

Achiziții ecologice!

Achizițiile publice ecologice în
Europa

Sinteză

Introducere

Prezentul document oferă o privire de ansamblu asupra achizițiilor publice ecologice (APE) în Uniunea Europeană (UE). Acesta prezintă conceptul APE și sintetizează principalele politici naționale și ale UE în acest domeniu. Exemplele privind rezultatele și beneficiile aduse de APE se întemeiază pe abordările la care recurg autoritățile publice de pe întreg cuprinsul UE. De asemenea, documentul prezintă aspectele de natură juridică și cele referitoare la raportul calitate-preț în cazul APE.

Rezumatul de față se întemeiază pe ghidul mai detaliat *Achiziții ecologice!*, care poate fi descărcat de pe site-ul internet privind APE al UE (<http://ec.europa.eu/environment/gpp/handbook>).

Mai multe informații despre APE la nivel național și european se pot obține prin accesarea resurselor enumerate la finalul prezentului document.

Contextul politic

Uniunea Europeană sprijină și promovează în mod activ APE în contextul politicii sale privind consumul și producția durabile. În 2008, comunicarea *Achiziții publice pentru îmbunătățirea condițiilor de mediu* a aprobat anumite obiective specifice privind APE și în același timp a stabilit o serie de măsuri de sprijin pe care Comisia Europeană să le pună în aplicare. Mai recent, strategia *Europa 2020* a identificat achizițiile publice ca fiind unul dintre principalele mijloace prin care se poate înregistra o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

De ce APE?

Autoritățile publice din Europa realizează cheltuieli în valoare de peste 2 bilioane EUR anual, respectiv 19% din PIB-ul UE. Aceasta reprezintă pentru sectorul public atât o oportunitate, cât și obligația de a-și folosi puterea de cumpărare în mod înțelept. APE pot fi folosite pentru a reduce impactul direct al activităților publice asupra mediului și în același timp pentru a influența evoluția pieței înspre furnizarea unor bunuri, servicii și lucrări mai ecologice.

Beneficiile APE sunt vizibile în:

- îndeplinirea unor scopuri și obiective specifice – de exemplu reducerea emisiilor de CO₂, obținerea eficienței energetice și conservarea resurselor naturale;
- realizarea de economii;
- creșterea încrederii cetățenilor, întreprinderilor și societății civile în administrația publică;
- încurajarea inovării și sprijinirea dezvoltării unor produse și servicii ecologice competitive, precum și extinderea pieței pentru acestea;
- crearea unor condiții de lucru mai sănătoase pentru angajați;
- consolidarea capacității organizațiilor publice de a face față viitoarelor provocări în domeniul mediului înconjurător și al resurselor.

Impactul potențial al APE: dacă întreaga UE ar adopta aceleași criterii ecologice privind iluminatul și echipamentele de birou ca orașul Turku din Finlanda – care și-a redus consumul de electricitate cu 50% –, emisiile de CO₂ s-ar reduce cu 15 milioane de tone anual.

Contextul juridic

Directivele privind achizițiile publice emise în 2004 (Directivele nr. 2004/18/CE și 2004/17/CE) permit în mod explicit includerea unor considerente de mediu în procedura de atribuire. În jurisprudența Curții Europene de Justiție se subliniase deja acest aspect – sunt esențiale în acest sens cauzele din 2002 (*Concordia Bus*) și 2003 (*EVN Wienstrom*) prin care se stabilește sfera de aplicare a includerii criteriilor ecologice în licitațiile competitive. Dacă aceste criterii se aplică în mod corect și transparent, autoritățile publice pot urmări atingerea unor standarde de mediu înalte în cadrul procedurii de achiziții.

De asemenea, legislația UE privind protecția mediului impune obligații privind achizițiile în anumite domenii – de exemplu controlul substanțelor periculoase, deșeurile și reciclarea, achiziția de vehicule nepoluante, echipamentele IT de birou și performanța energetică a clădirilor (a se vedea caseta de mai jos).

