samningsyfirvald hefur sett það skilyrði í tæknilýsingum að hreinsibúnaður megi ekki nota meira en 3 kW/h af raforku. Samningsyfirvaldið getur þá gert samning á grundvelli betri frammistöðuviðmiða með því að taka það fram í samningsviðmiðum að þegar tilboðsgjafar séu metnir verði veitt aukastig fyrir búnað sem notar færri kW/h en lágmarkskrafan segir til um.

5.2. Að beita úthlutunarviðmiðum

5.2.1. Almenn viðmið

Reglugerðir um innkaup (2004/17/EC og 2004/18/EC) heimila ótvírætt að tekið sé tillit til umhverfisþátta þegar viðsemjandi er valinn. Þessi lög byggjast á fordæmalögum Evrópudómstólsins. Grundvallarreglan um þau umhverfisviðmið sem byggja má samninga á kemur fram í máli C-513/99 (Concordia Bus) ⁽¹⁾.

(1) Dómsuppkvaðning Evrópudómstólsins í máli C-513/99.

Concordia Bus málið

Árið 1997 var sú ákvörðun tekið hjá Helsinki-borg í Finnlandi að bjóða út strætisvagnþjónustu sína. Lögð voru fram viðmið á borð við heildarverð, gæði strætisvagnaflotans og starfs- og rekstrarleg gæði.

Eitt viðmiðið gaf kost á því að gefa fyrirtækjum aukastig fyrir að uppfylla ákveðna staðla um útblástur og hávaða. HKL fékk samninginn á grundvelli þessara aukastiga en það er strætisvagnafyrirtæki borgarinnar.

Keppinauturinn Concordia Bus hlaut því ekki samninginn og mótmælti þessari niðurstöðu með þeim rökum að ekki væri hægt að notast við staðla um útblástur og hávaða sem úthlutunarviðmið vegna þess að þessir þættir færðu samningsyfirvaldinu engan fjárhagslegan ávinning.

Niðurstaða Evrópudómstólsins í þessu máli varð sú í fyrstu málsmeðferð að öll úthlutunarviðmið ættu að uppfylla fjögur skilyrði og sérstaklega er vísað til þeirrar niðurstöðu í tilskipunum 2004/17/EC og 2004/18/EC.

1. Úthlutunarviðmið verða að tengjast viðfangsefni samningsins

Þetta er lykilatriði. Það tryggir að úthlutunarviðmið tengist þörfum samningsyfirvaldsins eins og þær eru skilgreindar í viðfangsefni samningsins.

Tengsl sem til staðar eru í máli Concordia Bus

Í máli Concordia Bus leit dómstóllinn svo á að úthlutunarreglur um magn nituroxíðslosunar og hávaðastigs vagna þeirra sem nota átti við fólksflutningana, uppfylltu þau skilyrði að tengjast viðfangsefni samningsins.

Í öðru máli, hinu svonefnda Wienstrom-máli ⁽²⁾ lagði dómstóllinn fram frekari upplýsingar um hvernig túlka skuli tengslin við viðfangsefni samningsins.

(2) Dómsuppkvaðning Evrópudómstólsins í máli C-448/01.

5. KAFLI

Að gera samning

Tengslin sem skorti í Wienstrom-málinu

Í þessu máli úrskurðaði Evrópudómstóllinn að í útboði um orkusölu væri ekki hægt að líta svo á að ákveðið viðmið væri tengt viðfangsefni samningsins. Viðmiðið varðaði eingöngu það magn raforku fram yfir væntanlega neyslu samningsyfirvaldsins sem framleitt var með endurnýjanlegum orkugjöfum (viðfangsefni samningsins) (1).

(1) Þó ber að hafa í huga að dómstóllinn hefur samtímis viðurkennt að hægt sé að setja úthlutunarviðmið tengt því magni raforku sem framleitt er með endurnýjanlegum orkugjöfum (sem hluta þess rafmagns sem samningsyfirvaldinu er í raun útvegað). Einnig kemur fram hjá honum að vegið mat þessa viðmiðs upp á 45% komi ekki í veg fyrir að samningsyfirvaldið geti útbúið nauðsynlegt matslíkan (SEM) um úthlutunarviðmiðin með það fyrir augum að skilgreina hvert hagstæðasta tilboðið er.