APE obligatorii în domenii specifice:

Echipamente IT de birou – în conformitate cu regulamentul Energy Star al UE [Regulamentul (CE) nr. 106/2008], autoritățile guvernamentale centrale care achiziționează echipamente IT de birou trebuie să aplice anumite cerințe minime privind eficiența energetică.

Vehicule de transport rutier – în conformitate cu Directiva 2009/33/CE privind vehiculele nepoluante, autoritățile publice trebuie să ia în considerare consumul de energie și emisiile atunci când achiziționează vehicule care depășesc pragul stabilit de UE. Se oferă o metodologie comună de calculare a costurilor operaționale pe durata de viață.

Clădiri – începând din 2014 cel târziu, toate construcțiile noi și toate proiectele majore de renovare trebuie să respecte cerințele minime de performanță energetică stabilite în Directiva 2010/31/UE privind performanța energetică a clădirilor. Până în 2019, toate clădirile noi aflate în proprietatea publică și ocupate trebuie să aibă un consum de energie aproape egal cu zero.

Atitudine corectă

În afară de obținerea unui bun raport calitate-preț, autoritățile publice au obligația să adopte o atitudine corectă în cadrul procedurii de achiziții – respectiv să aplice principiile pieței interne. Printre acestea se numără principiul transparenței, al tratamentului egal, al nediscriminării și al proporționalității. De asemenea, autoritățile contractante trebuie să evite crearea unor obstacole în calea concurenței, de exemplu prin aplicarea unor specificații prea restrictive.

APE se pot realiza într-un mod care să respecte pe deplin aceste principii, iar abordările elaborate la nivelul UE și de către statele membre reflectă cerințele juridice aplicabile în acest sens. Ghidul *Achiziții ecologice!* oferă orientări detaliate privind modul de realizare a unor APE care să respecte normele UE în materie de achiziții publice. Acesta parcurge fiecare dintre etapele procedurii de achiziții.

Consultarea pieței

Consultarea pieței înainte de introducerea unor noi cerințe privind APE reprezintă una dintre modalitățile prin care achizitorii se pot informa cu privire la impactul probabil al acestora asupra concurenței. Diversele abordări, precum cea a dialogului tehnic, pot conduce la o cunoaștere mai aprofundată a opțiunilor ecologice disponibile; normele UE în materie de achiziții permit astfel de abordări cu condiția să fie puse în aplicare în mod corect și transparent. Publicarea unui anunț de intenție (PIN) prin care să

se comunice intenția de aplicare a criteriilor privind APE poate contribui, de asemenea, la asigurarea faptului că piața este pregătită să îndeplinească aceste cerințe.

Raportul calitate-preț

Prin achizițiile ecologice se pot economisi bani și se pot aduce beneficii mediului înconjurător. Luând în considerare factori precum consumul de apă și de energie, reducerea substanțelor periculoase, utilizarea materialelor reciclate și gestionarea corectă a deșeurilor, APE pot ajuta la realizarea de economii în cazul mai multor grupe de produse și servicii.

Aceasta se întâmplă mai ales atunci când procedura de achiziții se abordează prin prisma **costului ciclului de viață (life-cycle costing - LCC)**, care ia în considerare toate costurile care urmează să fie suportate pe durata de viață a produsului, lucrării sau serviciului și nu doar prețul de achiziție.

LCC poate conduce la economii deoarece permite achizitorilor să aleagă opțiunea care reprezintă valoarea optimă pe parcursul întregului ciclu de viață.

Beneficii APE: *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Departamentul pentru mediu, alimentație și afaceri rurale) din Regatul Unit a evaluat impactul monetar al aplicării criteriilor APE propuse pentru achiziția de mobilă. S-a constatat că aplicarea criteriilor de către toate departamentele administrațiilor publice centrale și toate agențiile executive ar conduce la economii de 40,7 milioane GBP (47,2 milioane EUR) pe o perioadă de unsprezece ani. Aceste economii s-ar realiza prin reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, utilizarea pe scară mai largă a materialelor reciclate și reducerea ratelor de înlocuire și a costurilor de gestionare a deșeurilor datorită reutilizării mobilierului.

Pe lângă prețul de achiziție, funcționare, întreținere și eliminare, unele modele LCC alocă un cost și externalităților de mediu specifice, precum emisiile de CO₂.

De exemplu, **Directiva 2009/33/CE privind vehiculele nepoluante** oferă o metodologie specifică de evaluare a costurilor asociate consumului de carburant, emisiilor de gaze cu efect de seră și emisiilor de particule în momentul achiziției vehiculelor de transport rutier.

Alte domenii în care LCC vine deseori în sprijinul unor opțiuni mai ecologice sunt **iluminatul interior/exterior, materialele izolatoare pentru clădiri și alte materiale de construcții, echipamentele IT și alte produse consumatoare de energie.**

Pentru aplicarea LCC în cadrul procedurii de achiziții s-au elaborat o serie de instrumente și metodologii diferite. Mai multe detalii cu privire la acestea se regăsesc la finalul prezentului document.

Beneficii APE: prin intermediul programului EcoBuy, în perioada 2004-2007 orașul Viena a economisit 44,4 milioane EUR și peste 100 000 de tone de CO₂. S-au înființat grupuri de lucru care abordează fiecare grupă de produse și de servicii și s-au elaborat criterii care iau în considerare principalele efecte ale acestora. De exemplu, s-au obținut economii prin utilizarea unui volum mai mic de produse de curățenie și prin montarea unor instalații cu consum redus de energie în cazul clădirilor. Pentru calcularea economiilor se aplică o abordare care ia în considerare costul ciclului de viață.

Atingerea obiectivelor de mediu

Autoritățile publice la nivel național, regional și local sunt tot mai conștiente de necesitatea utilizării eficiente a resurselor și a atingerii unor obiective și scopuri de politică specifice în ceea ce privește emisiile de gaze cu efect de seră, energia, apa și deșeurile. Destinația terenurilor și reducerea emisiilor localizate datorate transportului reprezintă, de asemenea, aspecte esențiale pentru multe autorități.

APE permite punerea în aplicare a politicilor de mediu în contextul contractelor atribuite de sectorul public.

În cadrul abordării Comisiei Europene privind APE se identifică mai întâi principalele efecte asupra mediului ale fiecărui produs, serviciu sau lucrare pe baza unei analize cuprinzătoare a ciclului de viață, după care se propun criteriile de achiziții care să ia aceste efecte în considerare. În acest mod se asigură o legătură clară între acțiunile de achiziții și beneficiile acestora pentru mediul înconjurător.

Impactul potențial al APE: dacă sectorul public de la nivelul întregii Europe ar adopta orientările pentru automobile emise de Ministerul Mediului din Danemarca, emisiile de dioxid de carbon s-ar diminua cu aproximativ 100 000 de tone pe an, iar costurile de funcționare și cele asociate carburantului s-ar reduce cu o treime. Dacă toate automobilele aflate în funcțiune în Europa ar respecta aceste standarde, emisiile de CO₂ s-ar diminua cu 220 de milioane de tone, ceea ce ar contribui semnificativ la atingerea obiectivului european de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră până în 2020.

Ce este necesar pentru implementarea APE?

Multe autorități publice din Europa urmează abordarea de stabilire a unei politici privind APE sau de includere în cadrul altor politici a unor angajamente privind introducerea APE. Majoritatea statelor membre au adoptat un plan de acțiune național privind APE. APE presupune o colaborare eficientă între diferitele departamente și între membrii personalului din cadrul unei organizații. Mai mult, în general se consideră că sprijinul la nivel înalt reprezintă un factor important pentru succesul introducerii APE.