2. Úthlutunarviðmið verða að vera sértæk og mælanleg á hlutlægan hátt

Evrópudómstóllinn hefur kveðið upp þann úrskurð, á grundvelli fyrri dóma sinna, að úthlutunarviðmið megi aldrei færa úthlutunaryfirvöldum óskorðað valfrelsi. Þau eiga að takmarka valfrelsið með því að setja sértæk viðmið sem tengjast viðkomandi vöru og eru mælanleg. Evrópudómstóllinn orðaði það svo: „fullnægjandi sértækt og hlutlægt mælanleg“ viðmið.

Hvað var sérstakt og mælanlegt í úthlutunarviðmiðum í máli Concordia Bus

Hvað mál Concordia Bus varðar höfðu yfirvöld í Helsinki skilgreint og gefið út kerfi vegna aukastiga fyrir ákveðin hávaða- og útblástursmörk (2). Evrópudómstóllinn leit svo á að það kerfi væri fullnægjandi sértæki og mælanlegt.

(2) Í þessu máli voru gefin aukastig meðal annars fyrir „notkun strætisvagna með nituroxíðsútblástur undir 4 g/kWh (+ 2,5 stig á vagn) eða undir 2 g/kWh (+ 3,5 stig á vagn) og með ytri hávaðamörk undir 77 dB (+1 stig á vagn)“.

Evrópudómstóllinn skilgreindi málið ítarlegar í Wienstrom-málinu.

Hve skýr og hlutlæg voru úthlutunarviðmið í Wienstrom-málinu?

Í Wienstrom-málinu komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að samningsyfirvaldið yrði að orða úthlutunarviðmið sín þannig að „allir sæmilega vel upplýstir tilboðsgjafar myndu túlka þau á sama hátt með eðlilegri yfirlegu“ (3), svo bjóðendur hefðu jöfn tækifæri til að orða skilmála tilboða sinna. Evrópudómstóllinn gerði einnig kröfu um annan þátt nauðsynlegs skýrleika og mælanleika í úthlutunarviðmiðum, að samningsyfirvaldið myndi bara setja viðmið sem hægt væri að bera tilboð bjóðenda saman við og staðfesta.

(3) Í þessu máli skilgreindi samningsyfirvaldið ekki ákveðið afhendingartímabil þannig að bjóðendur gætu upplýst um það magn sem þeir gætu afhent.

3. Úthlutunarviðmið verða að hafa verið kynnt fyrir fram

Sú krafa er gerð í öllum tilskipunum um innkaup að það þurfi að koma fram í öllum útboðstilkynningum hvort samningsyfirvaldið ætli að semja á grundvelli „lægsta verðs“ eða „fjárhagslega hagstæðasta tilboðs“. Sé um það síðara að ræða þarf að tilgreina í útboðstilkynningum þau viðmið sem beitt er til að finna fjárhagslega hagstæðasta tilboðið eða að minnsta kosti í útboðsgögnum.

4. Úthlutunarviðmið verða að byggjast á löggjöf ESB

Lokaskilyrðið er að úthlutunarviðmiðin verði, með tilvísan í sáttmálann um Evrópusambandið og áður nefndar tilskipanir um innkaup, að uppfylla allar grundvallar- og meginreglur í löggjöf ESB. Evrópudómstóllinn hefur ótvírætt tilgreint mikilvægi meginreglunnar um að mismuna ekki en hún er grundvöllur annarra meginreglna, svo sem frelsisins til þess að veita þjónustu og staðfesturéttarins.

Munurinn á skilgreiningu á sérstöðu og mismunun í Concordia Bus málinu

Það kom greinilega fram í máli Concordia Bus hvað átt er við með hugtakinu mismunun. Concordia Bus mótmælti meðal annars viðmiðum af hálfu Helsinki-borgar og sagðu þau mismuna vegna þess að borgarfyritækið HKL væri eina fyritækið sem réði yfir gasknúnum farartækjum sem gætu uppfyllt kröfur um útblástur. Evrópudómstóllinn úrskurðaði að þótt staðreynd væri að aðeins fá fyritæki gætu uppfyllt úthlutunarviðmið samningsyfirvaldsins þýddi það ekki í sjálfu sér mismunun. Þegar skorið er úr hvort um mismunun sé að ræða verður þess vegna að taka tillit til allra staðreynda í málinu ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ein staðreynda þessa máls var sú að kærandinn, Concordia Bus, fékk úthlutað öðrum hluta þar sem sömu kröfur um gasknúin farartæki voru gerðar.