Pentru a avea eficiență maximă, o astfel de politică ar trebui:

- să își stabilească în mod clar obiectivele, sectoarele prioritare și calendarul;
- să indice sfera de aplicare a activităților de achiziții care fac obiectul său;
- să desemneze responsabilitățile generale de punere în aplicare a politicii;
- să asigure comunicarea eficientă a politicii și să pună la dispoziție orientări și activități de formare corespunzătoare;
- să includă un mecanism de monitorizare a performanței.

Exemplu: România își formează achizitorii publici în domeniul APE

În 2009, în România a fost inițiat de către Ministerul Mediului și Pădurilor un program de formare în domeniul APE cu scopul de a crește nivelul de conștientizare privind beneficiile APE asupra mediului și de a difuza instrumentele, metodele și bunele practici relevante în acest sens. Printre rezultatele programului de formare se numără un raport privind includerea criteriilor ecologice în documentele de licitație, o rețea de achizitori publici axați pe APE în cadrul administrației publice centrale, un manual al formatorului în domeniul APE și existența a 49 de persoane care pot lucra ca formatori.

La nivelul UE s-au elaborat o serie de resurse pentru introducerea APE, care pot fi accesate de pe site-ul internet privind APE al UE. Pe site se regăsesc informații privind cadrul juridic și politic al APE, cele mai recente evoluții la nivelul statelor membre și al UE, studii referitoare la APE, materiale de formare și multe alte resurse utile.

De asemenea, site-ul conține **criteriile UE privind APE și rapoarte tehnice generale** în mai multe limbi diferite ale UE. Criteriile UE privind APE acoperă o gamă largă de grupe de produse și servicii pe care autoritățile publice le achiziționează în mod obișnuit. Se specifică în mod clar mijloacele de verificare a conformității cu aceste criterii, pentru a se asigura că produsele și serviciile achiziționate oferă cu adevărat performanțele de mediu preconizate.

Criteriile pot fi introduse direct în documentele de licitație și se împart în două categorii: „de bază” și respectiv „complete”. Criteriile de bază se referă la aspectele esențiale de mediu și sunt concepute astfel încât utilizarea lor să presupună eforturi suplimentare minime de verificare sau majorări minime ale costurilor. Scopul criteriilor complete este achiziționarea celor mai bune produse ecologice disponibile pe piață.

Criteriile UE privind APE disponibile (în septembrie 2011):

- Hârtie de copiat și grafică
- Produse și servicii de curățenie
- Echipamente IT de birou
- Construcții
- Transporturi
- Mobilă
- Electricitate
- Alimente și servicii de catering
- Textile
- Produse și servicii de grădinarit
- Ferestre, uși vitrate și luminatoare

- Izolare termică
- Acoperitori pentru pardoseală rezistente
- Panouri pentru pereți
- Producție combinată de căldură și electricitate
- Construcție de drumuri și semne de circulație
- Iluminare stradală și semnalizare rutieră
- Telefoane mobile

Alte criterii sunt în curs de elaborare și urmează să fie publicate pe site-ul internet privind APE al UE.

Monitorizarea progresului

Pentru evaluarea progresului înspre atingerea obiectivelor APE este necesar să se instituie un sistem de monitorizare eficient.

Mai multe state membre au instituit (sau sunt în curs de a o face) sisteme de monitorizare a procesului de introducere a APE la nivel național, acestea putând stabili procedurile specifice care trebuie să se aplice în scopul culegerii de informații. Și Comisia Europeană realizează monitorizări în acest sens.

În afară de monitorizarea numărului și valorii contractelor atribuite în urma APE, se recomandă și efectuarea regulată a unei analize calitative a activităților APE, care să se concentreze asupra obstacolelor întâmpinate, a acțiunilor corective și a celorlalte îmbunătățiri necesare, împreună cu o evaluare a obiectivelor viitoare.

Comisia Europeană monitorizează asimilarea APE

În 2009, Comisia Europeană a publicat un studiu în care examina nivelul de asimilare a achizițiilor publice ecologice în șapte state membre (Austria, Danemarca, Finlanda, Germania, Țările de Jos, Suedia și Regatul Unit) în anii 2006 și 2007.