5.2.2. Að nýta líftímakostnað

Þegar að því kemur í innkaupaferlinu að úthluta samningi er tilboðsverðið alltaf einn mikilvægasti þátturinn. En hvernig á að skilgreina verð?

Þegar vara, þjónusta eða verk er keypt er alltaf greitt fyrir það. En innkaupsverðið er aðeins einn kostnaðarþátturinn í öllu ferlinu við að kaupa, eiga og farga. Ef meta þarf heildarkostnað samnings þarf því að íhuga öll stigin. Þetta er kallað líftímakostnaðarnálgun. Í henni felst að teknir eru með í reikninginn allir kostnaðarliðir vegna innkaupanna sem munu falla á keypta vöru eða þjónustu á öllum líftímanum.

Mat á líftímakostnaði þarf hvorki að vera erfitt né tímafrekt. Það er hægt að byrja á einföldum samanburði augljósra og mælanlegra kostnaðarliða, jafnvel þótt einkamarkaðurinn ráði yfir sérhæfðri tækni af ýmsu tagi til að gera flóknar líftímakostnaðaráætlanir.

Líftímakostnaður: Tillaga frá Löggiltri innkaupastofnun Bretlands (UK Chartered Institute of Purchasing) ⁽²⁾

⁽²⁾ Nánari upplýsingar má fá á vefsetri CIPS (<http://www.cips.org/>).

Löggilt innkaupastofnun Bretlands leggur til að með líftímakostnaði sé átt við:

- innkaup og allan tengdan kostnað (afhendingu, uppsetningu, innkaup og umsjón o.s.frv.),
- rekstrarkostnað, þar með talin orka, varahlutir og viðhald,
- kostnað við að taka úr notkun, t.d. úrelding og förgun.

Það þarf að gera grein fyrir þessum þáttum á tilboðsstiginu til þess að tryggja að tekið sé tillit til þeirra við ákvörðun á því hvaða tilboð er fjárhagslega hagstæðast. Þannig er þér auðveldað að fá vöru sem skilar betri árangri í umhverfislegu tilliti, vegna þess að ferlið varpar ljósi á kostnað við rekstur og förgun sem annars gæti hafa verið litið fram hjá.

Vistvæn innkaup! – Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

5.2.3. Hvernig á að nota kostnað vegna heildarlíftíma til þess að vinna umhverfissjónarmiðum fylgi

Það eru margar leiðir færar til þess að framfylgja stefnunni um að draga úr kostnaði og hlífa umhverfinu samtímis því að beita reglunni um kostnað vegna heildarlíftíma. Í eftirfarandi lista er að finna nokkur dæmi.

A. Að spara vatns- og orkunotkun

Auðveldasta aðferðin til að standa að kostnaðarhagkvæmum og umhverfisvænum innkaupum snertir sparnað á vatni, raforku og jarðefnaeldsneyti. Það besta við sparnað af þessu tagi er að hann kemur ótvírætt vel við pyngjuna hjá samningsyfirlaldinu og kemur sér líka vel fyrir umhverfið. Það er auðvelt að reikna út kostnað við vatn og orku og hagsmunirnir eru augljósir svo auðvelt er að notfæra sér þessa þætti í opinberu innkaupaferli. Hvað umhverfissjónarmið varðar er ekki deilt um mikilvægið við notkun vatns og orku, ekki síst sé litið til áhrifa eldsneytisnotkunar á CO₂ losun eða tilurð sorps.

B. Að spara förgunarkostnað

Förgunarkostnaðurinn gleymist oft þegar verið er að kaupa vöru eða tilboð eru gerð í mannvirkjagerð. Það þarf alltaf að greiða förgunarkostnað að lokum, jafnvel þótt langur tími líði þar til að því kemur. Ef ekki er tekið tillit til þessa kostnaðar við innkaup getur það stundum leitt til þess að hagstæð innkaup verða í raun rándýr. Förgun getur kostað allt frá einföldum akstri á förgunarstað til greiðslu fyrir örugga förgun. Oft gilda mjög strangar reglur um förgun.