Studiul a urmărit modul în care primul set de criterii UE privind APE, elaborate pentru zece grupe de produse/servicii, a fost utilizat la diferite niveluri ale administrației publice. De asemenea, a inclus o analiză a impactului APE în ceea ce privește nivelul de CO₂ și a impactului financiar. Rezultatele studiului și descrierea detaliată a metodologiei elaborate în vederea măsurării nivelului și impactului APE se regăsesc pe site-ul internet privind APE.

În 2011, Comisia Europeană a organizat încă un studiu, de data aceasta pentru a măsura introducerea APE pentru aceleași zece grupe de produse în toate cele 27 de state membre în anii 2009 și 2010. Rezultatele acestui studiu urmează să fie disponibile pe același site internet privind APE.

Diversele tipuri de contracte impun abordări separate ale APE. În documentul de față se prezintă elementele-cheie ale introducerii APE în domeniul construcțiilor, al echipamentelor IT de birou și al produselor din lemn și hârtie, cu exemple privind aplicarea acestora.

Lucrări de construcții

Impactul substanțial al sectorului construcțiilor asupra mediului (de exemplu, clădirile generează aproximativ 36% din emisiile de CO₂ la nivelul UE și reprezintă 40% din cererea finală de energie) face ca acesta să reprezinte un domeniu important pentru APE.

Introducerea APE în sectorul construcțiilor poate presupune următoarele elemente:

- criterii de selecție a arhitecților și a inginerilor pe baza experienței în proiectarea de construcții durabile, iar în cazul contractanților pe baza experienței în aplicarea măsurilor corespunzătoare de gestionare ecologică a șantierelor;
- standarde minime de performanță energetică, cu posibilitatea de a acorda puncte suplimentare pentru performanțe peste valoarea minimă;
- preferința pentru proiecte care încorporează sisteme de energie regenerabilă;
- restricții privind cantitatea de substanțe periculoase din materialele de construcții și stimulente pentru utilizarea lemnului obținut în mod durabil și a produselor realizate din materiale reciclate;

- clauze contractuale privind asigurarea unor moduri de gestionare a deșeurilor și a resurselor și de transport al materialelor de construcții pe șantier care să reducă la minimum impactul asupra mediului.

Exemplu: în Malta, caietul de sarcini aferent construcției unei noi școli a impus ca aceasta să fie autonomă din punct de vedere energetic prin producerea de energie regenerabilă la fața locului. Ofertații au avut posibilitatea să prezinte diverse soluții în vederea atingerii acestui scop. S-au specificat nivelurile minime de eficiență energetică și eficiență a consumului de apă, în etapa de atribuire fiind disponibile puncte suplimentare pentru performanțe superioare. Ofertantul câștigător a instalat panouri solare și turbine eoliene, producând în total 35 000 kWh pe durata primelor zece luni ale contractului.

Echipamente IT de birou

Autoritățile publice sunt mari consumatori de echipamente IT de birou, existând un mare potențial de a realiza economii în acest domeniu și în același timp de a contribui la orientarea pieței către standarde de mediu mai înalte.

Abordările APE în cazul echipamentelor IT cuprind de obicei următoarele:

- cerințe privind eficiența energetică în modul de funcționare, standby și oprit. Ca cerință minimă, autoritățile guvernamentale centrale trebuie să aplice cele mai recente criterii privind eficiența energetică stabilite în regulamentul Energy Star al UE. Pentru performanțele energetice care depășesc nivelul minim stabilit se poate acorda un punctaj superior în cadrul etapei de atribuire;
- un concept care să asigure durabilitatea și să faciliteze modernizarea sau înlocuirea componentelor (de exemplu carduri de memorie ușor accesibile), precum și dezasambarea ușoară pentru a facilita reciclarea componentelor;
- restricții privind substanțele identificate ca fiind periculoase pentru sănătatea umană sau pentru mediu;
- restricții privind nivelul de zgomot.