Að skipuleggja förgun á skynsamlegan hátt: dæmi úr byggingageiranum

Byggingageirinn er dæmi um iðngrein þar sem mikill úrgangur myndast. Þegar gömul mannvirki eru rifin þýðir það ekki aðeins að fjarlæggt er mikið magn af braki heldur þarf líka að annast hættuleg efni, til dæmis asbest. Í útboðstilkynningu er hægt að spyrja tilboðsgjafa hvað þeir búist við að falli til mikið af hættulegum úrgangi við niðurrif og hvað það kosti að fjarlægja það. Stundum ætti einnig að vera hægt að reikna út hagnað af því að endurnýta efni á borð við t.d. asfalt við vegarlagningu.

Þessi dæmi sýna að það getur bæði sparað peninga og hlíft umhverfinu að hafa með í útboðsgögnum viðmið um magn og samsetningu úrgangs. Þegar búist er að reikna út áætlaðan kostnað við förgun sorps ætti að vera hægt að skilgreina efnahagslega þáttinn í því umhverfisviðmiði að draga úr tilurð sorps.

6. KAFLI

Samningsákvæði um frammistöðu

Yfirlit

- Hægt er að beita samningsákvæðum til þess að umhverfissjónarmið verði virt á framkvæmdastiginu.
- Samningsyfirvaldið getur skilgreint hvernig á að afhenda vörurnar og jafnvel hvernig þær eru fluttar.
- Verktaki er skuldbundinn til þess að virða öll ákvæði um framkvæmdir í samningnum.

Samningsákvæðum um frammistöðu er beitt til þess að skilgreina hvernig framkvæma ber samning. Viðurkennt er að hægt er að taka umhverfissjónarmið með í samningsákvæðum um frammistöðu, að því tilskildu að þau séu tilgreind í útboðstilkynningu eða tæknilýsingum og að þau uppfylli kröfur ESB-löggjafarinnar (1).

6.1. Reglur um samningsákvæði um frammistöðu

- Samningsákvæði ættu ekki að skera úr um hvaða tilboðsgjafi fær samning en það þýðir að í raun ættu allir tilboðsgjafar að geta staðið við þau. Ekki ætti að leyna þeim í tæknilýsingum eða viðmiðum um úthlutun eða val. Ekki ætti að fara fram á sannanir þess efnis að samningsákvæði séu uppfyllt í útboðsferlinu þótt tilboðsgjafar verði að sanna að tilboð þeirra uppfylli tæknilýsingar. Sem dæmi má nefna að ekki má beita samningsákvæðum til að fara fram á ákveðið framleiðsluferli (hjá birgjum) eða starfslið með ákveðna starfsreynslu (vegna þjónustu) vegna þess að þau skilyrði varða val á verktaka. Um þessa þætti á að fjalla á viðeigandi stigi í innkaupaferlinu eins og það er skilgreint í reglugerðum um opinber innkaup.
- Jafnvel þótt lítið sé á samningsákvæði utan þess ferlis sem úthlutun samnings er þarf samt sem áður að skilgreina þau ótvírætt í útboðstilkynningu. Og reyndar ættu tilboðsgjafar að vita af öllum þeim skyldum sem í samningnum felast til að geta endurspeglad þau í verði tilboða sinna.
- Samningsákvæði ættu að varða framkvæmd samningsins.
- Samningsákvæði mega ekki leiða til mismununar eins verktaka á kostnað annars af hálfu neins aðildarríkis.
- Verktaki er skuldbundinn til þess að virða öll framkvæmdaákvæði samningsgagnanna þegar umbeðið verk er unnið eða sú vara afhent sem útboðstilkynningin snerist um.

(1) 26. grein í Tilskipun 2004/18/EC og 38. grein í Tilskipun 2004/17/EC.

UK Defra dæmi — „Í mínum húsum fylgir þú minni umhverfisstefnu!”