Exemplu: în 2010, Consiliul Local din Stockholm a introdus cerințe privind achizițiile publice ecologice de calculatoare care specificau un consum de energie foarte redus, utilizarea de plastic reciclat la noile produse și eliminarea plumbului, a mercurului și a agenților de ignifugare cu halogen din noile calculatoare. Consiliul Local preconizează că până la sfârșitul anului 2014 va reduce cu 40% impactul calculatoarelor sale asupra climei – inclusiv pe durata etapei de utilizare –, cu opt milioane de kilograme cantitatea de substanțe periculoase și cu două milioane de kilograme emisiile de CO₂.

Produse din lemn și hârtie

Fabricarea produselor din lemn și hârtie poate crea o presiune puternică din cauza defrișărilor, a declinului biodiversității, a consumului de apă și de energie și a poluării chimice.

Multe autorități publice au inclus în procedura de achiziție a produselor din lemn și hârtie criterii precum cele de mai jos:

- hârtia trebuie să fie produsă din fibre reciclate și/sau fibre neprelucrate provenite din păduri gestionate durabil;
- hârtia trebuie să nu conțină deloc clor (TCF) sau să nu conțină clor elementar (ECF);
- să fie disponibile informații privind lanțul de custodie, care să confirme sursa legală a tuturor materiilor lemnoase [în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 995/2010 privind lemnul]. Acestea pot fi verificate prin intermediul unui sistem terț de certificare (de exemplu FSC, PEFC sau un sistem echivalent) sau printr-o autorizație acordată în conformitate cu sistemul FLEGT;
- în cazul mobilei, trebuie să se aplice principii ecologice de proiectare care să permită adaptarea și reutilizarea articolelor.

Exemplu: Ministerul Mediului și Apelor din Bulgaria a specificat că hârtia comandată pentru a fi utilizată în birourile sale trebuie să conțină fibre reciclate în proporție de 100%. O analiză a pieții realizată anterior procedurii de achiziții a constatat că se putea efectua trecerea la o hârtie mai ecologică fără creșterea prețului. În urma succesului înregistrat de procedura de achiziții a ministerului, organismul central de achiziție din Bulgaria a încheiat un acord cadru privind furnizarea de hârtie reciclată în proporție de 100% pentru mai multe autorități publice.

Resurse suplimentare

Site-ul internet privind APE al UE a fost creat ca punct central de informare referitor la APE. De aici puteți accesa:

- criteriile comune privind APE și rapoartele tehnice generale;
- ghidul achizițiilor publice ecologice, intitulat *Achiziții ecologice!*, prin care se oferă achizitorilor consiliere privind aspectele juridice și practice ale APE;
- un birou de asistență în domeniul APE care răspunde direct cererilor de informații de la părțile interesate;
- un serviciu de alerte la apariția celor mai noi informații privind APE și numeroase exemple privind aplicarea APE în statele membre;
- informații privind metodologiile LCC, etichetele ecologice și alte surse de elaborare a criteriilor privind APE;
- o listă de răspunsuri la întrebări frecvente (FAQ) și un glosar de concepte și termeni-cheie în domeniul APE;
- cele mai recente informații privind planurile naționale de acțiune și politicile în domeniul APE;
- studii, proiecte, materiale video, cauze judecate în instanță, contextul juridic și politic și materiale de formare.

În plus, pe **site-urile internet naționale privind APE** și în **rețelele europene** sunt disponibile diverse resurse online

valoroase. Legăturile la aceste resurse sunt disponibile pe site-ul internet privind APE al UE:

<http://ec.europa.eu/environment/gpp>

Ilustrații copertă: Olandezul zburător/
istockphoto.com, dobrinov/
istockphoto.com, Stephan Köhler (ICLEI)
© Uniunea Europeană, 2011
Reproducerea este autorizată cu condiția
menționării sursei

doi: 10.2779/8673

Coperta