Í leiðbeiningum breska umhverfisráðuneytisins (The UK Environment Department - Defra) um vistvæn innkaup er því slegið föstu að allir verktakar sem vinna á vinnusvæðum þeirra verði að framfylgja umhverfisstefnu ráðuneytisins. Þar er meðal annars átt við reglur um reykingar, að flokka sorp í viðeigandi körfur, að fara að reglum um bílastæði og almennt séð að fara eftir þeim reglum um umhverfisvernd sem eiga við um starfsliðið (2).

(2) Nánari upplýsingar er að finna á vefsetri Defra (UK Department for Environment Food and Rural Affairs) (<http://www.defra.gov.uk>).

6.2. Samningsákvæði um frammistöðu við ráðstöfun verka eða þjónustu

Sem dæmi um samningsákvæði um frammistöðu vegna verk- eða þjónustusamninga má nefna:

• **flutning á vörum og verkfærum á vinnustað:**

- að afhenda vörusafn á vinnustað og dreifa vörinni á staðnum,
- að nota endurnýtanleg ílát/gáma við flutning á vörum á vinnustað,

6. KAFLI

Samningsákvæði um frammistöðu

- **hvernig þjónustan er framkvæmd:**

að nota skammtara til að tryggja að rétt magn af hreinsiefnum sé notað,

- **að farga notuðum vörum eða umbúðum utan um vörur:**

að verktaki fjarlægji vörur eða umbúðir til endurnýtingar, endurnotkunar eða viðeigandi förgunar,

- **að fræða starfslið verktaka:**

að fræða starfslið um umhverfisáhrif verka þeirra og umhverfisstefnu þeirrar stofnunar sem ræður þeim mannvirkjum þar sem starfið fer fram.

6.3. Samningsákvæði um frammistöðu við afhendingu á vörum

Frammistaða vegna samnings um afhendingu á vörum snýst nær eingöngu um afhendinguna sjálfa.

Umhverfisákvæði geta því einkum varðar skilgreiningar á því hvernig varan er afhent. Hér eru nokkur einföld dæmi um leiðir til þess að bæta umhverfisáhrif samnings:

- að afhenda vörur í **viðeigandi magni** (almennt séð er þá átt við heildsölupakkningar vegna þess að það er hagkvæmara hvað varðar umhverfisáhrif flutnings á hverja einingu heldur en þegar minna magn er afhent oftar. Hægt er að ná sama árangri með því að tilgreina hámarksfjölda afhendinga á viku eða mánuði),

- að fara fram á að vörur séu **afhentar utan þess tíma sem umferð er mest** til þess að lágmarka þátt afhendinga í umferðartöppum,

- að fara fram á að birgir **taki með sér (og endurnýti eða noti á ný) allar umbúðir** sem fylgja vörunni (þetta hefur þau tvöföldu áhrif að safna saman umbúðum fyrir endurnotkun eða endurnýtingu, auk þess sem það hvetur birginn til þess að draga sem mest úr óþarfa umbúðum).

6.4. Áhrif flutninga

Það er stundum hægt að beita samningsákvæðum til þess að **tilgreina þá flutningsaðferð sem nota á til að afhenda vörurnar**, þó að því tilskildu að þar verði ekki um mismunun að ræða.

Sé um umfangsmikla verksamninga að ræða gæti verið eðlilegt að fara þess á leit að vörunar yrðu sendar með tilgreindri járnbraut eða fljótasiglingafyrirtæki. Jafnvel þótt einn tilboðsgjafi gæti haft betra aðgengi að tilgreindum flutningafyrirtækjum en aðrir þýðir það ekki sjálfkrafa að framkvæmdaákvæði samningsins feli í sér mismunun. Það gerist því aðeins að til dæmis aðeins einn tilboðsgjafi gæti í raun notfært sér viðkomandi járnbraut eða fljótasiglingafyrirtæki. Þá hefði ákvæðið mismunun í för með sér og það væri í raun dulið útilokunarviðmið vegna þess að það útilokaði þátttöku þeirra tilboðsgjafa sem hefðu ekki aðgang að tilgreindri flutningaleið. Sama ætti við um samningsákvæði sem refsaði verktaka eingöngu á grundvelli þeirrar vegalengdar sem hann þyrfti að fara til þess að afhenda vörurnar.

Vistvæn innkaup!

Handbók um vistvæn sjónarmið við innkaup opinberra aðila

Framkvæmdastjórn ESB